

Toetsingskader Groeifaciliteit

Inleiding

Via de regeling Groeifaciliteit helpt Economische Zaken 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. Uit evaluatie blijkt de toegevoegde waarde van de regeling met name te liggen bij de sterk groeiende ondernemingen en voor fondsen die hun kapitaal willen uitbreiden. Het MKB zou in veel gevallen niet zonder de regeling gefinancierd zijn. Accrediatie zorgt voor een positief effect op de fondswerving door participatiemaatschappijen, zeker bij nieuwkomers.

Toegang tot financiering is een belangrijk speerpunt van het kabinet, daarom heeft het kabinet in 2014 een aanvullend actieplan mkb-financiering gelanceerd. Met name kleine bedrijven komen nog steeds moeilijker aan bancaire financiering zo blijkt uit de Financieringsmonitor van EIM (nov. 2015). Wel was er voor het eerst vaker succes bij het financieren met eigen en vreemd vermogen. Banken zijn bij de kredietverlening hogere eisen gaan stellen aan het eigen vermogen van bedrijven, terwijl veel bedrijven, die nu weer willen gaan investeren in het verlengde van de aantrekkende economie, juist nog te maken hebben met een door de crisis aangetaste kapitaalsbasis. De vraag naar risicokapitaal is daardoor toegenomen. EZ acht de Groeifaciliteit daarom van toenemend belang om ondernemingen te ondersteunen bij hun groeistrategie.

Wijziging

De uitsluiting van de agrosector in de groeifaciliteit zal geschrapt worden. Door de schaalvergroting in de agrarische sector alsook door verduurzamingsinvesteringen voor het gebruik van aardwarmte (glastuinbouw) en mestverwerking (veehouderijsectoren) schiet het traditionele financieringsmodel in deze sector (familiekapitaal plus gewone banklening) in toenemende mate tekort. Voor de financiering van deze kapitaalsintensieve investeringen is meer risicokapitaal nodig. Met name voor schaalvergrotingsinvesteringen door bestaande bedrijven kunnen achtergestelde leningen naar verwachting daarin voorzien.

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

[Antwoord 1]

Sinds 2007 helpt EZ bedrijven bij het aantrekken van risicodragend vermogen via de regeling Groeifaciliteit. De Groeifaciliteit is met name gericht op MKB-ondernemingen, die een participatie of een achtergestelde lening willen aantrekken bij Participatiemaatschappijen (PPM's), informal investors of banken. Participatiemaatschappijen, banken, en informal investors ontvangen via de faciliteit een garantie van vijftig procent voor de investeringen in primair MKB ondernemingen. Het maximale garantiebedrag was EUR 5 mln. voor zowel participaties als achtergestelde leningen. In 2009 is de faciliteit gewijzigd en uitgebreid naar participaties tot maximaal EUR 25 mln. waardoor ook het grootbedrijf binnen het bereik van de regeling kwam. Het bedrag van EUR 5 mln. voor achtergestelde leningen is op dat bedrag gehandhaafd. NB. de overheid staat dus voor de helft van de bedragen garant.

Actueel beeld

Het financieringslandschap is na de kredietcrisis waarschijnlijk blijvend veranderend. Met name de kredietverlening van banken in de vorm van leningen aan het mkb (DNB kredietverlening 2015) Een deel van het mkb heeft moeite eigen vermogen aan te trekken, wat ook het aantrekken van vreemd vermogen hindert. Het aanbod van risicodragend kapitaal is in Nederland nog beperkt ontwikkeld, met name voor het kleinbedrijf. We moeten toe naar een meer gediversifieerd financieringslandschap waarin het mkb minder afhankelijk is van leningen van banken.

De Groeifaciliteit speelde al een belangrijke rol in dit segment en het kabinet heeft in het aanvullend actieplan mkb-financiering besloten de markt van eigen vermogen verder door te ontwikkelen. Het gaf aan marktpartijen te ondersteunen bij het oprichten van een achtergestelde leningenfonds (ALF).

