TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

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.[1] In de Kamerbrief van 20 april 2020[2] 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. Door de aanhoudende gevolgen van het coronavirus is besloten de regeling te verlengen tot 1 juli 2023. Dit is aangekondigd in de Kamerbrief van 21 januari jl.[3] Daarnaast zal om tijdens deze crisis de Groeifaciliteit voor zoveel mogelijk bedrijven toegankelijk te maken de maximale financiering die voor één onderneming onder garantie kan worden gebracht worden verhoogd naar €50 miljoen en zal de maximale financiering per financier gelijk worden getrokken naar €25 miljoen voor elke financier.

Probleemstelling en rol van de overheid

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

Aanleiding
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.

In de Kamerbrief van 15 februari 2018 over de komst van Invest-NL staat dat de Groeifaciliteit 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 Groeifaciliteit te waarborgen. De Groeifaciliteit is ook toegankelijk voor een breder segment van het mkb dan de investeringsfocus van Invest-NL. De regeling richt zich namelijk niet alleen op bedrijven in de groeifase maar ook op bedrijven in de overnamefase & op balansversterking voor bedrijven. Ook richt de Groeifaciliteit zich op zowel het innovatieve, als het bredere mkb.

Vanuit de gebruikers van de Groeifaciliteit is aangegeven dat de uitfasering van de regeling momenteel niet gewenst zou zijn vanwege de aanhoudende gevolgen van de coronacrisis. De Groeifaciliteit is namelijk een instrument dat juist bij economische onzekerheid meer zekerheid aan financiers & ondernemers kan bieden. Daarom is in de Kamerbrief van 21 januari jl. aangekondigd dat de Groeifaciliteit verlengd zal worden tot 1 juli 2023. Vanaf deze datum zal de regeling niet meer toegankelijk zijn voor nieuwe gebruikers. 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.

Om tijdens de crisis zoveel mogelijk bedrijven toegang te kunnen verlenen hebben de gebruikers van de Groeifaciliteit tevens aangegeven dat het wenselijk is om de maximale financiering die per onderneming onder garantie kan worden gebracht te verhogen naar €50 miljoen en de maximale financiering per financier gelijk te trekken tot €25 miljoen.

[1] Kamerstuk 28165, nr. 281.
[2] Kamerstuk 35420, nr. 20.
[3] Kamerstuk 35420, nr. 217.

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/participatiemaatschappijen (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 onder de Groeifaciliteit gegarandeerde financieringen bedraagt, op basis van de huidige inzichten en het gebruik tot nu toe, per februari 2021 bruto maximaal € 110 mln. Het uitstaande garantieobligo bedraagt derhalve 50% hiervan, maximaal € 55 mln. Het jaarlijkse garantieplafond bedraagt € 85 mln.
De gemiddelde provisie-inkomsten over de huidige portefeuille bedragen gemiddeld ongeveer 3%. 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 0,48%);
- 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 3%. De huidige gemiddelde premie bedraagt 3%. De premie kan bij aanvang van de garantiemaatregel naar boven worden bijgesteld of gedurende de looptijd worden herzien 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 bezien. Indien nodig zullen maatregelen genomen worden, zo zijn de tarieven voor achtergestelde leningen in 2018 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 budgettair 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 garantiebedrag vooraf en vervolgens een premie over het uitstaande garantiebedrag. 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 begrotingsreserve voor de Groeifaciliteit ingesteld. De omvang van de begrotingsreserve was ultimo 2020 € 15,4 mln en zal worden verhoogd met een aanvullende kasbuffer van €50 mln. Het saldo van premie-ontvangsten en verliesdeclaraties wordt gestort dan wel onttrokken aan deze reserve.

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

De nieuwe horizonbepaling voor de Groeifaciliteit is 1 juli 2023.

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

De uitvoeringskosten van de regeling bedragen ca. € 0,7 mln 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?

De Groeifaciliteit wordt eens in de 5 jaar geëvalueerd. In 2018 is de regeling geëvalueerd door de Erasmus Universiteit, Erasmus Center for Entrepreneurship & Dialogic. De volgende evaluatie wordt naar verwachting eind 2022 afgerond.