

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Conform het beleidskader risicoregelingen (dat onderdeel uitmaakt van de begrotingsregels 2018-2021) vindt besluitvorming over een nieuwe risicoregeling (garantie, lening en achterborgstelling) en/of aanpassing van een bestaande risicoregeling plaats aan de hand van het «Toetsingskader Risicoregelingen». Na besluitvorming in de ministerraad wordt het toetsingskader verstuurd aan het parlement.

Inleiding

Beschrijving regeling en voorgestelde wijzigingen

De BMKB geeft een borgstelling van 90% op een borgstellingskrediet (BSK) van maximaal €1,5 mln. per onderneming. Het aandeel van de borgstelling is afhankelijk van de bedrijfscategorie:

- *regulier*: maximaal de helft van het krediet bedraagt BSK (waardoor per saldo 45% overheidsborgstelling¹);
- *starter*: maximaal $\frac{3}{4}$ deel bedraagt BSK met een maximum van € 0,2 mln. (per saldo max. 67,5% overheidsborgstelling²);
- *innovatief*: maximaal $\frac{2}{3}$ deel is BSK (per saldo max. 60% overheidsborgstelling³).

De borgstelling dekt het tekort aan bancaire zekerheden af. Het BSK draagt een hoger risico dan het niet geborgde deel van het krediet.

Per 1 januari 2020 is de regeling als volgt verruimd:

- *PFAS/Stikstof-luik*: Het hogere borgstellingspercentage van per saldo 67,5% geldt ook voor bedrijven in sectoren die zijn getroffen door de PFAS- en/of stikstofproblematiek (tot het maximum BSK van € 1,5 mln.).

Per 16 maart 2020 (met terugwerkende kracht) wordt de regeling als volgt verruimd:

- *Corona-luik*: Onder dit luik worden borgstellingen gebracht voor bedrijven met een rekeningcourant-krediet en overbruggingskrediet met een looptijd van maximaal twee jaar die negatieve economische gevolgen ondervinden van het coronavirus. Dit is in tegenstelling tot het PFAS/Stikstofluik niet sectorgebonden. Het hogere borgstellingspercentage van per saldo 67,5% wordt gehanteerd.

Deze verruiming geldt tot 01-04-2021.

De kredietverstrekker is altijd verplicht een deel krediet te verstrekken voor eigen risico. De ondernemer betaalt een eenmalige provisie bij verkrijging van een borgstellingskrediet. Voor het corona-luik wordt de eenmalige provisie gehanteerd van 3,9%. Dit is hetzelfde percentage voor kredieten in het reguliere luik tot een looptijd van twee jaar. Alhoewel het algehele risico van leningen onder het corona-luik hoger zal zijn, zal de provisiehoogte ook het karakter van een crisismaatregel moeten hebben en daardoor geen hogere premiestelling moeten hebben. Dit om het corona-luik niet onaantrekkelijk voor de banken en ondernemers te maken. Ook gelden praktische redenen. Om het werkbaar te houden en snelle invoering mogelijk te maken wordt de eenmalige provisie hetzelfde gehouden als onder het reguliere luik voor kredieten met een looptijd tot twee jaar.

Voor de leningen onder het corona-luik met een looptijd van maximaal twee jaar gelden de reguliere voorwaarden tot opschorting. Met betrekking tot rente en aflossing van leningen onder het corona-luik wordt aan de bestaande uitvoeringsregels toegevoegd dat het mogelijk is om na de looptijd rente en aflossing te voldoen. Dit om recht te doen aan het karakter van een rekeningcourantkrediet c.q. overbruggingskrediet dat een bulletkarakter kan hebben, waarbij het krediet aan het einde van de looptijd wordt afgelost.

¹ Maximaal 50% van het gehele krediet is BSK. Borg van de overheid op het BSK is 90% (10% eigen risico voor kredietverstrekker). Per saldo is de overheidsborg op het gehele krediet dus 50% maal 90% = 45%.

² Maximaal 75% van het gehele krediet is BSK. Per saldo is de overheidsborg op het gehele krediet dus 75% maal 90% = 67,5%.

³ Maximaal 67% (afgerond) van het gehele krediet is BSK. Per saldo is de overheidsborg op het gehele krediet dus 67% maal 90% = 60%.

