

Toetsingskader Risicoregelingen Borgstelling MKB-kredieten (BMKB)

Beschrijving regeling en voorgestelde wijzigingen

De BMKB geeft een borgstelling van 90% op een borgstellingskrediet (BSK) van maximaal €1 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 met een maximum van € 0,2 mln. bedraagt BSK (per saldo max. 67,5% overheidsborgstelling²);
- innovatief: maximaal $\frac{2}{3}$ deel is BSK (per saldo max. 60% overheidsborgstelling³).

Per 1 november 2013 is de regeling als volgt uitgebreid:

- Het maximale BSK is verhoogd van € 1 mln. tot € 1,5 mln.
- Het hogere borgstellingspercentage van per saldo 67,5% voor starters geldt ook voor bestaande bedrijven (tot het maximum van € 0,2 mln.).

Deze uitbreidingen gelden tot 31-12-2014.

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 1-4-2013 verhoogd van gemiddeld 3% naar gemiddeld 3,6% over het bedrag aan borgstelling. Mits aan de formele voorwaarden is voldaan beslist de kredietverstrekker over inpassing van een BSK. Deze wordt aangemeld bij het Agentschap NL. Niet-banken dienen nadat zij zijn toegelaten alle BSK's ter toetsing vooraf voor te leggen aan het Agentschap NL.

Banken die zijn aangesloten bij de BMKB ontvangen ieder een quotum (deel van het jaarbudget) gebaseerd op hun gebruik het voorgaande jaar. Hier kan tussentijds mee geschoven worden. 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 het Agentschap o.a. of bij de kredietverstrekking aan de voorwaarde van voldoende zicht op rentabiliteit en continuïteit van de onderneming was voldaan⁴.

Budget

In 2012 is door een werkgroep doorgerekend dat het jaarlijks structurele tekort bij een gemiddelde benutting van € 700 mln. per jaar naar schatting € 21,5 mln bedraagt. Hiervoor is jaarlijks € 8,5 mln. dekking op de begroting aanwezig. Op basis van de uitkomsten van deze werkgroep is een aantal maatregelen genomen om de BMKB structureel beheersbaar te houden. Zo zijn de verruiming die sinds 2008 vanwege de kredietcrisis zijn ingevoerd per 1 januari 2012 deels teruggedraaid. Twee daarvan worden nu vanwege de aanhoudende crisis weer tijdelijk ingevoerd. De effecten van de beheersmaatregelen op de schadefdeclaraties zullen pas na enkele jaren gewaardeerd kunnen worden. Daarnaast is voor de BMKB ook een interne begrotingsreserve ingesteld. Hierdoor kunnen per saldo meevallende premieopbrengsten worden gereserveerd en kan de conjunctuurgevoeligheid van de uitgaven over de tijd budgettair worden opgevangen. Ook is de provisie per 1-4-2013 met gemiddeld 20% verhoogt, waardoor de ontvangsten bij een gemiddelde jaarlijkse benutting van € 700 mln. met ca. € 4,2 mln. per jaar toenemen. De Kamer is per brief ⁵

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 Agentschap NI krijgt van de bank 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?

⁵ Kamerstuk 31311 nr. 93

van 24-10-2012 over structurele kostenbeheersing van de regeling Borgstelling MKB-kredieten gemeld dat met de combinatie van voorgenoemde maatregelen waarborgen zijn gecreëerd voor een toekomstbestendige BMKB.

Op basis van de actuele gegevens over de benutting in 2012 en 2013 en het uitstaand obligo van de BMKB blijkt nu dat het dekkingstekort de komende jaren richting nul tendeert. Dit komt omdat de benutting in 2012 en 2013 fors lager is dan het niveau waarvan de werkgroep uitging, wat ook consequenties heeft voor het uitstaand obligo en de daarop geleden verliezen. Desondanks is voor de tijdelijke verruiming € 5 mln. aan de begrotingsreserve BMKB toegevoegd.

Om het MKB minder afhankelijk te maken van bancaire financiering, is als proef de BMKB onder voorwaarden⁶ opengesteld voor niet-banken.

Banken bevinden zich in een herstructureringsfase. Ze moeten voldoen aan extra eisen voor kapitaal en liquiditeit. Dit kan gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van bedrijfsfinanciering voor het mkb.

De expertgroep Bedrijfsfinanciering⁷ rapporteerde hierover: bedrijfsfinanciering voor starters en andere kleine bedrijven, snelle groeiers en innovatieve bedrijven wordt lastiger. De lange financiering komt onder druk.

