

Vergaderjaar 1997–1998

25 080

Financiële relaties met grote ondernemingen

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 november 1997

1. Inleiding

Op 26 juni jl. heeft de Kamer gesproken over het rapport van de Rekenkamer over «Financiële relaties met grote ondernemingen». In het debat zijn de uitgangspunten aan de orde geweest die de overheid hanteert, wanneer zij geconfronteerd wordt met een verzoek om financiële ondersteuning van de kant van ondernemingen die in moeilijkheden zijn komen te verkeren. Van uw kant is gevraagd om een nadere precisering van **het handelingskader van de overheid** in dit soort gevallen. In het afrondende debat met de Kamer over Fokker op 24 september jl. is dit thema ook aan de orde geweest. Deze brief komt hieraan tegemoet en geeft, waar mogelijk, een verdere uitleg aan de criteria die reeds eerder – met name in de Industriebrief van 1993 – zijn verwoord. Ook wordt aandacht besteed aan de uitvoeringsaspecten bij individuele steunverlening. Bij het opstellen van deze brief is rekening gehouden met de discussies rond het Rekenkamerrapport, en is gebruik gemaakt van de recente ervaringen opgedaan met industriedossiers als Fokker en DAF.

Hoewel het geen onderdeel uitmaakt van de vraagstelling van de zijde van uw Kamer als zodanig, ben ik van mening dat een nadere beschrijving van de beleidsopstelling van de overheid ten aanzien van bedrijven die in continuïteitsproblemen geraken, niet goed mogelijk is zonder een korte schets van de uitgangspunten van het industriebeleid in meer algemene zin. Men kan deze beleidsvraagstukken immers niet los van elkaar zien.

2. Relatie tot het industriebeleid in algemene zin

In het economisch stelsel zoals we dat in Nederland kennen, ligt de verantwoordelijkheid voor beslissingen over aard en richting van bedrijfsinvesteringen en productie – uiteraard binnen de gestelde wettelijke kaders – bij het bedrijfsleven. Op de overheid rust primair de verantwoordelijkheid voor de zorg voor een aantrekkelijk vestigings- en investeringsklimaat voor industriële en dienstverlenende bedrijven.

Zonder er een extreem zwart-wit beeld van te willen maken, passen majeure interventies van overheidswege, die er op neerkomen dat de overheid de besturing van individuele bedrijven overneemt, in beginsel niet in dit model. Dat is ook de reden dat de Nederlandse overheid zich relatief terughoudend opstelt ter zake van subsidieverlening aan het bedrijfsleven. Ik mag u hiervoor verwijzen naar het onlangs gepubliceerde Vijfde Steunoverzicht inzake de Europese steunverlening afkomstig van de Europese Commissie, waarover ik binnenkort de Kamer zal informeren.

Voor het scheppen van gunstige condities voor het bedrijfsleven staat de overheid een brede mix van beleidsinstrumenten ter beschikking, uiteenlopend van instrumenten van macro-economische aard (zoals de vermindering van de collectieve lastendruk en adequate marktwerking), en van instrumenten op meso-niveau (bijvoorbeeld infrastructuur en onderwijs) tot meer specifiek op de industrie en dienstensector toegesneden maatregelen.

Bij deze laatste categorie, het industriebeleid in enge zin, gaat het onder andere om de volgende beleidsinstrumenten:

maatregelen gericht op de bevordering van onderzoek en ontwikkeling. In belangrijke mate gaat het er hierbij ook om bedrijven tot samenwerking te brengen, zowel onderling, als met de kennisinfrastructuur. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar de nota Kennis in Beweging¹, en de recente nota «Kansen door synergie» over clustervorming in de marktsector;

- maatregelen gericht op de stimulering van de invoering van informaticatoepassingen in brede zin (zie onder meer het actieprogramma elektronische snelwegen);
- maatregelen gericht op de bevordering van onze export;
- faciliteiten om bedrijven te helpen met hun ondernemingsfinanciering in situaties waar de structuur van onze kapitaalmarkt te kort schiet. Het gaat hier om instrumenten op basis van marktconforme voorwaarden, zoals de regeling Bijzondere Financiering en de Industriefaciliteit. In de bijlage is een kort overzicht van deze financieringsinstrumenten opgenomen.

