

Toetsingskader risicoregelingen: Garantie EZK aan BNG en CEB ten behoeve van leningen aan Qredits

Inleiding

Omdat het verkrijgen van financiering voor kleine en startende ondernemers een blijvend knelpunt is, is een van de acties in het Mkb-Actieplan (Kamerstuk 32637, nr. 316) 'het met Qredits en haar financiers bezien hoe financiering op langere termijn kan worden verzekerd'.

Begin dit jaar is daartoe de looptijd van de achtergestelde lening van EZK aan Qredits verlengd. De lening van de Staat blijft hiermee komende jaren het risicodragende karakter houden wat een belangrijke voorwaarde is voor externe financiers om Qredits te (blijven) financieren. Een andere voorwaarde voor enkele financiers van Qredits is een borgstelling van de Staat. De afgelopen jaren heeft de Staat aan de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), Europese Investeringsbank (EIB) en de *Council of Europe Bank* (CEB) borgstellingen van 80% verstrekt. Nu Qredits na 10 jaar een *track record* heeft, positieve resultaten haalt en het eigen vermogen komend jaar niet meer negatief is, kunnen de garantiepercentages van de Staat bij de verlengingen van de externe leningen worden verlaagd.

Qredits heeft in de loop van dit jaar aanvullende financiering nodig, om micro- en mkb-kredieten te kunnen blijven verstrekken de komende jaren. BNG is bereid om Qredits te financieren met €50 mln. en vraagt een Staatsgarantie van €25 mln. Tevens is CEB bereid haar lening (€16,7 mln. met 80% garantie) te verhogen met €10 mln. bij een garantiepercentage van 50%. Voor deze garanties is het Toetsingskader risicoregelingen ingevuld.

Probleemstelling

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

Qredits levert een bijdrage aan de ondernemingsfinanciering door door de bank afgewezen kredietaanvragen in behandeling te nemen. Kleine leningen die intensieve beoordeling en beheer vergen zijn voor banken onvoldoende rendabel. Daarbij levert Qredits ook coaching en mentoring aan ondernemers, die van belang zijn voor de groei van het (klein)bedrijf.

De afgelopen 10 jaar heeft Qredits zich ontwikkeld tot een professionele kredietverstrekker voor het kleinbedrijf in Nederland. Met ruim 15.000 gefinancierde ondernemers, €350 mln. aan verstrekt kredietobligo en een relatief lage defaultratio van 3,9% is inmiddels veel ervaring opgedaan met kredietverlening. De organisatie is gegroeid naar een professioneel team van 98 medewerkers (92 fte) en 550 vrijwillige coaches. Qredits maakt gebruik van een persoonlijke screening van de aanvragen door ervaren bedrijfsadviseurs, een (starters)lening in combinatie met coaching en deskundig kredietbeheer, waarbij flexibiliteit in de leningsvoorwaarden mogelijk is. Dit model sluit aan op de wensen van ondernemers in het kleinbedrijf.

Uit de evaluatie van microfinanciering (2015) bleek dat Qredits nog een lage bekendheid genoot onder de doelgroep en dat het bereik van Qredits dus voor verbetering vatbaar was. Onderzoekers vonden het aannemelijk dat dit het gevolg is van de nog lage naamsbekendheid van Qredits. De afgelopen jaren heeft Qredits het bereik onder haar doelgroep verbeterd. In 2015 ontving Qredits gemiddeld 500 aanvragen per maand en verstrekte 120 kredieten. Op dit moment worden ruim 900 aanvragen per maand gedaan en gemiddeld 350 kredieten verstrekt. Om aan de financieringsvraag van deze ondernemers te kunnen blijven voldoen heeft Qredits aanvullende funding nodig. BNG en CEB zijn bereid gezamenlijk €60 mln. funding te verstrekken en vragen €30 mln. garantie van de Staat.

Dit kabinet wil de knelpunten die kleine en startende ondernemers met haalbare ondernemersplannen op de kapitaalmarkt ondervinden wegnemen en is daarom bereid €30 mln. staatsgarantie te verstrekken, zodat €60 mln. funding beschikbaar komt.

Rol van de overheid

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

Het kabinet acht het van groot belang dat er voldoende financiering beschikbaar is voor mkb met een gezond bedrijfsplan. De financiering die Qredits aanbiedt draagt hieraan bij. Het financieringsvraagstuk van Qredits ligt in eerste instantie op Rijksniveau, aangezien Qredits nationaal opereert en de participerende banken ook.

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*

De garantie is ter compensatie van dat deel van de risico's dat de markt niet bereid is te dekken.¹ Zo zijn BNG en CEB wel bereid financiering ter beschikking te stellen voor Qredits, maar vereist dit een staatsgarantie als zekerheid voor aan het krediet verbonden risico. Bovendien gelden er ook 'statutaire' redenen. Zo staat de dienstverlening van BNG ten dienste van overheden en mag BNG in dat kader aan private partijen haar diensten aanbieden mits een staatsgarantie van minimaal 50% wordt verstrekt.

