

Bevindingen van de evaluatiecommissie

Door het ministerie van Financiën is in het voorjaar van 2024 een commissie samengesteld met de opdracht een eigenstandig oordeel te geven over zowel de inhoud van de evaluatie als over het doorlopen proces. De commissie bestond uit de volgende leden:

Floris de Haan, luchtvaartonderzoeker Erasmus UPT

Charlotte Insinger, toezichthouder en commissaris

Angelique Berg, directeur-generaal van de statistiek (CBS)

Opdracht aan de externe evaluatiecommissie

Na de uitbraak van de coronapandemie heeft de Nederlandse staat een steunpakket aan KLM ter beschikking gesteld, vanwege de zeer onzekere financiële vooruitzichten van KLM en de sterk verslechterde financiële positie destijds. Dit steunpakket bestond uit een garantie en een lening. Daarnaast zijn steunvoorwaarden met KLM afgesproken. Bij het verstrekken van het steunpakket aan KLM is afgesproken dat het steunpakket en de steunvoorwaarden na de beëindiging hiervan zou worden geëvalueerd. Het steunpakket is inmiddels beëindigd waardoor met de evaluatie kan worden gestart.

De evaluatie ziet toe op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het steunpakket aan KLM. Ook wordt onderzocht welke lessen er te trekken zijn voor toekomstige steunpakketten. Bij de evaluatie zal specifiek worden ingegaan op de vormgeving, de naleving, de monitoring en de handhaving van het steunpakket.

De evaluatie wordt uitgevoerd door een externe adviseur. Om de onafhankelijkheid van de evaluatie zowel inhoudelijk als procesmatig te waarborgen zal een externe evaluatiecommissie bij tussenrapportage en de eindrapportage van de adviseur een eigenstandig oordeel over de inhoud geven. Dit oordeel zal worden toegevoegd aan de evaluatie ('bevindingen van de evaluatiecommissie').

Proces

De evaluatiecommissie is in totaal 4 maal bijeen gekomen, waarvan de eerste keer gedurende een startbijeenkomst op het ministerie van Financiën. Daarbij was ook EY aanwezig en is de opdracht aan EY doorgenomen. De evaluatiecommissie heeft een goede toegang tot alle relevante documenten gekregen, inclusief alle vertrouwelijke documenten. EY toonde zich tijdens de 3 vervolg-overleggen (over de eerste voortgangsrapportage, de tweede voortgangsrapportage en de concept eindrapportage) een open gesprekspartner die

zeer goed luisterde naar de vragen en opmerkingen van de evaluatiecommissie en ervan blijf gaf deze serieus te nemen.

Doordat er veel meer interviews nodig bleken dan het oorspronkelijk geplande aantal (namelijk 33 in plaats van 10), werd al snel duidelijk dat de beoogde planning (conceptrapport op 1 juni), niet zou worden gehaald. Uiteindelijk is het conceptrapport op 12 augustus opgeleverd. Voor het overige heeft de evaluatiecommissie geen bevindingen bij het doorlopen proces.

Inhoud

In het overleg over de eerste tussenrapportage betrof het belangrijkste inhoudelijke bespreekpunt de scope van het onderzoek. De evaluatiecommissie vroeg zich af of naast aandacht voor de vormgeving en de voorwaarden voor het steunpakket ook de vraag naar de economische legitimiteit zou worden beantwoord in de evaluatie. Anders geformuleerd: had er überhaupt steun moeten worden verleend? De commissie kan zich zeer goed voorstellen dat er tijdens een crisissituatie zoals die in het voorjaar van 2020 geen tijd en ruimte is deze vraag te beantwoorden en vindt het daarom extra van belang dat deze vraag in de zogeheten koude fase wél wordt beantwoord. Naar aanleiding van vragen van de commissie hierover heeft het ministerie van Financiën bevestigd dat dit buiten de reikwijdte van de evaluatie valt.

Voorts is in de bespreking van de eerste tussenrapportage aandacht besteed aan de veelheid aan voorwaarden, mogelijke onderlinge strijdigheid van deze voorwaarden en de vergelijking hoe hiermee is omgegaan in landen om ons heen.

De tweede tussenrapportage betrof de concept hoofdstukken 1 tot en met 6 van de evaluatie. De hoofdstukken 7 (handhaving), 8 (conclusies) en 9 (aanbevelingen) waren nog niet gereed. In de bespreking is opnieuw stil gestaan bij de vraag of er destijds ook een scenario zonder steun is uitgewerkt. EY heeft herhaald dat hun onderzoek toeziet op steuninstrumenten en niet op economische legitimiteit. Wel gaven de onderzoekers aan hier in de conclusies en aanbevelingen de nodige opmerkingen over te zullen maken.

