

Samenvatting

De kredietverstrekking door banken houdt de gemoederen bezig. Ondernemers merken dat zij in deze tijd van recessie moeilijker of zelfs helemaal niet aan voldoende risicodragend kapitaal kunnen komen. Dit heeft een negatief effect op het herstel van de economie. Ondernemers zitten met de handen in het haar en kloppen steeds vaker aan bij gemeenten en provincies. Deze verstrekken daarom meer en meer zelf kredieten aan bedrijven in nood, met alle risico's van dien. Het Icesave debacle heeft bewezen dat lagere overheden niet altijd de kennis en kunde in huis hebben om te gaan bankieren.

Tot ongeveer tien jaar terug kende ons land de Nationale Investeringsbank (NIB) – een staatsbank die juist ten tijde van economische crises de knelpunten op de kapitaalmarkt kon oplossen. Via de Regeling Bijzondere Financiering 1971 (Regeling BF) verstrekte de NIB kredieten waarvoor de staat garant stond aan bedrijven. De bedrijven waren in de kern gezond en goed geleid, maar konden vanwege problemen bij banken die niet aan hen te wijten waren geen krediet krijgen. De NIB en de Regeling BF hebben op die manier ruim 50 jaar een belangrijke bijdrage geleverd aan het functioneren van de Nederlandse economie. De bank sleepte menig grote Nederlandse onderneming door moeilijke tijden. Dat wordt bevestigd door verschillende evaluaties die er destijds over zijn verschenen. In de evaluaties wordt aangetoond dat de NIB haar taak efficiënt en doelmatig uitvoerde. De kosten van de Regeling BF waren bovendien acceptabel en de baten wogen hier ruimschoots tegen op. Desondanks is de NIB eind vorige eeuw geprivatiseerd en de Regeling Bijzondere Financiering wordt niet langer uitgevoerd.

In deze nota wordt gepleit voor oprichting van een nieuwe NIB. Deze heeft nog altijd een belangrijke taak uit te voeren wat betreft het verstrekken van krediet aan gezonde bedrijven, omdat de private sector daarin momenteel tekortschiet. De diverse instrumenten die de overheid nu bezit om de kredietverstrekking en daarmee de economie op gang te krijgen helpen nauwelijks. De regelingen waarbij de overheid voor 50 procent garant staat bij leningen aan ondernemers, helpen niet de problemen bij de banken zelf op te lossen. De banken willen hun eigen balans op orde

houden en ondernemers zijn er dus de dupe van dat banken minder of geen krediet willen verstrekken. Bovendien vinden zowel de ondernemers als de banken de nu bestaande garantieregelingen te ingewikkeld. Een NIB kan goed geleide ondernemingen wel krediet geven, omdat de overheid garant staat. Hiertegenover staan voorwaarden, zoals de eis dat de onderneming in principe gezond is en dat er geen bonussen worden uitgekeerd ten tijde van het krediet. Ook kijkt de NIB naar het algemeen belang van de onderneming voor de Nederlandse economie.

De staat is de enige aandeelhouder van de bank en werkt in een Werkcommissie samen met de investeringsbank om de kredietaanvragen te beoordelen. De NIB rekent een opslag op de rente die kredietnemende bedrijven betalen over hun lening. Uit deze opslag betaalt de bank haar eigen kosten. Daarnaast is de opslag bedoeld om eventuele verliezen voor de staat op de leningen te dekken. De staat kapitaliseert de NIB met 120 miljoen euro. De regeling kan echter budgetneutraal worden uitgevoerd, omdat uit de opslag ten slotte ook de kosten voor de rente over deze 120 miljoen worden betaald.

In totaal zal de nieuwe Nationale Investeringsbank voor maximaal anderhalf miljard euro aan kredieten kunnen verstrekken. Aan de risicovolle gemeentelijke en provinciale kredietverstrekking kan zo een einde komen.

EEN NIEUWE NATIONALE INVESTERINGSBANK

INITIATIEFNOTA

De huidige situatie: waarom een nieuwe NIB?

Zelfs in tijden van economische hoogconjunctuur kunnen rendabele en goed geleide ondernemingen problemen ervaren met het aantrekken van voldoende risicodragend vermogen. Daar waar het gaat om innovatieve projecten bijvoorbeeld, waarbij het te verwachten rendement pas na een aanzienlijke tijd zal worden gerealiseerd, zoals projecten op het gebied van duurzame energie, is de markt bij lange na niet altijd bereid om risico te nemen en vangen ondernemers bij kredietverstrekkers bot. Dit was zo in de 20e eeuw en geldt nu nog onverminderd.

Maar wanneer de economie niet significant groeit of zelfs krimpt ervaren meer ondernemingen dat zij geen krediet kunnen krijgen dan in tijden van groei, ook niet als de onderneming in de kern gezond en goed geleid is. Daar waar in tijden van economische voorspoed vooral voor de projecten met een groot risico geldt dat langlopende financiering onbereikbaar is, krijgen in een tijd van crisis zoals die ook in ons land woedt, ondernemingen ook voor minder risicovolle projecten vaker nul op het rekest bij banken. Bedrijven hebben zich het afgelopen jaar veelvuldig bij Kamer en kabinet gemeld met klachten over uitblijvende kredietverstrekking; zowel individueel als in groepsverband. De signalen uit het veld zijn heel duidelijk: voor ondernemers is het te moeilijk om nog aan risicodragend kapitaal te komen. Zij krijgen bijval van onderzoekers en adviseurs. Banken zijn huiverig om krediet te verlenen – ook als de kredietaanvraag komt van een gezonde onderneming met een goed plan.

De staat dient daar waar nodig is een rol te spelen. Als de markt tekortschiet en ondernemingen aangeven niet aan het voor het voortbestaan van het bedrijf nodige krediet te kunnen komen, kan de overheid in aanvulling op de private sector kredieten of garanties verstrekken aan in de kern gezonde en goede geleide bedrijven. In momenten van crisis zijn banken door de omstandigheden gedwongen om de kapitaalspositie op hun balansen te verbeteren. Daardoor hebben ze minder ruimte om leningen uit te geven. Dat geldt in normale zin voor een economische recessie maar geldt in veel grotere mate voor een financiële crisis als de huidige. Het bestaande instrumentarium van de overheid pakt het balansprobleem van de banken niet aan. Om dit gat te dichten dient een nieuwe Nationale Investeringsbank te worden opgericht. Deze bank kan, met het uitvoeren van eveneens nieuw in te stellen regelingen voor aanvullende kredietverlening aan in de kern gezonde bedrijven, knelpunten oplossen die op de kapitaalmarkt voor ondernemingen bestaan. Zo kan tijdig en proportioneel in worden gegrepen op die plekken waar de schoen het pijnlijkst wringt. Namelijk daar waar, door gebrekkige kapitaalposities van banken in combinatie met het gebrek aan vertrouwen dat te wijten is aan de imperfectie van de financiële markten, goed geleide en in principe gezonde bedrijven geen krediet kunnen krijgen terwijl zij dit juist nodig hebben om gezond te blijven of dat op zeer korte termijn weer te worden.

Om uit de crisis te raken is niet alleen de stabiliteit van de financiële sector een voorwaarde. Ook ons bedrijfsleven moet sterk en met vertrouwen een weg kunnen vinden. Hoe moeten anders de vele miljarden die aan staatssteun voor de financiële sector zijn uitgegeven worden terugverdiend? De vroegere Nationale Investeringsbank (NIB) en de door deze bank uitgevoerde regelingen hebben jarenlang een positief effect gehad en een onmisbare rol gespeeld voor de financieringsmogelijkheden van het bedrijfsleven in ons land. Desalniettemin kozen politici die aan het roer

stonden er destijds voor de NIB te privatiseren en de door haar uitgevoerde regelingen te beëindigen. Deze nota bestrijdt de argumenten op basis waarvan toen deze beslissing is genomen en toont aan waarom een Nationale Investeringsbank nu en in de toekomst nog altijd een belangrijke bijdrage zou leveren aan een goed functionerende kapitaalmarkt.

Gebrekkige kredietverlening verergert de recessie

De huidige crisis, die van een financiële crisis tot een crisis voor de reële economie werd, heeft zijn oorsprong mede in te ruime kredietverstrekking. Voor een deel corrigeert de kapitaalmarkt zichzelf: dat banken nu een einde maken aan de onverantwoord ruime kredietverlening is een gezonde ontwikkeling. Maar waar eerder te gemakkelijk kapitaal werd verstrekt is er nu een te krap beleid. De balans sloeg eerst naar de ene, maar nu naar de andere kant door. Dit verdiept de crisis en zal dat zelfs ernstig kunnen doen wanneer niet wordt ingegrepen in geval van problemen. Wanneer banken niet in staat of niet bereid zijn in de kern gezonde en goed geleide ondernemingen van voldoende risicodragend kapitaal te voorzien, brengt dat een extra klap toe aan de in toch al zwaar weer verkerende reële economie. Onze ondernemingen zullen de komende tijd geconfronteerd worden met vraaguitval en een dalende omzet, het moeten ontslaan van personeel, verdere vraaguitval als gevolg van dalende koopkracht en een laag consumentenvertrouwen en de daarop gebaseerde bestedingen. Hoewel er sprake is van voorzichtige tekenen van herstel, is deze crisis niet zomaar voorbij. De onzekerheid is nog steeds groot.

