

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Inleiding

Beschrijving regeling en voorgestelde wijzigingen

De regeling Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) is een antwoord van de overheid op de moeilijkheden die ondernemingen sinds de crisis in 2008 ondervinden bij het aantrekken van bankleningen en het verkrijgen van bankgaranties. Recent werd in het kader van de coronacrisis de maximale lening per onderneming met GO-staatsgarantie tijdelijk opgehoogd van €50 mln. naar €150 mln. Hierdoor kunnen banken een 50% Staatsgarantie krijgen op middelgrote- en grote leningen van €150 mln. (de maximale omvang van de garantie is dan €75 mln.).

Door die 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.

Bovenop de eerdere verruiming wordt de GO tijdelijk verruimd met een GO-corona module (GO-C). Met de GO-C kunnen leningen tot een maximum van €150 mln., met als doel te voorzien in de liquiditeitsbehoefte die is ontstaan als gevolg van de uitbraak van het coronavirus, worden gegarandeerd met een staatsgarantie van 90% voor het mkb¹ met een omzet tot €50 mln. en 80% voor het (middel)grootbedrijf met een omzet vanaf €50 mln. De GO-C module is ook opengesteld voor alle landbouwsectoren (zoals sierteelt).

De GO-C module moet voldoen aan de voorschriften van de "Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak" (TSSK) van de Europese Commissie. De reguliere GO-regeling is een kostendeckende regeling. Ook binnen de GO-C zal vooraf getoetst worden of een onderneming voldoende continuïteitsperspectief heeft.

Probleemstelling en rol van de overheid

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

Door de coronacrisis worden ondernemingen uit diverse sectoren direct dan wel indirect getroffen, doordat bijvoorbeeld goederen niet uitgeleverd kunnen worden of productielijnen stilvallen door een gebrek aan onderdelen. Ook kunnen ondernemingen fors geraakt worden door vraaguitval. Hierdoor ontstaan liquiditeitsproblemen, ook bij in principe economisch gezonde ondernemingen.

Het mkb en (middel)grootbedrijf zijn van grote waarde voor de concurrentiekracht en werkgelegenheid van de economie. Banken geven aan dat steeds meer bedrijven in liquiditeitsproblemen komen door de coronacrisis en dat het negatieve effect als gevolg van de coronacrisis wel eens lang kan aanhouden. Banken kunnen bedrijven helpen door tijdelijke verstrekking van investerings- en/of werkkapitaal. In dit geval zal de extra financiering veelal gekenmerkt worden door hogere risico's waarbij ook het continuïteitsrisico moeilijker in te schatten is. Door o.a. te toetsen of de onderneming op 31 december 2019 nog niet in financiële problemen verkeerde wordt getracht in te schatten of een onderneming structureel levensvatbaar is en de extra financieringslast kan dragen.

Wat betreft toegang tot kapitaal is enerzijds bij de banken nog voldoende liquiditeit beschikbaar om te financieren, maar anderzijds worden de buffers door financiële regelgeving beperkt om

¹ Tot de categorie kleine, middelgrote en micro-ondernemingen („kmo's") behoren ondernemingen waar minder dan 250 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet 50 miljoen EUR en/of het jaarlijkse balanstotaal 43 miljoen EUR niet overschrijdt

verliezen op te vangen en willen banken ook niet een te hoog risico op zich nemen. Dit risico kan deels worden beperkt met de bestaande GO-regeling. Voor een effectievere ondersteuning vanuit de Staat, binnen de mogelijkheden die het TSSK biedt, is een verruiming van de GO-regeling nodig met een aparte coronamodule. De GO-C module zal tot 15 december 2020 worden opengesteld (zodat alle aanvragen, conform het TSSK, voor 31 december 2020 kunnen worden behandeld). Vanwege de grote urgentie zal deze module onder voorwaarden en mits goedgekeurd door de Europese Commissie ook toepasbaar zijn op kredieten die vanwege de geschetste problemen vanaf 24 maart 2020 tot de datum van inwerkingtreding van de regeling zijn verstrekt.

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

De GO-C is een tijdelijke verruiming van de GO-regeling van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en komt tegemoet aan de financieringsproblemen die zijn ontstaan door een exogene schok aan de economie door Corona. Hierdoor kunnen banken het mkb en (middel)grootbedrijf met een acute liquiditeitsbehoefte blijven financieren.

