

Toetsingskader Risicoregelingen en garanties: Garantie ondernemingsfinanciering (GO)

De GO is een antwoord van de overheid op de moeilijkheden die ondernemingen sinds enkele jaren ondervinden bij het aantrekken van bankleningen en het verkrijgen van bankgaranties.

Dankzij de GO kunnen banken een 50% Staatsgarantie krijgen op middelgrote- en grote leningen. Door die staatsgarantie wordt het risico voor de bank op 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 (middel)grote ondernemingen met substantiële activiteiten in Nederland en met bevredigende rentabiliteits- en continuïteitsperspectieven.

- i. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?

Per onderneming kan minimaal 1,5 miljoen en maximaal 150 miljoen euro aan leningen en/of bankgarantiefaciliteiten onder de GO-regeling uitstaan. Het maximum van € 150 mln. is in oktober 2013 ingesteld en is geldig tot 1 januari 2015. Daarna zal het maximum weer € 50 mln. bedragen. Tot oktober 2013 voorzag het financieringsinstrumentarium niet in een stimulans aan banken voor het verstrekken van krediet in het segment van boven de € 50 miljoen. Bedrijven in dit segment ondervinden momenteel echter wel problemen met het verkrijgen van krediet, terwijl ze niet groot genoeg zijn om zich direct te kunnen wenden tot de (internationale) kapitaalmarkt. De verwachting is dat dit een tijdelijk probleem betreft. Door de staatsgarantie wordt het risico voor de bank op te verstrekken bedrijfsfinanciering gereduceerd. Dit vergroot voor banken de mogelijkheden om te voorzien in de financieringsbehoefte bij het Nederlandse bedrijfsleven. Voor de banken is de GO een eenvoudige regeling, die de mogelijkheid biedt voor de bank om toch haar krediet uit te breiden bij voorbeeld als de limiet op één klant bijna is bereikt of er aanzienlijke dekkingstekorten voor de banken zijn. Voor bedrijven creëert het de mogelijkheid om financiering voor elkaar te krijgen die anders niet realiseerbaar was geweest.

Voor verdere ondersteuning van het middenbedrijf zal de GO tevens als pilot worden opengesteld voor niet-banken. De verwachting is dat dit leidt tot een aanpassing van de regeling, die begin 2014 kan worden gerealiseerd. Ook deze aanpassing zal als pilot ca. 1 jaar lopen. Verder wordt onderzocht of in aansluiting op het rapport Hoek, de GO ook gebruikt kan worden voor nieuwe aanbieders van mkb-financiering.

Het probleem dat oorspronkelijke aanleiding gaf tot het in het leven roepen van de garantie ondernemingsfinanciering was dat in 2009 de verkrijging van bankkrediet ook voor het grotere bedrijfsleven problematisch was geworden. In de loop van 2008 ontstond wereldwijd en dus ook in Nederland een ernstige (banken)crisis met forse uitwerking op de financiële markten. Tengevolge daarvan kwam het aanbod van bankkrediet ook voor grotere ondernemingen (waarvan de kredietbehoefte boven het maximum van BMKB ligt) in de knel mede versterkt door een forse krimp van de economie, waardoor de resultaten van ondernemingen en daarmee hun kredietwaardigheid onder druk kwamen. De GO is in 2009 ingevoerd om de directe negatieve gevolgen van de financiële en economische crisis voor de kredietverlening aan het bedrijfsleven te verlichten. De GO richt zich primair op het middenbedrijf. Dit is de groep bedrijven, die direct boven het segment van het Midden en Kleinbedrijf gepositioneerd kan worden en onder het segment van de grote bedrijven blijft, die zelfstandig de kapitaalmarkt op kunnen.

De bankensector is nog altijd bezig met het verwerken van de bankencrisis. De herstructurering en de herpositionering van de banken is gaande en neemt nog enige jaren in beslag voordat aan de nieuwe toezichtregels wordt voldaan. Aan de andere kant hebben bedrijven in de afgelopen periode het economisch tij niet mee gehad. Gegeven die omstandigheden is hun uitgangspositie veelal verslechterd. Het gevolg van het bovenstaande is dat banken op dit moment meer selectiviteit aan de dag leggen bij het omgaan met kredietrisico's.

Het probleem van 2009 – acute problemen in de kredietverlening aan bedrijven – heeft aan actualiteit ingeboet, maar heeft plaats gemaakt voor nieuwe problemen van overeenkomstige

strekking: het verkrijgen van bankkrediet is nog altijd een zwaardere opgave dan vóór de bankencrisis en het ziet er – zie de opsomming van de problemen hierboven – naar uit dat dit nog langer zo zal blijven. Op dit moment is niet te voorzien hoe lang dit kan aanhouden. De banken hebben een traject ingezet om aan de nieuwe regelgeving te voldoen, maar dit traject vergt nog de nodige tijd. Het aanpassingstraject is uiteindelijk geen probleem, aangezien het premiemechanisme van de GO vanzelf tot een uitsterving van het gebruik leidt wanneer de banken weer in rustiger vaarwater raken.

