

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 bankgarantiefaciliteiten² vanaf € 1,5 miljoen tot € 150 miljoen per onderneming. Het doel van de GO-regeling is kredietverlening aan het mkb en (middel)grote bedrijven te stimuleren, die zonder garantie niet, gedeeltelijk of slechts moeizaam tot stand zou komen. Voorwaarden zijn dat de onderneming (in de kern) gezond is en voldoende continuïteits- en rentabiliteitsperspectief heeft. De GO-regeling is zo ingericht dat de garantie geen staatssteun bevat.

Door de staatsgarantie wordt het risico voor de bank op de te verstrekken bedrijfsfinanciering gereduceerd. Dit vergroot voor banken de mogelijkheden om te voorzien in de financieringsbehoefte bij het Nederlandse bedrijfsleven. De GO-regeling is bestemd voor ondernemers die krediet willen aantrekken bij banken en is gericht op het mkb en (middel)grote ondernemingen met substantiële activiteiten in Nederland en met bevredigende rentabiliteits- en continuïteitsperspectieven. De GO-regeling is kostendekkend.

Eind 2019 heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) aan Dialogic opdracht gegeven de GO-regeling te evalueren. Het evaluatierapport is in oktober 2020 aan de Kamer aangeboden.³ De hoofdconclusie van Dialogic is dat de GO-regeling heeft bewezen, vooral in tijden van de financiële crisis, van toegevoegde waarde te zijn voor het Nederlandse bedrijfsleven. Dit was ook het geval tijdens de kredietcrisis en de nasleep daarvan. Inmiddels bewijst de GO-regeling zich opnieuw in de coronacrisis met het aparte luik GO-C. Volgens Dialogic heeft de GO-regeling bewezen in de kern gezonde ondernemingen met kwalitatief goede plannen op een overwegend doeltreffende wijze te helpen met het verkrijgen van financiering, wat waarschijnlijk zonder de GO-regeling niet of niet in onvoldoende mate zou zijn gelukt.

In de evaluatie waren er ook een aantal aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen zijn gewogen en de meeste hiervan zijn ook opgevolgd, zoals het onderzoeken voor het openstellen van de GO-regeling voor alternatieve (non-bancaire) financiers. In de afgelopen jaren zijn meerdere gesprekken geweest met alternatieve financiers. Dit heeft echter nog niet geleid tot interesse voor een accreditatieaanvraag. Ook werd aangegeven dat het garantieplafond omhoog zou moeten kunnen in tijden van crisis. Tijdens de Covid-jaren is het garantieplafond ruimschoots omhoog bijgesteld. Daarnaast wordt de maatschappelijke meerwaarde van de te verlenen GO-financiering ook in ogenschouw genomen en is de facturering aangepast van per kwartaal naar per jaar.

De oorspronkelijke vervaldatum van de GO-regeling is 1 juli 2023. Naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie en de gesprekken met de betrokken partijen werd de GO-regeling verlengd tot 1 juli 2023. De nieuwe horizonbepaling is 1 juli 2025. Hierdoor kan de regeling in 2024 over een periode van 5 jaar (2019 - 2023) geëvalueerd worden.

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 -door de EU goedgekeurde- staatssteun. De GO-C regeling verloopt op 1 juli 2022 en zal niet verlengd worden.

¹ titel 3.13 in de Regeling Nationale EZK- en LNV-subsidies, "RNES".

² titel 3.14 in de RNES.

³ Kamerstuk 35 420-154.

Probleemstelling en rol van de overheid

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

Dialogic heeft in haar evaluatie aangegeven dat conjunctuurbewegingen (aanvankelijk de kredietcrisis rond 2009) en negatieve effecten van overheidsbeleid (Basel III) het ook voor (middel)grotere ondernemingen moeilijker hebben gemaakt om bankkredieten te verkrijgen. Het kabinet Rutte II heeft de GO in 2012 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.

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 in de eerste plaats door het ontwerp van de GO-regeling zelf, 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 om bij een herstel van de financiële markten deze verstrekking weer zelf ter hand te nemen. De banken dragen hun rentemarge over het gegarandeerde deel van de financiering 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 naar rato met de bank in de zekerheden bij een eventueel faillissement. Daarnaast kent de BMKB een maximum plafond voor borgstellingskredieten van € 1,5 mln. De GO biedt staatsgarantie op kredieten tussen € 1,5

mln. en -op dit moment- € 150 mln. per onderneming). De GO en de BMKB zijn derhalve complementair qua financieringsbedrag. 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. EZK 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 financiering van vreemd vermogen. De GO-regeling richt zich op het boven-segment van het mkb en (middel)grote ondernemingen. De maximale borgstelling onder de BMKB betreft € 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?