Ook de situatie op de financiële markten is nog erg onzeker. Dalende inkomsten voor gezinnen en bedrijven kunnen betekenen dat banken verdere afschrijvingen zullen moeten nemen op hun leningen. Dit zal de neerwaartse spiraal voeden en zal banken nog minder bereid maken om geld uit te lenen. Volgens de Europese Centrale Bank (ECB) blijven de risico's voor de financiële stabiliteit hoog¹, van normalisering op de financiële markten is nog steeds geen sprake, aldus het CPB², en het IMF stelt dat de financiële sector nog steeds sterk afhankelijk is van publieke steun.³ Ook is het verschil tussen de rente op langlopende kredieten die banken aan bedrijven verstrekken en de kortlopende rente die banken elkaar onderling in rekening brengen nog groot. De langlopende leningen voor bedrijven blijven duur, terwijl de ECB de herfinancieringsrente voor banken op nagenoeg nihil heeft gezet.

Het is kortom onzeker hoe de kredietverlening van banken aan het bedrijfsleven zich zal ontwikkelen de komende tijd. De economische vooruitzichten zijn slecht en de onzekerheid op de financiële markt is nog groot: twee factoren die een negatief effect hebben op de kredietverlening door banken. Meer ondernemingen dan nu het geval is zullen snakken naar kapitaal. De kans is groot dat zij achter het net zullen vissen op de kapitaalmarkt. Dit verergert de recessie en kan ook eventuele oplevingen juist weer teniet doen.

Niet-werkende regelingen

Zoals gezegd: de kredietverstrekking is eerder te ruim geweest-nu is hij te krap. Echter, de banken *verplichten* kredieten te verstrekken is onwenselijk. Het zou het voortbestaan van banken onverantwoord onder druk zetten en daarmee het voortbestaan van de banken bedreigen. Het zou te grote risico's in het leven roepen en daarmee het vertrouwen in het bancaire systeem ontoelaatbaar ondermijnen. En op dit moment mist de Nederlandse staat zelf node een mogelijkheid om op de markt te kunnen opereren en zo de kredietverstrekking op gang te houden. De regelingen die we kennen, zoals het Besluit borgstelling midden- en kleinbedrijf

¹ Nuzakelijk, «ECB verwacht meer afschrijvingen bij banken», <<http://www.nuzakelijk.nl/kredietcrisis/2027417/ecb-verwacht-meer-afschrijvingen-bij-banken-.html>>.

² Centraal Planbureau, «Juniraming CPB: Historische krimp Nederlandse economie», persbericht nr. 18, 16-6-2009.

³ FD 8-7-2009, «IMF verhoogt groeiraming voor 2010».

(Bbmkb), zijn onpopulair bij de banken. Aangezien de overheid bij dergelijke regelingen vijftig procent van het risico neemt, loopt de bank die een krediet verstrekt met deze regeling alsnog zelf een risico. Daarnaast is de bank wel veel tijd kwijt aan het beheren van de kredietdossiers voor de regelingen.¹ Ook van de recent voor het grootbedrijf ingevoerde Garantie-regeling Ondernemingsfinanciering wordt op beperkte schaal gebruikt gemaakt. Deze garantieregeling wordt ingewikkeld gevonden en draagt nauwelijks bij aan de verbetering van de kapitaalsratio's van de bank². In een tijd waarin banken liefst zo min mogelijk risico nemen en bovendien hun zaken intern, zoals een kwetsbare solvabiliteitspositie, nog lang niet op orde hebben, schieten deze regelingen hierom hun doel voorbij. Vanuit het gezichtspunt van banken nemen de regelingen nog te weinig risico weg of dragen zij niet of zelfs negatief bij aan de gewenste verbetering van de kapitaalsratio's. Een bewijs hiervoor wordt geleverd door het feit dat menig ondernemer van zijn bank te horen krijgt dat de bewuste bank de regelingen niet kent of er niet mee werkt.

Voor een uitgebreid overzicht van alle huidige faciliteiten, zie onder *Instrumenten van de overheid op dit moment*

Gemeentelijke en provinciale kredietverstrekking

Inmiddels zijn er dan ook gemeenten en provincies die zelf in de buidel tasten. Bedragen variërend van een paar tot tientallen miljoenen euro's worden beschikbaar gesteld in de vorm van overbruggingskredieten, herfinancieringen, garanties en leningen. Niemand kent de totale omvang van deze garantstellingen en financieringen. En niemand weet dus voor hoeveel geld de staat aan risico's aangaat. Noch de Rijksoverheid noch de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) of het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft hierop zicht. Op nationaal niveau kan als gevolg hiervan bovendien sprake zijn van grote ongelijkheid tussen bedrijven – een kwalijke zaak daar het om publiek geld gaat en de maatregelen op deze manier concurrentievervalsend werken. Omdat de expertise van kredietverlening bij lokale overheden in vrijwel alle gevallen zeer beperkt is, is het risico groot dat lokale overheden onverantwoorde risico's nemen en hebben genomen. Dit zal er uiteindelijk toe leiden dat de plaatselijke belastingbetaler voor deze kosten opdraait. Ook dit is onwenselijk.

De banken

Op 9 augustus 2007, door velen gezien als het begin van de crisis in Europa, pompte de ECB 95 miljard euro in de financiële markt. Eind 2007 volgde nog eens bijna 350 miljard euro. In Nederland betaalde de staat ruim 16,8 miljard euro voor de Fortis en ABN AMRO bank en verstrekte zij in totaal 13,75 miljard als kapitaalinjectie aan ING, AEGON en SNS bank. In later stadium kwamen daar door verschillende steunoperaties nog vele miljarden bij. De reden voor het redden van de banken was, aldus de minister van Financiën, dat het systeembanken betrof die in gevaar waren gekomen en wiens val het breken van de ruggengraat van de Nederlandse economie zou hebben betekend. Maar wie banken redt om de rol die zij vervullen te laten voortbestaan, moet zich realiseren dat het vervullen van die rol dan ook de lat is waarlangs het slagen van de operaties wordt beoordeeld. Het bancaire systeem is de basis voor het betalingsverkeer en spaarverkeer. Aan alle kanten berust dit systeem op vertrouwen, en met het voorkomen van faillissementen van de banken is dat vertrouwen niet erger beschadigd geraakt dan het al was. Maar het systeem heeft ook de taak om rendabele bedrijven toegang tot kapitaal te geven opdat de economie kan draaien. Wie dus de banken redt met miljarden aan publiek geld en zich bovendien moet opmaken voor reddingsoperaties die wellicht nog in het verschiet liggen, moet zich ervan bewust zijn dat als dit

¹ Volkskrant 14 augustus 2009 «Banken vinden de garantieregeling lastig.»

² In het geval van de GO (zie onder Instrumenten van de overheid op dit moment) garandeert de staat de helft van een door een bank verstrekte lening. Door deze operatie wordt bijvoorbeeld de tier-1 ratio van een bank niet vergroot in vergelijking met het niet verstrekken van de lening. De tier-1 ratio is gedefinieerd als het kernkapitaal (aandelenvermogen en gepubliceerde reserves) gedeeld door het risicogewogen kapitaal. Aangezien het verstrekken van een lening met staatsgarantie op de balans van de bank een ruil inhoudt van twee waardevaste, risicoloze activa (namelijk cash tegenover een staatsgarantie), verandert de som van de risicogewogen activa niet voor het deel van de lening met staatsgarantie. Maar omdat de staat slechts voor de helft van de lening garant staat, wordt het totaal van risicogewogen activa zelfs groter. Ook wordt de bank minder liquide. Hier staat tegenover dat de bank een risicopremie in rekening kan brengen bij de kredietnemer, die zij moet delen met de staat. Het lijkt erop dat de verhouding tussen de, deels risicoloze, winst en de transactiekosten die met de GO-regeling gepaard gaan, niet interessant is voor banken.

niet leidt tot het naar behoren functioneren van die banken er nog meer werk aan de winkel is.

Banken, bedrijven en krediet

Het financiële stelsel zit verstopt. Voor bedrijven is het ten tijde van crisis duurder en moeilijker om krediet te verkrijgen. Ook als het fundamenteel gezonde en goed geleide bedrijven betreft. Dit verergert zoals gezegd een crisis. Dat een economie nooit geheel gevrijwaard kan zijn van recessies is misschien wat we moeten accepteren – maar we mogen niet laten gebeuren dat een crisis verdiept doordat ook gezonde bedrijven worden meegesleurd in een vicieuze cirkel van gebrek aan vertrouwen, gebrek aan krediet en gebrek aan vraag naar productie die leidt tot almaar meer rode cijfers. Bovendien kan zo'n situatie ten koste gaan van met name het midden- en kleinbedrijf. De groten overleven en slokken de kleinere bedrijven op; dit ondermijnt de concurrentie op de markt.

Internationale concurrentiepositie

Anders dan in Nederland zijn er in de ons omringende landen zeer omvangrijke steunpakketten opgetuigd om de noodlijdende industrieën een handje te helpen. De uit Duitsland en Frankrijk afkomstige signalen van licht herstel worden in deze landen zelf geheel of grotendeels toegeschreven aan het optreden van de overheden: steun aan bedrijven, orders en garanties. Nederland zal als open economie profiteren van herstel in ons omringende landen. De vraag is echter hoezeer het herstel door zal zetten. Allereerst blijft Nederland achter bij het herstel – zoals de cijfers van het CBS halverwege augustus 2009 aantoonde. Er vanuit gaande dat op den duur de recessie overwonnen zal worden en we uit de crisis zullen raken, is daarmee niet gezegd dat we niets extra's zullen moeten doen om dat te bereiken. Niet mee kunnen profiteren van een opleving zal ons land op een forse achterstand zetten in vergelijking met buur- en andere concurrerende landen.

