

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

Het kabinet heeft een breed pakket aan regelingen opgesteld om ondernemers te ondersteunen tijdens de coronacrisis. Deze regelingen zijn echter niet geschikt voor micro-ondernemingen¹ met een financieringsbehoefte tussen €10.000 en €50.000. Om ervoor te zorgen dat deze doelgroep van bedrijven bereikt wordt, is de Kleine Kredieten Corona garantieregeling (KKC) opgesteld. Onder de regeling wordt 95% van het kredietbedrag dat kredietinstellingen verstrekken aan ondernemingen gegarandeerd door de Staat. De Staat ontvangt een eenmalige premie van 2% voor deze garantie en de kosten die financiers aan de ondernemers mogen doorrekenen als zij gebruik maken van deze garantieregeling zijn gemaximeerd op 4% van het kredietbedrag. Het doel van de regeling is om zoveel mogelijk kleine ondernemingen te bereiken die als gevolg van de coronacrisis liquiditeitsbehoeftes hebben. Door een groot gedeelte van de risico's op zich te nemen en alleen toe te staan dat de handelingskosten van de financiers kunnen worden doorgerekend aan de klanten, wil de Staat zo gunstig mogelijke condities creëren voor deze groep ondernemingen die normaal gesproken niet of nauwelijks in aanmerking zou komen voor kredietfinanciering. In de brief van 27 oktober jl.² heeft het kabinet aangekondigd de KKC-regeling te verlengen tot en met 30 juni 2021 in lijn met de verlenging van het tijdelijk Staatssteunkader van de Europese Unie.

Naast de verlenging van de KKC module wordt beoogd de regeling op enkele onderdelen aan te passen om te voldoen aan EU-wetgeving op gebied van kapitaalvereisten aan banken, de Capital Requirements Regulation ("CRR"). Verder in het toetsingskader volgt een toelichting op de aanpassing van de regeling aan de CRR.

Probleemstelling en rol van de overheid

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

Uitvraag bij banken leert dat bedrijven die relatief kleine bedragen aan financiering nodig hebben, hier nog moeilijker aan kunnen komen als gevolg van de coronacrisis. Deze kleine onderneming zijn daarmee extra kwetsbaar als gevolg van de crisis. Het kabinet heeft dan ook deze nieuwe regeling opgesteld om specifiek deze groep bedrijven aan liquiditeit te helpen tegen relatief gunstige condities.

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

Het mkb is van grote waarde voor de concurrentiekracht en werkgelegenheid van de economie. Het kabinet richt zich op liquiditeitssteun voor bedrijven in de verschillende steunpakketten. Dit gebeurt onder andere met de garantieregelingen BMKB-C en GO-C. Echter blijkt met deze regelingen een doelgroep niet te worden bereikt die zonder

¹ Financieringsmonitor 2019.

² Zie kamerbrief van 27 oktober 2020: De economische impact van het coronavirus en contactbeperkende maatregelen

overheidsinzet niet aan financiering komt. Het mkb -en dan met name het microbedrijf (tot 10 werkzame personen) - wordt getroffen door de coronacrisis. Financiële buffers om deze crisis op te vangen ontbreken vaak. De financieringsproblematiek is grofweg in drie categorieën onder te verdelen. Eén is de verslechtering van toekomstperspectief van bedrijven als gevolg van vraagonzekerheden of vraaguitval. Dit heeft vooral zijn weerslag op nieuwe investeringen. Twee is de financieringsbehoefte die ontstaat door weggevalven omzet, mogelijk in combinatie met beperkte mogelijkheden om in kosten te snijden van activiteiten die met vreemd vermogen zijn gefinancierd. Uitstel/opschorting van aflossingen en/of renteverplichtingen kan de financiële positie van de ondernemingen verlichten. De derde categorie ligt in het verlengde van twee. Hier is sprake van wanneer naast of in plaats van het beperken van de uitgaven voor rente en/of aflossing er sprake is van een additionele liquiditeitsbehoefte c.q. kredietruimte ter overbrugging van een tijdelijke, onzekere periode. De KKC-regeling is gericht op deze derde categorie financieringen. Hetzelfde geldt voor de BMKB-C waarbij de ervaring ons leert dat deze niet voor kleine kredieten wordt ingezet. Het gemiddelde BMKB-C krediet is circa 170.000 euro.

Voor al de genoemde categorieën geldt; hoe kleiner het bedrijf en de financiering, hoe minder de bank genegen is om te voorzien in de financieringsbehoefte als gevolg van verhoogde financieringsrisico's en naar verhouding hogere handling kosten van de banken. Dit heeft de NVB ook aan de Staat duidelijk gemaakt. Om deze reden is vanuit de overheid extra inzet nodig in termen van garantstelling aan de onderkant van de financieringsmarkt aanvullend op de BMKB-C. Normaliter ligt er een verdienmodel ten grondslag aan deze additionele financiering, maar bij de kleine kredieten zal -nog sterker dan bij BMKB-kredieten- de extra financiering veelal gekenmerkt worden door hogere risico's zonder extra dekking van zekerheden of cashflow waarbij ook het continuïteitsrisico moeilijker in te schatten is. Met overheidsgarantstelling worden banken en andere financiers toch in staat gesteld deze groep te bedienen.

