

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Conform het beleidskader risicoregelingen (dat onderdeel uitmaakt van de begrotingsregels 2022-2025) 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. Dit toetsingskader betreft de verlenging en aanpassing van de regeling Borgstelling MKB-kredieten (BMKB) tot 1 juli 2027.

De evaluatie van de BMKB 2015 - 2020 is in het tweede kwartaal van vorig jaar aan de Tweede Kamer aangeboden, in combinatie met de evaluaties van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen en Qredits.¹ Vooruitlopend op de implementatie van de aanbevelingen uit de evaluatie werd de BMKB-regeling vorig jaar met 1 jaar verlengd. Nu de aanbevelingen zijn gewogen en opgevolgd wordt de regeling met 4 jaar verlengd tot 1 juli 2027. Een aanbeveling die niet is opgevolgd, is de verlaging van de provisie. In 2023 zal er een onafhankelijke expert worden aangesteld die een aanbeveling zal doen over de voorgestelde provisies van alle luiken. Op basis van de uitkomsten van dit advies, zal als daar aanleiding tot is, leiden tot een tussentijdse aanpassing van de regeling.

Inleiding

Beschrijving regeling en voorgestelde wijzigingen

De BMKB is één van de oudste (1915) overheidsregelingen in Nederland. Het doel van de regeling is om kleine en middelgrote bedrijven (mkb) die in de kern gezond zijn qua rentabiliteit en continuïteit, maar te weinig zekerheden hebben, te ondersteunen bij het verkrijgen van krediet dat men anders niet zou hebben gekregen.

In het afgelopen jaar zijn de aanbevelingen uit de evaluatie van de BMKB 2015 – 2020 gewogen en grotendeels opgevolgd. De volgende aanbevelingen uit de evaluatie zijn opgevolgd: 1) het luik voor de BMKB-Groen is geïntroduceerd; 2) de regeling is aangepast om beter aan te sluiten op gedigitaliseerde processen bij financiers; 3) subjectieve criteria zijn in overleg met de financiers geobjectiveerd; en 4) de regeling is toegankelijker gemaakt voor kleine kredieten. Een aanbeveling die niet is opgevolgd, is het samenvoegen van luiken. Uit gesprekken met financiers bleek dat dit voor de regeling toch niet wenselijk is. De luiken die logischerwijs het meest op elkaar leken en samengevoegd konden worden, waren het starters- en klein kredietluik. Samenvoeging hiervan zou er echter toe leiden dat verruimde steun ten behoeve van starters of klein krediet komt te vervallen, dit is niet wenselijk. De andere luiken waren te verschillend qua doel en kenmerk om samen te voegen. Daarnaast wordt de grens voor het klein krediet- en startersluik verhoogd van € 200.000 naar € 250.000 en de aflossingsvrije periode (grace periode) wordt met twee kwartalen verlengd. Verhoging van de luiken beoogt betere aansluiting bij de kredietverlening waar de kredietbedragen zijn toegenomen. Verruiming grace periode anticipeert op de ervaring dat ondernemers langere tijd nodig hebben om de gefinancierde investering in exploitatie te brengen, dit is o.a. het gevolg van langere trajecten bij verbouwing en nieuwbouw.

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% overheidsborgstelling);²
- *starter*: maximaal 3/4^e deel bedraagt BSK met een maximum van € 0,25 mln. (per saldo max. 67,5% overheidsborgstelling);³
- *innovatief*: maximaal 2/3^e deel is BSK (per saldo max. 60% overheidsborgstelling);⁴
- *groen*: maximaal 3/4^e deel bedraagt BSK met een maximum van € 1,5 mln. (per saldo max. 75% overheidsborgstelling);

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

¹ Evaluatie BMKB 2015-2020 Panteia.

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

⁴ Maximaal 67% (afgerond) van het gehele krediet is BSK. Per saldo is de overheidsborg op het gehele krediet dus 67% maal = 60%.

De kredietverstrekker is altijd verplicht een deel van het krediet te verstrekken voor eigen risico. De ondernemer betaalt een eenmalige provisie bij de verkrijging van een borgstellingskrediet.

Indien een borgstellingskrediet leidt tot een verliesdeclaratie controleert RVO onder andere of bij de kredietverstrekking aan de voorwaarde van voldoende zicht op rentabiliteit en continuïteit van de onderneming was voldaan.¹

Probleemstelling en rol van de overheid

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

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.² Omdat het mkb moeilijker financiering kan verkrijgen dan grote(re) bedrijven, is de BMKB specifiek op het mkb-segment gericht.

De BMKB heeft als doelstelling mkb-bedrijven die in de kern gezond zijn qua rentabiliteit en continuïteit, maar te weinig zekerheden hebben, te ondersteunen bij het verkrijgen van krediet dat men anders niet zou hebben gekregen.

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. De BMKB zorgt ervoor dat mkb'ers zo voldoende financiering hebben en kunnen bijdragen aan de welvaart van Nederland.

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 vergelijkbare alternatieven voor deze bancaire financiering. Sinds 2017 zijn tien non-bancaire financiers geaccrediteerd voor de BMKB, waaronder Qredits en enkele kredietunies. Van alle BMKB-leningen in 2020 is ruim 90% verstrekt via de banken, waardoor kan worden geconstateerd dat de inzet van de regeling via de non-bancaire financiers nog relatief beperkt is.

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). Daarbij is het de bancaire praktijk om voor uitzettingen zoveel mogelijk zekerheden te vestigen.

