

Vergaderjaar 2009–2010

**31 371**

**Kredietcrisis**

**Nr. 251**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2009

## **1. Inleiding**

Als gevolg van de economische neergang komen veel bedrijven in de problemen. Door de duur en zwaarte van de huidige economische crisis zullen meer – ook in de kern gezonde – bedrijven in de problemen komen dan in een «normale» recessie. Ondanks het voorzichtige perspectief op economisch herstel, zullen de effecten van de huidige crisis – in termen van oplopende werkloosheid en het aantal faillissementen – naar verwachting nog enige tijd voelbaar zijn. De Tweede Kamer heeft met de motie Ten Hoopen/Gesthuizen (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 371, nr. 229) het kabinet tegen deze achtergrond verzocht haar te informeren over de voorwaarden waaronder bedrijven in moeilijkheden kunnen worden geholpen.

Deze brief beantwoordt de motie Ten Hoopen/Gesthuizen als volgt. Allereerst wordt in paragraaf 2 ingegaan op de algemene visie van het kabinet op het Nederlandse industriebeleid. Ook worden de overwegingen en voorwaarden voor steun aan individuele bedrijven zoals die sinds 1997 gelden, beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 3.1 ingegaan op de uitzonderlijke omstandigheden van de huidige crisis en de maatregelen die het kabinet in reactie op de crisis reeds genomen heeft. Paragraaf 3.2 gaat hierna in op de vraag of de huidige uitzonderlijke omstandigheden extra aanpassingen in het huidige generieke instrumentarium nodig maken. Met name op terrein van ondernemingsfinanciering blijken er nog enkele knelpunten te zijn die nopen tot aanpassingen. Hiermee meent het kabinet te beschikken over een adequaat en toegankelijk stelsel van generieke regelingen waarmee in de kern gezonde bedrijven in deze moeilijke tijden ondersteund kunnen worden. Slechts bij hoge uitzondering en onder strenge voorwaarden zal individuele steun aan een bedrijf worden overwogen.

## 2. Hoofdpijnen industriebeleid

Het kabinet heeft recent zijn visie op het industriebeleid gegeven met de Industriebrief 2008, *Industrie: een wereld van oplossingen* (Kamerstukken II, 2007–2008, 29 826, nr. 32). De visie en de beleidsagenda van deze Industriebrief zijn in nauwe samenwerking met bedrijven (ondernemers en werknemers) tot stand gekomen. Het industriebeleid is niet alleen gericht op de industrie in traditionele zin, maar op het gehele bedrijfsleven, van maakindustrie tot dienstverlening, van eenmansbedrijven tot multinationals, van de creatieve industrie tot hoogwaardige technologische clusters.

### *Bedrijven ondernemen, de overheid faciliteert en stimuleert*

Bedrijfsleven en overheid hebben ieder een eigen verantwoordelijkheid. Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor de strategische beslissingen die zij nemen over de aard en inrichting van hun productieprocessen en daarmee ook voor de continuïteit van hun onderneming. Marktpartijen zijn beter dan de overheid in staat om marktontwikkelingen, bedrijfsstrategieën en investeringsplannen te ontwikkelen en op de juiste waarde te schatten.

De overheid faciliteert in de eerste plaats door een ondernemings- en vestigingsklimaat te creëren dat nieuwe bedrijvigheid (starters, snelle groeiers, vestiging van buitenlandse bedrijven in Nederland) stimuleert. Daartoe is een brede set aan randvoorwaarden ingericht. Denk hierbij aan een concurrerend fiscaal regime, open en transparante markten met vrije concurrentie, heldere en eenduidige wetten en regels, geen onnodig lange procedures en beperkte administratieve lasten. Maar ook zaken als een goed opgeleide, productieve beroepsbevolking, goede (digitale) infrastructuurle voorzieningen, heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen markt en overheid door onder meer een goede toezichtstructuur en een goed functionerend financieel systeem met voldoende beschikbaarheid van liquiditeit en kapitaal horen hierbij. Ook zet de overheid zich in om de kansen voor Nederlandse bedrijven voor het ondernemen van activiteiten in het buitenland te vergroten. In dit verband ijvert het kabinet via onderhandelingen in de WTO voor het vrijmaken van de wereldhandel en ondersteunt de overheid bedrijven die internationaal zaken doen door middel van subsidies en verzekeringen, enerzijds om activiteiten te stimuleren maar anderzijds ook om te voorzien in leemtes op de markt. Bovendien wordt voorzien in zogenaamde collectieve promotionele activiteiten (handelsmissies).