Dit ALF is door Nederlandse institutionele beleggers binnen de Nederlandse Investeringsinstelling (NLII) vormgegeven. In dit fonds van institutionele beleggers in samenwerking met de op het mkb gerichte Nederlandse banken worden mkb-ondernemers geholpen om hun groei te financieren door het beschikbaar stellen van buffervermogen. Het ALF heeft initieel een omvang van 100 miljoen euro en zal naar verwachting groeien naar EUR 300 miljoen. Dit bedrag wordt naar verwachting in drie jaar in de markt gezet in de vorm van achtergestelde leningen vanaf 150.000 euro tot 5,0 miljoen euro. De opzet is dat banken voorstellen voor achtergestelde leningen aandragen bij het fonds en zelf een zelfde bedrag aan nieuw, niet-achtergesteld, vreemd vermogen verstrekken. ALF kan ook samen met andere financiers dan banken, zoals participatiemaatschappijen, achtergestelde leningen verstrekken.

De overheid heeft zoals toegezegd aangegeven dit initiatief te ondersteunen en het ALF zal dan ook voor de individueel te verstrekken achtergestelde leningen gebruik kunnen gaan maken van de Groeifaciliteit.

Wijziging

De uitsluiting van de agrosector in de groeifaciliteit zal geschrapt worden. Door de schaalvergroting in de agrarische sector alsook door verduurzamingsinvesteringen voor het gebruik van aardwarmte (glastuinbouw) en mestverwerking (veehouderijsectoren) schiet het traditionele financieringsmodel in deze sector (familiekapitaal plus gewone banklening) in toenemende mate tekort. Voor de financiering van deze kapitaalsintensieve investeringen is meer risicokapitaal nodig. Met name voor schaalvergrotingsinvesteringen door bestaande bedrijven kunnen achtergestelde leningen naar verwachting daarin voorzien.

De openstelling voor landbouw, visserij en aquacultuur verandert het risicoprofiel van de regeling niet ten nadele. Het betreft een traditioneel stabiele sector, maar waarin slechts de doorgroeibedrijven met de betere rendementen de hogere rente voor achtergestelde leningen kunnen opbrengen. Dat is juist de categorie meest stabiele bedrijven.

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

[Antwoord 2]

Een dergelijke regeling dient op centraal niveau te liggen 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. Onder (i) is al aangegeven dat het probleem niet door de markt opgelost kan worden zo lang de onzekerheid in de financiële sector blijft aanhouden, de regelgeving strenger blijft worden en de risicoperceptie ten aanzien van (MKB) ondernemingsfinanciering in zijn algemeenheid niet verandert.

3. 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.

[Antwoord 3a en b]

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.

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

[Antwoord 4]

Nee.

Via de Groeifaciliteit worden bedrijven geholpen bij het aantrekken van risicodragend vermogen door garanties te verstrekken op achtergestelde leningen van banken en op aandelen van participatiemaatschappijen. Er is geen overlap met bijvoorbeeld het borgstellingskrediet (BMKB). Met die regeling kan het MKB - via een bank - gebruik maken als zij een lening willen afsluiten, maar aan de bank te weinig zekerheden kan bieden ('onderpand', zoals gebouwen of machines). Een achtergestelde lening of participatie die in de groeifaciliteit wordt gebruikt kan hier dan geen gebruik meer van maken.

5. Wat zijn de risico's van de regeling

5a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis?

[Antwoord 5a]

Het jaarlijks plafond voor de Groeifaciliteit bedraagt € 85 mln. Doordat het Achtergestelde-leningen-fonds van het NLII gebruik gaat maken van de Groeifaciliteit zal het plafond de komende jaren in de periode 2016-2019 in totaal verspreid over deze jaren met € 150 mln worden verhoogd vanuit de garantieruimte die beschikbaar is gesteld voor het Aanvullend Actieplan MKB-financiering.