3. Uitgangspunten van het beleid t.a.v. bedrijven in moeilijkheden

Hier is de vraag aan de orde wat de opstelling van de overheid is ten aanzien van bedrijven in moeilijkheden, waarvoor noch vanuit de markt noch via de reguliere financieringsinstrumenten van de overheid, een adequate oplossing is gevonden.

In de Industriebrief van 1993² heeft mijn ambtsvoorganger reeds het principe vastgelegd dat de problematiek van bedrijven die in continuïteitsproblemen zijn komen te verkeren, geen verantwoordelijkheid is van de overheid. Dit uitgangspunt geldt ook thans onverkort. Conform de algemeen geldende principes met betrekking tot de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en particuliere bedrijfsleven, zijn in ons economisch stelsel de onderneming en de daarbij betrokken partijen (aandeelhouders, financiers e.d.) verantwoordelijk voor de resultaten van de gemaakte investeringsbeslissingen, ook in situaties waarin van dusdanig negatieve resultaten sprake is dat de continuïteit van de onderneming wordt bedreigd.

De overheid is in beginsel geen «lender of last resort» in situaties waarin betrokken marktpartijen kennelijk 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

¹ Nota Kennis in Beweging, Kamerstukken II, 1994/1995, 24 299, no.1, 21 juni.

² Industriebeleid in de jaren negentig, Kamerstukken II, 1992/1993, 23 031, nr. 1.

oplossing tussen marktpartijen in de weg, maar zou in feite ook een premie zetten op verkeerde investeringsbeslissingen en aldus onzorgvuldig ondernemingsgedrag uitlokken. Voorts leert de ervaring, opgedaan met steunverlening in de jaren '70 en '80, dat als eenmaal financiële verplichtingen door de overheid t.a.v. een bedrijf in moeilijkheden zijn aangegaan, een herhaald beroep door het desbetreffende bedrijf op steunverlening in de praktijk heel moeilijk te negeren is. Om al die redenen is een zeer terughoudende opstelling van de overheid t.a.v. dergelijke steunverzoeken geboden. Als algemeen uitgangspunt huldigt de overheid dan ook het principe dat reddingsoperaties een zaak moeten zijn van marktpartijen.

Ook heeft de ontwikkeling en voltooiing van de gemeenschappelijke markt bijgedragen aan het besef – ook in andere landen – dat individuele steunverlening aan bedrijven niet past bij het streven naar eerlijke concurrentieverhoudingen. Het succes van bedrijven dient met name gebaseerd te zijn op eigen strategie, kunnen en efficiëntie en niet op de omvang van bijdragen van overheden. Het is de taak van de Europese Commissie om op te treden tegen concurrentievervalsingen door steunverlening aan individuele bedrijven in moeilijkheden. De Nederlandse regering steunt de Europese Commissie daarin. Bij een dergelijke opstelling hoort een nationale opstelling die daarmee spoort.

Ondanks dit algemeen afwijzende principe kan er in bepaalde gevallen van zodanig bijzondere omstandigheden sprake zijn dat de overheid, geconfronteerd met een steunverzoek, in afwijking van het algemene principe, toch steunverlening kan overwegen. In zulke gevallen moet voldaan zijn aan een aantal essentiële voorwaarden.

Omdat het hier per definitie gaat om zeer uitzonderlijke gevallen, is het niet mogelijk om vooraf deze voorwaarden zodanig sluitend te formuleren, dat het uiteindelijke oordeel, of in een bepaald geval inderdaad een rol voor de overheid is weggelegd en zo ja welke, een louter «mechanistische» kan zijn. Doordat de omstandigheden die zich in de praktijk kunnen voordoen te zeer uiteenlopend zijn, is bij de beleidsafweging ruimte voor een discretionair beleidsoordeel noodzakelijk.

Bij het uiteenlopen van de omstandigheden speelt bijvoorbeeld ook een rol in welke fase de onderneming op het moment van de steunaanvraag verkeert. Is er sprake van ernstige en acute liquiditeitsproblemen of is dat stadium nog niet bereikt.

Overigens zou bij vooraf te zeer uitgewerkte criteria en voorwaarden het risico ontstaan dat bedrijven misplaatste verwachtingen gaan koesteren: «mijn situatie past binnen de gestelde criteria (of erger nog, ik kan de situatie zo plooiën dat zij past op de criteria) en dus zal de overheid mij wel te hulp schieten als het mis gaat.» Nogmaals zij opgemerkt dat voldoen aan deze voorwaarden noodzakelijk maar niet voldoende is voor het toekennen van steun.