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.

Ja, dat geldt voor allebei de vragen. Het kabinet heeft een breed pakket aan regelingen opgesteld om ondernemers te ondersteunen tijdens de coronacrisis. Voorbeelden zijn de verruiming van de borgstelling midden- en kleinbedrijf (BMKB) en van de Garantie Ondernemingsfinanciering regeling (GO). Naast deze regelingen verschaft het kabinet financiële ondersteuning aan andere initiatieven; te denken valt aan allerlei maatregelen in de fiscale sfeer, de tijdelijke crisismaatregel van Qredits en het Programma Corona-Overbruggings Lening (COL), gericht op de verschaffing van overbruggingskrediet aan start- en scale-ups die geen bancaire kredietrelatie hebben en naast krediet veelal ook behoefte hebben aan coaching. Echter, de 'onderkant' van de markt aan bedrijven die liquiditeit nodig hebben tussen €10.000 en €50.000 komen moeilijk in aanmerking onder de bestaande regelingen die veelal gericht zijn op hogere financieringsbedragen of specifiek op startende bedrijven. De relatief kleine financieringsomvang in verhouding tot de handelingskosten maakt dat dit type ondernemingen doorgaans sowieso moeilijk aan financiering komt; banken beschouwen dit een te risicovol segment. Aangezien de staat garant staat voor verreweg het grootste deel van de risico's die de financiers lopen (95%); kan financiering van deze groep aan onderneming plaatsvinden tegen relatief gunstige voorwaarden. Daarbij speelt ook mee dat het gaat om een relatief grote groep ondernemers. Om die reden kunnen banken binnen deze regeling ook met een deels geautomatiseerde kredietbeoordeling werken.

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

EZK kent verschillende instrumenten (zowel garanties als leningen) die zich richten op bedrijfsfinanciering. Naast de KKC zijn zowel de GO-regeling als de BMKB regelingen die zich ook richten op financiering van vreemd vermogen en die ook recent vanwege de coronacrisis zijn verruimd. De GO-regeling richt zich op het boven-segment van het mkb en (middel)grote ondernemingen. De maximale borgstelling onder de BMKB betreft €1,5 mln. en heeft formeel geen ondergrens. De KKC richt zich op financiering tussen de €10.000 en €50.000. Het deel dat gebruik maakt van de KKC, zal geen gebruik maken van de BMKB, of de BMKB-C.

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?

De inschatting van de budgettaire gevolgen van de uiteindelijke regeling zijn voor een belangrijk deel opgesteld op basis van het verwachte bereik van de regeling, premie-inkomsten en mogelijke verliezen als gevolg van het kredieten en het risico dat sommige leningen niet volledig terugbetaald kunnen worden. Voor de openstelling in 2021 wordt € 250 mln. garantiebudget ter beschikking gesteld. Het verwachte verlies wordt ingeschat op 25%. De staat ontvangt een eenmalige premie van 2%. Het verwachte netto verlies voor de overheid in 2021 bedraagt daardoor € 57,5 mln. De eventuele verliezen worden generaal gedekt. Ter afdekking van eventuele verliezen is in het voorjaar van 2020 een kasbuffer van € 164 mln. beschikbaar gesteld. Aangezien de benutting van de regeling in 2020 fors lager ligt dan de aanvankelijke verwachtingen (per 30 oktober 2020 zijn volgens de cijfers van de NVB namelijk ca. 1.300 KKC-leningen verstrekt voor een totaalbedrag van € 46 miljoen), is deze buffer ook toereikend om ook de verliezen in 2021 op te vangen. Aangezien de financiering van de betreffende groep ondernemingen relatief risicovol is, is het waarschijnlijk dat de staat een financieel risico loopt met deze regeling. De insteek is juist om de betreffende ondernemingen te helpen aan financiering. De kredieten hebben een reguliere looptijd van 5 jaar.

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?

Beantwoording bij vraag 6 en 7: Het belangrijkste risico-beheersende middel is dat de staat samenwerkt met kredietverschaffers. De overheid staat garant voor 95% van de risico's, de andere financiers voor 5% waardoor een prikkel bij de verschaffers is om goed te selecteren welke bedrijven een krediet toegewezen krijgen. Het samenwerken met andere financiers zorgt er niet alleen voor dat zij een gedeelte van de risico's op zich nemen, maar ook dat gebruik kan worden gemaakt van de expertise van die groep bij de beoordeling van kredieten. Daarmee kunnen op efficiënte wijze leningen worden verschaft aan in de kern gezonde bedrijven. Ten slotte geldt ook dat met ondernemers een persoonlijke borg wordt afgesproken van 10% van de lening. Het merendeel van de ondernemers kent echter een rechtsvorm waarbij de ondernemer automatisch 100% persoonlijk borg staat. Dit leidt ertoe dat zij een prikkel hebben om niet zomaar een krediet aan te vragen en te zorgen dat de verkregen gelden goed worden ingezet. Tenslotte geldt in het geval van een zogenoemde

default van de leningen, dat de waarde van de uitgewonnen onderpanden/activa voor 95% bij de staat terecht komt.

