

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Conform het beleidskader risicoregelingen (dat onderdeel uitmaakt van de begrotingsregels 2018-2021) vindt besluitvorming over een nieuwe risicoregeling (garantie, lening en achterborgstelling) en/of aanpassing van een bestaande risicoregeling plaats aan de hand van het «Toetsingskader Risicoregelingen». Na besluitvorming in de ministerraad wordt het toetsingskader verstuurd aan het parlement.

Inleiding

Via de regeling Groeifaciliteit helpt het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat bedrijven bij het aantrekken van risicodragend vermogen door garanties te verstrekken op achtergestelde leningen van banken en op aandelen van participatiemaatschappijen. De Groeifaciliteit is in 2007, kort voor het begin van de kredietcrisis, operationeel geworden en kan ondernemingen in een groeifase, bij bedrijfsovernames en bij herstructureringen helpen bij het aantrekken van risicokapitaal.

Initieel zou de Groeifaciliteit per 1 juli 2020 uitgefaseerd worden zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 15 februari 2018. In de kamerbrief van 24 april 2020 is aangekondigd dat er besloten is om vanwege het uitbreken van de coronacrisis de geplande uitfasering met één jaar op te schorten tot 1 juli 2021.

Naast de verlenging van de Groeifaciliteit wordt beoogd de regeling op enkele onderdelen aan te passen om te voldoen aan EU-wetgeving op gebied van kapitaalvereisten aan banken, de Capital Requirements Regulation ("CRR"). Verder in het toetsingskader volgt een toelichting op de aanpassing van de regeling aan de CRR.

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

Aanleiding

Sinds 2007 helpt EZK bedrijven bij het aantrekken van risicodragend vermogen via de regeling Groeifaciliteit (GF).

De Groeifaciliteit is in het leven geroepen om garanties te verschaffen ter dekking van aan MKB-ondernemingen verstrekt risicokapitaal in de vorm van aandelenkapitaal of achtergestelde leningen. De garantiemaatregel dient om MKB-ondernemingen te helpen verder te groeien en om de overdracht van ondernemingen aan een nieuwe generatie eigenaren te bevorderen. Tevens kan het grootbedrijf sinds 2009 gebruik maken van de regeling.

De Groeifaciliteit is met name gericht op MKB-ondernemingen, die een participatie of een achtergestelde lening willen aantrekken bij Participatiemaatschappijen (PPM's), informal investors of banken. In de kamerbrief van 15 februari 2018 over de komst van Invest-NL staat dat de Groeifaciliteit (GF) zal worden uitgefaseerd per 1 juli 2020, mede omdat de doelen van de GF via Invest-NL kunnen worden bereikt. Door het uitbreken van de coronacrisis is besloten om de groeifaciliteit een jaar langer in stand te houden, tot 1 juli 2021, om de toegang tot financiering voor de doelgroep van de GF te waarborgen. De GF zal per 15 juni 2021 voor nieuwe aanvragers niet meer toegankelijk zijn. Wel zijn er reeds bestaande gebruikers van de GF die investeringen hebben gedaan met de verwachting dat aanvullende investeringen onder de garantie nog mogelijk zijn.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Een regeling als de Groeifaciliteit dient op centraal niveau beheerd te worden omdat de betreffende problematiek landelijk geldt en in de praktijk ook aansluit bij landelijk opererende banken en participatiemaatschappijen. De regeling vergt ook een bepaalde schaalomvang en kritische massa. Door het uitbreken van de coronacrisis is het ook van belang dat er geen problemen ontstaan met het aantrekken van financiering in de toekomst. De regeling kan in deze situaties het verschil maken in het aantrekken van financiering.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of
b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.

Ja voor zowel a) als voor b) De regeling dient voor transacties/investeringen waar financiering van en voor ondernemingen noodzakelijk is, waarbij het risico's betreft die in de markt niet zonder meer kunnen worden ondergebracht.

De regeling kent een aantal karakteristieken dat er voor zorgt dat de belangen van de betrokken banken/ppm's en de overheid in evenwicht worden gehouden en daarmee aansluiten bij de markt waardoor een optimale doelmatigheidswinst wordt bewerkstelligd:

- De eis van "fresh money", waarmee voorkomen wordt dat bestaande risicoposities van de bank/PPM voor de helft worden doorgeschoven naar de overheid;
- Bij vervroegde aflossing van de lening wordt garantieprovisie berekend tot aan het einde van de looptijd. Als de bank/PPM na enige tijd constateert dat zij het volledige risico zou willen dragen, kan zij zich niet onttrekken aan de garantie en de daaruit voortvloeiende verplichtingen.
- De overheid stelt de eis dat de te financieren ondernemingen "in de kern gezond" zijn. Er moet voldoende continuïteit- en rentabiliteitsperspectief aanwezig zijn. Dit wordt vooraf individueel getoetst.
- De overheid kan meeprofiteren via een zgn. equity kicker (ingezet bij hogere risicoprofielen): deze geeft de overheid bij verkoop van de aandelen een additioneel rendement, bovenop de reguliere premie. De equity kicker is een percentage van de winst die op door de overheid gegarandeerde financiering wordt gemaakt, zodat de overheid meeprofiteert van de (over)winsten die op de exits worden gemaakt.
- De omvang van de garanties valt goed te meten op het tijdstip van toekenning.
- Een 50/50 risicodeling bank/PPM en overheid; de maximale garantie is 50% en leningen worden (behoudens opschorting) volgens een vast aflossingsschema afgebouwd. Er is geen sprake van een 'first-loss' garantie.
- De voorwaarden zijn gebaseerd op een realistische risicoanalyse. Elke aanvraag wordt individueel beoordeeld. Uit evaluatie blijkt dat het beoordelingsproces van individuele aanvragen adequaat is ingericht en professioneel is vormgegeven.
- De premies zijn marktconform. Evaluatie bevestigt dit.