Opgemerkt zij, dat ook als de overheid tot het oordeel zou komen dat er in een bepaald geval sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals bovenbedoeld, en er sprake is van een continuïteitsbedreiging, dan nog moet de overheid zich de vraag stellen of de markt niet gewoon zijn werking moet hebben en derhalve toch een surséance (of faillissement) de aangewezen weg is. Immers, via een faillissement zal vaak voor de sector als geheel een gezondmakend effect kunnen optreden, zeker als er sprake is van overcapaciteit. Daarnaast bestaat er de kans dat activiteiten na faillissement worden voortgezet in een gezonde nieuwe onderneming of, via overname, andere bedrijven versterken.

4. Recente ervaringen

Alvorens nader in te gaan op de voorwaarden te verbinden aan een eventuele rol van de overheid bij ondernemingen in continuïteitsproblemen, wordt ingegaan op enige recente ervaringen opgedaan met industriedossiers als DAF ('93) en Fokker ('95-'97). Deze ervaringen tonen nog eens aan met welke complexe afwegingen en risico's de overheid te maken krijgt als zij met reddingsoperaties wordt geconfronteerd.

Beide dossiers hebben opnieuw bevestigd dat de oorzaak van de problemen van een onderneming die zijn voortbestaan bedreigd ziet, veelal te maken heeft met een complex van factoren en niet ligt bij één element van de bedrijfsvoering, in casu de financiële dimensie. De oplossing voor de gerezen problemen moet daarom dan ook vaak veel meer elementen omvatten dan alleen het verschaffen van additionele financiële middelen. Daarbij heeft de ervaring nog eens geleerd dat hoe groter de complexiteit, hoe lastiger het wordt om partijen te vinden die aan de oplossing willen bijdragen. Een groter aantal onzekere factoren zal men beschouwen als een vergroting van de risico's. In dit opzicht was het Fokker-dossier veel ingewikkelder dan DAF, omdat het duidelijk maken van langere termijnperspectieven vanwege de onzekere mondiale ontwikkelingen in een sector als de vliegtuigbouw een moeilijke zaak is. Het gaat hierbij om vraagstukken van overcapaciteit, concurrentieverhoudingen, die mede bepaald worden door politieke factoren, ontwikkelingen in de luchtvaart en dergelijke. Deze complexiteit bepaalt ook mede of een redding voor surséance of faillissement nog mogelijk is.

Voorts is opnieuw gebleken dat het voor de slaagkans van een reddingsoperatie essentieel is, dat er naast de overheid ook andere stakeholders zijn die baat hebben bij een redding of doorstart van de betreffende onderneming. Met name de betrokkenheid van financiële instellingen is in dit verband van belang. Hierbij zij opgemerkt dat men – ook als de eerder tot stand gekomen betrokkenheid van de overheid op basis van het «private-investeerder-beginsel» door andere stakeholders steeds is onderkend – de overheid een veel groter aandeel in de operatie zal willen toedelen dan op basis van het «private investeerders beginsel» verwacht zou mogen worden (proportionaliteit). Zo vroeg DASA aanzienlijk meer aan de overheid dan het aandeel van de Staat zou rechtvaardigen.

De ervaring leert dat ondernemingen er verkeerd aan doen te veronderstellen dat de overheid uiteindelijk wel bereid zal zijn hun continuïteit veilig te stellen. Een onderneming zal dan ook terdege met de mogelijkheid van faillissement rekening moeten houden en zal zich daarop ook tijdig moeten voorbereiden. Indien businessplannen nog ontwikkeld moeten worden tijdens een surséance of faillissement, draagt dit grote risico's voor een eventuele doorstart in zich. Snelheid is immers om meerdere redenen een vereiste.

Zowel in het geval van DAF als van Fokker is – overigens op verschillende wijze – sprake geweest van een faillissementssituatie. Op grond van de ervaring daarmee opgedaan is de indruk ontstaan dat de Nederlands faillissementspraktijk bij grote en complexe gevallen slechts beperkte mogelijkheden biedt om de onderneming die in betalingsmoeilijkheden verkeert en in surséance of in faillissement terecht komt, voort te zetten. Zo lijkt de periode waarin betalingen kunnen worden opgeschort (surséance) aan de korte kant. Het verdient overweging om het bestaan van dergelijke beperkingen nader te onderzoeken, mede in vergelijking tot de praktijk op dit vlak in andere landen (zie bij voorbeeld de Verenigde Staten).

