

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Inleiding

Via de regeling Groeifaciliteit helpt het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) 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.

De regeling heeft nu een einddatum van 1 juli 2024. Momenteel lopen er belangrijke onderzoeken naar de effectiviteit van de regeling als onderdeel van het bredere instrumentarium, waaronder een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) en een Meta-analyse. Deze onderzoeken worden naar verwachting in juli 2024 afgerond, dus de resultaten zullen te laat komen voor de besluitvorming over de toekomst van de regeling. De regeling wordt daarom met een half jaar zonder openstelling verlengd zonder tot 31 december 2024, zodat de definitieve bevindingen van deze onderzoeken kunnen worden meegenomen in de besluitvorming en deze evaluaties in samenhang kunnen worden gezien, conform de motie het lid van Strien c.s.¹ Dit zorgt voor een goed geïnformeerde en strategische aanpak.

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. Buiten de reguliere garantiefunctie is de Groeifaciliteit een instrument dat speciaal in tijden van economische onzekerheid en laagconjunctuur meer zekerheid aan financiers & ondernemers kan bieden.² Om deze reden is de Groeifaciliteit ten tijde van de coronacrisis verlengd tot 1 juli 2023.³ Omdat de periodieke evaluatie van de regeling na deze einddatum zou vallen is voorheen besloten om de Groeifaciliteit te verlengen tot 1 juli 2024 om de resultaten van de evaluatie mee te kunnen nemen in de besluitvorming.

Op dit moment heeft de regeling dus een einddatum van 1 juli 2024. De periodieke evaluatie van de Groeifaciliteit-regeling loopt op dit moment met een verschoven opleverdatum om het mee te kunnen nemen in de evaluaties van de overige durfkapitaalinstrumenten. In het vorige toetsingskader is aangegeven dat een integrale evaluatie nodig is voor besluitvorming over de verlenging van de groeifaciliteit. Het is van essentieel belang om deze resultaten te plaatsen in de bredere context van de lopende Meta-analyse naar het volledige durfkapitaalinstrumentarium, en het IBO Bedrijfsfinanciering. De opleverdatum van de evaluatie naar de groeifaciliteit en Meta-analyse onderzoeken is verschoven door een langdurig Europees aanbestedingstraject naar in juli 2024, wat betekent dat deze te laat worden opgeleverd voor een eventuele verlenging van de regeling. Om deze reden wordt de regeling nu met een half jaar verlengd zonder openstelling, tot 31 december 2024, zodat de definitieve bevindingen van deze onderzoeken kunnen worden meegenomen in de besluitvorming over de toekomst van de Groeifaciliteit en over de huidige voorwaarden van de regeling zoals verder opgenomen in dit toetsingskader. Bij deze verlenging is ervoor gekozen om geen openstelling te doen voor deze periode om te waarborgen dat er in de tussentijd geen nieuwe garanties worden afgegeven in afwachting van deze afweging. Uit de evaluatie van de Groeifaciliteit blijkt dat potentiële financiers de behoefte hebben aan lange termijn duidelijkheid, het tijdelijk niet afgeven van nieuwe garanties biedt de ruimte om hier gepaste

¹ Kamerstuk 35925, nr. 23

² Dialogic: Evaluatie SEED-Capital-regeling, Groeifaciliteit en Dutch Venture Initiative

³ Kamerstuk 35420, nr. 217

invulling aan te geven. Deze aanpak zorgt tevens voor een goed geïnformeerde en strategische benadering, zoals gedicteerd door de motie van het lid van Strien c.s.⁴

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.

Omdat de regeling voor de verlengingsperiode niet wordt opengesteld zullen er geen nieuwe garanties worden afgegeven. De lopende garanties die voor 1 juli 2024 zijn verstrekt blijven nog wel van kracht.

Voorheen en bij openstelling van de regeling gold ja voor zowel vraag 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*", als een bank of investeringsmaatschappij overheidshulp wil voor een lening, moeten ze ook nieuw kapitaal inbrengen om te voorkomen dat alleen de overheid risico loopt.
- Indien een lening eerder wordt terugbetaald, moet de bank of investeringsmaatschappij garantiekosten betalen tot het einde van de looptijd.
- 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.
- Bij riskantere investeringen kan de overheid extra winst krijgen bij de verkoop van haar aandelen. De overheid krijgt bij verkoop van deze aandelen een additioneel rendement, bovenop de reguliere premie.
- De omvang van de garanties valt goed te meten op het tijdstip van toekenning.
- De overheid en de bank of investeringsmaatschappij delen het risico gelijkmatig, met een maximale garantie van 50%. Leningen worden (behoudens opschorting) volgens een vast aflossingsschema afgebouwd. Er is geen sprake van een 'first-loss' garantie.
- Elke aanvraag wordt zorgvuldig beoordeeld om ervoor te zorgen dat de regeling op een realistische manier wordt toegepast. Uit evaluatie blijkt dat het beoordelingsproces van individuele aanvragen adequaat is ingericht en professioneel is vormgegeven.
- Uit de voorgaande evaluatie kwam naar voren dat de premies marktconform zijn.

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.

⁴ Kamerstuk 35925, nr. 23

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?

Er is geen sprake van nieuw aan te gane risico voor deze verlengingsperiode omdat de regeling niet opgesteld wordt.

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?

Voor deze verlenging geldt geen risico voor de overheid omdat er geen openstelling wordt gedaan voor de verlengingsperiode van juli 2024 tot december 2024

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

Hierbij geldt ook dat voor deze verlenging zonder openstelling de risico en rendement verhouding niet van toepassing is. Voor de lopende garanties blijft de risico/rendement verhouding ongewijzigd.

Verder geldt dat 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.

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

Bij deze passage geldt ook dat voor deze verlenging zonder openstelling de risico voor de overheid niet van toepassing is. In de voorgaande periodes waar wel openstelling werd gedaan was de regeling als volgt ingericht. Het Rijk staat nog wel garant (en heeft dus een blootstelling) voor eerder aangegane garanties onder de Groeifaciliteit.

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 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 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: bij deze passages geldt ook dat voor deze verlenging zonder openstelling de risico voor de overheid niet van toepassing is. In de voorgaande periodes waar wel openstelling werd gedaan was de regeling als volgt ingericht.

De RVO doet de uitvoering van de regeling. Hier is 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?

Voor de verlengingsperiode worden geen nieuwe garanties uitgegeven. Wel is er een risicovoorziening voor de Groeifaciliteit ingesteld die blijft bestaan vanwege garanties uitgegeven voor juli 2024. De omvang van de begrotingsreserve was ultimo 2023 € 64,1 mln. Het saldo van premieontvangsten 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 31 december 2024.

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

De uitvoeringskosten van de regeling bedragen gemiddeld genomen € 0,2 mln per jaar en hebben betrekking op de beoordeling van de ingediende voorstellen en vervolgens waar van toepassing het beheer bij RVO. Bij verlenging zonder openstelling kunnen de uitvoeringskosten mogelijk omlaag gaan maar blijven kosten bestaan voor het beheer van de uitstaande garanties. 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. Op dit moment is de actuele periodieke evaluatie afgerond, uitgevoerd door Decisio en KplusV. Deze evaluatie wordt naar verwachting in april aangeboden aan de Tweede Kamer. De conclusie van deze evaluatie laat een voorzichtig positief beeld zien maar benoemd ook de onderbenutting van de regeling die ten grondslag ligt aan de voorliggende verlenging van de regeling zonder openstelling. Deze evaluatie voedt de afweging na het voorgenoemde IBO over de toekomst van de regeling.