

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Chief Economist

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6011 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum 17 juni 2021
Betreft Kabinetsreactie op onderzoek naar voor- en nadelen van voorwaarden
aan crisissteun

Ons kenmerk

CE / 21131403

Bijlage(n)

1

Geachte Voorzitter,

Bij motie van het lid Segers¹ heeft uw Kamer verzocht om te onderzoeken hoe voorwaarden aan overheidssteun kunnen worden gesteld op het vlak van verantwoorde algemene bedrijfsvoering zoals solvabiliteit, duurzaamheid, de beloning van personeel, dividend- en bonusbeleid en andere maatschappelijke doelstellingen. Naar aanleiding van deze motie heb ik hiertoe onderzoek laten uitvoeren door de Argumentenfabriek, met als doel om in aansluiting op de voorwaarden genoemd door het lid Segers de economische, welvaarts- en verdelingseffecten in kaart te brengen van voorwaarden aan crisissteun vanuit de Rijksoverheid aan bedrijven. Met deze brief bied ik u, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Financiën, het rapport "Voor- en nadelen van voorwaarden aan crisissteun" aan.

Algemene conclusies

De overheid kan verschillende soorten voorwaarden verbinden aan crisissteun. Een eerste categorie voorwaarden beoogt de crisissteun doeltreffender en doelmatiger te maken. Door het stellen van dit type voorwaarden benut de overheid belastinggeld beter en bevordert zij dat bedrijven de steun op de beoogde manier aanwenden. Een tweede categorie voorwaarden richt zich op andere maatschappelijke doelen dan de doelen die met crisissteun beoogd worden. Zulke nevendoelelen kunnen bijvoorbeeld gaan over het bevorderen van duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Het stellen van voorwaarden kent echter ook economische- en uitvoeringskosten. Economische kosten ontstaan wanneer voorwaarden leiden tot vertraging in het beschikbaar komen van steun, door onzekerheid voor bedrijven als achteraf wordt getoetst op voorwaarden en door de mogelijke verstoring van het gelijke speelveld. Dit vermindert de effectiviteit van de crisissteun. Ook kunnen bedrijven in de problemen komen als zij moeilijk aan voorwaarden kunnen voldoen en kan het in algemene zin het aanpassingsvermogen van bedrijven beperken, waardoor zij meer moeite kunnen hebben door de crisisperiode heen te komen. Dit beperkt de effectiviteit van de crisissteun.

¹ Kamerstuk 35420, nr. 56

Uitvoeringskosten worden zowel gedragen door de overheidsorganisatie die de steun en voorwaarden administreert als door het steun-aanvragende bedrijf.

De onderzoekers komen tot de conclusie dat de wenselijkheid van het stellen van voorwaarden situatieafhankelijk is en dient te worden afgewogen per steunmaatregel, voorwaarde en beleidsdoel. Het onderzoek biedt een aantal afwegingen die van belang kunnen zijn om te bepalen of het voeren van aanvullende voorwaarden verstandig is.

Zo kunnen voorwaarden gericht op financiële gezondheid, zoals een verbod op de uitkering van dividenden, de doeltreffendheid en doelmatigheid van crisissteun vergroten, mits de uitvoeringskosten niet te hoog zijn. Bij nevensdoelen zoals duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen verdient daarentegen regulier beleid de voorkeur, tenzij dit (op korte termijn) geen (effectieve) optie is. Voorwaarden gericht op nevensdoelen kunnen namelijk juist ten koste gaan van een effectieve en efficiënte crisisbestrijding.

Of duurzaamheids- en beloningsvoorwaarden doeltreffend zijn, hangt sterk samen met mogelijke 'weglek' of ontwijking. Denk bij weglek aan het risico van verplaatsing van productie naar het buitenland bij strenge aanvullende duurzaamheidseisen aan steun. Een voorbeeld van ontwijking is het uitbetalen van hogere salarissen als er een bonusverbod wordt ingesteld. En zelfs daar waar strengere voorwaarden inderdaad tot een hogere effectiviteit voor het nevensdoel leiden, zijn de economische en uitvoeringskosten waarschijnlijk ook hoger.

