

Toetsingskader Risicoregelingen Borgstelling MKB-landbouwkredieten

Inleiding

De regeling Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL) vervangt sinds 1 januari 2017 de Garantstelling Landbouw (2010-2016). Met deze borgstellingsregeling ondersteunt de Rijksoverheid investeringskredieten van banken aan landbouwondernemers, indien op basis van hun bedrijfsplan economische continuïteit verwacht wordt, maar het bedrijf de bank onvoldoende zekerheden kan bieden voor kredietverlening volgens de normale bancaire praktijk.

De Borgstelling MKB-landbouwkredieten is geharmoniseerd met de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB). De wijzigingen betreffen enerzijds een update van de regeling, waardoor deze weer beter aansluit op de huidige praktijk van bedrijfsfinanciering; tegelijkertijd wordt de uitvoering voor banken en voor RVO eenvoudiger en goedkoper gemaakt. Om de kostendekkendheid van de regeling te verbeteren wordt tevens het percentage waarvoor de rijksoverheid garant staat verlaagd naar 70% (was 80%). Daarnaast biedt de regeling nu ook specifieke mogelijkheden voor:

1. omschakelkapitaal voor de transitie van de bedrijfsvoering van een gangbaar naar een biologische gecertificeerd agrarisch productiebedrijf.
2. landbouwinnovaties die een plus-borgstellingkredieten (tot €2,5 miljoen) nodig hebben.

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

Aanleiding

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 een goed businessplan en continuïteitsperspectief die 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.

In RVO kwamen de uitvoering van de BMKB en van de Garantstelling Landbouw bij elkaar in één organisatie. Vanwege de goede ervaringen met de BMKB-werkwijze en de lagere uitvoeringskosten daarvan is de BMKB-werkwijze uitgangspunt geworden voor de nieuwe Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL). Tevens is een stap gezet naar meer kostendekkendheid van de regeling en is deze beleidsmatig up-to-date gemaakt.

In de tweede helft van 2016 kon ook besluitvorming plaatsvinden over de uiteindelijke vormgeving van de aangekondigde Garantstelling Marktintroductie Innovaties. In plaats van een aparte regeling is ervoor gekozen om een borgstellingsmogelijkheid voor kredieten tot €2,5 miljoen voor innovaties en verduurzaming als onderdeel van de borgstelling 'plus' binnen de BL uit te voeren.

Actueel beeld

Voor de primaire land- en tuinbouw is de situatie met betrekking tot financiering vergelijkbaar met die voor het overig mkb, zoals onder andere beschreven in de brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 32 637 nr. 147). Financiering middels leningen van de banken blijft belangrijk, ook al is de verwachting dat die steeds vaker onderdeel zal worden van een gestapelde financiering waarin ook andere (risico-)financiers een aandeel zullen hebben. Het instrument van borgstelling door de overheid blijft een belangrijke facilitering voor bankleningen.

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

Een borgstellingsregeling hoort bij de Rijksoverheid, niet bij decentrale overheden. Het bancaire systeem is ook nationaal georganiseerd en gereguleerd. De Staat is het best toegerust om deze marktimperfections weg te nemen omdat het om een landsbreed knelpunt gaat.

De Europese Commissie stimuleert lidstaten om meer financieringsinstrumenten in te zetten, omdat die de agro-producenten stimuleren meer marktgericht (minder subsidie-afhankelijk) te ondernemen. Dit mede naar aanleiding van het Nederlandse voorbeeld.

3. 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.

De Nederlandse land- en tuinbouw is van oudsher sterk afhankelijk van bancair krediet. Op dit moment zijn er – zeker voor de kleinere bedragen – nog onvoldoende alternatieven voor deze bancaire financiering.

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.

Andere investering bevorderende maatregelen hebben bij-effecten, zoals kostprijsverlaging die de concurrentie in de markt beïnvloeden. En zijn minder efficiënt voor wat betreft het volume aan investeringen dat per euro publieke middelen los getrokken wordt (zie ook vraag 8).

