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 omdat de doelstelling door Invest-NL zou worden overgenomen.[1] 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.[2] De regeling is toen ook inhoudelijk aangepast om bedrijven getroffen door de coronacrisis tegemoet te komen. Voorgesteld wordt nu om de regeling met 1 jaar te verlengen, tot 1 juli 2024. Invest-NL richt zich namelijk op een andere doelgroep dan de Groeifaciliteit. Ook zal de horizontermijn van de regeling dan gelijk lopen met die van andere risicokapitaalregelingen (te weten de Vroege Fase Financiering, Seed Capital regeling, Innovatiekrediet) en kunnen deze evaluaties in samenhang bezien worden, conform de motie het lid van Strien c.s.[3]

Probleemstelling en rol van de overheid

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

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 Groeifaciliteit via Invest-NL kunnen worden bereikt. Door het uitbreken van de coronacrisis is besloten om de Groeifaciliteit langer in stand te houden, tot 1 juli 2023, 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. Invest-NL richt zich op het innovatieve mkb en op bedrijven die bijdragen aan de energietransities. De Groeifaciliteit staat open voor het innovatieve en het brede mkb en voor verschillende sectoren.

Vanuit de gebruikers van de Groeifaciliteit is aangegeven dat de uitfasering van de regeling niet gewenst zou zijn vanwege de economische onzekerheden. De Groeifaciliteit is namelijk een instrument dat juist bij economische onzekerheid meer zekerheid aan financiers & ondernemers kan bieden.[4] Daarom is de Groeifaciliteit ten tijde van de coronacrisis verlengd tot 1 juli 2023[5]. Om tijdens de coronacrisis zoveel mogelijk bedrijven toegang te kunnen verlenen hebben de gebruikers van de Groeifaciliteit tevens aangegeven dat het wenselijk was 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. Deze bedragen zijn in 2021 aangepast.[6]

---

[1] Kamerstuk 28165, nr. 281.
[2] Kamerstuk 35420, nr. 217.
[3] Kamerstuk 35925, nr. 23
[4] Dialogic: Evaluatie SEED-Capital-regeling, Groeifaciliteit en Dutch Venture Initiative
[5] Kamerstuk 35420, nr. 217
[6] Staatscourant 2021, 33309

Voorgesteld wordt nu de regeling te verlengen tot 1 juli 2024. Vanuit de markt is nog vraag naar de Groeifaciliteit, mede door de economische onzekerheid. Daarnaast worden de doelen van de Groeifaciliteit niet door Invest-NL ingevuld zoals eerder was voorzien. Door de regeling te verlengen loopt deze ook gelijk met de andere risicokapitaalregelingen en kunnen de evaluaties in samenhang worden bezien. De evaluaties worden naar verwachting eind 2023 afgerond.

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 de economische onzekerheid 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. De evaluatie uit 2018 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 maar richten deze partijen zich primair op innovatieve bedrijven.

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. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 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 voor het brede mkb.

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 eind 2022 bruto maximaal €112,14 mln. Het uitstaande garantieobligo bedraagt derhalve 50% hiervan, maximaal €56,07 mln. Het jaarlijkse garantieplafond bedraagt € 85 mln.
De gemiddelde provisie-inkomsten over de huidige portefeuille bedragen historisch 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 capital costs 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 ook 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 provisies 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.
Het risico voor het Rijk wordt geminimaliseerd doordat de financier actief en winst georiënteerd beheer dient uit te voeren. Alleen als dit in geval van een declaratie aangetoond kan worden vindt er uitkering plaats. Het belang van het Rijk en de financier lopen in deze werkwijze gelijk. Er is dus geen sprake van een onvoorwaardelijke garantie maar er vindt ook nog een inhoudelijke toetsing plaats in geval van een claim. Wijzigingen in een financiering dienen in de regel ook vooraf ter goedkeuring voorgelegd te worden aan RVO.

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. bank 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 2023 € 66,79 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 2024.

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

De uitvoeringskosten van de regeling bedragen ca. € 0,2 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 2023 afgerond.