

Toetsingskader Risicoregelingen Borgstelling MKB Landbouwkredieten – verlengingsbesluit tot 31-12-2024

Inleiding

31 december 2019 is de einddatum van de Borgstelling MKB-Landbouwkredieten (BL). Voorafgaand aan een eventuele verlenging van regeling, is conform regelgeving (RPE) een evaluatie uitgevoerd. De evaluatie van de BL kostte meer tijd dan voorzien omdat voor deze evaluatie gebruik gemaakt is van een nieuwe mogelijk geworden gegevenskoppeling. Door bedrijfsgegevens vanuit de Gecombineerde Data-inwinning en fiscaal-financiële bedrijfsgegevens te koppelen konden voor het eerst kwantitatieve vergelijkingen gemaakt en analyses uitgevoerd worden. Hierdoor kunnen beter onderbouwde conclusies over de effectiviteit de regeling getrokken worden dan in eerdere evaluatieonderzoeken. Deze evaluatie geeft een positief beeld van de effectiviteit, efficiency en doelmatigheid van de Garantstelling Landbouw (GL, voorganger van de BL) in de periode 2010-2016. De verbeterpunten die in de evaluatie naar voren komen hebben met name betrekking op de administratieve procedures en doorlooptijden; geconcludeerd is dat deze door de verbeteringen die ten gevolge van de harmonisatie met de BMKB zijn ingevoerd zijn ondervangen. In de tegelijkertijd met dit Toetsingskader aan de Tweede Kamer aangeboden beleidsreactie op de evaluatie is dit aangegeven.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III is een bedrijfsovernamefonds aangekondigd waaruit jonge boeren worden ondersteund om de overname van het gezinsbedrijf en investeringen in innovatie te financieren. Per brief van 3 september 2019 is de Tweede Kamer definitief geïnformeerd over de borgstelling voor Vermogen Versterkend Krediet (VVK) die als uitwerking daarvan per 1-1-2020 als onderdeel van de BL zal worden opengesteld. Daarvoor is een apart Toetsingskader Risicoregelingen opgesteld en aangeboden (Kamerstuk 35000 XIV, nr., 99, Vergaderjaar 2018-2019). In het licht van bovenstaande ligt een verlenging van de einddatum voor de BL zonder regelingswijzigingen in de rede: de evaluatie geeft daarvoor geen directe aanleiding, jonge agrarische ondernemers zullen in het licht van de openstelling van de borgstelling voor VVK met bedrijfsontwikkelings- en bijbehorende financieringsplannen aan de slag zijn. Alsnog de randvoorwaarden daarvoor wijzigen biedt voor de maatschappelijk belangrijke bedrijfsovername door jonge agrarische ondernemers niet de solide basis die daarvoor nodig is.

Omdat in het Garantiekader (Kamerstuk 33750, nr.13, Vergaderjaar 2013-2014) dit Toetsingskader Risicoregelingen het procedurele handvat is bij het nemen van een verlengingsbesluit voor een borgstellingsregeling is in dit Toetsingskader de BL inclusief VVK nogmaals beknopt samengevat. Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar de oorspronkelijk opgestelde toetsingskaders (VVK is [Kamerstuk 35000 XIV, nr. 99, Vergaderjaar 2018-2019](#) de BL is [Kamerstuk 32637, nr. 287, Vergaderjaar 2016-2017](#))

Toetsingskader Risicoregelingen en garanties

Probleemstelling en rol van de overheid
<p>1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?</p> <p>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 in de periode na overname te maken. Er is daarom in de jaren direct na de bedrijfsovername veelal geen of onvoldoende financiële ruimte om te investeren in bedrijfsontwikkeling (marktgericht produceren, verhogen van de rentabiliteit), in maatschappelijk gevraagde verduurzaming (kringlooplandbouw) en innovatie. Daarom is aan de BL de borgstelling voor VVK, een achtergestelde lening voor deze specifieke doelgroep, toegevoegd.</p>
<p>2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?</p> <ul style="list-style-type: none">• Deze financieringsproblematiek betreft een landsbreed knelpunt. De Staat is het best toegerust om deze marktimperfecties weg te nemen. Daarom past een borgstellingsregeling als de BL bij de rijksoverheid, niet bij decentrale overheden.• Door een voortrekkersrol te spelen kan de overheid het verstrekken van risicokapitaal aan de agrarische sector door private financiers aanjagen. Zowel de toekomstvisie 'Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden' (hierna: de Visie) als de Mededeling van de Europese Commissie over 'De toekomst van voeding en landbouw' (2017) onderschrijven het belang van innovatieve financiële instrumenten voor de agrarische sector om de benodigde investeringen in duurzaamheid te kunnen doen. LNV onderzoekt momenteel met welke instrumenten de overheid financiering van de omschakeling naar kringlooplandbouw verder kan ondersteunen. Daarbij wordt de rol van deze borgstellingsregeling en eventuele verdere wijzigingen daarin ook onder loep genomen.
<p>3. Is het voorstel voor de risicoregeling :</p> <p>a. ter compensatie van risico's die niet door de markt kunnen worden gedekt, en/of</p> <p>b. het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd t.o.v. andere beleidsinstrumenten, zoals subsidie? Maak een vergelijking met alternatieve instrumenten.</p> <p>a. Ja. De Nederlandse land- en tuinbouw is van oudsher sterk afhankelijk van bancaire krediet. Op dit moment zijn er – zeker voor de kleinere bedragen – nog onvoldoende alternatieven voor deze bancaire financiering. In de 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.</p> <p>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 genoeg 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.</p> <p>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. In de voorbereiding van de borgstelling voor het VVK is ook uitvoerig gezocht naar</p>

