



HEROVERWEGINGSONDERZOEK

**GARANTIEREGELINGEN BORGSTELLINGSREGELING MKB
/ BIJZONDERE FINANCIERING / BORGSTELLINGSFONDS LNV**

april 1993

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1994
DEELRAPPORT NR. 2



Eindrapport van de Heroverwegingswerkgroep
"Garantieregelingen Borgstellingsregeling MKB,
Bijzondere Financiering & Borgstellingsfonds LNV"

's-Gravenhage, april 1993

SAMENVATTING

Inleiding, onderwerp

Dit heroverwegingsonderzoek richt zich op een drietal regelingen, die zich ten doel stellen om kredietverlening door banken aan bedrijven mogelijk te maken. De regelingen zijn bedoeld voor bedrijven met voldoende continuïteitsvooruitzichten (die met andere woorden, "in de kern gezond" zijn) maar over onvoldoende zakelijke zekerheden (onderpand) beschikken. Door het geven van een garantie (door de overheid aan de banken) worden kredieten verstrekt die de banken vanwege het tekort aan zekerheden niet voor eigen risico zouden hebben verleend of zouden verlenen. De regelingen zijn bedoeld als aanvullend instrument. Dat wil zeggen dat een bedrijf niet voor een normaal krediet in aanmerking kan komen en dat naast de kredieten, waarop een garantie door de overheid wordt gegeven (= garantiekredieten), de banken ook voor eigen risico aan het desbetreffende bedrijf krediet moeten verlenen (zie § 1.2).

Drie regelingen

De bedoelde regelingen zijn de volgende:

De Regeling borgstelling MKB-kredieten 1988 (BMKB) is gericht op kleinere bedrijven tot 100 werknemers (met uitzondering van de agrarische sector) voor garantiekredieten tot maximaal f 1 miljoen. Jaarlijks worden gemiddeld 3500 garantiekredieten tot in totaal maximaal f 600 miljoen verleend.

Het Borgstellingsfonds voor de Landbouw (Bf) is een Stichting gericht op de verlening van garantiekredieten voor kleinere agrarische bedrijven. Jaarlijks worden door de Stichting gemiddeld 600 garantiekredieten (met een gemiddelde omvang van circa f 0.25 miljoen) verleend voor circa f 130 miljoen in totaal. De Stichting heeft een eigen vermogen. Het ministerie van LNV en de Stichting dragen gezamenlijk de kosten van deze regeling.

De Regeling Bijzondere Financiering (RBF) richt zich op middelgrote tot grote bedrijven. Voornamelijk worden garanties op zogenaamde "achtergestelde" kredieten verleend met een omvang van f 1 tot f 50 miljoen. Jaarlijks wordt op grond van de RBF circa 30 garantiekredieten verstrekt voor in totaal maximaal f 175 miljoen.

(Zie voor een uitvoerige beschrijving bijlage I.)

Probleemstelling

In dit onderzoek is aan de orde op welke wijze de inrichting van de regelingen (criteria, voorwaarden) het meest effectief en tegen de minste kosten de doelstelling van de regelingen (aanvullend krediet voor in de kern gezonde bedrijven met onvoldoende zekerheden mogelijk maken) waarborgen. Getracht wordt deze vraag te beantwoorden door de drie regelingen onderling te vergelijken. Dit onderzoek gaat niet in op de effecten van de garantie-verleningen op individuele bedrijven of op de nationale economie (zie § 1.2).

-
- Doelmatigheid* De afweging, of het in een concreet geval gaat om een in de kern gezond bedrijf en hoe de zekerheden moeten worden gewaardeerd, vindt in eerste instantie door de bank plaats bij de beoordeling van een krediet-aanvraag. In de regelingen moeten voldoende incentives zijn ingebouwd, in de vorm van voorwaarden en criteria, die een zorgvuldige toetsing door de banken aan het "in de kern gezond zijn" van bedrijven waarborgen. Dit is uit oogpunt van doelmatigheid essentieel, om "free-rider"-gedrag en afwenteling van te hoge risico's op de overheid te voorkomen (zie § 2.2).
- Geen overlap* Geconstateerd is dat de drie regelingen elkaar niet "overlappen". Er is geen aanleiding de doelgroep van de afzonderlijke regelingen te herzien (zie § 2.3).
- Toetsingsmoment* Op twee manieren kan de uitvoering van de regelingen vorm worden gegeven. Ten eerste kan de overheid garantie-aanvragen vooraf toetsen (RBF, Bf); daarmee is zij betrokken bij de beslissing inzake de kredietverlening. Vooraf wordt door de overheid gezien of bedrijven "in de kern gezond zijn". Deze vorm van toetsen is relatief arbeids- en kostenintensief. Ten tweede kan de beslissing over de kredietverlening geheel aan de banken worden overgelaten (BMKB); de overheid toetst slechts achteraf indien een krediet niet kan worden afgelost en de bank bij de overheid een verliesdeclaratie indient. Kan een bank niet aantonen dat conform de criteria en de voorwaarden van de regeling is gehandeld dan komt de verliesdeclaratie alsnog voor eigen rekening van de bank. Voor de overheid brengt deze vorm beduidend minder uitvoeringskosten met zich mee. Toetsing achteraf lijkt de aangewezen weg indien het gaat om jaarlijks grote aantallen, gelijksoortige garantiekredieten voor gemiddeld beperkte bedragen. Standaardisatie van voorwaarden en procedures is alsdan noodzakelijk. In geval van in aantallen beperkte aanvragen, waarbij het gaat om grote bedragen en om complexe kredietbeoordelingen, is toetsing vooraf meer passend (zie § 2.4).
- Rente & provisie* Het feit, dat het aan kredieten verbonden risico door de garantieverstrekking door de overheid van de banken (grotendeels) is overgenomen vertaalt zich in rente-percentages die relatief laag zijn ten opzichte van vergelijkbare niet door zekerheden gedekte kredieten. Met het heffen van provisies (door de overheid aan de banken, en door de banken aan de bedrijven door te berekenen) kan dit gecompenseerd worden. De overheid brengt met de provisie een prijs in rekening voor de overgenomen risico's. Voorzover geen of onvoldoende provisie wordt geheven om de -in verhouding tot het risico- lage rente-percentages te compenseren is impliciet sprake van steunverlening (zie § 2.1 en § 2.5).

-
- Standaardisatie Bf* Het is mogelijk de uitvoering en voorwaarden van het Bf te standaardiseren ("confectie-werk") analoog aan de BMKB. Een dergelijke standaardisatie kan in zijn meest vergaande uitgewerkte vorm inhouden dat het Bf en de BMKB in één uitvoeringsorganisatie worden geïntegreerd. Dit levert een besparing op van structureel maximaal f 3.5 miljoen. Denkbaar is om minder vergaand slechts een deel van de voorwaarden te standaardiseren, onder handhaving van de "uitvoering vooraf"; alsdan nemen de besparingsmogelijkheden af (zie § 3.1).
- Provisie-heffing* Het corrigeren van lage rente-percentages door middel van provisie-heffing kan gerealiseerd worden door een verhoging van de eenmalige provisie van de BMKB van thans 2% naar bijvoorbeeld 3% en introductie van een eenmalige provisie van eveneens 3% voor het Bf. Deze variant genereert additionele inkomsten van in totaal maximaal f 10 miljoen structureel (zie § 3.1).
- Overige varianten* In een drietal varianten is weergegeven hoe verlaging van het gemaximeerde jaarlijkse totaal aan garantie-verleningen, resp. verhoging van de provisie, resp. vergroting van het eigen aandeel van de bank in garantie-kredieten zou kunnen leiden tot om een besparing van een bepaalde budgettaire omvang van circa 20%, i.c. circa f 20 miljoen, ten opzichte van de voor 1996 geraamde uitgaven op de rijksbegroting (zie § 3.2).
Tot slot is een tweetal mogelijkheden, ter "nadere overdenking", weergegeven. In de eerste plaats een variant waarbij onder handhaving van de budgettaire neutraliteit de garantieplafonds (= maximale jaarlijks te verlenen bedrag aan garantie-kredieten) met 20% worden verhoogd. In de tweede plaats een kostendekkend "omslagstelsel" (§ 3.3).

INHOUDSOPGAVE

pagina:

Samenvatting	2
Hoofdstuk 1. Ter inleiding, beschrijving van het onderzoek	7
§ 1.1 Opdracht en werkwijze van de werkgroep	7
§ 1.2 Afbakening en probleemstelling van het onderzoek; ijkpunt	7
§ 1.3 Opbouw van het rapport	13
Hoofdstuk 2. Analyse, de garantieregelingen vergeleken	14
§ 2.1 Inleidend overzicht	14
§ 2.2 Toetsing van de criteria	15
§ 2.3 Afbakening doelgroepen	17
§ 2.4 Vaststelling procedures voor aanvragen en toetsen; uitvoering	19
§ 2.5 Conditie van de garantie-overeenkomst	22
Hoofdstuk 3. Een inventarisatie van beleidsvarianten	27
§ 3.1 Vergelijkingsvarianten	27
§ 3.2 -20% Varianten	33
§ 3.3 Alternatieve varianten	37

Bijlage I	Beschrijving garantieregelingen	41
	§ 1.1 Begripsomschrijvingen	41
	§ 1.2 Historie van de garantieregelingen	45
	§ 1.3 De markt voor bedrijfsfinanciering	49
	§ 1.4 De Europese (EG) context	52
	§ 1.5 Doelstellingen en doelgroepen	53
	§ 1.6 Procedures, criteria en vormgeving	58
	§ 1.7 Kosten	62
	§ 1.8 Schade-ratio's; prijsvorming; risico-verhoudingen	68
Bijlage II	Taakopdracht	74
Bijlage III	Samenstelling van de werkgroep	75
Tabellen		
	Hoofdstuk 1:	
	Tabel a: garantie-verleningen in aantallen en bedragen	9
	Tabel b: ijkpunt; stand Miljoenennota 1993	13
	Hoofdstuk 2:	
	Tabel c: belangrijkste verschillen van voorwaarden in de garantieregelingen	14
	Hoofdstuk 3:	
	Tabel d: maximale cumulatieve besparing varianten I en II	32
	Bijlage I:	
	Tabel 1: omvang aan bedrijven verleende garanties	54
	Tabel 2: omvang verleende garanties naar grootte	57
	Tabel 3: voorwaarden in de garantie-regelingen	61
	Tabel 4: directe, ten laste van de rijksbegroting komende, kasuitgaven	62
	Tabel 5: verleende en vervallen garanties; obligo	64
	Tabel 6: uitvoeringskosten	66
	Tabel 7: omvang "departementale administratie"	67
	Tabel 8: schade-ratio's	69

HOOFDSTUK 1, TER INLEIDING: BESCHRIJVING VAN HET ONDERZOEK

§ 1.1 Opdracht en werkwijze van de werkgroep.

De opdracht aan de werkgroep, zoals verwoord in de Miljoenennota 1993 (zie bijlage II), houdt in dat een drietal garantieregelingen uit oogpunt van doelmatigheid in hun onderlinge samenhang moeten worden gezien. De werkgroep heeft daartoe, mede op grond van de "algemene taakopdracht voor heroverwegingsonderzoeken betreffende subsidie-uitgaven" een uitgebreide vergelijking gemaakt tussen de drie garantieregelingen. Daarbij is ook gebruik gemaakt van reeds bestaande evaluatie-studies van de garantieregelingen.¹ Voorts is de wijze van uitvoering van elk van de garantie-regelingen nader onderzocht. Door middel van gesprekken met deskundigen van de betrokken departementen, belast met de uitvoering van de garantieregelingen, en met deskundigen van een aantal banken die participeren in de garantieregelingen, is getracht de inzichten en ervaringen vanuit de praktijk te betrekken bij dit onderzoek.

§ 1.2 Afbakening en probleemstelling van het onderzoek; ijkpunt.

Een krediet waarop uit hoofde van een van de garantieregelingen een garantie van overheidswege is verstrekt wordt in dit onderzoek in het vervolg aangeduid als "garantiekrediet". In bijlage I wordt nader ingegaan op de begrippen "garantie" en "borgstelling". In dit rapport worden de woorden "garantie", "garantiekrediet" en "garantie-overeenkomst" gehanteerd, ook in het geval sprake is van borgstellingen, in navolging van de officiële naamstelling van onderhavig onderzoek.

De volgende drie garantieregelingen zijn in dit heroverwegingsonderzoek betrokken.

a. De "Regeling borgstelling MKB-kredieten 1988" (BMKB).

Deze stelt zich ten doel om de banken aan ondernemers in het midden- en kleinbedrijf met bevredigende continuïteits- en rentabiliteitsperspectieven in aanvulling op "normaal bankkrediet"

¹ *Evaluatienota Regeling AA-kredieten* van het ministerie van Financiën d.d. september 1990.
Evaluatie MKKB van het ministerie van Economische Zaken d.d. september 1987.
Onderzoek Regeling Borgstelling MKB-Kredieten 1988 van het ministerie van Economische Zaken d.d. februari 1990.
Voorts is gebruik gemaakt van informatie uit *Niet alle borgen zijn gelijk, 1951-1991: veertig jaar stichting Borgstellingsfonds voor de landbouw* van het ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer/Stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw d.d. juni 1991.

kredieten te doen verstrekken, die de banken vanwege een tekort aan zekerheden niet voor eigen rekening en risico zouden verstrekken. Het gaat om kredietbehoeften tot ongeveer f 2 à 3 miljoen, waarop tot maximaal f 1 miljoen een garantie-krediet kan worden verleend. De regeling is rechtstreeks gericht op de aan deze regeling deelnemende banken. In de huidige begrotingen is geraamd dat jaarlijks voor maximaal f 600 miljoen aan (nieuwe) garantie-kredieten uit dezen hoofde door de banken worden verleend. Dit budget van f 600 miljoen wordt jaarlijks in deelbudgetten toegewezen aan de deelnemende banken. Per jaar worden gemiddeld 3500 garantiékredieten onder de vigeur van deze regeling verleend.

b. De "Regeling Bijzondere Financiering 1971" (RBF).

