

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Inleiding

Beschrijving regeling en voorgestelde wijzigingen

Sinds 2009 biedt de regeling Garantie Ondernemingsfinanciering (hierna: GO-regeling) 50% staatsgarantie op bancaire leningen¹ en bankgarantiefaciliteiten door banken en verzekeraars² vanaf € 1,5 miljoen tot € 150 miljoen per onderneming. Het doel van de GO-regeling is kredietverlening aan het midden- en grootbedrijf met substantiële activiteiten in Nederland te stimuleren, die zonder garantie niet, gedeeltelijk of slechts moeizaam tot stand zou komen. Voorwaarden zijn dat de onderneming (in de kern) gezond is, voldoende continuïteits- en rentabiliteitsperspectief heeft en er moet sprake zijn van 'fresh money'. De GO-regeling is zo ingericht dat de garantie geen staatssteun bevat. Bovendien is de GO-regeling kostendekkend van opzet.

Door de staatsgarantie wordt het risico voor de geaccrediteerde banken en verzekeraars op de te verstrekken bedrijfsfinanciering of bankgarantie gereduceerd. Dit vergroot voor banken de mogelijkheden om te voorzien in de financieringsbehoefte van het Nederlandse bedrijfsleven.

Eind 2024 heeft het ministerie van Economische Zaken (EZ) aan SEO Economisch Onderzoek tezamen met Dialogic opdracht gegeven de GO-regeling te evalueren. Het evaluatierapport zal naar verwachting april 2025 worden opgeleverd en daarna aan de Kamer worden aangeboden.³ De huidige vervaldatum van de GO-regeling is 1 juli 2025. Om de evaluatie te voltooien, de uitkomst hiervan in samenhang met de verkregen IBO-bedrijfsfinanciering uitkomsten op zorgvuldige wijze te bezien en de regeling te herijken, wordt de GO-regeling met een jaar verlengd. Daarvoor is bijgaand toetsingskader ingevuld.

Sinds eind april 2020 is er een GO-coronamodule (GO-C) voor ondernemingen die liquiditeitsproblemen ondervinden als gevolg van de coronacrisis. De GO-C biedt 90% staatsgarantie op bancaire leningen aan het mkb (< 250 fte) en 80% op bancaire leningen aan grotere bedrijven (>250 fte). Bij de GO-C is wel sprake van een -door de EU goedgekeurde- staatssteun component. De GO-C regeling is eind 2022 verlopen. Er worden sindsdien geen nieuwe GO-C garanties afgegeven en enkel op de reeds afgegeven garanties (daterend van vóór 2023) kunnen nog ontvangsten en/of uitgaven gematerialiseerd worden.

Probleemstelling en rol van de overheid

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

Dialogic heeft in haar evaluatie van de periode 2009-2018 aangegeven dat conjunctuurbewegingen (aanvankelijk de kredietcrisis rond 2009) en negatieve effecten van overheidsbeleid (Basel III) het ook voor het midden- en grootbedrijf moeilijker hebben gemaakt om bankkredieten te verkrijgen⁴. Het kabinet Rutte II heeft de GO in 2012 om die reden structureel gemaakt. Hoewel het acute probleem rond de kredietverlening aan ondernemingen aan actualiteit inboette, bleek het verkrijgen van bankkrediet nog altijd een zwaardere opgave dan vóór de kredietcrisis. Banken leggen vanwege verscherpte toezichtregels meer selectiviteit aan de dag bij het omgaan met kredietrisico's, terwijl er niet altijd sprake is van een fundamentele verandering in het risico bij bedrijfsinvesteringen.

¹ titel 3.13 in de Regeling Nationale EZK- en LNV-subsidies, "RNES". Deze voorziet in garanties op door banken verstrekte kredieten

² titel 3.14 in de RNES. Deze voorziet in garanties op bankgarantiefaciliteiten verstrekt door banken en verzekeraars.

³ Kamerstuk 35 420-154.

⁴ Evaluatie van de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) 2009-2018, Dialogic (2020).