Het grotere bedrijfsleven, ten dele behorend tot het MKB, blijft voor de financiering aangewezen op bancaire financiering. Dit is de aanleiding voor de overheid om een aanvullende rol te vervullen in een nog steeds actueel financieringsprobleem en om die reden er voor te zorgen dat een gezonde ontwikkeling van dit deel van het bedrijfsleven mogelijk blijft.

Waar in de crisisperiode nog was voorzien dat banken (onder de regeling Groeifaciliteit) de mogelijkheid hadden om achtergesteld krediet te verlenen is in de voorbije periode gebleken dat banken met name deze financiering (niet formeel achtergesteld, maar wel de facto) onder de regeling GO hebben gebracht. Voor banken is het onderscheid tussen een formele (en dus ook juridische gedocumenteerde) achterstelling en een de facto achterstelling belangrijk. Bij een formele achterstelling dient de bank voor de "eigen" financiering aan hogere solvabiliteitsvereisten te voldoen. Om die reden geeft de GO-regeling ook een betere aansluiting bij de bankpraktijk. De behoefte aan de facto achtergestelde leningen, die aan de bovenkant van het risicospectrum zitten, is in het licht van de aangescherpte kapitaaleisen, waarschijnlijk structureel. Het volume hangt af van de fase van de economische cyclus. Bij economische neergang zullen banken terughoudend zijn, bij groei positiever.

Op grond van deze overwegingen is door het kabinet Rutte II besloten de GO een structureel karakter te geven, met handhaving van de bestaande modaliteiten. De oplossing voor de financiële crisis van 2008 vindt onder meer zijn weg in nieuwe kapitaaleisen als geformuleerd in Bazel III met het doel een gezonde financiële bankenstructuur te laten ontstaan. Dit is een van de oorzaken dat scherpere eisen door banken aan het bedrijfsleven bij kredietverlening worden gesteld, terwijl er niet altijd sprake is van een fundamentele verandering in het risico bij bedrijfsinvesteringen. Voor die situatie wil de GO een oplossing bieden. De GO is een van de maatregelen om dit negatieve effect te compenseren, zonder de financiële stabiliteit van banken aan te tasten en overigens maar voor een beperkt deel van de markt. Daarbij is van belang dat de regeling in ieder geval na 5 jaar geëvalueerd zal worden. Inmiddels is een start gemaakt met het evaluatieonderzoek en bestaat de verwachting dat in het voorjaar van 2014 de resultaten hiervan aan de Tweede Kamer toegezonden kunnen worden. Tevens zal jaarlijks een uitgebreide rapportage gemaakt worden door het Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO, voorheen AgNL). Los van de wenselijkheid van voortzetting vanuit de overheid is van belang dat de premiesystematiek er toe leidt dat banken geen gebruik van de regeling zullen maken zodra de situatie op de kapitaalmarkt voldoende verbeterd is. Zoals verderop nader uiteengezet roomt de GO premie de marge (-/- 0,25% beheersvergoeding) af die banken op het garandeerde deel van de lening kunnen behalen. Aangezien dit een inkomstendrukkend effect heeft op de banken, zullen zij normaal gesproken niet meer van de regeling gebruik maken indien het niet meer nodig is om risico's via een garantie af te dekken.

Naast de hierboven toegelichte economische voordelen die verlenging van de GO oplevert, biedt het structureel maken van de GO ook operationele voordelen. Voor de beoordeling van GO aanvragen is bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland een team beschikbaar met ruime ervaring in de bancaire sector op hoog niveau en vindt toetsing plaats door een externe kredietcommissie met relevante bancaire deskundigheid (zie bijlage). Om het niveau hiervan op peil te houden is het nodig om over een langere periode dan de huidige 1 jaar duidelijkheid te hebben over het voortbestaan van de GO. De huidige robuustheid van het beoordelingsproces is in de praktijk voor banken een belangrijk gegeven. Na afronding van het evaluatieonderzoek en in de verwachting dat er in 2014 een nieuw garantiekader door de Europese Commissie zal worden gepubliceerd zal de regeling GO opnieuw aan de EC worden voorgelegd. Dit om verlenging van de staatssteuning goedkeuring voor de regeling van de Europese Commissie te verkrijgen.

- ii. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?