De RBF heeft tot doel het verhelpen van knelpunten in de ondernemingsfinanciering van goed geleide, rendabele, middelgrote tot grote Nederlandse bedrijven met positieve rendementsvooruitzichten. Onder de RBF verleent de Staat aan de Nationale Investeringsbank (NIB) garanties voor door de NIB te verlenen kredieten en deelnemingen aan/in bedrijven. Momenteel worden in het kader van de RBF voornamelijk garanties op *achtergestelde* kredieten² (z.g. "AA-kredieten") verstrekt. De RBF is aanvullend qua karakter, dat wil zeggen dat er pas een beroep op kan worden gedaan indien niet anderszins op aanvaardbare wijze in de financieringsbehoefte van een bedrijf kan worden voorzien. De RBF vormt van oorsprong een "kader" voor een aantal regelingen c.q. instrumenten. Feitelijk worden sinds enige jaren nog slechts de zogenaamde AA- en B- kredieten verstrekt³. Op grond van de RBF kan door de Staat garantie op kredieten met een omvang van tenminste f 0.25 miljoen tot maximaal f 50 miljoen worden verstrekt; in de praktijk betreft het aanvragen boven de f 1 miljoen. In de huidige begrotingen is geraamd dat jaarlijks voor maximaal f 175 miljoen aan (nieuwe) garanties uit dezen hoofde door de Staat wordt verleend. Gemiddeld gaat het om circa 30 verleningen van garanties per jaar.

² Een achtergesteld krediet is een krediet dat bij liquidatie van een bedrijf pas wordt terugbetaald nadat alle andere schuldeisers betaald zijn. Terugbetaling van een achtergesteld krediet komt vóór terugbetaling aan de aandeelhouders. In de praktijk betekent dit dus dat een achtergesteld krediet een hoog risico met zich meedraagt.

³ De AA-kredieten zijn bedoeld voor versterking van garantie vermogen. De B-kredieten zijn qua vormgeving en inzet flexibeler dan de AA-kredieten. Circa 85% van de RBF heeft betrekking op AA-kredieten.

c. Het "Borgstellingsfonds LNV" (Bf).

Dit is een Stichting (waarvan het bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij, het ministerie van Financiën, het landbouw-bedrijfsleven en -als adviserend lid- de Rabo-bank) die zich borg stelt voor leningen die land- en tuinbouwers bij banken hebben afgesloten. De Staat (i.c. het ministerie van LNV) draagt bij aan die gevallen waarin door de Stichting aangegane verplichtingen i.c. garantiestellingen tot betaling leiden. De verplichtingen van de Stichting belopen (cumulatief) circa f 880 miljoen (totaal aan garantielokredieten). De Staat heeft zich thans (1993) nog voor circa f 110 miljoen gulden (in totaal) verplicht om bij te dragen aan de betalingen die de Stichting op grond van de door haar aangegane verplichtingen moet voldoen.⁴ Jaarlijks wordt door de Stichting voor circa 600 kredieten een garantie verleend.

Tabel a: garanties/garantie-kredieten⁵ in aantallen en in bedragen (x f miljoen)

	Borgstellings- fonds LNV		Borgstellings- regeling MKB		Regeling Bijzondere Financiering	
	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag
1987	539	100	2901	350	26	98
1988	643	137	2912	588	29	105
1989	699	176	4699	1052	29	96
1990	518	132	3068	497	27	108
1991	473	132	3733	613	25	205
1992	512	162		568	32	216

⁴ In bijlage I wordt nader ingegaan op het karakter van het obligo van het ministerie van LNV in relatie tot de Stichting Bf.

⁵ In de toelichting bij de RBF en de BMKB is gesproken over een garantieplafond van resp. f 175 mln en f 600 mln. Opgemerkt zij dat deze plafonds een verschillende aard hebben. Het garantieplafond van de RBF houdt in het maximum aan garanties (= het door de overheid gegarandeerde (deel) van een krediet). Het garantie-plafond van de BMKB is het maximum aan garantie-kredieten, waarvan een deel onder overheidsgarantie valt (i.c. heeft het plafond van f 600 mln aan garantie-kredieten een betrekking op f 540 mln aan garanties. Wanneer bedragen worden genoemd, zoals in dit overzicht, betreft het voor de RBF de bedragen aan garanties; bij de BMKB de bedragen aan garantie-kredieten. Dit sluit aan bij de in de praktijk bij deze regelingen gehanteerde (en derhalve "bekende") werkwijze.

De probleemstelling van dit onderzoek laat zich als volgt omschrijven. De drie garantieregelingen hebben een globaal eensluidende doelstelling, waarin een drietal elementen te onderscheiden is, te weten: kredietverlening mogelijk maken voor (a) "in de kern gezonde" bedrijven (dat wil zeggen, met voldoende continuïteitsvooruitzichten) die (b) over onvoldoende zekerheden (onderpand) beschikken, in (c) aanvulling op door banken voor eigen rekening en risico verleend krediet.

Er is -zo is de impliciete veronderstelling die uit deze doelstelling spreekt- *een discrepantie tussen vraag naar en aanbod van bedrijfsfinanciering voor deze bedrijven op de markt*. De overheid wil deze discrepantie op beleidsmatige gronden -verband houdend met de wens de economische bedrijvigheid te stimuleren- in zekere mate overbruggen. De regelingen vinden hierin hun bestaansrecht.

De kern van onderhavig onderzoek is de vraag op welke wijze de regelingen (qua inrichting en inhoud) zo effectief (doeltreffend) en zo efficiënt (doelmatig) mogelijk deze doelstelling kunnen bevorderen. Getracht wordt deze vraag te beantwoorden door de drie regelingen met elkaar te vergelijken op inhoud en op functioneren. In het bijzonder komt hierbij de onderlinge samenhang (consistentie) aan de orde.

Uit deze formulering van het onderwerp van dit onderzoek vloeit voort dat een aantal vragen, die mogelijkkerwijs in het kader van de drie garantieregelingen eveneens kunnen opkomen, niet nader aan bod komen.

Deze heroverweging richt zich niet op de omvang en inhoud van discrepanties tussen vraag en aanbod op de markt voor bedrijfsfinanciering. Daarvan valt geen adequate analyse te maken zonder diepgaand onderzoek, hetgeen buiten de reikwijdte van deze heroverweging valt. Op deze plaats moet volstaan worden met enkele korte opmerkingen. Het aanbod van bedrijfsfinanciering heeft zich de afgelopen tien jaar sterk verbeterd in omvang en vormgeving. Met name het aanbod van risico-dragende bedrijfsfinanciering is versterkt door de komst van participatiemaatschappijen en regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Het aanbod van niet risico-dragende bedrijfsfinanciering heeft vooral de vorm van kredietverlening door de algemene banken. De omvang van het aanbod van risicodragend vermogen is gevoelig voor het algemene economische klimaat en de daarmee samenhangende bereidheid van partijen om risico's te nemen. Het aanbod van "normaal" bankkrediet is minder gevoelig voor het algemeen economisch klimaat, vanwege de relatief conservatieve financieringswijze van de Nederlandse banken.

De mate waarin een beroep wordt gedaan op overheidsgarantie is direct afhankelijk van de mate waarin banken voor eigen rekening en risico kredieten willen verstrekken. Het kredietbeleid van de Nederlandse banken kan, zeker in verhouding tot de bankcultuur in de Verenigde Staten, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk of Japan als "risico-avers" worden betiteld. De rol van de bankier als aandeelhouder, in het jargon "banque d'affaires", past de Nederlandse bankier in het algemeen niet. Pogingen om hierin verandering te brengen (bijvoorbeeld de oprichting van het Industriefonds) verlopen dan ook moeizaam. Dit gegeven vormt een belangrijke verklaring voor de discrepantie tussen vraag naar en aanbod van bedrijfsfinanciering.

Het bestaan van een tweetal knelpunten is aannemelijk geworden in dit onderzoek. In de eerste plaats is het voor kleinere bedrijven, die over onvoldoende zekerheden beschikken, moeilijk om financieringen tot circa f 2 à 3 miljoen te verkrijgen. Voor de aanbieders van risico-dragend kapitaal is de omvang van het bedrijf en de omvang van de financieringsbehoefte doorgaans, afgezet tegen de kosten van financieringsverschaffing, doorgaans minder aantrekkelijk. De aanbieders zijn in dit segment van het bedrijfsleven dikwijls niet geïnteresseerd. Kleinere bedrijven zijn zelf niet of nauwelijks in staat om risico-dragend vermogen aan te trekken. Ook voor de banken blijkt de omvang van bedrijven en de gevraagde financiering in verhouding tot risico's en kosten belemmerend te werken. Het "gewone" niet risicodragende bankkrediet is de voornaamste bron van bedrijfsfinanciering voor het midden- en kleinbedrijf gebleven.

In de tweede plaats is achtergesteld vermogen onvoldoende op voor ondernemingen aanvaardbare condities te verkrijgen. Ervaring van de NIB leert dat (middel)grote ondernemingen nauwelijks achtergesteld vermogen aan kunnen trekken en als het al kan tegen tarieven die beduidend hoger liggen dan die van een AA-krediet op grond van de RBF. Dit komt onder andere door de grote terughoudendheid van de Nederlandse banken op dit terrein. Doordat de risico's moeilijk zijn in te schatten, zien zij in het algemeen af van de verschaffing van achtergesteld vermogen of brengen zeer hoge tarieven in rekening. De NIB, die zich gespecialiseerd heeft in langlopende (achtergestelde) financieringen, is op dit terrein wel structureel actief. Het alternatief voor versterking van het risicodragend vermogen van een onderneming, namelijk vergroting van het aandelen kapitaal door deelname van derden, is voor veel ondernemingen niet acceptabel vanwege het verlies aan zeggenschap en winstpotentieel.

Deze heroverweging gaat evenmin in op de vraag in hoeverre de garantieregelingen een (positief) effect hebben op de continuïteit en rentabiliteit van bedrijven afzonderlijk of van de nationale economie in het algemeen.

Verondersteld kan worden dat geplande expansie- en investeringsplannen geen doorgang zullen vinden indien geen garantie zou worden verstrekt op de ten behoeve van deze investeringen aangevraagde kredieten. De aanvullende werking leidt er immers toe dat de financieringsbehoefte, ontstaan als gevolg van die investeringsplannen, niet zonder garantie vervuld kan worden. Slechts in een beperkt deel van de gevallen, waarin de overheid garantie geeft en de investeringen dus tot stand zijn gekomen, wordt de overheid financieel op deze garantie aangesproken. Garantieverlening heeft dus een stimulerende werking op de economische bedrijvigheid. Zonder nader intensief onderzoek kunnen voorgaande redeneringen niet nader gespecificeerd worden. Het effect van verlening van een krediet onder overheidsgarantie is bijvoorbeeld moeilijk te scheiden van andere factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van het bedrijfsleven, zoals de algemene economische ontwikkeling. Een en ander valt ook buiten de reikwijdte van dit heroverwegingsonderzoek.

De werkgroep acht het overigens aannemelijk dat het garantie-instrument -ondanks het nadeel dat niet exact ex ante kan worden aangegeven op welk niveau de overheidsuitgaven (die voortvloeien uit garantieverlening) uiteindelijk uitkomen- goedkoper is dan het alternatief van directe subsidieverlening. De werkgroep heeft het niet zinvol geacht andere instrumenten, zoals directe financiële steunverlening of staatsdeelnemingen in bedrijven, nader te onderzoeken. De indruk bestaat dat met dergelijke alternatieve instrumenten de beleidsdoelstellingen efficiënter noch effectiever bereikt kunnen worden.

Het budgettaire beslag van de drie onderzochte regelingen is weergegeven in onderstaande tabel. Daarin zijn zowel de (verwachte) garantiebedragen als het (verwachte) kasbeslag van het geëffectueerde deel van de garanties opgenomen.

Tabel b: ijkpunt; stand Miljoenennota 1993.

Garantieregeling	Uitgaven 1996	Ontvangsten 1996	Saldo kasuitgaven 1996	Uitstaande garanties 1996
Borgstellingsregeling MKB (BMKB)	f 61 miljoen	f 12 miljoen	f 49 miljoen	f 2900 miljoen
Regeling-Bijzondere Financiering (RBF)	f 69 miljoen	f 26 miljoen	f 43 miljoen	f 997 miljoen
Borgstellingsfonds LNV (Bf)	f 4 miljoen	-	f 4 miljoen	f 98 miljoen ⁶
Totaal	f 134 miljoen	f 38 miljoen	f 96 miljoen	f 3995 miljoen

§ 1.3 Opbouw van het rapport

In bijlage I wordt een uitvoerige beschrijving gegeven van de drie garantieregelingen. Lezing van deze bijlage is van belang voor een goed begrip van hetgeen in de hoofdtekst wordt beschreven, indien de inhoud en werking van de drie garantieregelingen niet bekend zijn. In die beschrijving is tevens een beknopte schets gegeven van de relevante context, waarbinnen de drie garantieregelingen functioneren. In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt -mede op basis van de in bijlage I weergegeven feitelijke gegevens- een analyse gegeven van de drie garantieregelingen vanuit de in dit hoofdstuk geformuleerde probleemstelling. Daarbij wordt met name ingegaan op de onderlinge verschillen. In hoofdstuk 3 worden de daaruit voortvloeiende varianten geïnventariseerd.

6

Dit is het maximum-bedrag dat de Staat bijdraagt aan de betaling van de verplichtingen van de Stichting. Het totale uitstaande obligo, als de som van de leningen waarvoor de Stichting Bf borg staat, is fors hoger (ultimo 1993 circa 886 miljoen).