Ook wordt de eis van zekerheden losgelaten omdat dit niet past bij het karakter van rekeningcourant-krediet c.q. overbruggingskrediet aangezien hier geen voorraden en/of andere activa als zekerheden van de financiering aan ten grondslag liggen. Als laatste wijziging ten opzichte van het reguliere luik wordt de persoonlijke borgtocht die 25% van de hoogte van het bmkb-krediet verlaagd naar 10%. Deze verlaging maakt de regeling toegankelijk, gebruiksvriendelijker in relatie tot andere kredieten die de ondernemer al dan niet heeft uitstaan bij de financierer/bank en sluit beter aan op de problematiek/karakter van de financiering.

Aan de hand van de voorwaarden van de regeling beslist de kredietverstrekker over inpassing van een BSK. Verstrekte BSK's worden aangemeld bij RVO.nl. Niet-banken dienen nadat zij zijn toegelaten in een proefperiode alle BSK's ter toetsing vooraf voor te leggen aan RVO.nl. Net als bij het PFAS/Stikstof-luik kan ook bij het corona-luik BSK's door de financiers gebruik worden gemaakt om deze door RVO vooraf te toetsen.

In het besef dat de impact van de coronacrisis lastig in te schatten is en dat daarmee de gangbare continuïteitstoets niet toepasbaar is, vraagt dit om een andere aanpak. De bank doet een lichte toets om vast te stellen dat aannemelijk is dat kredietbehoefte corona-gerelateerd is. Bij verliesdeclaratie toetst RVO of dit voldoende aannemelijk is in de toelichting van de bank. Met betrekking tot het continuïteitsperspectief wordt aan de banken gecommuniceerd dat bedrijven onder dit luik voorafgaand aan de coronacrisis niet al een continuïteitsprobleem hebben. RVO zal dit bij een eventuele verliesdeclaratie toetsen.

Voordat de regeling is gepubliceerd is voormelding van borgstellingen bij RVO als gevolg van deze crisismaatregel met terugwerkende kracht vanaf 16 maart 2020 mogelijk tot het moment van publicatie van de gewijzigde regeling in de Staatscourant. Met de voormelding kunnen borgstellingen reeds onder het corona-luik met een verhoogde garantieregime vallen.

Banken die zijn aangesloten bij de BMKB ontvangen elk een quotum (deel van het jaarbudget), gebaseerd op hun gebruik het voorgaande jaar. Het gebruik van het corona-luik lijkt vooralsnog te passen binnen het maximale borgstellingsbudget voor 2020 van de BMKB-regeling (€ 765 mln.). De verwachting nu is dat 200 miljoen euro gebruikt zal worden binnen het corona-luik. In overleg met de banken kan tussentijds met quota worden geschoven. Voor niet-banken die zijn toegelaten tot de BMKB wordt jaarlijks een apart budget gepubliceerd. Hierbij geldt het principe dat wie het eerst komt, het eerst maalt.

Indien een borgstellingskrediet leidt tot een verliesdeclaratie controleert RVO.nl onder andere of bij de kredietverstrekking aan de voorwaarde van voldoende zicht op rentabiliteit en continuïteit van de onderneming was voldaan.⁴

Probleemstelling en rol van de overheid

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

Het mkb wordt getroffen door de coronacrisis. Het negatief effect op de financiering van bedrijven in het algemeen en het mkb in het bijzonder laat zich op dit moment echter moeilijk voorspellen. Het mkb is van grote waarde voor de concurrentiekracht en werkgelegenheid van de economie. Studie maakt duidelijk dat naar mate de gemiddelde bedrijfsgrootte stijgt, de groeivoet van de werkgelegenheid afneemt; het mkb kan terecht tot banenmotor bestempeld worden.⁵ Omdat het mkb moeilijker financiering kan verkrijgen dan grote(re) bedrijven, is de BMKB op het mkb-segment gericht.

Banken geven aan dat steeds meer bedrijven - en dan met name het mkb - in liquiditeitsproblemen komen door de coronacrisis en dat het negatieve effect als gevolg van de coronacrisis wel eens lang kan aanhouden. Banken kunnen bedrijven helpen door tijdelijke verstrekking van een overbruggingskrediet of een ophoging van het Rekening Courantkrediet (RC). Ook opschorting van aflossingen van bestaande kredietlijnen is een mogelijkheid. Normaliter ligt er een verdienmodel ten grondslag aan deze additionele financiering, maar in dit geval zal de extra

⁴ RVO.nl krijgt van de financiers o.a. de volgende stukken: 1) kredietvoorstel plus -toelichting, 2) kredietovereenkomst, 3) verliesdeclaratie waarbij: proces verbaal tav gang van zaken na verlening en bij uitwinning, opgave actuele standen. Aan de hand van deze stukken wordt beoordeeld: was de verlening juist? geen fouten in beheer? klopt het te declareren bedrag? welke verhaalsmogelijkheden resteren er?

