

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID voor de Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL), onderdeel tijdelijke kredietfaciliteit t.g.v. coronacrisis (BL-C) – update januari 2022 i.v.m. verlenging tot 1 juli 2022

Conform het beleidskader risicoregelingen vindt besluitvorming over een nieuwe risicoregeling en/of aanpassing van een bestaande risicoregeling plaats aan de hand van het «Toetsingskader Risicoregelingen». Dit toetsingskader is een update van het toetsingskader voor het onderdeel tijdelijke kredietfaciliteit t.g.v. de coronacrisis van de Borgstelling MKB-landbouwkredieten (Kamerstuk 2020D33819) en betreft de verlenging tot 1 juli 2022.

Inleiding

Beschrijving regeling en voorgestelde wijzigingen

De tijdelijke kredietfaciliteit BL-C voor de landbouw, visserij en aquacultuur zal net als de BMKB-C beschikbaar blijven tot 1 juli 2022, zoals het kabinet in de Kamerbrief d.d. 14 december 2021 (Kamerstuk 2021Z23466) heeft aangekondigd. De regeling is een aparte module binnen de Borgstelling MKB Landbouwkredieten (BL). De inhoud van de tijdelijke regeling (BL-C) in verband met de coronacrisis is niet gewijzigd. Na vaststelling van dit Toetsingskader door de MR zal de regeling conform de Kamerbrief worden opengesteld tot en met 30 juni 2022.

Probleemstelling en rol van de overheid

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

De coronacrisis duurt langer dan bij het opstellen van de BL-C regeling te voorzien was. Op dit moment is er sprake van een vierde golf met de Delta-variant en de Omikron-variant. Waardoor mogelijk meer bedrijven in 2022 nog aanvullende kredieten voor overbrugging van deze crisis nodig hebben.

MKB land- en tuinbedrijven zijn, net als vele andere Nederlandse MKB-en grote bedrijven, getroffen door de coronacrisis. De land- en tuinbouwsector is zowel nationaal als internationaal aanvankelijk geconfronteerd met een forse terugval in de vraag naar hun producten. Dit heeft deels te maken met het sluiten van restaurants en andere horecagelegenheden en het afzeggen van evenementen in binnen- en buitenland (in het bijzonder Azië en Italië), deels ook met toenemende problemen aan grenzen door ingevoerde grenscontroles en/of het sluiten van grenzen. Het gaat in de land- en tuinbouwsector veelal om bederfelijke producten, waarvoor niet zonder meer en zeker niet onder de huidige omstandigheden direct andere afzetkanalen of -markten gevonden kunnen worden of waarvan de productie niet snel afgestemd kan worden op de vraag. Dit heeft tot gevolg dat de prijzen onder druk staan of zelfs dat producten vernietigd worden omdat er geen afzetmogelijkheden zijn. Daarbij komt dat teelten zich niet laten 'uitzetten'. Er moet doorgewerkt worden om over bijv. 8 weken in een gewas dat een heel jaar (bijv. tomaat) of meerdere jaren (bijv. roos) te kunnen oogsten, wat betekent dat de loonkosten doorlopen zonder zekerheid van afzet en inkomsten. Met name in de sierteeltsector is de toestand zorgwekkend, waar sprake is van een acute vraaguitval van 50 procent. Maar ook vanuit andere sectoren zoals de zuivel komen er signalen over afzetproblemen en dalende prijzen. Ook logistiek zijn er knelpunten doordat luchtvaart beperkt wordt of koelcontainers aan de kade blijven staan. Dit heeft een negatief effect op de transport- en opslagkosten. Tot slot werd gevreesd dat er door de coronapandemie onvoldoende arbeidskrachten zouden zijn voor gewasonderhoud en oogst, waardoor hele gewassen/oogsten voor de rest van het jaar verloren zouden gaan.

