

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

Beschrijving regeling en voorgestelde wijzigingen

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% overheidsborgstelling¹);

- *starter*: maximaal $\frac{3}{4}$ deel bedraagt BSK met een maximum van € 0,2 mln. (per saldo max. 67,5% overheidsborgstelling²);

- *innovatief*: maximaal $\frac{2}{3}$ deel is BSK (per saldo max. 60% overheidsborgstelling³).

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

Per 1 januari 2020 wordt de regeling als volgt verruimd:

- *PFAS/Stikstof-luik*: Het hogere borgstellingspercentage van per saldo 67,5% geldt ook voor bedrijven in sectoren die zijn getroffen door de PFAS- en/of stikstofproblematiek (tot het maximum BSK van € 1,5 mln.).

Deze verruiming geldt tot 31-12-2020.

De kredietverstrekker is altijd verplicht een deel krediet te verstrekken voor eigen risico. De ondernemer betaalt een eenmalige provisie bij verkrijging van een borgstellingskrediet. Deze is per 1-1-2017 verhoogd naar gemiddeld 4,65% over het bedrag aan borgstelling binnen het reguliere luik (provisie voor het PFAS/Stikstof-luik is gelijk aan regulier). Aan de hand van de voorwaarden van de regeling beslist de kredietverstrekker over inpassing van een BSK. Verstrekte BSK's worden aangemeld bij RVO.nl. Niet-banken dienen nadat zij zijn toegelaten in een proefperiode alle BSK's ter toetsing vooraf voor te leggen aan RVO.nl. Voor BSK's binnen het PFAS/Stikstof-luik kan ook door de financiers gebruik worden gemaakt van deze toetsing vooraf door RVO.nl.

Banken die zijn aangesloten bij de BMKB ontvangen elk een quotum (deel van het jaarbudget), gebaseerd op hun gebruik het voorgaande jaar. Het gebruik van het PFAS/Stikstof-luik lijkt voorsnog te passen binnen het maximale borgstellingsbudget voor 2020 van de BMKB regeling (€765 mln.). In overleg met de banken kan tussentijds met quota worden geschoven. Voor niet-banken die zijn toegelaten tot de BMKB wordt jaarlijks een apart budget gepubliceerd. Hierbij geldt het principe dat wie het eerst komt, het eerst maalt.

Indien een borgstellingskrediet leidt tot een verliesdeclaratie controleert RVO.nl onder andere of bij de kredietverstrekking aan de voorwaarde van voldoende zicht op rentabiliteit en continuïteit van de onderneming was voldaan⁴.

¹ 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 67% (afgerond) van het gehele krediet is BSK. Per saldo is de overheidsborg op het gehele krediet dus 67% maal 90% = 60%.

⁴ RVO.nl krijgt van de financiers o.a. de volgende stukken: 1) kredietvoorstel plus –toelichting, 2) kredietovereenkomst, 3) verliesdeclaratie waarbij: proces verbaal tav 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?

Probleemstelling en rol van de overheid

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

Als gevolg van de recente PFAS- en stikstofproblematiek zijn de winstgevendheid, het buffervermogen en de waarde van het onderpand van het getroffen deel van het MKB verslechterd waardoor de kredietverlening wordt bemoeilijkt, terwijl deze bedrijven wel continuïteitsperspectief hebben. Het is noodzakelijk dat bedrijven de mogelijkheid hebben te investeren. Een tekort aan financiering voor het MKB remt het economisch herstel. De vormgeving van de BMKB, maakt dat in de basis gezonde bedrijven die zelfstandig geen financiering kunnen aantrekken veelal toch de middelen krijgen om actief te worden of blijven. Omdat de financier hierbij altijd een deel van het financieringsrisico blijft dragen, heeft zij belang bij een adequate toetsing van de risico's. Door de PFAS- en stikstofproblematiek wordt het MKB getroffen door (tijdelijke) vraagtuitval. Een verruiming van de BMKB voor de door PFAS- en stikstofproblematiek getroffen bedrijven kan in de basis gezonde MKB'ers met continuïteitsperspectief helpen in deze periode. Door deze verruiming wordt het mogelijk voor MKB'ers in de getroffen sectoren om met een hoger zekerhedentekort toch financiering te vinden bij de kredietverstrekker.

Daarom wordt een verruiming (in de vorm van een verhoging van per saldo 45% naar per saldo 67,5% borgstelling) van Borgstelling MKB-kredieten (BMKB) mogelijk gemaakt voor MKB-bedrijven die actief zijn in sectoren die worden geraakt door de PFAS en/of stikstofproblematiek. Projecten die hierdoor problemen ondervinden kunnen hiermee in het kader van bedrijfsfinanciering worden geholpen. Ondernemingen kunnen bij een financier terecht voor een lening via de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB). De verruiming wordt opengesteld voor levensvatbare MKB-bedrijven, die actief zijn in (deel)sectoren die zijn geraakt door de PFAS- en/of stikstofproblematiek.