In de tweede plaats daagt het kabinet bedrijven specifiek uit tot meer ondernemerschap en innovatie van producten en productieprocessen om het groeivermogen van de Nederlandse economie te bevorderen:

- via een aantal meer generieke regelingen zoals de Wet Bevordering Speur en Ontwikkelingswerk (WBSO) en de borgstellingsregeling voor het MKB (BMKB);
- via een programmatische aanpak, waarbij de overheid samen met het bedrijfsleven en kennisinstellingen kansrijke sectoren probeert te versterken, zodat Nederland de internationale concurrentie aan kan gaan met hoogwaardige activiteiten. Het delen van kennis en kunde in netwerken tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en kennisinstellingen kan leiden tot meer economische groei. Zo zijn er onder meer innovatieprogramma's voor internationaal onderscheidende clusters waaronder HighTech Systems en Materialen, Watertechnologie en Food & Nutrition, en bestaat er een zestal gebiedsgerichte programma's voor de regionale Pieken in de Delta. Dat de programmatische aanpak positieve effecten heeft, blijkt onder meer uit de midterm review van de programmatische aanpak van het innovatiebeleid (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700 XIII, nr. 63).

### **Box 1 - Transitie in het industriebeleid sinds de jaren '80**

Het moderne industriebeleid zoals de overheid dat momenteel invult, is een reactie op het beleid in de jaren '80. Tot die tijd werd het industriebeleid gekenmerkt door een tamelijk omvangrijke en directe overheidsbetrokkenheid bij individuele bedrijven gericht op behoud van de werkgelegenheid in die bedrijven. Zo was de overheid actief betrokken bij de vorming van het RSV-concern en heeft zij nadien een langdurige en uiterst kostbare betrokkenheid gehad bij de strijd om de continuïteit van het concern. Deze strijd werd uiteindelijk verloren. Een geheel ander voorbeeld betreft DAF Trucks NV. Na het faillissement van DAF heeft de overheid actief meegewerkt aan een succesvolle doorstart van het bedrijf met een positieve uitwerking naar de gehele keten. Inmiddels maakt de onderneming alweer geruime tijd deel uit van het Amerikaanse Paccar en heeft zij een enorme groei en ontwikkeling doorgemaakt.

Sinds de jaren '80 heeft zich een trendbreuk in het industriebeleid voorgedaan: het accent is verschoven naar het faciliteren en stimuleren van succesvolle en kansrijke activiteiten die structureel bijdragen aan economische groei en werkgelegenheid. Het Nederlandse industriebeleid is daarmee primair voorwaardenscheppend geworden zodat succesvolle en kansrijke bedrijfsactiviteiten zich optimaal kunnen ontwikkelen. Met het versterken van sterke clusters, ook regionaal, in samenspraak met bedrijfsleven en kennisinstellingen wordt daarbovenop maatwerk geleverd.

### *Overwegingen bij eventuele individuele steun binnen het algemene industriebeleid*

De overwegingen voor eventuele steun aan individuele bedrijven passen binnen het bredere kader van het hierboven geschetste industriebeleid. Uit de geschetste rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven volgt dat terughoudendheid ten aanzien van steun aan individuele bedrijven op zijn plaats is. De overwegingen die het kabinet hanteert voor eventueel ingrijpen op individueel niveau zijn gebaseerd op de overwegingen uit een kabinetsbrief aan de Tweede Kamer uit 1997 (Kamerstukken II, 1997–1998; 25 080, nr. 26):

- Er gaat een verkeerde prikkel uit van een overheid als *lender of last resort* in situaties waarin betrokken marktpartijen tot het oordeel zijn gekomen dat een verantwoorde oplossing om de continuïteit van de onderneming veilig te stellen niet meer mogelijk is. Een overheid die tot een dergelijke rol snel bereid is, staat niet alleen de totstandkoming van een mogelijke oplossing tussen marktpartijen in de weg, maar zet in feite ook een premie op verkeerde investeringsbeslissingen en zou aldus onzorgvuldig ondernemingsgedrag kunnen uitlokken.
- Ervaringen uit diverse meer en minder omvangrijke reddingsoperaties die in het verleden met overheidsgeld zijn uitgevoerd, leren dat de economische dynamiek van een individuele onderneming en van de ontwikkeling van de markten waarin zij actief is, door marktpartijen veel beter is in te schatten en te waarderen dan door de overheid.
- Het is een gezonde dynamiek dat tijdens een economische neergang bedrijven gedwongen worden naar hun strategie en bedrijfsvoering te kijken: inefficiënte activiteiten worden beëindigd, overcapaciteit verdwijnt en nieuwe producten, diensten en productiemethoden krijgen een kans. Een faillissement – hoe pijnlijk ook voor betrokken ondernemers en werknemers – hoeft niet het einde te betekenen van de gezonde onderdelen van de betreffende onderneming. Hier kan de markt zijn werk doen door bijvoorbeeld een doorstart in afgeslankte vorm, al dan niet samen met nieuwe partners of met vers kapitaal.

