

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Probleemstelling en rol van de overheid

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

De continuïteit van Royal IHC is in het geding als gevolg van het aflopen van het financieringsarrangement met het bankenconsortium. De banken hebben aangegeven het financieringsarrangement niet te willen continueren. HAL Investments heeft aangeboden om een financieringsarrangement aan IHC te vertrekken onder voorbehoud dat hierop een staatsgarantie van 50% wordt verstrekt. De parameters van de GO worden gevolgd voor de vaststelling van de garantie, behalve ten aanzien van het feit dat de HAL geen bank is, de looptijd is aangepast en het risicoprofiel anders wordt beoordeeld.

Een aanpassing van de GO-regeling om de definitie van financier uit te breiden van banken tot ook participatiemaatschappijen is verkend maar werd niet wenselijk geacht, omdat dit zou vooruitlopen op de gevolgen die aan de evaluatie van de GO-regeling zouden worden verbonden.

Op grond hiervan wordt een maatwerkgarantie aan HAL verstrekt onder deels vergelijkbare voorwaarden als bij de GO-regeling, behalve de hierboven genoemde uitzonderingen. Het financieringsarrangement van HAL betreft een werkkapitaalfaciliteit van EUR 40 mln. en een garantiefaciliteit van EUR 100 mln. Een garantiefaciliteit heeft een onderneming nodig om aanbestedingen van opdrachtgevers te kunnen ontvangen als werkkapitaal. In totaal verstrekt HAL dus EUR 140 mln. aan financieringsruimte waarop een staatsgarantie van 50% (door de Staat) wordt verstrekt, zijnde 70 mln. (50 mln. op de garantiefaciliteit en 20 mln. op de werkkapitaalfaciliteit). De faciliteiten kennen een looptijd van 5 jaar. Daarna wordt verwacht dat IHC voldoende trackrecord heeft opgebouwd om weer reguliere bancaire financiering te kunnen ophalen en weer voldoende financieel gezond zal zijn.

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

IHC is een belangrijke speler binnen het Nederlands maritiem ecosysteem en draagt bij aan de bescherming van de zogenoemde nationale vitale belangen, zoals beschreven in het sectoragenda en de achterliggende studie van HCSS¹. IHC bedient onder andere de offshore, waterbouw en marinebouw. Zo speelt IHC een belangrijke rol bij de strijd om 'droge voeten' en vervult op wereldschaal een toonaangevende positie op waterbouwkundig terrein. Twee van de vier grootste baggerbedrijven ter wereld, namelijk Van Oord en Boskalis, onderstrepen dat belang omdat bijna hun gehele vloot bestaat uit schepen die door IHC zijn gebouwd. Van Oord en Boskalis bevestigen dat de kennis van IHC van strategisch belang is en waardevol is om voor Nederland te behouden.

Het kabinet versterkt, zoals beschreven in het regeerprogramma met gericht industriebeleid en innovatiebeleid (mondiale) waardeketens en ecosystemen. De sectoragenda maritieme maakindustrie *No Guts, no Hollands Glorie!*², die op 26 oktober 2023 is gelanceerd, is een voorbeeld van hoe overheid, bedrijfsleven en wetenschap maatschappelijke opgaven en verdienvermogen bij elkaar brengen en concreet invulling geven aan gericht industriebeleid. Met de sectoragenda, die is opgesteld door de ministeries van EZ, Defensie, I&W, BHO en Financiën, wordt daarnaast invulling gegeven aan de door de Tweede Kamer breed ondersteunde moties die oproepen tot integraal beleid voor de maritieme maakindustrie (motie Graus³) en tot versterking en bescherming van regionale scheepsbouwclusters (motie van der Plas⁴).

¹ HCSS, De Strategische Belangen van de Nederlandse Maritieme Maakindustrie (2023)

²Kamerstuk 31 409, nr. 423

³ Kamerstukken II 2022/23, 36 200-XIII, nr. 29.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36200-XII, nr. 88.

Als soevereine staat beschikt Nederland over een eigen marine waarvan de rol, taken, capaciteiten en inzet nationaal bepaald worden. Hoogwaardig militair maritiem optreden is een complex samenspel van personele, materiële, conceptuele en organisatiecomponenten. Het betreft met name het (technisch) functioneren van de materiële component, de platformen en systemen. De Defensie Industrie Strategie van november 2018 (DIS2018) benadrukt de ambitie om de marinebouw voor een belangrijk deel in eigen hand en (daarom) in eigen land te houden; waarbij een goed ontwikkelde samenwerking in de 'gouden driehoek' tussen overheid, industrie en kennisinstituten 'wezenlijk belangen' vertegenwoordigd.