Verder leert de ervaring dat de betrokkenheid van de overheid op een geloofwaardige manier eenmalig dient te zijn. Anders ontstaat het gevaar dat de onderneming ervan uitgaat dat de overheid als stakeholder in het vervolg ook wel zal bijspringen. De overheid als aandeelhouder mag geen vangnetgevoel creëren.

Essentieel voor deze geloofwaardigheid is, dat de onderneming na de reddingsoperatie geheel op eigen benen kan staan en duidelijk als zodanig gezien wordt. Een goed businessplan, een uitstekend management en een solide balans zijn hiervoor cruciaal.

Overigens dient de onderneming alvorens een steunaanvraag bij de overheid in te dienen zich te realiseren, dat de betrokkenheid van de overheid bij een reddingsoperatie mee zal brengen dat de onderneming gedurende lange tijd onderwerp kan zijn van politieke en publieke belangstelling. Ook in termen van informatieverschaffing c.q. verantwoordingsplicht van de onderneming heeft de betrokkenheid van de overheid voor de onderneming aanzienlijke consequenties.

Al met al hebben de recente ervaringen met steunoperaties geleerd dat daaraan voor de overheid grote risico's zijn verbonden. Alleen in zeer uitzonderlijke situaties kan daarom voor de overheid een rol zijn weggelegd.

5. Voorwaarden voor overheidsoptreden

In de discussie over het Rekenkamerrapport «Financiële relaties met grote ondernemingen» is uitvoerig ingegaan op de voorwaarden die de overheid in acht moet nemen indien een onderneming in moeilijkheden zich met een verzoek om steun tot de overheid richt. De Rekenkamer heeft hiervoor een normenkader gehanteerd, dat is gebaseerd op de ervaringen met de RSV-enquête en waarin ook het beleid (Industriebrief 1993) en de ervaringen die nadien zijn opgedaan zijn verwerkt. Ik zal hieronder nader ingaan op dit kader, dat in grote lijnen zeker bruikbaar is, mits daarbij bedacht wordt dat het niet gaat om normen met de verbindende kracht van wetten, maar om beleidsnormen met een grote discretionaire ruimte.

Aan de wens van de Rekenkamer te komen tot een éénvormig, vooraf bepaald normenkader kan echter niet worden voldaan. Dit heeft te maken met het eerder geschetste dilemma, dat een dergelijk kader averechts kan uitwerken: hoe gedetailleerder de voorwaarden omschreven worden, hoe groter de kans dat daarmee een beroep op de overheid wordt uitgelokt.

Een prealabele voorwaarde ten aanzien van eventuele steunverlening is dat een overheidsbijdrage verenigbaar dient te zijn met de uitgangspunten van de gemeenschappelijke markt in de Europese Unie. Er dient voorkomen te worden dat door de overheidsinterventie concurrentievervalsing, zowel in Nederland, als op de gemeenschappelijke markt, ontstaat. Wat dit laatste aspect betreft vormt het staatssteuncontrolebeleid van de Europese Commissie een belangrijke randvoorwaarde¹. Het gaat hier om artikel 92 en 93 van het EG-verdrag. De Commissie voert een stringent beleid ten aanzien van steun aan individuele bedrijven in moeilijkheden. Elke oplossing met betrekking tot een bedrijf in moeilijkheden zal uiteindelijk moeten passen binnen de kaders van de Europese Commissie.

De Nederlandse overheid zal bij het vormgeven van zijn inzet daarom terdege rekening houden met de randvoorwaarden van de Europese Commissie. De wijze waarop de overheid zijn bijdrage levert heeft gevolgen voor de opstelling van de Commissie. De Europese Commissie stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van steun als de overheid

¹ Voor de volledigheid zij vermeld dat behalve de regels binnen de EU, ook andere internationale regels op dit punt van belang kunnen zijn, zoals de subsidieregels in het kader van de WTO-overeenkomst.

handelt volgens de beginselen van een investeerder in een markt-economie. Als dit niet het geval is, zal de Commissie oordelen dat er sprake is van steun.