Het mkb is door zijn afhankelijkheid van banken extra kwetsbaar. Dat geldt in ieder geval de komende jaren en mogelijk voor een deel ook structureel. Daarom moet het mkb zich oriënteren op andere financieringsbronnen dan de bank. Het ministerie van Economische Zaken heeft daarom als proef de BMKB per 19-10-2012 opengesteld voor andere financiers dan banken. De betreffende initiatieven richten zich veelal op segmenten van de markt die banken laten liggen of waaruit ze zich in meerdere of mindere mate terugtrekken. De initiatieven verwachten wel deze markt te kunnen bedienen, omdat zij een andere aanpak kennen (zie bijlage 1). Niet-bancaire partijen die willen toetreden tot de regeling kunnen een verzoek tot deelname indienen. Een adviescommissie adviseert de minister of deze voldoet aan de eisen waaraan een gedegen financier moet voldoen. Daarbij kijkt de commissie ondermeer naar de organisatie, het financieringsproces, deskundigheid en stabiliteit van de financier. De commissie bestaat uit experts vanuit verschillende disciplines in de financiële sector.

Voor het indienen van een aanvraag tot deelname moet de aanvrager een brief van DNB en AFM hebben. In de brief moet staan dat deze aan de eisen van DNB en AFM voldoet of dat deze eisen niet van toepassing zijn.

Deze maatregel gold in beginsel tot eind 2013, met na 1 jaar openstelling onderzoek naar het effect en de werking van de maatregel. Aangezien pas medio 2013 enkele partijen daadwerkelijk zijn toegetreden, is de proef met een jaar verlengd, en vindt het onderzoek naar de effecten eind 2014 plaats. Als blijkt dat de maatregel effectief is en geen extra risico's voor de Staat met zich meebrengt kan de maatregel worden verlengd.

⁶ In beginsel dienen de initiatieven aan de huidige voorwaarden van de regeling te voldoen; daarnaast dient het risico voor de overheid in lijn te zijn met het huidige risico van de regeling.

⁷ 'Naar een gezonde basis: bedrijfsfinanciering na de crisis' Advies van de expertgroep bedrijfsfinanciering (bijlage bij Kamerstuk 31311, nr.82)

- i. *Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?*

Uit de BMKB beleidsevaluatie 2005-2010³ blijkt dat de relevantie van de BMKB aanwezig is voor ondernemingen waarvoor het risico moeilijker is in te schatten en financiers de voorkeur geven om terug te kunnen vallen op harde zekerheden (informatie asymmetrie). Dit is het geval bij de 'kleinere' bedrijven waar de BMKB zich op richt⁸, waaronder veel vanuit beleidsmatig perspectief interessante startende en jonge ondernemers (beperkt trackrecord), en sterk groeiende en innovatieve ondernemingen. Het afgeven van zekerheden voor het MKB speelt nog steeds een bepalende rol bij de toekenning van bancaire krediet. Hoe kleiner de lening hoe onaantrekkelijker voor banken aangezien tegenover de kosten relatief weinig inkomsten staan. Daarbij is ook het risicoprofiel anders. Er is minder informatie beschikbaar om een adequate risico-inschatting te kunnen doen. En een kleine onderneming heeft minder mogelijkheden tot omzetspreiding, meer persoonsafhankelijkheid en een minder professionele organisatie. Dit leidt ertoe dat in kredietverlening aan MKB de waarde van zekerheden pregnant is. Zonder de borgstelling zullen bedrijven met te weinig zekerheden geen financiering krijgen. Daardoor zullen in de kern gezonde MKB bedrijven - met voldoende zicht op rentabiliteit en continuïteit - in voorkomende gevallen niet of onvoldoende in hun kredietbehoefte kunnen voorzien, waardoor kansrijk ondernemerschap wordt belemmerd en ongewenste welvaartsverliezen ontstaan. Garantieregelingen voor het MKB bestaan al sinds de twintiger jaren van de vorige eeuw wereldwijd, van de VS tot Japan. Uit de literatuur blijkt dat bovenstaande legitimatie voor garantieregelingen wereldwijd wordt gebruikt. Wel blijkt dat onvoldoende inzicht bestaat in de effecten en kosten van garantieregelingen. De OECD pleit voor verbetering van het inzicht op dit punt, waarbij nadrukkelijk de nationale context meegenomen moet worden.

Al sinds 1915 kent de overheid regelingen gericht op het wegnemen van belemmeringen voor het verkrijgen van financiering door het in de kern gezonde MKB. Het rapport van de expertcommissie o.l.v. Tom de Swaan⁹ stelt dat de problemen voor starters en overige kleine bedrijven, snel groeiende en innovatieve bedrijven verergerd zullen worden door de kredietcrisis en de reactie daarop in regelgeving.