Ook MKB-visserij- en aquacultuurondernemingen zijn getroffen door de coronacrisis. De visserij en aquacultuursector werd zowel nationaal als internationaal geconfronteerd met een forse terugval in de vraag naar hun producten. De markt voor verse vis, veelal de platvis die in de horeca, retail in binnen-, en buitenland afgezet wordt, stagneert. In het bijzonder de traditionele markten uit Duitsland, Italië, Frankrijk en Spanje nemen niet meer af. Dientengevolge daalden de prijzen voor deze duurere segmenten, waardoor het niet meer loonde om uit te varen. Ook in de garnalen zijn afnamebeperkingen als gevolg van arbeidsbeperkingen in de 'pel-faciliteiten' (garnalen worden in Marokko gepeld). Viskwekers (aquacultuur) verkopen 10 tot 20% van wat zij normaal omzetten. Gevolg is overvolle bassins, die leiden tot financiële en dierenwelzijn problemen. Supermarkten zijn nu de belangrijkste afzetbron voor vissers. Bepaalde vissoorten worden door supermarkten niet ingekocht, vanwege eisen die de branche zichzelf opgelegd heeft. Een groot aantal vissoorten kan daarom niet verhandeld worden. Op de visafslagen was aanvankelijk een omzetsdaling van 30 tot

40% per week. Ook logistiek zijn er problemen bij het vervoeren van vis en bemanningsleden door grenscontroles.

Dit alles leidde ertoe dat er MKB land- en tuinbedrijven en visserij- en aquacultuurbedrijven met liquiditeitsproblemen werden geconfronteerd. Verruiming van de BL met deze tijdelijke kredietfaciliteit voor kortlopende kredieten, waaronder rekening-courant kredieten of overbruggingskredieten, kan MKB-land- en tuinbouwbedrijven en visserij- en aquacultuurbedrijven die kampen met negatieve economische gevolgen van het coronavirus helpen om acute liquiditeitsproblemen tijdelijk te verlichten.

In de loop van 2020 is de markt voor land- en tuinbouw en visserij en aquacultuur sector zodanig hersteld dat er in 2021 nog slechts een tiental bedrijven een beroep heeft moeten doen op de BL-C. Bij het verlengen van het maatregelenpakket past het om bedrijven in deze sectoren die wel met liquiditeitsproblemen als gevolg van de coronapandemie te maken hebben deze faciliteit te blijven bieden om de coronapandemie te kunnen overbruggen.

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

Door het kabinet is een pakket aan maatregelen in het leven geroepen ter bestrijding van de economische gevolgen van het coronavirus. In de kamerbrief van het kabinet van 17 maart 2020 is de verruimde borgstelling voor land- en tuinbouwbedrijven opgenomen. De BL is een generieke regeling van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en komt tegemoet aan een zekerhedentekort bij financiering, zodat financiers ook de land- en tuinbouwbedrijven met liquiditeitstekort kunnen blijven financieren; waardoor ook deze bedrijven de periode van zwaar weer als gevolg van de corona-uitbraak kunnen overbruggen. Omdat de economische situatie in visserij- en aquacultuurbedrijven slecht was vanwege de coronacrisis, rechtvaardigde dit ook aansluiting bij de borgstellingsregeling MKB landbouwkredieten, die daar nog niet in voorzag.

2. *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.*

De Nederlandse land- en tuinbouwsector en visserij- en aquacultuursector zijn van oudsher gefinancierd met familiekapitaal plus bancair krediet. Op dit moment zijn er – zeker voor kortlopend krediet in crisissituaties – geen alternatieve financiers die in deze sector de rol van banken nu over willen nemen. Banken zijn van nature risico-avers, in de zin dat ze zich primair richten op uitzettingen die gekenmerkt worden door (relatief) beperkte risico's (en genoeg nemen met een (relatief) lager rendement), in plaats van zoeken naar uitzettingen met een hoog rendement (en daarbij een hoog risico accepteren).