Kredietverlening aan kleine en startende ondernemers brengt risico's met zich mee. BNG heeft Qredits eerder (2010-2018) een lening verstrekt met een staatsgarantie van 80%. Dit garantiepercentage kan nu teruggebracht worden naar 50%, o.a. omdat Qredits 10 jaar ervaring heeft met kredietverstrekking aan de doelgroep, risico's (nog) beter kunnen worden ingeschat, risico's deels worden afgedekt door zekerheden en garanties (van o.a. de Europese commissie) en de portefeuille groter is. Bovendien heeft BNG, omdat ze al eerder financier was van Qredits, al een langere periode inzicht gehad in reilen en zeilen van Qredits. Dit geldt grotendeels ook voor CEB, als is deze bank minder lang financier van Qredits (sinds 2016).

Qredits wordt op dit moment door overheid en marktpartijen (banken en verzekeraars) gefinancierd. Qredits heeft voor continuering van haar activiteiten aanvullende funding nodig. Omdat Qredits een private stichting is, is het logischer dat Qredits het benodigde vreemd vermogen op de private markt aantrekt en niet van de overheid leent of krijgt middels een subsidie.

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

Het garantiebudget ten behoeve van deze garanties op de financiering van Qredits is beschikbaar gekomen doordat de Garantieregeling Scheepsnieuwbouwfinanciering in 2017 is beëindigd.

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?

¹ Qredits verstrekt kredieten aan startende en kleine ondernemers met haalbare ondernemersplannen die geen financiering verkrijgen van de banken (omdat banken de kredieten te klein vinden en de risico's te hoog). Kredietverlening aan deze doelgroep brengt dus risico's met zich mee en daarom ondervindt Qredits zelf op de markt voor het verkrijgen van funding ook belemmeringen.

Het totale maximale risico van de Staat op de garantie op de BNG en CEB lening is €30 mln. (50% van maximaal €60 mln. financiering die BNG en CEB verstrekken aan Qredits). De looptijd van de BNG lening is 10 jaar.

Daarnaast heeft de Staat eerder een achtergestelde lening van €45 mln. verstrekt aan Qredits en een garantie verstrekt van €100 mln. voor een lening door de EIB en CEB. In totaal is het risico voor de Staat €175 mln. In de praktijk is dit risico echter lager, zie ook het antwoord op vraag 5c.

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

Het risico op de garantie is beperkt (zie ook antwoord 5c) en er zal een kostendekkende premie worden gevraagd. Op dit moment hebben de EIB en CEB Qredits €116,6 mln. geleend, met een 80% borgstelling van de Staat. De lening van banken en verzekeraars aan Qredits bedraagt €40 mln. De Staat heeft Qredits €45 mln. geleend, en deze lening is achtergesteld bij die van de banken. De totale financiering die Qredits op dit moment heeft is € 201,6 mln. en wordt met de BNG en CEB lening van €60 mln. totaal €261,6.

Microfinancieringsbeleid door Qredits heb ik in 2015 laten evalueren. De hoofdconclusie van deze evaluatie is dat Qredits juist deze ondernemers weet te bedienen: Qredits verschaft kredieten aan ondernemingen met een slechte uitgangspositie, waarvan aangenomen mag worden dat ze elders moeilijk aan financiering komen, maar die wel levensvatbaar zijn. Ik maak hieruit op dat Qredits, en daarmee het microfinancieringsbeleid, haar doelstelling bereikt.²

c. Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

De inschatting is dat de waarschijnlijkheid en impact van het risico zeer laag is. De blootstellingsduur is 10 jaar (looptijd lening). De Qredits organisatie en aanpak is inmiddels ruim 10 jaar oud en heeft een goed trackrecord opgebouwd. Het aantal verstrekte kredieten is de afgelopen jaren toegenomen naar ruim 3500 per jaar. Het default percentage van 3,9% is relatief laag voor het type kredieten dat wordt verstrekt.³ De *business case* is afgelopen jaren versterkt. Qredits bereikt heeft een positief resultaat en vanaf dit jaar zal het eigen vermogen positief zijn (afgelopen jaren nog negatief). Het positieve resultaat zal worden benut om het eigen mogen te laten groeien naar ongeveer €5 mln., zodat Qredits samen met de achtergestelde lening van EZK een *equity ratio* heeft van minimaal 20%, wat van belang is voor externe financiers. Tevens zal de winst vanaf 2025 benut worden voor de rente op de achtergestelde lening van EZK.