HOOFDSTUK 2, ANALYSE: DE GARANTIEREGELINGEN VERGELEKEN

§ 2.1 Inleidend overzicht

In onderstaand overzicht zijn de belangrijkste voorwaarden van de drie regelingen weergegeven. Het volgende onderscheid wordt in dit overzicht gemaakt: de garantie-overeenkomst tussen Staat en deelnemende bank enerzijds en de kredietovereenkomst tussen bank en ondernemer anderzijds. In beide soorten overeenkomsten zijn bepaalde "voorwaarden" vastgelegd. Deze voorwaarden zijn in de drie garantieregelingen verschillend geregeld. Voor een uitgebreide beschrijving van de regelingen zij (nogmaals) verwezen naar bijlage I.

Tabel c: belangrijkste verschillen van voorwaarden in de garantie-regelingen (per 1 april 1993)

Voorwaarden	Borgstellingsregeling MKB (BMKB)	Regeling Bijzondere Financiering (RBF)	Borgstellingsfonds LNV (BF)
garantieovereenkomst			
soort bedrijf	MKB-ondernemingen max. 100 werknemers	(middel)groot; vaak > 100 werknemers	uitsluitend bedrijven uit agrarische sector
toetsing toepasselijkheid	achteraf door EZ bij beoordeling verliesdeklaratie	vooraf door werkcie. BF (NIB/Fin/EZ)	vooraf door directeur LNO namens het stichtingsbestuur
maximale omvang garantiekrediet	maximaal het zekerheids-tekort tot ten hoogste f 1 mln	in de praktijk minimaal f 1 mln, maximaal f 50 mln	geen minimum/maximum; gemiddeld circa f 0.2 mln.
omvang garantie t.o.v. krediet/betrokkenheid bank	garantie max. 90% (voor starters 100%); bank verleent krediet voor eigen risico in tenminste een 1-op-1-verhouding	AA-krediet: 90% (achtergesteld krediet) B-krediet: 50%-90%	100% van het garantiekrediet; bank moet voor eigen risico reeds financiering verstrekken
provisie	2% eenmalig	jaarlijks 0.75% à 1%	geen
afbouw garantie	lineair in maximaal 6 of 12 (onroerend goed) jaar	parallel aan afbouw krediet	parallel aan afbouw krediet
kredietovereenkomst			
rente-percentages	geen voorwaarden	marktconform	geen voorwaarden
provisie	geen voorwaarden; in de praktijk gelijk aan provisie garantie-ovk	geen voorwaarden; in de praktijk gelijk aan provisie garantie-ovk	geen voorwaarden
looptijd	geen voorwaarden, vaak gelijk aan afbouw krediet	AA-krediet: 7.5 à 15 jaar B-krediet: 5 à 10 jaar	zo kort mogelijk, maximaal 20 jaar

§ 2.2 Toetsing van de criteria

Beoordeling van de vraag of een krediet op grond van een van de regelingen in aanmerking komt voor een garantie vindt zowel plaats door de bank als door de overheid. Het is niet mogelijk dat een ondernemer rechtstreeks een aanvraag bij de overheid indient voor een garantie. Een ondernemer dient bij een bank een aanvraag voor een krediet in. Vervolgens vindt de "normale" bancaire kredietbeoordeling plaats. Indien de bank hierbij tot de afweging komt dat zij het gevraagde krediet niet voor eigen rekening en risico wil verlenen, kan de bank bezien of de kredietaanvraag in aanmerking komt voor een overheidsgarantie en of de bank het krediet met garantie wel wil verlenen. Komt de bank tot een positief oordeel, dan komt de overheid in beeld. Afhankelijk van de vormgeving van de toetsingsprocedures (zie § 2.4) velde de overheid vervolgens zelf een oordeel over de vraag of op grond van de regelingen een garantie op een krediet kan worden ingepast.

Met andere woorden, zowel bank als overheid geven een oordeel over (ondermeer) de vragen (a) of een bedrijf "in de kern gezond" is, (b) wat de zekerheden zijn en (c) in hoeverre het gevraagde garantiekrediet aanvullend is. Deze beoordeling bevat in zekere mate subjectieve elementen. Met name de bepaling van de continuïteits- en rentabiliteitsperspectieven van een onderneming en de taxatie van de waarde van de zekerheden vormen een inschatting, een waardering.

Voor de doelmatigheid van de garantieregelingen is het essentieel dat dergelijke afwegingen zo zorgvuldig mogelijk plaatsvinden. Voorkomen moet worden dat enerzijds kredieten die banken goed voor eigen rekening en risico kunnen nemen (daarmee nodeloos) van een overheidsgarantie worden voorzien ("free-rider" gedrag) en anderzijds onnodig hoge risico's van "ongezonde" bedrijven op de overheid worden afgewenteld.

De inrichting van de regelingen (met name de voorwaarden van de garantie-overeenkomst) dient een zo zorgvuldig mogelijk afwegingsproces bij zowel banken als overheid te waarborgen. In de volgende paragrafen worden de inrichting c.q. de voorwaarden in dit perspectief geanalyseerd.

In deze paragraaf wordt tot slot een korte indruk gegeven van de verschillende risico-profielen van de drie garantieregelingen.

De drie regelingen richten zich op bepaalde doelgroepen binnen het bedrijfsleven. Elke doelgroep heeft zijn eigen kenmerken en derhalve zijn eigen risico-profiel. Dit verschil uit zich bijvoorbeeld in de verschillende schade-ratio's (verhouding tussen verliesdeclaraties⁷ en het uitstaande obligo van de staat). De omvang van de schade-ratio's kan op twee manieren berekend worden: het afzetten van de verliesdeclaraties minus restituties in enig jaar ten opzichte van het totaal van het uitstaande obligo, resp. het afzetten van de verliesdeclaraties minus restituties in enig jaar ten opzichte van de in dat jaar verleende garantiekredieten: de aldus berekende schaderatio van de BMKB is circa 1.9% resp. 8%, van de RBF circa 3.2% resp. 25% en van het Bf 0.4% resp. circa 3%. De omvang van de schade-ratio's moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd; zij zijn (met name bij de RBF) "vervuild" door incidentele garantiekredieten met een afwijkend karakter. Tentatief valt desalniettemin het volgende op te merken. De schade-ratio's (van enkele procenten) van alle drie de regelingen zijn hoger dan de schade-ratio's die voor rekening en risico van banken genomen krediet gebruikelijk en voor hen aanvaardbaar zijn (tienden van procenten). De hoogte van de schade-ratio van de BMKB wordt mede beïnvloed doordat startende en vernieuwende bedrijven in de regeling participeren. De schade-ratio van het Bf is, hoewel het ook hier doorgaans kleine bedrijven betreft, aanmerkelijk lager. Dit vindt vooral zijn verklaring in het feit dat agrarische bedrijven gemiddeld meer waardevaste activa (in de vorm van grond en opstallen) hebben. De hogere schade-ratio van de RBF kan deels verklaard worden uit het achtergestelde karakter van de kredieten die op grond van deze regeling worden gegarandeerd. Een achtergesteld krediet kent per definitie een hoger risico-profiel.

7

Indien een ondernemer de aflossingsverplichtingen van een lening niet kan nakomen aan de bank, en het betreft een lening waarop de overheid garantie heeft gegeven, dan declareert de bank dit "verlies" bij de overheid.

§ 2.3 Afbakening doelgroepen

Reeds in het eerste hoofdstuk is geconstateerd dat de drie garantieregelingen globaal een eensluidende doelstelling hebben. De vraag werpt zich dan automatisch op of er dan ook sprake is van "overlap". Indien een bedrijf tezelfdertijd meer dan één garantiekrediet weet te verkrijgen, dan doet dit afbreuk aan het aanvullende karakter van de regelingen.

De RBF stelt geen voorwaarden ten aanzien van de aard van het bedrijf (behalve de expliciete uitzondering van onroerend goed maatschappijen en van ondernemingen in de financiële sector). In de praktijk worden slechts garantie-aanvragen voor een kredietbehoefte van tenminste f 1 miljoen in behandeling genomen. De BMKB richt zich op alle bedrijven (uitgezonderd van de agrarische en de medische sector en van onroerend goed maatschappijen en ondernemingen in de financiële sector) met een kredietbehoefte tot f 2 à 3 miljoen waarvan maximaal f 1 miljoen staatsgegarandeerd. Het Bf richt zich uitsluitend op agrarische bedrijven. Officieel zijn er in het Bf geen voorwaarden ten aanzien van de minimale of maximale kredietbehoefte; in de praktijk gaat het om garantie-aanvragen kleiner dan f 1 miljoen.

Met andere woorden, de doelgroepen kunnen aan de hand van twee criteria worden onderscheiden. Ten eerste naar omvang van het garantie-krediet: "groot" (RBF) versus "klein" (BMKB, Bf). En ten tweede voor de kleine garantiekredieten vervolgens naar aard van het bedrijf: "algemeen, met uitzondering van agrarisch" (BMKB) versus "uitsluitend agrarisch" (Bf).

Dit onderscheid sluit uit dat een bedrijf op eenzelfde moment onder meer dan een regeling een krediet met overheids Garantie kan worden verleend ("overlap"). Aan de hand van een steekproef⁸ is dit nog eens bevestigd.

In de afbakening tussen de drie regelingen is in dit onderzoek aan de orde gesteld in hoeverre de grens tussen "groot" en "klein" van f 1 miljoen aan staatsgarantie (maximum van de BMKB en het Bf, minimum van de RBF) in de praktijk op problemen stuit, danwel voor verbetering

8

In een steekproef, op instigatie van de werkgroep door het ministerie van Economische Zaken in januari 1993 uitgevoerd, is specifiek gekeken naar de sector dienstverlening. In deze sector zijn alle drie de regelingen actief. Er zijn 15 bedrijven die betrokken zijn bij de Bf en 5 bedrijven die betrokken zijn bij de RBF vergeleken met het bestand van de BMKB. Resultaat van deze controle is dat er geen 'dubbele' aanvraag te constateren viel. Bij de RBF bleek wel een bedrijf genoemd, dat ook in het bestand van de BMKB voorkwam. Uit de betreffende dossiers is gebleken dat het onder de BMKB verleende krediet vervroegd is afgelost. Pas daarna is een krediet onder de RBF verleend. Het ging om een sterk expanderend bedrijf, dat de grens van 1 miljoen aan garantiekrediet "passeerde".

vatbaar is. Er worden onder de RBF in het algemeen relatief weinig aanvragen gedaan voor een garantie op een (achtergestelde) lening die lager is dan f 2.5 à 3 miljoen. De kosten die de NIB moet maken op leningen van (in verhouding) een beperkte omvang zijn relatief hoog. De gemiddelde omvang van een krediet, waarop onder de BMKB en het Bf een garantie wordt gevraagd, ligt tussen de f 0.4 miljoen en f 0.6 miljoen. Garantie-kredieten die de grens van f 1 miljoen benaderen worden niet vaak verstrekt. Het optrekken van de grens van de RBF (onder gelijktijdige verhoging van de grens van de BMKB en van het Bf) zou geen problemen opleveren, maar voorziet ook niet in een duidelijke behoefte. Verlaging van de grens van de BMKB en van het Bf kan gezien het kostenaspect problematisch zijn indien kredieten met een kleinere omvang dan f 1 miljoen onder de werking van de RBF zouden vallen. Aanpassing van de voorwaarden van de garantieregelingen op dit onderdeel zal niet tot grotere efficiency leiden.

§ 2.4 Vaststelling procedures voor aanvragen en toetsen; uitvoering

In de uitvoering van de regelingen is een drietal fasen te onderscheiden. Ten eerste, de acceptatie-fase (beoordeling van een kredietaanvraag en daarmee de waardering van de continuïteitsperspectieven en van de zekerheden). In deze fase zijn de vragen aan de orde in hoeverre de overheid op een andere wijze beter kredietaanvragen op hun merites zou kunnen beoordelen, danwel of er redenen zijn waarom de overheid toezicht dient te houden op de acceptatie door de banken. Ten tweede, de beheersfase (toezicht op naleving voorwaarden kredietovereenkomst, etcetera). Van belang is in deze fase in hoeverre de werkzaamheden die de banken doen, moeten worden gecontroleerd door de overheid danwel in hoeverre de overheid werkzaamheden aan de banken kan overlaten. Ten derde, de fase van verliesafwikkeling (beoordeling verliesdeclaraties, uitwinning, incasso/schuldinning). Aan de orde is de vraag welk belang de banken hebben bij deze fase na declaratie van een verlies.

In de RBF en het Bf participeert de overheid in de acceptatie-fase. Zij ontvangt (via de gemengde NIB/Financiën/EZ-werkcommissie Bijzondere Financiering, respectievelijk via de provinciale directeur Landbouw, Natuurbeheer en Openluchtrecreatie namens de Stichting Bf) het voorstel van de bank om op een krediet een garantie in te passen. De overheid beoordeelt op dat moment aan de hand van de in de regeling vastgelegde criteria of het betreffende krediet daarvoor in aanmerking komt. Bij deze beoordeling komt het kredietdossier, respectievelijk de door de bank gemaakte afweging inzake continuïteitsperspectieven en zekerheden, wederom aan bod. Keurt de overheid de aanvraag goed, dan is de garantie op het desbetreffende krediet daarmee verleend en zal de overheid bij daadwerkelijk verstrekking van het krediet en vervolgens gebleken onvermogen (bijvoorbeeld door faillissement⁹) tot voldoen aan de betalingsverplichtingen een ingediende verliesdeclaratie moeten uitbetalen¹⁰.

Bij de BMKB is de overheid niet betrokken bij de acceptatie-fase. Een bank beoordeelt zelf of inpassing van een garantie op grond van de in de regeling neergelegde criteria mogelijk is. Zo ja, dan meldt de bank het krediet aan bij het ministerie van Economische Zaken. Daar wordt het krediet geregistreerd en in de administratie van het obligo opgenomen. Indien de betreffende ondernemer zijn verplichtingen niet kan nakomen en de bank een verliesdeclaratie indient,

⁹ En onvoldoende middelen uit de liquidatie om (krediet) verplichtingen na te komen.

