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
Het kabinet heeft een breed pakket aan regelingen opgesteld om ondernemers te ondersteunen tijdens de coronacrisis. Deze regelingen zijn echter niet geschikt voor micro-ondernemingen1 met een financieringsbehoefte tussen €10.000 en €50.000. Om ervoor te zorgen dat deze doelgroep van bedrijven bereikt wordt, is de regeling Garantie Klein Kredieten Corona (KKC) opgesteld. Onder de regeling wordt 95% van het kredietbedrag dat kredietinstellingen verstrekken aan ondernemingen gegarandeerd door de Staat. De Staat ontvangt een eenmalige premie van 2% voor deze garantie en de kosten die financiers aan de ondernemers mogen doorrekenen als zij gebruik maken van deze garantieregeling zijn gemaximeerd op 4% van het kredietbedrag. Het doel van de regeling is om zoveel mogelijk kleine ondernemingen te bereiken die als gevolg van de coronacrisis liquiditeitsbehoeftes hebben. Door een groot gedeelte van de risico's op zich te nemen en alleen toe te staan dat de handelingskosten van de financiers kunnen worden doorgerekend aan de klanten, wil de Staat zo gunstig mogelijke condities creëren voor deze groep ondernemingen die normaal gesproken niet of nauwelijks in aanmerking zou komen voor kredietfinanciering. De KKC-regeling zal verlengd worden tot en met 30 juni 2022, in lijn met de verlenging van het tijdelijk Staatssteunkader van de Europese Unie ("TSSK").

Probleemstelling en rol van de overheid

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

   Uitvraag bij banken leert dat bedrijven die relatief kleine bedragen aan financiering nodig hebben, hier nog moeilijker aan kunnen komen als gevolg van de coronacrisis. Deze kleine ondernemingen zijn daarmee extra kwetsbaar als gevolg van de coronacrisis. Het kabinet heeft dan ook deze nieuwe regeling opgesteld om specifiek deze groep bedrijven aan liquiditeit te helpen tegen relatief gunstige condities.

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

   Het mkb is van grote waarde voor de concurrentiekracht en werkgelegenheid van de economie. Het kabinet richt zich op liquiditeitssteun voor bedrijven in de verschillende steunpakketten. Dit gebeurt onder andere met de garantieregelingen BMKB-C en GO-C. Echter blijkt met deze regelingen een doelgroep niet te worden bereikt die zonder overheidsinzet niet aan financiering komt. Het mkb -en dan met name het microbedrijf (tot 10 werkzame personen) - wordt getroffen door de coronacrisis. Financiële buffers om deze crisis op te vangen ontbreken vaak. De financieringsproblematiek is grofweg in drie categorieën onder te verdelen. Eén is de verslechtering van toekomstperspectief van bedrijven als gevolg van vraagonzekerheden of vraaguitval. Dit heeft vooral zijn weerslag op nieuwe investeringen. Twee is de financieringsbehoefte die ontstaat door weggevallen omzet, mogelijk in combinatie met beperkte mogelijkheden om in kosten te snijden van activiteiten die met vreemd vermogen zijn gefinancierd. Uitstel/opschorting van aflossingen en/of renteverplichtingen kan de financiële positie van de ondernemingen verlichten. De derde categorie ligt in het verlengde van twee. Hier is sprake van wanneer naast of in plaats van het beperken van de uitgaven voor rente en/of aflossing er sprake is van een additionele liquiditeitsbehoefte c.q. kredietruimte ter overbrugging van een tijdelijke, onzekere periode. De KKC-regeling is gericht op deze derde categorie financieringen. Hetzelfde geldt voor de BMKB-C waarbij de ervaring ons leert dat deze voor

[1] Financieringsmonitor 2019.

grotere mkb-kredieten wordt ingezet (gemiddeld 120.000 euro, maximaal 1.500.000 euro). .

Voor al de genoemde categorieën geldt; hoe kleiner het bedrijf en de financiering, hoe minder de bank genegen is om te voorzien in de financieringsbehoefte als gevolg van verhoogde financieringsrisico's en naar verhouding hogere handling kosten van de banken. Dit heeft de NVB ook aan de Staat duidelijk gemaakt. Om deze reden is vanuit de overheid extra inzet nodig in termen van garantstelling aan de onderkant van de financieringsmarkt, aanvullend op de BMKB-C. Normaliter ligt er een verdienmodel ten grondslag aan deze additionele financiering, maar bij de kleine kredieten zal -nog sterker dan bij BMKB-kredieten- 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 overheidsgarantstelling worden banken en andere financiers toch in staat gesteld deze groep te bedienen.

