

De boot gemist?



seo economisch onderzoek

Amsterdam, juni 2017
In opdracht van het ministerie van Economische Zaken

De boot gemist?

Evaluatie van de Garantierегeling Scheepsnieuwbouwfinanciering

Carl Koopmans
Eelco Buunk
Ward Rougoor
Joost Witteman



seo economisch onderzoek

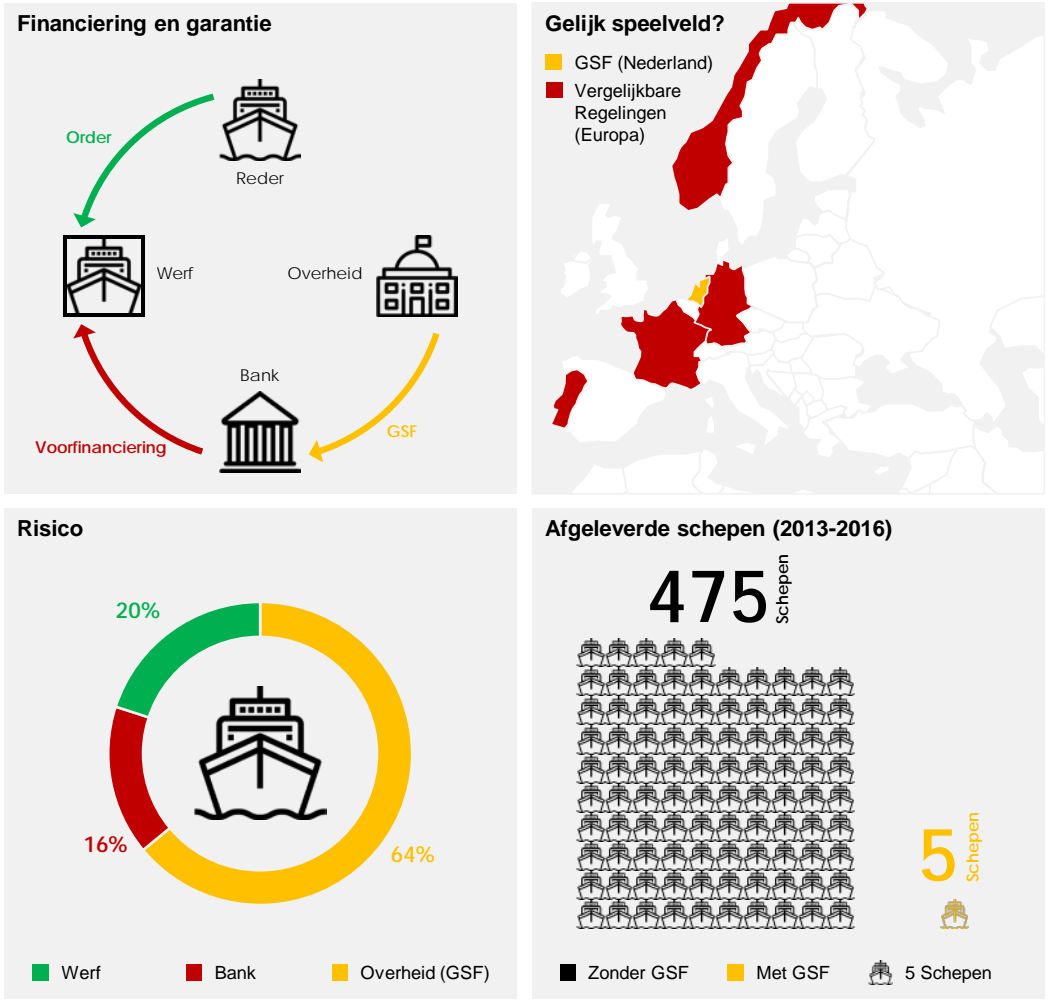
“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2017-31

ISBN 978-90-6733-867-7

Copyright © 2017 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl



Bron: SEO Economisch Onderzoek. Pictogrammen van Freepik via flaticon.com

Samenvatting

De GSF wordt weinig gebruikt en is daardoor niet doeltreffend. De regeling lijkt voor de overheid wel doelmatig te zijn: er zijn provisies ontvangen maar geen garanties uitgekeerd. SEO beveelt aan om bij toekomstige regelingen scherper af te wegen welke probleem wordt opgelost.

Effecten en aanbevelingen

Werven hebben weinig gebruik gemaakt van de GSF. In die zin heeft de GSF ‘de boot gemist’. Van de honderden gebouwde schepen is bij slechts acht schepen een aanvraag ingediend. Dit is minder dan twee procent van de markt. Er zijn vijf aanvragen toegewezen. De belangrijkste reden is dat, mits de ‘nafinanciering’ bij de klant (reder) is geregeld, banken ook bereid zijn om de bouw te financieren. Zij ervaren dan geen grote risico’s. Reders kunnen ook gebruik maken van de GO. Dit is in de periode 2009 tot en met 2017 18 keer gebeurd.

Door het beperkte gebruik is de GSF niet doeltreffend. Het doel om drempels weg te nemen voor financiering van scheepsnieuwbouw lijkt niet te zijn bereikt, omdat er weinig drempels werden ervaren. De GSF lijkt geen invloed te hebben gehad op de internationale concurrentiepositie van werven. Op dit punt speelt de EKV/EKG een veel grotere rol.

Het beeld van de doelmatigheid is gemengd. Tegenover de beperkte doeltreffendheid staat dat de overheid provisies heeft ontvangen maar geen garanties uitgekeerd. Wel was er sprake van risico dat uitkeren nodig was. Er werd een aanzienlijk garantieplafond vastgesteld. De uitvoeringskosten waren laag, maar in verhouding tot het beperkte aantal garanties juist hoog.

SEO beveelt aan om bij toekomstige regelingen scherper af te wegen wat het probleem is dat wordt opgelost en wat de behoefte is. Als een sector aangeeft dat een behoefte bestaat, is dat een indicatie maar geen bewijs dat een regeling gebruikt zal worden. Ook is bij toekomstige maatregelen van belang wat de meerwaarde is ten opzichte van bestaande regelingen. Er bestaan vele subsidie- en garantieregelingen die een groot aantal activiteiten van bedrijven ‘afdekken’. Nieuwe maatregelen hebben dan niet altijd extra nut.

De Garantieregeling Scheepsnieuwbouwfinanciering (GSF)

De Garantieregeling Scheepsnieuwbouwfinanciering is in 2013 ingevoerd om de financiering van nieuwbouw van schepen in Nederland te bevorderen. Het gaat om een garantie van de staat op maximaal 80 procent van de financiering van de bouw van een schip. De financiering mag maximaal 80 procent van de bouwkosten zijn.

Aanpak

In deze evaluatie maken we gebruik van informatie op het internet, wetenschappelijke literatuur en stukken verschaft door betrokkenen. Ook zijn interviews uitgevoerd met EZ, RVO, Netherlands Maritime Technology (NMT), de redersvereniging, banken, werven en exportverzekeraar Atradius.

Tevens hebben we analyses uitgevoerd van de ‘beleidstheorie’ van de GSF, motieven voor overheidsingrijpen en de werking van de regeling¹.

De theorie achter de GSF

De GSF beoogt in te grijpen op marktimperfecties die ertoe zouden leiden dat banken hoge risico’s ervaren bij leningen aan werven:

- De jaarlijkse productie van veel werven is groter dan de bedrijfswaarde;
- Financiers zien onvoltooide schepen niet als volwaardige kapitaalgoederen;
- Werven zijn volledig aansprakelijk gedurende de bouw;
- Reders vragen vaak om garantstelling van gedane aanbestedingen.

De GSF verlaagt de risico’s en vergroot daarmee de bereidwilligheid van banken om scheepsnieuwbouw te financieren. Ook zorgt de GSF volgens de beleidstheorie voor een betere concurrentiepositie ten opzichte van buitenlandse werven (*level playing field*). Zo kunnen in Nederland meer schepen worden gebouwd met als gevolg een hogere welvaart en meer werkgelegenheid.

Motieven voor overheidsingrijpen

Er zijn bij het financieren van scheepsnieuwbouw mogelijk economische redenen voor overheidsingrijpen, maar de GSF sluit niet goed bij die redenen aan. Innovatie wordt al bevorderd met andere beleidsinstrumenten, ook in de scheepsbouw. Streven naar een *level playing field* is gunstig voor werven, maar is niet noodzakelijk welvaartsverhogend voor Nederland. Daarnaast kunnen er niet-economische motieven zijn voor een *level playing field*, bijvoorbeeld omdat dit eerlijker zou zijn voor werven. Buitenlandse concurrenten van de Nederlandse scheepsbouw worden ondersteund met een groot aantal regelingen.

Andere garantieregelingen in Nederland

Naast de GSF bestaat de Garantiefaciliteit Ondernemingsfinanciering (GO) voor (middel)grote bedrijven. De GO garandeert maximaal vijftig procent van de lening, de GSF maximaal tachtig procent. Voor exporterende werven is er de Exportkredietverzekering/garantie (EKV). Hiermee kan tot tachtig procent financieringsgarantie worden verkregen. De GSF en GO zijn van 2009 tot en met 2017 beide vijf maal door werven gebruikt. De EKV is in een kortere periode (2012 t/m 2016) 97 keer gebruikt.

¹ Kwantitatieve methoden zijn niet toepasbaar gezien het beperkte aantal waarnemingen van gegarandeerde leningen.

Inhoud

Samenvatting	i
1 Onderzoeksvragen	1
2 Aanpak van het onderzoek	3
3 Achtergrond	5
3.1 Beleidstheorie.....	5
3.2 Motieven voor overheidsingrijpen.....	6
3.3 Internationale concurrentie.....	9
3.4 Andere garantieregelingen in Nederland	12
4 Effecten	15
4.1 Doelgroep bereik.....	15
4.2 Doeltreffendheid	18
4.3 Doelmatigheid.....	19
5 Conclusies	21
Literatuur	23
Bijlage A Interviewvragen	25

1 Onderzoeksvragen

Het ministerie van Economische Zaken heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om de Garantieregeling Scheepsnieuwbouwfinanciering te evalueren. Bij de evaluatie wordt nagegaan hoe effectief de regeling is geweest. Naast een analyse van het gebruik van de GSF en een beschouwing van vergelijkbare regelingen in binnen- en buitenland zijn interviews uitgevoerd met overheden, brancheverenigingen, banken en werven.