### *Voorwaarden voor steun aan individuele bedrijven*

Voor de hoogst uitzonderlijke situatie dat de overheid buiten de generieke instrumenten om een beslissing moet nemen om wel of niet steun te verlenen aan een individueel bedrijf, worden in ieder geval de volgende criteria gehanteerd (gebaseerd op de kabinetsbrief uit 1997 (Kamerstukken II, 1997–1998; 25 080, nr. 26)):

- Vastgesteld moet worden of er sprake is van omvangrijk marktfalen. Hiervan zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn wanneer een bedrijf dat een centrale positie in een R&D netwerk inneemt dreigt om te vallen, met een groot verlies aan positieve externe effecten als gevolg<sup>1</sup>. Een ander voorbeeld betreft het dreigen om te vallen van een bedrijf dat een dienst levert waarvan veel andere bedrijven afhankelijk zijn, terwijl de levering van de betreffende dienst niet (op korte termijn) door een ander (vergelijkbaar) bedrijf voortgezet kan worden.
- Het belang van de onderneming voor de economie moet worden vastgesteld, waarbij naast de omvang van het verlies aan positieve externe effecten ook gekeken kan worden naar de aard en de omvang van de activiteiten en de langdurige schade die kan ontstaan indien de activiteiten van het bedrijf niet kunnen worden voortgezet. Ook schade in de vorm van een kettingreactie bij andere bedrijven kan hierbij worden meegenomen.
- Er is uitzicht op continuïteit en rendementsherstel van de onderneming.
- De overheidsbijdrage heeft een tijdelijk karakter.
- Private partijen leveren een substantiële bijdrage.
- De eventuele steunverlening moet verenigbaar zijn met de uitgangspunten van de gemeenschappelijke markt en de Europese Unie en dus passen binnen de Communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (zie bijlage 1 bij deze brief).
- Tot slot moet de overheid waakzaam zijn voor overheidsfalen. Overheidsingrijpen mag niet leiden tot marktverstoringen, het moet geen averechtse prikkels bij de ontvangende partij oproepen en de overheidsbijdrage moet daarbij recht doen aan het proportionaliteitsprincipe.

Bovenstaande voorwaarden zijn noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarden voor overheidssteun. Bij de uiteindelijke beoordeling van de steunverlening blijft enige discretionaire beleidsruimte over, omdat iedere bedrijfscase per definitie anders is en eigen karakteristieken en problemen kent. Tot in detail uitgewerkte criteria kunnen bovendien ontorechte verwachtingen of verkeerde prikkels oproepen.

#### **Box 2 – Recente steun voor financiële instellingen in moeilijkheden**

Anders dan bij de meeste ondernemingen, brengt het omvallen van een (omvangrijke) bank (of andere financiële instelling) het risico met zich mee dat het hele financiële systeem en daarmee de hele economie grote schade ondervindt. Dit risico wordt ook wel als systeemrisico aangeduid en kan gezien worden als bijzondere vorm van marktfalen: niet alleen het functioneren van de betreffende onderneming zelf, of de sector waarin deze actief is, wordt negatief beïnvloed, maar het functioneren van het hele systeem wordt negatief beïnvloed door het disfunctioneren van één onderdeel. De recente steunverlening aan enkele financiële instellingen past binnen de voorwaarden waaronder bedrijven in moeilijkheden geholpen kunnen worden, zoals in deze brief uiteengezet. Omvallen van een systeemrelevante financiële instelling zou grote schade aan de economie veroorzaken – voortkomend uit het systeemrisico, een vorm van marktfalen.

<sup>1</sup> Samenwerking tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en kennisinstellingen is belangrijk, omdat wanneer kennis en kunde in netwerken worden gedeeld dit leidt tot meer innovaties en meer economische groei.

### 3. De kredietcrisis: uitzonderlijke omstandigheden en knelpunten

De huidige crisis wijkt af van een «normale» conjuncturele neergang. De problemen in de financiële sector in combinatie met vraaguitval op mondiale schaal maken de crisis uitzonderlijk. Gegeven de specifieke kenmerken, diepte en duur van de crisis zijn de volgende drie knelpunten in het bijzonder van invloed op de mate waarin het bedrijfsleven kan aanhaken bij herstel en op de mate waarin economische schade op langere termijn kan worden beperkt:

- *Bedrijven ervaren kredietrestricties.* De bancaire kredietverlening staat als gevolg van de crisis onder druk. De meerderheid van de banken heeft voor het achtste achtereenvolgende kwartaal de criteria verscherpt bij het beoordelen van kredietaanvragen. Van de huidige kredietcrisis gaat, bovenop de verslechterende economische omstandigheden, een zelfstandige negatieve invloed uit op het kredietverschaffend vermogen van banken. Banken worden namelijk geconfronteerd met hogere buffereisen en moeilijker verkrijgbare en in ieder geval duurdere funding (het aantrekken van geld door banken). Banken hebben wellicht mede daardoor hun kredietvoorwaarden extra aangescherpt.
- *Investerings in (toekomstige) productiecapaciteit staan onder druk.* Over de periode 2008–2010 wordt een terugval in de voorgenomen investeringen verwacht van bijna € 25 miljard (cumulatief), dat is ruim een kwart van het totale investeringsniveau in 2009. Bedrijven kunnen gedwongen worden de focus op korte termijn kostenbesparende activiteiten te leggen. Zo komen investeringen in R&D en in innovatieprojecten extra onder druk te staan omdat deze veelal pas op langere termijn rendement opleveren. Ook investeringen in energiebesparing, duurzame energie en schone fossiele brandstof komen vanwege de lagere energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen extra onder druk te staan.
- *Menselijk kapitaal kan verloren gaan.* Het risico bestaat dat werknemers die gedurende de crisis werkloos worden niet meer in staat zijn om bij een aantrekkende economie weer een plek op de arbeidsmarkt te bemachtigen. Kennis en vaardigheden kunnen zijn verouderd, motivatie van werkzoekenden kan zijn afgenomen en werkgevers zijn vaak huiverig om mensen die langdurig werkloos zijn in dienst te nemen. Dit hysteresis-effect is een belangrijke reden waarom na sommige crises het BBP niet meer terugkeert naar het oorspronkelijke groeipad, maar een groeipad op een lager niveau volgt.