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

Op 29 mei jl. heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in enkele beroepszaken tegen Natura 2000-vergunningen die zijn gebaseerd op het Programma Aanpak Stikstof (PAS) 2015–2021 (Kamerstuk 32 670, nr. 146). Deze uitspraak heeft geleid tot consequenties voor individuele ondernemers, maar ook voor ambities van gemeenten, provincies en rijksoverheid op het terrein van onder meer waterveiligheid, infrastructuur, woningbouw en klimaat. De projecten en activiteiten, die stikstofuitstoot veroorzaken, hebben nu een aanvullende vergunning nodig. Hoe die vergunning aangevraagd kon worden is enkele maanden onduidelijk geweest. Sinds 4 oktober kunnen er met behulp van de AERIUS-calculator weer vergunningen worden aangevraagd en is intern salderen weer mogelijk.

De uitspraak van de Raad van State noopt tot een fundamentele herbezinning op hoe we met de schaarse stikstofruimte in ons land om willen gaan, hoe we de bestaande stikstofdepositie effectief kunnen terugdringen en hoe we in dit verband natuur wegen ten opzichte van andere maatschappelijke en economische functies. Het kabinet voelt deze urgentie en de verantwoordelijkheid voor een solide en structurele aanpak voor de stikstofproblematiek.

Het is tevens bekend dat op veel plekken in ons land stoffen uit de PFAS-groep worden aangetroffen in de land- en waterbodem. Deze stoffen komen van nature niet voor in het milieu en kunnen schadelijk zijn voor onze gezondheid en de omgeving. Vóór 8 juli 2019 golden op grond van de wettelijke zorgplicht aanzienlijke beperkingen voor het toepassen en verspreiden van grond en baggerspecie waarin PFAS werd aangetroffen. Op basis van die zorgplicht geldt immers dat als een stof niet is genormeerd, zoals in het geval van PFAS, de bepalingsgrens geldt tenzij de achtergrondwaarde bekend is. Vanwege stagnatie bij grond-, weg, en waterbouw kwam van andere overheden en de sector daarom het verzoek een landelijk handelingskader op te stellen. In overleg met de betrokken partijen heeft dit geleid tot de tussenstap van het tijdelijk handelingskader, d.d. 8 juli jl. (Kamerstuk 28089, nr. 146), om de sector zo snel mogelijk weer ruimte te bieden. Het was toen al bekend dat het handelingskader niet alle problemen omtrent PFAS houdende grond en bagger kon wegnemen. In afwachting van de onderzoeken die voor het definitieve handelingskader noodzakelijk zijn, is samen met de andere overheden en het bedrijfsleven gewerkt aan oplossingen voor diverse problemen. Hierover is de Kamer geïnformeerd met de brieven van 9 oktober 2019 (Kamerstuk 28089, nr. 149), 29 oktober 2019 (Kamerstuk 35

300-XII, nr. 57) en 13 november 2019 (Kamerstuk 35334, nr. 1). Hiermee is een belangrijke basis gelegd voor het verder op gang helpen van baggerwerkzaamheden en grondverzet. De inzet blijft erop gericht om samen met alle partijen zo snel als mogelijk onduidelijkheden en stagnatie weg te nemen, de redelijke ruimte die er is te vinden en te benutten, rekening houdend met onze gezondheid en de omgeving. Met de brief van 29 november jl., waarin de verruiming van de BMKB voor de PFAS problematiek is opgenomen als flankerend beleid, is de Kamer over een aantal nieuwe stappen geïnformeerd.

Het MKB wordt getroffen door de PFAS- en stikstofproblematiek. Het MKB is van grote waarde voor de concurrentiekracht en werkgelegenheid van de economie. Studie maakt duidelijk dat naarmate de gemiddelde bedrijfsgrootte stijgt, de groeivoet van de werkgelegenheid afneemt; het MKB kan terecht tot banenmotor bestempeld worden⁵. Omdat het MKB moeilijker financiering kan verkrijgen dan grote(re) bedrijven, is de BMKB op het MKB segment gericht.

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 bancair krediet. Op dit moment zijn er – zeker voor de kleinere bedragen – onvoldoende alternatieven voor deze bancaire financiering. 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).

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 klanten⁶. Het past ook niet bij de wijze van funding 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 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.

De regeling heeft vanwege de hoge leverage (de uitkering aan schades is vele malen lager dan het totaalbedrag waarvoor borg wordt gestaan) 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 neemt de operationele kosten van bedrijfsfinanciering (feitenonderzoek, bedrijfsanalyse) voor zijn 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. Benutting van de BMKB voor de PFAS- en stikstofproblematiek heeft verder een aantal andere voordelen. De BMKB is een al lang bestaande regeling, waarmee de banken met hun brede kantorennet vertrouwd zijn en weten hoe deze in de praktijk door RVO wordt uitgevoerd. Dat maakt het gebruik van de nieuwe regeling laagdrempelig en snelle invoering mogelijk. Met andere woorden, een alternatief stuit op veel (praktische) bezwaren.