Het kabinet heeft in de Kamerbrief van 12 maart 2020 een aantal maatregelen aangekondigd voor burgers en bedrijven ter bestrijding van het coronavirus en de (economische) gevolgen daarvan. Eén van deze maatregelen is het creëren van een luik onder de BMKB voor bedrijven die getroffen zijn door de coronaproblematiek. Onder het luik worden financieringen toegelaten om opgetreden liquiditeitsproblemen te verzachten van in de kern gezonde mkb-bedrijven. Met de GO-C module kunnen ook ondernemingen die, vanwege hun omvang, niet in aanmerking komen voor de BMKB (maximale borgstelling BMKB is €1,5 mln.) gebruik maken van een verruimde staatsgarantie. Dit moet ervoor zorgen dat bedrijven met een garantiefaciliteit geholpen worden om de crisis te doorstaan.

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.

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-C module dient voor acute liquiditeitsbehoeften van ondernemingen, waarbij het risico's betreft die in de markt niet zonder meer kunnen worden ondergebracht. Zo biedt de GO-C module een uitkomst bij dekkingstekorten. De organisatie/bedrijfsvoering van de banken is ingericht op het verstrekken van kredieten met een beperkt risicoprofiel tegen een gematigde rente. Het verstrekken van leningen met een hoog risicoprofiel, als gevolg van corona, is voor banken ongebruikelijk en past niet in de reguliere kredietverlening naar hun klanten. Dit heeft onder andere te maken met kapitaalvereisten waarmee banken te maken hebben.

De provisiestructuur van de GO-C module volgt het TSSK van de EC en sluit aan bij de reguliere GO-regeling (in beginsel roomt de GO de gehele marge af van het gegarandeerde margedeel van de banken) en geeft een prikkel aan banken om bij een herstel van de financiële markten deze verstrekking weer zelf ter hand te nemen.

De GO is anders van opzet dan de BMKB, mede omdat BMKB is 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.

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 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?

De reguliere GO-regeling als geheel kent momenteel een plafond van €1,5 miljard. Ten behoeve van de GO-C module wordt het plafond nog eens opgehoogd met €8,5 miljard tot een totaal plafond voor de GO-regeling van €10 miljard. Gebaseerd op een volledige benutting van het garantieplafond van €10 miljard kunnen de toekomstige schades onder de GO-regeling oplopen. Daarom wordt een kasbuffer aangelegd van in totaal €1 miljard om eventuele verliezen te kunnen opvangen. De GO-C zal worden opengesteld tot 15 december 2020. De maximale looptijd van een lening onder de GO-C module bedraagt 6 jaar.

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 6 en 7

De GO-C module zal moeten voldoen aan de eisen van de Europese Commissie zoals voorgeschreven in het TSSK. Dit houdt o.a. in dat een onderneming op 31 december 2019 niet in moeilijkheden mag hebben verkeerend en dus alleen geholpen kan worden door de GO-C regeling indien de acute liquiditeitsbehoefte gerelateerd is aan Corona.

Aanvullend geldt dat de hoofdsom van de GO-C lening niet meer bedraagt dan de hoogste van:
-2x de bruto jaarloonsom incl. uitzendkrachten en medewerkers via payrollbedrijven (kortom loonsom in de meest brede vorm) of
-25% van de bedrijfsomzet over 2019 of
-18 maanden liquiditeitstekorten voor MKB en 12 maanden liquiditeitstekorten voor grootbedrijf; eerste 6 maanden aflossingsverplichtingen van de bank die GO-C verstrekt blijven buiten GO-C financiering.

Ook blijven de bestaande GO-voorwaarden van kracht dat sprake moet zijn van een onderneming met een bevredigend rentabiliteits- en continuïteitsperspectief en de GO alleen van toepassing is op 'fresh money'. D.w.z. dat bestaande schulden niet onder de GO-C module kunnen worden gegarandeerd.