Rol van de staat – ideologie en praktijk

Tijdens de crisismaanden die achter ons liggen bleek keer op keer hoe moeilijk het is een accurate voorspelling te geven van de ontwikkeling van de economie in de toekomst. Cijfers van het Centraal Planbureau (CPB) spraken in het najaar van 2008 nog over een Nederlandse economie die er goed voor stond, maar het planbureau verwachtte in december vorig jaar een krimp van $\frac{3}{4}$ procent voor 2009. In februari 2009 veranderde dit in een forse krimp van 3,5 procent. En «Historische krimp Nederlandse economie»¹ zo luidde de kop boven het persbericht van het CPB in juni 2009 naar aanleiding van de laatste ramingen. De Nederlandse economie krimpt volgens het CPB naar verwachting met 4,75 procent in 2009 en groeit in 2010 niet. De werkloosheid zal in 2009 op 5,25 procent uitkomen en volgend jaar stijgen tot 8,0 procent. We zitten al met al in de ernstigste crisis sinds de jaren dertig. Analisten vermoeden dat op den duur ook steun aan bedrijven buiten de financiële sector onvermijdelijk zal zijn.

Wanneer de staat via het bedrijfsleven de economie wil stimuleren door de oorzaken van de crisis te bestrijden en de gevolgen ervan te dempen, is het van belang dat zij over instrumenten beschikt die zowel tijdig als proportioneel kunnen worden ingezet. Gebleken is hoe moeilijk grote investeringsprojecten, die als doel hebben de vraaguitval voor het bedrijfsleven tegen te gaan, te realiseren zijn. Dit geldt niet alleen voor Nederland – het feit dat ook in andere landen zoals de VS de meeste investeringen pas in 2010 kunnen worden uitgevoerd, toont aan dat het een nagenoeg onontkoombaar probleem is. Uiteraard betekent dit niet dat

¹ Centraal Planbureau, «Juniraming CPB: Historische krimp Nederlandse economie», persbericht nr. 18, 16-6-2009.

de investeringen daarom achterwege moeten blijven. Het toont echter aan dat alleen deze aanpak niet afdoende is. Juist omdat het zo moeilijk is om in te schatten waar en wanneer de klappen in onze economie zullen vallen, en hoe zwaar deze zullen zijn, is het van belang dat er een regeling komt die zorgt dat de middelen die de staat ter beschikking stelt in de juiste dosering op de goede plaats terechtkomen.

Het eerder besproken probleem van de moeizame kredietverstrekking door banken is niet op te lossen door deze banken te verplichten een bepaald bedrag aan kredieten te verstrekken aan ondernemers. Aangezien banken ook een verantwoordelijkheid hebben richting hun spaarders, werknemers en aandeelhouders zou een dergelijk paardenmiddel onverantwoord zijn. Wel kan de overheid ervoor zorgen dat banken duidelijk zijn over hun voorwaarden. Zo komt er de plicht voor banken om een checklist op te stellen die ondernemers voordat zij een kredietaanvraag indienen kunnen raadplegen. Op deze checklist kunnen ondernemers zien aan welke voorwaarden hun aanvraag in ieder geval formeel moet voldoen om in behandeling te worden genomen. Dit zal voor meer duidelijkheid zorgen maar lost het probleem van het gebrek aan aansluiting tussen vraag en aanbod op de kapitaalmarkt in het algemeen niet op. Voor banken blijft gelden dat zij hun kapitaalspositie angstvallig zullen bewaken en dat zij daarom nog altijd grote risicoaversie hebben – zelfs waar de aanvrager van krediet een solide onderneming is.

Instrumenten van de overheid op dit moment

Er bestaan op dit moment tal van regelingen waarmee de overheid richting banken of bedrijfsleven garanties biedt, subsidies verstrekt, meefinanciert of faciliteert. Sommige daarvan zijn in verband met de economische crisis uitgebreid of speciaal ingesteld. Hieronder staan een aantal van deze regelingen nader beschreven. Doel van deze instrumenten is vrijwel altijd het bevorderen van welvaart, duurzaamheid, werkgelegenheid, innovatie, soliditeit en welzijn binnen de Nederlandse economie. Op tal van terreinen speelt de overheid dus al een rol – en vaak is deze rol niet bescheiden – in het stimuleren van het bedrijfsleven.

ROM's

Nederland kent sinds de jaren zeventig de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen, de zogenaamde ROM's¹, die – sinds hun oprichting met publiek geld – in de eigen regio risicodragend kapitaal verstrekken aan ondernemingen. Doel is het ontwikkelen van de «werkgelegenheid door duurzaam winstgevende economische activiteiten te stimuleren.»² De gebieden waar de ROM's actief zijn, zijn de «kwetsbare» gebieden: de delen van ons land waar, vaak van oudsher, economische malaise het eerst voelbaar is en waar groei het moeilijkst te bewerkstelligen is. De ROM's vormen geen landelijk dekkend netwerk. Toch zijn er ook buiten de gebieden waarin de ROM's opereren vaak knelpunten wat betreft de financiering van activiteiten van ondernemingen. Dat was zo, dat is zo en dat zal waarschijnlijk ook wel zo blijven. Bovendien zijn er al jaren klachten over het functioneren van de ontwikkelingsmaatschappijen. Zij zouden te traag reageren en niet adequaat in te springen op behoeften. In de afgelopen jaren zijn regelmatig kansrijke projecten van nieuwe of bestaande ondernemingen afgeblazen of naar het buitenland verplaatst omdat men de financiering niet rond kreeg. Een groot probleem is dat de ROM's onvoldoende expertise in huis hebben om hun functie optimaal uit te voeren.

De aandeelhouders van de ROM's zijn provincies en rijksoverheid.

¹ Nederland kent vijf ROMs: NOM, Oost NV (vroegere GOM en OOM), OMFL, BOM, LIOF.

² www.NOM.nl/nom/

Ekv

Een ander vlak waarop de overheid zich op de markt begeeft is het vlak van de export. Met de regeling voor de exportkredietverzekering (Ekv) herverzekert de staat tegen een in principe risicodekkende premie, die risico's welke door de markt niet of niet geheel kunnen worden gedekt. Dit komt de export van Nederlandse diensten en producten ten goede. Voor de crisis was de staat slechts actief op dat deel van de markt dat de één-transactiepolissen voor kapitaalgoederen en de aannemerij voor een beperkt aantal landen betrof; het ging daarbij uitsluitend om grote dan wel langlopende projecten met een dusdanige waarde die maakte dat ze niet op de markt te verzekeren waren tegen acceptabele voorwaarden. Sinds begin dit jaar is er voorzichtig gestart met het herverzekeren van exportproducten en diensten die niet onder de één-transactiepolissen te scharen zijn, de zogenaamde omzetpolissen. Hier betreft het merendeels polissen met een looptijd van minder dan 3 jaar. Dit omdat ook hier de markt niet langer kon beantwoorden aan de vraag en verlagingen of intrekkingen van dekking voor landen of markten de Nederlandse export sterk belemmerde voor een aanzienlijk deel van het bedrijfsleven. Dit instrument is slechts gericht op een beperkt gedeelte van de kredietvraag van bedrijven, namelijk exportkredieten. Bovendien kent de regeling de beperking dat indien de dekking door de verzekeraars op de markt niet slechts verlaagd maar geheel weggenomen is, er geen sprake kan zijn van herverzekering door de staat.

Bbmkb

Deze regeling biedt banken een borgstelling voor leningen aan MKB-bedrijven, voor zover deze bedrijven onvoldoende zekerheden kunnen bieden aan de bank. Behalve speciale faciliteiten voor starters en innovatieve bedrijven, kent de regeling de volgende basisfaciliteit: de overheid staat borg voor 90 procent van de lening en voor een krediet van maximaal 1,5 miljoen euro. De bank moet bovenop het borgstellingskrediet een lening van minstens een zelfde bedrag voor eigen rekening verstrekken. In de praktijk staat de overheid dus voor minder dan vijftig procent van de lening garant.

De bank is over de borgstelling een eenmalige premie van gemiddeld 3 procent verschuldigd aan de overheid. Het totaalbedrag dat binnen de regeling aan garantiestellingen kan worden afgegeven, is 745 miljoen euro.

Van de regeling wordt momenteel niet veel gebruik gemaakt. In het eerste kwartaal van dit jaar heeft SenterNovem, dat de regeling uitvoert, voor slechts 123 miljoen euro garanties uitgegeven¹. Ondernemers geven aan de regeling ingewikkeld te vinden. Bovendien worden met de regeling de balansproblemen van banken niet opgelost en blijven banken een risico dragen. Daarnaast werkt de regeling niet anticyclisch omdat het gebruik globaal samenhangt met de economische groei en de investeringen in het algemeen.

Deze regeling maakte in de afgelopen 5 jaar een nettoverlies van 1,25 procent van de verleende borgstellingen².