¹⁰ En mits er met het beheer van de bank kan worden ingestemd.

dan beoordeelt het ministerie op dat moment onder meer of de bank terecht op grond van de criteria inpassing van een garantie heeft aangenomen. Komt het ministerie tot een negatieve conclusie, hetgeen slechts incidenteel voorkomt, dan wordt de verliesdeclaratie niet uitbetaald en komt het verlies volledig voor rekening van de bank.

Zowel bij de RBF als bij het Bf vindt toetsing *vooraf* plaats (= betrokkenheid bij acceptatie-fase); bij de BMKB *achteraf* (=geen betrokkenheid bij de acceptatie-fase). Beide manieren hebben voor- en nadelen. Bij toetsing vooraf heeft de deelnemende bank zekerheid over de garantiestelling. Toetsing achteraf biedt deze zekerheid niet. De deelnemende bank moet zelf de voorwaarden voor de garantiestelling interpreteren. Bij toetsing achteraf loopt de bank een hoger risico, namelijk dat de overheid de interpretatie van de voorwaarden achteraf niet deelt en daarmee een verliesdeclaratie niet honoreert. De bank heeft derhalve een groter "eigen belang" bij een zorgvuldige toetsing aan c.q. interpretatie van de voorwaarden. Toetsing achteraf beperkt de uitvoeringskosten, omdat de overheid in de eerste fase (van acceptatie) niet direct betrokken is. Bij toetsing vooraf is maatwerk mogelijk, waardoor in incidentele gevallen besloten kan worden van de criteria af te wijken; zo kan bijvoorbeeld nadrukkelijker de vormgeving van het aangevraagde garantiekrediet worden afgestemd op de individuele kenmerken van de ondernemer teneinde de aanvullende werking te optimaliseren.

De keuze voor toetsing vooraf of achteraf kan ook worden bepaald door het aantal en de omvang van de garantie-aanvragen. Grote aantallen van gelijksoortige (kleine) kredieten lenen zich beter voor standaardisatie ("confectie"). Kleine aantallen van ongelijksoortige (grote) kredieten vereisen maatwerk. Toetsing door de overheid vooraf betekent dat 100% van alle kredietaanvragen wordt beoordeeld; derhalve ook de gevallen die geen problemen opleveren. Toetsing achteraf betekent dat alleen die gevallen worden beoordeeld die tot problemen leiden (bij de BMKB is dat bijvoorbeeld circa 13% van het totaal aantal dossiers). Toetsing vooraf van zeer grote aantallen heeft hoge uitvoeringskosten en een hoge werklast tot gevolg. Of, indien aan de uitvoeringslasten grenzen worden gesteld, een beperking van de zorgvuldigheid van de toetsing. In het geval van in aantallen beperkte aanvragen, waarbij het gaat om grote bedragen en om complexe "dossiers", is een zorgvuldig uitgevoerde toetsing vooraf verantwoord. Voor banken zou onduidelijkheid over de garantiestelling bij toetsing achteraf van (zeer) grote kredietbedragen prohibitief kunnen uitwerken.

De toetsing vooraf danwel achteraf is hier besproken vanuit het perspectief van de uitvoering. Beleidsmatige elementen, die tot een eigen afweging ten aanzien van de toetsingsprocedure kunnen leiden, zijn hier niet aan de orde gesteld.

In dit licht zijn voor het Bf de omvang en aard van de jaarlijkse garantie-aanvragen beter vergelijkbaar met de BMKB dan met de RBF. Qua aantallen jaarlijkse garantie-aanvragen houdt het Bf ongeveer het midden tussen BMKB en RBF.

De mogelijkheden voor standaardisatie bepalen ook de wijze waarop de overheid de uitvoering van de beheers- en incasso-fase vorm kan geven. Bij standaardisatie is het beter mogelijk werkzaamheden ten aanzien van beheer en incasso over te laten aan de banken. Maatwerk vereist per definitie meer inbreng van de overheid in deze fasen.

Een en ander wordt weerspiegeld in de *uitvoeringskosten*. De kosten die door de ministeries worden gemaakt bewegen zich op het eerste gezicht op een vergelijkbaar niveau van circa f 1 miljoen per jaar. Afgezet tegen het gemiddeld aantal jaarlijkse garantieverstrekingen (BMKB: 3500; Bf: 600; RBF: 30) valt een enorm verschil op. Bij de BMKB is sprake van "confectiewerk", waarbij de kosten met name bepaald worden door de (in verhouding tot de andere regelingen) grote omvang van het aantal jaarlijkse verleningen. De verliesdeclaratie-fase is bij de uitvoering van de BMKB relatief het meest arbeidsintensief. Hoewel bij het Bf het aantal verleningen en het aantal deconfitures beduidend minder is dan bij de BMKB, zijn de kosten in absolute omvang ongeveer even hoog. Het Bf is derhalve in verhouding tot de BMKB qua uitvoering duur, hetgeen met name te verklaren valt door de intensieve betrokkenheid van de overheid met de acceptatie-fase.

De RBF is ten opzichte van de BMKB en het Bf het meest arbeidsintensief. Dit valt te verklaren uit het "maatwerk" van deze regeling in alle drie de fasen. Het beheer van de portefeuille is, gezien de beduidend hogere omvang en inhoudelijke complexiteit van de kredieten, een belangrijke factor.

§ 2.5 Conditioes van de garantieovereenkomst

a. Relatieve omvang garantie.

De omvang van de garantie dient te worden bezien tegen het licht van het risico dat de kredietverstrekkeude bank zelf loopt. De verhouding tussen het risico van de staat en het risico van de bank is op twee manieren te onderscheiden. Op de eerste plaats speelt de verhouding tussen het garantiiekrediet en de overige (normale, voor eigen rekening en risico van de bank) verstrekte kredieten een rol. In welke mate is het garantiiekrediet een aanvulling op door de bank reeds verstrekte danwel te verstrekken kredieten? Op de tweede plaats is het van belang in hoeverre de bank bereid is om een gedeelte van het garantiiekrediet voor eigen rekening en risico te nemen. In de drie regelingen is een en ander op verschillende wijze vormgegeven.

Bij dit onderscheid is van belang er rekening mee te houden dat voor de normale, voor eigen rekening en risico van de bank verstrekte kredieten in het algemeen zekerheden zijn afgegeven. Hoewel bij een eventuele uitwinning dergelijke zekerheden lang niet altijd voldoende "zeker" blijven, is het risico van de banken hiermee in beginsel beperkt. Tegenover de garantiiekredieten zullen geen zekerheden staan. Een eigen aandeel van de bank in het garantiiekrediet betekent een gedeeltelijke "blanco"-kredietverlening door de banken.

De BMKB stelt voor het kunnen inpassen van een garantie als voorwaarde dat, naast het krediet waarop de garantie berust ("nieuw geld") de bank voor tenminste een even hoog bedrag een krediet voor eigen rekening en risico verleent of heeft verleend ("1-op-1-verhouding"). "Binnen" het garantiiekrediet -dat zoals gezegd hooguit de helft kan bedragen van de nieuwe kredietverlening- heeft de bank een aandeel van 10% voor eigen rekening en risico c.q. van het bedrag van het garantiiekrediet is 90% gegarandeerd.

In het Bf is vastgelegd dat, wil een garantie voor een krediet ("nieuw geld") kunnen worden aangevraagd, de bank reeds voor eigen rekening en risico financiering (bestaande kredieten) moet hebben verstrekt. Sinds april 1993 wordt de voorwaarde gesteld dat de bank voor eigen rekening en risico krediet verleent tenminste in een verhouding van 1-op-2 ten opzichte van het garantiiekrediet. Het nieuwe krediet valt, indien de aanvraag is gehonoreerd, voor 100% onder de overheidsgarantie. "Binnen" het garantiiekrediet heeft de bank geen aandeel voor eigen rekening en risico.

Bij de RBF worden garanti kredieten (in de meeste gevallen) door de NIB verstrekt, terwijl de NIB niet de huisbankier van de onderneming is. De huisbankier dient mede te delen dat hij, bij verstrekking van het garanti krediet, de huidige kredietlijn tenminste handhaaft. Vanwege het achtergestelde karakter van het AA-krediet, is de bankier vaak bereid de eigen kredietfaciliteit te verhogen indien een AA-krediet wordt verstrekt (kredietgenererende werking). Binnen het (achtergestelde) krediet, waarop een garantie berust, heeft de bank bij een AA-krediet een deel voor eigen rekening en risico van 10%. Bovendien moet bedacht worden dat voordat een AA-krediet verstrekt wordt, onderzocht dient te zijn of de aandeelhouders niet zelf in staat zijn om in de financieringsbehoefte te voorzien (het aanvullende karakter). Bij het B-krediet zijn er terzake geen dwingende voorschriften gegeven, maar in de praktijk is een dergelijk deel voor eigen rekening doorgaans aanwezig, oplopend van minimaal 10% tot maximaal 50%.

Het door de bank voor eigen risico en rekening een aandeel in het garanti krediet laten nemen, heeft vanuit de optiek van de overheid een drietal voordelen. In de eerste plaats deelt de bank in het risico waar tegen over geen en/of minder zekerheden staan. Dit vergroot het belang van de bank in een zorgvuldige toetsing van het krediet aan het "in de kern gezond" zijn van de desbetreffende onderneming. In de tweede plaats heeft de bank een directer belang bij een goed incasso-beleid na verliesdeclaraties. In de derde plaats leidt dit tot reductie van elementen van controle-werkzaamheden (die zowel door overheid als banken worden uitgevoerd) in de acceptatie-fase.

b. Looptijd.

In dit kader passen ook enkele opmerkingen over de looptijd. De looptijd van de *garantie*, die korter kan zijn dan de looptijd van het *krediet*, bepaalt de duur van de betrokkenheid van de overheid, met andere woorden de duur van de door de overheid te lopen budgettaire risico's. De BMKB hanteert van de drie garantieregelingen de kortste looptijd, te weten maximaal 6 jaar (bij onroerend goed 12 jaar). De garantie loopt automatisch af, onafhankelijk van de looptijd van het krediet (hoewel deze in de praktijk vaak wel gelijk zijn, tenzij de looptijd van het krediet korter is dan 6 resp. 12 jaar). Wel kan de bank ingeval van opschorting van de aflossingsverplichting de looptijd verlengen met maximaal 2 jaar (voor starters maximaal 3 jaar). De RBF hanteert een variabele tijd van gemiddeld 7.5 tot 15 jaar. Het Bf kent doorgaans looptijden van 10 tot 15 jaar, met een officieel maximum van 20 jaar. In de praktijk zijn de looptijden van het Bf, waar het vaak gaat om financiering van vaste activa, feitelijk goed vergelijkbaar met de looptijd van 12 jaar die bij de BMKB voor onroerend goed geldt. Bij het Bf en de RBF loopt de garantie af, parallel aan de looptijd van het krediet. Bij de RBF kan de NIB overigens de staatsgarantie op een krediet tussentijds teruggeven als zij dat verantwoord vindt (bijvoorbeeld doordat de dekkingspositie verbeterd is dan wel de gang van zaken beter is geweest dan verwacht). De jaarlijkse verplichting tot het betalen van een garantieprovisie bevordert een dergelijke teruggave. De BMKB kent wel vervroegde aflossing van de garantiekrediet; het Bf kent deze mogelijkheid ook.

De looptijden van de kredieten dienen zoveel mogelijk gerelateerd te worden aan de aard van de investering en de terugbetalingscapaciteit. Bij een te korte looptijd zouden de rente- en aflossingsverplichtingen een te zwaar beslag leggen op de cash flow. Indien dit beslag in de ogen van de banken te groot wordt, zal het aantal kredietverstrekkingen afnemen. De looptijd van een krediet en de looptijd van een garantie kunnen niet ongelimiteerd uiteenlopen. Dit geldt gezien het achtergestelde karakter van de kredieten in versterkte mate voor de RBF. Deze heeft zelfs als doelstelling het verschaffen van lang, respectievelijk semi-permanent vermogen. Voor de banken betekent een verkorting van de garantie in feite het vergroten van het eigen risico. Wordt de looptijd van de garantie ten opzichte van de looptijd van het krediet in de ogen van de banken te kort, dan doet ook zulks het aantal kredietverleningen dalen.

Daartegenover staat dat de aanvullende werking van de regelingen noopt te voorkomen dat de overheidsgarantie onnodig voortduurt. Een automatische afbouw van de looptijd van de garantie of een mogelijkheid tot vervroegde afbouw in combinatie met stimuli voor de banken om van deze mogelijkheid gebruik te maken dragen bij aan de aanvullende doelstelling. Het Bf kent

thans een automatische afbouw van de garantie (vergeleken met de BMKB) noch stimuli tot vervroegde afbouw (vergeleken met de RBF). Het in de praktijk redelijk overeenkomen van de looptijd van het Bf met de looptijd van de BMKB maakt het mogelijk om de looptijden van het Bf te standaardiseren analoog aan de BMKB (dus, met automatische afbouw).

c. Rente en garantie-provisie.

In de drie garantieregelingen worden geen voorwaarden gesteld aan de banken over de door hen bij de ondernemers in rekening te brengen rente-percentages. Bij de heffing van de provisie door de overheid aan de bank (en door de bank doorberekend aan de ondernemer) wordt wel een relatie gelegd met de in de praktijk gehanteerde rente-percentages voor garantiekredieten.

De hoogte van de rente-percentages die voor garantiekredieten wordt gevraagd blijkt zeer uiteen te kunnen lopen (verschillen tot ruim 3%-punt). Deze verschillen weerspiegelen onder meer de verschillen in risico-profiel van bedrijven waaraan een garantie is verleend en geven daarmee impliciet ook aan dat aan het "in de kern gezond" en "ongezekerd" zijn uiteenlopende waarderingen gegeven worden.