#### 3.1 Beleidsreactie op de kredietcrisis tot nu toe

Vanwege deze uitzonderlijke omstandigheden heeft het kabinet al veel maatregelen genomen om de economie te ondersteunen en de gevolgen van de kredietcrisis te beperken (zie box 3). Het kabinet hanteert bij de crisismaatregelen dezelfde uitgangspunten als voor het staand industriebeleid. Door de crisis ontstane knelpunten die de ontwikkeling van kansrijke bedrijfsactiviteiten in de weg staan, worden aangepakt en kansrijke bedrijfsactiviteiten die door de crisis (extra) onder druk komen, worden (extra) gestimuleerd. Hiertoe zijn ofwel bestaande generieke regelingen uitgebreid ofwel nieuwe generieke regelingen geïntroduceerd. De maatregelen richten zich dus primair niet op individuele bedrijven.

### Box 3 – Kabinetsmaatregelen in reactie op de kredietcrisis in het kort

- *Interventies financieel systeem:* verhogen depositogarantieregeling tot € 100 000, nationaliseren Fortis/ABN Amro, kapitaalinjecties AEGON, ING en SNS, garantiefonds van € 200 miljard.
- *Automatische stabilisatoren:* door het laten werken van de automatische stabilisatoren krijgt de economie een extra impuls van ongeveer € 60 miljard in 2009 en 2010.
- *Ondernemingsfinanciering:* om de vermogens- en liquiditeitspositie van bedrijven op peil te houden is onder meer de exportkredietverzekering verruimd, de borgstellingsregeling voor het MKB uitgebreid en is een Garantieregeling Ondernemersfinanciering in het leven geroepen. Ook duurzame investeringen kunnen hiermee geholpen worden.
- *Stimuleringspakket:* bijna € 6 miljard aan gerichte extra economische stimuleringsmaatregelen zijn vooral bedoeld om de effecten van de abrupte vraaguitval enigszins te dempen zodat in essentie gezonde bedrijven door de crisis kunnen komen. De maatregelen richten zich onder meer op het behoud van R&D-capaciteit (o.a. verhoging van de WBSO, de kenniswerkersregeling en tijdelijk extra ondersteuning voor private R&D op gebied van high tech systems) en het stimuleren van investeringen in duurzaamheid (o.a. extra middelen voor wind op zee, energiebesparing van huurwoningen, verruiming van de fiscale stimulering voor duurzame investeringen (VAMIL/MIA) en middelen voor ontwikkeling van een proeftuin voor elektrische auto's in Nederland), extra investeringen in infrastructuur en bouw, en lastenverlichting voor bedrijven.
- *Arbeidsmarkt:* er zijn diverse maatregelen genomen om de gevolgen van de crisis voor de arbeidsmarkt zoveel mogelijk te beperken. Genoemd kunnen worden de omschouwingsbonus, de (eerdere) bijzondere regeling WTV en de deeltijd-WW. Met de laatste twee wordt beoogd vakkennis zoveel mogelijk voor bedrijven te behouden. Ook worden bedrijven hiermee in staat gesteld de gevolgen van vraaguitval geleidelijker op te vangen.

### 3.2 Aanpassing instrumentarium ondernemingsfinanciering

Kenmerkend voor de huidige economische crisis is dat wereldwijd de risico's van kredietverlening zijn toegenomen en banken daarom voorzichtiger zijn in het verstrekken van krediet. Het kabinet heeft dan ook eerder aangegeven de situatie op de krediet- en vermogensmarkten nauwlettend in de gaten te houden (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 371, nr. 212).