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, dat geldt voor allebei de vragen. Het kabinet heeft een breed pakket aan regelingen opgesteld om ondernemers te ondersteunen tijdens de coronacrisis. Voorbeelden zijn de verruiming van de borgstelling midden- en kleinbedrijf (BMKB-C) en van de Garantie Ondernemingsfinanciering regeling (GO-C). Naast deze regelingen verschaft het kabinet financiële ondersteuning aan andere initiatieven; te denken valt aan allerlei maatregelen in de fiscale sfeer zoals belastinguitstel en subsidies als de NOW en TVL, de tijdelijke crisismaatregel van Qredits en het Programma Corona-Overbruggings Lening (COL), gericht op de verschaffing van overbruggingskrediet aan start- en scale-ups en andere bedrijven die geen bancaire kredietrelatie hebben en naast krediet veelal ook behoefte hebben aan coaching. Echter, de 'onderkant' van de markt aan bedrijven die liquiditeit nodig hebben tussen €10.000 en €50.000 komen moeilijk in aanmerking onder de bestaande regelingen die veelal gericht zijn op hogere financieringsbedragen of specifiek op startende bedrijven. Hiervoor is de KKC opgetuigd. De relatief kleine financieringsomvang in verhouding tot de handelingskosten maakt dat dit type ondernemingen doorgaans sowieso moeilijk aan financiering komt; banken beschouwen dit als een te risicovol segment. Aangezien de Staat garant staat voor verreweg het grootste deel van de risico's die de financiers lopen (95%); kan financiering van deze groep aan onderneming plaatsvinden tegen relatief gunstige voorwaarden. Daarbij speelt ook mee dat het gaat om een relatief grote groep ondernemers. Om die reden kunnen banken binnen deze regeling ook met een deels geautomatiseerde kredietbeoordeling werken.

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

   Het ministerie van EZK kent verschillende instrumenten (zowel garanties als leningen) die zich richten op bedrijfsfinanciering. Naast de KKC zijn zowel de GO(-C)-regeling als de BMKB(-C) regelingen die zich ook richten op financiering van vreemd vermogen en die ook recent vanwege de coronacrisis zijn verruimd. De GO(-C)-regeling richt zich op het boven-segment van het mkb en (middel)grote ondernemingen (leningen vanaf € 1,5 mln. tot maximaal € 150 mln. per onderneming). De maximale borgstelling onder de BMKB(-C) betreft €1,5 mln. en heeft formeel geen ondergrens. De KKC richt zich op financiering tussen de €10.000 en €50.000. Het deel dat gebruik maakt van de KKC zal geen gebruik maken van de BMKB(-C).

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?

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?

De inschatting van de budgettaire gevolgen van de uiteindelijke regeling zijn voor een belangrijk deel opgesteld op basis van het verwachte bereik van de regeling, premie-inkomsten en mogelijke verliezen als gevolg van het kredieten en het risico dat sommige leningen niet volledig terugbetaald kunnen worden. Voor de openstelling in 2021 is €250 mln. garantieruimte ter beschikking gesteld. Hiervan is slechts € 26 mln. benut. Verklaring hiervoor is de zeer ruime benutting van NOW, TVL en belastinguitstel. Het voorgenomen garantieplafond voor 2022 bedraagt € 100 mln. Het verwachte verlies wordt ingeschat op 25%. De Staat ontvangt een eenmalige premie van 2%. Ter afdekking van eventuele verliezen is in het voorjaar van 2020 een kasbuffer van €164 mln. beschikbaar gesteld. Aangezien de benutting van de regeling in 2020 fors lager lag dan de aanvankelijke verwachtingen (vanaf de start van de regeling zijn volgens ca. 2.000 KKC-leningen verstrekt voor een totaalbedrag van € 65 mln.), is deze buffer afgeroomd. Een aanzienlijk deel is teruggestroomd naar het algemene beeld. Stand van de begrotingsreserve bij de Najaarsnota 2021 was € 24.8 mln. In het voorjaar van 2022 zal de begrotingsreserve herijkt worden. Aangezien de financiering van de betreffende groep ondernemingen relatief risicovol is, is het waarschijnlijk dat de Staat een financieel risico loopt met deze regeling. De insteek is om de betreffende ondernemingen te helpen aan financiering. De kredieten hebben een reguliere looptijd van 5 jaar.