Als onderdeel van het rapport van de expertcommissie De Swaan is onderzoek uitgevoerd naar de vraagzijde (uitgevoerd door EIM) en de aanbodzijde (uitgevoerd door PwC) van financiering. Daaruit blijken grote verschillen tussen het groot-, het midden- en het kleinbedrijf waarbij het kleinbedrijf het minst succesvol is in het verkrijgen van financiering. De EIM financieringsmonitor 2013-2 geeft aan dat kleine bedrijven er aanzienlijk minder vaak in slagen financiering te krijgen dan middelgrote en grote bedrijven: 64 % van de aanvragen wordt geheel of gedeeltelijk afgewezen, tegen 46% bij middelgrote, en 14% bij grote bedrijven. Dit is geen nieuw probleem maar is door de kredietcrisis wel versterkt.

Ondernemingen zijn hoofdzakelijk op zoek naar vreemd vermogen bij de huisbank ter financiering van werkkapitaal en investeringen in vaste activa. De economische vooruitzichten en de verscherpte regelgeving hebben volgens banken geleid tot een strenger en scherper kredietbeleid. Uit de Bank Lending Survey van DNB blijkt dat de verstrekingsvoorwaarden voor bedrijfsleningen sinds medio 2007 voortdurend zijn aangescherpt. Voor het MKB zijn de kredietvoorwaarden sinds het begin van de crisis uitsluitend aangescherpt. Uit onderzoek van DNB blijkt dat het strengere kredietbeleid van banken de groei van zakelijke leningen momenteel met 2 tot 4 procentpunt drukt. De beperking van de bancaire kredietverlening treft vooral het MKB, dat voor zijn financiering in overgrote mate is aangewezen op bankkrediet. Banken geven aan dat de BMKB en de andere overheidsfaciliteiten geholpen hebben om de gevolgen voor het MKB en het kleinere grootbedrijf enigszins op te vangen.

⁸ Het gemiddeld borgstellingskrediet is de afgelopen jaren ca. €200.000. Dit is vanuit bancaire oogpunt klein.

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 31311 nr. 82

Als gevolg van de recente economische crises zijn tevens de winstgevendheid, het buffervermogen en de waarde van het onderpand van het MKB verslechterd waardoor de kredietverlening aan de wat lastiger te financieren bedrijven nog meer wordt bemoeilijkt. In een aantrekkende conjunctuur is het noodzakelijk dat bedrijven de mogelijkheid hebben te investeren. Een tekort aan financiering voor het MKB remt het economisch herstel. De vormgeving van de BMKB, waarbij een deel van het risico altijd bij de bank blijft, maakt dat in de kern gezonde bedrijven die zelfstandig geen financiering kunnen aantrekken veelal toch de middelen krijgen actief te worden of blijven. Ook zijn de eisen voor het aanhouden van buffers bij banken verscherpt, wat financieren zonder zekerheden nog lastiger maakt. Door hun afhankelijkheid van bancair krediet wordt het MKB extra hard geraakt door balansversterking bij de banken. Sinds de kredietcrisis wordt het MKB daarnaast geconfronteerd met langere betalingstermijnen¹⁰, waardoor er meer behoefte is aan werkkapitaal.

Gezien de aanhoudende problemen, heeft het kabinet o.a. besloten om de BMKB opnieuw tijdelijk te verruimen. Hierdoor kunnen alle bedrijven met een maximum tot € 0,2 mln. BSK (de zogenaamde kleine kredieten) gebruik maken van het per saldo borgstellingspercentage van 67,5% dat altijd voor starters geldt. Ook wordt het maximum BSK verhoogd van € 1 mln. tot € 1,5 mln. Hierdoor komen ook iets grotere kredieten in aanmerking voor de BMKB, en worden de kleine kredieten aanvullend ondersteund.

- ii. *Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?*

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 worden¹¹. Marktimperfecties (zie boven) maken echter dat het MKB moeilijker aan financiering komt. De Staat is het best toegerust deze marktimperfecties weg te nemen omdat het om een landsbreed knelpunt gaat.

- iii. *iii. Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?*

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 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 klanten¹². 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.

¹⁰ Zie o.m. de Orchard Finance Monitor.

¹¹ "Determining the contribution of size classes to employment growth"; dr. J.M.P. de Kok en dr. G. de Wit, EIM 2012.

¹² 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.

De regeling heeft vanwege de hoge leverage (de uitkering aan schades is vele malen lager dan het totaalbedrag waarvoor garant wordt gestaan¹³) een duidelijke meerwaarde boven een kasstroom of subsidie. Een garantie richting financiers geeft een optimale operationele efficiency: de bank is veel beter dan de overheid in staat risico's van MKB financiering te beoordelen; de inrichting van de BMKB maakt het mogelijk tegen relatief geringe kosten op de expertise van de bank 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 had, die aanzienlijk omvangrijker waren dan de kosten van garantie of kredietverlening. M.a.w. de uitwerking stuit op te veel praktische bezwaren. Internationaal kennen we ook geen enkel systeem dat met directe subsidies aan banken werkt.

iv. Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?