Tot slot kunnen de economische en uitvoeringskosten van het stellen van voorwaarden bij generieke crisissteun doorgaans vrij hoog zijn. Bij bedrijfsspecifieke steun zijn deze kosten doorgaans lager. Voorwaarden lenen zich in de regel daarom het beste voor bedrijfsspecifieke crisissteun.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet is de onderzoekers erkentelijk voor hun werk en onderschrijft de in het rapport geschetste bevindingen en dilemma's bij het verbinden van voorwaarden aan crisissteun.

Daar waar economische- en uitvoeringskosten beperkt kunnen zijn, zoals geldt bij steunverlening aan individuele bedrijven, wordt in lijn met het Afwegingskader steun individuele bedrijven per geval bezien of passende en wenselijke voorwaarden te stellen zijn. Hierbij is het uitgangspunt dat deze voorwaarden controleerbaar en uitvoerbaar zijn, vooraf duidelijk zijn afgebakend zijn en niet onnodig diep ingrijpen in de bedrijfsvoering.

Het kabinet ziet om die reden een grote rol voor voorwaarden bij bedrijfsspecifieke steun, zoals ook beschreven in het in mei 2020 aan uw Kamer verzonden Afwegingskader voor steun aan individuele bedrijven² en de Kamerbrief over fiscale voorwaarden bij steun³.

² Kamerstuk 35420, nr. 36

³ Kamerstuk 35420 en 25087 nr.144

Bij de generieke steunpakketten worden criteria benut om vooraf te identificeren welke bedrijven steun behoeven en achteraf te controleren of de steun terecht is gekomen bij de juiste bedrijven, bijvoorbeeld die met een substantiële omzetzaling te maken hebben gehad. Het kabinet heeft altijd geprobeerd deze criteria zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de epidemiologische situatie. Bij deze generieke steunpakketten geldt, in lijn met het onderzoek, terughoudendheid bij het stellen van aanvullende voorwaarden. Dergelijke voorwaarden kunnen minder goed afgestemd worden op de situatie van de ondernemer en de kosten zijn doorgaans hoger: dit verhoogt de complexiteit van steunregelingen, de druk op uitvoeringsorganisaties en de tijdigheid van de uitbetaling en vaststelling van steun.

Voorwaarden bij generieke maatregelen zijn echter niet per definitie onwenselijk. Om de steun doeltreffender en doelmatiger te maken kent de NOW vanaf de introductie van de speciale regeling voor individuele werkmaatschappijen in mei 2020 bijvoorbeeld voorwaarden omtrent het uitkeren van bonussen en dividenden en het inkopen van eigen aandelen.⁴ Vanaf de NOW2 is dit verbod op verzoek van uw Kamer verder uitgebreid. Recent is een aanvullende voorwaarde voor de NOW4 aangekondigd.⁵ Werkgevers moeten bij een aanvraag een schriftelijke overeenkomst sluiten met een werknemersvertegenwoordiging over hoe om wordt gegaan met het uitkeren van bonussen en dividend. Deze voorwaarden beogen de steun doeltreffender en doelmatiger te maken.

Los van coronasteun voert het kabinet beleid op maatschappelijk gewenst gedrag, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid. Het standaard verbinden van aanvullende voorwaarden aan generieke steun gericht op maatschappelijk gewenst gedrag wordt daarom, gelet op onder andere de economische en uitvoeringskosten, niet passend geacht. Daar waar voorwaarden aan crisissteun wenselijk zijn, is het stellen en/of handhaven van voorwaarden niet altijd mogelijk. Zo zijn er bijvoorbeeld bij voorwaarden ten aanzien van ontslagvergoedingen juridische grenzen aan wat de overheid van ondernemingen kan vragen.

Al met al acht het kabinet dat de bevindingen uit dit onderzoek de afwegingen bevestigen die ten grondslag liggen bij het al dan niet hanteren van voorwaarden in het staande steun- en herstelbeleid.

Stef Blok
Minister van Economische Zaken en Klimaat

⁴ Zie de regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 mei 2020 (Staatscourant, 4 mei 2020, nr. 25 372).

⁵ Kamerstuk 25295, nr. 1077