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 bij vraag 6 en 7: Het belangrijkste risico-beheersende middel is dat de Staat samenwerkt met kredietverschaffers. De overheid staat garant voor 95% van de risico's, de andere financiers voor 5%, waardoor er een prikkel bij de andere financiers is om goed te selecteren welke bedrijven een krediet toegewezen krijgen. Het samenwerken met andere financiers zorgt er niet alleen voor dat zij een gedeelte van de risico's op zich nemen, maar ook dat gebruik kan worden gemaakt van de expertise van die groep bij de beoordeling van kredieten. Daarmee kunnen op efficiënte wijze leningen worden verschaft aan in de kern gezonde bedrijven. Ten slotte geldt ook dat met ondernemers een persoonlijke borg wordt afgesproken van 10% van de lening. Het merendeel van de ondernemers kent echter een rechtsvorm waarbij de ondernemer wettelijk 100% persoonlijk borg staat. Dit leidt ertoe dat zij een prikkel hebben om niet zomaar een krediet aan te vragen en te zorgen dat de verkregen gelden goed worden ingezet. Tenslotte geldt in het geval van een zogenoemde default van de leningen, dat de waarde van de uitgewonnen onderpanden/activa voor 95% bij de Staat terecht komt.

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?

De Staat ontvangt eenmalig een premie van 2% over de omvang van toegewezen kredieten. De premie is niet kostendekkend en ook niet marktconform, maar past binnen het tijdelijk staatssteunkader van de EU. De premie wordt door de kredietverstrekkers in rekening gebracht en doorgerekend aan de klanten. Ter afdekking van eventuele verliezen is in het voorjaar van 2020 een kasbuffer van €164 mln. beschikbaar gesteld. Een aanzienlijk deel hiervan is teruggestroomd naar het algemene beeld. Stand van de

begrotingsreserve bij de Najaarsnota 2021 was € 24.8 mln. In het voorjaar van 2022 zal de begrotingsreserve herijkt worden

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

   Ultimo 2020 bedroeg de risicovoorziening €164,8 mln. Dit betreft de beschikbaar gestelde kasbuffer van €164 mln. en de ontvangen premies in 2020. De risicovoorziening is bedoeld voor het opvangen van verliesdeclaraties en de verevening van premieontvangsten en schadebetalingen over de looptijd van de regeling. In 2021 is de omvang van de kasbuffer herijkt. De stand van de begrotingsreserve bij de Najaarsnota 2021 was € 24.8 mln. In het voorjaar van 2022 zal de begrotingsreserve herijkt worden.

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

    De regeling vervalt per 30 juni 2022 gelijk aan het tijdelijk staatssteunkader van de EU. Onder de regeling kunnen leningen worden afgesloten met een maximale reguliere looptijd van 5 jaar.

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

    De regeling staat open voor alle kredietverstrekkers die aan de voorwaarden voldoen en daarvoor geaccrediteerd zijn door RVO; bancair en non-bancair. Verschillende banken (ABN AMRO, Volksbank, ING, Rabobank, Triodos) bieden de regeling aan. Er is afgesproken dat de kosten die financiers aan de ondernemers mogen doorrekenen als zij gebruik maken van deze garantieregeling is gemaximeerd op 4% van het kredietbedrag. De uitvoeringskosten voor RVO in 2021 betreffen €275.000. De kosten worden gedekt binnen de € 5 mln. die in 2021 beschikbaar is voor de uitvoeringskosten van de KKC, BMKB-C en GO-C.

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

    De evaluatie van de KKC regeling vindt regulier plaats, net zoals geldt voor alle andere regelingen. Deze worden eens in de vijf jaar geëvalueerd. Derhalve zal de eerste evaluatie in beginsel plaatsvinden in 2025, tenzij op een eerder moment uit de uitvoering van de regeling blijkt dat op basis van de dan beschikbare data steekhoudende conclusies kunnen worden getrokken, of eerder indien de regeling voor 2025 komt te vervallen. In de evaluatie zal informatie worden betrokken van RVO, de uitvoerende financiers, enquêtes onder ontvangende ondernemers en interviews met marktpartijen. Indien mogelijk zal hierbij een kwantitatieve analyse worden uitgevoerd.