⁵ "Determining the contribution of size classes to employment growth"; dr. J.M.P. de Kok en dr. G. de Wit, EIM 2012.

⁶ 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.

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

Niet. EZK kent verschillende instrumenten (zowel garanties als leningen) die zich richten op bedrijfsfinanciering, maar de BMKB is de enige regeling die zich richt op de vreemd vermogen financiering van het MKB met een financieringsbehoefte vanaf kleine kredieten tot kredieten van €3 mln. In de bestaande BMKB zijn er luiken voor regulier, starter, innovatief en klein krediet. De verruiming past binnen het bestaande borgstellingsplafond van €765 mln.

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 van het PFAS/Stikstof-luik gedurende een jaar ca. €50 mln. zal bedragen. Deze inschatting is gebaseerd op basis van het benuttingsaandeel van de getroffen sectoren in de huidige BMKB regeling. Hierbij wordt er rekening mee gehouden dat een deel van de bedrijven in de getroffen sectoren gebruik kan maken van de al bestaande verruiming van de BMKB gericht op borgstellingskredieten tot €200.000,-.

- 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?*

Beantwoording 5. b. en c. 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.

Als wordt gekeken naar het langjarig gemiddelde van schades per jaar van verstrekking, is dit gerelateerd aan een gemiddeld verwacht uitstaand obligo van €2,15 miljard. Met een netto verliespercentage van 1,57% levert dit een jaarlijkse schade op van €34 miljoen. Momenteel ligt dit obligo overigens lager op ca. €1,8 miljard. De starters en innovatieve bedrijven kennen hogere verliespercentages dan de gevestigde ondernemers. Waarschijnlijk geldt dit ook voor het PFAS/Stikstof-luik, maar dat is niet op voorhand vast te stellen. De verwachting is dat de omvang van het PFAS/Stikstof-luik beperkt blijft (zie 5a.) hierdoor blijft het totale risico beheersbaar. De schade binnen het PFAS/Stikstof-luik wordt ingeschat op maximaal €6,4 mln.

Langjarig kent de Staat meer uitgaven dan inkomsten in het kader van de regeling. De borgstellingsprovisie is gebaseerd op de bestaande begrotingsruimte van €10,5 mln. en derhalve niet volledig kostendekkend. Uit deze begrotingsruimte moeten ook de uitvoeringskosten gedekt worden. Aangezien de inkomstenstroom uit borgstellingsprovisies vooruitlopen op de schade-uitgaven en de uitgaven een conjunctuurgevoelig karakter hebben (in tijden van krimp en recessie hogere verliezen) is een interne begrotingsreserve gevormd, zodat deze kan worden ingezet om fluctuaties in ontvangsten en uitgaven op te vangen. De stand van de begrotingsreserve is op dit moment €91,5 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?*
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 6.en 7.: Financiers zijn zeer bepalend bij het risicobeheer; zij lopen voor een deel zelf risico voor de verstrekte kredieten (in het geval van de verruiming een eigen risico van 32,5%) 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.nl 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 2,5% tot 10% van het ingediende bedrag aan verliesdeclaraties afgekeurd. 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 direct te betalen provisie als volgt:

- a. 3,90 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 vier jaar,
- c. 5,85 procent indien de overeenkomst van borgtocht een bedrijfsborgstellingskrediet betreft met een looptijd van meer dan vier jaar, maar niet langer dan zes jaar,

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 naarmate de looptijd langer is. De provisie voor het PFAS/Stikstof-luik is gelijk aan het provisie-percentage voor regulier, klein krediet en starter.

9. *Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?*

Voor de verevening van uitgaven en ontvangsten is een begrotingsreserve voor de BMKB ingesteld. De huidige omvang van de begrotingsreserve is € 91,5 mln. Daarnaast zullen de overig betrokken departementen (resp. IenW en BZK) eventuele schades binnen het PFAS/Stikstof-luik voor hun rekening nemen en aan EZK vergoeden door middel van een storting in de begrotingsreserve. Hierover worden nadere betaalafspraken gemaakt. De schade binnen het PFAS/Stikstof-luik wordt ingeschat op maximaal €6,4 mln.

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

De horizonbepaling voor de BMKB-regeling is 1 juli 2022. Het PFAS/Stikstof-luik staat een jaar open tot ultimo 2020.

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

De uitvoering wordt gedaan door RVO.nl. 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 (UvA).

De volgende evaluatie van de BMKB (inclusief PFAS/Stikstof-luik) zal plaatsvinden in 2021/2022 over de periode 2016-2020. In de evaluatie zal informatie worden betrokken van RVO.nl, de uitvoerende financiers, enquêtes onder ontvangende ondernemers en interviews met marktpartijen. Indien mogelijk zal hierbij een kwantitatieve analyse worden uitgevoerd.