Een dergelijke regeling dient op centraal niveau te liggen omdat de betreffende problematiek landelijk geldt en in de praktijk ook aansluit bij de banken, die vooral landelijk opereren. Onder (i) is al uitgebreid aangegeven dat het probleem niet door de markt opgelost kan worden zo lang de toegang tot de kapitaalmarkt niet voldoende verbeterd is en de banken weer voldoende buffers hebben gecreëerd.

Het kabinet Rutte II heeft de GO ook na 2012 structureel gemaakt met een jaarlijks garantielafond van € 400 mln.

- iii. Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?

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. Bijvoorbeeld bij dekkingstekorten biedt de GO-regeling een uitkomst. Andere overwegingen voor het gebruik liggen in het verlengde van lager kapitaalbeslag bij de banken en/of het bereiken van de limiet op één klant door de bank.

De gekozen provisiestructuur (in beginsel roomt de GO de gehele marge af van het gegarandeerde marge van de banken) geeft een prikkel aan banken om bij een herstel van de financiële markten deze verstrekking weer zelf ter hand te nemen.

De regeling kent een aantal karakteristieken dat er voor zorgt dat de belangen van de betrokken bank en de overheid in evenwicht worden gehouden en daarmee aansluiten bij de markt:

- een 50/50 risicodeling bank en overheid;
- de prijszetting voor het gegarandeerde en het niet gegarandeerde deel van de GO-lening is identiek;
- het vereiste van "fresh money", waarmee voorkomen wordt dat bestaande risicoposities van de bank voor de helft worden doorgeschoven naar de overheid;
- de afdracht van garantieprovisie tot een niveau waarbij de bank niet meer dan 0,25% marge maakt op het gegarandeerde deel van de lening, waarmee voorkomen wordt dat de banken onnodig een beroep doen op de regeling;
- bij vervroegde aflossing van de lening wordt garantieprovisie berekend tot aan het einde van de looptijd. Als de bank 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.

Ten opzichte van een kasstroom of subsidie geldt dat de garantieregeling naar verwachting kostendekkend werkt en daarmee efficiënter is. In de prijszetting is naast het dekken van de risico's ook rekening gehouden met de uitvoeringskosten van de regeling.

- iv. Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?

Nee

- v. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

De regeling is gebaseerd op het principe dat er sprake moet zijn van "fresh money". Gelet op de maximale garantie van 50% betekent dat een evenwichtige verdeling tussen publieke en private financiering a priori is verzekerd. Bovendien stimuleert de regeling ook de inzet van overige private middelen. Voorstellen onder de GO laten in veel gevallen zien dat naast de vraag om een garantie bijdragen vanuit de aandeelhouderssfeer en additionele bancaire financiering beschikbaar komen.

Met regelmaat wordt deze voorwaarde ook verbonden aan de toekenning van een GO-financiering. De extra inbreng van aandeelhouders en/of kredietgenererende werking van de GO is daarmee van belang voor de financiers.

Zonder de toepassing van de GO-regeling was de kredietverlening waarschijnlijk niet tot stand gekomen: de banken vonden de proposities te zwaar om het geheel op eigen risico te doen, maar waren wel bereid tot het afstaan van nagenoeg hun gehele beloning over het gegarandeerde deel om de deal toch te kunnen doen.

Het gaat momenteel om een totaal leningbedrag van ca. € 2 miljard, d.w.z. een garantiebedrag van ca. € 1 miljard, verdeeld over 200 posten.

Zoals onder i) aangegeven vindt er op dit moment een evaluatie plaats van de GO-regeling. Dit is de eerste 5-jaarlijkse evaluatie van het in 2009 geïntroduceerde instrument. Onderdeel van deze evaluatie is onder meer de effectiviteit van het instrument. Naar verwachting wordt het onderzoek begin 2014 afgerond.

vi. Wat zijn de risico's van de regeling:

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

De regeling zal moeten voldoen aan de eisen van de Europese Commissie 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 (EC: 2008/C 115/02);
- de uitvoeringskosten van de overheid.

De banken dienen een voorstel in, met hun prijsstelling, die geldt voor de gehele GO-lening en weten dat zij van hun rentemarge over het gegarandeerde deel van de GO-lening 0,25% behouden. De eerste 0,5% van de afsluitprovisie mag door de bank worden behouden, boven dat niveau wordt de provisie (voor het gegarandeerde deel van de GO-lening) gelijkelijk gedeeld tussen bank en Overheid. Overige fees, die meestal een rol spelen nadat de transactie is voltooid, worden in zijn geheel 50/50 verdeeld.