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?

De staat ontvangt eenmalig een premie van 2% over de omvang van toegewezen kredieten. De premie is niet kostendekkend en ook niet marktconform, maar past binnen het tijdelijk staatssteunkader van de EU. De premie wordt door de kredietverstrekkers in rekening gebracht en doorgerekend aan de klanten. Ter afdekking van eventuele verliezen is in het voorjaar van 2020 een kasbuffer van € 164 mln. beschikbaar gesteld.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Zoals aangegeven onder het antwoord op vraag vijf, wordt er in 2021 € 250 mln. als garantiebudget ter beschikking gesteld. Ter afdekking van eventuele verliezen voor het in 2020 beschikbare budget van 713 mln. is reeds een kasbuffer van € 164 mln. beschikbaar gesteld. Dit bedrag zal worden gestort in een risicovoorziening voor het opvangen van eventuele verliezen. Daarnaast wordt ook de premie van 2% gestort in de risicovoorziening. In het voorjaar 2021 worden risico's van de uitstaande leningen en de kasbuffer nog tegen elkaar afgewogen.

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

De regeling wordt verlengd tot en met 30 juni 2021 gelijk aan het tijdelijk staatssteunkader van de EU. Onder de regeling kunnen leningen worden afgesloten met een maximale reguliere looptijd van 5 jaar.

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

De regeling staat open voor alle kredietverstrekkers die aan de voorwaarden voldoen en daarvoor geaccrediteerd zijn door RVO; bancaire en non-bancaire. Verschillende banken (ABN AMRO, Volksbank, ING, Rabobank, Triodos) hebben al aangegeven de regeling aan hun klanten te willen aanbieden. Er is afgesproken dat de kosten die financiers aan de ondernemers mogen doorrekenen als zij gebruik maken van deze garantieregeling is gemaximeerd op 4% van het kredietbedrag. De uitvoeringskosten voor RVO worden voor 2021 nog geïnventariseerd. De kosten worden gedekt binnen de € 5 mln die in 2021 beschikbaar komt voor de uitvoeringskosten van de KKC, BMKB-C en GO-C.

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

De evaluatie van de KKC regeling vindt regulier plaats, net zoals geldt voor alle andere regelingen. Deze worden eens in de vijf jaar geëvalueerd. Derhalve zal de eerste evaluatie in beginsel plaatsvinden in 2025, tenzij op een eerder moment uit de uitvoering van de regeling blijkt dat op basis van de dan beschikbare data steekhoudende conclusies kunnen worden getrokken. 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.

Capital Requirements Regulation (CRR)

Vanuit de ECB en de EBA (Europese Bankenautoriteit) wordt, ter afronding van het Bazel III raamwerk (ook Bazel 3.5 genoemd), in alle EU-lidstaten onderzoek gedaan naar de voorwaarden die in nationale garantieregelingen worden gesteld aan (staats)garantie. Het gaat hierbij om de voorwaarden die nodig zijn om te kwalificeren als toelaatbare kredietprotectie. Wanneer een

garantie aan deze voorwaarden voldoet mogen banken een lager (krediet)risicogewicht hanteren voor het door de garantie afgedekte deel van de lening.

DNB heeft aangegeven dat de Nederlandse garantieregelingen in de huidige vorm mogelijk niet (volledig) aan de voorwaarden van de CRR voldoen. Dit zou betekenen dat banken mogelijk extra kapitaal moeten reserveren voor leningen onder de garantieregelingen, met eventuele gevolgen voor die garantieregelingen zelf.

De CRR stelt dat garanties als een kredietprotectie mogen classificeren als een bank op grond van die garantie bij wanbetaling door de klant tijdig uitbetaling van het gegarandeerde bedrag vanuit de garantie ontvangt. Daarbij mag het niet zo zijn dat de bank eerst een vordering tegen de klant moet instellen en zekerheden moet uitwinnen. De CRR biedt de mogelijkheid garanties als kredietprotectie te kwalificeren als de bank tijdig een voorlopige betaling van het verwachte verlies kan ontvangen.

Tussen DNB, het Ministerie van EZK en de banken vindt overleg plaats over aanpassing van de garantieregelingen. Doel is de garantieregelingen zo aan te passen dat deze in lijn zijn met de CRR. Een belangrijke aanpassing is dat financiers bij wanbetaling het verwachte verlies desgewenst direct kunnen claimen bij de Staat zonder dat eerst overgegaan moet worden tot uitwinning van zekerheden. Na de latere uitwinning van zekerheden zal een verrekening plaatsvinden tussen het voorlopige verlies dat de Staat heeft uitgekeerd en het definitieve verlies. Dit kan een (gedeeltelijke) terugbetaling aan of een aanvullende betaling door de Staat zijn. Andere aanpassingen hebben betrekking op het CRR-vereiste dat de garantieregelingen voor het inroepen van de garantie geen voorwaarden mogen bevatten die buiten de invloedssfeer van de financier vallen.