⁵ "Determining the contribution of size classes to employment growth"; dr. J.M.P. de Kok en dr. G. de Wit, EIM 2012.

financiering veelal gekenmerkt worden door hogere risico's zonder extra dekking van zekerheden of cashflow waarbij ook het continuïteitsrisico moeilijker in te schatten is.

Op dit moment is de impact voor de banken nog te overzien, maar als de problemen groter worden lopen de banken ook aan tegen grenzen. Wat betreft toegang tot kapitaal is enerzijds bij de banken voldoende liquiditeit beschikbaar om te financieren, maar anderzijds worden de buffers door financiële regelgeving beperkt om klappen op te vangen en willen banken ook niet een te hoog risico op zich nemen. Dit risico kan worden beperkt met het bestaande garantie-instrument BMKB. Voor een kortlopend krediet met een looptijd van maximaal twee jaar is echter een aanpassing van de regeling nodig. Binnen het corona-luik wordt de persoonlijke borgstelling van 25% van het krediet verlaagd tot 10%. Met inachtneming van de wijzigingen genoemd in de inleiding blijven de regels voor de BMKB verder hetzelfde als binnen het reguliere luik.

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

De BMKB is een generieke regeling van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en komt tegemoet aan een zekerhedentekort bij financiering zodat financiers het mkb kunnen blijven financieren. Het kabinet heeft in de Kamerbrief van 12 maart 2020 een aantal maatregelen aangekondigd voor burgers en bedrijven ter bestrijding van het coronavirus en de (economische) gevolgen daarvan. Eén van deze maatregelen is het creëren van een luik onder de BMKB voor bedrijven die getroffen zijn door de coronaproblematiek. Onder het luik worden financieringen toegelaten om opgetreden liquiditeitsproblemen te verzachten van in de kern gezonde mkb-bedrijven. Dit kan ervoor zorgen dat het bedrijf met een kortlopende faciliteit geholpen is om de crisis te doorstaan.

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.*

Het Nederlandse mkb is van oudsher sterk afhankelijk van bancaire krediet. Op dit moment zijn er – zeker voor de kleinere bedragen – onvoldoende alternatieven voor deze bancaire financiering. 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.⁶ Het past ook niet bij de wijze van financiering van de banken, met o.a. direct opvraagbare middelen. De BMKB is zodanig ingericht dat bedrijven met voldoende zicht op rentabiliteit en continuïteit, maar die vanuit de 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 hefboomwerking (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 mkb-financiering te beoordelen en nemen de operationele kosten van bedrijfsfinanciering

⁶ Het maximale risico en bijbehorende rente die de bank accepteert verschilt per bank en behoort tot het bedrijfsgeheim. Verschillende EIM MKB financieringsmonitors, en interviews met banken in het kader van de BMKB beleidsevaluatie 2005-2010 door Carnegie Consult, maken echter duidelijk dat banken zich begeven in het segment met relatief beperkte risico's en bijbehorende lagere rentepercentages.

(feitenonderzoek, bedrijfsanalyse) voor hun rekening; deze taakverdeling en de daarop afgestemde inrichting van de BMKB 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 BMKB voor corona-gerelateerde problematiek heeft verder een aantal andere voordelen. De BMKB 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 aangepaste regeling laagdrempelig en snelle invoering mogelijk. Banken denken enkele weken nodig te hebben tot aanpassing van hun ICT-systemen. Met andere woorden, een alternatief stuit op veel (praktische) bezwaren.

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

Dit gebeurt niet. EZK kent verschillende instrumenten (zowel garanties als leningen) die zich richten op bedrijfsfinanciering, maar de BMKB is de enige regeling die zich richt op de vreemd vermogen financiering van het mkb met een financieringsbehoefte van kleine kredieten tot kredieten van €3 mln. In de bestaande BMKB zijn er luiken voor regulier, starter, innovatief en klein krediet. De verruiming past naar verwachting binnen het bestaande borgstellingsbudget van €765 mln.

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 inschatting is dat de benutting van het corona-luik gedurende een jaar ca. € 200 mln. zal bedragen, waarmee ca. € 300 mln aan kredieten door financiers beschikbaar komt voor het mkb. Deze inschatting is gebaseerd op basis van een inschatting van banken en ervaring van RVO/EZK. Hierbij wordt er rekening mee gehouden dat een deel van de bedrijven gebruik kan maken van de al bestaande verruiming van de BMKB gericht op borgstellingskredieten tot €200.000,-.