De Commissie maakt hierbij onderscheid tussen reddings- en herstructureringssteun¹. Er is sprake van reddingssteun als die is bedoeld om de situatie bij de onderneming in moeilijkheden tijdelijk te bestendigen². De Commissie stelt hieraan specifieke voorwaarden. Steun in het kader van lange termijn oplossingen merkt de Commissie aan als herstructureringssteun. Ook hieraan stelt de Commissie specifieke voorwaarden. De belangrijkste daarvan zijn dat er een plan ligt dat uitzicht biedt op continuïteit en rendementsherstel van de onderneming. Verder stelt de Commissie aan dergelijke steun vaak de voorwaarde van onomkeerbare vermindering of sluiting van de productiecapaciteit. In het geval van staatsondernemingen wordt soms de voorwaarde van privatisering gesteld.

De Europese Commissie heeft de exclusieve bevoegdheid over steun te oordelen. Dit kan de nodige tijd in beslag nemen. Aan een beslissing van de Commissie gaat namelijk vaak een langdurig proces van informatie-uitwisseling tussen nationale overheid en Commissie vooraf. Zekerheid vooraf over de opstelling van de Europese Commissie bestaat derhalve niet. De overheid zal bij zijn afwegingen voeling houden met de Europese Commissie, indien nodig op politiek niveau, om een inschatting te kunnen maken over de haalbaarheid van de plannen.

Bij een beslissing over eventuele steunverlening worden in ieder geval de volgende criteria gehanteerd.

– *De onderneming moet van grote betekenis zijn voor de economie*

Als het voortbestaan van de onderneming van grote betekenis is voor de Nederlandse economie kan dit een aanleiding zijn om een uitzondering te maken op het principe dat de overheid geen rol heeft ten aanzien van bedrijven in moeilijkheden. Veelal zal het derhalve om grotere bedrijven gaan. De betekenis van een onderneming voor de economie wordt bepaald aan de hand van elementen als de kwaliteit en omvang van de werkgelegenheid, de aard en omvang van de bedrijfsactiviteiten, het unieke karakter van de onderneming, de impuls die van het bedrijf uitgaat naar toeleveranciers en meer in algemene zin de positie die het bedrijf eventueel in een cluster inneemt. Dit laatste geeft aan dat ook in de technologische betekenis van een bedrijf een bijzonder belang kan zijn gelegen. Deze technologische betekenis zal groter zijn naarmate het gaat om een innovatief kennisintensief bedrijf. Dit belang wordt nog versterkt als sprake is van intensieve wisselwerking met andere bedrijven en de kennisinfrastructuur.

– *Uitzicht op continuïteit*

Een cruciale voorwaarde in het afwegingsproces is concreet uitzicht op continuïteit en rendementsherstel van de betrokken onderneming. Dit zal moeten blijken uit een business- of herstructureringsplan.

Een businessplan zal ondermeer aan de hand van de volgende elementen worden beoordeeld:

- heeft het plan realistische uitgangspunten?
- blijkt uit het plan binnen een redelijke termijn herstel van de rentabiliteit?
- wordt aangegeven welke maatregelen de onderneming gaat uitvoeren om het plan te verwezenlijken?

¹ Steeds opnieuw zal bezien moeten worden welke regels van toepassing zijn. In beginsel is dit de «communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden». Art 223 EG-verdrag zondert steun aan de defensie-industrie uit op de algemene regels van art 92 en 93. Daarnaast bestaan er soms voor specifieke steun (R&D, milieu) en sectoren (zoals bijvoorbeeld auto's, scheepsbouw en staal) aparte kaderregelingen.

² Zo keurde de Europese Commissie het boedelkrediet aan Fokker als reddingsteun goed.

- is de kans op succes redelijk?
- bestaat er duidelijkheid over tal van voor de hand liggende zaken zoals strategie, marktvooruitzichten, organisatie-structuur, financiën, bestuur (kwaliteit van de leiding) en RvC van de onderneming?

Een businessplan is tevens de basis om private investeerders te overtuigen van de levensvatbaarheid van de onderneming op langere termijn. De ervaring met DAF illustreert dat duidelijk. Indien moeilijkheden in een eerder stadium onderkend worden, zal de kans op een succesvolle oplossing groter zijn. Dit is overigens geen garantie dat tijdig een oplossing bereikt wordt. In het geval van DAF kon uiteindelijk een faillissement niet worden afgewend met alle nadelen van dien.