Nee. EZ kent verschillende instrumenten (zowel garanties als leningen) die zich richten op bedrijfsfinanciering, maar de BMKB is de enige regeling die zich richt op de bancaire financiering van het MKB met een financieringsbehoefte tot ca. 3 mln.¹⁴ Innovatieve bedrijven die te ver van het moment van marktintroductie staan, komen niet in aanmerking voor bancaire financiering, en worden bediend door SEED regeling en Innovatiekrediet.

v. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

De regeling is begin 2011 geëvalueerd³ over de periode 2005-2010. Uit de enquête onder gebruikers en interviews met intermediairs en andere betrokkenen blijkt dat de BMKB een effectieve regeling is voor jonge, sterk groeiende en innovatieve ondernemingen waarvoor het risico moeilijk is in te schatten en waarvoor financiers de voorkeur geven om terug te kunnen vallen op harde zekerheden.

Als gevolg van de financiële en economische crisis is het voor bedrijven om diverse redenen moeilijker geworden om krediet te verkrijgen. Uit de in het kader van de evaluatie uitgevoerde enquête onder gebruikers en interviews met intermediairs en andere betrokkenen blijkt dat de regeling inspeelt op een reële behoefte. Onderstaande tabel geeft het antwoord weer op de vraag "Als u geen krediet had gekregen, zou het doel waarvoor de financiering benodigd was in dezelfde vorm zijn gerealiseerd?". Tweederde zegt zonder de borgstellingsregeling het doel, waarvoor de financiering zou zijn bestemd, helemaal niet te hebben gerealiseerd¹⁵.

¹³ De openstaande portefeuille is momenteel ca. €2,5 mrd. Hiervan lijdt gezien de afgelopen decennia slechts een paar procent tot een verliesbedrag.

¹⁴ Het maximale borgstellingskrediet is regulier €1 mln., en tijdelijk verruimd tot € 1,5 mln.; de bank moet dan minimaal een zelfde deel voor eigen risico verstrekken. Het is echter mogelijk dat de bank een groter deel voor eigen risico verstrekt.

¹⁵ Vraag aan ondernemers in de enquête was wat de effecten op realiseren plannen geweest zouden zijn indien geen borgstellingskrediet verkregen zou zijn. Ondernemers kunnen niet de vraag beantwoorden of de bank hen wel een krediet zonder overheidsborgstelling zou hebben gegeven. De banken hebben in het onderzoek aangegeven dat het hun intentie is om de BMKB slechts in te zetten voor kredieten die onvoldoende binnen hun acceptatiecriteria vallen vanwege een gebrek aan zekerheden, maar waar de bedrijven wel over voldoende continuïteitsperspectief beschikken. Een harde eis in de BMKB is dat er een zekerhedentekort moet zijn en dat het borgstellingskrediet nooit groter mag zijn dan het bedrag van het zekerhedentekort. In hoeverre banken bij een zekerhedentekort toch krediet zou hebben verleend indien de BMKB niet zou hebben bestaan kon in het onderzoek niet worden vastgesteld. Aangenomen mag worden dat die bereidheid ten behoeve van het voor de banken weinig rendabele MKB-segment beperkt is, zeker na de kredietcrisis.

"Als u geen krediet had gekregen, zou het doel waarvoor de financiering benodigd was in dezelfde vorm zijn gerealiseerd?"

Jaar van oprichting	ja, in dezelfde vorm	nee, in beperktere vorm	nee, zou dan helemaal niet zijn gerealiseerd
Voor 2000	13,0%	32,0%	55,0%
2000 - 2004	9,3%	35,6%	55,1%
2005 - 2006	11,5%	30,4%	58,1%
2007 - 2008	5,5%	24,0%	70,5%
2009 - 2010	3,4%	23,9%	72,7%
Totaal	9,4%	29,5%	61,1%

- vi. *Wat zijn de risico's van de regeling:*
- Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?*
 - Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur of beheersingsmate?*

Gezien het lange bestaan van de regeling (sinds 1915) is er ruime ervaring met het risico en de beheersingsmate van 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 gevolg van de economische crisis is het percentage verliesdeclaraties ten opzichte van het aantal uitstaande kredieten in de periode 2009- 2011 aanzienlijk toegenomen. Als wordt gekeken naar het langjarig gemiddelde van schades per jaar van verstrekking, is dit – gerelateerd aan volledige uitputting van een jaarlijks budgetplafond van €765 mln. – netto 2,4 % ofwel €18,5 mln. De starters en innovatieve bedrijven kennen hogere verliespercentages dan de gevestigde ondernemers. Aangezien de totale omvang van deze luiken echter lager is – starters maken 17% uit van totale benutting over periode 2005-2011, innovatief 7% - blijft het totale risico echter beheersbaar.