Gelet ook op de grote opschalingsopdracht van Defensie en de wens om de strategische positie van Nederland in de mondiale toeleveranciersketen te vergroten, zou het eventueel wegvallen van IHC een ongewenst effect hebben op het Nederlands industriële absorptievermogen en mogelijk leiden tot vertraging van levering van de benodigde producten en diensten voor de Koninklijke Marine. Zo is IHC bij Defensie nadrukkelijk in beeld voor verschillende maritieme projecten zowel wanneer het gaat om verwerving van nieuw materieel als om instandhouding en onderhoud. Zo wordt IHC een belangrijke toeleverancier van het Franse Naval Group voor de bouw van de nieuwe onderzeeboten voor de Koninklijke Marine.

Op basis van het afwegingskader steunverzoeken individuele bedrijven is vastgesteld dat door aflopen van het afwegingskader steunverzoeken individuele bedrijven er een politiek maatschappelijk belang bestaat en het na het verstrekken van het financieringsarrangement naar verwachting IHC voldoende rentabiliteits- en continuïteitsperspectief heeft.

IHC is één van de weinige overgebleven systeemwerven (R&D, ontwerp, productie van equipment en scheepsbouw onder een dak) in Nederland en vervult het een belangrijke toegevoegde waarde in de regiovoering om partijen binnen het maritieme ecosysteem bij elkaar te brengen teneinde moderne, specialistische, innovatieve schepen te kunnen ontwerpen en bouwen.

Indien geen steun zou worden verleend aan IHC, dan zou dit leiden tot onwenselijke gevolgen voor de militaire veiligheid, vanwege de rol die IHC speelt en mogelijk gaat spelen voor de Koninklijke Marine. De Staat is hierom bereid om HAL een maatwerkgarantie te verstrekken teneinde de financiële herstructurering die in 2020 is ingezet tot een succes te maken.

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).

Voor IHC bleek het niet mogelijk om bancaire financiering aan te trekken. Een alternatieve financier blijkt wel bereid om financiering te verstrekken. De Staat kan dit onder deels vergelijkbare voorwaarden doen als die bij de GO gehanteerd worden, maar wijkt af op een aantal punten en heeft daarom een maatwerkgarantie vormgegeven.

Alternatieven zouden kunnen zijn:

- Een rechtstreekse lening aan IHC. Ten opzichte van de gekozen oplossing is dit geen passend instrument. Er is immers vooral behoefte aan (bank)garantielijnen om aanbetalingen van opdrachtgevers te ontvangen. HAL beschikt bovendien over een langjarige ervaring in de scheepvaartsector (Holland Amerika Lijn historisch en tegenwoordig investeringen in o.a. Boskalis, SBM Offshore, IQIP, Vopak, Antony Veder etc.). In geval van een directe lening of garantstelling kan geen gebruik worden gemaakt van deze expertise. De Staat heeft in tegenstelling tot HAL weinig tot geen ervaring met het verstrekken van een rechtstreekse leningen aan bedrijven in de maritieme sector.
- De financier een aanvraag laten doen voor de GO-regeling waarmee op basis van een bestaande regeling een 50% staatsgarantie kan worden verkregen. Deze mogelijkheid is

afgevallen omdat banken niet bereid waren om financiering aan IHC te verstrekken. HAL Investments heeft tevergeefs getracht een aanvraag in te dienen onder de GO-regeling. Deze aanvraag is afgewezen omdat HAL niet kwalificeert als een financiële instelling volgens de voorwaarden van de GO-regeling: HAL is namelijk een investeringsinstelling en geen financiële instelling die onder toezicht staat van de Europese Centrale Bank.

- Een subsidie aan IHC. Dit is geen passend alternatief. Het voordeel van de gekozen oplossing t.o.v. de subsidie is dat de garantstelling aan HAL grotendeels of volledig terugkomt bij de Staat en er premie-inkomsten zijn. Tevens kan een a fonds perdu subsidie ook marktverstoring werken.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

Het garantieplafond van de go-regeling wordt verlaagd zoals afgestemd met FIN voor de verlenging van de go-regeling met 1 jaar. Hiermee wordt de potentiële blootstelling van de Staat verminderd via de go-regeling.

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?

De Staat verstrekt een garantie van 50% op het financieringsarrangement van EUR 140 mln. dat HAL verstrekt. Het exposure van de Staat is daarmee EUR 70 mln. Op deze financieringsfaciliteit van EUR 140 mln. rusten zekerheden zoals bijvoorbeeld onroerend goed, machines en onderdelen van IHC van ongeveer EUR 80 mln.