Groefaciliteit

De groefaciliteit biedt bedrijven een garantie van vijftig procent op risicokapitaal. Dat kapitaal wordt verstrekt aan banken en participatiemaatschappijen ten behoeve van MKB-bedrijven. Het risicokapitaal betreft aandelen en achtergestelde leningen waarop geen zekerheden zijn gevestigd. Het kapitaal is bedoeld voor het financieren van de uitbreiding van snelle groeiers en bedrijfsoverdrachten. De premie bedraagt 2,5 procent per jaar op achtergestelde leningen en 3 procent op aandelen. De uitvoe-

¹ Zie <http://www.depers.nl/economie/310474/Gebruik-garantieregeling-gaat-juist-omlaag.html>

² Zie Beantwoording aanvullende vragen Kredietverstrekking MKB, kenmerk OI/O/9074049.

ring van de regeling dient kostendekkend te zijn in verband met Europese regels over staatssteun.

Het budget dat beschikbaar is voor deze regeling is in 2009 begroot op 119 miljoen euro. Hiervan is in het eerste kwartaal van 2009 slechts 3,3 miljoen euro benut – ongeveer 3 procent van het potentieel. We moeten dan ook vaststellen dat in de praktijk ook van deze regeling zeer beperkt gebruik wordt gemaakt.¹

Garantieregeling Ondernemingsfinanciering (GO).

Deze tijdelijke regeling bouwt voort op de Groeifaciliteit. De overheid staat voor vijftig procent garant bij leningen tot een bedrag van 25 miljoen euro. Banken zijn een garantiepremie aan de overheid verschuldigd. Die is gelijk aan de marge (het verschil tussen de rente die het bedrijf betaalt aan de bank en de rente die de bank betaalt aan andere banken, de zogenaamde Euribor-rente) die de bank in rekening brengt bij het gefinancierde bedrijf minus de kosten die de bank maakt voor het beheer van de lening. In tegenstelling tot de groeifaciliteit vallen ook niet-achtergestelde leningen en leningen met zekerheden onder de regeling en vallen aandelen er niet onder. De overheid deelt mee in de opbrengsten uit het gedeelte van de leningen waarvoor de garantie is afgegeven.

Van deze regeling valt het gebruik tegen. De eerste 5 maanden sinds het van kracht worden van de regeling, hebben slechts 13 bedrijven er gebruik van gemaakt. Nog geen 10 procent van het budget van 1,5 miljard euro is uitgeput². Verklaringen hiervoor zijn dat de regeling als ingewikkeld wordt ervaren. Ook geldt voor deze regeling dat banken nog steeds een risico lopen. Verder omzeilt de regeling niet het probleem dat banken hebben met hun kapitaalspositie: die verbetert niet door de garantstelling.

Subsidie duurzame energie (Sde)

Deze subsidiepot, met een budget van ruim 2,5 miljard euro te verdelen in de periode van 6 april 2009 tot 30 oktober 2009³, geeft investeerders in duurzame energie een langjarige zekerheid. Investeerders krijgen deze langjarige zekerheid doordat de Sde het verschil tussen de kostprijs van de «reguliere energie» en de duurzame energie vergoedt. Dit gebeurt voor een periode van vijftien jaar (in geval van Waterkracht, Afvalverbranding, Zon-PV en Wind op land) of twaalf jaar (in geval van Overige Biomassacategorieën en Groen gas).

De subsidieregeling is een voorbeeld van een specifieke regeling die bedoeld is om innovatie in een bepaalde branche te stimuleren door middel van een kostensubsidie. Het verkrijgen van een dergelijke subsidie neemt echter de vraag naar krediet om te investeren niet weg; de kosten zijn immers wel lager maar is nog altijd behoefte aan krediet.

Overige subsidies

De rijksoverheid heeft zo'n 200 subsidieregelingen gericht op het bedrijfsleven. Subsidieregelingen die recent in de publiciteit zijn geweest, zijn bijvoorbeeld de Kenniswerkersregeling, de Innovatievouchers en de fiscale subsidie in het kader van de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (Wbso). Kenmerkend van deze subsidies is dat ze gericht zijn op het bevorderen of behouden van activiteiten in een specifieke richting. Meestal gaat het om innovatieve activiteiten.

In een economische recessie komt met name de financiering van innovatieve activiteiten onder druk te staan. Daarnaast worden echter ook andere – niet direct aan innovatie gerelateerde – bedrijfsactiviteiten bedreigd vanwege de verminderde mogelijkheden voor het bedrijfsleven om aan

¹ Zie Beantwoording aanvullende vragen Kredietverstrekking MKB, kenmerk OI/O/9074049.

² Trouw 15 augustus 2009 «Lenen met garantie is te ingewikkeld».

³ [Http://www.senternovem.nl/mmfiles/Aanwijzingsregeling%20categorie%C3%ABn%20SDE%202009_tcm24-298432.pdf](http://www.senternovem.nl/mmfiles/Aanwijzingsregeling%20categorie%C3%ABn%20SDE%202009_tcm24-298432.pdf)

krediet te komen. De huidige subsidieregelingen voorzien niet in de aanpak van dit probleem.

Andere kredietfaciliteiten

Naast de hierboven genoemde kredietfaciliteiten kennen we nog een aantal andere regelingen. Te noemen zijn de Faciliteit Opkomende Markten (FOM), de Tante Agaatregeling en de Microkredieten. Deze kredietfaciliteiten zijn aanmerkelijk kleiner dan de hierboven genoemde. Ze hebben dan ook tot doel om krediet aan een zeer specifieke groep bedrijven te stimuleren. De FOM is gericht op bedrijven die investeren in opkomende markten. De Tante Agaathregeling geeft een fiscaal voordeel aan particulieren die achtergestelde leningen verstrekken aan starters en de Microkredieten staan borg voor een gedeelte van een verstrekt krediet tot 35 000 euro. Ongeacht de doeltreffendheid van deze regelingen op hun specifieke terrein, voorzien zij niet in het op peil houden van de algemene vraag aan bedrijfskredieten in tijden van crisis. Een Nationale Investeringsbank kan dat gat opvullen. Tevens kunnen de diverse bestaande regelingen worden ondergebracht bij de NIB. En kunnen faciliteiten die overlap vertonen met in te stellen regelingen worden opgedoekt.

Deeltijd WW

De effecten van generieke maatregelen, zoals het verlagen van de belasting op winst of omzet, zijn van korte duur. Bovendien worden fiscale voordelen, in tegenstelling tot hogere overheidsinvesteringen, niet geheel teruggegeven aan de economie door de ontvanger: men zal ook altijd een deel sparen- oppotten zoals dat heet. Dit marginaliseert het effect. De deeltijd-WW is een generieke regeling die redelijk succesvol is gebleken, echter deze is dan ook aan zeer strikte voorwaarden gebonden en zal voor een aantal bedrijven eerder eindigen dan wenselijk is. Door de strenge voorwaarden en met name het feit dat deze steeds weer veranderen, komt er bovendien van scholingsplannen van bedrijven weinig terecht en zullen waarschijnlijk op korte termijn toch veel mensen hun baan verliezen. Deze nota wil het belang van voortbestaan van een regeling als de deeltijd-WW onderstrepen, maar wijst er tevens op dat naast deze regeling ook andere instrumenten moeten worden ingezet. De deeltijd-WW is immers geen investeringsmaatregel en zorgt niet op korte termijn voor een herstel van bedrijvigheid.

De geschiedenis van de voormalige Nationale Investeringsbank (1946–1999)

De Herstelbank – geschiedenis van de NIB en de Regeling Bijzondere Financiering 1971

Kort na het einde van de Tweede Wereldoorlog werd de Maatschappij tot Financiering van het Nationaal Herstel N.V. (de «Herstelbank») opgericht. De taak van de bank was het financieren van de wederopbouw na de oorlog. Dit door middel van het verstrekken van langlopende leningen aan en participaties in ondernemingen. In 1946 werd de Herstelbank belast met het uitvoeren van een regeling waarmee onder staatsgarantie aanvullende middellange financiering kon worden verleend. In 1971 – het jaar tevens waarin de Herstelbank werd omgedoopt tot Nationale Investeringsbank N.V. (NIB) – kwam een nieuwe, privaatrechtelijke overeenkomst tot stand tussen de staat en de NIB: de Regeling Bijzondere Financiering 1971 (Regeling BF 1971).

De overheid constateerde in de periode voorafgaand aan het instellen van deze regeling dat onder invloed van een laag winstniveau, inflatie en economische teruggang het risicodragend vermogen van ondernemingen sterk was teruggelopen. De eigen-vermogensposities van ondernemingen waren sterk verslechterd en daarmee was het aantrekken van risicodragend vermogen zo goed als onmogelijk geworden – zeker daar de rendementsvooruitzichten meestal eveneens weinig rooskleurig waren. De Regeling Bijzondere Financiering 1971 bood Nederlandse ondernemingen de mogelijkheid financieringen onder (gedeeltelijke) staatsgarantie aan te trekken als zij niet op een andere wijze tegen aanvaardbare condities in hun vermogensbehoefte konden voorzien. In de kern gezonde, goed geleide Nederlandse ondernemingen (of ondernemingen welke op korte termijn gezond en goed geleid te maken waren) werden op die wijze voorzien van het risicodragend vermogen waaraan zij behoefte hadden maar dat zij niet op de kapitaalmarkt konden krijgen.