Over de periode 2005-2011 kent de Staat meer uitgaven dan inkomsten in het kader van de regeling. De borgstellingsprovisie is derhalve niet kostendekkend. Om verwachte netto verliezen af te dekken staat jaarlijks een bedrag van € 8,5 mln. op de begroting, waarbij is uitgegaan van een jaarlijkse benutting in de komende jaren van € 700 mln. Aangezien de inkomstenstroom uit provisies en fees vooruitlopen op de 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 ten opzichte van het in de begroting opgenomen bedrag op te vangen. Zie onderstaande tabel.

In 2009 en 2010 betrof het verschil tussen uitgaven en inkomsten respectievelijk € 35 mln. en € 37 mln. In 2011 is dit € 41 mln. In 2012 was dit € 73 mln.

De daadwerkelijke jaarlijkse kosten (lees: saldo van ontvangsten en uitgaven) voor de Staat worden door diverse factoren bepaald.

Zo ontvangt de Staat een borgstellingsprovisie voor ieder verstrekt krediet. De gevraagde premie is niet gebaseerd op de gemiddelde schade op de regeling; deze hoeft in het MKB segment immers niet kostendekkend te zijn. Vermeden wordt dat vanwege het 'adverse selection effect' hogere premies leiden tot het louter aantrekken van hogere risico's, waardoor de opbrengst netto zelfs negatief kan worden.

Overige inkomsten kunnen komen uit uitwinning van verliesdeclaraties. Tenslotte heeft het Europees Investeringsfonds (EIF) in de periode 2001-2008 (met uitzondering van 2006) een behoorlijke financiële bijdrage geleverd aan de regeling.

Het aantal verliesdeclaraties correleert met de conjunctuurbeweging in de economie.

	x € 1.000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Verplichtingen		478.533	572.294	614.063	601.255	555.439	742.511	908.836	485.577
Uitgaven		22.201	23.565	25.805	30.204	55.561	64.511	73.605	96302
Ontvangsten (divers)		23.251	22.325	26.885	26.753	20.106	26.519	32.674	23645
Netto kasbeslag (uitgaven - ontvangsten)		-1.050	1.240	-1.080	3.451	35.455	37.992	40.931	72657

Over de kostenontwikkeling kan nog het volgende opgemerkt worden. Er is een opwaartse trend te zien als gevolg van:

- de volume ontwikkeling: de jaarlijkse garanties zijn van ca 380 mln. in 2004 opgelopen naar ca 910 mln. in 2011. Het jaar 2012 laat evenwel weer een daling zien naar ca. € 486 mln. Het als gevolg van de stijging tot 2011 fors toegenomen uitstaande garantieobligo bedraagt ultimo 2012 circa € 2,5 miljard;
- conjuncturele ontwikkelingen: tijdens de kredietcrisis en de nieuwe financiële crisis is het aantal faillissementen drastisch opgelopen (zie bijlage 3).

Er zijn signalen (EIM rapportages ¹⁶ over de kredietverlening aan het MKB) dat banken sinds 2008 voorzichtiger zijn geworden met het verstrekken van krediet; DNB geeft aan dat het totale uitstaande kredietvolume in 2013 voor het eerst gedaald is. Omdat de piek van de verliezen van de in enig jaar verstrekte borgstellingen in de jaren 2 – 4 na de verlening ligt, is de verwachting dat dit de komende periode leidt tot een lagere gemiddelde schade voor de Staat. De afgelopen jaren heeft dit nog niet kunnen blijken uit de omvang van de bij de Staat gedeclareerde verliezen. Wat betreft de ontwikkeling van de netto schades is dus van veel belang of banken tijdens en na de crisis banken inderdaad meer risicomidend zijn geworden. Zodra hierover informatie beschikbaar is zal dit gerapporteerd worden.

Per ingang van 1 januari 2012 heeft EZ de volgende verliesbeperkende maatregelen genomen:

- afschaffen 80% luik voor kleine bedrijven (niet-starters);
- verlagen garantiepercentage voor starters en het inbouwen van een groter eigen risico voor de bank;
- verkorting startersdefinitie van 5 naar 3 jaar.

De effecten hiervan op de gedeclareerde schade zijn pas over enkele jaren te beoordelen.

Wat betreft nieuwe toetreders zal de toelatingsprocedure en de beheersfase zodanig vorm gegeven worden dat de risico's niet hoger en zo mogelijk zelfs lager zijn dan bij de banken. Zie bijlage 1.