Het is gebruikelijk en verklaarbaar dat naarmate het risico van een krediet hoger wordt, de rente op dat krediet stijgt. Een garantiekrediet kent in beginsel een hoog risico-profiel (want onvoldoende gezekeerd) en zou daarmee een hogere rente vergen dan (qua omvang, looptijd en continuïteitsperspectief van het bedrijf) vergelijkbare (beter gezekeerde) kredieten. De garantie doet echter het risico voor de banken afnemen. In de praktijk blijkt dan ook een garantie zelfs het risico van een krediet voor banken dusdanig te doen verminderen, dat gemiddeld zelfs lagere rente-percentages dan voor vergelijkbare normale kredieten worden vastgesteld.

De lagere rente-percentages geven -zoals gezegd- uitdrukking aan het lagere risico voor de banken. Het risico ligt na de garantie-verlening bij de overheid. Daarmee is de rentevergoeding voor de onderneming lager dan verwacht mag worden op basis van het risico-profiel. Door middel van het heffen van een garantieprovisie kan de overheid deze lagere rente-percentages compenseren. De provisie kan in feite worden gezien als de prijs van het door de overheid van de banken overgenomen risico die aan de ondernemers in rekening wordt gebracht. Voor zover door de overheid geen provisie wordt geheven of de geheven provisie de lagere rente-percentages niet compenseren, is sprake van een rente-voordeel, waar het gaat om een regeling die in de kern tot doel heeft de mogelijkheden van kredietverstrekking te verbeteren waar die vanwege de banken ophoudt te bestaan. Dit is een vorm van *steunverlening*. De garantieregelingen beogen

daarbij weliswaar een bepaalde steun te verlenen aan bedrijven, maar niet primair door rentevoordelen te genereren.

Het heffen van provisie ter compensatie van de lagere rente-percentages is om redenen van doelmatigheid van belang. Immers, naarmate garantiekredieten "voordeliger" zijn dan "normale" kredieten ontstaat een grotere aanzuigende werking op de aanvragen en is de verleiding groter om kredieten onder de werking van de regelingen te brengen.

Bij het Bf wordt thans geen provisie geheven. Bij de BMKB wel; de geheven provisie is bescheiden (op jaarbasis ongeveer 0.5%) en compenseert niet volledig de lagere-rentepercentages. Het niveau van de bij de RBF geheven provisie lijkt een volledige compensatie van de lagere rente-percentages te benaderen.¹¹ Per januari 1993 is de provisie voor zowel de AA- als de B-kredieten van de RBF met 0.25% verhoogd.

11

De NIB kan -en is zelfs onder bepaalde voorwaarden verplicht- de garantie aan de Staat terug geven. De provisie, die de Staat aan de NIB in rekening brengt, komt daarmee te vervallen. Echter, de NIB berekent de provisie door aan de ondernemer in de vorm van een opslag op de rente. Teruggave van de garantie leidt echter *mutatis mutandis* niet tot verlaging van de rente c.q. het stopzetten van de doorberekening van de opslag.

HOOFDSTUK 3, EEN INVENTARISATIE VAN BELEIDSARIANTEN

In dit hoofdstuk worden drie soorten beleidsvarianten gepresenteerd. In de eerste plaats worden -op basis van de onderlinge vergelijking- de mogelijkheden tot aanpassing van de voorwaarden weergegeven die kunnen bijdragen aan een meer efficiënte verwezenlijking van de doelstellingen van de drie garantieregelingen. In de tweede plaats wordt de "-20%"-benadering weergegeven, waarin tot uitdrukking komt op welke wijze -onder handhaving van de doelstellingen van de regelingen ten principale- een budgettaire besparing te realiseren is danwel wat de gevolgen van een budgettaire beperking zijn. In de derde plaats wordt een aantal mogelijkheden aangeduid die hetzij een combinatie van varianten vormen hetzij een meer fundamentele wijziging impliceren.

§ 3.1 Vergelijkingsvarianten

In de beschrijving van elke variant wordt tot uitdrukking gebracht, wat de verandering is ten opzichte van de huidige situatie. Daarbij geldt de veronderstelling dat al hetgeen niet genoemd wordt, ongewijzigd blijft. Bij elke variant wordt een beknopte motivatie weergegeven, terugvallend op de in hoofdstuk 2 gemaakte analyse. Vervolgens wordt aangeduid welke gevolgen de variant naar verwachting heeft voor de verlening van garantiekredieten aan ondernemers en wat de financiële effecten zijn. Deze financiële effecten zijn steeds berekend op basis van het ijkpunt (1996) en zijn afgerond. Deze effecten zijn globaal weergegeven. Met de determinanten die expliciet worden genoemd is in de berekeningen rekening gehouden; overigens geldt -zoals gezegd- de "ceteris paribus"-clausule.

Variant I: Standaardisatie voorwaarden, toetsing- en uitvoering Bf.

Toelichting:

In deze variant staan de voorwaarden ten aanzien van toetsing, relatieve omvang van het garantiekrediet ten opzichte van normaal krediet, looptijd en provisie centraal. Uitgangspunt is dat deze voorwaarden -en in het verlengde daarvan de uitvoeringsprocedures- hetzij gestandaardiseerd kunnen worden, hetzij op de gedachte van maatwerk geschoeid kunnen worden. Thans is de BMKB gestoeld op standaardisatie, het Bf en de RBF op maatwerk. In beginsel is het mogelijk na te gaan wat de gevolgen zijn voor maatwerk van de BMKB en van standaardisatie voor RBF en Bf.

De werkgroep heeft echter de keuze gemaakt om de uitwerking van deze variant toe te spitsen op standaardisatie van het Bf. In de analyse in hoofdstuk 2 is, kort samengevat, naar voren

gekomen dat BMKB (confectie; grote aantallen van kleine getallen) en RBF (maatwerk; kleine aantallen van grote getallen) tegenover elkaar kunnen worden gezet en dat het Bf (maatwerk; grotere aantallen van kleine getallen) daarin het midden houdt. Het uitwerken van de theoretisch denkbare variant om de BMKB op maatwerk te stelen respectievelijk de RBF te standaardiseren is hier niet opportuun geacht. Per 1 april 1993 heeft het bestuur van de Stichting Bf op onderdelen reeds elementen van standaardisatie geïntroduceerd in de voorwaarden en uitvoering van het Bf. In deze variant wordt bezien wat de gevolgen zijn van een verdergaande standaardisatie voor het Bf.

Mogelijke consequenties voor de regeling Bf:

Met standaardisatie van voorwaarden wordt in deze variant primair -analoog aan de BMKB-gedoeld op:

- a. Een 10%-aandeel van de bank in het garantie-krediet alsmede een vastgelegde "1-op-1-verhouding" met betrekking tot de verhouding tussen garantiekrediet en normaal krediet;
- b. Een gemaximeerde looptijd (van 12 jaar voor onroerend goed; van 6 jaar voor het overige) en een automatische afbouw);
- c. een toetsingsprocedure "achteraf".

Met name de invoering van een 10% eigen aandeel in het garantie-krediet en van een toetsing achteraf betekenen voor de Bf ten opzichte van de huidige situatie een belangrijke wijziging. In de praktijk is een looptijd van maximaal 12 jaar en een 1-op-1-verhouding reeds op de meeste garantiekredieten van toepassing. Uit oogpunt van standaardisatie is een provisie-heffing van 2% niet een noodzakelijke voorwaarde. Qua vergelijking met de BMKB (d.w.z. een eenduidige benadering van kleinere ondernemers) wordt provisie-heffing wel meegenomen.

Deze variant is op twee manieren uit te werken: ten eerste een standaardisatie van zowel voorwaarden als toetsingsprocedure (a, b en c) en ten tweede uitsluitend een standaardisatie van de voorwaarden (a en b). De gevolgen van beide manieren worden hieronder nader toegelicht.

a. Standaardisatie voorwaarden met toetsing achteraf.

Kredietverlening. Effecten op de omvang van de kredietverlening zijn per saldo niet te verwachten. Criteria, doelgroepen noch doelstellingen worden veranderd. De heffing van provisie en het eigen aandeel van de bank in het garantiekrediet zouden echter in beginsel een afnemend beroep op de regeling tot gevolg kunnen hebben. Voorzover het eigen aandeel van de bank een neerwaarts effect zou hebben op krediet-verlening resp. garantie-aanvraag moet bedacht worden dat thans bij de toetsing vooraf circa 15% van de aanvragen niet gehonoreerd wordt. Verondersteld wordt dat bij standaardisatie het aantal niet tot stand gekomen aanvragen ongeveer

overeenkomt met de categorie die thans bij toetsing vooraf wordt afgewezen, zodat het beroep op de regeling per saldo grosso modo hetzelfde zal blijven.

Thans worden de mogelijkheden van garantieverlening onder de vigeur van het Bf door het ministerie van LNV mede aangewend in het kader van de begeleiding van en voorlichting aan individuele bedrijven. Standaardisatie -met name ten aanzien van de toetsing achteraf- biedt hiertoe minder ruimte.

Uitvoeringsorganisatie. In de meest vergaande organisatorische uitwerking van deze variant wordt de uitvoering geïntegreerd met de uitvoering van de BMKB. Wordt een gescheiden uitvoering van Bf en BMKB gehandhaafd, dan dient de huidige uitvoeringsorganisatie van het Bf gereorganiseerd worden (overgang van toetsing vooraf naar toetsing achteraf en naar 100% confectie).

Financiële effecten. De ervaringen bij de BMKB hebben uitgewezen dat standaardisatie en toetsing achteraf niet tot hogere schade-ratio's leiden. Standaardisatie vergt, wil de budgettaire beheersbaarheid van de regeling gewaarborgd zijn, het vastleggen van een garantiëplafond voor de regeling. In deze variant wordt verondersteld dat een dergelijk plafond wordt vastgelegd op circa f 130 miljoen, zijnde het huidige gemiddelde jaarlijkse totaal aan garantiëkredieten. De provisie-heffing van eenmalig 2% leidt tot additionele opbrengsten van circa f 2 miljoen structureel. De vervanging van de toetsing vooraf door toetsing achteraf zal, in combinatie met de standaardisatie van de voorwaarden, leiden tot een structurele besparing op de uitvoeringskosten van circa f 1 miljoen. De additionele besparingen op de uitvoeringskosten van een geïntegreerde uitvoering van BMKB en Bf zullen ten opzichte daarvan minimaal zijn, aangezien de uitvoeringskosten van het Bf thans in totaal circa f 1.2 miljoen bedragen.

b. Standaardisatie voorwaarden met toetsing vooraf.

Kredietverlening. Effecten op de omvang van de kredietverlening zijn bij deze uitwerking evenmin te verwachten. Een eventueel klein neerwaarts effect op de aanvragen is te verwaarlozen. Het percentage afwijzingen bij de in deze uitwerking gehandhaafde toetsing vooraf wijzigt niet noemenswaardig. De mogelijkheden om de garantieverlening mede aan te wenden voor de begeleiding van en voorlichting aan individuele bedrijven nemen af, zij het minder dan in de voorgaande uitwerking. De toetsing vooraf biedt nog enige speelruimte in deze.

Uitvoeringsorganisatie. Een separate uitvoering van het Bf blijft noodzakelijk. De wijzigingen in de uitvoering zijn beperkt. Evenmin zijn er reorganisatiekosten.

Financiële effecten. Deze blijven beperkt tot de additionele opbrengst als gevolg van de provisie-heffing (d.w.z. circa f 2 miljoen structureel). Op de uitvoeringskosten zal niet of nauwelijks een besparing gerealiseerd kunnen worden.

Het lid van de werkgroep, afkomstig van het ministerie van LNV, tekent bij deze variant het volgende aan:

- "Bij het Bf vindt toetsing vooraf plaats op grond van de volgende overwegingen:
- het aantal aanvragen bij het Bf (circa 600 per jaar) wordt beperkt geacht;
 - op deze wijze kan het Bf als beleidsinstrument worden ingezet, toegespitst op die bedrijven of sectoren waar garantieverlening door LNV nuttig en noodzakelijk wordt geacht;
 - voorts wordt op deze wijze bereikt dat in een aantal gevallen de medewerking van de bank in de financiering wordt aangepast en dat de aflossing van de gegarandeerde lening wordt afgestemd op de specifieke aflossingscapaciteit (maatwerk).
 - In verband met de lage schade-ratio bij het Bf zal een provisie, hoger dan 0.5%, naar verwachting leiden tot een vraaguitval, welke niet strookt met het huidige beleid van LNV.

In de afweging "toetsing vooraf" versus "meer risico bij de kredietverschaffende bank" (zoals omschreven in variant 1) en de hieruit potentieel voortvloeiende consequenties op uitvoeringskosten (f 1.2 miljoen per jaar) en de schaderatio's is door LNV steeds aangenomen dat de bij het Bf van toepassing zijnde procedures tot de meest effectieve en efficiënte uitkomsten leiden binnen de door LNV bediende branches."

Variant II, provisie.

De eenmalige provisie van de BMKB wordt verhoogd van 2% tot circa 3%. Bij de Bf (thans geen provisie) wordt een eenmalige provisie geïntroduceerd eveneens van 3%.

Toelichting:

Met de voorgestelde hogere provisie wordt getracht de relatief lage rente-percentages voor garantiekredieten te compenseren. De consistentie van het overheidsoptreden wordt versterkt door de provisie-heffing op een gelijkwaardige wijze in de drie regelingen vast te leggen. Om deze consistentie te bereiken kan de (eenmalige) provisie van de BMKB en het Bf op een niveau worden gebracht dat vergelijkbaar is met de hoogte van de (jaarlijkse) provisie van de RBF, waarvan het huidige niveau de relatief lage rente-percentages vrij volledig lijkt te compenseren. In deze variant wordt er van uitgegaan dat de huidige provisie-vrijstelling voor "starters" bij de BMKB gehandhaafd blijft en ook voor het Bf zal gelden.

Gevolgen voor de regelingen:

Deze variant vergt aanpassing van de regelgeving van BMKB en Bf en is op relatief korte termijn tot stand te brengen. Voor het Bf moeten ook de garantie-overeenkomsten met de banken worden aangepast. De (hogere) provisiestelling is uiteraard slechts toe te passen op nieuw te verlenen garantiekredieten.