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

De overheid wil met de GO een oplossing bieden om de hiervoor geschetste ontwikkeling te ondervangen. In theoretische zin is de GO-regeling gelegitimeerd door het bestaan van informatiegebreken (waardoor banken vooral voor kleinere kredieten minder risicobereid zijn) en het bestaan van positieve externaliteiten. Er is sprake van positieve externaliteiten als ondernemingen met een GO-financiering dankzij hun investeringen voordelen genereren voor andere ondernemingen (en ook consumenten), bijvoorbeeld in de vorm van kennis, betere producten en diensten of meer omzet en werkgelegenheid, zonder dat die gefinancierde ondernemingen zich al die gecreëerde waarde ook daadwerkelijk kunnen toe-eigenen. Deze voordelen zijn maatschappelijk wenselijk en zijn daarom een reden om een garantieregeling als de GO in stand te houden.

Vanuit overheidsperspectief kent de GO een aantal additionele voordelen, zoals de relatieve eenvoud, het feit dat de GO kostendekkend is (en dus zoals vereist vanuit Brussel geen staatssteun behelst) en dat er een instrument klaarstaat dat kan worden ingezet bij crisissituaties.

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 GO-regeling draagt bij om ondernemingen met kwalitatief goede plannen aan financiering te helpen die anders niet of in onvoldoende mate aan financiering zouden zijn gekomen. Per saldo is de beschikbaarheid van financiering voor ondernemingen met een financieringsbehoefte toegenomen. Dit komt door het ontwerp van de GO-regeling, die maakt dat de regeling in de meeste gevallen alleen wordt toegepast als daar noodzaak toe is. De provisiestructuur van de GO geeft een prikkel aan banken en verzekeraars om bij een herstel van de financiële markten deze verstrekkingen weer zelf ter hand te nemen. De banken dragen hun rentemarge over het gegarandeerde deel van de financiering of bankgarantie grotendeels af aan de Staat als garantieprovisie.

De GO is anders van opzet dan de BMKB, mede omdat de BMKB een first loss-regeling is. Dit betekent dat de opbrengsten bij een eventuele uitwinning bij de BMKB eerst naar de financier gaan, en alleen wat resteert aan de Staat toekomt. Bij de GO deelt de Staat, na uitwinning van aanwezige zekerheden, op 50/50 basis zowel in de eventuele opbrengsten als verliezen, met de bank. Daarnaast kent de BMKB een maximum plafond voor borgstellingskredieten van € 1,5 mln. De GO biedt staatsgarantie op kredieten tussen € 1,5 mln. en € 150 mln. per onderneming. De GO en de BMKB zijn derhalve complementair qua financieringsbedrag behoefte. De BMKB richt zich op het klein- en middenbedrijf (inclusief microbedrijf) en de GO-regeling op het midden- en grootbedrijf.

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. EZ kent verschillende instrumenten (zowel garanties als leningen) die zich richten op bedrijfsfinanciering. Naast de GO-regeling is de BMKB garantieregeling de enige regeling die zich ook richt op het voldoende toegankelijk maken van vreemd vermogen financiering. De GO-regeling richt zich echter op het midden- en grootbedrijf waar de BMKB gericht is op het micro- en kleinbedrijf. De maximale borgstelling onder de BMKB betreft dan ook € 1,5 mln.

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?
 - b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
 - c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

Middels de GO-garantie verstrekten financiers van 2009 tot en met 2024 aan 333 bedrijven krediet, waarbij het totale kredietbedrag uitkwam op € 1,66 miljard. In 2018 is door de EU vastgesteld dat de GO-regeling geen staatssteun bevat. Uit de van de financiers ontvangen garantieprovisies zijn de verliesdeclaraties en de uitvoeringskosten van de regeling gedekt. De GO-regeling is daarmee kostendekkend. Sinds de introductie van de regeling heeft de Staat € 127,75 miljoen aan inkomsten ontvangen en € 78,96 miljoen aan verliesdeclaraties betaald.

De maximaal beschikbare garantie ruimte is jaarlijks € 400 miljoen. De afgelopen 5 jaar bleek deze ruimte niet volledig nodig te zijn; het jaarlijkse gebruik was niet hoger dan € 160 miljoen. Daarom zal het maximale plafond tijdens deze tijdelijke verlenging van juli 2025 tot juli 2026 worden verlaagd naar €200 miljoen.

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?