Tegenover de kosten van de regeling, staan de maatschappelijke baten ervan. Deze zijn lastig te kwantificeren, aangezien er geen controlegroep valt samen te stellen van vergelijkbare ondernemers die geen BMKB hebben gekregen. Een maatschappelijke bate die wel uit dossieronderzoek in het kader van de recente beleidsevaluatie naar voren komt is dat de regeling kredietverlening op gang helpt. In de onderzochte dossiers hadden de banken een groter leningbedrag uitstaan dan er onder de borgstellingsregeling was verstrekt. In onderstaande tabel is de verhouding tussen het krediet dat totaal door de bank aan de ondernemer verleend wordt en het deel borgstellingskrediet weergegeven. Afgaande op de enquête onder ondernemers (zie tabel onder v) zou zonder BMKB dit gehele kredietbedrag in de meeste gevallen niet verstrekt zijn.

¹⁶ EIM heeft in opdracht van destijds EZ en thans EL&I de afgelopen jaren verschillende (MKB) financieringsmonitors uitgebracht. Deze geven een duidelijk overzicht van de verschuiving in zowel de vraag naar financiering als de honorering hiervan. De laatste is van 2011 als onderdeel van het expertrapport van de commissie De Swaan (Bijlage bij Kamerstuk 31311 nr. 82). Alle publicaties zijn beschikbaar via www.ondernemerschap.nl.

	Starter	Innovatief	Gevestigde ondernemer
kredietverhouding totaal : BSK	1,37	1,23	2,89

c. Wat is het totaalrisico van de regeling?

De uitstaande portefeuille; deze is momenteel circa €2,45 miljard. De tabel bij vraag vi laat echter zien dat maar een beperkt deel hiervan leidt tot schade. Bijlage 2 bevat uitgebreide tabellen met schadepercentages per luik naar oogstjaar.

d. Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?

Banken zijn zeer bepalend bij het risicobeheer; zij dienen net als bij iedere andere financiering die ze verstrekken actie te ondernemen als dat nodig is. Banken moeten daarbij niet alleen voldoen aan hun eigen voorschriften (toezicht door DNB) maar worden ook achteraf door het Agentschap NL gecontroleerd. Een ingeroepen borgstelling wordt pas gehonoreerd als de bank gedurende het hele financieringsproces juist 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 banken. Aanpassingen hebben echter geen effect op al afgegeven borgstellingen.

vii. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?

Momenteel is de eenmalig en bij inpassing van de borgstelling direct te betalen provisie als volgt:

- a. 3 procent indien de overeenkomst van borgtocht een bedrijfsborgstellingskrediet betreft met een looptijd van niet langer dan twee jaar,
- b. 3,3 procent indien de overeenkomst van borgtocht een bedrijfsborgstellingskrediet betreft met een looptijd van meer dan twee jaar, maar niet langer dan vier jaar,
- c. 3,3 procent indien de overeenkomst van borgtocht een bedrijfsborgstellingskrediet betreft met een looptijd van meer dan vier jaar, maar niet langer dan zes jaar,
- d. 4,5 procent indien de overeenkomst van borgtocht een bedrijfsborgstellingskrediet betreft met een looptijd van meer dan zes jaar, maar niet langer dan negen jaar en
- e. 4,5 procent indien de overeenkomst van borgtocht een bedrijfsborgstellingskrediet betreft met een looptijd van meer dan negen jaar, maar niet langer dan twaalf 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 vanwege het beperken van de administratieve lasten bij de bank eenmalig bij de verstrekking van de borgstelling wordt geïnd, loopt deze op naarmate de looptijd langer is.

viii. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

Ca. € 2 mln. per jaar. De premie is niet gebaseerd op de uitvoeringskosten.

ix. Wat is de einddatum van het risico ?

Borgstellingskredieten hebben een maximale looptijd van 6 jaar, met daarnaast de mogelijkheid van maximaal 3 jaar verlenging als gevolg van opschorting van de terugbetaling (aan de bank). Indien sprake is van financiering van onroerend goed bedraagt de maximale

looptijd van het borgstellingskrediet 12 jaar, met eveneens de mogelijkheid van maximaal 3 jaar verlenging.

- x. *Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?*

Via AgNL, de uitvoerende banken, enquête onder ontvangende ondernemers en interviews met marktpartijen.

Bijlage 1: Nieuwe toetreders

Conform de toezegging van de minister aan de Tweede Kamer zullen deze getoetst worden op:

1. additionaliteit (zie onder): verzorgen zij nieuw aanbod. Dit is op zich een kwetsbaar criterium vanuit de optiek van marktwerking. De reden om de BMKB en de GO tot banken te beperken kan niet beargumenteerd worden vanuit het handhaven van een bankmonopolie op bedrijfsfinanciering;
2. geen hogere kosten dan de regeling nu kent. Dat moeten we verwezenlijken door alleen kwalitatief goede partijen toe te laten en periodiek te onderzoeken of ze hun kwaliteit op peil weten te houden. Daarvoor stellen we de volgende procedure voor.