Indien Qredits niet meer aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen en de situatie geen zicht biedt op een gezonde bedrijfsvoering, dan zal Qredits geen nieuwe uitzettingen meer mogen doen. Na uitbetaling van de garantiebedragen aan EIB, CEB en BNG zal EZK de pandrechten verkrijgen op de leningen aan ondernemers die gefinancierd zijn met de leningen van BNG, CEB en EIB. De uitbetaalde garantiebedragen zullen dan in de jaren daarna met terugbetalingen van uitstaande kredieten worden terugbetaald. Op de meeste leningen aan ondernemers zijn zekerheden en garanties (EaSI, COSME, BMKB, hypotheke) gevestigd. Die zullen een groot deel (50%-75%) van de individuele verliezen dekken. Vervolgens zullen eventuele verliezen van Qredits afgeboekt worden op een eerder door de Staat verstrekte achtergestelde lening van € 45 mln. Tot slot wordt een beroep gedaan op de begrotingsreserve waarin de betaalde garantiepremies zijn gestort. De kans dat de garanties door BNG en CEB worden ingeroepen is klein, maar als deze worden ingeroepen dan is de kans dat de door EZK betaalde garantiebedragen aan CEB en BNG niet in zijn geheel worden terugontvangen door de EZK tevens zeer klein.

² Stukken Tweede Kamer der Staten Generaal vergaderjaar 2015-2016, 31 311 nr. 174

³ Uit een monitor van het European Microfinance Network (Microfinance in Europe: Survey 2016-2017) blijkt dat het default % van Europese microfinancieringsorganisaties varieert van 6-70%. In de evaluatie microfinanciering (Kamerstuk 31311, nr. 174) zijn een viertal microfinancieringsorganisaties met elkaar vergeleken op o.a. het verhouding afschrijvingen/uitstaand krediet, waar Qredits 3% scoorde en andere organisaties 6, 8 en 15%.

Dat deze kans zeer klein is blijkt ook uit de volgende berekening van Qredits zelf: Qredits heeft berekend dat indien de volledige financiering van €251 mln. is uitgeleend aan mkb-ondernemers en 50% van de leningen in default gaat (huidige percentage na garantie is 3,9%, dus een default percentage van 50% is zeer hoog), er op basis van een conservatief zekerhedenpercentage van 15% en een gemiddeld garantiepercentage van 60% een netto verlies wordt geleden van €35 mln. Op basis hiervan is de achtergestelde lening van €45 miljoen ruim voldoende om dit verlies te dekken.

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?

Er zijn zowel risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen getroffen binnen Qredits als door EZK.

Qredits zelf heeft bijvoorbeeld een eigen algemeen risico beleid dat elk kwartaal besproken wordt binnen Qredits en in de Auditcommissie van de Raad van Toezicht. Ten aanzien van het belangrijkste risico – het kredietrisico - worden specifiek maandelijks rapportages opgesteld die het kredietrisico in kaart brengen en besproken binnen Qredits en met de Raad van Toezicht. De betalingsachterstanden van klanten en daarmee samenhangende dotatie aan de kredietvoorzieningen worden op dagbasis berekend. Op deze wijze worden de potentiële kredietrisico's zeer nauwkeurig gemonitord en gerapporteerd, en wordt zo nodig ingegrepen. Daarnaast heeft Qredits aanzienlijke zekerheden op individuele leningen. Qredits ontvangt voor de microkredieten tot €50.000 garanties van de Europese Commissie (EASI en COSME programma). Deze garanties zijn tussen 50%-65%. Daarnaast heeft een gemiddeld microkrediet nog 15% aan overige zekerheden. Op de mkb-kredieten kan Qredits gebruik maken van de BMKB en COSME of vestigt ze andere zekerheden (hypotheek) op de lening. De totale uitstaande mkb-portefeuille is voor 75% - 100% gedekt door primaire zekerheden. Verder heeft Qredits een voorzieningenbeleid. Op basis van betalingsachterstanden worden voorzieningen getroffen. Het beleid wordt jaarlijks geëvalueerd o.b.v. een uitgebreide analyse van de defaults in de portefeuille. Tot slot wordt het kredietrisico beperkt door een nauwkeurige en persoonlijke screening van de ondernemer en de kredietaanvraag en na kredietverlening een strak proces van kredietbeheer.

Door EZK zijn bij het verstrekken van de achtergestelde lening reeds risicobeheersende en mitigerende maatregelen getroffen. In de leningvoorwaarden zijn een aantal risicobeheersende maatregelen opgenomen:

- Ten eerste is een uitgebreid artikel t.a.v. rapportage en informatieplicht opgenomen. Deze regelt o.a. dat Qredits halfjaarlijks rapporteert over de (beleids)resultaten en de risico's voor de lening en dat deze ook worden besproken met EZK. Tevens regelt dit artikel een gedegen accountantscontrole.
- Ten tweede is in de leningvoorwaarden vastgelegd dat Qredits wijziging in Statuten aan EZK moet voorleggen voor akkoord.
- Tot slot is in de leningvoorwaarden opgenomen dat Qredits in geval er nieuwe financiers toetreden of in geval zij zekerheden verstrekt aan derden dit ook eerst wordt voorgelegd aan EZK.