In 1981 startte, onder de Regeling Bijzondere Financiering 1971, de Regeling AA-kredieten (deze regeling verving de in 1975 ingestelde A-kredietenregeling). Het AA-krediet was het Aangepast Achtergesteld krediet, een risicodragende vermogensvorm, waarvan het voornaamste doel was de solvabiliteit en daarmee de financiële soliditeit van ondernemingen richting banken, leveranciers en opdrachtgevers te versterken. Van de verlening van een AA-krediet ging dus een kredietgenererende werking uit.

Naast het AA-krediet bestond ook het B-krediet. Dit was niet-achtergesteld krediet dat uitkomst bood als een onderneming behoefte had aan een hoog risicovolle sluitfinanciering en een dergelijke financiering elders niet of niet op aanvaardbare voorwaarden krijgen. Indien mogelijk werden zekerheden genomen om het hoge risico te beperken.

Bij diverse evaluaties¹ van de regelingen die vielen onder de Regeling BF 1971 werd steeds benadrukt dat de NIB met uitvoering van de regelingen een taak vervulde die knelpunten op de kapitaalmarkt wegnam. De constatering van knelpunten was in de jaren daarvoor uiteraard ook de aanleiding geweest de regelingen in te stellen. De overheid achtte het haar taak de knelpunten in de werking van de kapitaalmarkt, waar ondanks een ruim aanbod geen aansluiting was op de wensen van de ondernemingen, te verhelpen. De Regeling BF 1971 diende te worden bezien in het kader van het algemeen economisch belang.

De NIB functioneerde tevens als adviseur van de overheid in specifieke opdrachten, en bij uitvoering van een aantal andere regelingen, zoals de Regeling Bodemsanering.

Wijze van opereren

De Regeling Bijzondere Financiering 1971 werd door de Nationale Investeringsbank gedurende zo'n 30 jaar uitgevoerd. Onder de Regeling BF 1971 verstreekte de overheid aan de NIB garanties op AA- en B-kredieten. De besluitvorming over garantieverstrekking was een taak van de Werkcommissie voor de Bijzondere Financiering. Hierin waren de minister van Financiën en de betrokken vakministers vertegenwoordigd, alsmede de NIB. De vertegenwoordiging van het vakministerie Economische Zaken in de Werkcommissie was in de praktijk permanent.

¹ In 1990 en 1996 verschenen over de evaluaties van de periodes 1981–1989 respectievelijk 1990–1995 de Evaluatienota's AA-regeling (1990) en Regeling Bijzondere Financiering 1971 (1996).

De aanvrager van krediet moest bij de NIB kunnen aantonen dat het bedrijf niet in staat was elders risicodragend vermogen te verkrijgen. Als dit overtuigend was gebeurd werkte de NIB de voorstellen voor toepassing van de Regeling BF uit en bracht advies uit aan de Werkcommissie

Bijzondere Financiering met een zakelijke motivatie van het voorstel. Deze besliste vervolgens over de aanvraag. Een besluit van de Werkcommissie BF kon alleen met algemene stemmen worden genomen. Ook de huisbankier van de onderneming vormde nog een oordeel over de aanvullende werking van de regeling.

De onder de Regeling BF verstrekte kredieten werden doorgaans aangewend voor investeringen. De belangrijkste financieringsvorm binnen de Regeling BF was de AA-kredietregeling. In 1996 bleek uit onderzoek voorts dat driekwart van de AA-kredietverstrekkingen gepaard ging met een directe uitbreiding van de kredietfaciliteiten die de ondernemingen hadden bij derden. Banken waren dus eerder bereid krediet te verstrekken aan ondernemingen die over een AA-krediet beschikten.

Een aanvraag voor een krediet onder staatsgarantie bereikte de NIB normaal gesproken via de huisbankier van de aanvragende onderneming. De NIB werkte de voorstellen voor toepassing van de Regeling BF uit en diende deze zakelijk gemotiveerd in bij de Werkcommissie Bijzondere Financiering. De potentiële kredietnemer had in principe alleen contact met de NIB, niet met de Werkcommissie Bijzondere Financiering.

De NIB beheerde de verstrekte financieringen. De investeringsbank ontving hiervoor geen vergoeding van de staat. Wel ontving de NIB van de kredietnemer, naast een eenmalige afsluitprovisie, jaarlijks een rentevergoeding. De NIB diende uit de rentemarge dekking te vinden voor de door haar in het kader van de regeling te maken kosten.

Op grond van de Regeling BF konden door de staat garanties worden afgegeven met een omvang van tenminste NLG 0,25 miljoen per onderneming. Voor garanties op AA-kredieten boven NLG 50 miljoen was aparte toestemming van de minister van Financiën vereist. In de praktijk werden zelden garanties verstrekt op kredieten van minder dan NLG 2 miljoen. Toen in 1996 besloten werd het maximum onder de Regeling Borgstelling MKB (Regeling BMKB) te verhogen tot NLG 2 miljoen, sloot de ondergrens die in de praktijk bestond voor garanties onder de Regeling BF derhalve aan bij deze bovengrens.

De Regeling BF kende een jaarlijks garantieplafond dat niet zonder goedkeuring van de Tweede Kamer mocht worden overschreden.¹

Voor de AA-kredieten gold een looptijd variërend van 7,5 tot 15 jaar en verstrekking van het krediet onder 90 procent staatsgarantie; vanaf 1987 gold dat de NIB bij elke AA-kredietverstrekking een eigen risico nam van 10 procent. Algemene banken konden tevens voor 40 procent participeren in de verstrekking van kredieten die meer dan NLG 7,5 miljoen bedroegen.

Vanaf het midden van de jaren tachtig zette de NIB op verzoek van de kredietnemende ondernemingen de achtergestelde kredieten in een aantal gevallen om in een aandelenbelang in de onderneming. Het voordeel van deze constructie was een einde aan het betalen van de hoge rente voor de kredietnemende onderneming – voor de ondernemers was dit een gunstiger regeling derhalve. De meeste AA-kredieten waren namelijk verstrekt in een periode waarin de rente op de kapitaalmarkt van een uitzonderlijk hoog niveau was (10 tot 12 procent). Omdat de NIB zichzelf tot dan toe had gefinancierd met langlopende obligatieleningen waarvoor de rente vast stond, bleef de rente die de ondernemingen op hun beurt aan de NIB moesten betalen hoog. Door het omzetten van de AA-kredieten in aandelen, iets wat de NIB voor eigen rekening en risico deed, kwam er een einde aan deze hoge kosten voor de ondernemingen. Tevens vergrootte dit de kans op rendement voor de NIB.

¹ Voor overzicht van door de jaren heen gehanteerde plafonds zie Evaluatienota Regeling Bijzondere Financiering 1971, Kamerstuk 24 400 IXB nr. 28 en het onderdeel Evaluatie van de AA-regeling van de Begroting Financiën 1990, Kamerstuk 21 300 IXB nr. 56.

Voorwaarden

Alleen aan ondernemingen waarvan het voortbestaan in het algemeen economisch belang werd geacht kon onder staatsgarantie een aanvullende middellange financiering worden verleend. Onder meer diende de financiering betrekking te hebben op een onderneming die een bedrijf in Nederland uitoefende. Ook moesten de kredietaanvrager kunnen aantonen niet op een andere manier in de financieringsbehoefte te kunnen voorzien. Het mocht bovendien niet om verliesfinanciering gaan. De onderneming moest bovendien goed geleid worden en in de kern gezond zijn. Ook gold de voorwaarde dat de regeling niet mocht leiden tot teruggang van de bestaande kredietlijnen. Tot slot was er de eis dat een onderneming ten minste 20 procent solvabiliteit bezat.

Doelen en effecten

Voormalig NIB president-directeur Van der Zwan zei onlangs dat de NIB «menig Nederlandse onderneming door economisch moeilijke tijden had gesleept.» Veel van de grote bedrijven in ons land, zoals de Bijenkorf, KLM en Ahold, hebben indertijd gebruik gemaakt van de door de NIB uitgevoerde regelingen¹. Daarnaast werd ondernemingen hiermee de mogelijkheid geboden investeringen te doen die nodig waren voor voortzetting of uitbreiding van de onderneming maar waarvoor op andere wijze geen financiering tegen aanvaardbare voorwaarden kon worden gevonden. AA-kredieten vergrootten het garantievermogen van ondernemingen en vervulden op die manier tevens de functie van buffer voor moeilijke tijden. Een AA-krediet vergrootte het weerstandsvermogen van de onderneming waardoor het vertrouwen van bestaande en toekomstige crediteuren van de onderneming werd versterkt. Hierdoor werd de leencapaciteit vergroot.

Uit de diverse evaluatienota's van destijds blijkt dat bedrijven met een AA-krediet een gunstiger werkgelegenheidsontwikkeling kenden dan bedrijven die niet een dergelijk krediet hadden. In de periode 1990 tot en met 1995 bijvoorbeeld, waarin 200 AA-kredieten werden verstrekt, kwam dat neer op ruim duizend arbeidsplaatsen per jaar.

Uit de diverse evaluaties blijkt eveneens dat de ondernemingen welke gebruik maakten van een AA-krediet relatief meer investeerden dan wel expandeerden dan andere ondernemingen. De investeringsratio bleek in de jaren 1981 tot en met 1989 bij eerstgenoemde groep hoger te liggen. Bij een latere evaluatie ging men aan de hand van cijfers over de kredietgenerering ten gevolge van de Regeling BF uit van een investeringseffect van de regeling van enkele honderden miljoenen (guldens) per jaar.