De BMKB is opengesteld voor niet banken onder de volgende voorwaarden:

1. Er moet sprake zijn van een professionele en integere organisatie conform onderstaande definitie uit art 24 van het Kaderbesluit EZ subsidies;
2. Bij de aanvraag om toegelaten te worden, moet de aanvrager inzichtelijk maken welke verliezen op verstrekte garanties verwacht worden;
3. Voorgaande wordt getoetst door een externe adviescommissie á la de Adviescommissie Groeifaciliteit;
4. Op basis van het advies besluit de minister over toelating, al dan niet voor een beperkte periode met een evaluatiemoment en/of voor beperkt garantieobligo;
5. Toegelaten partijen zullen periodiek informatie moeten verstrekken over de ontwikkeling van hun portefeuille: daarbij kunnen aanvullende eisen gesteld worden ten opzichte van de informatie die banken dienen te verstrekken. De eerste periode zullen toegetrede partijen al hun aanvragen voor borgstellingskrediet aan AgentschapNL moeten voorleggen.

Interessante elementen in de aanpak van nieuwe initiatieven (soms in combinatie):

- gebruik maken van kennis van bedrijfsadviseurs zoals accountants en boekhouders en van toeleveranciers en (ex) branchegenoten. Hierbij kunnen ze zich bij kleinere ondernemingen een beter beeld van de levensvatbaarheid van bedrijven vormen dan banken;
- simpeler en goedkopere administratieve systemen: ze slepen niet de erfenis van ingewikkelde en verouderde bancaire IT en administratieve systemen met zich mee;
- de klant zelf voor een groot deel van zijn screening laten betalen, m.n. interessant in segmenten met veel afwijzingen.

Artikel 24 Kaderbesluit EZ subsidies

Onze Minister beslist afwijzend op een aanvraag om subsidie aan een financier indien:

a. de deskundigheid van degenen die zijn belast met het verstrekken, beheren en vervreemden van kapitaal en zekerheden onvoldoende gewaarborgd is;

b. de betrouwbaarheid van degenen die zijn belast met het verstrekken, beheren en vervreemden van kapitaal en zekerheden, en met de bepaling van en het toezicht op het beleid ter zake onvoldoende gewaarborgd is;

c. de integriteit van de financier onvoldoende gewaarborgd is;

d. de financiële draagkracht en stabiliteit van de financier onvoldoende gewaarborgd is.

Bijlage 2: Totale schadepercentages per luik naar oogstjaar

De weergegeven jaren refereren naar het jaar van verstrekking, de zogenaamde wijnjaren. Het obligo geeft het nu nog het uitstaande bedrag van het verstrekte krediet weer en de netto verleningen is het ooit verstrekte bedrag min het huidige obligo bedrag. De percentages geven de netto kosten weer van de regeling voor het betreffende oogstjaar (negatieve percentages zijn netto opbrengsten).

Doordat de tabellen zijn opgedeeld naar het jaar van verstrekking geven de tabellen voor de meest recent verstrekte kredieten een vertekend beeld. Voor kredieten die in 2008 of later zijn verstrekt, zijn de opbrengsten (de borgstellingsprovisies excl. EIF bijdrage) ruim voldoende om de verliezen over de eerste 'levensjaren' van het krediet te dekken. Dit is niet verwonderlijk, borgstellingskredieten kennen hun piek van hun verliezen tussen hun 2e en 4e levensjaar. Men mag daarom aannemen dat de mogelijke kosten over deze meest recente jaren de komende jaren nog zullen oplopen.