In de onderzoeksperiode 2009-2018 is met GO-garantie voor € 2,8 miljard aan 316 ondernemingen krediet verstrekt. In de afgelopen jaren (2015-2020) bedroeg het jaarlijkse garantiëplafond € 400 miljoen en dat is ook de begrotingsraming voor de komende jaren. In 2018 is door de EU vastgesteld dat de GO-regeling geen staatssteun bevat. Uit de van de banken ontvangen garantiëprovisies zijn de verliesdeclaraties en de uitvoeringskosten van de regeling gedekt. De GO-regeling is kostendekkend. Sinds de introductie van de regeling heeft de Staat € 110 miljoen aan inkomsten ontvangen en € 68 miljoen aan verliesdeclaraties betaald.

Voor 2022 en volgende jaren is het jaarlijkse garantiëplafond van de GO € 400 mln.

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 een adviescommissie. De leden van de adviescommissie 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'. D.w.z. 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 een 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 hun eigen 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 vestigen voor zover deze beschikbaar zijn. De financier heeft de regie over eventuele herstructurering en/of uitwinning van eventuele bestaande en nieuwe zekerheden.

Per halfjaar wordt door RVO in beeld gebracht welke risico's aan de portefeuille met GO-leningen kleven. Bij de behandeling binnen het GO-team van RVO en in de externe Adviescommissie (Kredietcommissie) wordt beoordeeld of de prijsstelling het risico adequaat reflecteert. Op basis van de rating van de onderneming vindt de feitelijke afweging plaats van het 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 beprijzen GO-leningen conform hun eigen rating- en risicomodel. De Staat ontvangt hiervan een garantieprovisie naar rato van het garantiepercentage (50% bij reguliere GO-leningen). De reguliere GO-regeling bevat geen staatssteun en is kostendekkend.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er is een risicovoorziening voor de GO (inclusief de GO-C) ingesteld. De omvang van de risicovoorziening is ultimo 2021 € 289,7 miljoen. Hiervan was € 141,2 miljoen gealloceerd voor de GO-C en € 148,5 miljoen voor de reguliere GO. De risicovoorziening wordt ingezet voor de verevening van premieopbrengsten en verliesdeclaraties over de jaren. Jaarlijks wordt het saldo van de provisieontvangsten en de verliesdeclaraties gestort in of onttrokken aan de risicovoorziening. Daarnaast is in 2020 voor de GO (€ 75 mln.) een eenmalige kasbuffer ter beschikking gesteld om tegenvallende verliesdeclaraties op te kunnen vangen.

In het Voorjaar van 2022 is de risicovoorziening van de GO-C na een herijking met € 35 mln. naar beneden gesteld. Om eventuele toekomstige schades op te vangen staat er voor de GO-C een meerjarige kasbuffer geraamd. Het deel van de risicovoorziening dat voor de GO-C beschikbaar is, betreft generale middelen en wordt separaat bijgehouden. Na afloop van GO-C zullen de resterende middelen in de risicovoorziening samenhangend met de GO-C ten gunste komen van de generale middelen.

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

De nieuwe horizonbepaling voor de GO-regeling is 1 juli 2025.

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

De uitvoering wordt gedaan door RVO. De totale uitvoeringskosten de GO-regeling, inclusief GO-C, worden geschat op ca. € 1,5 mln. per jaar. De uitvoeringskosten van de GO-C bedragen € 0,8 mln. per jaar. De uitvoeringskosten van de reguliere GO bedragen € 0,7 mln. 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 geëvalueerd. De GO is geëvalueerd door Dialogic⁴. De volgende evaluatie wordt naar verwachting in 2024/2025 afgerond. In de evaluatie wordt informatie betrokken van RVO, de uitvoerende financiers, en informatie uit enquêtes onder ontvangende ondernemers en interviews met marktpartijen.

⁴ Zie kamerbrief d.d. 28 oktober 2020: [Evaluatie Garantie Ondernemingsfinanciering](#)