– *Geloofwaardig éénmalig karakter van de overheidsbijdrage*

Eveneens zal uit het businessplan overtuigend moeten blijken, dat de overheidsbijdrage aan de oplossing van de problemen een éénmalig karakter heeft. Als dat niet het geval is dreigt de al eerder genoemde situatie van repeterende steunverzoeken; een situatie die absoluut vermeden moet worden.

Afhankelijk van de problemen kan deze structurele oplossing meerdere vormen aannemen. Het kan gaan om het bereiken van schaalgrootte, om het aanhaken bij een internationaal verband (NedCar), of om een ingrijpende herstructurering van het bedrijf. Niettegenstaande het feit dat het om een eenmalige operatie gaat, kan het, afhankelijk van de oplossing, voorkomen dat de overheid gedurende lange tijd bij het bedrijf betrokken raakt (aandelenparticipatie). Vanuit die betrokkenheid zal de overheid erop moeten toezien dat daadwerkelijk aan de structurele oplossing gewerkt wordt en dat aan de door de overheid gestelde voorwaarden wordt voldaan. Dit vereist van het bedrijf een actieve informatieplicht. De overheid zal hier dan ook streng op toezien.

– *Een substantiële bijdrage van private partijen*

De overheid wil niet op de stoel van de ondernemer gaan zitten. In lijn hiermee wil de overheid voorkomen dat zij als enige partij de verantwoordelijkheid draagt voor de herstructurering van de betreffende onderneming. Daarom stelt de overheid als voorwaarde dat ook marktpartijen (financiële instellingen, commerciële investeerders) bereid zijn een substantiële bijdrage te leveren aan de oplossing van de problemen. Een zakelijke opstelling van de overheid brengt met zich mee dat bij de inbreng van risico-kapitaal dezelfde voorwaarden gelden als voor de private partijen. Voor andere bijdragen zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de condities van het reguliere overheids-instrumentarium.

Als de overheid al aandeelhouder is heeft hij in de eerste plaats een verantwoordelijkheid als normale aandeelhouder. Zijn bijdrage uit dien hoofde – als rationale investeerder – heeft dan geen steunelement in zich. Een evenredige bijdrage van de overheid ligt dan overigens voor de hand. Private partijen zullen dit vaak anders zien. Zij zullen de overheid tevens proberen aan te spreken op haar industriepolitieke verantwoordelijkheid en zullen trachten de overheid een bovenproportionele bijdrage te laten leveren. Zeker indien en naarmate de onderneming in ernstiger moeilijkheden verkeert. Eventuele steunverlening van de overheid mag er echter niet toe leiden dat andere bij de onderneming betrokken financiële partijen er daardoor beter uitspringen. Integendeel, deze partijen zullen maximaal moeten worden aangesproken bij het bereiken van een oplossing en derhalve substantieel moeten bijdragen.

Indien de overheid nog geen partij is, dienen marktpartijen in beginsel tenminste een even grote bijdrage te leveren.

Overigens leert Fokker dat het niet alleen gaat om een substantiële financiële bijdrage uit de private sector, maar ook om ondernemerschap, technologische inbreng, marketingkennis e.d. Deze inbreng kon in het geval van Fokker alleen worden verkregen via een industriële trekker.

– *De bijdrage van de overheid dient in relatie te staan tot het te bereiken economische effect*

Met inachtneming van de aan een financiële operatie gerelateerde risico's voor de overheid, dient de bijdrage van de overheid in verhouding te staan tot het te bereiken economische effect, waarbij de eerder beschreven elementen om de betekenis van de onderneming voor de economie te bepalen meewegen. Het gaat hierbij derhalve om een kwalitatieve afweging. Wellicht ten overvloede wil ik hierbij opmerken dat het hier niet alleen gaat om proportionaliteit in termen van kosten per behouden arbeidsplaats. Het gaat hier om proportionaliteit in brede zin: wat is het economische effect als door een financiële operatie een onderneming behouden kan blijven: welke technologie blijft in stand, de betekenis voor toeleveranciers, etc.