De Garantieregeling Scheepsnieuwbouwfinanciering

De Garantieregeling Scheepsnieuwbouwfinanciering (GSF) is in 2013 door het ministerie van Economische Zaken (EZ) ingevoerd² om de financiering van nieuwbouw van schepen in Nederland te bevorderen. Scheepswerven zouden problemen ondervinden op het gebied van financiering, mede door de economische crisis. In de scheepsbouwsector speelde deze financieringsproblematiek volgens het ministerie in sterkere mate dan in andere sectoren omdat de scheepsbouw omvangrijke en complexe projecten uitvoert. Tevens werd het belang van gelijke internationale concurrentieverhoudingen (*level playing field*) benadrukt (EZ, 2013). Dit heeft onder meer betrekking op de gevolgen voor Nederlandse scheepswerven van ondersteuning die buitenlandse concurrenten ontvangen.

Niet elk scheepsnieuwbouwproject komt in aanmerking voor de regeling. Er zijn eisen³ waaraan de financiering, de scheepsbouwer, en het te bouwen schip moeten voldoen. Zo moet het te bouwen schip een minimale omvang hebben van vijfhonderd bruto ton en geen marineschip zijn. De contractprijs mocht aanvankelijk tussen 3 miljoen en 100 miljoen euro liggen. De werf moet voldoende continuïteitsperspectief hebben. De financiering mag maximaal tachtig procent van de contractsom (bouwkosten) zijn. De looptijd van de garantie is maximaal 36 maanden.

Banken kunnen een aanvraag voor de garantie indienen nadat een werf een financieringsaanvraag bij de bank heeft ingediend. De GSF bestaat uit een staatsgarantie van maximaal tachtig procent van de nieuwbouwfinanciering van een schip⁴. De financier heeft een risico van twintig procent van de leensom. De zekerheid die hiermee geboden wordt door de regeling zou financiering van scheepsbouw mogelijk maken. De GSF wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Een externe Adviescommissie adviseert de minister van EZ over de aanvragen.

Per 1 juli 2016 is de GSF aangepast. De bovengrens van 100 miljoen euro voor de contractprijs werd vervangen door een bovengrens voor het te garanderen bedrag van 80 miljoen euro (EZ, 2016). De maximale looptijd werd verhoogd van 36 naar 48 maanden.

² De GSF is de opvolger van de in 2005 ingestelde Borgstellingsregeling scheepsnieuwbouw (EZ, 2005) die in 2009 is opgenomen in de Subsidieregeling starten, groeien en overdragen van ondernemingen (Subsidieregeling SGO). In 2013 werd de Subsidieregeling SGO zodanig gewijzigd dat de GSF tot stand kwam (EZ, 2013).

³ Zie voor meer eisen:
<http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/garantieregeling-scheepsnieuwbouwfinanciering-gsf/deelnemers-als-scheepswerf>

⁴ De GSF garantie heeft dus betrekking op maximaal (80 procent van 80 procent is) 64 procent van de contractsom.

Onderzoeksvragen

Het ministerie van Economische Zaken heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om de Garantieregeling Scheepsnieuwbouwfinanciering te evalueren. Daarbij staan de volgende vragen centraal:

- **Doeltreffendheid (effectiviteit):** Welk doel heeft de GSF en in hoeverre wordt met de GSF deze doelstelling gerealiseerd?
- **Doelmatigheid (efficiëntie) van het beleid:** Doelmatigheid van het beleid betreft de relatie tussen de netto effecten en de totale uitgaven voor het beleid.
- **Doelmatigheid (efficiëntie) van de bedrijfsvoering:** Doelmatigheid van de bedrijfsvoering betreft de relatie tussen de uitvoeringskosten en de kwantiteit en de kwaliteit van de output (prestaties).
- **Doelgroep bereik:** Hoe groot is de doelgroep en welk percentage daarvan is bereikt?
- **Legitimering:** Wat is de beleidstheorie achter interventie van de overheid?
- **Level playing field:** Indien mogelijk zou de evaluatie ook een uitspraak hierover moeten doen. Daartoe zullen vergelijkbare financieringsregelingen in andere 'scheepsbouwlanden' (EU en daarbuiten) in het onderzoek moeten worden betrokken.

Eenzijds moet het gevoerde beleid beoordeeld worden op de genoemde criteria. Anderzijds is het met het oog op de toekomst de vraag welke lessen uit de evaluatie getrokken kunnen worden. De evaluatie betreft de periode vanaf 1 maart 2013 tot en met december 2016.

Begeleiding

Het onderzoek is begeleid door:

- Patrick Polman (Ministerie van Economische Zaken)
- Rob Magendans (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland)
- Pieter Jan van der Vliet (Ministerie van Economische Zaken)
- Henry van der Wiel (Ministerie van Economische Zaken)

SEO dankt de begeleidingscommissie voor vele nuttige suggesties en cijfers.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft aan welke onderzoeksmethoden we gebruiken. In hoofdstuk 3 wordt de achtergrond van de GSF beschreven. Daarbij gaat het om de beleidstheorie achter de regeling, motieven voor overheidsingrijpen, internationale concurrentie en andere garantieregelingen. Hoofdstuk 4 laat de effecten van de GSF zien. Dit betreft de mate waarin de doelgroep wordt bereikt, de doeltreffendheid (effectiviteit) en de doelmatigheid (efficiëntie). Hoofdstuk 5 bevat de conclusies van het onderzoek en enkele aanbevelingen.

2 Aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek is gebaseerd op documenten, interviews en analyses van SEO.

In deze evaluatie maken we gebruik van⁵:

- **Documenten** ('Fact finding'). Er zijn informatiebronnen gezocht op het internet en in wetenschappelijke literatuur. Bovendien is nuttig gebruik gemaakt van stukken die zijn verschaft door EZ, RVO en andere betrokkenen.
- **Interviews** uitgevoerd met EZ, RVO, Netherlands Maritime Technology (NMT), de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders, banken, werven en exportverzekeraar Atradius.
- **Analyse** van marktimperfecties, de 'beleidstheorie' achter de GSF en de werking van de GSF. SEO dankt de verschaffers van stukken en de geïnterviewden voor hun zeer nuttige bijdragen.

De tabel hieronder laat zien welke methoden zijn gebruikt om de aspecten legitimering, doelgroep bereik, doeltreffendheid en doelmatigheid te onderzoeken. Plussen geven aan dat een methode gebruikt wordt voor een bepaald onderwerp. Bij meer plussen is de methode relatief belangrijker. De validiteit van de uitkomsten is geborgd door per onderzoeksvraag meerdere methoden tegelijk in te zetten. Hierdoor worden de uitkomsten van elke methode 'gecheckt' met een of meer andere methoden.

Tabel 2.1 Onderzoeksmethoden per evaluatievraag

Methode	Onderwerp:	Legitimering	Doelgroep bereik	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Documenten (fact finding) en analyse					
Analyse marktimperfecties		++			
Opstellen beleidstheorie		++			
Inventarisatie en analyse van andere financieringsregelingen		++	+		
Beschouwing van vergelijkbare regelingen in EU-landen		++		++	+
Analyse van GSF-aanvragen 2013-2016			+	++	+
Inventarisatie kosten en kostenbeheersingsmaatregelen					++
Interviews					
Overheid (Ministerie van Economische Zaken, RVO en Atradius als uitvoerder van exportkredietverzekeringen)		+	+	+	++
Brancheorganisaties (Netherlands Maritime Technology, redersvereniging), drie banken en twee werven		+	++	+	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Via interviews met het Ministerie van Economische Zaken en met RVO is de beleidstheorie geverifieerd en zicht gekregen op de uitvoeringspraktijk. Omdat er signalen waren dat de Exportkredietverzekeringen/Exportkredietgarantie (EKV/EKG) met Werkkapitaaldekking mogelijk 'vervangend' c.q. complementair zou kunnen zijn voor de GSF is ook de uitvoerder van de EKV/EKG

⁵ Kwantitatieve methoden zijn niet toepasbaar gezien het beperkte aantal waarnemingen van gegarandeerde leningen.

(Atradius) geïnterviewd. Verder zijn interviews afgenomen met de brancheorganisatie van werven en de brancheorganisatie van reders. Er zijn drie interviews met banken gevoerd: twee met banken die ervaring hebben met GSF, en één met een bank zonder ervaring met GSF. Aan de bank zonder GSF ervaring is gevraagd waarom zij geen gebruik heeft gemaakt, en aan de banken met ervaring wat zij de sterke en zwakke kanten van GSF gevonden hebben bij het gebruik.

3 Achtergrond

De GSF beoogt specifieke problemen bij de financiering van scheepsbouw weg te nemen. Er zijn mogelijk economische redenen voor overbeidsingrijpen maar de GSF sluit niet goed bij die redenen aan; wel kunnen er niet-economische redenen zijn om een 'level playing field' te bevorderen omdat andere Europese landen soortgelijke regelingen hebben. In Nederland bestaan andere garantieregelingen die deels voor dezelfde leningen kunnen worden gebruikt.

3.1 Beleidstheorie

De Garantierегeling Scheepsnieuwbouwfinanciering (GSF) kan niet los gezien worden van eerdere beleidsinstrumenten ter bevordering van financiering van scheepsnieuwbouw. Al in 2004 heeft het ministerie van Economische Zaken samen met Nederlandse stakeholders nationale prioriteiten voor de scheepsnieuwbouw geformuleerd. Deze lagen op het gebied van het garanderen van een *level playing field*, het stimuleren van innovatie en de beschikbaarheid van financiering. Om aan deze laatste tegemoet te komen werd in 2005 het Besluit borgstelling scheepsnieuwbouw ingevoerd (EZ, 2005). Van deze regeling is in de periode 2005 tot en met 2009 nooit gebruik gemaakt⁶. Als belangrijkste reden hiervoor geeft de minister van Economische Zaken aan dat een beroep doen op de borgstellingsregeling in de perceptie van financiers onvoldoende risico wegnam waardoor deze een onacceptabel risico zouden blijven lopen (EZ, 2013). Dit deed zich voor met de economische crisis als achtergrond waardoor de scheepsbouw zich geconfronteerd zag met terughoudende financiers. In reactie daarop heeft de minister de GSF in het leven geroepen. Ten opzichte van de eerdere borgstellingsregeling werd het dekkingspercentage verhoogd en werd in plaats van borgstelling een garantie geboden (EZ, 2013).

De GSF beoogt in te grijpen op vier marktperfectionen die ertoe zouden leiden dat werven onvoldoende toegang hebben tot financiering voor nieuw te bouwen schepen (EZ, 2013):

- De jaarlijkse productie van veel werven is groter dan de bedrijfswaarde;
- Financiers zien onvoltooide schepen niet als volwaardige kapitaalgoederen;
- Werven zijn volledig aansprakelijk gedurende de bouw;
- Reders vragen vaak om garantstelling van gedane aanbetalingen hetgeen de liquiditeit van de werf verkleint gedurende de bouw van het schip.

