

Vergaderjaar 2010–2011

31 985

Buitenlands beleid en handelspolitiek

Nr. 4

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2011

Hierbij zend ik bijgaand het evaluatierapport over de Faciliteit Opkomende Markten (FOM)¹, alsmede in deze brief de beleidsreactie hierop.

In de tweede helft van 2010 is, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de FOM door Carnegie Consult BV.

Deze brief gaat in op de belangrijkste bevindingen uit het evaluatierapport, waarna de beleidsreactie op de aanbevelingen wordt gegeven. Centraal hierbij staat de goede toegang tot de faciliteit voor het Nederlands bedrijfsleven, de praktische uitvoerbaarheid en aandacht voor de onnodige administratieve lasten.

In de toelichting worden de hoofdlijnen en de achtergrond van de FOM aangegeven.

Kernpunten

- Het evaluatierapport geeft een positief oordeel over de FOM.
- De FOM is goed ingericht om Nederlandse bedrijven met investeringsplannen in opkomende markten te ondersteunen.
- Het bereik van de FOM onder het bedrijfsleven kan verder worden vergroot.
- Aanpassing van enige modaliteiten verruimt de toegang tot financiering voor de bedrijven.
- De toezichthoudende administratieve functie van het Agentschap NL kan komen te vervallen.
- De FOM dient over de langere termijn weer kostendekkend te zijn.
- Er is voldoende aanleiding om de FOM overeenkomst met de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) te verlengen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Belangrijkste bevindingen uit het evaluatierapport

Het rapport geeft in algemene zin een positief oordeel over de faciliteit en over de organisatie van het proces. De belangrijkste conclusies gaan achtereenvolgens in op: de relevantie, de effectiviteit, het beheer en de uitvoering en de modaliteiten.

Relevantie

De FOM-faciliteit beschikt over een aantal financieringsinstrumenten die Nederlandse ondernemingen in staat stelt activiteiten in opkomende markten te financieren. Daarbij wordt met name gebruik gemaakt van het verstrekken van ongezekerde leningen en achtergestelde leningen. Uit het evaluatieonderzoek is vastgesteld dat de financieringen duidelijk inspelen op een behoefte van bedrijven. Uit onder meer dossieronderzoek en interviews werd vastgesteld dat de FOM additioneel aan de markt was, marktconform werd ingezet en in staat was kapitaal van andere financiers te katalyseren. In die zin kan gesteld worden dat de FOM met haar ter beschikking staand instrumentarium goed ingericht is om ondernemingen met investeringsplannen in opkomende markten op een adequate wijze te ondersteunen.

Effectiviteit

De effectiviteit van de FOM is gemeten aan de bijdrage die de faciliteit heeft geleverd om de investering tot stand te brengen. De effectiviteit wordt in sterke mate bepaald door de groei in het aantal financieringscontracten, de katalyserende werking op overige financiers en de mate waarin de FOM geleid heeft tot vervolginvesteringen.

De FOM-portefeuille bevatte aan het eind van de evaluatieperiode 75 financieringscontracten. Oost-Europa & Centraal-Azië (exclusief de EU-lidstaten) vormen met 1/3 deel nog het grootste deel van de portefeuille. Ofschoon het gebruik van de FOM duidelijk verbeterd is ten opzichte van de voorganger IFOM, is een verhoging van het aantal jaarlijkse nieuwe investeringen niet eenvoudig. Door verdere toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie was de FOM met ingang van 2008 in die landen niet meer mogelijk. Naast dat de kredietcrisis duidelijk van invloed is geweest op het aantal aanvragen, speelt ook de beperkte bekendheid van de FOM bij de potentiële doelgroep een rol. Binnen de FMO is de FOM een uniek product met een directe verbinding naar Nederlandse bedrijven. Het netwerk van de FMO sluit hier minder goed op aan.

Het katalyserende effect dat de FOM heeft gehad op overige financiering, kon worden aangetoond. Een derde van de financieringen heeft op enigerlei wijze geleid tot additionele investeringen door commerciële partijen en dit lijkt een goed resultaat.

De multiplier van de FOM op de totale investeringen door ondernemingen was 1,36 en daarmee beter dan in eerdere (IFOM-)evaluaties.

Beheer en uitvoering

De uitvoering van een investeringsfaciliteit vergt een hoge mate van professionaliteit. In de Nederlandse context zijn er slechts een paar partijen die beschikken over de vereiste professionaliteit. De FMO is een logische keuze, gelet op haar ervaring met financieringen in opkomende markten en ontwikkelingslanden. De FOM-faciliteit neemt binnen de FMO een bijzondere positie in, omdat het als enige afdeling een exclusieve relatie met Nederlandse bedrijven onderhoudt en rechtstreeks kredieten

verstrekt aan betrekkelijk kleine ondernemingen, daar waar het kredietbeoordelingsproces met name is ingericht om relatief grote financieringen te beoordelen. Er is weinig tot geen synergie tussen de FOM-activiteiten en de kernactiviteiten van de FMO volgens haar huidige strategie. Het beheer van de FOM lijkt efficiënter te kunnen.