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 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 financier een te hoog risico kennen vanwege een tekort aan zekerheden, toch in staat zijn krediet aan te trekken, omdat risico en rendement voor de bank daarmee in overeenstemming komen.

¹ RVO.nl krijgt van de financiers o.a. de volgende stukken: 1) kredietvoorstel • plus —toelichting, 2) kredietovereenkomst, 3) verliesdeclaratie waarbij: proces verbaal t.a.v. 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?

² "Determining the contribution of size classes to employment growth"; dr. J.M.P. de Kok en dr. G. de Wit, EIM 2012.

³ 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.

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 (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. De BMKB is daarnaast met name in de laatste jaren ook in toenemende mate een kostendekkende regeling geworden, conform de wens van het kabinet.

De BMKB is een al lang bestaande regeling, waarmee de banken met hun 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.

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 met ingang van 1 juli 2022 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., waarvan dus maximaal 50% (€1,5 mln. euro) als borgstellingskrediet geldt. In de bestaande BMKB zijn er luiken voor regulier, starter, innovatief, groen en klein krediet.

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 gedurende een jaar gemiddeld ca. € 570 mln. aan borgstellingskrediet zal bedragen, waarmee ca. € 1.710 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. De benutting pre-Corona lag jaarlijks tussen de € 500 en € 600 mln. Het garantieplafond voor 2023 staat op € 765 mln. Voor de BMKB is structureel € 765 mln. beschikbaar als garantieplafond.

- 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?

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.

Risico wordt met volgende elementen beheerst: 1) Kredietverstrekking alleen door financiers met gerichte expertise, 2) Financiers nemen aandeel in het risico van kredietverstrekking, ondernemers dienen zich eveneens te committeren, 3) Bij claim controleert RVO de kredietverlening op risicoacceptatie, bij onvolkomenheden wordt claim afgewezen. Daarnaast ontvangt de Staat een provisie voor elke BMKB lening en wordt een begrotingsreserve aangehouden voor eventuele verliezen.

Als wordt gekeken naar het langjarig gemiddelde van schades per jaar van verstrekking, dan is dit gerelateerd aan een gemiddeld verwacht uitstaand obligo van € 2,15 miljard. Met een netto verliespercentage van 1,57% (verliespercentage 2022: 0,64%) levert dit een jaarlijkse schade op van € 34 miljoen. Eind 2022 lag het obligo overigens lager op ca. € 1,6 miljard. De starters en innovatieve bedrijven kennen hogere verliespercentages dan de gevestigde ondernemers. Langjarig kent de Staat meer uitgaven dan ontvangsten in het kader van de regeling. De borgstellingsprovisie is gebaseerd op de bestaande begrotingsruimte van ca. € 9,2 mln. en

derhalve niet volledig kostendekkend. In de begroting is al rekening gehouden met de uitvoeringskosten van deze regeling. Vanaf 2016 is de regeling wel kostendekkend, o.a. door de provisieverhogingen in 2014 en 2017 en de gunstige economische conjunctuur. In de jaren rond de kredietcrisis waren de verliezen uitzonderlijk hoog en was het risicomanagement van de financiers ook minder streng gereguleerd. Vanaf 2013 is de schade op nieuwe verstrekkingen sterk gedaald. De trend van een laag schadeniveau zet zich ook in 2022 en 2023 door.

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?

Financiers zijn zeer bepalend bij het risicobeheer; zij lopen voor een deel zelf risico voor de verstrekte kredieten 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 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 circa 10% van het ingediende bedrag aan verliesdeclaraties afgekeurd, afkeuring houdt tevens de herberekening van het ingediende bedrag in. 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?

Momenteel is de eenmalig en bij inpassing van de borgstelling de te betalen provisie bij het reguliere luik als volgt:

- a. 3,9 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 zes jaar,
- c. 5,85 procent indien de overeenkomst van borgtocht een bedrijfsborgstellingskrediet betreft met een looptijd van meer 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.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven ?

Er is een risicovoorziening voor de BMKB ingesteld. De huidige omvang van de begrotingsreserve is ca. € 219 mln. waarvan ca. € 76 mln. voor de BMKB-C is gealloceerd. Sinds 2016 is het resultaat van de BMKB positief (€ 59.9 mln.). Hierdoor is er sinds 2016 circa € 86 mln. in de begrotingsreserve van de BMKB gestort. In 2015 was er een negatief resultaat van € 33 mln. waardoor in 2015 een onttrekking heeft plaatsgevonden van ca. € 12 mln. De genoemde bedragen zijn exclusief stortingen/onttrekkingen van de BMKB-C.

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

Er wordt een horizonbepaling gehanteerd van 4 jaar. De regeling wordt verlengd tot 1 juli 2027.

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

De uitvoering wordt gedaan door RVO. 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 (IJvA). Daarnaast heeft Panteia de BMKB geëvalueerd over de periode 2015-2020. In de evaluatie is informatie betrokken van RVO, de uitvoerende financiers, enquêtes onder ontvangende ondernemers en interviews met marktpartijen. Daarnaast is een kwantitatieve analyse uitgevoerd zodat een beeld over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gehele regeling gemaakt kan worden. De BMKB zal in 2026 worden geëvalueerd over de periode 2021-2025. Eind 2023 vindt daarnaast het IBO bedrijfsfinanciering plaats. De BMKB zal hierin ook meegenomen worden.