Dit alles leidt er volgens het ministerie toe dat banken onvoldoende mogelijkheid zien om zekerheden te krijgen voor de door hen verstrekte kredieten en dus terughoudend zijn⁷.

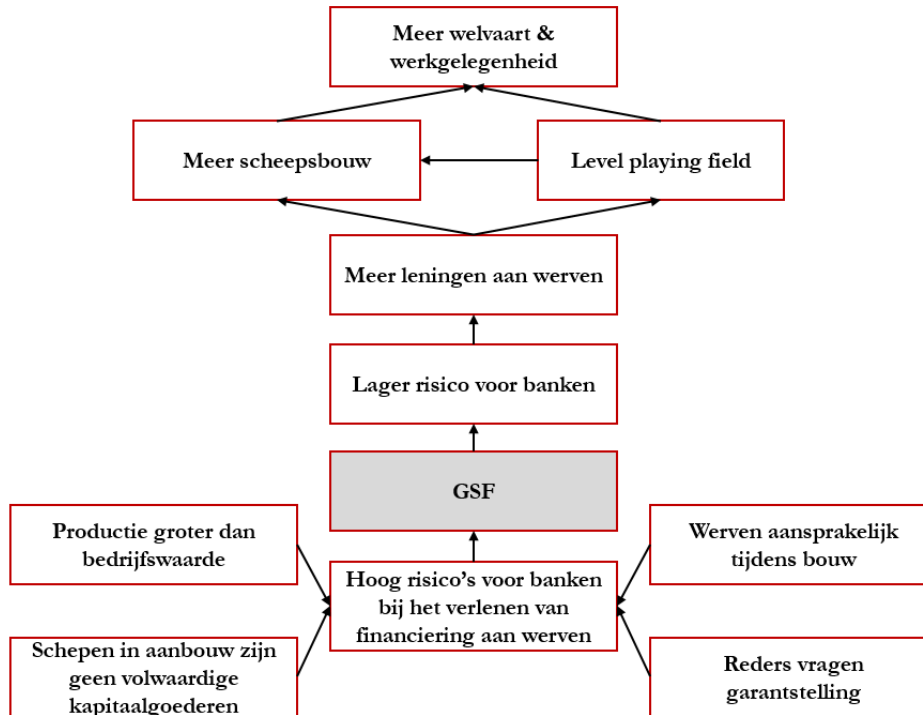
Figuur 3.1 bevat de beleidstheorie achter de GSF, door SEO geconstrueerd op basis van de toelichting bij het besluit tot instelling van de GSF (EZ, 2013). De genoemde marktperfectionen (onderin de figuur) zorgen volgens de beleidstheorie voor grote risico's voor banken bij de financiering van scheepsnieuwbouw. De GSF verlaagt het risico dat banken lopen en verhoogt daarmee hun bereidwilligheid om scheepsnieuwbouw te financieren. Dit zorgt er op haar beurt voor dat werven

⁶ In 2009 is het Besluit borgstelling scheepsnieuwbouw opgegaan in de Subsidieregeling starten, groeien en overdragen van ondernemingen (Subsidieregeling SGO). Voor zover ons bekend is ook binnen deze subsidieregeling door werven geen gebruik gemaakt van garanties.

⁷ Een andere interpretatie van deze 'marktperfectionen' is dat de werven te klein zijn om de risico's van scheepsnieuwbouw te dragen.

gemakkelijker financiering kunnen krijgen voor nieuw te bouwen schepen. Ook zorgt de GSF voor een betere concurrentiepositie ten opzichte van buitenlandse werven (*level playing field*)⁸. Zo kunnen in Nederland meer schepen worden gebouwd met als gevolg een hogere welvaart en meer werkgelegenheid.

Figuur 3.1 **Beleids­theorie van de GSF**



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van EZ (2013) en EZ (2016)

Conclusie

De GSF beoogt in te grijpen op vier markt­imperfecties die ertoe zouden leiden dat banken te veel risico's ervaren bij het financieren van scheeps­nieuwbouw. Vermindering van risico's zou moeten leiden tot meer leningen, meer scheeps­bouw en meer welvaart.

3.2 Motieven voor overheids­ingrijpen⁹

De keuze om beleid te voeren is het resultaat van een politieke afweging, maar de economische wetenschap draagt kennis aan over de vraag of ingrijpen op een markt naar verwachting welvaarts­verhogend is. Beleid is naar verwachting welvaarts­verhogend als het een specifiek markt­falen adresseert. Dit vormt de economische legitimering van overheids­ingrijpen. Beleid moet vanuit economisch perspectief in de eerste plaats in het licht van deze legitimering geëvalueerd worden. Naast

⁸ Het Ministerie van Economische Zaken geeft aan dat ruim 90 procent van de Europese wervensector kan gebruik maken van regelingen van de betreffende nationale overheden (EZ, 2016).

⁹ Deze paragraaf is voor een groot deel gebaseerd op Bijlage 5 van Werkgroep BMKB (2015). Nagegaan is in hoeverre de markt­imperfecties die daarin zijn geïdentificeerd bij financiering van het midden- en klein­bedrijf, ook van toepassing zijn bij scheeps­nieuwbouw. Bovendien is nagegaan of er bij financiering van scheeps­nieuwbouw nog andere markt­imperfecties optreden.

deze economische benadering kunnen publieke belangen ook vanuit een niet-economische invalshoek worden beschouwd. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om wat politiek/bestuurlijk haalbaar is of wat een eerlijke verdeling van welvaart is. Op enkele punten komen dergelijke niet-economische overwegingen hieronder ook aan bod (Baarsma et al., 2010).

Marktfalen?

Overheidsingrijpen kan volgens de economische theorie de welvaart verhogen als het aangrijpt op specifieke marktimperfecties ('marktfalen'). Er zijn vier vormen van marktfalen:

1. Informatieproblemen
2. Externe effecten: effecten buiten markten om
3. Marktmacht: bijvoorbeeld monopolies, oligopolies
4. Publieke goederen: worden door de markt niet (optimaal) geleverd

Daarnaast wordt in de economische theorie stabilisatie van de conjunctuur als een belangrijke overheidstaak gezien. Marktmacht zou kunnen spelen bij banken (oligopolie), maar vormt geen motief voor subsidies of garantstellingen. Publieke goederen zijn bij financiering van scheepnieuwbouw niet aan de orde. Hieronder wordt voor de drie overblijvende economische motieven nagegaan of ze van toepassing zijn bij financiering van scheepsnieuwbouw.

Informatieproblemen

Voor banken is het soms relatief duur om de kredietwaardigheid van ondernemers te onderzoeken. Dit geldt sterker naarmate het om een kleinere lening gaat, maar leningen voor scheepsnieuwbouw hebben doorgaans een vrij grote omvang. Er is pas sprake van een reden voor overheidsingrijpen als de onderneming betere informatie heeft over de kwaliteit van haar investeringsprojecten dan de bank (asymmetrische informatie). Het lijkt plausibel dat de bank een informatieprobleem heeft, maar het is niet zeker of de onderneming de risico's beter kent. De risico's kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit verkeerde inschattingen van werven, of uit (voor werven én banken) moeilijk te voorspellen gebeurtenissen.

De GSF sluit niet aan bij de oorzaak van het mogelijke probleem (asymmetrische informatie) maar bij het gevolg (de risico's van leningen). Het risico van wanbetaling wordt door de GSF niet opgelost, maar deels verplaatst van banken naar de overheid.

Externe effecten

Bij innovatieve bedrijven kan sprake zijn van positieve externe effecten in de vorm van kennis spillovers. Er bestaan al verschillende andere beleidsinstrumenten die meer direct aansluiten op innovatieve activiteiten dan een kredietgarantie. Zo biedt de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) fiscale aftrek bij de (loon)kosten die bedrijven maken voor onderzoek en ontwikkeling. Specifiek voor de scheepsbouw bestond eerder de Subsidieregeling Innovatieve Scheepsbouw. Voor zover er substantiële kennis spillovers zijn vanuit de scheepsnieuwbouw naar andere sectoren, en deze spillovers nog niet worden 'gedekt' door innovatiesubsidies, zou dit een reden kunnen zijn om innovatie bij scheepsnieuwbouw te stimuleren. Of aan deze twee voorwaarden is voldaan, is niet duidelijk. Als aan de voorwaarden is voldaan, geldt dat regelingen gericht op innovatie beter aansluiten bij het marktfalen dan de GSF.

Conjunctuurbeleid

Ook stabilisatie van de conjunctuur kan een reden zijn voor overheidsingrijpen. De GSF betreft echter zeer kleine bedragen in vergelijking met de totale overheidsuitgaven. De scheepsnieuwbouw

is (ook inclusief toeleverende sectoren) klein in verhouding tot de totale omvang van de economie. Daardoor is de stabiliserende werking van de GSF beperkt. Conjunctuurstabilisatie werd tijdens de economische crisis met name nagestreefd met de Crisis- en Herstelwet.

Niet-economische motieven

Naast de hierboven geschetste inefficiënties kan ook de verdeling van welvaart een reden zijn voor overheidsingrijpen. Bij de GSF kan het gaan om een politieke wens om werven te helpen of om de werkgelegenheid of productiviteitsgroei bij werven. Ook kan er sprake zijn van een wens om productie (of kansen daarop) op een bepaalde manier te verdelen tussen landen. En voor zover het beëindigen van regelingen leidt tot transitieproblemen op korte termijn voor werven en hun werknemers, kan de politiek zich dit ook aantrekken.

Level playing field

Bedrijven die worden geconfronteerd met faciliteiten voor buitenlandse concurrenten, pleiten vaak voor overeenkomstige voorzieningen in eigen land om een *level playing field* te bereiken. Volgens de economische theorie zal deze reactie echter vaak de eigen welvaart verminderen. De reden is dat de buitenlandse ondersteuning gunstig is voor binnenlandse consumenten (in dit geval reders en hun klanten): zij profiteren van lage prijzen. Als hierop wordt gereageerd met eigen ondersteuning, neemt dat de ongunstige situatie voor binnenlandse producenten (deels) weg. Echter, de welvaart daalt omdat de ondersteuning wordt betaald uit belastingen. Het gaat hierbij niet alleen om een verdelingseffect tussen scheepsbouwers, reders en belastingbetalers. De totale welvaart daalt omdat de ondersteuning de prijs van schepen lager maakt dan de kosten, waardoor meer schepen worden gekocht dan uit welvaartsoogpunt optimaal is.