In het geval alle risico's zich zouden materialiseren doet zich een verlies voor van ongeveer EUR 60 mln. omdat door verkoop van de zekerheden de leningen geheel of gedeeltelijk kunnen worden afgelost. Dit verlies kan HAL dan voor 50% 'declareren' bij de Staat. Het verlies voor de Staat zal in een worst-case scenario dus ongeveer EUR 30 mln. zijn. Dit is mede afhankelijk van de hoogte van zekerheden en de wijze van uitwinning. Deze faciliteiten komen in de plaats van het financieringsarrangement dat het huidige bankenconsortium aan IHC verstrekt. ADSB verstrekt voor individuele transacties op projectbasis garanties aan IHC.

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

Er is een marktconforme premie berekend welke zal worden afgedragen aan de Staat. Deze ligt in lijn met de premie die op dit moment door het consortium van commerciële banken wordt berekend en zijn binnen via de staatsteuntoets vastgestelde marges.

Onder de reguliere GO-regeling worden alle premies door de onderneming betaald. Vervolgens wordt, onder aftrek een beheersvergoeding conform de GO-systematiek, 50% van de premie doorbetaald aan de Staat. Deze systematiek wordt gevolgd behalve dat de beheersvergoeding in dit geval niet toepasbaar is omdat de Staat net als HAL uitvoeringskosten zal maken. Daarom zal in dit geval worden afgeweken van de GO-systematiek en de premieontvangsten van de Staat precies gelijkgesteld aan die van HAL. Waardoor er geen 15 basispunten in mindering worden gebracht op de beheersfee.

De garantie wijkt, naast de uitvoeringskosten, op nog een aantal punten af van de GO-systematiek. Voor het bankgarantie deel is de looptijd 5 jaar i.p.v. de 8 jaar bij de GO. Daarnaast deelt de Staat geheel in de premie en het zekerhedenpakket (verhouding 50/50 met HAL). Met betrekking tot het werkkapitaal gedeelte worden de fundingkosten die in mindering gebracht moeten worden niet verhoogd met een liquiditeitsopslag. De vergoeding wordt niet verlaagd met een afsluitpremie. De premie van de couponrente zal 71 basispunten hoger liggen dan onder de

GO-systematiek, vanwege het hogere risico. Tot slot zal de onbelaste werf Kinderdijk als zekerheid worden gesteld, dit is onder de GO-systematiek niet mogelijk.

De pricing van bankgarantielijnen, waarbij ABN AMRO en ING fronten en regres hebben op HAL is marktconform. Deze pricing is namelijk i) in lijn met de pricing die het syndicaat van banken op dit moment hanteert en ii) het resultaat van onderhandelingen tussen marktpartijen te weten IHC, HAL, ABN AMRO en ING. De Staat participeert voor 50% in het regresrisico dat HAL loopt op IHC, met als zekerhedenpakket hetzelfde pakket aan zekerheden dat het bankensyndicaat nu heeft.

De enige uitzondering hierop is het vastgoed van de werf in Kinderdijk dat in het vervolg apart als zekerheid zal worden gesteld (zie hieronder). Het risico op bankgarantielijnen is lager dan op leningen omdat 1) deze garanties over het algemeen korter lopen dan leningen (zij vervallen als de prestatie geleverd is) en ii) er zelden onder geclaimd wordt omdat er een incentive is voor de werf of een eventuele curator om het schip af te bouwen, want anders wordt de laatste termijnbetaling niet gedaan. Gezien de verlieshistorie van dit product hoeven banken dan ook minder kapitaal aan te houden op bankgaranties dan op kredietlijnen, hetgeen zich vertaalt in een lagere vergoeding (garantie-fee).

De pricing van de werkkapitaalfaciliteit die HAL verstrekt aan IHC is tevens marktconform. Zij is i) tot stand gekomen na onderhandeling tussen marktpartijen te weten HAL en IHC en ii) in lijn met de pricing van een lening die HAL eerder aan IHC heeft verstrekt en die bij de beoogde herfinanciering dezelfde looptijd krijgt als de werkkapitaalfaciliteit. Beide leningen zijn 100% gedekt door een eerste recht van hypotheek op vastgoed; de werf Kinderdijk respectievelijk de werf in Krimpen. Het risico op verlies onder deze faciliteiten is relatief laag.

In het kort beslaat het maximale risico van de Staat € 70 mln. waar na het uitwinnen van de hierboven genoemde zekerheden netto ongeveer € 30 mln. resteert. EZ en Defensie leggen een risicoreserve aan van € 30 mln. om binnen de EZ-begroting een eventuele schadeclaim te kunnen opvangen. Deze risicovoorziening dekt naast de premie additioneel het risico voor de Staat verder af.