Afgezet tegen een subsidieregeling geldt dat de garantieregeling kostendekkend werkt en daarmee efficiënter is. In de prijsstelling van de premie is naast het dekken van de risico's ook rekening gehouden met de uitvoeringskosten van de regeling. Bij de ontwikkeling van de regeling zijn participatiemaatschappijen en banken geconsulteerd. Daaruit is gebleken dat alternatieven als subsidies, participaties of andere kasstromen voor dit segment minder effectief moeten worden geacht.

Er zijn voor participatiemaatschappijen geen andere regelingen voor garanties op risicokapitaal in de doelgroep. De SEED capital regeling betreft een co-financieringsregeling die zich richt op het verstrekken van kapitaal op fondsniveau van participatiemaatschappijen die zich specifiek richten op early stage investeringen, terwijl de Groeifaciliteit investeringen in ondernemingen in een latere levensfase garandeert. Qua doelstelling hebben de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen en met name Invest-NL ook als doel investeringen in een latere levensfase te garanderen.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

Dit gebeurt niet. EZK kent verschillende instrumenten (zowel garanties als leningen) die zich richten op bedrijfsfinanciering, maar de Groeifaciliteit is de enige regeling die zich richt op het aantrekken van risicodragend vermogen.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:
a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

De totale portefeuille met garanties bedraagt, op basis van de huidige inzichten en het

gebruik tot nu toe, volgens eigen analyse bruto maximaal € 150 mln. (door aflossingen enerzijds en nieuwe deals anderzijds blijft de portefeuille dus in totaal onder de 150 mln.).

De gemiddelde provisie-inkomsten over de huidige portefeuille bedragen gemiddeld 2,97%. De verwachte inkomstenstroom aan provisies en fees is naar berekening van RVO toereikend om eventuele verliezen af te dekken.

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

De regeling moet voldoen aan de eisen van de Europese Commissie, en daarmee ook aan die van de CRR, inzake staatsteun en dient gebaseerd te zijn op ten minste kostendekkendheid. Dit houdt in dat om te vermijden dat sprake is van staatsteun, een premie gehanteerd moet worden die omvat:

- het risico op basis van een rating;
- de fictieve kosten van kapitaalbeslag, volgens de berekeningswijze van het staatssteunkader inzake garanties (voor de Groeifaciliteit zijn de jaarlijkse capitalcosts 0,32%);
- de uitvoeringskosten van de overheid.

Financiers betalen om de garantie te verwerven in ieder geval een eenmalige premie van 1% van het garantiebedrag vooraf en vervolgens een premie over het uitstaande garantiebedrag. Voor participaties is uitgegaan van 3% per jaar en voor achtergestelde leningen 2,5%. De huidige gemiddelde premie bedraagt 2,97%. De premie kan gedurende de looptijd van de garantiemaatregel worden herzien en zo nodig naar boven worden bijgesteld om ervoor te zorgen dat de premies de kosten van de regeling blijven dekken.

c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

De inschatting van het risico bestaat uit de beoordeling en eventueel aanpassing van de conclusies van de financier over dit onderwerp. Uiteraard kan een risico variëren gedurende de looptijd van de garantie (maximaal 12 jaar, huidige gemiddelde looptijd is 7 jaar). Inschattingen van het kredietrisico zijn gebaseerd op de risicomodellen en -inschatting, die banken/PPM's hanteren bij de financiering. Op basis van eigen analyse van RVO en die van PPM's en banken wordt bepaald welke vergoeding voor de betreffende garantieverlening moet worden toegepast. De te ontvangen vergoeding vormt daarmee een adequate beloning voor het te lopen risico. Om op een voortdurende wijze te kunnen beoordelen of de regeling zichzelf financiert, worden periodiek de cijfers gezien. Indien nodig zullen maatregelen genomen worden, zo zijn de tarieven voor achtergestelde leningen verhoogd van 2,5% naar 3%.

6. Welke risico-beheersende en risico-mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?
7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risico-beheersende en risico-mitigerende maatregelen van Rijk?