Een uitzondering is een situatie waarin het geëxporteerde product niet wordt geïmporteerd; dan kan ondersteuning wel een positief welvaartseffect hebben (Deardorff, 2009). Bij nieuwbouw van schepen is dit echter wel sprake van import: schepen die in Nederland worden gebruikt zijn vaak gedeeltelijk of geheel in andere landen gebouwd. Vanuit (welvaarts)economisch oogpunt is er dus geen duidelijk motief voor een *level playing field*.

Gekoppeld aan de behoefte aan een *level playing field* is vaak de gedachte dat het niet goed zou zijn als een sector zoals de scheepsbouw uit Nederland zou verdwijnen. Dat zou dan tevens kunnen leiden tot verlies van kennisinstututen en kennis, waardoor kennis spillovers verloren gaan. In een dergelijk scenario zouden op lange termijn andere economische activiteiten in de plaats komen van scheepsbouw. Het is onduidelijk in welke mate deze andere activiteiten tot kennis spillovers zouden leiden. Op korte en middellange termijn kunnen de effecten van een verdwijnende scheepsbouw ingrijpend zijn. Overigens valt niet te verwachten dat het voortbestaan van de scheepsbouw in Nederland volledig afhangt van een relatief klein beleidsinstrument als de GSF.

Het is daarnaast mogelijk dat een *level playing field* vanuit niet-economische overwegingen wordt gewenst. Zo zou een overweging kunnen zijn dat een *level playing field* eerlijker zou zijn voor binnenlandse producenten ten opzichte van buitenlandse concurrenten. Een andere overweging kan zijn dat welvaart voor producenten vanuit politiek oogpunt belangrijker wordt gevonden dan welvaart voor consumenten. In dat geval is het motief een andere verdeling van de welvaart.

Conclusie

Er zijn bij het financieren van scheepsnieuwbouw mogelijk economische redenen voor overheidsingrijpen, maar de GSF sluit niet goed bij die redenen aan. Asymmetrische informatie is misschien een belemmerende factor bij leningen aan werven. De GSF grijpt niet aan op de asymmetrische informatie maar op een gevolg daarvan: de risico's van leningen. Innovatie wordt al bevorderd met andere beleidsinstrumenten die specifiek op innovatieve activiteiten zijn gericht. Eventuele stabiliserende effecten van de GSF op de conjunctuur zijn klein. Streven naar een *level playing field* door op buitenlandse faciliteiten te reageren met eigen faciliteiten verlaagt de totale welvaart. Het leidt echter wel tot meer welvaart voor werven. Dergelijke verdelingseffecten kunnen niet zozeer vanuit (welvaarts)economisch perspectief, maar wel vanuit een politiek perspectief een motief zijn om een *level playing field* te creëren via de GSF.

3.3 Internationale concurrentie

Ook andere landen hebben regelingen om de scheepsbouwfinanciering soepeler te laten verlopen. Indien deze regelingen succesvol zijn, maken zij Nederlandse werven relatief minder competitief. We besteden daarom in het onderzoek aandacht aan de concurrentiepositie van Nederlandse scheepsbouwsector ten opzichte van buitenlandse scheepsbouwers en aan regelingen in het buitenland gericht op scheepsbouwfinanciering. Een overzicht van buitenlandse regelingen is te zien in Tabel 3.1.

Tabel 3.1 Overzicht type regeling en omvang per land

Land	Exportkredietverzekeringen	Omvang (€mld.)	Overige regelingen	Omvang (€mln.)
Duitsland	Ja	5,5 ¹⁰	Financieringsgarantie (op Länder-niveau)	125 ¹¹
Frankrijk	Onbekend	Onbekend	Financieringsgarantie	Onbekend
Italië	Onbekend	Onbekend	Nee	-
Portugal	Ja	0,15 ¹²	Krediet tegen gunstige voorwaarden ¹³	150 ¹⁴
Noorwegen	Ja	15,6 ¹⁵	Nee	-
Japan	Ja	1,7 ¹⁶	Nee	-
Zuid-Korea	Ja	4,4 ¹⁷	<i>Pre-shipment</i> leningen	Onbekend
China	Onbekend	Onbekend	Overheid spoort financiële instellingen aan in scheepsbouw te investeren	Onbekend

Bron: EC (2006), OECD (2015; 2016a; 2016b; 2016c; 2017), Prete & Lienemeyer (2005), Tsai (2011)

¹⁰ Exportkredietgaranties 2014

¹¹ Jaarlijks gemiddelde over de periode 2011-2014

¹² Kapitaaltoezegging in 2011

¹³ Maximum leenbedrag van € 1 mln. te laag voor meeste scheepsbouw

¹⁴ Kapitaaltoezegging exportkredietverzekering 2011

¹⁵ Maximum exposure in 2016

¹⁶ Kapitaaltoezegging in 2011

¹⁷ Kapitaaltoezegging in 2013

De Nederlandse concurrentiepositie¹⁸

Europa is sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw zijn dominante positie in de scheepsbouwindustrie aan het verliezen aan opkomende economieën in Azië. Japan begon na de Tweede Wereldoorlog de Europese scheepsbouw naar de kroon te steken. Drie decennia later begon ook Zuid-Korea op te komen als scheepsbouwnatie. Sinds 2005 betrad China de scheepsbouwindustrie, gevolgd door meer spelers, waaronder Vietnam, India, Brazilië, Rusland, Turkije en de Filipijnen. Deze toetreding op de markt heeft geleid tot een wereldwijde overcapaciteit, die de komende jaren nog verder zal toenemen (Ecorys, 2009; Mickeviciene, 2013). Er is vooral sprake van overcapaciteit binnen het container- en tankersegment (Ecorys, 2009).

Achttien scheepswerven, gevestigd in Zuid-Korea, Japan en China, bieden genoeg capaciteit om vijftig procent van de markt te voorzien. De grootste Europese scheepswerf stond in 2008 op nummer 38 in termen van orderboekgrootte. Desalniettemin onderscheiden Europese werven zich en domineren zij een aantal nichemarkten, zoals de bouw van cruiseschepen, schepen voor offshore activiteiten, luxe-jachten en militaire vaartuigen. Binnen Europa wordt de scheepsbouw gedomineerd door vier landen: Duitsland, Italië, Nederland en Roemenië (Ecorys, 2009).

Ook uit het jaarverslag van NMT (2016) blijkt dat Nederland binnen Europa een sterke speler is: qua orderportefeuille stond Nederland op de zesde positie, na Italië, Duitsland, Roemenië, Finland en Frankrijk. Nederland neemt dezelfde positie in met betrekking tot ontvangen opdrachten in 2015, voorgegaan door Italië, Duitsland, Finland, Spanje en Kroatië. Nederland stond tevens in de top drie van het aantal opgeleverde schepen, achter Duitsland en Roemenië (NMT, 2016).¹⁹ De Nederlandse scheepsbouwindustrie ondervindt voornamelijk competitie vanuit Duitsland en Italië, maar ook uit Spanje, blijkt uit interviews. Nederlandse werven zijn gespecialiseerd in superjachten, offshore vaartuigen en binnenvaartschepen. Duitse werven zijn ook sterk in het bouwen van offshore vaartuigen en binnenvaartschepen. In Italië ligt een sterke focus op superjachten en cruiseschepen.

De Europese scheepswerven onderscheiden zich voornamelijk door technologisch hoogstaande en innovatieve schepen, waar de werven in de meeste niet-Europese landen zich toeleggen op lagekostenstrategieën (Ecorys, 2009; Mickeviciene, 2013). De meeste nieuwe toetreders volgen deze strategie vanwege de lage loonkosten in de betreffende landen. Twee uitzonderingen zijn Japan, dat focust op lage productiekosten door het productieproces te optimaliseren en Zuid-Korea, waar zowel een strategie van lage kosten als een strategie met focus op specialistische schepen wordt gevolgd (Ecorys, 2009).

Veel werven in diverse landen (voornamelijk de nieuwe toetreders en China) krijgen steun van de overheid in de vorm van subsidies, investeringssteun, leningen en betalingsgaranties. Doordat er op EU-niveau geen garantieregelingen bestaan worden deze op nationaal niveau ingevoerd om de concurrentiepositie te verstevigen (Mickeviciene, 2013). Australië, de EU, Japan, Zuid-Korea en Noorwegen nemen deel aan de OECD *Sector Understanding on Export Credits for Ships* (SSU). Hierin

¹⁸ Er zijn weinig studies beschikbaar waardoor het beeld van de Nederlandse en Europese concurrentiepositie voor een groot deel gebaseerd is op de studie van Ecorys uit 2009.

¹⁹ Zowel de orderportefeuille, ontvangen opdrachten als opgeleverde schepen staan hier vermeld in CGT (compensated gross tonnage). Hierbij is het tonnage van de schepen vermenigvuldigd met een factor die hoeveel werk het is om het betreffende scheepstype te bouwen.

zijn gemeenschappelijke regels gesteld voor staatssteun in de vorm van exportkredieten voor schepen. In lijn met de mededingingswetgeving op EU-niveau dienen de nationale regelingen van Europese landen in overeenstemming te zijn met additionele criteria (Ecorys, 2009). Deze regelingen kunnen in dit licht als strenger gezien worden dan de niet-Europese tegenhangers.

Regelingen in het buitenland

De regelingen van de Europese landen tonen onderling veel gelijkens, als gevolg van Europese regelgeving. Zo stelt de Europese regelgeving dat een regeling geen garanties mag bieden aan kredietnemers in financiële moeilijkheden. Alleen kredietnemers die in beginsel onder marktvoorwaarden ook een lening zouden kunnen krijgen komen in aanmerking voor de regeling. De garanties mogen alleen betrekking hebben op een specifieke financiële transactie waarvoor een maximumbedrag geldt. De afdekking van het risico mag niet groter zijn dan tachtig procent en moet beperkt zijn in tijd. Tevens dienen de voorwaarden van de regeling gebaseerd te zijn op een realistische risicobeoordeling en dient de premie het risico en de administratieve kosten af te dekken zodat de regeling zichzelf kan financieren (EC, 2005; Ecorys, 2009).

In Duitsland zijn er garantieregelingen op het niveau van de deelstaten (*Länder*). Deze bieden zowel bij de voorfinanciering als de nainanciering steun. Hiernaast biedt de Duitse regering exportkredietverzekeringen, waarvan de scheepsbouwsector de grootste gebruiker is (OECD, 2016a). Er worden geen maximumbedragen genoemd waarover de garantie wordt gegeven. Wel wordt het maximale aandeel van tachtig procent gegarandeerd (Struckmann & Lienemeyer, 2004; OECD, 2016a). Tussen 2011 en 2014 is er 500 miljoen euro toegezegd via deze regeling (OECD, 2016a).