Antwoord op vragen 6 en 7: De werkwijze van de GO-regeling is dat, als een bank bij de financiering van een onderneming de GO-regeling wil toepassen, de bank daarvoor een aanvraag met alle onderliggende bedrijfsinformatie en kredietdocumentatie ter goedkeuring voorlegt aan RVO. Dit is een belangrijke waarborg voor de Staat om te kunnen bepalen of een GO-aanvraag past bij het doel en voorwaarden van de regeling. De aanvraag wordt door een adviseur van RVO getoetst op formele en inhoudelijke aspecten, en vervolgens beoordeeld in de externe Kredietcommissie Adviescommissie GO (KC GO) . De leden van de KC GO zijn externe onafhankelijke deskundigen. Zij hebben, net als de adviseurs van RVO, een ruime ervaring op het gebied van krediet- en risicobeoordeling van mkb en grootbedrijf, ook in situaties van herstructurering.

Belangrijke GO-voorwaarden zijn dat een onderneming een bevredigend rentabiliteits- en continuïteitsperspectief moet hebben en de GO alleen kan worden ingezet als sprake is van 'fresh money'. Dat wil zeggen dat bestaande schulden niet onder de GO kunnen worden gegarandeerd. Tevens is het uitgangspunt dat er de afgelopen 12 maanden geen overmatige onttrekkingen hebben plaatsgevonden door de aandeelhouders van de onderneming en dat er naar vermogen commitment is van de aandeelhouders.

Financiers/banken zijn zeer bepalend bij het risicobeheer; zij lopen voor een deel zelf risico voor de verstrekte kredieten. Bij de reguliere GO-regeling is dit 50%. De banken zullen daarom de kredietwaardigheid van de ondernemingen conform professionele standaarden beoordelen. Zij dienen, net als bij iedere andere financiering die ze verstrekken, actie te ondernemen als dat nodig is. Financiers moeten daarbij niet alleen voldoen aan voorschriften (toezicht door DNB) maar zijn ook vooraf geaccrediteerd door RVO om gebruik te kunnen maken van de GO-regeling. De financiers spannen zich in (op "best effort" basis) om zekerheden ten behoeve van GO-leningen te

verkrijgen voor zover deze beschikbaar zijn. De financier heeft de regie over eventuele herstructurering en/of uitwinning van eventuele zekerheden.

Per halfjaar wordt door RVO in beeld gebracht welke risico's aan de portefeuille met GO-leningen verbonden zijn. Bij de behandeling van een casus binnen het GO-team van RVO en deKC GO wordt beoordeeld of de prijsstelling het risico adequaat reflecteert. Op basis van de rating van de onderneming (door financiers) vindt de feitelijke afweging plaats van het gepercipieerde risico en het rendement.

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?

De banken beprijsen GO-leningen conform hun eigen rating- en risicomodel. De Staat ontvangt op basis hiervan een ratio van het garantiepercentage (50% bij reguliere GO-leningen), een garantieprovisie. De reguliere GO-regeling bevat geen staatssteun en is kostendekkend.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er is een risicovoorziening voor de GO ingesteld. De omvang van de risicovoorziening is ultimo 2024 € 73 miljoen. De risicovoorziening wordt ingezet voor de verevening van provisieopbrengsten en verliesdeclaraties over de jaren. Jaarlijks wordt het saldo van de provisieontvangsten en de verliesdeclaraties gestort in of onttrokken aan de risicovoorziening. Naast het verlagen van het potentiële risico, in combinatie met de verlaging van het garantieplafond wordt tevens de hoogte van de risicovoorziening met het Ministerie van Financiën besproken en herijkt.

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

De nieuwe horizonbepaling voor de GO-regeling is 1 juli 2026.

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

De uitvoering wordt gedaan door RVO. De totale uitvoeringskosten van de GO-regeling, inclusief GO-C, worden geschat op ca. € 1,5 miljoen per jaar. De uitvoeringskosten van de GO-C voor de dus nog lopende GO-C garanties op kredietverstrekkingen bedragen € 0,8 miljoen per jaar. De uitvoeringskosten van de reguliere GO bedragen € 0,7 miljoen per jaar.

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

De GO-regeling wordt eens in de 5 jaar ex-post geëvalueerd. De eerstvolgende evaluatie is naar verwachting in april 2025 beschikbaar.