Het kabinet onderkent dat het voor meer bedrijven moeilijker kan zijn geworden om krediet te krijgen. Hoewel de cijfers over het verlenen van kredieten voorlopig geen aanleiding geven te concluderen dat er sprake is van een daling in kredietverlening die niet binnen de huidige conjunctuurele situatie (inclusief de kapitaalpositie van de banken) zou passen, is er wel sprake geweest van een neerwaartse niveaucorrectie na de verdieping van de kredietcrisis. De hoeveelheid kredieten die verstrekt is onder nieuwe contracten groeit sinds september 2008 gemiddeld niet meer. Ook krijgt het kabinet signalen van het bedrijfsleven dat het lastig is om aan krediet te komen. Onderzoek van EIM geeft aan dat het aantal afgewezen kredietaanvragen voor het MKB tussen december 2008 en augustus 2009 gestegen is van 12% naar 25%. Voor het grootbedrijf ligt het percentage afgewezen kredietaanvragen op circa 25%. Onderzoek van Deloitte geeft aan dat CFO's van 54 grote Nederlandse ondernemingen de beschikbaarheid van krediet problematisch vinden en de prijs ervan hoog. Ook in Duitsland zijn volgens de Duitse regering signalen dat het verkrijgen van kredieten voor bedrijven vooral de eerste helft van volgend jaar moeilijk wordt.

Negatieve bedrijfsresultaten hebben de eigenvermogenspositie van bedrijven aangetast. Bedrijven hebben er belang bij over voldoende risicodragend vermogen (buffervermogen) te kunnen beschikken om

vreemd vermogen (kredieten) te kunnen aantrekken. Bedrijven onder vinden echter moeilijkheden bij het aantrekken van buffervermogen. Vermogensverschaffers zoals *private equity*, *venture capital* en *informal investors* hebben door de crisis op de financiële markten aanzienlijke vermogensverliezen geleden, waardoor zij terughoudender zijn geworden met het beschikbaar stellen van (nieuw) buffervermogen en het uitzetten daarvan. Op de beurs is het klimaat om eigen vermogen op te halen verbeterd, maar nog niet goed. De winstvooruitzichten voor het bedrijfsleven zijn nog steeds zwak terwijl de risico's zijn toegenomen, zodat weinig beleggers belangstelling zullen hebben voor nieuwe aandelen.

De bovenstaande ontwikkelingen brengen het risico met zich mee dat zodra het herstel inzet, bedrijven onvoldoende middelen hebben waarmee herstel gefinancierd kan worden, terwijl tijdens een economische opleving de financieringsbehoefte van bedrijven naar verwachting toeneemt. Investerings blijven dan uit met als gevolg dat het economisch herstel onnodig vertraagd wordt.

#### *Aanpassingen instrumentarium ondernemingsfinanciering<sup>1</sup>*

Deze analyse heeft het kabinet aanleiding gegeven tot een aantal aanpassingen binnen het bestaande financieringsinstrumentarium. Dit instrumentarium heeft het karakter van een vangnet: in die gevallen dat in de kern gezonde bedrijven geen financiering via de markt kunnen krijgen, terwijl dit onder normale omstandigheden wel zou lukken, kunnen de regelingen gebruikt worden.

Tabel 1 vermeldt de aanpassingen in het instrumentarium ondernemingsfinanciering die het kabinet naar aanleiding van de geconstateerde knelpunten wil doorvoeren.

Maatregel	Oogmerk
Ophoging plafond GO van € 50 miljoen naar € 150 miljoen per bedrijf	Het aantrekken van vreemd en achtergesteld vermogen door ook grotere bedrijven vergemakkelijken
Intentie om bankgaranties onder de GO te brengen (voorwaarden worden op korte termijn onderzocht)	Ondersteuning bedrijven in de bouw en kapitaalgoederen industrie
Verlenging uitbreidingen BMKB en GO tot eind 2010	Economisch herstel ondersteunen
Ophoging plafond Groeifaciliteit voor aandelen en achtergestelde leningen van € 5 miljoen naar € 25 miljoen per bedrijf	Het aantrekken van risicodragend vermogen door ook grotere MKB-bedrijven vergemakkelijken

Zoals aangegeven signaleert het kabinet het risico dat investeringen onvoldoende gefinancierd kunnen worden zodra het herstel inzet. Mede omdat in een periode van economisch herstel de financieringsbehoefte onder bedrijven toeneemt, is het belangrijk om er voor te waken dat de genomen stimuleringsmaatregelen te snel worden teruggedraaid. Daarom is besloten dat de opgehoogde GO en de uitbreiding van de BMKB in ieder geval tot eind 2010 gaan gelden. De GO zou aflopen per 6 maart 2010. De uitbreiding van de BMKB kent formeel geen tijdelijkheid, maar wel is bepaald dat er begin 2010 een evaluatiemoment komt om te beslissen over een eventuele verlenging.

Het instrumentarium wordt als volgt aangepast<sup>2</sup>:

- Een eerste aanpassing is een verhoging van het maximum garantiebedrag van de regeling Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) naar € 150 miljoen. Het huidige financieringsinstrumentarium voorziet niet in een stimulans aan banken voor het verstrekken van leningen in het segment van boven de € 50 miljoen, terwijl bedrijven in dit segment

<sup>1</sup> Gelijkijdig met deze brief ontvangt uw Kamer de toegezegde rapportage over de stand van zaken van het gebruik van het financieringsinstrumentarium. In deze rapportage zal tevens worden ingegaan op de aan uw Kamer gedane toezeggingen rondom eigen inbreng DGA's en extra mogelijkheid opschorten aflossingen binnen de BMKB, deelname van de gezondheidszorg binnen de GO en de aanpassingen van de scheepsbouwregeling.