Frankrijk kent ook een regeling voor de voorfinanciering van scheepsbouw. De Franse regeling biedt financiële instituties die leningen verstrekken aan scheepsbouwers een garantie tot tachtig procent voor contracten vanaf 40 miljoen euro (EC, 2006; Ecorys, 2009). De regeling rekent een premie aan de staat (Ecorys, 2009), gedefinieerd als het verschil tussen de gevraagde rente en de herfinancieringsstarieven van de bank (EC, 2006).

Italië heeft in 2005 ook een regeling ingediend bij de Europese Commissie. Deze is echter afgewezen wegens non-compliance met de Europese regelgeving. De regeling dekte de eigen kosten niet en kende geen risicodifferentiatie (Prete & Lienemeyer, 2005; Ecorys, 2009). Er zijn sindsdien geen andere regelingen ingediend.

In Portugal zijn drie ondersteunende regelingen beschikbaar voor de scheepsbouw. Zo kent Portugal een exportkredietregeling/exportkredietverzekering en een garantieregeling (voor MKB bedrijven), maar ook een regeling waarbij scheepsbouwers tegen gunstige voorwaarden een lening kunnen krijgen. Deze laatste regeling is echter met een maximum van 1 miljoen euro amper voldoende voor de meeste scheepsbouwactiviteiten (OECD, 2016b). Het is niet duidelijk tot welk percentage de garantieregeling geldt en of er sprake is van een maximumbedrag. In 2011 was de kapitaaltoezegging binnen de exportkredietverzekering 150 miljoen euro (OECD, 2016b).

Ook in Noorwegen bestaat een garantieregeling die garanties biedt voor voorfinanciering van scheepsbouw. De garantie stopt als de koper van het schip de betaling heeft voldaan. De regeling biedt garantie tot vijftig procent van de lening. De regeling kent een aantal voorwaarden: zo moet

de koper een aanbetaling doen en dient er van te voren een financieringsplan te zijn (OECD, 2017). Het is niet duidelijk hoe groot de kapitaaltoezeggingen van deze regeling zijn.

Het Japanse instrumentarium bestaat uit een twee relevante regelingen. Ten eerste biedt de Japan Bank for International Co-operation exportkredieten, waarmee zij de mogelijkheid biedt om buitenlandse kopers van kredieten te voorzien om Japanse schepen aan te schaffen. Hiernaast kent Japan een exportkredietverzekering, maar geen exportkredietgarantie (OECD, 2016c).

In Zuid-Korea wordt scheepsbouwfinanciering gesteund door zowel een exportkredietverzekering en exportkredietgarantie als *pre-shipment* leningen. Deze laatste bieden leningen aan scheepswerven tijdens de constructieperiode welke gebruikt kunnen worden als werkkapitaal (OECD, 2015)

Buiten de aan de OECD *Sector Understanding on Export Credits for Ships* (SSU) regeling verbonden landen is er weinig bekend over staatssteun. In China wordt de scheepsbouwfinanciering gesteund door zowel door de staat gesteunde banken als private banken aan te sporen om scheepsbouwers financieel te ondersteunen (Tsai, 2011).

Conclusie

Nederlandse werven ondervinden veel concurrentie. De buitenlandse concurrenten worden ondersteund met een groot aantal regelingen gericht op financiering.

3.4 Andere garantieregelingen in Nederland

Om context te bieden bij de GSF kijken we ook naar andere financieringsregelingen. Zo hebben werven net zoals andere Nederlandse ondernemingen toegang tot de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) en de Exportkredietverzekeringen/Exportkredietgarantie (EKV/EKG). Voor de EKV geldt dat hierbij ook een Werkkapitaaldekking te verkrijgen is, waarmee effectief naast het afnemersrisico ook het fabricagerisico afgedekt kan worden. Mogelijk is er hiermee sprake van overlap tussen de verschillende regelingen.

Tabel 3.2 laat zien dat de GSF en GO in de periode 2009 tot en met 2017 beide vijfmaal door werven zijn gebruikt; de GSF bestond vanaf 2013. De EKV is in de periode 2012 tot en met 2016 97 keer gebruikt. Reders kunnen ook gebruik maken van de GO. Dit is in de periode 2009 tot en met 2017 18 keer gebeurd. Via de GSF is 63 miljoen euro aan garanties gegeven. Via de EKV is een bedrag van 2.651 miljoen euro verzekerd. Via de GO is inclusief rederijen 344 miljoen euro gegarandeerd.

Tabel 3.2 De GSF en GO regeling zijn beide vijf maal gebruikt, de EKV is 97 keer gebruikt

Jaar	GSF		EKV		GO	
	Goedgekeurd	Totaalbedrag goedgekeurd (€ mln.)	Uitgereikte polissen	Max. Schadevergoeding (€ mln.)	Goedgekeurde aanvragen (inclusief rederijen) ²⁰	Totaalbedrag (inclusief rederijen) (€ mln.)
2009	-	-			1 (5)	53,3
2010	-	-			(9)	182,1
2011	-	-			(1)	1,6
2012	-	-	18	533,1	(2)	17,0
2013	3	10,4	16	791,9	2 (2)	30,0
2014	-	-	25	2.217,9	1 (2)	16,0
2015	2	52,6	16	2.031,3	(0)	0,0
2016	-	-	22	433,3	(1)	10,0
2017 ²¹					1 (1)	34,0
Totaal	5	63,0	97	2.651,2	5 (23)	344,0

Bron: Atradius, RVO en EZ

Garantiefaciliteit Ondernemingsfinanciering (GO)

De Garantiefaciliteit Ondernemingsfinanciering (GO) bestaat sinds 2009 en speelt in op de vraag naar kredieten door (middel)grote bedrijven waarvoor door de crisis onvoldoende aanbod bestond. Verwacht wordt dat dit aanbod door de aangescherpte bancaire voorwaarden ontoereikend blijft. Hierdoor heeft de regeling een permanent karakter gekregen (de Jong et al., 2014). De GO wijkt af van de GSF doordat het een garantiefaciliteit voor ondernemersfinanciering betreft terwijl de GSF zich richt op projectfinanciering.

De GO wordt gekenmerkt door drie principes (de Jong et al., 2014):

- de verdeling van het risico is 50/50 tussen de Staat en de bank;
- de garantieprovisie is marktconform;
- de regeling mag niet gebruikt worden ter vervanging van eerdere niet gegarandeerde financiering (Fresh Money principe).

De GO garandeert hiermee een lager percentage dan de GSF²². Beide regelingen streven naar marktconforme voorwaarden. Volgens de Evaluatie Garantiefaciliteit Ondernemingsfinanciering vindt er incidenteel verdringing plaats door andere regelingen, waarbij de “Scheepsbouwregeling” wordt genoemd. Deze verdringing is echter beperkt (de Jong et al., 2014).

Exportkredietverzekering en exportkredietgarantie

Als schepen bestemd zijn voor export kan, afhankelijk van wie het betalingsrisico draagt, de bank of de werf gebruik maken van de exportkredietverzekering. Met deze verzekering beschermt de werf of bank zich tegen in gebreke blijven van betaling door de afnemer (Ministerie van Financiën,

²⁰ Het aantal scheepswerven staat buiten de haakjes, tussen de haakjes staat het totaal aantal aanvragen binnen de scheepssector (werven en rederijen).

²¹ Het aantal aanvragen in 2017 kan nog toenemen

²² De GO financiert maximaal 50 procent van de lening. De GSF financiert maximaal 80 procent van de lening die op zijn beurt maximaal 80 procent van de contractsom is (de GSF garantie is dus maximaal 64 procent van de contractsom).

2014). Met de regeling kan tot tachtig procent financieringsgarantie worden verkregen.²³ Deze verzekering kan zowel bij de voorfinanciering als de nainanciering worden toegepast. Dit wordt bevestigd in interviewgesprekken.

De kapitaaldekking die binnen de EKV beschikbaar is, vertoont belangrijke gelijkenissen met de GSF. De werf vraagt in dat geval werkkapitaal bij de bank. De bank kan dit werkkapitaal via de EKV verzekeren. Hiermee wordt het risico dat de werf het werkkapitaal niet kan terugbetalen afgedekt. Via deze kapitaaldekking kunnen werven eenvoudiger financiering krijgen voor de daadwerkelijke bouwwerkzaamheden.

De rating wordt onder de GSF bepaald aan de hand van het ongedekte deel dat door de bank wordt gefinancierd. Hierbij moet de bank inzage geven in de risicoschatting. Dit vormt mogelijk een barrière om gebruik te maken van de regeling. Bij de EKV/EKG wordt de inschatting van het risico – de rating – bepaald door Atradius. Hiernaast kent de EKV/EKG geen maximum per project, waardoor ook schepen in die in een prijsklasse van meer dan 100 miljoen euro vallen tot tachtig procent financieringsgarantie kunnen krijgen.²⁴ Overigens is het de vraag of deze ‘barrière’ van groot belang is. Bij de GO bestaan soortgelijke eisen; van de GO wordt desondanks veel gebruik gemaakt door bedrijven.

Ook werd in interviews benadrukt dat de EKV/EKG regeling specifiek is bestemd voor export. Werven die een schip bouwen voor een Nederlandse reder kunnen hier geen gebruik van maken. Wat dat betreft biedt de GSF een uitkomst: waar werven uit andere landen wel gebruik kunnen maken van exportkredietverzekeringen hebben binnenlandse werven een nadeel. Door de GSF wordt dit nadeel deels gecompenseerd.

Om het mogelijk te maken de transactie door te verkopen aan institutionele beleggers is het mogelijk om gebruik te maken van de Exportkredietgarantie. Hiermee staat de Nederlandse staat garant voor de betaling van de bank aan de institutionele belegger. Daardoor wordt het risico op de transactie gelijk aan dat van leningen aan de Nederlandse staat. Dit biedt institutionele beleggers nieuwe investeringsmogelijkheden onder een gering risico. Om het risico te beperken is het alleen mogelijk om gebruik te maken van de EKG als tevens gebruik wordt gemaakt van de EKV (Ministerie van Financiën, 2014).

Conclusie

De Exportkredietverzekering/garantie (EKV) is door werven veel vaker gebruikt dan de GSF en de Garantiefaciliteit Ondernemingsfinanciering (GO). Wel is de GO regelmatig door reders benut.