- b. *Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?*
c. *Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?*

Beantwoording 5. b. en c. Gezien het lange bestaan van de regeling (sinds 1915) is er ruime ervaring met het omgaan en beheersen van risico bij het afgeven van borgstellingskredieten. Het feit dat de regeling altijd een deel van het risico bij de financier laat, maakt dat deze een belang heeft bij het zo goed mogelijk inschatten en beheersen van het risico.

Als wordt gekeken naar het langjarig gemiddelde van schades per jaar van verstrekking, is dit gerelateerd aan een gemiddeld verwacht uitstaand obligo van €2,15 miljard. Met een netto verliespercentage van 1,57% levert dit een jaarlijkse schade op van €34 miljoen. Momenteel ligt dit obligo overigens lager op ca. €1,8 miljard. De starters en innovatieve bedrijven kennen hogere verliespercentages dan de gevestigde ondernemers. Waarschijnlijk geldt dit ook voor het corona-luik, maar dat is nog niet vast te stellen. De verwachting is dat de omvang van het corona-luik beperkt blijft (zie 5a.) hierdoor blijft het totale risico beheersbaar. De schade binnen het corona-luik wordt bij benutting van € 200 mln. garantieruimte ingeschat op maximaal € 23 mln.

Langjarig kent de Staat meer uitgaven dan inkomsten in het kader van de regeling. De borgstellingsprovisie is gebaseerd op de bestaande begrotingsruimte van €10,5 mln. en derhalve niet volledig kostendekkend. Uit deze begrotingsruimte moeten ook de uitvoeringskosten gedekt worden. Vooralsnog wordt er vanuit gegaan dat de benutting van dit extra luik binnen de bestaande garantieruimte (€ 765 mln per jaar) van de BMKB kan worden geacommodeerd.

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?*
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?*

Beantwoording 6 en 7.: 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 32,5%) 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 staatssecretaris 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

8. *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?*

Momenteel is de eenmalig en bij inpassing van de borgstelling direct te betalen provisie als volgt:

- a. 3,90 procent indien de overeenkomst van borgtocht een bedrijfsborgstellingskrediet betreft met een looptijd van niet langer dan twee jaar,
- b. 4,25 procent indien de overeenkomst van borgtocht een bedrijfsborgstellingskrediet betreft met een looptijd van meer dan twee jaar, maar niet langer dan vier jaar,
- c. 5,85 procent indien de overeenkomst van borgtocht een bedrijfsborgstellingskrediet betreft met een looptijd van meer dan vier jaar, maar niet langer dan zes jaar,

De gedachte achter het koppelen van de premie aan de looptijd is dat de ondernemer een vergoeding betaalt voor de periode dat deze middels het verkrijgen van een borgstellingskrediet een beroep doet op de Staat. Aangezien deze provisie vanwege het beperken van de administratieve lasten bij de financier eenmalig bij de verstrekking van de borgstelling wordt geïnd, loopt deze op naar mate de looptijd langer is. De provisie voor het corona-luik (3,9%) is gelijk aan het provisie-percentage voor het reguliere luik tot 2 jaar.

9. *Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?*

Er is een begrotingsreserve voor de BMKB ingesteld. De huidige omvang van de begrotingsreserve is € 108 mln.

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

De horizonbepaling voor de BMKB-regeling is 1 juli 2022. Het corona-luik staat een jaar open tot 1 april 2021.

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

De uitvoering wordt gedaan door RVO.nl. De totale uitvoeringskosten (alle luiken) voor de BMKB is ca. €2 mln. per jaar.

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

De BMKB is als geheel over de periode 2011-2015 geëvalueerd door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van Economische Zaken, Financiën, RVO.nl, DNB, CPB en onafhankelijke leden, de heer C. Koopmans (SEO, tevens voorzitter) en de heer A. Verberk (UvA).

De volgende evaluatie van de BMKB (inclusief PFAS/Stikstof-luik en corona-luik) zal plaatsvinden in 2021/2022 over de periode 2016-2020. In de evaluatie zal informatie worden betrokken van RVO.nl, de uitvoerende financiers, enquêtes onder ontvangende ondernemers en interviews met marktpartijen. Indien mogelijk zal hierbij een kwantitatieve analyse worden uitgevoerd.