De organisatie/bedrijfsvoering van de banken is dan ook ingericht op het verstrekken van kredieten met een beperkt risicoprofiel tegen een gematigde rente. Het verstrekken van leningen met een hoog risicoprofiel (en bijbehorende hoge rente) is voor banken ongebruikelijk en past niet in de reguliere kredietverlening naar hun klanten.³ Het past ook niet bij de wijze van funding van de banken, met o.a. direct opvraagbare middelen. De BL is, net zoals de BMKB, zodanig ingericht dat bedrijven met voldoende zicht op rentabiliteit en continuïteit, maar die vanuit het optiek van de bank een te hoog risico kennen vanwege een gebrek aan zekerheden, toch in staat zijn krediet aan te trekken, omdat risico en rendement voor de bank daarmee in overeenstemming komen. Normaliter ligt er een verdienmodel ten grondslag aan een additionele financiering, maar in dit geval (kortlopende leningen met corona-gerelateerde financieringsproblematiek) zal de extra financiering veelal gekenmerkt worden door hogere risico's zonder extra dekking van zekerheden of cashflow waarbij ook het continuïteitsrisico moeilijker in te schatten is.

De regeling heeft vanwege de hoge leverage (de uitkering aan schades is vele malen lager dan het totaalbedrag waarvoor borg wordt gestaan en dus gefinancierd wordt aan het mkb) een duidelijke meerwaarde boven een kasstroom of subsidie. Een borgstelling richting financiers geeft een optimale operationele efficiency: financiers zijn veel beter dan de overheid in staat risico's van land- en tuinbouw financiering te beoordelen en neemt de operationele kosten van bedrijfsfinanciering (feitenonderzoek, bedrijfsanalyse) voor zijn rekening; deze taakverdeling en de daarop afgestemde inrichting van de BL maakt het mogelijk tegen relatief geringe kosten op de expertise van de financier mee te liften. Bij het voorbereiden van het beleid t.a.v. microfinanciering

is de mogelijkheid van een subsidie onderzocht; het bleek echter niet mogelijk om deze zodanig vorm te geven dat daarvan een prikkel uitging om de gewenste leningen te verstrekken zonder dat dit bijzonder forse financiële consequenties voor de overheid zou hebben, die aanzienlijk omvangrijker zijn dan de kosten van garantie of kredietverlening. Benutting van de BL voor corona-gerelateerde problematiek heeft verder een aantal andere voordelen. De BL is een al lang bestaande regeling, waarmee de banken met hun brede kantorennet vertrouwd zijn en weten hoe deze in de praktijk door RVO wordt uitgevoerd. Dat maakt het gebruik van de regeling laagdrempelig en snelle invoering mogelijk. Banken hadden slechts enkele weken nodig voor aanpassing van hun ICT-systemen. Met andere woorden, dit was ook vanuit de uitvoering het beste alternatief.

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

De borgstellingsregelingen onder de verantwoordelijkheden van het Ministerie van EZK en van het Ministerie van LNV behoren tot het generieke instrumentarium dat de Rijksoverheid inzet om de economische gevolgen van de coronacrisis te mitigeren. De openstelling van de BL-C in 2022 is het sluitstuk van de verlenging van de borgstellingsregelingen tot 1 juli 2022.

Risico's en risicobeheersing

4. *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 noodzakelijke inzet en hoogte van BL-C kredieten in de land- en tuinbouwsector is minder groot geweest dan in het voorjaar van 2020 werd ingeschat. Na aanvankelijk een grote wekelijkse stroom aanvragen vlakke de aanvragenstroom in de loop van 2020 af en werd het gemiddelde verleende krediet kleiner. In 2021 ging het om 10 kredieten. In totaal zijn er in 2020 en 2021 211 BL-C kredieten verstrekt, met een totale omvang van ruim € 86 mln. euro waarvoor de rijksoverheid voor ruim € 60 mln. garant staat.

