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». Dit toetsingskader betreft de verlenging van de coronaonderdelen van de regeling Borgstelling MKB-kredieten (BMKB). De periode tussen 31 december en de goedkeuring van de MR zal de regeling dus niet actief zijn. De verlenging van de coronaonderdelen in de BMKB tot 1 juli 2022 vergt geen extra garantiebudget. In de begroting 2022 is 765 miljoen opgenomen voor de BMKB en dit is voldoende. De BMKB-regeling heeft 1 juli 2022 als vervaldatum en wordt momenteel geëvalueerd. Het evaluatierapport zal in Q2-2022 met een beleidsvoorstel aan de Kamer worden voorgelegd.

Inleiding

Beschrijving regeling en voorgestelde wijzigingen
De regeling Borgstelling MKB-kredieten (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% overheidsborgstelling[1]);
- *starter*: maximaal ¾ deel bedraagt BSK met een maximum van € 0,2 mln. (per saldo max.67,5% overheidsborgstelling[2]);
- *innovatief*: maximaal 2/3 deel is BSK (per saldo max. 60% overheidsborgstelling[3]).
De borgstelling dekt het tekort aan bancaire zekerheden af. Het BSK draagt een hoger risico dan het niet geborgde deel van het krediet.

Per 16 maart 2020 is de regeling als volgt verruimd:
- *Corona-luik:* Onder dit luik worden borgstellingen gebracht voor bedrijven voor met een looptijd van maximaal vier jaar die negatieve economische gevolgen ondervinden van het coronavirus. Het hogere borgstellingspercentage van per saldo 67,5% wordt gehanteerd.

Deze verruiming geldt tot 1 juli 2022 (vervaldatum BMKB).

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 2% voor een looptijd tot en met 2 jaar en 3% voor een looptijd langer dan 2 jaar, tot en met 4 jaar.

Voor de leningen onder het corona-luik met een looptijd van maximaal vier jaar gelden de reguliere voorwaarden tot opschorting (maximaal 8 kwartalen). Met betrekking tot rente en aflossing van leningen onder het corona-luik is 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 rekening-courantkrediet c.q. overbruggingskrediet dat een bulletkarakter kan hebben, waarbij het krediet aan het einde van de looptijd wordt afgelost.

Ook is onder het corona-luik 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 is de persoonlijke borgtocht, die 25% van de hoogte van het bmkb-krediet bedraagt, verlaagd naar 10%. Deze verlaging maakt de regeling toegankelijk,

[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%.

gebruiksvriendelijker in relatie tot andere kredieten die de ondernemer al dan niet heeft uitstaan bij de financier/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. Ook bij het corona-luik kan door de financiers gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om de BSK's vooraf door RVO te laten 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 een eventuele 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 hadden. RVO zal dit bij een eventuele verliesdeclaratie toetsen.

Banken die zijn aangesloten bij de BMKB ontvangen elk een quotum (deel van het jaarbudget), gebaseerd op hun gebruik het voorgaande jaar. 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 BSK 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 is voldaan.[4]

Naast de verlenging van de BMKB-C module wordt beoogd de BMKB-regeling op enkele onderdelen aan te passen om te voldoen aan EU-wetgeving op gebied van kapitaalvereisten aan banken, de Capital Requirements Regulation ("CRR"). Verder in het toetsingskader volgt een toelichting op de aanpassing van de regeling aan de CRR.

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 bedrijven - en dan met name het mkb - in liquiditeitsproblemen kunnen 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 financiering veelal gekenmerkt worden door hogere risico's zonder extra dekking van zekerheden of cashflow, waarbij ook het continuïteitsrisico moeilijker in te schatten is.

[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.

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 aan. 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. 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[6] 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. In de brief van 14 december jl. heeft het kabinet aangekondigd het coronaluik van de BMKB te willen door te laten lopen tot en met 30 juni 2022[7].

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.

Met betrekking tot a: Het Nederlandse mkb is van oudsher sterk afhankelijk van bancair 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 genoegen 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.[8] 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 worden gebracht. 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.