De totale portefeuille met garanties bedraagt per ultimo 2015 € 107 miljoen. Op basis van de huidige inzichten en het toegenomen gebruik in de afgelopen periode zal de portefeuille gaan toenemen, maar in totaal rond de € 300 mln blijven.

De gemiddelde provisie-inkomsten over de huidige portefeuille bedragen gemiddeld 2,85%. De verwachte inkomstenstroom aan provisies en fees is naar berekening van RVO toereikend om eventuele verliezen af te dekken.

5b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Is bekend

wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

[Antwoord 5b]

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 capitalcosts 0,32%);
- de uitvoeringskosten van de overheid.

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 is uitgegaan van 3% per jaar en voor achtergestelde leningen 2,5%. Gezien de ervaringen uit het verleden met de PPM regeling (risico ca. 2,75% per jaar) en de BF regeling (risico ca. 2,2% per jaar) was het uitgangspunt dat de Groeifaciliteit hiermee kostendekkend is. De huidige gemiddelde premie bedraagt 2,97%.

De 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. Dit zullen we in 2016 gaan bekijken. Op dit moment (ultimo 2015) kent de regeling een klein cumulatief overschot. Zie onder onder vi en iii met betrekking tot de premies en de equity kicker.

De regeling is gebaseerd op het principe dat er sprake moet zijn van "fresh money". Gelet op de maximale garantie van 50% betekent dit 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 GF laten in veel gevallen zien dat naast de vraag om een garantie bijdragen vanuit de aandeelhouderssfeer en additionele bancaire financiering beschikbaar komen.

Uit de evaluatie (2012) blijkt dat zonder de toepassing van de GF-regeling veel MKB niet gefinancierd had kunnen worden: de banken/PPM's vonden de proposities te zwaar om het geheel op eigen risico te doen. De PPM's hebben baat bij het feit dat de regeling niet alleen het risico op individuele posten vermindert, maar ook bijdraagt aan de vermindering van het concentratierisico in de investeringsportefeuille. Dit geldt zowel voor fondsen in de start-up fase als voor herinvesteringen door (closed-end) fondsen die hun kapitaal niet meer kunnen uitbreiden. Met name bij laatstgenoemde fondsen is de additionaliteit van de regeling goed aantoonbaar, aangezien deals die de laatste middelen in het fonds aanspreken vaak niet zonder de Groeifaciliteit plaats hadden kunnen vinden.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de effecten van de regeling met name zijn gelegen in de uitbreiding of het behoud van werkgelegenheid en de toename van de omzet, R&D-uitgaven, export e.d.. Een aantal geïnterviewde bedrijven gaf aan dat de Groeifaciliteit op het juiste moment beschikbaar was voor de fase waarin de onderneming verkeerde en daarmee de continuïteit van de onderneming en het behoud van werkgelegenheid zeker stelde.

De verplichte accreditatie van financiers heeft tot een belangrijk bijeffect voor een aantal partijen geleid. Het feit dat een (startend) fonds een accreditatie van RVO.nl heeft verkregen, helpt bij het verkrijgen van funding voor het fonds.

5c. Wat is de inschatting van het risico op de aspecten waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

[Antwoord 5c]

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 PPM's en op grond van de door de banken gehanteerde rating 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 bezien. Indien nodig zullen maatregelen genomen worden (denk aan het verhogen van de premies voor nieuwe deals).

6. Welke en risicomitigerende maatregelen worden getroffen?

[Antwoord 6]