<sup>2</sup> De aanpassingen van het instrumentarium zullen worden vormgegeven onder de huidige bestaande garantieplafonds. Het ministerie van Economische Zaken maakt een bufferreservering om eventuele schade op de EZ begroting op te vangen.

- niet groot genoeg zijn om zich te kunnen wenden tot de markt voor bedrijfsobligaties (waarop geld op dit moment ruim voorradig is).
- Het kabinet heeft de intentie om bankgaranties onder de GO te brengen. De voorwaarden (premiestelling, technische uitwerking) zullen op korte termijn onderzocht worden. Bedrijven in de kapitaal-goederenindustrie (turn key projecten) en de bouw moeten vaak vooraf bankgaranties afgeven aan de (potentiële) opdrachtgever. Alhoewel het hier niet gaat om verstrekt krediet gaan deze bankgaranties desalniettemin vaak ten koste van andere onderdelen van het financieringspakket dat banken aan deze bedrijven verstrekken.
  - Een derde aanpassing is dat het maximum garantiebedrag onder de Groeifaciliteit wordt opgehoogd van € 5 miljoen naar € 25 miljoen per bedrijf. Bij de groeifaciliteit garandeert de overheid 50% van aandelenkapitaal en/of achtergestelde leningen die door participatiemaatschappijen en banken aan MKB-bedrijven worden verstrekt. Doel van deze uitbreiding is om ook grotere in de kern gezonde bedrijven te ondersteunen in het verkrijgen van risicodragend (buffer)vermogen.

Het kabinet erkent dat voor veel bedrijven de beschikbaarheid van buffervermogen reeds een knelpunt kan zijn. Bovenstaande aanpassingen sluiten aan op deze problematiek. De ministeries van Economische Zaken en Financiën bekijken momenteel in overleg met zowel banken als institutionele beleggers (mede in het licht van de motie-Hamer) mogelijkheden om deze bufferproblematiek verder te ondervangen.

De bufferproblematiek is de afgelopen maanden voor zowel diverse marktpartijen als de Kamer aanleiding geweest om de overheid te benaderen met initiatieven die er op gericht zijn om ook niet-bancaire middelen beschikbaar te maken voor financiering van Nederlandse bedrijven. In dit verband memoreer ik de moties Omtzigt/Tang en Blanksma/Smeets waarin mij gevraagd is de regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) in staat te stellen het midden en kleinbedrijf aan extra risicodragend vermogen te helpen. Naar aanleiding van de motie Omtzigt/Tang is samen met de ROM's een verkenning uitgevoerd naar het aantrekken van vreemd vermogen (bij EIB of andere instellingen) door de ROM's. Uit de eerste analyse blijkt dat dit een moeilijk begaanbare weg is, die bovendien weinig effectief lijkt te zijn. Het uitvoering geven aan de motie Blanksma/Smeets zou in de praktijk slechts een beperkt bereik hebben omdat alleen LIOF over beperkte liquiditeiten blijkt te beschikken die voor dit doel ingezet kunnen worden. Met het in deze brief voorgestelde aanvullende pakket maatregelen op het gebied van financiering kom ik mede tegemoet aan de in de beide moties onderkende knelpunten op het gebied van financiering.

Overheid, ondernemersorganisaties en de banken onderkennen de problematiek op het terrein van ondernemingsfinanciering. Om deze problemen het hoofd te bieden werken deze partijen gezamenlijk met het ministerie van Economische Zaken aan een aantal afspraken rondom het vergroten van de bekendheid en het gebruik van de bestaande financieringsinstrumenten, en het opzetten van een kredietdesk. Intensivering van de communicatie rondom de financieringsregelingen zal zich richten op zowel de bekendheid als het gebruik van deze instrumenten door de banken, ondernemers en ook intermediaire organisaties en adviseurs.

#### *Individuele bedrijven*

Met bovenstaande aanpassingen is een adequaat en toegankelijk stelsel van generieke regelingen beschikbaar waarmee in de kern gezonde bedrijven geholpen kunnen worden om de economische crisis door te komen. Het kabinet ziet daarom geen reden om de voorwaarden voor



steun aan bedrijven in moeilijkheden zoals deze sinds 1997 gelden, aan te passen. Wel geldt dat eventuele individuele steun aan bedrijven binnen de tijdelijke communautaire kaderregeling<sup>1</sup> (zie ook bijlage 1) slechts toegepast kan worden voor bedrijven die op 1 juli 2008 nog niet in moeilijkheden waren.

Dit betekent evenwel niet dat het kabinet niets voor bedrijven met grote economische en maatschappelijke betekenis in moeilijkheden kan en wil betekenen, ook wanneer deze niet aan de voorwaarden mochten voldoen. Een faciliterende rol voor de overheid ligt in veel gevallen meer voor de hand dan een financiële. De overheid kan zich bijvoorbeeld inzetten om partijen bij elkaar te brengen of een bedrijf helpen het generieke instrumentarium maximaal te benutten.