²³ https://atradiusdutchstatebusiness.nl/servlet/Satellite?c=AT_Content_C&childpagename=Atradius-DSB_EN%2FAT_Content_C%2FArticleTemplate&cid=1435165403195&pagename=Atradius-DSB_ENWrapperSiteEntry

²⁴ De maximumbouwsom in de GSF is in 2016 afgeschaft. Het maximum garantiebedrag is 80 miljoen euro gebleven.

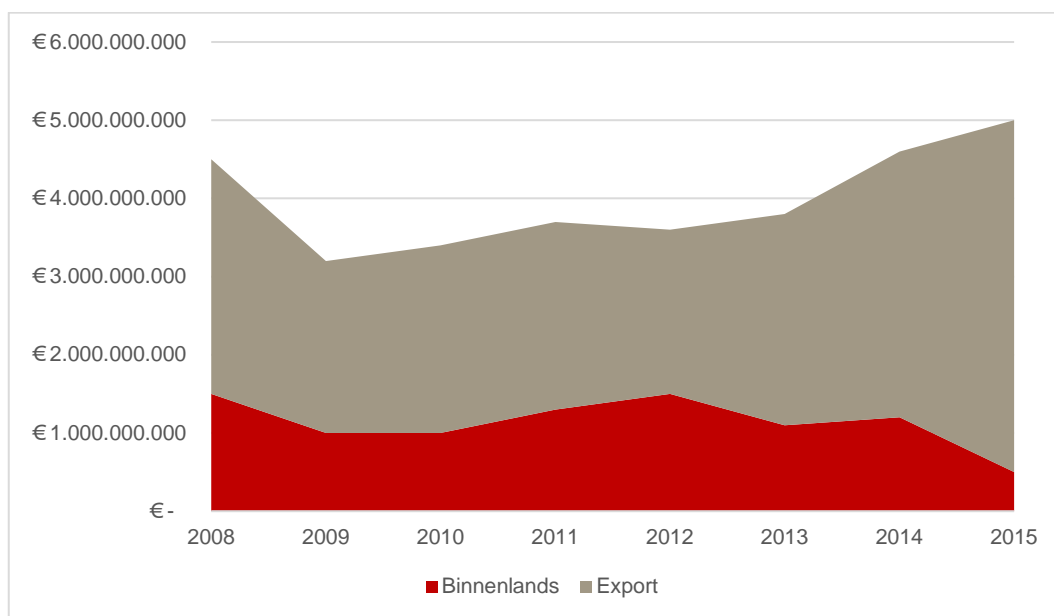
4 Effecten

De GSF bereikt de doelgroep (werven) in beperkte mate. De effectiviteit is daardoor beperkt. De GSF lijkt voor de overheid vrij doelmatig te zijn geweest, want er zijn geen garanties uitgekeerd maar wel provisies ontvangen

4.1 Doelgroep bereik

Tussen 2012 en 2016 waren er tussen de 230 en 250 Nederlandse werven die schepen bouwden voor niet recreatieve doeleinden (CBS Statline, 2017).²⁵ Gezamenlijk hadden deze scheepsbouw- en reparatiewerven in 2015 een omzet van 5 miljard euro. Hiermee lag de omzet dat jaar boven het niveau van 2008. Het leeuwendeel van deze omzet kwam uit het buitenland.

Figuur 4.1 Omzet scheepsbouw- en reparatiewerven weer boven niveau 2008

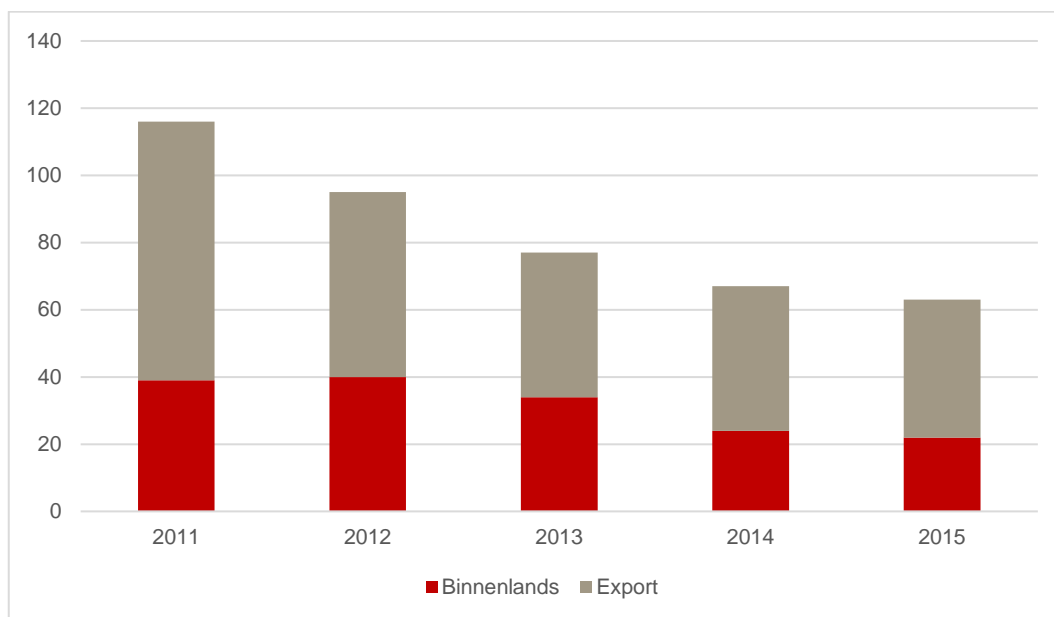


Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van NMT (2016; 2014; 2012).

Werven die schepen bouwen voor niet recreatieve doeleinden, leverden tussen 2012 en 2015 jaarlijks tussen de 60 en 100 nieuwe zeeschepen af. Hoewel er sprake was van een dalende trend in het aantal afgeleverde zeeschepen (tot 60 in 2015), was er sprake van een opgaande lijn in de waarde van de afgeleverde zeeschepen. De waarde van de in 2015 afgeleverde schepen bedroeg 1,3 miljard euro. De waarde van de in 2012 afgeleverde schepen bedroeg iets meer dan 1 miljard euro.

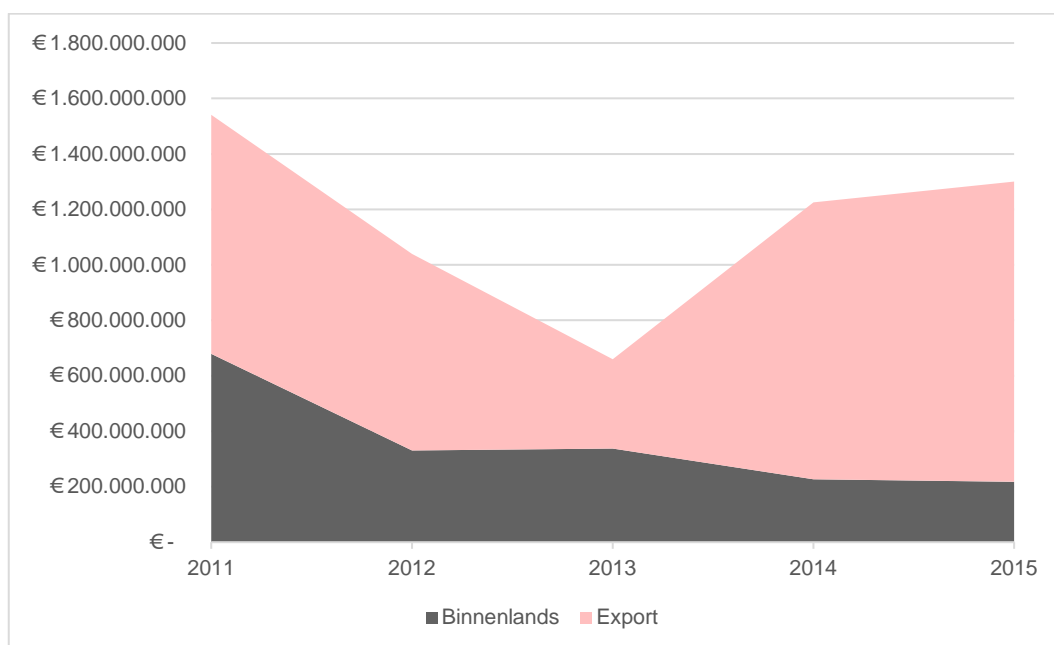
²⁵ De relevante reeks is CBS Statline (2017), *Bedrijven; bedrijfstak*. En de relevante SBI 2008 codes zijn *3011 Scheepsbouw (geen recreatieschepen)*, *3012 Scheepsbouw (recreatieschepen)* en *3315 Reparatie van schepen*. Het aantal werven in de CBS Bedrijvenregister is aanzienlijk groter dan het aantal werven bekend bij NMT. Waaraan dit verschil toegeschreven moet worden is niet duidelijk. Mogelijk worden in de CBS-telling de verschillende bv's binnen bijvoorbeeld een groep als meerdere bedrijven geteld, terwijl de NMT dit als één scheepsbouwer ziet. Ook is het mogelijk dat het CBS meer (zeer) kleine werven meetelt.

Figuur 4.2 Minder nieuwe zeeschepen afgeleverd...



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van NMT (2016; 2014).

Figuur 4.3 ... maar deze schepen hebben de laatste jaren een hogere waarde.



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van NMT (2016; 2014).

Naast nieuwe zeeschepen bouwden de Nederlandse werven tussen 2012 en 2016 ook jaarlijks een honderdtal binnenvaart-, visserij- en kleine zeegaande schepen.²⁶ In 2012 werden er negentig van

²⁶ Verder werden er deze jaren jachten geleverd met een jaarlijkse totale waarde van tussen de 650 en 1.130 miljoen euro (NMT, 2016; NMT, 2014). Omdat er verder niet veel gegevens over deze leveringen bekend zijn, en omdat uit de interviews indicaties naar voren komen dat het financieringsprobleem op de markt voor jachtenbouw minder prominent is, laten we deze klasse scheepsbouw in het vervolg verder buiten beschouwing.

dit soort schepen afgeleverd. In 2015 ging het om 111 schepen. Dit laatste jaar vertegenwoordigden deze schepen een waarde van ongeveer 640 miljoen euro (NMT, 2014; NMT, 2016). De schepen in deze categorie zijn zeer divers in omvang. Het gaat hier om veerboten van 75 ton, maar ook om vracht- en tankschepen van gemiddeld 3.500 ton²⁷. Ongeveer 45 procent van de 111 in 2015 afgeleverde schepen had een bruto tonnage van meer dan vijfhonderd²⁸.