Financiële gevolgen:

Uitgaande van de veronderstelling dat de verhoging van de provisie per saldo niet leidt tot vraaguitval, leidt deze variant tot additionele opbrengsten bij de BMKB van circa f 5.5 miljoen en voor het Bf van circa f 3.5 miljoen (ten opzichte van de introductie van een provisie van 2%, zoals voortvloeiend uit de eerste variant circa f 1.5 miljoen). Voor het Bf zal uitdrukkelijk geregeld dienen te worden dat de provisie-opbrengst uiteindelijk ten gunste komt van de rijksbegroting en niet van de Stichting Bf.

Terzijde zij tot slot bij deze variant het volgende opgemerkt.

Een provisie van circa 3% voor het Bf maakt deze regeling nagenoeg kostendekkend. Een provisie van circa 3% voor het Bf is in verhouding tot een provisie van eveneens circa 3% bij de BMKB als relatief hoger te beschouwen, omdat het Bf een lagere schade-ratio kent. Uit oogpunt van consistentie is een gelijke provisie op garantiekredieten voor kleinere bedrijven ongeacht de branche verdedigbaar; bij de BMKB wordt thans geen onderscheid naar branche gemaakt. Het maken van een onderscheid naar branche bij provisie-heffing zou tot hogere uitvoeringslasten leiden en is strijdig met het doel van standaardisatie, te weten eenvoud en efficiency.

Een eenmalige provisie van circa 3% voor Bf en BMKB is qua niveau nog enigszins lager ten opzichte van de jaarlijkse provisie van de RBF van 0.75% à 1.00%. Dit is verdedigbaar gelet op

het hogere risicoprofiel van de RBF (met name voorzover het om achtergestelde kredieten gaat). Het huidige niveau van de RBF-provisie lijkt de relatief lage rente-percentages vrij volledig te compenseren. Daarom is er geen aanleiding de provisie te verhogen. Overigens is per 1 januari 1993 reeds een provisieverhoging doorgevoerd van 0.25%-punt, mede naar aanleiding van gesprekken met de Europese Commissie over de marktconformiteit van de RBF.

Nota bene: Bovenstaande twee varianten (I en II) kunnen cumulatief worden ingevoerd. De cumulatieve structurele besparingen (provisie en uitvoeringskosten) bij de maximale uitwerking van de varianten zijn alsdan:

Tabel d: maximale cumulatieve besparingen varianten I en II

	variant I	variant II	cumulatief
Bf	f 3 miljoen	f 1.5 miljoen	f 4.5 miljoen
BMKB	-	f 5.5 miljoen	f 5.5 miljoen
RBF	-	-	-
Totaal	f 3 miljoen	f 7 miljoen	f 10 miljoen

§ 3.2 "-20%" Varianten

Bij de volgende varianten worden de maatregelen en de besparingen in een range rondom het "-20%"-ijkpunt (het saldo van de op de rijksbegroting voor 1996 geraamde directe -d.w.z. met uitzondering hetgeen de organisatie/uitvoering betreft- uitgaven en inkomsten voor de garantieregelingen) weergegeven. Dit ijkpunt is voor de drie regelingen gezamenlijk circa f 20 miljoen.

Variant III, verlaging garantieplafonds.

Door verlaging van de garantieplafonds van het BMKB en de RBF en vaststelling van een garantieplafond voor het Bf op een niveau lager dan het huidige gemiddelde kan een budgettaire besparing worden bereikt.

Toelichting:

In deze variant is "mechanisch" uitgerekend met welke verlaging van de garantieplafonds een bepaalde budgettaire besparing kan worden bereikt, onder de veronderstelling dat de samenstelling van de vraag niet verandert. Naarmate de verlaging groter is, is deze veronderstelling minder waarschijnlijk en zullen de besparingen anders uitvallen dan hier theoretisch berekend.

Gevolgen voor kredietverlening:

Verlaging van de garantieplafonds, zonder dat de voorwaarden in de garantieovereenkomsten worden aangepast, leidt ertoe dat op een gegeven moment de banken niet aan de vraag kunnen voldoen. Het niet beïnvloeden van de vraag onder gelijktijdige beperking van het aanbod leidt tot een discrepantie in de markt. Naarmate de verlaging omvangrijker is neemt deze discrepantie tussen vraag en aanbod toe. Een structurele spanning zal uiteindelijk tot disfunctioneren van de regelingen leiden. Een dergelijke spanning zal -indien men de plafonds wil verlagen- moeten worden vermeden door de voorwaarden aan te passen, opdat de vraag afneemt en dus meer in overeenstemming is met het aanbod. Aldus zal verlaging van de plafonds uiteindelijk moeten leiden tot inhoudelijke maatregelen, bijvoorbeeld zoals bij de andere varianten beschreven (verhoging provisie; verhoging eigen aandeel/risico banken).

De vraag naar garantiekredieten neigt ertoe de plafonds van de BMKB en de RBF te overtreffen. Verlaging van deze plafonds zal derhalve tot aanpassing van de regelingen moeten leiden, hetgeen leidt tot hogere lasten voor de ondernemers (verhoging provisie) of voor de banken (hoger eigen aandeel/risico).

Maximale financiële gevolgen:

	Borgstel- lings- fonds LNV		Borgstel- lingsrege- ling MKB		Regeling Bijzonde- re Finan- ciering	
bespa- ring t.o.v. ijkpunt	bespa- ring	deze bespa- ring vergt een verlaging van het pla- fond van thans f 130 ¹² mln naar ...	besparing	deze bespa- ring vergt een verlaging van het plafond van thans f 600 mln naar ...	besparing	deze bespa- ring vergt een verlaging van het plafond van thans f 175 mln naar ...
10%	f 0.4 mln	f 117 mln	f 4.9 mln	f 540 mln	f 4.3 mln	f 158 mln
15%	f 0.6 mln	f 110 mln	f 7.4 mln	f 510 mln	f 6.5 mln	f 149 mln
20%	f 0.7 mln	f 104 mln	f 9.8 mln	f 480 mln	f 8.6 mln	f 140 mln
25%	f 0.9 mln	f 98 mln	f 12.3 mln	f 450 mln	f 10.8 mln	f 131 mln
30%	f 1.1 mln	f 91 mln	f 14.7 mln	f 420 mln	f 12.9 mln	f 123 mln

Variant IV, verhoging provisie.

Door middel van verhoging van de provisie kunnen additionele opbrengsten en daarmee besparingen op de uitgaven voor de garantieregelingen worden bereikt.

Toelichting:

In deze variant is "mechanisch" uitgerekend met welke verhoging van de provisies een bepaalde budgettaire besparing kan worden bereikt, onder de veronderstelling dat geen vraaguitval plaatsvindt. Naarmate de verhoging groter is, is deze veronderstelling minder waarschijnlijk en zullen de besparingen lager uitvallen dan hier theoretisch berekend.

Gevolgen voor kredietverlening:

Een verhoging van de provisie betekent een hogere last voor de ondernemer die hetzij uit de cash-flow moet worden betaald hetzij in mindering wordt gebracht van het kredietbedrag (zie ook variant II). Naarmate de provisie hoger is en de lasten toenemen zal de vraaguitval hoger zijn. Uiteindelijk kan de provisiestelling zodanig hoog zijn dat deze prohibitief is c.q. het tot

12

Het Bf kent thans geen garantieplafond. Het niveau van f 130 miljoen is het huidige gemiddelde totaal aan jaarlijks verleende garantielokredieten over een reeks van de afgelopen jaren (in 1992 was dit f 162 miljoen). In deze en de volgende twee tabellen is verondersteld dat een garantieplafond voor het Bf wordt vastgesteld.

disfunctioneren van de regelingen leidt. Bij welke hoogte hiervan sprake is, valt moeilijk exact aan te geven. Het is aannemelijk dat provisie-heffing tenminste tot op het niveau, waarop met de provisie de lage rente-percentages worden gecompenseerd (zie variant II), geen prohibitieve gevolgen zullen hebben voor de kredietverlening aan bedrijven.

Maximale financiële gevolgen:

	Borgstel- lings- fonds LNV		Borgstel- lingsrege- ling MKB		Regeling Bijzonde- re Finan- ciering	
besparing t.o.v. ijk- punt	bespa- ring	deze bespa- ring vergt een verho- ging van de provisie van thans 0% naar ...	besparing	deze bespa- ring vergt een verho- ging van de provisie van thans 2% naar ...	besparing	deze bespa- ring vergt een verho- ging van de provisie van thans 0.75 à 1.00% naar ...
10%	f 0.4 mln	0.30 %	f 4.9 mln	2.9 %	f 4.3 mln	1.5 %
15%	f 0.6 mln	0.45 %	f 7.4 mln	3.3 %	f 6.5 mln	1.7 %
20%	f 0.7 mln	0.55 %	f 9.8 mln	3.8 %	f 8.6 mln	1.9 %
25%	f 0.9 mln	0.70 %	f 12.3 mln	4.2 %	f 10.8 mln	2.1 %
30%	f 1.1 mln	0.85 %	f 14.7 mln	4.7 %	f 12.9 mln	2.4 %

Variant V, eigen risico bank.

Verhoging van het aandeel van de kredietverlenende bank in het garantiekrediet leidt tot daling van de hoogte van de verliesdeclaraties en levert daarmee een budgettaire besparing op.

Toelichting:

In deze variant is "mechanisch" uitgerekend met welke verhoging van het eigen aandeel van de bank in het garantiekrediet een budgettaire besparing kan worden bereikt, onder de veronderstelling dat geen vraaguitval plaatsvindt. Naarmate de verhoging groter is, is deze veronderstelling minder waarschijnlijk en zullen de besparingen anders uitvallen dan hier theoretisch berekend.

Gevolgen voor kredietverlening:

Verhoging van het eigen aandeel van de bank in het garantiekrediet betekent de facto het verlagingen van de omvang van de maximaal te verlenen garanties. Aangezien bij de RBF het plafond van f 175 miljoen een plafond van maximale garanties is (in tegenstelling tot de BMKB, waarbij het plafond het maximum aan garantie-kredieten is) dient in deze variant om de budgettaire besparingen te bereiken het plafond evenredig te worden verlaagd.

Een verhoging van het eigen aandeel betekent een verhoging van het risico voor de banken. Naarmate het risico toeneemt zal vraaguitval optreden; uiteindelijk kan dit zelfs tot disfunctioneren van de regelingen leiden.

Maximale financiële gevolgen:

	Borgstel- lings- fonds LNV		Borgstel- lingsrege- ling MKB		Regeling Bijzonde- re Finan- ciering	
bespa- ring t.o.v. ijkpunt	bespa- ring	deze bespa- ring vergt een verhoging van het eigen risico van thans 0% naar ...	besparing	deze bespa- ring vergt een verho- ging van het eigen risico van thans 10% naar ...	besparing	deze besparing vergt een ver- hoging van het eigen risico van thans 10% naar ... ¹³
10%	f 0.4 mln	10 %	f 4.9 mln	18 %	f 4.3 mln	18 %
15%	f 0.6 mln	15 %	f 7.4 mln	22 %	f 6.5 mln	23 %
20%	f 0.7 mln	20%	f 9.8 mln	26 %	f 8.6 mln	27 %
25%	f 0.9 mln	25 %	f 12.3 mln	30 %	f 10.8 mln	32 %
30%	f 1.1 mln	30 %	f 14.7 mln	34 %	f 12.9 mln	36 %

13

Verondersteld is dat voor de B-kredieten een vast eigen aandeel van de NIB in het garantiekrediet geldt van 10%.

§ 3.3 Alternatieve varianten

De in deze paragraaf weergegeven varianten zijn niet nader uitgewerkt. Zij vormen hetzij een combinatie van reeds eerder genoemde varianten, waarmee alternatieve mogelijkheden ter overwegingen worden gegeven, danwel meer fundamentele wijzigingen van het systeem van de garantieregelingen die desgewenst nader bestudeerd kunnen worden.

Variant VI, plafondverhoging bij gelijkblijvende kosten.

De garantiaplafonds kunnen onder handhaving van de budgettaire neutraliteit verhoogd worden door provisie-verhoging.

Toelichting:

Het maximale aanbod van garantiekredieten, het voorzieningenniveau, kan worden verhoogd door de garantiaplafonds te verhogen. Wil een dergelijke verhoging niet tot hogere uitgaven leiden dan dienen provisies te worden verhoogd. Deze variant levert derhalve per saldo geen budgettaire besparingen op. Zie daartoe ook variant IV.

Een verhoging van het garantiaplafond met 20% (d.w.z. verhoging van het plafond voor het Bf van f 130 miljoen naar f 156 miljoen, voor de BMKB van f 600 miljoen naar f 720 miljoen en voor de RBF van f 175 miljoen naar f 210 miljoen) kan gerealiseerd worden door uniforme verhoging van de provisies voor het Bf van thans 0% tot circa 3% (eenmalig), voor de BMKB van thans 2% tot circa 3.8% (eenmalig) en voor de RBF van thans 0.75% à 1.00% tot circa 2% (jaarlijks).

Op deze wijze kan aan eventuele druk van de vraag op het voorzieningenniveau c.q. het garantiaplafond tegemoet worden gekomen. Het kan het instrument van de garantieregelingen een grotere flexibiliteit bieden. Ingespeeld kan bijvoorbeeld worden op economische ontwikkelingen die (sterk) bepalend zijn voor de behoefte aan garantiekrediet.

Variant VII, kostendekkend "omslagstelsel".*Toelichting:*

Het berekenen van een kostendekkende provisie kan gezien worden als een vergaande uitwerking van de varianten II en IV. Bij een kostendekkend systeem wordt een budgettaire besparing van circa f 96 miljoen structureel bereikt. De argumentatie voor deze variant kan echter ook meer fundamenteel gevonden worden in de aard en doelstelling van het overheidsoptreden in deze.

