Toetsingskader Risicoregelingen
Regeling Borgstelling MKB Landbouwkredieten – verlengingsbesluit tot 31 december - 2025

Inleiding

31 december 2024 is de einddatum van de regeling "Borgstelling MKB-Landbouwkredieten (BL)". Momenteel loopt een evaluatie-onderzoek naar deze borgstelling. Door omstandigheden is dit onderzoek later van start kunnen gaan dan beoogd en zal naar verwachting in het najaar aan uw Kamer kunnen worden aangeboden. Ook is op 26 juni 2024 het Eindrapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bedrijfsfinanciering, 'Kies voor Baten'naar uw Kamer gestuurd (kamerstukken II, 32637, nr. 646), waarin onder andere is voorgesteld om het publiek instrumentarium voor de agrarische sector vergelijkbaar te maken met het reguliere instrumentarium. De inhoudelijke kabinetsreactie op het rapport zal dit najaar volgen.

Het verlengen van de BL door middel van een ministeriële (wijzigings)regeling vraagt zorgvuldige procedures, met besluitvorming in de Ministerraad en op grond van artikel 4.10, zevende lid, van de Comptabiliteitswet 2016 moet het ontwerp van deze wijzigingsregeling worden 'voorgehangen' bij de Tweede Kamer voor de duur van 30 dagen. Doordat de evaluatie van de BL pas in het najaar van 2024 aan uw Kamer kan worden aangeboden en vervolgens worden behandeld, kan het besluitvormingsproces over de gebruikelijke verlenging met vijf jaar niet vóór 31 december 2024 afgerond worden. Dit zou betekenen dat ondernemingen in de land- en tuinbouwsector vanaf 1 januari 2025 geen gebruik kunnen maken van de BL, waardoor goede investeringsplannen van bedrijven met continuïteitsperspectief, die alleen door een zekerhedentekort niet gefinancierd kunnen worden, geen doorgang kunnen vinden. Dit acht het kabinet onwenselijk. Om die reden wordt met dit Toetsingskader Risicoregelingen voor de Borgstelling MKB-kredieten een verlenging van de BL voor het kalenderjaar 2025 geregeld, zoals die ook in 2024 van kracht was.

Toetsingskader Risicoregelingen en garanties

Probleemstelling en rol van de overheid
1. ***Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleidsvoorstel?*** De kredietverlening door banken aan MKB-bedrijven waaronder landbouwbedrijven is niet optimaal. Er is welvaartsverlies en verduurzaming van de productie vindt minder dan mogelijk plaats, omdat er bedrijven zijn met wel een goed businessplan en continuïteitsperspectief die toch geen financiering voor investeringsplannen kunnen krijgen, aangezien zij niet kunnen voldoen aan de eisen met betrekking tot zekerheden die banken (moeten) stellen. Middels een borgstelling door de overheid kunnen deze kredieten wel verstrekt worden. En kunnen de daarmee gerealiseerde investeringen toch bijdragen aan maatschappelijke welvaart en verduurzaming van de agrarische productie. Juist ook startende agrarische ondernemers hebben hiermee te maken.
2. ***Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?*** Deze financieringsproblematiek betreft een landsbreed knelpunt. De Rijksoverheid is het best toegerust om deze marktimperfecties weg te nemen. Daarom past een borgstellingsregeling als de BL bij de Rijksoverheid, niet bij decentrale overheden.
3. ***Is het voorstel voor de risicoregeling:*** ***a. ter compensatie van risico's die niet door de markt kunnen worden gedekt, en/of*** ***b. het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd t.o.v. andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve instrumenten.*** a. Ja. De Nederlandse land- en tuinbouw is van oudsher sterk afhankelijk van bancair krediet. Op dit moment zijn er –zeker voor de kleinere bedragen – nog onvoldoende alternatieven voor deze bancaire financiering. In de laatste afgeronde evaluatie van de Garantstelling Landbouw 2010-2016 is geconcludeerd dat het grootste deel van de investeringen gefinancierd met een borgstellingslening zonder de borgstelling niet tot uitvoer gekomen zou zijn. Banken zijn van nature risico-avers, in de zin dat ze zich primair richten op het verstrekken van leningen 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). Door de aangescherpte Basel-richtlijnen voor de banken is deze problematiek de afgelopen jaren juist nog pregnanter geworden. De BL is 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. b. Andere investering bevorderende maatregelen hebben bij-effecten, zoals kostprijsverlaging die de concurrentie in de markt beïnvloedt. En zijn minder efficiënt voor wat betreft het volume aan investeringen dat per euro publieke middelen los getrokken wordt, zoals ook in de evaluatie Garantstelling Landbouw 2010-2016 is geconcludeerd.
4. ***Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?*** Dit Toetsingskader is opgesteld ten behoeve van de ministeriële regeling die strekt tot wijziging van het tijdstip waarop de BL vervalt. Op basis van analyses door WUR-LEI (LEI-rapport 2015-079) zijn de financiële risico's van de regeling ingeschat. Hiervoor is de interne begrotingsreserve borgstellingsfaciliteit in de LVVN-begroting opgenomen. Jaarlijks wordt vanuit de begroting een storting daarin gedaan. Deze werkwijze binnen de LVVN-begroting heeft tot heden, ook in economisch moeilijke tijden, onverwacht noodzakelijke begrotingswijzigingen in verband met de borgstellingsregeling niet nodig gemaakt. Sinds 1951 heeft deze werkwijze goed gefunctioneerd. Daarbij wordt de reserve bij grotere omvang ook niet aangewend voor andere doeleinden. Zou dat wel gedaan zijn, dan zou de reserve tijdens de economische crisis wellicht wel tekort geschoten hebben. Daarom wordt binnen LVVN bewaakt dat deze werkwijze langjarig consequent wordt gevolgd.