Het aantal GSF-aanvragen kan tegen deze informatie afgezet worden. Tabel 2.1 laat zien dat er - afgezet tegen het jaarlijks aantal afgeleverde schepen - relatief weinig vraag naar de GSF is. Hetzelfde geldt als de waarde van de garantieaanvragen vergeleken wordt met de totale omzet. Hier komt bij dat twee werven meer dan één keer een aanvraag ingediend hebben. Drie van de aanvragen in 2013 kwamen van één werf, en de andere twee aanvragen in 2013 kwamen van één andere werf.

Tabel 4.1 Weinig vraag naar GSF bij doelgroep

	2013	2014	2015	2016	Totaal
Aantal afgeleverde schepen					
Zeeschepen	77	67	63	72	279
Binnenvaart-, visserij- en kleine zeegaande schepen meer dan 500 ton ^a	51	48	49	53	201
Aantal GSF aanvragen^b	5	1	2	0	8
<i>Als percentage van jaarlijkse leveringen waarop GSF van toepassing zou kunnen zijn</i>	4%	1%	2%	0%	2%
Waarde afgeleverde schepen (miljoen euro)					
Zeeschepen	€ 660	€ 1.225	€ 1.300	€ 1.333	€ 4.518
Binnenvaart-, visserij- en kleine zeegaande schepen meer dan 500 ton ^a	€ 250	€ 274	€ 287	€ 242	€ 1.053
Waarde GSF aanvragen^b (miljoenen)	€ 46,9	€ 24	€ 52,6	€ 0	€ 123,5
<i>Als percentage van jaarlijkse leveringen waarop GSF van toepassing zou kunnen zijn</i>	5%	2%	3%	0%	2%

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

^a Schepen moeten een minimaal bruto tonnage hebben van 500 om in aanmerking te komen voor de GSF. Voor alle jaren is het aantal Binnenvaart-, visserij- en kleine zeegaande schepen van meer dan 500 ton geschat op basis van de schatting dat in 2015 45% van de schepen in deze categorie viel.

^b NB: dit zijn de aanvragen en niet de goedgekeurde aanvragen. In totaal zijn 3 aanvragen afgewezen: 2 in 2013 en 1 in 2014.

Conclusie

De doelgroep heeft weinig van de GSF gebruik gemaakt. Van de honderden gebouwde schepen is er uiteindelijk bij slechts acht schepen voor gekozen een aanvraag in te dienen. Het gaat twee procent van de markt. Er zijn vijf aanvragen toegewezen. Hoewel het niet met zekerheid vast te stellen is, lijkt dit niet te liggen aan onbekendheid van de regeling bij werven en banken. Ook kwam in de

²⁷ Tonnages van schepen zijn in deze paragraaf uitgedrukt in Gross Ton (GT).

²⁸ NMT (2016) bevat een staatje met daarin het aantal afgeleverde schepen naar type en het totale afgeleverde tonnage per type. Een deling van deze getallen levert een schatting op van het gemiddelde tonnage van afgeleverde schepen per type. De stelling dat 45 procent van de afgeleverde schepen in 2015 een tonnage hadden van meer dan 500 GT is gebaseerd op deze schatting van het gemiddelde tonnage per type afgeleverde schip.

interviews naar voren dat bij sommige nieuwbouwprojecten overwogen is gebruik te maken van de GSF, maar uiteindelijk geen garantie is aangevraagd.

4.2 Doeltreffendheid

Beperkte effectiviteit

Uit het beperkte gebruik van de GSF (zie vorige paragraaf) valt op te maken dat de regeling geen grote effecten heeft gehad. Er is een beperkte effectiviteit in termen van aantallen gegarandeerde leningen in vergelijking met het gebruik van de EKV/EKG voor schepen die worden geëxporteerd.

Mogelijke oorzaken

De mogelijke oorzaken van het beperkte gebruik van de GSF kunnen worden uitgesplitst naar oorzaken die zich vooral aan de vraagzijde bevinden en oorzaken die spelen aan de aanbodzijde.

Aan de vraagzijde speelt:

- Wanneer de ‘nafinanciering’ voor de afnemer van het schip (meestal een reder) is geregeld, zijn banken in de regel bereid om de bouw (de werf) te financieren. In dat geval zijn zij er vrij zeker van dat het schip zal worden betaald.
- In slechte tijden hebben werven minder werk. Voor dit mindere werk kunnen zij voldoende zekerheden bieden om financiering mogelijk te maken. De GSF zou dan vooral in goede tijden effectief zijn. De GSF is vooral aantrekkelijk op het moment dat scheepswerven door grote vraag worden geconfronteerd met de wens van verschillende reders om garanties te verstrekken op de gedane voorfinanciering. De extra garantiec capaciteit kan dan worden aangewend om hieraan te voldoen. In tijden van mindere vraag naar nieuwbouwschepen neemt dan ook de vraag naar de GSF af.
- De GSF is vooral voor binnenlandse transacties nuttig. Echter bestaat er in de huidige markt relatief weinig vraag is naar nieuwbouwschepen. Doordat de vraag naar transport is afgenomen in de crisis is mogelijk overcapaciteit ontstaan.
- De EKV bestaat al sinds 1932, waar de GSF pas sinds 2013 bestaat. Het gebruik van de EKV heeft vaak de voorkeur omdat men eerdere ervaring heeft met deze regeling.

Aan de aanbodzijde speelt:

- De GSF is een relatief dure manier voor de werven om financiering te krijgen, waardoor het minder aantrekkelijk is dan alternatieve financiering zoals de EKV/EKG. Dit zorgt er voor dat banken en werven indien er andere opties zijn zullen afzien van het gebruik van de GSF.
- De GSF is voor banken niet altijd aantrekkelijk omdat inzage moet worden gegeven in de gehanteerde provisies en kredietmarges. Daarbij speelt ook dat banken in een vroeg stadium zekerheid zoeken met betrekking tot de te verkrijgen garantie. Ook ontvangen zij in geval van een tachtigprocent garantie alleen een (risico)vergoeding voor de twintig procent van de financiering die niet door de overheid wordt gegarandeerd.
- De processen rond de GSF worden als intensief ervaren vergeleken met de EKV/EKG en de eisen als relatief streng. Wanneer een werf in aanmerking komt voor de GSF geldt dat de bank

ook al bereid is om zonder garantie te financiering te verstrekken. Bij een hoog risico kan door middel van syndicatie²⁹ het risico gespreid worden.

Additionele effecten?

Het is daarnaast niet duidelijk of het beperkte aantal leningen en schepen die met de GSF zijn ondersteund, tot stand zouden zijn gekomen als de regeling niet had bestaan. De vraag is met andere woorden of de GSF additionele effecten heeft bereikt. Uit de interviews komen hierover wisselende signalen naar voren. Als een deel van de leningen en schepen ook zonder de GSF tot stand zou zijn gekomen, verkleint dit de doeltreffendheid nog verder.

Doelen bereikt?

Het doel om drempels weg te nemen voor financiering van scheepsnieuwbouw lijkt niet te zijn bereikt, in die zin dat deze drempels niet in sterke mate aanwezig waren. Het bredere doel om te zorgen dat werven geen grote beperkingen ondervinden bij hun financiering, lijkt wel te zijn bereikt. Dat kwam niet door de GSF maar doordat de nafinanciering doorgaans de bepalende factor was. De GSF lijkt geen invloed te hebben gehad op de internationale concurrentiepositie van werven. Op dit punt speelt de EKV/EKG een veel grotere rol.

4.3 Doelmatigheid

Doelmatigheid van beleid

Het beeld van de doelmatigheid van de GSF is gemengd. Door de beperkte doeltreffendheid zijn de baten beperkt. De kosten zijn echter eveneens beperkt. De overheid heeft geen garanties uitgekeerd, want alle gegarandeerde leningen zijn terugbetaald. De overheid heeft van 2013 tot en met mei 2017 in totaal 311.813 euro aan garantieprovisies ontvangen (informatie verstrekt door het ministerie van Economische Zaken). In financiële zin waren deze kosten dus negatief. Daar staat tegenover dat er uitvoeringskosten zijn (zie hieronder). Ook bestond een risico dat één of meer leningen tot flinke uitgaven zouden leiden. Als één of meer gegarandeerde leningen niet was terugbetaald, zou de overheid per saldo (uitgaven min provisies) een flink negatief financieel resultaat hebben gerealiseerd. Bij een goed benutte regeling wegen de premieontvangsten doorgaans op tegen dit risico. Nu de benutting van de regeling beperkt is gebleven, had een dergelijke tegenvaller beslag gelegd op begrotingsmiddelen die alternatief aangewend hadden kunnen worden. Er werd een aanzienlijk garantieplafond vastgesteld. Het ging aanvankelijk in 2013 om 1 miljard euro; dit bedrag is later verlaagd. Dit kan invloed hebben gehad op andere garanties. Dit is mogelijk een minder efficiënt aspect van de GSF.

Doelmatigheid van de uitvoering

De uitvoeringskosten van de GSF waren in omvang beperkt, maar in verhouding tot het beperkte aantal garanties juist hoog. De inzet van personeel door RVO is circa twee fte. De uitvoeringskosten zijn tot dusverre ruim 876.000 euro (zie tabel 4.3). Er is in totaal 63 miljoen euro aan leningen gegarandeerd (zie tabel 3.2). De uitvoeringskosten zijn dus 1,39 procent van de garanties. Ter vergelijking: met de GO-regeling zijn in de periode 2009-2013 garanties verstrekt voor in totaal 1.087 miljoen euro, met uitvoeringskosten van 2,75 miljoen euro (de Jong et al., 2014, p. 13 en p. 38). Dit

²⁹ Bij syndicatie wordt een financieringstransactie opgedeeld onder verschillende financiers, waarmee het risico gespreid wordt.

is 0,25 procent van de garanties, aanzienlijk minder dan bij de GSF. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het kleine aantal aanvragen van de GSF. Naast kosten per garantie zijn er vaste kosten van opzetten en ‘in de lucht houden’ van een regeling. Deze vaste kosten kunnen bij de GO over meer garanties worden verdeeld dan bij de GSF.

Tabel 4.2 De totale uitvoeringskosten van de GSF zijn 876.000 euro

Jaar	Uitvoeringskosten (€mln.)
2013	174.855,00
2014	223.575,91
2015	49.105,42
2016	191.995,61
2017	236.576,00
Totaal	876.107,94

Bron: RVO

5 Conclusies

Van de Garantieregeling Scheepsnieuwbouwfianciering (GSF) is weinig gebruik gemaakt. De GSF lijkt voor de overheid vrij doelmatig te zijn geweest: er zijn provisies ontvangen maar geen garanties uitgekeerd. SEO beveelt aan om bij toekomstige regelingen scherper af te wegen wat de behoefte is.