alternatieven zoals in het Toetsingskader Risicoregelingen daarvoor (Kamerstuk 35000 XIV, nr. 99, Vergaderjaar 2018-2019) is beschreven. Borgstelling kwam daaruit als de meest optimale optie.

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 het verlengingsbesluit.

Op basis van analyses door WUR-LEI (LEI-rapport 2015-079) zijn in 2015 de financiële risico's van de regeling ingeschat. Hiervoor is de interne begrotingsreserve borgstellingsfaciliteit in de LNV-begroting opgenomen. Jaarlijks wordt vanuit de begroting een storting daarin gedaan. Voor het VVK is besloten om een éénmalige storting van €64 mln daarvoor te doen. Deze werkwijze binnen de LNV-begroting heeft tot heden, ook tijdens de laatste financiële en economische crisis, begrotingsperikelen in verband met de borgstellingsregeling voorkomen. Sinds 1951 heeft deze werkwijze goed gefunctioneerd, ook doordat de werkwijze van jaarlijkse storting en de reserve bij grotere omvang niet aan te wenden voor andere doeleinden. Zou dat wel gedaan zijn, dan zou de reserve tijdens de economische crisis wellicht wel tekort geschoten hebben. Daarom wordt binnen LNV bewaakt dat deze werkwijze langjarig consequent wordt gevolgd.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

Het jaarplafond voor landbouwborgstellingen in totaal is €120 mln, waarvan €18 mln voor achtergestelde VVK-leningen.

Het uitstaande totaal bedrag aan rijksgaranties vanwege de landbouwborgstelling (nieuwe en resterend garantiebedrag vanuit borgstellingen in voorgaande jaren afgesloten) is eind 2019 ca. €300 mln., en heeft de laatste 20 jaar gevarieerd tussen de 300 en 400 mln. Op basis van het historisch verloop van de verliesdeclaraties die daaruit voortgekomen zijn is geanalyseerd (zie 4.) welke jaarlijkse stortingen in de begrotingsreserve nodig zijn.

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?

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 (en voorganger Dienst Regelingen) heeft vele jaren ervaring met de BL. In die zin hoeft de BL niet meer als een complexe regeling met complexe risico's beschouwd te worden. Ex-ante en ex-post evaluaties (zie ook 4. en 5.) worden wel door onafhankelijke deskundigen (afgelopen jaren WEcR en Ecorys) 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 LNV begroting wordt jaarlijks €2,1 mln in de interne begrotingsreserve gestort voor borgstellingsleningen t.b.v. investeringen met een regulier risicoprofiel, €1,6 mln t.b.v. investeringen voor landbouwinnovaties. Bij 4.) is het belang van de begrotingsdiscipline die hierbij gehanteerd wordt al benadrukt. Voor het VVK is eenmalig een begrotingsreserve gestort van €64 mln.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

De risicovoorziening is vormgegeven als interne begrotingsreserves binnen de LNV-begroting: één voor gewone leningen, één voor de achtergestelde VVK-leningen. De eerste 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)?

Hierbij wordt aangesloten bij de eerstvolgende evaluatietermijn van de BL: 1-1-2025

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

De RVO gaat de regeling uitvoeren. De uitvoeringskosten worden voor 2020 begroot op €762.535,-

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

Zoals in 2018-2019 de Garantstelling Landbouw is geëvalueerd m.b.v. o.a. monitorings- en GDI/CBS gegevensanalyse, zal ook de BL geëvalueerd gaan worden. Voor het VVK komt er een tussentijdse evaluatie in 2022 - of eerder als de risicovoorziening onder de € 48 mln. komt om zonnig bij te sturen op deze nieuwe borgstelling voor achtergestelde leningen. De eerstvolgende evaluatie van de volledige BL zal in 2024 plaatsvinden.