Met betrekking tot b: De regeling heeft vanwege de hoge hefboomwerking (de uitkering aan schades is vele malen lager dan het totaalbedrag waarvoor borg wordt gestaan en dus

[6] Zie kamerbrief van 12 maart 2020: Noodpakket banen en economie
[7] Zie kamerbrief van 14 december 2021: Steunpakket in het eerste kwartaal van 2022 | Tweede Kamer der Staten-Generaal
[8] 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.

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 (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.

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 naast de KKC-regeling[9] de enige regeling die zich richt op de vreemd vermogen financiering van het mkb met een financieringsbehoefte van kleine kredieten tot €3 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?*

Per 30 september 2021 zijn volgens de cijfers van RVO 4.353 BMKB-C leningen verstrekt waarbij de Staat garant staat voor een totaalbedrag van € 484 miljoen. Het garantieplafond van de BMKB inclusief het coronaluik bedraagt voor 2022 € 765 mln.

   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. In de periode 2009-2015 (de nasleep van de kredietcrisis) waren de schades aanzienlijk hoger. Sinds 2018 is de jaarlijkse schade gedaald naar € 17 mln in 2020. 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. Voor het opvangen van eventuele schades is in het voorjaar van 2020 een kasbuffer beschikbaar gesteld van € 203 mln. Hier is al een deel van teruggevloeid naar het algemene beeld. De stand van de kasbuffer was november 2021 € 89.6 mln.

[9] KKC = Klein Krediet Corona garantieregeling (95% staatsgarantie op microkredieten tot € 50.000

Langjarig kent de Staat meer uitgaven dan inkomsten in het kader van de regeling. Overigens was in de periode 2016-2020 wel sprake van volledige kostendekking. De borgstellingsprovisie voor het coronaluik is niet volledig kostendekkend. Structureel is voor de BMKB ca. 11 mln begrotingsruimte beschikbaar. Uit deze begrotingsruimte moeten ook de uitvoeringskosten van ca. € 2 mln per jaar gedekt worden.

6. *Welke risico-beheersende en risico-mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettair 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 RVO.nl gecontroleerd. Een verliesdeclaratie van de financier bij RVO.nl 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

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?*

Voor het Coronaluik van de BMKB geldt een premie van 2% voor borgstellingen met een looptijd tot en met 2 jaar en een premie van 3% voor borgstellingen met een looptijd van langer dan 2 jaar tot en met maximaal 4 jaar. De premie is niet geheel kostendekkend, maar passend binnen de hiervoor geldende staatsteunkaders. Voor het opvangen van eventuele schades is aanvullend op de premie-inkomsten een buffer beschikbaar. Stand van de begrotingsreserve was op november 2021 € 89.6 mln

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.

Vooralsnog wordt de verlenging gedekt binnen de 203 mln. die eerder beschikbaar is gesteld voor de BMKB-C. Op basis van de benutting in 2020 en 2021 en de verwachte benutting in 2022 lijkt de buffer vooralsnog toereikend.

9. *Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?*

Er is een begrotingsreserve voor de BMKB ingesteld. De omvang van de begrotingsreserve was ultimo 2019 € 108 mln. In het voorjaar van 2020 is voor het opvangen van verliezen in het kader van het coronaluik van de BMKB een kasbuffer van € 203 mln. beschikbaar gesteld. Bij de

Najaarsnota 2021 is € 125 mln teruggevloeid naar het algemene beeld. De stand van de begrotingsreserve was daarna € 89.6 mln Bij onderuitputting na definitieve beëindiging van de BMKB-C vloeien de middelen (storting en premie) uit de risicovoorziening terug naar het algemene beeld.

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

De horizonbepaling voor de BMKB-regeling, waaronder ook het corona-luik, is 1 juli 2022.

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 over de periode 2016-2020 is recent van start gegaan. In de evaluatie zal informatie worden betrokken van RVO.nl, de uitvoerende financiers, enquêtes onder ontvangende ondernemers en interviews met marktpartijen. Hierbij wordt ook een kwantitatieve analyse uitgevoerd. Naar verwachting zal omstreeks 1 april 2022 een evaluatierapport worden opgeleverd en zal dit in Q2-2022 met een beleidsvoorstel aan de Kamer worden voorgelegd.