Een van de uitgangspunten voor de FOM-faciliteit is dat deze revoluerend en op de lange termijn kostendekkend dient te zijn. Het hogerisicokarakter van de FOM, in combinatie met een uitvoeringsvergoeding voor de FMO, maakt dat de FOM in haar huidige vorm over de langere termijn moeilijk volledig kostendekkend zal kunnen zijn.

De toezichthoudende taken op de uitvoering van de FOM is vanuit EL&I gedelegeerd aan het Agentschap NL (AgNL). AgNL voert deze op goede en professionele wijze uit en constateert soms gebreken en onvolledigheden van verliesdeclaraties. De taak van AgNL beperkt zich grotendeels tot een administratieve controle, en omvat geen eigen inhoudelijke analyse. De principiële vraag lijkt gerechtvaardigd of de functie van AgNL in haar huidige vorm en reikwijdte wel noodzakelijk is, mede gelet op de publieke gedelegeerde uitvoerende functie van de FMO en de verantwoording die de FMO al aflegt middels haar (jaar)rapportages en accountantsverklaringen.

Modaliteiten

Er zijn bedrijven die geen gebruik maken van de FOM omdat ze problemen hebben met bepaalde voorwaarden onder de FOM. De (volledig) hoofdelijke garantie, die vaak wordt verlangd van de Nederlandse moedermaatschappij, is een belangrijk obstakel voor veel bedrijven. Ook de verhouding tussen kosten en (door ondernemers gepercipieerd) risico van de financiering zijn soms een belemmering. Er zijn ook FOM-criteria waardoor sommige interessante projecten buiten de boot vallen. Zo is de perceptie bij bedrijven dat minderheidsdeelnemingen volgens de huidige criteria niet kunnen worden gefinancierd. Echter, zolang de Nederlandse onderneming de overwegende zeggenschap heeft over de lokale onderneming, valt deze financiering binnen de criteria.

Tot 2008 was het mogelijk om landen als Bulgarije en Roemenië te financieren onder de FOM. Sindsdien, na toetreding tot de EU, zijn deze landen uitgesloten. Er is nog steeds echter een grote behoefte aan financiering voor deze landen, aangezien er weinig financiering beschikbaar is vanuit de markt.

De FOM-portefeuille kent een relatief groot aantal kredieten met een omvang tussen de € 500 000 en € 1 000 000. Onder de € 500 000 worden echter nauwelijks kredieten verstrekt, terwijl het minimumbedrag € 45 000 is. Zowel EL&I als de FMO maken verlies op kleine kredieten, omdat de kosten van het beheer en de verliezen hoger zijn dan de rentebaten, provisies en andere vergoedingen.

Beleidsreactie op de aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit het evaluatieonderzoek worden in het rapport diverse aanbevelingen gegeven. Op hoofdlijnen kan het kabinet zich vinden in de aanbevelingen. Bij een aantal aanbevelingen gaat het om acties die al door het kabinet in gang zijn gezet.

Het rapport geeft de aanbeveling het palet aan mogelijke financieringstructuren binnen de FOM breder in te zetten dan nu wordt gedaan, zodat de bedrijven (nog) beter bediend kunnen worden. De mogelijke

aanpassingen kunnen liggen in zowel het aanbieden van leningen met (meer) zekerheden als onderpand (minder risico) als ook leningen met een winstdelingscomponent (meer risico). Het merendeel van de verstrekte leningen onder de FOM zijn ongedekte leningen, maar wel met een hoofdelijke aansprakelijkheid van de Nederlandse moedermaatschappij. Vaak zijn zekerheden verpand aan de huisbank. De FMO onderzoekt, in samenwerking met de huisbanken, om waar mogelijk zekerheden in te brengen onder de FOM-lening en daarmee ook (deels) af te kunnen zien van de voor bedrijven mogelijk belemmerende hoofdelijke aansprakelijkheid. FOM-leningen met een winstdelingscomponent worden deels al ingezet, en de FMO zal waar mogelijk dit verder toepassen.

Om het bereik onder de FOM verder te vergroten, beveelt het rapport aan om met name de samenwerking met de banken en de intermediairs te intensiveren. De samenwerkingsovereenkomst tussen de FMO en de Rabobank, die in maart 2010 is afgesloten, zou als voorbeeld kunnen dienen. Bedrijven zullen als eerste contact hebben met hun (huis)banken en intermediairs, waardoor de bekendheid en inpassing van de mogelijkheden van de FOM kunnen toenemen. De FMO heeft afgelopen jaren veel inspanningen verricht om de bekendheid binnen de doelgroep te vergroten, en dit zal de komende tijd ook zijn vruchten moeten afwerpen. De FMO verwacht in 2011 ook samenwerkingsovereenkomsten met andere grootbanken te kunnen afsluiten.