Nooit zijn de uitstralingseffecten van het behoud of ontstaan van werkgelegenheid en het effect van het hoger investeringsniveau op de omgeving van de bedrijven gemeten. Hierbij valt te denken aan de gevolgen voor toeleveranciers en afnemers, (werkgelegenheids-)effecten bij bedrijven in clusterverband, de relevantie voor de economische structuur en de ontwikkeling en het behoud van kennis en faciliteiten voor ons land. Ook zijn mogelijke belastingvoordelen voor de staat niet als baten van de regeling bij de evaluaties betrokken.

Dat deze positieve effecten er wel zijn geweest valt niet te ontkennen.

Kijkend naar de kosten van de Regeling Bijzondere Financiering 1971 zien we dat in de jaren 1981 tot en met 1995 deze de staat jaarlijks gemiddeld 1,7 procent van het totaal aan uitstaande garanties gekost heeft. Tussen 1981 en 1989 kwam dat neer op een gemiddeld jaarlijks verlies van 13,6 miljoen gulden op een uitstaand obligo van gemiddeld 911,3 miljoen

¹ Voor een overzicht van de aantallen kredieten die door de jaren heen werden verschaft zie Evaluatienota Regeling Bijzondere Financiering 1971, Kamerstuk 24 400 IXB nr. 28 en het onderdeel Evaluatie van de AA-regeling van de Begroting Financiën 1990, Kamerstuk 21 300 IXB nr. 56.

gulden. Tussen 1990 en 1995 op een jaarlijks verlies van 29 miljoen gulden op een obligo van 1275,7 miljoen. Van de kosten moet echter het percentage aan garantieprovisies dat de staat ontving nog worden afgetrokken – de kosten waren jaarlijks dus lager en het verlies kwam daarmee onder de 1,7 procent van het totale obligo.¹

Geconcludeerd kan worden dat het doel, het beoogde effect tegen acceptabele kosten, werd bereikt en dat opeenvolgende kabinetten deze visie hadden. Deze conclusie werd ook destijds in diverse evaluaties getrokken door opeenvolgende bewindspersonen.

Privatisering en einde NIB

In de evaluatie uit 1996 van de Regeling BF werd geconstateerd dat venture capital in Nederland sterk in opkomst was. Echter, het ministerie van Financiën schreef destijds hierover het volgende:

«Niettemin kan de venture capital markt niet in alle gevallen voorzien in de behoefte aan risicodragend vermogen (...) omdat:

- de onderneming in veel gevallen niet het rendement kan bieden dat de vermogensverstrekkers nodig achten voor het hogere risico;
- de vermogensverstrekkers bij voorbaat al een exitmogelijkheid verlangen die eveneens vaak niet is te geven;
- de vermogensverstrekkers en ondernemers vaak een niet te overbruggen verschil van inzicht hebben over de waardering van de onderneming;
- de ondernemer vaak grote moeite heeft met het afgeven van de door de vermogensverstrekkers nagestreefde zeggenschap over zijn onderneming.»

Het voornaamste verschil tussen vermogensverschaffing door venture capitalists en de Regeling BF was, zo constateerde men destijds, dat onder de Regeling BF wel achtergesteld krediet werd verstrekt maar geen formele zeggenschap werd nagestreefd ten aanzien van de kredietnemer. Door de beperking tot het verstrekken van achtergestelde leningen werden discussies over de (exacte) waardering van de onderneming voorkomen, aldus het ministerie.²

Wel werd er uiteraard, zoals dat gewoon is te gebeuren door kredietverstrekkers, toezicht gehouden op de kredietnemende ondernemingen. Bedrijven moesten inzicht geven in hun situatie. Het risico voor de overheid werd zodoende beperkt.

In de jaren tachtig en negentig en in de eerste jaren van de 21e eeuw werden tal van staatsbedrijven geprivatiseerd en werden tal van markten geliberaliseerd. Het beleid is er, vanaf 1985, op gericht bestaande staatsdeelnemingen af te stoten, tenzij er doorslaggevende redenen bestaan om de deelneming tijdelijk of blijvend te continueren. Destijds overheerste de gedachte dat de overheid het beste geen belangen kon hebben in bedrijven – alles moet aan de markt worden overgelaten tenzij het echt niet anders kan. En ondanks de eerdere constatering van opeenvolgende kabinetten, die zeiden dat de taak van de NIB en de bijdrage aan een soepel werkende kapitaalmarkt die de door de bank uitgevoerde Regeling Bijzondere Financiering 1971 leverde, onmisbaar waren, keerde het tij zich en stuurde op 24 december 1998 toenmalig minister van Financiën Zalm een brief naar de Kamer met daarin zijn voornemens het meerderheidsbelang van de staat in de NIB te verkopen aan de pensioenfondsen ABP en PGGM. Een privatisering dus.

Deze brief kwam maar iets meer dan twee jaar na de meest recente evaluatie van de NIB waarin nog werd geconcludeerd dat de Regeling BF

¹ Voor overzicht van de vergoedingen in de jaren 1981 t/m 1995 zie Evaluatienota Regeling Bijzondere Financiering 1971, Kamerstuk 24 400 IXB nr. 28 en het onderdeel Evaluatie van de AA-regeling van de Begroting Financiën 1990, Kamerstuk 21 300 IXB nr. 56.

² Indertijd werkten de Nederlandse Participatiemaatschappij (NPM) en het Industrieel Garantiefonds (IGF) – beide staatsdeelnemingen – wel met aandelenparticipaties. De NPM, dochter van de NIB, deed dit voor eigen rekening en risico op de markt van grote en middelgrote ondernemingen. Het IGF had belangen in kleinere ondernemingen.

1971 voorzag in een behoefte. De omvang van de onder de regeling verstrekte kredieten werd daarin genoemd als een belangrijke aanwijzing voor de effectiviteit van de Regeling BF; de opkomst van de venture capital markt werd onderbouwd niet gezien als geschikte vervanging van de functie die de staat had; de resultaten waren naar volle tevredenheid van diverse opeenvolgende kabinetten; de doelen werden bereikt tegen acceptabele kosten en inspanningen.

Een nieuwe Nationale Investeringsbank

De cijfers en feiten die onderzoeken uit de jaren kort voor het besluit tot privatisering naar voren hebben gebracht laten ons zien hoe onbegrijpelijk de keus die destijds is gemaakt was. Ondanks de aantoonbare gunstige effecten op het gebied van werkgelegenheid en investeringen, de efficiëntie waarmee de regelingen werden uitgevoerd alsmede de gunstige kosten/baten verhoudingen en de onderkenning van het bestaan van knelpunten op de kapitaalmarkt, is er voor het stoppen van de Regeling Bijzondere Financiering 1971 en het privatiseren van de NIB gekozen. Hierdoor werden ondernemingen sterker afhankelijk van venture capitalists – en in combinatie met de groei van de activiteit van aandeelhouders en de wetgeving die de invloed van aandeelhouders vergaand vergrootte is dit een keuze geweest die tot op de dag van vandaag als een weergalozige echo door onze economie schalt.

Destijds verwachtte men, dat de tijd waarin bedrijven binnen een economie die in crisis verkeerde zich tot de staat zouden wenden voor goed voorbij was. Gerekend werd op het zelfcorrigerend, zelfbalancerend en zelfverschonend vermogen van de kapitaalmarkt. Tegelijk werd met het vergroten van de macht van aandeelhouders gerekend op eenzelfde vermogen om falende bestuurders te corrigeren. Nu blijkt hoe de gevolgen van beide keuzes elkaar beïnvloeden. Nooit eerder moest de staat in zo korte tijd zoveel geld storten in het systeem om de banken overeind te houden. En deze ingrepen ten spijt is een ongekend diepe economische en financiële crisis het gevolg. De verontwaardiging van iedereen die voor zijn broodwinning afhankelijk is van een functie binnen een bedrijf dat door de crisis wordt getroffen – en nota bene nog bakzeil haalt wanneer het bij een bank om krediet vraagt – is groot en begrijpelijk.

Huidige noodzaak

Tegenover de onzekerheid van de kapitaalmarkt op dit moment moet en kan de overheid de zekerheid bieden aan fundamenteel gezonde en goed geleide bedrijven. Net als bij de banken kan de overheid garanties geven die de disproportionele effecten van de kredietcrisis op de reële economie misschien niet volledig wegnemen maar deze wel verminderen en spoediger doen keren dan zonder overheidsingrijpen het geval zou zijn. Zonder over te gaan tot totaalcontrole van onze economie of pogingen daartoe, kan de overheid via een nieuwe NIB instrumenten beschikbaar stellen die tijdig, flexibel en met een inschatbare mate van risico, zekerheid zullen brengen voor in principe gezonde bedrijven die behoefte hebben aan garanties. Zo is het bij vorige crises geweest. Waarom zou het nu niet weer zo kunnen zijn? Een nieuwe NIB die in navolging van de «oude» NIB een moderne variant van de Regeling Bijzondere Financiering 1971 uitvoert, is de doeltreffendste en efficiëntste keuze.

In voorgaande paragrafen is uitgebreid ingegaan op het tekortschietende instrumentarium van de overheid op dit moment (zie onder meer onder *Niet-werkende regelingen*). Zoals ook in geval van de Garantieregeling Ondernemingsfinanciering (GO) geldt, verbeteren de huidige regelingen waarmee de overheid garant staat voor eventuele verliezen van bedrijven

richting banken, niet de kapitaalsratio van een bank. De bank leent immers zelf nog geld uit en de overheid staat voor «slechts» vijftig procent garant. Met de nieuwe regelingen die de NIB uit zou gaan voeren wordt dit probleem opgelost.