6. Uitvoeringsaspecten/procedures

Ter zake van de concrete procesgang van eventuele steunaanvragen zal de overheid een groot aantal procedure-stappen in acht moeten nemen. In het debat over het AR-rapport is in dit verband vanuit de Kamer gevraagd om een zogenaamde «checklist». Daarbij zijn – naast het zorgvuldig omgaan met de voorwaarden en criteria zoals eerder aangegeven – in elk geval de volgende elementen van belang.

– *Beoordeling steunaanvraag*

Als een steunverzoek aan de overheid wordt gericht is voor de ontvankelijkheid daarvan een eerste vereiste dat de overheid voldoende geïnformeerd is. Dit betekent dat het betrokken bedrijf alle benodigde relevante informatie moet verschaffen. Daarnaast is het van belang dat er een businessplan wordt overhandigd. Voor het oordeel over een reddings-c.q. businessplan kan het nodig zijn dat de overheid additionele informatie inwint bij externe consultants.

– *Organisatie werkzaamheden*

Als op grond van de gestelde voorwaarden de overheid een steunverzoek relevant acht, wordt een ambtelijke werkgroep ingesteld. In de werkgroep zullen verschillende vakdisciplines aanwezig moeten zijn, zoals kennis over financiële, juridische, internationaal rechtelijke aspecten. De werkgroepen worden klein gehouden om geen slagvaardigheid te verliezen. Eén van de eerste taken van zo'n werkgroep zal zijn het inventariseren van de beschikbare informatie om te kunnen beoordelen wat de betekenis van het bedrijf is, alsmede de financiële situatie en de gehele setting rondom het bedrijf. Daarnaast kan het in majeure gevallen geboden zijn een ministeriële stuurgroep te benoemen, waarin de meest betrokken ministeries zijn vertegenwoordigd.

– *Onderhandelingsproces*

Afhankelijk van de concrete onderhandelings situatie zal een besluit moeten worden genomen over het al dan niet aantrekken van een externe

onderhandelaar. Het Fokker-dossier leert dat een externe onderhandelaar een hoge toegevoegde waarde kan hebben bij langdurige en complexe onderhandelingsprocessen. Als onderhandelingen worden gestart zal tevens een evenwichtig samengesteld onderhandelingssteam in het leven moeten worden geroepen.

– *Betrokkenheid Tweede Kamer*

Vanzelfsprekend dient de Kamer tijdig geïnformeerd te worden over de moeilijkheden waarin de onderneming verkeert. Indien financiële steun wordt overwogen dient het parlement daarover ook geïnformeerd te worden. Tevens dient de Kamer regelmatig op de hoogte gehouden te worden van de voortgang van de besprekingen met de onderneming en/of derden. Ook indien een oplossing bereikt wordt, wordt de Kamer hiervan op de hoogte gesteld. Bij een aandelenparticipatie zal de gebruikelijke meldingsprocedure – met de daaraan verbonden termijnen – richting Staten-Generaal worden gevolgd.

– *Europese Commissie*

Mocht het tot een steunvoornemen komen, dan zal dit voornemen tijdig aan de Europese Commissie gemeld moeten worden.

– *Evaluatie*

Aan het eind van elk proces zal een interne evaluatie van het dossier worden gemaakt.

– *Monitoring*

Mocht de overheid deelnemen in een financiële operatie met betrekking tot de onderneming in kwestie, dan zal continu en intensief worden bewaakt dat aan alle door de overheid gestelde voorwaarden en eventuele rapportageverplichtingen wordt voldaan.

7. Tot slot

De overheid is van mening dat bedrijven zelf primair verantwoordelijk zijn voor het oplossen van hun problemen en dus niet de overheid. Voor de overheid is in beginsel dan ook geen rol weggelegd. Hiervan kan pas sprake zijn in zeer uitzonderlijke situaties. Omdat elk bedrijf zijn eigen karakteristieken en problemen kent, is het onmogelijk om van te voren een beleidssjabloon neer te leggen. Een discretionaire ruimte in het afwegingsproces blijft noodzakelijk. Steeds zal de overheid op «ad hoc-basis» moeten bezien of een structurele oplossing mogelijk is. De condities waaronder de overheid dient te opereren zijn in deze brief aangegeven. De belangrijkste voorwaarden voor overheidsoptreden zijn een groot belang voor de Nederlandse economie en uitzicht op continuïteit en rendementsherstel. Daarnaast worden private partijen geacht de gekozen oplossing mede te dragen en een substantiële bijdrage te leveren. De inzet van de Nederlandse overheid zal daarbij in overeenstemming moeten zijn met de internationale regels op het terrein van de steunverlening.

