

Toetsingskader Risicoregelingen en garanties: Garantie ondernemingsfinanciering (GO)

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

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. Door de GO kunnen banken een 50% Staatsgarantie krijgen op middelgrote- en grote leningen. Per onderneming kan minimaal 1,5 miljoen en maximaal 50 miljoen euro aan leningen en/of bankgarantiefaciliteiten onder de GO-regeling uitstaan. 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 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.

Het probleem dat oorspronkelijk 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. Er zijn in Nederland geen macrocijfers beschikbaar, die genoeg inzicht geven in de segmentatie. De DNB-maandcijfers geven een macrobeeld van de kredietverlening van banken aan het bedrijfsleven.

Nederland bevindt zich ook heden ten dage in een recessie. De teruggang is naar verwachting tijdelijk, maar het verwachte herstel is ook weer niet zo sterk dat er sprake is van een behoorlijke groei. Het CPB voorziet in de periode 2011 – 2015 een gemiddelde groei van slechts 1%. Los van de zwakke economische groei is het nemen van additionele maatregelen ten aanzien van bedrijfsfinanciering vooral nodig vanwege de voortschrijdende ontwikkelingen in de financiële sector.

Banken krijgen vanwege aangescherpte toezichtregels en overige regelgeving zoals bankenbelasting, minder ruimte voor kredietverlening. In combinatie met factoren als het hoge volume aan herfinancieringen dat op banken afkomt (wall of debt) en het zich terugtrekken van m.n. Europese banken op hun nationale markten heeft dit ook zijn effect op de bedrijfsfinanciering.

De bankensector is derhalve nog altijd bezig met het verwerken van de bankencrisis. De herstructurering en de herpositionering van de banken is gaande. De aangescherpte kapitaal-eisen voor de banken (BIS-III) leiden tot meer selectiviteit bij de acceptatie van (krediet)risico's bij banken.

Daarnaast moet de bancaire sector de Eurocrisis verwerken. De volatiliteit op financiële markten en in de economie in zijn geheel zal groot blijven. Mede daardoor valt niet te verwachten dat het noodzakelijke herstel van onderling vertrouwen op overzienbare termijn tot stand zal komen. Het gevolg van dit alles is dat banken, met een veranderde risicoperceptie, selectiever zullen (moeten) 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. Het grotere bedrijfsleven, ten dele behorend tot het MKB, blijft voor de financiering aangewezen op bancaire financiering. Tegelijkertijd heeft een verslechtering van de situatie bij banken plaats gevonden. 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" funding 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 wordt voorgesteld de GO een structureel karakter te geven, met handhaving van de bestaande modaliteiten. Het bedrijfsleven wordt specifiek geraakt door Bazel. De oplossing voor de financiële crisis van 2008 vindt zijn weg in nieuwe eisen als geformuleerd in Bazel III met het doel een gezonde financiële bankenstructuur te laten ontstaan. De verscherping voor banken uit hoofde van Bazel III heeft er ook toe geleid, dat er scherpere eisen door banken aan het bedrijfsleven bij kredietverlening worden gesteld, terwijl er geen sprake is van een fundamentele verandering in het risico bij bedrijfsinvesteringen. Voor die situatie wil de GO een oplossing bieden. Bazel III heeft daarmee een negatief effect op bedrijfsfinanciering en daarmee op economische groei. 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. Tevens zal jaarlijks een uitgebreide rapportage gemaakt worden door het Agentschap, die aanleiding kan zijn om ook tussentijds reeds de wenselijkheid van voortzetting aan de orde te stellen. 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 in beginsel de gehele marge af die banken op het garandeerde deel van de lening kunnen behalen.

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 AgentschapNL een team beschikbaar met ruime ervaring in de bancaire sector en vindt toetsing plaats door een externe kredietcommissie met relevante bancaire deskundigheid. 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. Daarnaast is het waarschijnlijk nodig opnieuw naar de EC te gaan voor de staatssteungoedkeuring van de regeling. De administratieve lasten hiervan nemen erg toe als dit jaarlijks dient te gebeuren.

- 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 situatie op de kapitaalmarkt niet voldoende verbeterd is. Verbetering op de kapitaalmarkt is eerst weer haalbaar als de banken in staat zijn om de schokken van de onder meer de financiële crisis uit 2008 en de latere eurocrisis te verwerken. Vanuit Bazel III hebben de banken de ruimte om in

een reeks van jaren aan de verscherpte regelgeving te voldoen en daarmee op termijn het herstel in te leiden van de kapitaalmarkt.

Ons voorstel is om de GO ook na 2012 voort te zetten. Het budget voor de GO willen wij handhaven op maximaal € 1,5 mld. aan uitstaande garanties overeenkomstig het eerder toegezegde budget. Omdat verstrekte garanties worden afgelost of ingetrokken, ontstaat er nieuwe financiële ruimte onder het uitstaand garantieplafond van € 1,5 mld. Deze ruimte bedraagt voor 2013, bij volledige benutting van het budget in 2012, minimaal € 300 mln. Tot op heden is reeds 177 mln. afgelost en € 206 mln. ingetrokken.

Concreet stellen wij nu voor om voor jaarlijks een budget beschikbaar te stellen van € 300 mln. om nieuwe garanties te verstrekken. Voorwaarde hierbij is dat we binnen het garantieplafond van € 1,5 mld. aan uitstaand risicokapitaal blijven. Mocht de vraag naar de GO hoger blijken te zijn dan € 300 mln. in enig jaar dan mogen wij (in overleg met FIN) het budget ophogen zolang we het garantieplafond van € 1,5 mld. niet overschrijden. Het betreft overigens enkel verplichtingenruimte en geen kasruimte, omdat de regeling kostendekkend is.

- 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. 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 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 ruim € 2 mrd, d.w.z. een garantiebepdrag van ruim € 1 mrd, verdeeld over 200 posten.

De bijgeleverde presentatie over de GO geeft meer inzicht in het verloop van de regeling over de periode 2009 tot heden.

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;
- 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.

De gewogen garantieprovisie bedraagt 1,7% jaarlijks. Hier staat een expected loss van 0,81% tegenover. De positieve marge bedraagt dus 0,89%. Zie verder de bijgevoegde presentatie 'Risicopositie GO'. Gedurende de eerste jaren is bovenop de uit de EL&I begroting beschikbaar gesteld begrotingsbuffer van € 45 mln inmiddels een kleine extra buffer gevormd van bijna € 5 mln. Hierbij is voorzichtigheidshalve reeds rekening gehouden met het maximale verwachte verlies op een garantie, waarvoor nog geen verliesdeclaratie is ontvangen.

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 AgNL 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 Agentschap 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 onder de regeling bedraagt maximaal € 1,5 mld.

De garantieprovisie over de huidige portefeuille bedraagt gemiddeld 1,7%. Niet begrepen in deze garantieprovisie zijn fees (bijvoorbeeld: afsluitprovisie, fees hoofdzakelijk voor waivers en nog ongetrokken commitments).

De verwachte inkomstenstroom aan provisies en fees is naar berekening van AgNL 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 AgentschapNL te houden, waar veel ervaring aanwezig is met het uitvoeren van langdurige garantieregelingen. Bij AgNL 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 AgNL - 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 bedragen ca. € 1,5 mln. per jaar en hebben betrekking op de de beoordeling van de ingediende voorstellen en vervolgens waar van toepassing het beheer bij AgNL. 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 AgNL 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.