Met de garantieregelingen komt de overheid tegemoet aan een discrepantie tussen vraag van een aanbod naar kredietmogelijkheden (voor "in de kern gezonde" bedrijven met onvoldoende zekerheden). De overheid doet daarmee twee dingen:

- a. De overheid voorziet in een spreiding van risico's.
- b. De overheid neemt vervolgens zelf (de kosten van) (een deel van) dit risico op zich.

De aard van de in het geding zijnde risico's is tweeledig. In de eerste plaats betekent het gebrek aan zekerheden dat een faillissement er toe leidt dat de kredietverstrekker zijn geld geheel of grotendeels kwijt is. In de tweede plaats is de kans dat er een faillissement optreedt groter "dan gemiddeld" voor (met name) de bedrijven die gebruik maken van de BMKB en de RBF (zie de relatief hoge schade-ratio's).

Door middel van een overheidsgarantie wordt het risico (en het potentiële financiële verlies) afgekocht, tegen een niet kostendekkende prijs.

Door middel van een spreiding van de risico's worden deze beter beheersbaar (minder financiële "uitschieters", banken kunnen meer met gemiddelde kosten rekening houden). De overheid kan aan een spreiding bijdragen door de kosten over alle banken resp. ondernemers over te slaan ("wet van de grote getallen").

De hoogte van de kosten kan de overheid verminderen door een eigen bijdrage in de kosten te leveren (dit zijn de netto uitgaven voor verliesdeclaraties op de rijksbegroting). Steunverlening, derhalve.

De ratio van een kostendekkende variant (omslagstelsel) is daarin gelegen, dat de overheid alleen nog voorziet in het bewerkstelligen van een acceptabele spreiding van de risico's (a) en niet langer een deel van de kosten (b) op zicht neemt. Het steun-element wordt alsdan uit de regelingen gehaald omdat een kostendekkende prijs wordt berekend.

Deze variant houdt derhalve in dat de kosten van verliesdeclaraties over de van de garantieregeling gebruikmakende bedrijven omgeslagen worden in de vorm van provisie- of premie-heffing. Dit impliceert provisies in de orde van grootte van eenmalig 4% voor het Bf, eenmalig 10% voor de BMKB (zonder provisie-vrijstelling voor "starters") en jaarlijks 6% voor de RBF. Hierbij is uitgegaan van de veronderstelling dat het risico-profiel (en de schade-ratio's) ongewijzigd blijft.

De vraag doet zich vervolgens wel nadrukkelijk voor, wat de gevolgen zijn van een dergelijke variant voor de verlening van garantiekredieten.

De beduidend hogere provisie-stelling, die het gevolg is van deze variant, werpt allereerst de vraag op of ondernemers dergelijke provisie kunnen betalen. De provisie komt, indien jaarlijks geheven, ten laste van de cash flow of, indien eenmalige geheven, in mindering van het kredietbedrag. De voor het Bf benodigde provisie in een omslagstelsel van eenmalig 4% ligt nauwelijks hoger dan de provisie die past bij een correctie van in verhouding lage rentepercentages. De voor de BMKB benodigde provisie van circa 10% is een verdrievoudiging van een "marktconforme" provisie. Het is heel wel denkbaar dat een dergelijke stijging de financiële planning van een onderneming dusdanig verstoort, dat de ondernemer tegen dergelijke provisievoorwaarden geen krediet kan of wil aanvragen. De voor de RBF benodigde provisie van jaarlijks circa 6% betekent een verzesvoudiging.

Voorzover ondernemers in staat en bereid zijn dergelijke provisies te aanvaarden, worden de banken vervolgens voor de afweging geplaatst of zij niet de kredieten tegen deze hogere provisie zelf zullen verlenen. Voor de grote banken gaat wellicht de "wet van de grote getallen" ook al op. Voor zover de banken dergelijke kredieten tegen een hoger provisie voor eigen rekening zouden nemen, impliceert dit dat de discrepantie tussen vraag naar en aanbod van kredieten voor "in de kern gezonde", onvoldoende gezeekerde bedrijven kleiner is, indien de overheid niet langer de kosten bijdraagt.

Een groot deel van de ondernemers die nog voldoende winstvooruitzichten hebben, hebben een ondernemingsplan hebben met een veel lager risicoprofiel dan de hier genoemde provisies rechtvaardigen (die horen immers bij het gemiddelde extra risico). Veel van deze ondernemers zullen een dergelijk percentage als buitenproportioneel ervaren en niet willen betalen. Voorzover banken zelf tegen hogere provisies kredieten gaan verlenen, zal dat betrekking hebben op de ondernemers met relatief betere winstvooruitzichten. Deze ondernemers zullen derhalve uit de "garantieportefeuille" verdwijnen. Dit leidt er toe dat het risico-profiel van de garantieportefeuille verslechtert en dat een nog hogere provisie noodzakelijk wordt om de kostendekkendheid te

bereiken. Er kan dan een (negatieve) "spiraalwerking" ontstaan (voortgaande verslechtering van het risico-profiel van de portefeuille, steeds hogere provisie noodzakelijk). Een dergelijke spiraal zou te voorkomen zijn door middel van een door de overheid op te leggen verplichte opslag op alle (normale) kredieten (zoals bij verzekeringen soms een additionele premie-opslag wordt gehanteerd ter dekking van bepaalde hoge risico-gevallen).

Het is -met name vanwege de negatieve spiraal-werking- waarschijnlijk dat per saldo in een omslagstelsel de kredieten die thans wel zouden worden verleend, in het geheel niet worden verleend. Hetzij omdat de vraag (te hoge kosten/niet rendabel voor ondernemers) wegvalt, hetzij omdat het aanbod (te hoog risico/niet rendabel voor banken) wegvalt. Investerings met een hoog risicoprofiel, waartegen over onvoldoende zekerheden staan, komen dan niet tot stand. Of dit al dan niet gewenst is, vormt een politieke afweging. De steunverlening door de overheid in de kosten om daarmee de provisie "aanvaardbaar" te doen zijn voor ondernemers is de prijs van het willen bevorderen van dergelijke investeringen. Of deze prijs al dan niet acceptabel is, vormt een politieke keuze.

Gezien het ingrijpende karakter en de vergaande mogelijkheden van vraaguitval mag niet verwacht worden dat deze variant in te voeren is met (grosso modo) handhaving van de regelingen in hun huidige vorm en functioneren. Deze variant is echter desalniettemin opgenomen om nogmaals in een scherp licht te stellen wat het karakter van het overheidsoptreden is, zoals dat uit de huidige garantieregelingen voortvloeit, waar de politieke keuzes ten aanzien van de prijs van dit overheidsoptreden liggen en wat de implicaties kunnen zijn van een volledig kostendekkende benadering.

BIJLAGE I, ACHTERGROND BIJ EN INFORMATIE OVER DE DRIE GARANTIEREGELINGEN

De in dit heroverwegingsrapport gemaakte vergelijking tussen de drie garantieregelingen is gebaseerd op door de ministeries van Economische Zaken, van Financiën en van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij aangeleverde gegevens. Hiertoe hebben zij een door de werkgroep opgestelde "vragenlijst" ingevuld. Met deze vragenlijst is beoogd de benodigde gegevens op een qua formaat zo uniform en qua inhoud zo eenduidig -en daarmee zo vergelijkbaar- mogelijke wijze aangeleverd te krijgen. In deze bijlage worden feitelijke gegevens over de drie garantieregelingen weergegeven. Deze bijlage vormt de basis voor de in hoofdstuk 2 (van de hoofdtekst) weergegeven analyse. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de begripsomschrijvingen (§ 1.1), de historie van de garantieregelingen (§ 1.2), de markt voor bedrijfsfinanciering (§ 1.3), de Europese (EG) context (§ 1.4), doelstellingen en doelgroepen (§ 1.5), procedures, criteria en vormgeving (§ 1.6), kosten (§ 1.7), schade-ratio's en risico-verhoudingen en prijsvorming (§ 1.8).

§ 1.1 Begripsomschrijvingen

a. Garantie/borgstelling

Bij onderhavige regelingen wordt zowel het begrip *borgstelling* als het begrip *garantie* gehanteerd. Het essentiële kenmerk van een garantiestelling of borgstelling is dat een verplichting, in casu van aflossing van een geldlening en rentebetaling, wordt overgenomen door degene die de garantie of borg geeft, indien deze verplichting niet wordt nagekomen door degene die de verplichting is aangegaan, i.c. de geldlener.

Voor zover er tussen deze begrippen een verschil bestaat, is deze voor onderhavig onderzoek niet relevant. Borgtocht wordt wel gezien als een species van het genus garantie-overeenkomst. Een niet al te belangrijke kwalificatie, omdat de wet de garantie-overeenkomst als zodanig niet kent. De wet regelt slechts de borgtocht (artikel 1857 e.v. oud B.W. en artikel 850 e.v. boek 7 B.W.). Een garantie-overeenkomst die niet voldoet aan de definitie die de wet geeft van de borgtocht is een overeenkomst sui-generis en het hangt van de overeenkomst af, wat er tussen de partijen geldt. Kenmerkend voor de borgtocht is het accessoire karakter, hetgeen wil zeggen dat de verplichting alleen kan bestaan in verband met een hoofdverplichting. De borgtocht volgt dan ook de lotgevallen van de hoofdverplichting: gaat de hoofdverplichting teniet, dan gaat ook de borgtocht teniet; heeft de schuldenaar verweer, dan geldt dit ook voor de borg. Bij de garantie-overeenkomsten is dit in het algemeen niet het geval. Degene die zich garant stelt heeft

een eigen schuld, die hij afhankelijk van de bepalingen vervat in de overeenkomst heeft te voldoen. Daarbij zijn partijen geheel vrij datgene te regelen wat hun gewenst voorkomt.

In dit onderzoek wordt eenvoudigheidshalve het woord "garantie" gebruikt -ook in samengestelde woorden- in navolging van de officiële titel van deze heroverweging.

Bij een garantieregeling zijn (tenminste) drie partijen betrokken: de overheid, een bank en een ondernemer. Op grond van een garantieregeling heeft de overheid met een of meer banken een overeenkomst gesloten, op grond waarvan een bank een krediet voor een garantie in aanmerking kan laten komen. Deze overeenkomst tussen overheid en bank wordt in dit rapport als de "garantie-overeenkomst" aangeduid. Het verstrekken van een geldlening is primair een aangelegenheid tussen bank en ondernemer. Deze overeenkomst tussen deze twee partijen wordt de "kredietovereenkomst" genoemd. Een krediet waarop een overheidsgarantie is gegeven wordt aangeduid als "garantiekrediet".

b. Achtergesteld krediet

Voorts wordt in dit onderzoek gesproken over *achtergesteld* krediet. Een achtergesteld krediet is in dit kader een krediet dat bij liquidatie van een bedrijf pas wordt terugbetaald nadat alle andere (*preferente en concurrente*) schuldeisers betaald zijn. Terugbetaling van een achtergesteld krediet komt vóór terugbetaling aan de aandeelhouders. In de praktijk betekent dit dus dat een achtergesteld krediet een hoog risico met zich meedraagt.

c. Obligo

Het totaal aan (garantie)verplichtingen uit hoofde van de regelingen wordt wel aangeduid met de term "obligo". Het obligo dient in de rijksbegrotingshoofdstukken als en in de verplichtingenramingen te zijn opgenomen. Er blijkt een verschil te bestaan in het karakter van het obligo zoals dat enerzijds in de begrotingsstukken wordt gehanteerd door de ministeries van Financiën en van Economische Zaken en anderzijds door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij.

Voor de RBF en de BMKB zijn in de desbetreffende begrotingsstukken de volgende twee zaken opgenomen: (a) het totale bedrag aan kredieten waarop reeds een overheidsgarantie rust c.q. het feitelijke maximale verplichtingenniveau c.q. het obligo, en (b) het maximum-bedrag aan kredieten waarvoor nieuwe garanties kunnen worden aangeaan. In het fictieve geval dat alle

kredieten waarop een garantie rust niet kunnen worden afgelost, dient de overheid het onder (a) bedoelde bedrag maximaal aan de banken te vergoeden.

Het bedrag dat in de begroting van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij is opgenomen als "obligo" is niet het totaal aan kredieten waarop een garantie uit hoofde van het Bf rust (vergelijkbaar met het onder (a) bedoelde), noch de raming voor nieuw te verlenen garantierekredieten (vergelijkbaar met het onder (b) bedoelde). Het in die begroting weergegeven bedrag (voor 1993 109.8 miljoen, stand Miljoenennota 1993) is het bedrag dat volgens het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij de overheid (in totaal) maximaal bijdraagt aan de verliesdeclaraties die de Stichting Bf moet uitbetalen. Het is dus feitelijk een uitgavenraming. De Stichting Bf heeft een eigen vermogen van f 37 miljoen. In totaal is er dus thans circa f 147 miljoen beschikbaar om aan garantieverplichtingen te voldoen. De garantieverplichtingen uit hoofde van het Bf belopen thans circa f 880 miljoen.

is dat
ergens
getrouw
keerd?