Beantwoording vraag 6 en 7: Het ligt in de rede de uitvoering bij RVO te houden, waar veel ervaring aanwezig is met het uitvoeren van langdurige garantieregelingen. Bij RVO is een team werkzaam dat toegerust is met de kennis en ervaring om garantieaanvragen en wijziging te kunnen beoordelen. Daarnaast is een commissie met externe deskundigen geïnstalleerd, die alle voorstellen beoordeelt. De Commissie toetst - additioneel aan RVO - het risico van het betreffende voorstel en bij positief advies wordt de premie bepaald op basis van het te lopen risico. Op deze wijze zijn de institutionele kaders adequaat ingericht.

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

Financiers betalen om de garantie te verwerven in ieder geval een eenmalige premie van 1% van het garantiebepdrag vooraf en vervolgens een premie over het uitstaande garantiebepdrag. Voor participaties en achtergestelde leningen geldt een provisie van 3% per jaar. Deze jaarlijkse premie kan gedurende de looptijd van de garantiemaatregel worden herzien en zo nodig naar boven worden bijgesteld om ervoor te zorgen dat de premies de kosten van de regeling blijven dekken. De premie staat los van de equity-kicker of vaste verhoogde provisie (zie vraag 3), die bij de PPM cq. bankier additioneel in rekening wordt gebracht bij een verhoogd risico.

De mate waarin de provisie wordt doorberekend aan de eindgebruiker verschilt per financier. Banken belasten vrijwel altijd door, bij PPM's verschilt dit per fonds.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er is een risicovoorziening voor de Groeifaciliteit ingesteld. De ontvangen premies worden afgestort in de voorziening. De risicovoorziening is de afgelopen jaren vormgegeven door premies en dotaties aan de voorziening. Die buffer is nu beschikbaar om tegenvallende schades op te vangen. De omvang van de voorziening was ultimo 2019 € 25 mln en is na de verlenging van de Groeifaciliteit beschikbaar gebleven. Indien de risicovoorziening niet toereikend is ter dekking van de schades, wordt aanvullende dekking voorzien binnen de EZK-begroting.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

De horizonbepaling van de Groeifaciliteit is 1 juli 2021. Schades worden tot maximaal 12 jaar na de horizonbepaling van de regeling gedekt.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De uitvoeringskosten van de regeling bedragen ca. € 650.000 per jaar en hebben betrekking op de beoordeling van de ingediende voorstellen en vervolgens waar van toepassing het beheer bij RVO. Deze kosten zijn geheel in de garantiepremie verwerkt.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

In 2018 is de regeling geëvalueerd door de Erasmus Universiteit, Erasmus Center for Entrepreneurship & Dialogic.

De Groeifaciliteit wordt in 2023 wordt geëvalueerd. Na de tijdelijke verlenging met een jaar zal naar verwachting voldoende informatie beschikbaar zijn om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument te evalueren.

Capital Requirements Regulation (CRR)

Vanuit de ECB en de EBA (Europese Bankenautoriteit) wordt, ter afronding van het Bazel III raamwerk (ook Bazel 3.5 genoemd), in alle EU-lidstaten onderzoek gedaan naar de voorwaarden die in nationale garantieregelingen worden gesteld aan (staats)garantie. Het gaat hierbij om de voorwaarden die nodig zijn om te kwalificeren als toelaatbare kredietprotectie. Wanneer een garantie aan deze voorwaarden voldoet mogen banken een lager (krediet)risicogewicht hanteren voor het door de garantie afgedekte deel van de lening.

DNB heeft aangegeven dat de Nederlandse garantieregelingen in de huidige vorm mogelijk niet (volledig) aan de voorwaarden van de CRR voldoen. Dit zou betekenen dat banken mogelijk extra kapitaal moeten reserveren voor leningen onder de garantieregelingen, met eventuele gevolgen voor die garantieregelingen zelf.

De CRR stelt dat garanties als een kredietprotectie mogen classificeren als een bank op grond van die garantie bij wanbetaling door de klant tijdig uitbetaling van het gegarandeerde bedrag vanuit de garantie ontvangt. Daarbij mag het niet zo zijn dat de bank eerst een vordering tegen de klant moet instellen en zekerheden moet uitwinnen. De CRR biedt de mogelijkheid garanties als

kredietprotectie te kwalificeren als de bank tijdig een *voorlopige* betaling van het verwachte verlies kan ontvangen.

Tussen DNB, het Ministerie van EZK en de banken vindt overleg plaats over aanpassing van de garantieregelingen. Doel is de garantieregelingen voor niet converteerbare leningen zo aan te passen dat deze in lijn zijn met de CRR. Een belangrijke aanpassing is dat financiers bij wanbetaling het verwachte verlies desgewenst direct kunnen claimen bij de Staat zonder dat eerst overgegaan moet worden tot uitwinning van zekerheden. Na de latere uitwinning van zekerheden zal een verrekening plaatsvinden tussen het voorlopige verlies dat de Staat heeft uitgekeerd en het definitieve verlies. Dit kan een (gedeeltelijke) terugbetaling aan of een aanvullende betaling door de Staat zijn. Andere aanpassingen hebben betrekking op het CRR-vereiste dat de garantieregelingen voor het inroepen van de garantie geen voorwaarden mogen bevatten die buiten de invloedssfeer van de financier vallen.