Ook de (grote hoeveelheid) voorwaarden en aan de steun en het gebrek aan handhavingsmogelijkheden kwamen opnieuw ter sprake. Daarbij constateert de commissie dat er structurele doelen gekoppeld zijn aan het steunpakket, dat per definitie een tijdelijk karakter heeft. De evaluatiecommissie constateert dat EY hierover een aantal stevige conclusies heeft getrokken en waardeert de heldere formulering daarvan. Daarnaast wordt uitgebreid stil gestaan bij de rol en positie van de Staatsagent en de uiteindelijk voor iedereen onbevredigende manier van werken. Tot slot wordt stilgestaan bij de werkwijze ten aanzien van steunpakketten in landen om ons heen.

In de derde bijeenkomst is het conceptrapport van het gehele onderzoek besproken. De commissie heeft EY van harte gecompliceerd met het geleverde werk. In relatief korte tijd is veel informatie geanalyseerd en is een grote hoeveelheid gesprekken gevoerd met als resultaat een scherpe evaluatie. Hoewel het hoofddoel lijkt gehaald is onzeker of dit zonder steunpakket niet ook (deels) het geval zou zijn geweest. Daarnaast zijn er vele lessen te trekken waar het ministerie in de toekomst zijn voordeel mee kan doen.

Overkoepelend eigenstandig oordeel over de evaluatie

De evaluatiecommissie dankt EY voor de transparante en constructieve manier van werken en complimenteert de onderzoekers met het verrichte werk. Een en ander heeft geleid tot een zeer goed leesbaar rapport met heldere conclusies en aanbevelingen. De commissie hecht eraan de volgende opmerkingen te maken bij de evaluatie:

1. De centrale onderzoeksvraag van deze evaluatie betreft de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het Steunpakket. Wat betreft doeltreffendheid concludeert EY dat KLM met behulp van het Steunpakket in staat is gesteld om de gevolgen van COVID-19 op haar financiële positie op te vangen. Het eerste doel van het Steunpakket is hiermee gerealiseerd. KLM is financieel niet sterker uit de COVID-19 pandemie gekomen. Hiermee is volgens de onderzoekers het tweede doel van het Steunpakket onvoldoende gerealiseerd. Over de realisatie van het derde doel, de bijdrage aan het publieke belang, geven de onderzoekers aan geen conclusie te kunnen trekken. Wat betreft doelmatigheid concluderen de onderzoekers dat deze voldoende was. Bij dit gemengde beeld komt nog een groot aantal andere succes- en knelpunten die te vertalen zijn in leerpunten. De commissie onderschrijft de op basis hiervan geformuleerde aanbevelingen. Daarbij realiseert zij zich dat terugkijken altijd gemakkelijker is dan handelen in het moment zelf. Desalniettemin biedt de evaluatie goede handvatten om meer systematisch na te denken over de rol en mogelijkheden van Staatssteun voordat er een crisis is uitgebroken.
2. In een crisissituatie moet snel worden gehandeld en is sprake van een tekort aan informatie. Dat in de beginfase van de Covidpandemie niet uitgebreid kon worden onderzocht wat de alternatieven voor steun waren (denk aan een gedeeltelijk faillissement of een doorstart) begrijpt de commissie. Zij ziet het evenwel als een gemiste kans dat deze vraag niet in de evaluatie is meegenomen. De vraag naar de economische legitimiteit, naar de vraag *of* KLM überhaupt steun had moeten krijgen, blijft hiermee onbeantwoord. Dit valt de onderzoekers overigens niet aan te rekenen – zij hebben zich immers te houden aan de aan hen gestelde vraag. De commissie is verheugd met en ondersteunt de aanbevelingen van EY die zien op de voorbereiding van toekomstige crises in de zogeheten koude fase, in het bijzonder de aanbevelingen die pleiten voor een op de herstel – en resolutieplanning gebaseerde scenario-ontwikkeling van steun aan strategisch-economische relevante bedrijven.

3. De commissie hecht eraan haar steun uit te spreken voor de aanbeveling van EY om voorwaarden bij een steunpakket zo concreet mogelijk te definiëren en maat te houden bij de hoeveelheid op te nemen voorwaarden. De commissie begrijpt dat wanneer de overheid optreedt als *last resort* geldschieter, het (politiek) verleidelijk is tal van voorwaarden te stellen aan de onderneming in kwestie. De casus KLM heeft laten zien hoe weinig productief dit uiteindelijk kan uitpakken, zeker als de voorwaarden ook nog eens structureel van aard zijn – bij een tijdelijk steunpakket – en er geen goede afspraken zijn over monitoring en handhaving. Het is volgens de commissie de aanbeveling waard om bij de onder punt 2 genoemde scenario-ontwikkeling ook na te denken over concrete, handhaafbare voorwaarden die gekoppeld zijn aan toekomstige steunpakketten.

Den Haag,

26 september 2024