Verder heeft EZK met de andere financiers afspraken gemaakt ten aanzien van de zekerhedenstructuur (2014), dat EZK bij de uitbetaling van de garantiebedragen de betreffende pandrechten dan verkrijgt.

Tot slot heeft Qredits een gedegen Raad van Toezicht. De vereiste kennis en expertise van deze Raad is in 2013 aangescherpt, zodat het toezicht ook in de toekomst geborgd is.

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?

De risico's met betrekking tot de verstrekking van microkredieten zijn niet complex en voldoende inzichtelijk. Voor de risico-beheersende en -mitigerende maatregelen wordt verwezen naar het antwoord op vraag 6.

Vormgeving

8. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er is een begrotingsreserve voor garanties op de financiering van alternatieven voor mkb-financiering. Deze reserve dient voor de verevening van de saldi op premie-ontvangsten en schade-uitkeringen over de jaren voor de garanties die onder andere zijn verstrekt ten behoeve van de financiering van Qredits. Bij de start van de reserve is er € 9 mln. in de reserve gestort als buffer voor eventuele tegenvallers.

9. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

Het voorstel is om een kostendekkende premie te vragen die zowel verwachte verliezen, uitvoeringskosten als een vergoeding voor het risico bevat. Omdat de inschatting is dat de waarschijnlijkheid en impact van het risico zeer laag is (er worden geen verliezen verwacht en het risico is laag), kan de premie bescheiden zijn. Voor de hoogte van de premie wordt voorgesteld aan te sluiten bij de *safe harbour* premie uit het garantie-steunkader van de Europese Commissie. Concreet wordt de kredietkwaliteit van Qredits ten aanzien van deze garantie als goed ingeschat, waarbij een jaarlijkse premie van 0,4% wordt voorgesteld. Deze premie wordt als onderdeel van de totale fundingkosten door Qredits doorberekend aan de eindgebruiker. Voor de begrotingsreserve wordt gebruik gemaakt van de reeds ingestelde begrotingsreserve MKB Financiering (ingesteld voor de maatregelen ter verbreding van het aanbod van mkb-financiering). De omvang van de reserve is op dit moment ruim €9 mln.

Omdat de premie aan Qredits wordt doorberekend en Qredits aan de voorwaarden voor individuele garanties uit het garantiesteunkader voldoet, kan de *safe harbour*-premie van 0,4% worden gebruikt. Er is dan geen sprake van staatssteun op het niveau van Qredits. Er is in dat geval evenmin sprake van staatssteun aan de eindbegunstigden. Desalniettemin is onderzocht of er sprake kan zijn van doorvloeien van staatssteun aan de eindbegunstigden, indien er toch een steunelement in de garantie zou zitten. Indien dat het geval zou zijn, blijft deze niet bij Qredits hangen, maar wordt deze volledig doorgegeven aan de eindbegunstigden. Ook geldt dat er sprake is van marktfalen op het niveau van Qredits. De leningen worden immers alleen verstrekt indien marktpartijen het laten afweten. Er is dus geen sprake van verstoring van de interne markt waar het kredietverstrekking betreft. Indien een steunelement uit de garantie in het onderliggende krediet terechtkomt, kan deze als *de minimis* steun worden verstrekt aan de eindbegunstigden. Er van uitgaande dat de garantie wordt 'doorgelegd' aan het onderliggende krediet, is onderzocht of wordt voldaan aan de bepalingen in art. 4.6.b uit de *de minimis*-verordening. Hierin worden eisen gesteld aan omvang van de garantie, de omvang en looptijd van het onderliggende krediet, en de kredietwaardigheid van de eindbegunstigde. Aan alle voorwaarden wordt voldaan, zodat de steun als *de minimis*-steun kan worden verstrekt.

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

De looptijd van de BNG en CEB lening is maximaal 10 jaar. De garantie is gekoppeld aan deze lening en heeft dezelfde looptijd.

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

Beheer van de garantie zal worden meegenomen bij het reeds vormgegeven beheer van de door EZK verstrekte achtergestelde lening. Er zijn derhalve geen (of zeer beperkte) meerkosten voor de overheid bij het verstrekken van deze garantie.

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

Microfinanciering door Qredits is in 2015/16 geëvalueerd. Een volgende evaluatie is in 2020/21 voorzien. Het gehele beleid zal dan worden geëvalueerd en de volledige overheidssteun, waaronder de lening en verschillende verstrekte garanties. In de voorwaarden van de leningovereenkomst is opgenomen dat Qredits halfjaarlijks rapporteert en tevens moet meewerken aan evaluatie.

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.