Staat maakt andere afwegingen

Voor commerciële banken is de belangrijkste afweging die gemaakt wordt bij het verschaffen van risicodragend kapitaal immers de rentabiliteit ervan. Indien de verwachte opbrengst van de lening lager is dan de verwachte opbrengst van een andere inzet van hetzelfde kapitaal, dan zullen banken geen leningen verstrekken. Banken hebben momenteel te maken met een beperkte ruimte om leningen te verstrekken. Hun kapitaalsratio's staan onder druk. Hierdoor vinden ondernemers geen aansluiting met hun financieringsbehoefte bij de markt. Een staatsbank kan dat gat dichten. Ook voor een staatsbank is het uiteraard van belang dat de ondernemingen aan welke kapitaal wordt verstrekt goed geleid en levensvatbaar zijn; maar eerder dan naar rentabiliteit kijkt een staatsbank, zoals de ROMs dat behoren te doen, naar het belang van het voortbestaan van een onderneming voor de werkgelegenheid, (de voortzetting van) onderzoek en ontwikkeling en het algemene belang van het bedrijf voor de regionale en nationale economie en samenleving.

Risico's

Minister Van der Hoeven (Economische Zaken) heeft in juni 2009 aangekondigd te zullen gaan werken aan een lijst met algemene criteria waarop steunvragen van individuele bedrijven zullen worden beoordeeld. Zij gaf echter aan daarmee niet te zeggen dat er in de nabije toekomst inderdaad sprake zal zijn van steun voor individuele bedrijven vanuit haar ministerie. Zij wilde slechts een draaiboek op laten tekenen zodat duidelijk zal zijn hoe formeel met dergelijke steunaanvragen zal worden omgegaan.

Net als de banken kunnen bedrijven inderdaad om hulp komen vragen. En net als bij de banken zal de staat daar gehoor aan kunnen geven. Maar ook bij garanties aan bedrijven geldt, net als bij banken, dat inmenging van de regering in privéondernemingen riskant kan zijn.

Daar waar bewindspersonen directe verantwoordelijkheid gaan dragen voor het voortbestaan van een individuele onderneming liggen tal van risico's op de loer. Wie goed naar de gang van zaken rond de RSV-affaire kijkt, ziet dat het ontsporen van de steunoperatie voor een belangrijk deel te wijten is aan het feit dat niet de werkcommissie maar afzonderlijke ambtenaren op een ministerie de aanvragen beoordeelden, ad hoc beleid maakten en kredieten verstrekten. Dat laatste is bij uitstek de specialistische taak van banken – en een overheid die wel als kredietverstrekker de markt op wil dan wel garant wil staan voor kredieten die bedrijven bij derden krijgen doet er verstandig aan dit door een investeringsbank te laten doen. Een dergelijke bank kan de expertise opbouwen die nodig is voor de beoordeling van risico's, is verantwoordelijk verschuldigd aan diverse departementen maar kan onafhankelijk als kredietbeoordelaar optreden. Als bank kan zij overleg voeren met andere banken en als instrument van de overheid kan zij beleid vertalen in haar taken op de kapitaalmarkt.

Inrichting nieuwe NIB

Het voorstel is om bij de inrichting van een nieuwe Nationale Investeringsbank zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wijze waarop de vroegere NIB was ingericht. Verder dient de NIB kostendekkend te

opereren, om aan de Europese regelgeving in verband met staatssteun te voldoen (conform de groeifaciliteit). Tenslotte wordt geëist van de kredietnemer dat er een maatschappelijk verantwoord beloningsbeleid gevoerd wordt dat niet stimuleert tot risicovol gedrag. Bonussen zijn dus niet toegestaan wanneer een bedrijf steun ontvangt via een regeling van de NIB. De hoogte van het vaste salaris van de bestuurders dient, gezien het feit dat de onderneming op dat moment leningen met staatsgarantie ontvangt, maatschappelijk acceptabel te zijn. De werkcommissie kan hierom aanvullende voorwaarden stellen aan de vaste salarissen van bestuurders. Dergelijke voorwaarden stimuleren dat kredieten zo snel als mogelijk worden afgelost en bovendien mag in een dergelijke situatie ook een bijdrage van de ondernemingsleiding worden verwacht.

Eigendom en corporate governance

De NIB is een staatsbank. Het aandelenkapitaal is in handen van de staat. De staat kan kiezen voor toepassing van het verlicht structuurregime, waarbij de aandeelhouder de bestuurder benoemt, zoals gebruikelijk is bij staatsdeelnemingen. Indien zij iets meer afstand wil scheppen kan dit ook door de raad van commissarissen zoals gebruikelijk is bij structuurregimes. De benoeming van de raad van commissarissen gebeurt door de minister van Financiën. De directie van de NIB zal gaan bestaan uit een president-directeur, een directeur-secretaris en één of meerdere directeuren.

Financiering

De NIB wordt gekapitaliseerd middels aandelenkapitaal. Er moet worden uitgegaan van een startkapitaal van minimaal 120 miljoen euro. Dit komt derhalve neer op een (eenmalige) uitgave voor de overheid. Tegenover deze investering staat voor de overheid het bezit van de bank. Daardoor zal geen sprake zijn van een hoger EMU-tekort. De staatsschuld neemt toe met 120 miljoen euro, wat tot hogere rentelasten voor de staat leidt. Om de investering van de staat budgetneutraal te laten zijn zou jaarlijks een klein dividend aan de staat als aandeelhouder moeten worden uitgekeerd. Dat betekent een lichte verhoging van de rente die de NIB verstrekt aan ondernemingen – namelijk een verhoging van tussen de 0,3 en 0,5 procent.

Met een eigen vermogen van 120 miljoen euro zal de investeringsbank zichzelf kunnen financieren op de kapitaalmarkt. Rekening houdend met de eigen vermogens eis van acht procent, kan de NIB vervolgens tot een bedrag van maximaal 1,5 miljard euro aan kredieten gaan verstrekken.

De NIB geeft leningen uit met een opslag bovenop het tarief dat zij zelf betaalt voor het aantrekken van kapitaal op de markt. Die opslag dient de kosten en eventuele verliezen op leningen van de NIB te dekken. De oude NIB rekende een opslag van 1 procent en heeft een verlies geleden van ongeveer 1,5 procent. Een nieuwe NIB rekent gemiddeld een opslag van 2,5 procent. Dit kan naar beneden of boven worden bijgesteld naar gelang het risico van de lening. De overheid staat voor 90 tot 95 procent garant voor de lening ingeval die (gedeeltelijk) niet wordt terugbetaald. De NIB loopt dus een risico van 5 tot 10 procent. Van de opslag worden de verliezen op het uitstaande obligo, een pand met kantoorbenodigdheden en ongeveer vijftig fte (inclusief overhead) betaald.

Bij een rechtstreekse lening van de NIB betaalt de kredietnemende onderneming provisie (de rente opslag) aan de NIB. De NIB stort een deel van deze rente als garantievorsie door naar de staat. De verdeelsleutel voor

het doorsluizen van de provisie is NIB:staat = 1:3. De staat ontvangt dus driekwart van de provisie.

Bij een lening van de NIB via een derde bank aan de onderneming betaalt de onderneming de rente aan deze derde bank die vervolgens een deel als garantieprovisie doorstort naar de NIB. Verhouding bank:NIB = 1:3. De NIB stort vervolgens hiervan het overgrote deel door aan de staat en houdt een klein deel in als vergoeding voor het penvoerderschap van de krediet-administratie.

In gevallen waarin gebruik moet worden gemaakt van de garantie van de staat (als de onderneming de lening bij de bank niet terug kan betalen) zijn er dus kosten voor de staat. Die worden deels gecompenseerd doordat in die gevallen na het nemen van de garantie nog wel aflossingen binnenkomen. Hiervan gaat negentig procent naar de staat.

Werkwijze van de NIB

De NIB geeft bankleningen uit met een maximale looptijd van acht jaar¹. De bank geeft twee soorten kredieten uit: hoogrisico kredieten (conform de oude B-kredieten) en Achtergestelde kredieten (conform de AA-kredieten). Een onderneming kan, eventueel in samenspraak met een bank, een kredietaanvraag bij de NIB indienen. De NIB beoordeelt de kredietaanvraag, na een boekenonderzoek, op de volgende criteria en randvoorwaarden. Deze kunnen bij de oprichting van de NIB nog nader worden ingevuld:

Randvoorwaarden:

1. Er is geen sprake van verliesfinanciering met het krediet;
2. Het betreft een goed geleide onderneming;
3. De onderneming is in principe solvabel;
4. De ondernemer kan aantoonbaar niet voldoende krediet bij commerciële banken krijgen;
5. De fondsen worden aangewend voor activiteiten binnen Nederland.

Criteria:

1. Bijdrage aan de Nederlandse economie;
2. Bijdrage aan de Nederlandse werkgelegenheid;
3. Bijdrage aan het behoud/de ontwikkeling van specifieke kennis- (infrastructuur);
4. Belang van voortbestaan van het bedrijf voor de bedrijfssector en ermee verbonden sectoren;
5. Belang van voortbestaan van de sector binnen Nederland.