Omdat het gebruik nog ruim binnen het aanvullende garantieplafond van € 180 mln. is gebleven, is de verwachting dat ook de BL-C kredieten tijdens de verlengde openstelling nog binnen de reeds beschikbare gestelde ruimte van € 180 mln. verleend kunnen worden.

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

Het gaat hier om het verlengen van de looptijd van een vangnet, dus minimale inspanning, voor enkele bedrijven die door de lange duur van de coronacrisis in een specifiek marktsegment toch nog in de problemen komen.

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

Zie hierboven: het gaat om het in stand houden van het borgstellings- vangnet ook voor de land- en tuinbouw en de visserij en aquacultuursector voor naar huidige verwachting enkele bedrijven. Sinds de openstelling zijn er nog geen verliesdeclaraties geweest op de afgegeven BL-C borgstellingen.

5. *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?*
6. *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 5. en 6.:

Financiers zijn zeer bepalend bij het risicobeheer; zij lopen voor een deel zelf risico voor de verstrekte kredieten (in het geval van de verruiming een eigen risico van 30%) 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 worden ook achteraf bij de indiening van verliesdeclaraties onder de borgstelling door het RVO.nl gecontroleerd. Een verliesdeclaratie van de financier bij RVO wordt pas gehonoreerd als de financier gedurende het hele financieringsproces juist – als een goed financier en volgens de voorwaarden van de regeling - heeft gehandeld. Jaarlijks wordt 2,5% tot 10% van het ingediende bedrag aan verliesdeclaraties afgekeurd. Daarnaast kan de minister aanpassingen doen in de regeling. Om de effectiviteit van de regeling te waarborgen gebeurt dit in nauwe afstemming met de uitvoerende financiers. Aanpassingen hebben echter geen effect op al afgegeven borgstellingen.

Vormgeving

7. *Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt door het vakdepartement specifiek ingezet?*

De BL-C heeft een eenmalig en bij inpassing van de borgstelling direct te betalen provisie:

- a. 0,5 procent voor starters/overnemers (ondernemer die korter dan 3 jaar de zeggenschap in het bedrijf uitoefent), bij een maximale looptijd van de BL-C tot 2 jaar
- b. 0,75 procent voor starters/overnemers (ondernemer die korter dan 3 jaar de zeggenschap in het bedrijf uitoefent), bij een maximale looptijd van de BL-C tot 4 jaar
- c. 1,5 procent voor alle andere ondernemers bij een maximale looptijd van de BL-C tot 2 jaar
- d. 2,25 procent voor alle andere ondernemers bij een maximale looptijd van de BL-C tot 4 jaar

8. *Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?*

De schade voortkomend uit deze tijdelijke borgstelling voor kortlopende kredieten is eerder ingeschat op € 30 mln. De verlengde openstelling en enkele bedrijven die daardoor aan de portefeuille worden toegevoegd veranderen deze verwachting niet substantieel; doordat de agrosector sneller dan verwacht herstelde en het gebruik van de regeling daardoor minder is geworden dan aanvankelijk verwacht zou het uiteindelijke beslag op de risicovoorziening ook mee kunnen vallen.

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

De openstelling van deze tijdelijke kredietfaciliteit om liquiditeitsproblemen t.g.v. coronacrisis op te vangen was t/m 31 december 2021 en wordt nu verlengd t/m 30 juni 2022. LNV heeft in de periode 1 januari tot goedkeuring Toetsingskader in de MR geen garanties verstrekt aan ondernemers.

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

RVO voert de regeling uit. De verlengde openstelling met naar verwachting enkele gebruikers kan binnen de bestaande uitvoeringsbudgetten opgevangen worden.

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

LNV monitort het gebruik van de speciale corona-overbruggingsinstrumenten. De evaluatie van het BL-C onderdeel kan mogelijk meegenomen worden in de evaluatie van de regeling in 2024 of mogelijk onderdeel worden van een totaal-evaluatie van het economisch corona-instrumentarium indien daartoe besloten wordt.