De landbouwsector heeft een aantal belangrijke maatschappelijke verduurzamingsopgaven, op het gebied van dierenwelzijn, bodem en water, energie en klimaat. Met de BL maakt de overheid ook de financiering van investeringen daarvoor eerder bereikbaar, zoals de financiering van Maatlat Duurzame Veehouderij Stallen, Groenlabelkassen en omschakelkapitaal voor een gangbaar naar een biologische bedrijf. Dit laatste is de uitbreiding van de borgstelling, waarmee het beter mogelijk wordt om de omschakeljaren waarin het agrarisch bedrijf al wel het biologische kostenniveau heeft maar nog niet op de biologische markt kan afzetten, onder de borgstellingsregeling te financieren.

Daarnaast biedt de BL nu ook plus-borgstelling voor innovaties die de landbouwproductie duurzamer maken en waarmee het duurzamer geproduceerde product met meer toegevoegde waarde wordt vermarkt. Investerings in dit type innovaties heeft een hoger risico dan gangbare investeringen. De BL kan met de plusmodule dit type innovaties door de 'valley of death' voor financiering heen helpen.

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

Nee. EZ kent verschillende instrumenten die zich richten op bedrijfsfinanciering, maar de BL is de enige regeling die zich richt op de bancaire financiering van de primaire mkb-landbouwbedrijven met een financieringsbehoefte tot circa € 3 miljoen.

Bekeken is of de vergelijkbare BMKB en de BL in één geschoven kunnen worden. Echter: de verschillende staatssteunkaders – o.a. de grote verschillen tussen de de-minimis regels zoals die gelden voor primaire land- en tuinbouwbedrijven en voor overige mkb-bedrijven – maken het niet mogelijk om deze bedrijfstakken middels één regeling adequaat te faciliteren. Daarom is ervoor gekozen om de uitvoering van de regelingen wel te harmoniseren, maar publiekrechtelijk in aparte titels onder de Regeling nationale EZ-subsidies vorm te geven.

5. Wat zijn de risico's van de regeling

5a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis?

Voor de BL is het jaarlijkse garantiëplafond € 120 miljoen. Hiervan is € 37,5 miljoen gelabeld voor landbouwinnovaties.

De laatste historische analyse geeft aan dat een reservering van € 2,1 miljoen per jaar voor borgstellingen met regulier risico en een reservering van €1,6 miljoen per voor borgstellingen landbouwinnovaties noodzakelijk is. Dit zou voldoende moeten zijn om de verliesdeclaraties te kunnen betalen nu het garantiëpercentage verlaagd is van 80% naar 70% van de leningen (overheid staat dus iets minder garant, de banken dragen iets meer risico bij de lening die in het kader van de BL wordt verstrekt).

5b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

Zelfs in de grootste crisisjaren werden er nog tientallen borgstellingen verleend voor € 20 miljoen, wat betekent € 30 miljoen aan investeringen, die zonder de borgstelling door de Staat niet door de banken hadden kunnen worden verleend door een zekerhedentekort.

Bovengenoemde cijfers, berekend door WUR-LEI, geven aan dat de Rijksoverheid via deze regeling met € 3,7 miljoen jaarlijks reservering in de interne begrotingsreserve tot € 120 miljoen aan investeringen in de agrarische sector mogelijk maakt. De borgstelling wordt bij ruim 25% van de investeringen in de agrosector gebruikt; die zouden zonder de borgstelling niet gefinancierd kunnen worden. Met een rechtstreekse investeringssubsidie zou slechts een fractie van deze investeringen ondersteund kunnen worden.

5c. Wat is de inschatting van het risico op de aspecten waarschijnlijkheid, impact,