Ik wil tot slot in dit verband nogmaals onderstrepen dat de eerder genoemde voorwaarden noodzakelijk, doch niet voldoende zijn voor overheidssteun.

Ik realiseer mij dat de discretionaire beleidsruimte een zware verplichting met zich meebrengt om de Staten-Generaal – al dan niet

vertrouwelijk – volledig en tijdig in te lichten over een voorgenomen steunoperatie.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers

Het bestaande reguliere financieringsinstrumentarium van de overheid is gericht op in de kern gezonde bedrijven, die voor het aantrekken van wat meer risicovolle kredieten onvoldoende mogelijkheden hebben op de kapitaalmarkt. Als leidend beginsel voor dit generieke financieringsinstrumentarium geldt in de eerste plaats het subsidiariteitsprincipe. Dit betekent dat ondernemingen in principe hun financieringsoplossingen zoeken in de markt. In de tweede plaats betekent het ook dat, indien zij niet op aanvaardbare voorwaarden in een adequate financiering kunnen voorzien en een beroep doen op het aanvullende overheidsfinancieringsinstrumentarium, het steunelement in zo'n regeling afwezig of nagenoeg afwezig moet zijn (marktconformiteit financieringsvoorwaarden). Door het beginsel van marktconformiteit is het steunelement in deze regelingen verwaarloosbaar, resp. afwezig bij de regelingen gericht op rechtspersonen, hetgeen ook vanuit een «Brusselse» invalshoek belangrijk is.

Het betreft de volgende instrumenten:

- de Regeling Bijzondere Financiering. Deze regeling is gericht op financieringen (m.n. achtergestelde leningen) tussen in principe f 2 en f 50 mln voor middelgrote en grote ondernemingen¹.
 - de Industriefaciliteit. In aansluiting op de Regeling Bijzondere Financiering heeft EZ in 1993 het initiatief genomen tot de introductie van deze faciliteit. De Industriefaciliteit richt zich m.n. op de overige vormen van risicodragend vermogen tussen de f 10 en f 50 mln en is bedoeld om een alternatief te bieden in het geval de kapitaalmarkt geen uitkomst biedt.
 - de Borgstellingsregeling MKB². Voor het midden- en kleinbedrijf functioneert deze faciliteit in het segment tot f 2 mln. De borgstelling van de Staat wordt verleend indien zekerheden tekort schieten. Er is hier dus geen sprake van garantiekapitaal.
 - de Investeringsfaciliteit Midden- en Oost-Europa. Deze faciliteit stimuleert Nederlandse bedrijven om in midden- en oost-Europa te investeren. Hiervoor verleent EZ een borgstelling op achtergestelde leningen tussen f 1 en f 5 mln.
- Het voornemen om deze faciliteit uit te breiden tot specifieke landen (opkomende markten) is neergelegd in een concept-overeenkomst met de NIB, die thans in Brussel ter goedkeuring is voorgelegd.
- de z.g. Tante Agaath-regeling. Dit is een regeling voor zelfstandigen in de IB-sfeer.
 - voorts neemt EZ deel in de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen die in principe risicodragende financieringen verschaffen tot f 4 mln.
 - stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van LNV.

Met betrekking tot starters en jonge bedrijven is het beleid langs verschillende wegen vorm gegeven. Zo kent de BBMKB een versoepeld regime voor starters. Daarnaast heeft EZ de oprichting van drie zgn. Technostartersfondsen gestimuleerd die deelnemingen op zachte voorwaarden mogelijk maken. Het betreft financieringen tussen f 0,1 en f 0,5 mln. Volledigheidshalve dient in dit kader ook vermeld te worden het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (BBZ) van het Ministerie van SoZaWe dat gericht is op financiering van starters vanuit een bijstandssituatie resp. gericht is op zelfstandigen die door financieringsproblemen in de bijstand dreigen te geraken.

⁶ Zowel bij de Regeling BF als bij de Borgstellingsregeling MKB is tevens sprake van een beperkte faciliteit die is toegesneden op financieringsproblematiek die samenhangt met bodemsaneringsoperaties.

² Officieel: Besluit borgstelling MKB-kredieten (BBMKB).