Periodiek wordt door RVO in beeld gebracht welke risico's aan de portefeuille met GO-leningen kleven. Volgens de laatste update bedraagt de gewogen garantieprovisie bedraagt 1,57% jaarlijks. Hier staat een *expected loss* van 1,68% tegenover. De negatieve marge bedraagt dus 0,11%. Indien deze margeverwachting, die geldt voor 2013 uitkomt (verlies € 0,817 mln.) dan wordt dit gecompenseerd met het tot en met 31 oktober 2013 opgebouwde batige saldo. Gedurende de eerste jaren is bovenop de uit de EZ begroting beschikbaar gesteld begrotingsbuffer van € 45 mln. op dit moment een extra buffer gevormd van ruim €18 mln..

Elke bank bedient zich van het eigen instrumentarium van BIS-II, waaronder een rating model, om te komen tot een acceptabele Risk Adjusted Return On Capital (RAROC). Bij de behandeling binnen het GO-team van RVO en in de 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.

b. Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur of beheersingsmate?

De inschatting van het risico bestaat uit de beoordeling en eventueel aanpassing van de conclusies van de bank over dit onderwerp. Uiteraard kan een risico variëren gedurende de looptijd van de GO-lening (maximaal 8 jaar, gemiddeld ca. 5 jaar). Het kredietbeheer ligt primair bij de bank. De bank heeft geen ander belang bij de betaling van rente en aflossing dan de Overheid. Indien het verleende krediet aanpassing behoeft, is het vrijwel altijd zo dat daarvoor separaat de goedkeuring van RVO NL nodig is; deze kan eventueel onder voorwaarden worden verleend. Inschattingen van

het kredietrisico zijn gebaseerd op de risicomodellen, die banken hanteren bij de kredietverlening. Op grond van de door de banken gehanteerde rating wordt bepaald welke vergoeding voor de betreffende kredietverlening moet worden toegepast. Daarbij wordt ook in acht genomen of er eventueel zekerheden zijn gesteld voor de kredietverlening. De te ontvangen vergoeding vormt daarmee een adequate beloning voor het te lopen risico.

c. Wat is het totaalrisico van de regeling?

Het garantieplafond bedraagt jaarlijks maximaal € 400 mln. Bij een gemiddelde looptijd van de te verstrekken GO-leningen van 5 jaar kan het risico op termijn maximaal oplopen tot € 2 mld.. In werkelijkheid zal het risico op een niveau liggen dat hieronder ligt. Op basis van de verstrekkingen tot dusver ligt het niveau van het totaalrisico op dit ogenblik op circa € 1 mld.

De verwachte inkomstenstroom aan provisies en fees is naar berekening van RVO toereikend om eventuele verliezen af te dekken. Aangezien de inkomstenstroom uit provisies en fees vooruitlopen op de uitgaven is het wenselijk een interne reserve te vormen, zodat deze op te bouwen reserve kan worden ingezet om eventuele schades te dekken.

d. Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?

Het ligt in de rede de uitvoering bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland 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 van kredietverlening om kredietaanvragen en wijziging van kredieten te kunnen beoordelen. Daarnaast is een kredietcommissie met externe deskundigen geïnstalleerd, die de kredietvoorstellen met een garantie van meer dan € 2,5 mln. ter fiattering beoordeelt. De Commissie toetst - additioneel aan RVO - het risico van het betreffende voorstel en bij fiattering wordt de premie bepaald op basis van het te lopen risico. Op deze wijze zijn de institutionele kaders adequaat ingericht.

vii. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?

De premie bestaat in hoofdzaak uit de provisie op de rentemarge voor het debiteurenrisico van de bank onder aftrek van 0,25% die de bank voor haar beheersactiviteiten mag behouden. Andere bronnen van inkomsten zijn: afsluitprovisies (voor een deel, indien bedongen), andere fees (bijv. amendement fees, waiver fees, commitment fees e.d.) 50/50 ten gunste van bank en Overheid, en garantieprovisie tot aan het einde van de looptijd bij vervroegde aflossing van lopende GO-leningen, te berekenen over het gegarandeerde deel dat vervroegd is afgelost.

viii. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De uitvoeringskosten van de regeling zijn in 2014 gebudgetteerd op maximaal € 1,158 mln. en hebben betrekking op de de beoordeling van de ingediende voorstellen en vervolgens waar van toepassing het beheer bij RVO. Deze kosten zijn geheel in de garantiepremie verwerkt.

ix. Wat is de einddatum van het risico ?

Maximaal 8 jaar na de beëindiging van de regeling gegeven de looptijd van de financieringen.

x. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?

De tot de regeling toegelaten banken zijn gehouden de door RVO gewenste inlichtingen te verschaffen. Eind 2011 is, dank zij de medewerking van de toegelaten banken, een update van het risicoprofiel van de portefeuille vervaardigd. Het ligt in de bedoeling dit onderdeel periodiek te herhalen.