#### **4. Conclusie**

De motie Ten Hoopen/Gesthuizen vraagt in het licht van de huidige uitzonderlijke economische omstandigheden naar de voorwaarden waaronder bedrijven in moeilijkheden kunnen worden geholpen. De visie van het kabinet op de voorwaarden voor steun aan individuele bedrijven past binnen het bredere kader van het huidige industriebeleid. Het Nederlandse industriebeleid richt zich op versterken van de structurele economische ontwikkeling: enerzijds door een concurrerend ondernemings- en vestigingsklimaat te bewerkstelligen, anderzijds door het versterken van (potentiële) economische sterktes. Het beleid schept hiermee de voorwaarden voor de ontwikkeling van kansrijke bedrijfsactiviteiten. Terughoudendheid ten aanzien van steun aan individuele bedrijven past hierbij. Er gelden strenge criteria voor eventuele individuele steunverlening.

Het uitzonderlijke karakter van de huidige crisis (een financiële crisis gevolgd door een wereldwijde recessie) heeft extra maatregelen nodig gemaakt. Ook de kabinetsmaatregelen in reactie op de crisis passen binnen het algemene industriebeleid: knelpunten worden aangepakt via generiek beleid om de bedrijvigheid op gang te houden en het groeivermogen van de Nederlandse economie te versterken.

Nadere analyse en monitoring geven aan dat op het gebied van ondernemingsfinanciering er momenteel echter nog enkele knelpunten bestaan waarvoor het huidige instrumentarium geen soelaas biedt. Vele contacten van het kabinet met bedrijven en banken ondersteunen dit beeld. Daarom wordt het generieke instrumentarium aangepast en werkt het kabinet met banken en het bedrijfsleven aan enkele afspraken rond het gebruik en bekendheid van de instrumenten. Daarmee meent het kabinet te beschikken over een adequaat en toegankelijk stelsel van generieke regelingen waarmee in de kern gezonde bedrijven in deze moeilijke tijden ondersteund kunnen worden. Er is dan ook geen reden om de voorwaarden voor individuele steun aan bedrijven te herzien. Natuurlijk blijft de overheid een open oor en oog houden voor individuele bedrijven die door de economische crisis in problemen raken. Daarbij kan de overheid bijvoorbeeld een faciliterende rol spelen.

De minister van Economische Zaken,  
M. J. A. van der Hoeven

---

<sup>1</sup> Tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis, Publicatieblad EU C 16 van 22 januari 2009.

**EU-regels voor ondernemingen in moeilijkheden**

Voor ondernemingen in moeilijkheden heeft de Europese Commissie één reguliere staatssteunregeling. Het betreft de Communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden<sup>1</sup>. Deze richtsnoeren zijn onlangs verlengd en zullen worden toegepast tot en met 9 oktober 2012. Als aanvulling op deze richtsnoeren mag voor ondernemingen die op 1 juli 2008 niet in moeilijkheden waren ook de tijdelijke communautaire kaderregeling – inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economisch crisis – toegepast worden.<sup>2</sup> Een eventuele maatregel onder de reddings- en herstructureringsrichtsnoeren zal gemeld moeten worden bij de Europese Commissie. Voor toepassing van het tijdelijk kader is melding bij de Europese Commissie en goedkeuring van een algemene regeling voldoende voor toepassing. Aparte EU richtsnoeren zijn van toepassing op staatssteun aan financiële instellingen.

**Wat is een onderneming in moeilijkheden volgens de Europese Commissie.**

Een onderneming verkeert kort geformuleerd in moeilijkheden wanneer zij niet in staat is – noch met haar eigen middelen, noch met middelen die haar eigenaren/aandeelhouders of haar schuldeisers bereid zijn in te brengen – de verliezen te stelpen die zonder externe steun van de overheid op korte of middellange termijn vrijwel zeker tot het faillissement van de onderneming zouden leiden.<sup>3</sup> De onderneming dient in zijn geheel in moeilijkheden te zijn en niet slechts een onderdeel van de onderneming.

**Reddingsfase**

Indien een onderneming in moeilijkheden is mag reddingssteun verleend worden om de onderneming draaiende te houden. Het doel van reddingssteun is een korte overbruggingsperiode van 6 maanden naar de herstructureringsfase. Deze steun mag alleen worden gegeven in de vorm van leningen (of garanties daarop), waarvoor marktrente verschuldigd is. Andere steunvormen zijn niet toegestaan, omdat andere vormen van steun niet gemakkelijk teruggedraaid kunnen worden. Binnen zes maanden dient de onderneming een herstructureringsplan aan de Commissie voor te leggen. De steun mag slechts een éénmalig karakter hebben.