Conclusies

- Van de GSF is weinig gebruik gemaakt. Van de honderden gebouwde schepen is bij slechts acht schepen een aanvraag ingediend (minder dan twee procent van de markt). Er zijn vijf aanvragen toegewezen. Door het beperkte gebruik is de regeling niet doeltreffend.
- Het beperkte gebruik lijkt niet te liggen aan onbekendheid van de regeling bij werven en banken. Zij geven in interviews aan dat ze de regeling kennen.
- De GSF beoogt in te grijpen op vier marktperfectionen die ertoe zouden leiden dat werven onvoldoende toegang hebben tot financiering voor nieuw te bouwen schepen. In de praktijk hebben deze marktperfectionen geen grote rol gespeeld. Werven hadden toegang tot financiering als de ‘nafinanciering’ bij hun klanten (meestal reders) was geregeld.
- Eén van de doelen van de GSF is een ‘level playing field’ (gelijke concurrentiepositie) met buitenlandse werven die met soortgelijke regelingen worden ondersteund. Volgens de economische theorie is er op lange termijn geen duidelijke reden om een ‘level playing field’ na te streven. Daarnaast kunnen er niet-economische motieven zijn om Nederlandse werven te steunen.
- De GSF lijkt geen sterke invloed te hebben gehad op de internationale concurrentiepositie van werven. Op dit punt lijkt de Exportkredietverzekering (EKV)/Exportkredietgarantie (EKG) een veel grotere rol te spelen.
- Het beeld van de doelmatigheid is gemengd. Tegenover de beperkte doeltreffendheid staat dat de overheid provisies heeft ontvangen maar geen garanties uitgekeerd. Wel was er sprake van risico dat uitkeren nodig was. Er werd een aanzienlijk garantiplafond gereserveerd. De uitvoeringskosten waren laag, maar in verhouding tot het beperkte aantal garanties juist hoog.

Aanbevelingen

- SEO beveelt aan om bij toekomstige regelingen scherper af te wegen wat het probleem is dat wordt opgelost. Als een sector aangeeft dat een behoefte bestaat, is dat een indicatie maar geen bewijs dat een regeling gebruikt zal worden.
- Ook is bij toekomstige maatregelen van belang wat de meerwaarde is ten opzichte van bestaande regelingen. Er bestaan vele subsidie- en garantieregelingen die een groot aantal activiteiten van bedrijven ‘afdekken’. Nieuwe maatregelen hebben dan niet altijd extra nut.

Literatuur

- Baarsma, B., Koopmans, C. & Theeuwes, J. (2010), *Beleidseconomie: Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*, Amsterdam University Press: Amsterdam.
- Deardorff, A.V. (2009). Economic Effects of “Leveling the Playing Field” in International Trade, Gerald R. Ford School of Public Policy, University of Michigan.
- Ecorys (2009) Study on competitiveness of the European shipbuilding industry.
- Europese Commissie (2005), Steunmaatregel N253/2005 – Nederland, Garantieregeling voor financiering scheepsbouw, C (2005) 2704 def.
- Europese Commissie (2006), .Aide d’État n° N 35/2006 – France, Régime de garanties en faveur du financement de construction navale, C (2006) 1838 finale.
- EZ (2005). Besluit van 22 november 2005, houdende regels inzake de verstrekking van borgstellingen ter zake van kredieten voor scheepsnieuwbouw (Besluit borgstelling scheepsnieuwbouw), Staatsblad 608.
- EZ (2013). Regeling van de Minister van Economische Zaken van 4 maart 2013, nr. WJZ/13023889, tot wijziging van de Subsidieregeling starten, groeien en overdragen van ondernemingen alsmede wijziging van de Regeling openstelling en subsidieplafonds EZ 2012 (garantie scheepsnieuwbouwfinanciering), Staatscourant 5957, 6 maart 2013.
- EZ (2016). Toetsingskader Garantieregeling Scheepsnieuwbouwfinanciering, bijlage bij Kamerbrief Beleidsevaluatie en kabinetsreactie Borgstelling MKB-kredieten, 7 juli.
- Jong, J. de, Doornbos, H., Stoops, H., van den Berk, I. Ziegelaar, A. (2014), Evaluatie garantiefaciliteit ondernemingsfinanciering.
- Mickeviciene, R. (2013), Global competition in shipbuilding: trends and challenges for Europe, in: *The economic geography of globalization*, (ed.) Pachura, P., pp. 201 – 222, Rijeka: InTech
- Ministerie van Financiën (2014), Beleidsdoorlichting EKG; bijlage bij Kamerbrief BFB 2014-12313M
- NMT (2016), Jaarverslag 2015, Rotterdam. Netherlands Maritime Technology.
- NMT (2014), Jaarverslag 2013, Rotterdam. Netherlands Maritime Technology.
- NMT (2012), Jaarverslag 2011, Rotterdam. Netherlands Maritime Technology.
- OECD (2015), Peer review of the Korean shipbuilding industry and related government policies

- OECD (2016a), Peer review of the German shipbuilding industry
- OECD (2016b), Peer review of the Portuguese shipbuilding and repair industry
- OECD (2016c), Peer review of the Japanese shipbuilding industry
- OECD (2017), Peer review of the Norwegian shipbuilding industry
- Prete, L. & Lienemeyer, M. (2005), Italian guarantee scheme for ship-finance: Commission signals thorough review of guarantee schemes, in *Competition Policy Newsletters* (2), pp. 81 -84
- Struckmann, K. & Lienemeyer, M. (2004), The new German ship-financing guarantee schemes: Commission gives green light, in *Competition Policy Newsletter* (2), pp. 105 -108
- Tsai, Y (2011), The shipbuilding industrie in China, *OECD Journal: General papers* (3)
- Werkgroep BMKB (2015). Nut en noodzaak van de BMKB-regeling.

Websites

Statline.cbs.nl – 18-5-2017

Bijlage A Interviewvragen

Vragen voor alle geïnterviewden³⁰

Op welke wijze was/bent u bij de GSF betrokken?

- Was u betrokken bij het vormgeven van de GSF? Zo ja, hoe?
- Bij welke aanvragen was/is/bent u/uw organisatie betrokken?
- Indien geen: waarom
- Bent u /uw organisatie betrokken bij het vormgeven van een nieuwe regeling? Zo ja, hoe?

Voor welke Scheepsnieuwbouwbedrijven is de GSF bedoeld (wat is de doelgroep)?

- In welke mate wordt deze doelgroep door de GSF bereikt?

Hoe vergelijkt de GSF met buitenlandse regelingen?

Hoe vergelijkt scheepsnieuwbouw in Nederland zich met scheepsnieuwbouw in het buitenland?

- In hoeverre zijn eventuele verschillen terug te voeren op de beschikbaarheid van bancaire financiering?

Ervaren scheepsnieuwbouwbedrijven financieringsproblemen?

- Zo nee, waarom niet?
- Zo ja, welke problemen?
 - Hoe groot zijn deze problemen?
 - Waar materialiseren deze problemen zich; bij werven, banken of reders?
 - Helpt de GSF om deze problemen te beperken?
 - Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

Hoe zien banken het financieren van scheepnieuwbouw zonder GSF?

- Positieve en negatieve aspecten

Hoe ziet u de GSF in relatie tot andere regelingen?

- Garantie Ondernemingsfinanciering (GO)
- Exportkredietverzekering (EKV) / Exportkredietgarantie (EKG) met Werkkapitaaldekking
- Zijn er nog andere relevante regelingen?

Wat zijn de effecten van de GSF?

- Voor de bedrijven waar aanvragen zijn toegekend?
- Voor de banken die deze leningen hebben gefinancierd?
- Voor de overheid?

Waarom zijn er weinig aanvragen geweest?

Is het mogelijk om een nieuwe of aangepaste regeling op te zetten die beter werkt?

³⁰ Er is aan alle geïnterviewden gevraagd hoe respectievelijk scheepsnieuwbouwbedrijven en banken financiering en de GSF ervaren. Dit om na te gaan of andere betrokkenen een ander beeld hebben van de problemen die banken en scheepsnieuwbouwbedrijven ervaren, dan de banken en scheepsnieuwbouwbedrijven zelf.

- Zijn er onvolkomenheden in de regeling?
- Zou de regeling verbeterd kunnen worden?
 - Zo ja, hoe moet deze verbetering worden vormgegeven? Op welke manier(en) zou de regeling dan beter werken? Hoe draagt deze aangepaste vormgeving bij aan een betere werking?

Specifiek RVO

Welke inzet (fte en kosten) zijn gemoeid met uitvoering van de GSF?
Zijn er mogelijkheden om de uitvoering effectiever of efficiënter te maken?

Specifiek EZ, RVO, banken

Hoe wordt de hoogte van de garantieprovisie van de GSF bepaald?

Specifiek EZ

Wat is in de beleidstheorie achter de GSF de meerwaarde van de GSF ten opzichte van bijvoorbeeld de GO en de EKV/EKG?

Welke overwegingen speelden bij het opzetten van de GSF een rol bij het bepalen van de hoogte van de garantieprovisie?

Hoe worden de risico's van de GSF beheerst? (risico dat garanties leiden tot uitbetaling/kosten voor de overheid)

Welke gepubliceerde stukken zijn relevant voor ons onderzoek?

Zijn er relevante interne stukken beschikbaar, bijvoorbeeld over:

- De redenen waarom er weinig GSF aanvragen waren
- Marktimperfecties en de beleidstheorie achter de GSF

Specifiek Atradius

Hoeveel scheepnieuwbouw ondersteunt Atradius en op welke wijze?

Specifiek banken

Hoeveel scheepnieuwbouw financiert u?

Met welk ander type financiering is scheepnieuwbouw financiering het best te vergelijken? Wat zijn de risico's van scheepbouwfinanciering? Hoe groot zijn deze risico's? Hoe worden deze risico's bepaald? Hoe ziet het proces voor de leenbeslissing bij scheepnieuwbouw eruit?

Waarom wordt bij concrete financieringen al dan niet gebruik gemaakt van de GSF?

Hoe is de beoordeling van aanvragen verlopen en hoe haakt dit in op het risicomanagement?

Niet alle scheepsnieuwbouw financiering komt in aanmerking voor GSF. Zowel aan het schip zelf als aan de financiering zijn eisen gesteld. In hoeverre vormt eis X een beletsel om van GSF gebruik te maken³¹?

³¹ In de interviews kwamen verschillende redenen naar voren waarom niet van de GSF gebruik is gemaakt. Na het stellen van algemene vragen - om te voorkomen al te sturende vragen te stellen – namen we met de banken een aantal van deze vermeende redenen door om na te gaan in hoeverre ze zich daarin herkennen.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl