

## **Steunverlening aan individuele bedrijven gedurende de CORONA-crisis: een terugkeer naar de oude industriepolitiek?**

Het bedrijfsleven wordt hard getroffen door de CORONA-crisis. De overheid heeft daarom een aantal generieke steunmaatregelen ingesteld. Recentelijk is daar een regeling voor individuele steun bovenop gekomen. In deze bijdrage worden de uitgangspunten en afwegingen van deze regeling uiteengezet. Tevens wordt de regeling beoordeeld – mede aan de hand van de (eventuele) steun aan IHC Caland en de HEMA. De regeling past naadloos in een trend van toenemende industriepolitiek. De vraag is of dat een goede ontwikkeling is.

### **Het voortbestaan van de onderneming: uitkomst van een onzeker marktproces**

Elke onderneming hanteert een bepaald 'businessmodel' waarin het proces van waarde creëren, leveren en innen - 'value capturing' – wordt beschreven (Teece, 2012). Een onderneming probeert zich te onderscheiden van concurrenten door het aantrekken en creëren van productiemiddelen met bepaalde kenmerken – bijvoorbeeld Valuable, Rarity, Inimitability, en Non-Substitutability in het VRIN-model (Barney, 1991). De collectiviteit van die idiosyncratische – eigenaardige - bronnen is de sterkte, maar tegelijkertijd ook de zwakte van de onderneming. De waarde van deze bronnen is namelijk afhankelijk van een grillig, complex en onzeker marktproces. Een universele succesformule voor het ondernemen bestaat niet, zodra we die kennen is de formule namelijk uitgewerkt.

In dit proces worden 'value creation' en 'value capture' onderscheiden, beide worden vaak verward. Waardecreatie heeft betrekking op de waarde voor de maatschappij (innovatie, werkgelegenheid en ESG factoren: Environmental, Social en Governance). Waarde inning (soms voorgesteld als de winst) is het bereikte resultaat op ondernemingsniveau. Het probleem is dat beide niet hoeven samen te vallen; een koper van een medicijnpatent die daarna de prijs van het medicijn verhoogt heeft geen waarde gecreëerd, maar alleen waarde geïnd. De imperfecte, invisible markt selecteert – op basis van de captured value - de levensvatbare ondernemingen - waardecreatie is namelijk niet te meten.

Ingrijpen in dat marktproces, door de visible hand van de overheid, heeft een aantal belangrijke nadelen. Het verstoort de

concurrentieverhoudingen, houdt zwakke ondernemingen in stand, beloont slecht beleid en verhindert de creative destruction die economische vooruitgang brengt. Bovendien is er geen goede maatstaf om de levensvatbaarheid te beoordelen, dat maakt het een uiterst subjectief, willekeurig middel, bevattelijk voor precedentwerking, dat ook de rechtszekerheid ondergraaft. Er is altijd wel een argument aan te voeren om het voortbestaan van een insolvente onderneming te rekken.

**“Er is altijd wel een argument aan te voeren om het voortbestaan van een insolvente onderneming te rekken”**

### **De individuele steunregeling**

De Minister heeft de Tweede Kamer op 1 mei 2020 per brief geïnformeerd over de uitgangspunten en afwegingen die het kabinet zal hanteren bij het beoordelen van de individuele steunverzoeken. In het bijgevoegde “Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven” (“Kader”) worden allereerst een aantal algemene uitgangspunten geformuleerd. Hoewel het beleid en de strategie gericht op de levensvatbaarheid en de continuïteit is in principe geen zaak van de overheid, dient te worden voorkomen dat in de kern gezonde ondernemingen omvallen die een normale recessie zouden hebben doorstaan. De eventuele steun is een laatste redmiddel waarbij de continuïteit en daarmee het behoud van werkgelegenheid voorop staat. De onderneming dient transparant te zijn in haar informatieverstrekking naar de overheid. De individuele steun moet worden gezien in de context van de belangen en bijdragen van de overige stakeholders om de baten, lasten en risico's te verdelen. Ook de financiële verplichtingen en de risico's die de Staat aangaat, moeten worden meegewogen.

De afweging bestaat uit drie stappen: een politiek-maatschappelijke toetsing, de bedrijfseconomische toetsing en de additionele voorwaarden en vorm van de steunverlening. De politiek-maatschappelijke toetsing behelst een onderzoek naar de mate waarin de economische activiteiten van (een deel van) de onderneming systeemrelevant en/of van strategisch economisch belang zijn en er majeure negatieve externe effecten optreden bij uitblijven van overheidsinterventie. Belangrijke indicatoren hiervoor zijn: een cruciale

rol in de waardeketen, een belangrijke bijdrage aan maatschappelijke beleidsdoelen, zeer substantiële werkgelegenheidseffecten en de uniciteit van de onderneming. Samengevat: de onderneming is een onmisbare en unieke schakel in de maatschappelijke of ecologische waardeketen – of business ecosysteem: dergelijke ondernemingen zijn “too strategic to fail”. De bedrijfseconomische toets omvat de beoordeling van de levensvatbaarheid van de onderneming door middel van een due diligence - uit te voeren door experts – en een oordeel of de bestaande generieke steunmaatregelen voldoende zijn. In het kader zijn zowel de maatschappelijke waardecreatie (werkgelegenheid, unieke schakel) en de individuele waardecapture (in de kern gezond, levensvatbaar en continuïteit) te onderkennen

In de fase van instrumentering en voorwaarden wordt uiteengezet in hoeverre bestaande stakeholders de problemen (mede) kunnen oplossen, welke voorwaarden er kunnen worden verbonden aan de steun (bijvoorbeeld geen dividend uitkeren) en voor welke vorm wordt gekozen (bijvoorbeeld garanties, verstrekken lening of deelname in het aandelenkapitaal).

### **Steunverlening aan IHC Caland (“Royal IHC”) en mogelijk ook de HEMA.**

”IHC speelt een strategische en innovatieve rol in de maritieme sector en het wegvallen zou de robuustheid van de gehele sector ondermijnen”. In 2017 was het verlies echter 20 miljoen, oplopend naar bijna 80 miljoen in 2018, de solvabiliteit daalde van 30% naar 18%. De overheid onderzoekt ook de mogelijkheden om HEMA staatssteun te verlenen omdat het een grote werkgever is - ook de leefbaarheid van de binnensteden speelt mee. Maar uit de jaarcijfers blijkt een verlies van ruim 30 miljoen in 2017 oplopend naar ruim 230 miljoen in 2018 (weliswaar vertekend door een goodwill impairment). De solvabiliteit daalde van 16% (2017) naar 4% (2018). Voor de HEMA is de steunverlening nog in onderzoek – maar in principe is de Overheid er momenteel ontvankelijk voor. Zijn IHC Caland (“Royal IHC”), en de HEMA in de “kern gezonde” bedrijven?

**“Zijn IHC Caland en de HEMA in de kern gezonde bedrijven?”**

## **Het (eerdere) failliet van industriepolitiek?**

Het probleem van de bepaling van de levensvatbaarheid kan alleen anoniem - maar imperfect – door de markt worden opgelost. De overheid dit probleem laten oplossen leidt tot subjectiviteit, willekeur en precedentwerking: waarom gaat het kabinet de HEMA steunen, en V&D niet, en wat als de volgende retailer binnenkort op de stoep staat? De individuele steun riekt naar industriepolitiek waarvan het failliet in de vorige eeuw al is aangetoond in het RSV-debacle en de daaropvolgende RSV-enquête. Behoud van werkgelegenheid kan als een vorm van waardecreatie worden aangemerkt, het dient echter als subsidiëring te worden beschouwd.

Diverse berichten uit Nederlandse Dagbladen

Barney, J. (1991). Firm resources and sustainable competitive advantage. *Journal of Management*, p. 99-120.

Teece, D.J. (2010). Business models, business strategy and innovation, *Long Range Planning*, p. 172-194.

Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven (aangekondigd bij de brief van 1 mei 2020)

Brief van de Minister aan de Tweede Kamer, 1 mei 2020, Steun individuele bedrijven.