Als een kredietaanvraag bij de NIB aan de voorwaarden en criteria voldoet, adviseert de NIB de Werkcommissie Bijzondere Financiering. Deze beslist vervolgens over de aanvraag. Een besluit van de Werkcommissie BF kan alleen met algemene stemmen worden genomen. De huisbankier van de onderneming kan om advies en informatie en om een oordeel over de regeling worden gevraagd.

De besluitvorming over de kredietaanvraag is een taak van de Werkcommissie voor de Bijzondere Financiering. Hierin zijn de verantwoordelijke ministers vertegenwoordigd, alsmede de NIB. Het departement van Financiën is het moederdepartement van de NIB en daarmee eerstverantwoordelijk. De betrokken vakministeries, zoals dat in het verleden de departementen van Economische Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit waren, zijn met name verantwoordelijk voor het onderzoek naar het belang voor de Nederlandse economie en de urgentie van mogelijke kredietverstrekking aan een bepaalde onderneming. De vakministeries onderzoeken met de NIB bovendien niet alleen de situatie van het kredietvragende bedrijf maar tevens de stand van zaken in de

¹ Dit is conform de regeling GO.

totale sector waartoe de onderneming behoort. Blijken moet of er groei-potentie is in de markt.

Behalve de in rekening gebrachte kostendeekkende provisie, worden aanvullende voorwaarden aan de kredietnemende onderneming gesteld: ten tijde van de looptijd van het krediet worden geen dividenden en geen bonussen uitgekeerd. De werkcommissie stelt tevens aanvullende eisen met betrekking tot het vaste salaris van de bestuurders van de onderneming.

Algemeen economisch belang

Ook een nieuwe NIB zal als eerste de aanvraag van een onderneming moeten beoordelen: is het voor de onderneming inderdaad onmogelijk om op een andere manier aan krediet te komen? Vervolgens zal de werkcommissie moeten beoordelen of kredietverstrekking wenselijk is. De criteria dienen op voorhand en democratisch, middels wetgeving dus, te worden vastgelegd. De toepassing van de criteria en het uiteindelijke oordeel liggen bij de werkcommissie. Is met het voortbestaan van het bedrijf het algemeen belang van onze economie gemoeid? Hoe groot zijn de risico's – in verhouding tot het eerder genoemde belang? Hoe past de garantie binnen het totaalbeeld van garanties die door de overheid zijn afgegeven? Wordt het plafond niet overschreden? Is het bedrijf of de sector waarin het bedrijf zich bevindt, ook op lange termijn, levensvatbaar binnen Nederland?

De kritiek op de RSV-affaire was achteraf dat de overheid jaren heeft geprobeerd een noodlijdende industrie te redden terwijl met een betere analyse zou zijn aangetoond dat het een onmogelijke opgave was. De concurrentie was te sterk; er was een race-to-the-top waar het op staatssteun aankwam ontstaan tussen landen die een scheepvaartindustrie kenden. Men wilde koste wat kost de werkgelegenheid behouden maar leek te weinig te hebben nagedacht over alternatieven en over de logica van het behoud van de industrie in relatie tot de grootte van de offers die moesten worden gebracht. Door de directe betrokkenheid van met name het ministerie van Economische Zaken, de intransparantie van de diverse steunoperaties en de hierboven geschetste situatie kon de poging het RSV concern te redden uitgroeien tot een fiasco.

In de beginjaren van de steun aan het RSV concern heeft de toenmalige NIB een aantal keren gewaarschuwd voor de risico's en nadrukkelijk negatief geadviseerd over aangaan en voortzetting van steun aan het concern. Naarmate de jaren verstreken en de staat hoe langer hoe meer betrokken raakte en uiteindelijk volledige verantwoordelijkheid ging dragen voor het voortbestaan van het concern, verstomde de kritiek. Dit had niet mogen gebeuren – de investeringsbank had niet mogen nalaten de luis in de pels te zijn. Echter, de situatie was op dat moment dermate gepolitiseerd en de verwevenheid van staat en bedrijf was op dat moment zo nauw¹ dat het wellicht terecht is de vraag te stellen of er nog ruimte was voor kritische geluiden van de zijde van de NIB. Niet de investeringsbank maar de departementen zelf beoordeelden of er nog een volgende steunronde kwam en de spreekwoordelijke waarheid «beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald» leek steeds verder uit het oog te geraken. De bank had het geprobeerd – tevergeefs – en was eigenlijk overstemd door de politiek. De vele steunronden voor het RSV concern liepen bij lange na niet allemaal volgens de Regeling BF 1971. Aan de spelregels zoals die normaal, voordien maar ook nog lang na het drama in de scheepsindustrie, hebben gegolden voldeden de kapitaalinjecties in ieder geval niet.

Hiermee is gezegd dat een grondgedachte achter deze nota tevens is dat het bestaan van een goede investeringsbank en regelingen met duidelijke criteria ons kunnen behoeden voor herhaling van een fiasco als de

¹ De RSV enquête spreekt over een «ongezonde afhankelijkheidsrelatie» waarbij overheid en concern elkaar in de wurggreep hielden en niet meer konden loslaten.

RSV-affaire maar dat de macht van het instituut altijd beperkt is. Een belangrijke waarborg is echter de vereiste unanimiteit in de werkcommissie. De uiteindelijke verantwoordelijken blijven kabinet en Kamer. Wie kiest voor een rol voor de overheid, moet dat niet doen zonder van tevoren duidelijke spelregels vast te leggen.

We kunnen niet ad hoc gaan beslissen wat we doen met de verschillende verzoeken die ongetwijfeld komen. Ten eerste moet immers willekeur en ongelijkheid voorkomen worden – anders leidt een steunoperatie mogelijk tot concurrentievervalsing. Ten tweede hebben we strikte regels en een duidelijk format nodig om niet van het rechte pad af te raken. Van tevoren moet duidelijk zijn wat de voorwaarden zijn. Hoe hoog het plafond van kredietverstrekking is. En hoe ver de staat *kan* (lees: mag) gaan. Hoe ver zij *wil* gaan is dan een afweging die steeds per geval zal moeten worden gemaakt. Dat hangt af van de situatie waarin het om garantie vragende bedrijf verkeert en van het belang dat de werkcommissie toedicht aan het voortbestaan van het bedrijf, alle aspecten hierin meenemend. Duidelijke regels maken vooraf inzichtelijk wat de grenzen zijn van de risico's die genomen mogen worden – een finale beslissing is uiteraard altijd afhankelijk van de mate waarin die risico's zich verhouden tot het economisch belang dat aan het betreffende bedrijf wordt toegekend. Altijd is echter alertheid van bewindspersonen en Kamerleden van het grootste belang. En altijd zijn de keuzes die politiek en investeringsbank maken slechts zo goed als de mensen die ze maken.

Aanbevelingen

De onderstaande concrete beslispunten vormen de aanbevelingen van deze nota:

1. **Richt een nieuwe Nationale Investeringsbank op:** er wordt een nieuwe Nationale Investeringsbank (NIB) opgericht volgens de in de nota geschetste richtlijnen (zie onder **Een nieuwe Nationale Investeringsbank** de paragrafen *Inrichting nieuwe NIB, Eigendom en corporate governance, Financiering* en *Werkwijze van de NIB*)
2. **Stel een Werkcommissie Bijzondere Financiering in:** een nieuwe Werkcommissie BF wordt ingesteld en krijgt de taak de voorstellen van de NIB te beoordelen. In de commissie zijn vertegenwoordigd het ministerie van Financiën, de overige betrokken departementen en de NIB.
3. **Stel een Regeling Bijzondere Financiering 20XX in:** er komen nieuwe regelingen, gezamenlijk genoemd de Regeling Bijzondere Financiering 20XX, welke het mogelijk maken voor de NIB en de Werkcommissie BF om voorstellen te doen met betrekking tot het verstrekken van kredieten (al dan niet achtergesteld) met staatsgarantie respectievelijk deze kredieten daadwerkelijk te verstrekken aan ondernemingen volgens de in de nota geschetste richtlijnen (zie onder **Een nieuwe Nationale Investeringsbank** de paragrafen *Financiering* en *Werkwijze van de NIB*)
4. **Maak in overleg met de betrokken partijen een einde aan gemeentelijke en provinciale kredietverstrekking daar waar die overgenomen kan worden door de NIB:** er wordt werk gemaakt van het zoveel mogelijk beëindigen van de steunoperaties van gemeenten en provincies welke door de economische crisis steeds vaker voorkomen. Dit kan gebeuren door in overleg met de VNG en het IPO te komen tot afspraken over verantwoord beleid. Geprobeerd moet worden om met gemeenten en provincies overeenstemming te bereiken en de verstrekking van overheidsgaranties op kredieten zoveel mogelijk onder te brengen bij de NIB (zie onder **De huidige situatie: waarom een nieuwe NIB?** de paragraaf *Gemeentelijke en provinciale kredietverstrekking*)
5. **Stel een informatieplicht in voor banken ten aanzien van de Regelingen Bijzondere Financiering:** banken worden na het instellen van de nieuwe regelingen en oprichting van de NIB verplicht om kredietvragende ondernemers altijd te informeren over deze regelingen
6. **Breng diverse regelingen voor garantstelling van de overheid onder bij de NIB:** de huidige regelingen van het ministerie van Economische Zaken welke betrekking hebben op garantieverstrekking door de overheid bij kredietverlening (deze regelingen worden thans door SenterNovem uitgevoerd) worden ondergebracht bij de NIB