De regeling kent een aantal karakteristieken dat er voor zorgt dat de belangen van de betrokken banken/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", waarmee voorkomen wordt dat bestaande risicoposities van de bank/PPM voor de helft worden doorgeschoven naar de overheid;
- Bij vervroegde aflossing van de lening wordt garantieprovisie berekend tot aan het einde van de looptijd. Als de bank/PPM 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.
- 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.
- De overheid kan meeprofitieren via een zgn. equity kicker (ingezet bij hogere risicoprofielen): deze geeft de overheid bij verkoop van de aandelen een additioneel rendement, bovenop de reguliere premie. De equity kicker is een percentage van de winst die op het door de overheid gegarandeerde deel wordt gemaakt zodat de overheid meeprofiteert van de (over)winsten die op de exits worden gemaakt.
- De omvang van de garanties valt goed te meten op het tijdstip van toekenning.
- Een 50/50 risicodeling bank/PPM en overheid; de maximale garantie is 50% en leningen worden (behoudens opschorting) volgens een vast aflossingsschema afgebouwd. Er is geen sprake van een 'first-loss'garantie.
- De voorwaarden zijn gebaseerd op een realistische risicoanalyse. Elke aanvraag wordt individueel beoordeeld. Uit evaluatie blijkt dat het beoordelingsproces van individuele aanvragen adequaat is ingericht en professioneel is vormgegeven.
- Bij aanvragen met betrekking tot financieringen boven de € 1,5 miljoen wordt naast de interne analyse van RVO.nl ook nog het positieve advies gevraagd van een commissie met externe deskundigen, waarmee de kans op het aangaan van te grote risico's verder wordt verlaagd.
- De premies zijn marktconform. Evaluatie bevestigt dit.

7. 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?

[Antwoord 7]

Het ligt in de rede de uitvoering bij RVO.nl te houden, waar veel ervaring aanwezig is met het uitvoeren van langdurige garantieregelingen. Bij RVO.nl 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 de voorstellen met een garantie van meer dan € 1,5 mln. ter fiattering beoordeelt. De Commissie toetst - additioneel aan RVO.nl - 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. Zie ook onder onder vi en iii met betrekking tot de premies en equity kicker. Er zijn thans 21 contracteringen waarbij een equity kicker is toegepast. De afgesproken equity kickers variëren van 1% tot 4% (NB. dit percentage moet worden beoordeeld in verhouding tot het belang dat de financier heeft verkregen in de onderneming en de verwachte waardegroei van de onderneming. Het kan dus zijn dat een 1% equity kicker bij de ene transactie in potentie meer additionele provisie oplevert dan de 4% equity kicker bij een andere transactie). Tot nu toe zijn er drie equity kickers geëffectueerd. Eén heeft geleid tot een verbetering van de provisieinkomsten van 18% standaardprovisie naar 25,7% incl. equity kicker. De transacties ten aanzien van de andere twee equity kickers zijn recent geëffectueerd. Het extra rendement van deze equity kickers is op dit moment nog niet bekend.

8. Heeft de regeling een meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?

[Antwoord 8]

Ja, 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.

9. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Hoe wordt de begrotingsreserve vormgegeven?

[Antwoord 9]

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 is uitgegaan van 3% per jaar en voor achtergestelde leningen 2,5%. Gezien de ervaringen uit het verleden met de PPM regeling (risico ca. 2,75% per jaar) en de BF regeling (risico ca. 2,2% per jaar) was het uitgangspunt dat de Groeifaciliteit hiermee kostendekkend is. 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 iii), die bij de PPM cq. bankier 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.

In 2014 is een begrotingsreserve gevormd voor de Groeifaciliteit die bedoeld is voor de verevening van ontvangsten en uitgaven.

10. Wordt een horizonbepaling gehanteerd (standaardtermijn is 5 jaar)

[Antwoord 10]

Ja. De huidige horizon van de regeling is 1 juli 2017. In 2015 is in het kabinet afgesproken de horizon te verlengen tot 1 juli 2020.

11. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De uitvoeringskosten van de regeling bedragen in 2016 €1.262.000 per jaar en hebben betrekking op de de beoordeling van de ingediende voorstellen en vervolgens waar van toepassing het beheer bij RVO.nl.

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

[Antwoord 12]

De tot de regeling toegelaten banken/PPM's zijn gehouden de door RVO gewenste inlichtingen te verschaffen. In 2012 is een evaluatie uitgevoerd door onderzoeksbureau Carnegie Consult.