- c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

De kans dat het risico op maximale 'schade' van ongeveer EUR 30 mln. zich materialiseert wordt beperkt geacht. Dit zou namelijk betekenen dat zowel de werkkapitaal faciliteit als de garantieruimte volledig wordt benut bij surseance. Een volledig getrokken werkkapitaal faciliteit impliceert een op volle capaciteit draaiende werf immers impliceert volledig getrokken garantieruimte een vol orderboek. Met een vol orderboek surseance aanvragen kan alleen gebeuren als de orders zwaar verlieslatend zijn. Aangezien IHC haar riskmanagement en strategie ingrijpend heeft verbeterd op dit punt wordt dit scenario onwaarschijnlijk geacht. Aangezien een combinatie van beide eventualiteiten het onwaarschijnlijk is dat er dan een faillissement zal plaatsvinden.

De verwachting is dat IHC na het verstrekken van een 50% Staatsgarantie aan HAL zich zal herstellen en weer financieel gezond zal worden. Dit wordt bevestigd door [REDACTED] waarbij wordt aangegeven dat na deze garantie, IHC voldoende rentabiliteits- en continuïteitsspectief heeft.

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?

Er zal dezelfde rapportage systematiek worden gevolgd die ook bij de GO-regeling wordt gehanteerd. Daarnaast wordt een risicovoorziening aangelegd om de risico's voor de EZ-begroting te mitigeren. Deze wordt gevuld met stortingen van bestaande middelen door EZ en DEF. Daarnaast zal de premie-inkomsten aan de voorziening worden toegevoegd.

In het [REDACTED] wordt tevens op de verbeteringen van de bedrijfsvoering van IHC ingegaan. Hal is ingestapt via 'Stichting continuïteit IHC' en het nieuwe bestuur is ervaren en er is vooruitgang geboekt. De vaste lasten zijn verlaagd en de focus is verlegd van complexe orders waarmee IHC eerder in problemen is gekomen naar behapbare projecten om een stabiele cashflow te realiseren.

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?

Het ministerie van EZ heeft een vertrouwelijk bedrijfseconomisch onderzoek laten uitvoeren door een gespecialiseerd adviesbureau op het businessplan van IHC. Hierin wordt geconcludeerd dat er, na het afgeven van de garantie, voor IHC voldoende rentabiliteit en continuïteitsperspectief bestaat. Het risico dat de Staat loopt is afgewogen tegen de veiligheidsbelangen van de Staat een verantwoord risico.

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?

Conform het staatsteuntoets is een premie berekend voor IHC. Deze ligt in lijn met de premie die op dit moment door het consortium van commerciële banken wordt berekend en zijn daarmee marktconform. Alle premies worden door de onderneming betaald waarvan 50% van de premie wordt doorbetaald aan de Staat. Zoals hierboven wordt beschreven wijkt de premie bepaling op een aantal punten af van de GO-systematiek en ligt de premie hoger dan onder de GO-regeling. Vanwege het risicoprofiel, wordt de premie prudent ingeschat en is de premie die de Staat ontvangt voor de bankgarantiefaciliteit 2,20% en is de premie die de Staat ontvangt voor de garantie op de lening voor werkkapitaal gelijk aan respectievelijk 5,25% of 3,60% afhankelijk van de aflossingssystematiek voor de lening die IHC toepast. Ook is de marktconformiteit van de premie door hetzelfde adviesbureau als de bedrijfseconomische toets uitgevoerd. Daarnaast wordt additioneel aan de premie een dekkende risicovoorziening aangelegd door EZ en Defensie om het risico voor de EZ-begroting te mitigeren, indien de premie toch niet toereikend blijkt.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Een risicoreservering van EUR 30 mln. wordt gevormd. EZ draagt 80% bij aan deze risicovoorziening en het ministerie van Defensie stelt voor de looptijd van de garantie EUR 6 mln. beschikbaar. Indien de garantie niet wordt getrokken zal de EUR 6 mln. + 20% van de ontvangen premie na 5 jaar terugvloeien naar de begroting van het ministerie van Defensie. De inleg van EZ + 80% van de ontvangen premie terug op de EZ-begroting naar de post waar de dekking vandaan kwam. Dit zal onderdeel worden van gesprekken met de FIN, hierbij zal rekening gehouden worden met het risicoprofiel van de GO op het moment dat de garantie afloopt.

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

De looptijd van de garantie is 5 jaar.

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

De regeling zal operationeel worden uitgevoerd door het onderdeel van RVO dat ook de GO regeling uitvoert. Daarnaast worden eventuele uitvoeringskosten betaald uit de uitgavenreeks op de begroting van de EZ-begroting.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

De evaluatie van deze regeling zal worden gestart na aflopen van de garantie.