**Herstructureringsfase**

Aan de Europese Commissie dient een herstructureringsplan te worden voorgelegd ter goedkeuring. Na goedkeuring dient dit plan nauwgezet uitgevoerd te worden. Structureel verliesgevende activiteiten zullen moeten worden afgestoten. Na herstructurering zal de onderneming dusdanig moeten opereren dat alle kosten gedekt worden. De marktpositie van de onderneming zal minder dominant worden, zeker als de sector kampt met overcapaciteit. De steun aan de onderneming moet tot een minimum beperkt blijven om de concurrentieverhoudingen binnen de EU zo min mogelijk te verstoren. De Commissie zal jaarlijkse verslaglegging over het uitgevoerde plan eisen en zal erop toezien dat het plan volledig conform haar goedkeuring wordt uitgevoerd. Gedurende de volgende tien jaar komt de onderneming niet meer voor reddings- en herstructureringssteun in aanmerking.

<sup>1</sup> Publicatieblad EU C 244 van 1 oktober 2004.

<sup>2</sup> Publicatieblad EU C 83 van 7 april 2009.

<sup>3</sup> Zie punt 2.1 van de reddings- en herstructureringsrichtsnoeren, Publicatieblad EU C 244 van 1 oktober 2004.

### **Crisismaatregel van december 2008**

De tijdelijke communautaire kaderregeling<sup>1</sup> voorziet in de mogelijkheid om crisismaatregelen toe te passen voor ondernemingen die op 1 juli 2008 nog niet in moeilijkheden waren, maar pas daarna in moeilijkheden zijn geraakt. Voor deze ondernemingen bestaat de mogelijkheid om, na melding van een regeling bij de Europese Commissie, gebruik te maken van deze crisismaatregelen. Nadrukkelijk dient hierbij opgemerkt te worden dat het om een tijdelijk kader gaat dat geldig is tot en met 31 december 2010.

De mogelijkheden onder dit tijdelijke kader variëren van beperkte steun tot € 500 000, garantiemortgage, verhoogde garantiepercentages, rentesubsidie tot een vereenvoudiging voor de bewijslast bij exportkrediet financiering. Van deze mogelijkheden gebruikt Nederland tot op dit moment alleen de beperkte steun tot € 500 000, waarvoor een algemene regeling bij de Europese Commissie is aangemeld en goedgekeurd. De overige mogelijkheden worden (nog) niet gebruikt.

---

<sup>1</sup> Tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis, Publicatieblad EU C 16 van 22 januari 2009.

**De Nederlandse aanpak van de crisis in relatie tot die van de landen om ons heen**

De crisis raakt verschillende landen in verschillende mate en op verschillende gebieden. Dit betekent dat maatregelen die in het ene land goed werken, niet per definitie succesvol zijn in een ander land. Toch is een aantal algemene tendensen te onderscheiden in de maatregelen die verschillende landen hebben getroffen. In bijna alle EU-lidstaten worden, net als in Nederland, veel maatregelen getroffen om de effecten van de kredietcrisis op de reële economie te verminderen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan maatregelen als de werktijdverkorting, regelingen om kredietstromen naar met name het MKB op gang te houden (bijvoorbeeld via garantieregelingen), maatregelen om R&D-investeringen op peil te houden, sloopregelingen voor auto's, toerismevouchers voor consumenten, investeringen in infrastructuur, maatregelen om de bouw te stimuleren en BTW-verlagingen op bepaalde producten.

Daarnaast maken bijna alle lidstaten ook gebruik van (een deel van de) mogelijkheden onder het tijdelijk verruimde staatssteunkader. De mogelijkheden onder deze tijdelijke communautaire kaderregeling<sup>1</sup> variëren van beperkte steun tot € 500 000, garantiepremiesubsidie, verhoogde garantiepercentages, rentesubsidie tot een vereenvoudiging voor de bewijslast bij exportkrediet financiering. Hiervan wordt de beperkte steun te verlenen tot een bedrag € 500 000 verreweg het meest gebruikt. Ook Nederland heeft een dergelijke regeling bij de Europese Commissie gemeld en goedgekeurd gekregen.

Bovendien zijn in verschillende lidstaten industrie fondsen opgericht waaruit leningen aan bedrijven worden verstrekt. Zo heeft Duitsland het «Wirtschaftsfonds» opgericht met een budget van € 75 miljard voor garanties en € 40 miljard voor kredieten. Dit fonds valt onder het tijdelijk verruimde steunkader. Soortgelijke fondsen maar van minder grote omvang bestaan in enkele andere Europese landen. De exacte werking en de effectiviteit van deze fondsen is nog moeilijk in te schatten. Eind dit jaar moeten lidstaten aan de Europese Commissie rapporteren over de uitvoering van de onder het tijdelijke steunkader goedgekeurde nationale regelingen.

De Nederlandse aanpak komt overeen met die van andere EU-lidstaten. De inspanningen zijn er onder meer op gericht de knelpunten op het terrein van ondernemingsfinanciering aan te pakken en om kansrijke activiteiten op het terrein van duurzaamheid en innovatie te stimuleren. De wijze waarop bijvoorbeeld kredieten en garanties aan bedrijven worden verstrekt, vertoont wel verschillen.

---

<sup>1</sup> Tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis, Publicatieblad EU C 16 van 22 januari 2009.