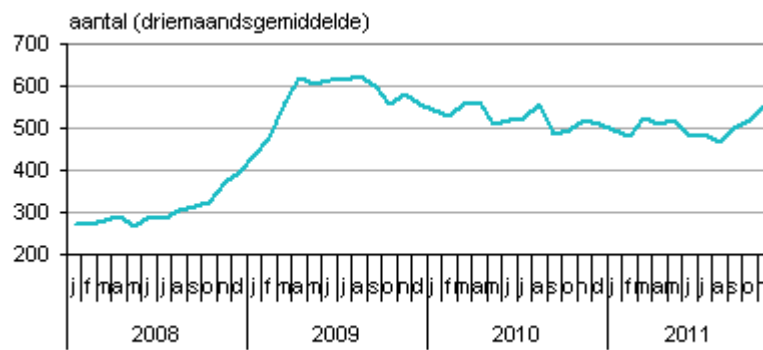
Jaar	Verleningen	Obligo	Starters		Schade totaal %	Schade % (netto verleningen)
			Netto Verleningen	Schade		
1993	54.035.035	0	54.035.035	5.086.599	9,41%	9,41%
1994	51.398.248	0	51.398.248	4.084.693	7,95%	7,95%
1995	63.666.191	0	63.666.191	4.684.410	7,36%	7,36%
1996	71.750.703	34.903	71.715.800	5.192.139	7,24%	7,24%
1997	57.736.545	46.115	57.690.430	3.368.073	5,83%	5,84%
1998	57.264.078	320.000	56.944.078	3.537.268	6,18%	6,21%
1999	76.462.788	1.153.412	75.309.376	4.877.481	6,38%	6,48%
2000	75.043.890	1.789.746	73.254.144	4.982.928	6,64%	6,80%
2001	65.435.628	1.922.790	63.512.838	6.282.710	9,60%	9,89%
2002	68.018.382	2.911.908	65.106.475	5.973.211	8,78%	9,17%
2003	61.457.230	3.549.213	57.908.017	5.604.546	9,12%	9,68%
2004	60.200.303	8.636.078	51.564.225	5.845.640	9,71%	11,34%
2005	81.376.807	21.798.264	59.578.543	6.911.115	8,49%	11,60%
2006	91.460.823	38.302.279	53.158.544	6.542.808	7,15%	12,31%
2007	93.810.026	56.168.017	37.642.009	5.161.374	5,50%	13,71%
2008	83.601.686	67.193.263	16.408.423	674.360	0,81%	4,11%
2009	105.855.118	101.065.630	4.789.488	0	0,00%	0,00%

Gevestigd							Schade %
Jaar	Verleningen	Obligo	Netto Verleningen	Schade	Schade totaal %	(netto verleningen)	
1993	205.446.679	0	205.446.679	12.097.664	5,89%	5,89%	
1994	229.689.728	0	229.689.728	11.886.740	5,18%	5,18%	
1995	262.559.564	11.571	262.547.992	15.679.971	5,97%	5,97%	
1996	301.800.763	131.038	301.669.725	14.073.081	4,66%	4,67%	
1997	311.730.104	825.976	310.904.127	11.765.141	3,77%	3,78%	
1998	291.794.178	3.910.099	287.884.079	11.669.482	4,00%	4,05%	
1999	354.259.804	11.411.253	342.848.551	14.231.104	4,02%	4,15%	
2000	321.824.326	15.622.000	306.202.326	20.706.560	6,43%	6,76%	
2001	290.464.786	22.249.827	268.214.959	16.916.360	5,82%	6,31%	
2002	287.524.216	26.706.199	260.818.017	17.605.992	6,12%	6,75%	
2003	294.755.497	37.681.202	257.074.295	14.036.306	4,76%	5,46%	
2004	300.044.040	64.643.408	235.400.632	13.663.612	4,55%	5,80%	
2005	383.120.122	133.036.649	250.083.473	17.909.002	4,67%	7,16%	
2006	449.834.979	214.646.254	235.188.725	12.938.720	2,88%	5,50%	
2007	487.855.562	292.496.590	195.358.972	14.648.291	3,00%	7,50%	
2008	468.185.931	347.887.519	120.298.412	2.669.165	0,57%	2,22%	
2009	401.518.601	346.217.403	55.301.198	88.889	0,02%	0,16%	

Innovatief							Schade %
Jaar	Verleningen	Obligo	Netto Verleningen	Schade	Schade totaal %	(netto verleningen)	
1993	0	0	0	-	nvt	nvt	
1994	0	0	0	-	nvt	nvt	
1995	0	0	0	-	nvt	nvt	
1996	0	0	0	-	nvt	nvt	
1997	1.284.198	0	1.284.198	-	0,00%	0,00%	
1998	857.645	3.857	853.787	282.773	32,97%	33,12%	
1999	2.713.606	0	2.713.606	872.397	32,15%	32,15%	
2000	1.806.499	116.012	1.690.487	43.972	2,43%	2,60%	
2001	324.747	12.656	312.091	0	0,00%	0,00%	
2002	378.000	0	378.000	54.747	14,48%	14,48%	
2003	1.235.000	509.160	725.840	0	0,00%	0,00%	
2004	2.535.000	707.594	1.827.406	507.243	20,01%	27,76%	
2005	14.036.125	6.866.568	7.169.557	3.059.437	21,80%	42,67%	
2006	30.983.166	17.986.865	12.996.301	5.965.960	19,26%	45,91%	
2007	32.397.217	23.249.840	9.147.377	1.965.997	6,07%	21,49%	
2008	49.467.334	42.213.302	7.254.032	432.482	0,87%	5,96%	
2009	48.031.666	42.913.758	5.117.908	0	0,00%	0,00%	

Bijlage 3

Faillissementen van bedrijven en instellingen (excl. eenmanszaken)



Bron: CBS