Het rapport geeft aan om de positionering van de FOM in de strategie van de kernactiviteiten van de FMO te bezien. Het netwerk van de FMO zou meer ingezet kunnen worden om de FOM uit te dragen. De directie van de FMO heeft aangegeven de FOM als een waardevol en strategisch product van de FMO te (blijven) zien en de contacten met het Nederlandse bedrijfsleven verder te willen uitbouwen.

Een aanbeveling betreft ook de toezichthoudende administratieve functie van het Agentschap NL (AgNL) te heroverwegen en de verantwoordelijkheid van de uitvoering volledig aan de FMO te delegeren. In overleg met AgNL, de auditdienst van EL&I en de FMO zal worden bezien of op basis van een controleprotocol de verantwoording van de FMO voor de FOM voldoende gewaarborgd zal zijn. De toezichthoudende taak van AgNL zal alsdan eind 2011 komen te vervallen.

Een belangrijk aandachtspunt betreft ook de noodzaak voor een eenduidig overzicht van de performance van de FOM-portefeuille. Waar voorheen deze informatie versnipperd lag bij de betrokken partijen, de FMO, AgNL en EL&I, zal alle informatie betreffende de jaarlijkse performance van de faciliteit en kosten van de regeling in zijn geheel opgenomen dienen te worden in het door de FMO op te stellen jaarverslag van de FOM.

Het evaluatierapport geeft ook een aantal aanbevelingen die meer in de operationele sfeer en op het gebied van de modaliteiten liggen. Deze zijn gericht op aanscherping en verduidelijking van een aantal voorwaarden. Dit betreft aanpassing van het minimumbedrag van de lening waarop de FOM van toepassing kan zijn en de verhouding van zeggenschap in de lokale onderneming. Hieraan zal gevolg worden gegeven. Dit geldt niet voor de impliciete aanbeveling om FOM (weer) open te stellen voor Roemenië en Bulgarije. De doellanden van de FOM vallen buiten de EU.

Het evaluatierapport geeft in de algehele lijn een positief oordeel over de FOM. Dit sterkt het kabinet in het voornemen om de FOM-overeenkomst in 2012 te verlengen. Dit moment zal aangegrepen worden om ook met

name de vergoedingenstructuur weer tegen het licht te houden. Tevens zal daarbij aandacht voor onnodige administratieve lasten en de praktische uitvoerbaarheid van de faciliteit centraal staan.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker

Toelichting

De Faciliteit Opkomende Markten

Met de Faciliteit Opkomende Markten (FOM) stimuleert EL&I investeringen van Nederlandse ondernemingen in opkomende markten door het verstrekken van een garantie aan de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) voor (middel)lange termijnfinancieringen aan lokale dochterondernemingen of joint-ventures van Nederlandse bedrijven.

De financiering bedraagt maximaal € 10 miljoen per investeringstransactie. 80% (en onder voorwaarden 85%) van de financiering wordt door de garantie van EL&I gedekt. De financiering in het kader van de FOM kan het karakter hebben van een lening, een garantie, een achtergestelde lening of een participatie. De looptijd kan variëren van drie tot twaalf jaar. De FMO baseert tarifiering van FOM-financieringen op marktconformiteit en het risicoprofiel van iedere individuele financiering. Landen die in aanmerking komen voor FOM financieringen zijn alle opkomende markten respectievelijk ontwikkelingslanden, uitgezonderd de hoge inkomenslanden.

Jaarlijks worden 10 tot 20 financieringen onder de faciliteit afgesloten. De huidige portefeuille omvat 75 financieringscontracten met een totale hoofdsom aan financiering van ruim € 100 mln. Het totaal beschikbare garantiebedrag voor de financieringen (plafond) bedraagt € 230 mln.

De FOM bestaat sedert 2006 in haar huidige vorm. Voorgangers van de FOM waren de IFOM- en de IFMOE faciliteiten die beiden in essentie dezelfde doelstelling beoogden. Met de omvorming tot de FOM werd een belangrijke stap gezet naar een breder en beter toegankelijk instrument binnen het EL&I kapitaalmarktpakket. Zo vond een verruiming van de doelgroep plaats door ook het grootbedrijf toe te laten tot de faciliteit en de landenlijst uit te breiden.

In 2009 zijn in het kader van de kredietcrisis enige aanpassingen doorgevoerd:

Verhoging van het maximumbedrag per transactie van € 5 mln naar € 10 mln (waarvan verhoging tot € 7 mln structureel).

Verruiming van het totaal beschikbare bedrag (plafond) van € 115 mln naar € 230 mln. (deze verruiming is gerealiseerd door verhoging van de verhouding van reservering en borgstellingsruimte van 1:1 naar 1:2).

De FOM overeenkomst met de FMO is op 1 mei 2006 in werking getreden voor de duur van 6 jaar (april 2012). De evaluatie is daarmee in belangrijke mate bepalend voor eventuele continuering van de faciliteit.