<p>blootstellingduur en beheersingsmate?</p>
<p>Op basis van de jarenlange ervaring met (de voorgangers van) de regeling en het op basis van deze historie gecalculerde default risico van 0,7% zijn de risico's van de regeling overzienbaar. Voor landbouwinnovaties wordt gedurende de eerste vijf jaren met een drie maal zo hoog risico rekening gehouden.</p> <p>In de BL wordt de maximale looptijd van de borgstelling ingeperkt ten opzichte van de Garantstelling Landbouw. Deze was maximaal 20 jaar, wordt maximaal 12 jaar indien 50% of meer van de lening wordt gebruikt ten behoeve van investeringen in onroerend goed. Is dat niet het geval dan is de maximale looptijd van de borgstelling 6 jaar, zoals bij de BMKB.</p>
<p>6. Welke en risico mitigerende maatregelen worden getroffen?</p>
<p>De interne begrotingsreserve fungeert als de buffer die nodig is om de verliesdeclaraties zonder grote begrotingsconsequenties op te kunnen vangen.</p> <p>Banken beoordelen aan de voorkant van het proces bovendien kritisch of er een borgstellingskrediet verstrekt kan worden; zij hebben er zelf ook belang bij dat een bedrijf niet ten onder gaat. Daarnaast moeten banken aankomende financiële problemen van een bedrijf met borgstellingskrediet melden bij RVO. In die situatie krijgt RVO middels de hardheidsclausule in de BL mogelijkheden om met de banken maatwerk te leveren om faillissement te voorkomen, dan wel het verlies bij onvermijdelijk faillissement te beperken.</p>
<p>7. 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?</p>
<p>De uitvoering van de regeling vindt plaats door RVO en is in de BL volledig geharmoniseerd met de BMKB. De banken zijn hierbij 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 RVO gecontroleerd. Een ingeroepen borgstelling wordt pas gehonoreerd als de bank gedurende het hele financieringsproces juist heeft gehandeld (in de BMKB wordt jaarlijks tussen 2,5% en 10% van het bedrag van gevraagde verliesdeclaraties afgewezen).</p> <p>De werkwijze van de BMKB voldoet goed en is 50% goedkoper dan de werkwijze bij de Garantstelling Landbouw. Om die reden wordt de BL nu volgens dezelfde werkwijze uitgevoerd. Daarnaast kan de minister zo nodig de regeling wijzigen. Om de effectiviteit van de regeling te waarborgen gebeurt dit altijd in afstemming met de uitvoerende banken. Afgegeven borgstellingen blijven dan – uiteraard - altijd ongewijzigd.</p>
<p>8. Heeft de regeling een meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?</p>
<p>Borgstelling doet precies wat de beoogde doelstelling is: de drempel voor bedrijven verlagen om een bedrijfsfinanciering te kunnen krijgen voor een goed investeringsplan met continuïteitsperspectief, en langs die weg welvaart gevende bedrijvigheid te bevorderen.</p> <p>De regeling heeft vanwege de hefboomwerking (zie 5b) 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 BL maakt het mogelijk tegen relatief geringe kosten op de expertise van de bank mee te liften.</p>
<p>9. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Hoe wordt de begrotingsreserve vormgegeven?</p>
<p>Voor de borgstelling wordt door de ondernemer eenmalig een provisie betaald bij inpassing van de borgstelling in de kredietovereenkomst.</p> <p>Deze provisie bedraagt:</p> <p>3% voor borgstelling 'regulier' (= tot maximaal € 1.200.000,-) en borgstelling 'plus' (= tot maximaal € 2.500.000,- voor investeringen in bovenwettelijke duurzaamheid stallen of kassen)</p> <p>1% voor borgstelling 'starter / overnemer' (= tot maximaal € 2.500.000,- indien borgstelling</p>

tevens borgstelling 'plus', anders € 1.200.000,-)

Jaarlijks wordt aan de interne begrotingsreserve binnen artikel 6 van de EZ-begroting, ten behoeve van deze borgstellingsregeling, vanuit de begrotingsmiddelen een bedrag toegevoegd. Voor de Garantstelling Landbouw was dit jaarlijks € 3,0 miljoen. Voor de BL met het verlaagde garantstellingspercentage kan dit bedrag worden verlaagd naar € 2,1 miljoen. Voor de borgstelling voor landbouwinnovaties – met een hoger risicoprofiel – is berekend dat jaarlijks €1,6 miljoen moet worden toegevoegd. In totaal dus €3,7 miljoen.

10. Wordt een horizonbepaling gehanteerd (standaardtermijn is 5 jaar)

De horizon van deze regeling is tot 1-1-2022.
De evaluatie van de landbouwborgstellingen in 2018 (zie 12.) levert een natuurlijk eerste ijkmoment voor de BL. Besluitvorming over en uitwerking van de beleidsvertaling van evaluatieconclusies daarna kan al per 1-1-2020 doorgevoerd worden.

11. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De uitvoeringskosten van de BL zijn vanaf 2017 begroot op circa € 600.000,-

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

In 2018 is een evaluatie van de landbouwborgstellingen voorzien. De kwantitatieve gegevens daarvoor zullen verkregen worden via de dossiers bij RVO en via CBS / gecombineerde data inwinning landbouw, KvK en Belastingdienst.