Financiers/banken zijn zeer bepalend bij het risicobeheer; zij lopen voor een deel zelf risico voor de verstrekte kredieten (in het geval van de GO-C module een eigen risico van 10% bij verstrekkingen aan het mkb met een omzet tot €50 mln. en 20% bij verstrekkingen aan het (middel)grootbedrijf met een omzet vanaf €50 mln.) en 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 separate zekerheden ten gevolge van verstrekkingen onder de GO-C te vestigen voor zover deze beschikbaar zijn. De financier heeft de regie over eventuele herstructurering en/of uitwinning van eventuele bestaande en nieuwe zekerheden;

Gedurende de looptijd van de GO-C leningen zullen de bank en RVO blijven toetsen op continuïteit van de bedrijfsvoering en terugbetaalcapaciteit van ondernemingen. In de toelichting bij het kredietvoorstel zal de bank aangeven welke acties de ondernemer heeft ondernomen om de schade van het coronavirus zoveel mogelijk te beperken. RVO toetst of dit aandachtspunt is opgenomen in het voorstel van de bank. RVO heeft daarbij geen inhoudelijk oordeel over de informatie die de ondernemer heeft aangeleverd en ook niet over de beoordeling door de bank. De bank en RVO doen een lichte toets dat aannemelijk is dat kredietbehoefte Corona gerelateerd is. Tevens is het uitgangspunt dat er de afgelopen 12 maanden geen overmatige onttrekkingen hebben plaatsgevonden door de aandeelhouder(s) van een onderneming en er naar vermogen commitment van de bestaande aandeelhouders is.

Periodiek wordt door RVO in beeld gebracht welke risico's aan de portefeuille met GO-C 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. Daarnaast zal er een externe audit op de GO-reserve worden gedaan.

Voor leningen die niet meer bedragen dan €25 mln. is de mogelijkheid in de regeling opgenomen voor de minister om af te wijken van de reguliere aanvraagprocedure en naar voorbeeld van de BMKB-aanvraagprocedure te werken. Hiervan zal gebruik worden gemaakt als het aantal verstrekkingen de beoordelingscapaciteit van RVO te boven gaat. Bij de BMKB wordt achteraf, in het geval van een verliesdeclaratie, getoetst door RVO of aan alle voorwaarden is voldaan en vindt er geen uitvoerige beoordeling aan de voorkant plaats. Bij twijfel of een lening aan de gestelde voorwaarden voldoet, kan de financier altijd contact opnemen met RVO. Indien de minister gebruik maakt van deze mogelijkheid ontvangt de financier een mededeling met daarin opgenomen de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder van deze meldingsprocedure gebruik gemaakt kan worden.

Het ligt in de rede de uitvoering bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland te houden, waar veel ervaring aanwezig is met het uitvoeren van de GO-regeling en andere garantie instrumenten. 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. Op deze wijze zijn de institutionele kaders adequaat ingericht.

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 Staat ontvangt een garantieprovisie naar rato van het garantiepercentage (80 of 90%). Dit is dezelfde provisie als die de financier ontvangt over het niet-gegarandeerde deel van de lening, onder aftrek van 0,5% die de bank voor haar beheeractiviteiten mag behouden. De afsluitprovisie komt geheel ten goede aan de bank. Deze zal nooit meer bedragen dan 1,0%.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er is een begrotingsreserve voor de GO ingesteld. De omvang van de begrotingsreserve was ultimo 2019 €71,2 mln. Bij de incidentele suppletore begroting² is daarnaast €75 mln. kasbuffer voor de GO ter beschikking gesteld.

² Kamerstuk 35 413, nr. 1 en nr. 2

In verband met de GO-C module zal een separate begrotingsreserve worden ingesteld. Hiervoor wordt een bedrag van €1 miljard ter beschikking gesteld. Deze is via een incidentele suppletoire begroting aan de EZK-begroting toegevoegd. Als de schade van de GO-C onverhoopt meer is dan uit de huidige ramingen blijkt, zal dit generaal worden gecompenseerd. Wanneer wordt bevonden dat de reserve hoger is dan noodzakelijk en bij onderuitputting vloeien de middelen terug naar het algemene beeld.

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

De horizonbepaling voor de GO-regeling is 1 juli 2020 en wordt momenteel verlengd tot 1 april 2021. De GO-C module zal worden opengesteld tot 15 december 2020.

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

De uitvoering wordt gedaan door RVO.nl. De totale uitvoeringskosten de GO-regeling, inclusief GO-C worden geschat op ca. €1 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 wordt op dit moment geëvalueerd. De GO-C module zal daarom worden meegenomen in de evaluatie van de periode 2020-2024. In de evaluatie zal informatie worden betrokken van RVO.nl, de uitvoerende financiers, enquêtes onder ontvangende ondernemers en interviews met marktpartijen. Indien mogelijk zal hierbij een kwantitatieve analyse worden uitgevoerd.