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?

Het jaarplafond voor alle garantstellingen die LVVN kan afgeven is in totaal maximaal €120 mln.; dat is voor borgstellingen afgegeven onder de BL en de garantie voor het Klimaatfonds bij het Nationaal Groenfonds.
In de periode 2017-2021 werd jaarlijks voor tussen €20 mln en €25 mln borgstelling verleend aan ca. 60 agrarische ondernemers. Vanaf 2022 is het investeringsniveau in de landbouwsector sterk gedaald en ook het gebruik van de borgstelling evenredig afgenomen (waarbij het relatieve aandeel jonge boeren in het totaal van aanvragers overigens wel groter is geworden).
Het uitstaande totaal bedrag aan rijksgaranties vanwege de landbouwborgstelling (nieuwe en resterend garantiebedrag vanuit borgstellingen in voorgaande jaren afgesloten) is per 1 juli 2024 ca. €250 mln., en heeft de laatste 20 jaar gevarieerd tussen de 300 en 400 mln.

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?

De werkwijze om te risico's van de BL te beheersen en te mitigeren is langjarig beproefd en verfijnd in de BL:

- Primair is een financiering waaraan een borgstelling wordt gekoppeld beoordeeld als elke financieringsaanvraag: alleen wanneer het continuïteitsperspectief van het aanvragende bedrijf goed is, komt deze in aanmerking. Financieel-technisch voorziet de borgstelling alleen in het zekerhedentekort.
- Bij onverhoopte betalingsproblemen van een bedrijf melden de banken dit bij RVO. RVO heeft middels de hardheidsclausule in de BL mogelijkheden om met de banken maatwerk te leveren om faillissement te voorkomen, dan wel het verlies bij een onvermijdelijk faillissement te beperken.
- De uitvoering van de BL wordt continu gemonitord en jaarlijks gerapporteerd, op basis waarvan bijstellingen gedaan kunnen worden.
- De interne begrotingsreserve fungeert als de buffer die nodig is om de verliesdeclaraties zonder grote begrotingsconsequenties op te kunnen vangen.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risico beheersende en risico mitigerende maatregelen van het Rijk?

RVO heeft vele jaren ervaring met de BL. In die zin is de BL geen complexe regeling met complexe risico's. Ex-ante en ex-post evaluaties (zie ook 4. en 5.) worden wel door onafhankelijke deskundigen uitgevoerd om voldoende scherp te blijven op de risico's van de BL en de verschillende specifieke onderdelen daar binnen.

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 de borgstelling betaalt een landbouwonderneming eenmalig een provisie van 3%; alleen voor starters/overnemers geldt het bijzondere tarief van eenmalig 1%.
Deze premie is niet volledig kostendekkend. Vanuit de LVVN begroting wordt jaarlijks €2,1 mln in de interne begrotingsreserve gestort voor borgstellingsleningen t.b.v. investeringen met een regulier risicoprofiel, €1,5 mln t.b.v. investeringen voor landbouwinnovaties. Bij 4.) is het belang van de begrotingsdiscipline die hierbij gehanteerd wordt al benadrukt.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

De risicovoorziening is vormgegeven als interne begrotingsreserves binnen de LVVN-begroting. Deze groeit jaarlijks door de storting die vanuit de begroting wordt gedaan plus een positief saldo van provisies en verliesbetalingen voor de borgstelling door RVO; deze vermindert door een negatief saldo van provisies en verliesbetalingen voor de borgstelling

door RVO. De laatste groeit alleen door een positief saldo van provisies en verliesbetalingen, vermindert door een negatief saldo daarvan.
10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)? Dit toetsingskader is gericht op verlenging tot en met 31 december 2025, zodat voldoende tijd beschikbaar is voor het doorlopen van een zorgvuldig (parlementair) besluitvormingsproces over de gebruikelijke verlenging met vijf jaar
11. Wie voert de regeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling? De RVO blijft de regeling uitvoeren. De uitvoeringskosten worden voor 2025 begroot op ca. € 0,45 mln.
12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welk informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd? De regeling wordt momenteel geëvalueerd – zie inleiding