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij heeft ter toelichting hierbij aangedragen dat, "In overleg in 1965 met de Coöperatieve Centrale Boerenleenbank te Eindhoven, de Coöperatieve Centrale Raiffeisen-bank te Utrecht en het bestuur van het Bf werd een dekkingsmogelijkheid van 20% reëel geacht. In de hierna volgende jaren is in het bestuur van de Bf regelmatig gediscussieerd over dit dekkingspercentage, doch er is geen aanleiding geweest hierin verandering te brengen. Een en ander betekent dat het Bf op grond van deze sleutel tot circa 770 miljoen gulden garantieverplichtingen kan aangaan. Aangezien de totale garantieverplichting eind 1992 circa 850 miljoen bedroeg wordt niet geheel voldaan aan het dekkingspercentage van 20%. De verliesdeclaraties worden thans middels de verdeelsleutel 37/154 en 117/154 vergoed door respectievelijk de Stichting Bf en het ministerie. In de periode 1963 tot en met 1992 zijn er 989 verliesdeclaraties ingediend met een bruto-schadebedrag van f 86 miljoen (gemiddeld f 87.000,- per declaratie). Indien de schadebedragen worden afgezet tegen de totale garantieverplichtingen in de betreffende jaren bedroeg de schade ten opzichte van de totale garantieverplichting gemiddeld 0.38% per jaar. Tegen de achtergrond van deze praktijk-ervaring wordt het niet realistisch geacht, dat de banken voor de circa 8.000 agrarische ondernemers tegelijkertijd een beroep zullen doen op de garantieverplichting van circa f 850 miljoen. Bovendien wordt een groot gedeelte van de agrarische ondernemingen gekenmerkt door een goede zekerheidsstructuur. Bij verkoop zijn de opbrengsten vaak voldoende om de gegarandeerde en niet-gegarandeerde leningen af te lossen."

was aantal / of mag p
jaarlyk. veel aange

Dit betekent dat de overheid slechts aansprakelijk is voor de in de begroting geraamde maximale bijdrage. Met andere woorden, de garantieverplichtingen van de Stichting Bf vormen slechts tot dat in de begroting vermelde maximum een verplichting voor de Staat. Door de Stichting Bf is met de banken deze afspraak expliciet gemaakt (in 1965; sindsdien is deze afspraak wel gezien, maar niet gewijzigd). De banken zijn in het bestuur van de Stichting Bf vertegenwoordigd. Hoewel de praktijk van de afgelopen dertig jaar aangeeft dat het onwaarschijnlijk is dat op enig moment de verliesdeclaraties hoger zijn dan de zijdens de Staat en het Bf beschikbare budgettaire voorzieningen, zal hetgeen door de Staat gemaximeerde verplichtingen en het vermogen van de Stichting Bf niet wordt gedekt voor rekening van de banken moeten komen.

Voorts is geconstateerd dat door de ministeries verschillende momenten voor het aangaan van een garantieverplichting, en in het verlengde daarvan het registreren van mutaties in het obligo, worden gehanteerd. Door het ministerie van Financiën wordt een garantieverplichting reeds aangenomen op het moment dat de Werkcommissie Bijzondere Financiering (positief) besluit tot toekenning van een garantie, derhalve nog voor het sluiten van de kredietovereenkomst tussen NIB en bedrijf. Ratio hiervan is, dat op het moment van besluitvorming door de Werkcommissie Bijzondere Financiering de Staat zich heeft verplicht c.q. 'niet meer terug kan'. Het ministerie van Economische Zaken hanteert melding door de bank van een verleend garantiekrediet als het moment van vastlegging van de garantieverplichting. De melding is voor het ministerie van Economische Zaken het eerste moment waarop voor de overheid het (mogelijk) ontstaan van een garantiekrediet bekend wordt. Door de Stichting Bf wordt een garantie geregistreerd op het moment, dat de goedkeuring van de directeur LNO wordt verstuurd. Vervolgens wordt jaarlijks bij de banken geïnformeerd naar de werkelijke stand van de gegarandeerde leningen (vervroegde aflossingen en achterstanden in aflossingen worden verwerkt in de obligo-registratie). Op grond hiervan wordt jaarlijks de totale garantieverplichting vastgesteld.

§ 1.2 Historie van de garantieregelingen

De Regeling Bijzondere Financiering 1971 (RBF) gaat terug tot een in 1946 reeds tot stand gekomen garantieregeling voor grote(re) bedrijven. Voor inzicht in de actuele situatie zijn de ontwikkelingen van de laatste twintig jaar relevant. De vermogenspositie van het Nederlandse bedrijfsleven was aan het eind van de zeventiger jaren slecht. Het economisch klimaat stond onder druk van een toenemende (loon-)inflatie en onder andere als gevolg daarvan waren de bedrijfsrendementen sterk gedaald. Dit zette de mogelijkheden tot financiering door middel van eigen vermogen (zowel winstinhouding als aandelenemissie) onder druk. Het bedrijfsleven werd daarom steeds meer gefinancierd door vreemd vermogen, ten koste van de solvabiliteit en dus de mogelijkheid om verliezen op te vangen. Hierdoor waren banken minder bereid om nieuw vreemd vermogen te verschaffen, terwijl van de verstrekking van risicodragend vermogen, mede in het licht van het slechte economische klimaat, nog minder sprake was. Het financieren van bedrijven raakte aldus in een impasse.

In deze situatie heeft de overheid -mede in het kader van een bredere herindustrialisatiepolitiek- een aantal maatregelen genomen gericht op de versterking van de vermogenspositie van het bedrijfsleven, zoals verhoging van de bijzondere winstaf trek in de inkomsten- en vennootschapsbelasting, verruiming van artikel 25 Wet toezicht kredietwezen (= verruiming participatiemogelijkheden voor banken), oprichting van de Maatschappij voor Industriële Projecten (MIP) en de bevordering van de totstandkoming van particuliere participatiemaatschappijen (PPM's). Binnen het kader van de Regeling Bijzondere Financiering zijn in de loop der tijd verschillende zogenaamde kaderregelingen, veelal gericht op een specifieke bedrijfstak, ondergebracht. Deze zijn thans alle nagenoeg afgebouwd.¹⁴ In het kader van de RBF viel ook de zogenaamde Oneigenlijke Bijzondere Financieringen (OBF), op grond waarvan tot 1983 aan bedrijven in de herstructureringsfase garanties zijn versterkt.¹⁵ Financieringen op basis van de in 1975 gepubliceerde A-kredietenregeling en de in 1981 gepubliceerde Kapitaalkredietenregeling (E-kredieten) worden niet meer verstrekt; het obligo (ultimo 1992 ca. f 128 mln) wordt afgebouwd.

¹⁴ Het feitelijk obligo bedroeg ultimo 1992 ca. f 0.3 mln; nieuwe garantieverplichtingen worden niet meer aangegaan.

¹⁵ Obligo ultimo 1992: ca. f 0.8 mln, geen nieuwe verplichtingen.

Bij de invoering van het A-krediet was de verwachting dat slechts een beperkte periode van lage economische groei overbrugd hoefde te worden. De recessie hield echter aan. De looptijd van het A-krediet (maximaal 10 jaar) werd te kort bevonden; bovendien was na ruim vier jaar na de introductie van de regeling het destijds ingestelde garantiaplafond (f 500 mln) al bereikt. Besloten werd (in 1981) het A-krediet op een aantal punten aan te passen, met name betrekking hebbend op de verlenging van de looptijd tot maximaal 15 jaar.

Het *AA-krediet* (Aangepast A-krediet) is, evenals de voorganger het A-krediet, een achtergesteld krediet, met derhalve een verhoogd risico. Hoewel deze vorm van vermogen dus geen eigen vermogen is, wordt het wel meegerekend in het aansprakelijk vermogen van de onderneming (en versterkt daarmee het verliesabsorbtievermogen). Door de verbetering van het garantievermogen (is risicodragend vermogen) wordt het mogelijk om extra gewone kredietruimte te verkrijgen. De verstrekking van het achtergesteld krediet zorgt daarmee voor een hefboomwerking ("leverage") waardoor veel meer middelen beschikbaar komen dan die van het verstrekte AA- (of A-) krediet.

De RBF kent naast het AA-krediet ook het *B-krediet*. B-kredieten kunnen worden verstrekt aan die ondernemingen die niet aan alle criteria van een AA-krediet voldoen (bijvoorbeeld een solvabiliteit die niet de norm van 20% haalt), maar die overigens wel als goed geleid zijn aan te merken, met voldoende rendementsperspectieven. Per saldo gaat het dan om risicovollere ondernemingen dan bij AA-kredieten. Daar staat tegenover dat B-kredieten niet achtergesteld zijn en er dus zekerheden gesteld kunnen worden, zij het overwegend (in verband met het aanvullend karakter) in tweede verband. Voorts neemt de NIB in het algemeen een hoger eigen risico (normaliter 25%). Per saldo wordt het risicoprofiel van het B-krediet aldus ongeveer gelijk aan dat van een AA-krediet. Momenteel worden in het kader van de RBF alleen AA-kredieten en B-kredieten verstrekt. Ongeveer 85% van de RBF heeft betrekking op AA-kredieten.

Ook voor de RBF is in 1992 besloten om binnen het kader van de RBF faciliteiten ter beschikking te stellen voor kredieten ten behoeve van de vrijwillige bodemsanering bedrijven. Voor dit doel is met ingang van 1993 voor tien jaar een jaarlijks budget van f 100 miljoen ter beschikking gesteld, ten laste van de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

In 1990 is de regeling AA-kredieten geëvalueerd. In deze evaluatie is geconcludeerd dat met de AA-regeling in een duidelijke behoefte in garantie vermogen is voorzien en dat het beoogde doel wordt bereikt tegen acceptabele kosten. Voor de toekomst werd in 1989 bij met name kleinere en middelgrote, expanderende ondernemingen een duidelijke behoefte in achtergesteld

krediet verwacht, waarin de private sector in onvoldoende mate zou kunnen voorzien. Het voornemen is uitgesproken om in 1994 de regeling wederom te evalueren.

De huidige Borgstellingsregeling voor het Midden- en Kleinbedrijf 1988 gaat terug op een lange historie. Het instrument van de staatsgarantie voor verliezen van banken op kredieten aan bedrijven wordt vanaf 1915 in Nederland toegepast. De eerste wereldoorlog heeft in dat jaar geleid tot de eerste garantiekredietregeling voor de middenstand. In de dertiger jaren en gedurende de tweede wereldoorlog ontstonden nieuwe regelingen. Na deze oorlog werd het garantie-instrument één van de peilers van het beleid voor het midden- en kleinbedrijf. Vanaf 1945 is er een groot aantal kredietregelingen geweest die zich, meer dan de vooroorlogse regelingen, richtten op economische expansie. Vele decennia waren er voor verschillende bestemmingen verschillende garantiekredieten. Zo kende de Kredietbeschikking midden- en kleinbedrijf 1976 het vermogensversterkingskrediet, het bedrijfskrediet en de bijzondere hypothecaire geldlening. De huidige regeling maakt nog maar in heel beperkte mate onderscheid naar financieringsdoel. In het verleden heeft de Nederlandsche Middenstandsbank een lange periode een monopoliepositie gehad bij het verlenen van staatsgegarandeerde kredieten. Bij de regeling 1976 kregen ook andere banken die mogelijkheid. Thans worden garantiekredieten verleend door de drie grootbanken en ene groot aantal kleine banken, zodat voor bijna elke ondernemer geldt dat zijn huisbankier over die mogelijkheid beschikt.

In 1985 is de Kredietregeling Midden- en Kleinbedrijf in werking getreden als opvolger van de Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf 1976. Met ingang van 1989 is de Regeling Borgstelling MKB-kredieten 1988 in werking getreden. Deze wijziging was ingegeven door het streven naar een meer doelmatige behandeling en besluitvorming en een betere beheersing van het beslag van de regeling op de rijksbegroting. Dit op basis van de resultaten van een evaluatie naar aanleiding van kritiek van bij de uitvoering betrokken partijen die zich toespitste op de ingewikkeldheid van de regelgeving en de omvang van de administratieve lasten. Doelstelling en doelgroep van voornoemde regelingen is in de loop der tijd niet echt gewijzigd. Tegenwoordig wordt wel iets meer dan voorheen een accent gelegd op "starters" in het midden- en kleinbedrijf. In 1992 is besloten in de regeling ook speciale faciliteiten op te nemen voor kredieten aan bedrijven voor bodemsanering in eigen beheer. De regeling zal daartoe enigszins aangepast worden (namelijk, op grond van de kaderwet van Economische Zaken worden omgezet in een A.M.V.B.) onder handhaving van de oorspronkelijke systematiek. Hiervoor zal gedurende 10 jaar een jaarlijks afzonderlijke garantieplafond van gemiddeld 140 miljoen ten laste van de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer beschikbaar worden gesteld.

Het Borgstellingsfonds voor de Landbouw kent een historie die stamt uit de periode van het zogenaamde Marshall-plan. Dit plan beoogde het economisch herstel na de Tweede Wereldoorlog te bevorderen. Onder andere is toen 25 miljoen gulden beschikbaar gesteld voor de oprichting van een borgstellingsfonds. Daartoe werd een stichting opgericht in 1951. Het fonds heeft sindsdien gefunctioneerd.

In de jaren '50 en '60 ging het fonds bij het verlenen van garanties uit van een meer objectmatige benadering (verbetering positie landbouwsector); daarna is steeds meer een bedrijfsmatige benadering (verbetering positie individueel bedrijf) centraal komen te staan. Voor het ministerie van LNV draagt het werk dat uit hoofde van het fonds geschiedt ook nadrukkelijk een voorlichtend en bedrijfsbegeleidend karakter.

§ 1.3 De markt voor bedrijfsfinanciering¹⁶

De drie garantieregelingen vormen aanvullende instrumenten, dat wil zeggen aanvullend op het private aanbod van bedrijfsfinanciering. Hieronder wordt een korte schets van het aanbod gegeven.

- **Algemene banken.** Zij verschaffen met name kredieten (niet risico-dragend vreemd vermogen), zoveel mogelijk op basis van zekerheden. Ultimo 1990 stond er bij de banken voor circa 228 miljard uit aan kredieten aan ondernemingen (tegenover circa 155 miljard in 1986). De mate waarin banken bereid zijn om bij kredietverlening risico te lopen lijkt sterk bepaald te worden door de algemene economische situatie c.q. vooruitzichten.

- **Institutionele beleggers** (zoals pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen). Vanwege de gegarandeerde toekomstige uitkeringsverplichtingen beleggen institutionele beleggers in het algemeen vrij risicomijdend in met name onderhandse leningen, hypothecaire leningen en obligaties. Ultimo 1989 bedroeg het totale bedrag aan beleggingen circa 534 miljard. Een groot gedeelte van dit bedrag wordt belegd in Staatsobligaties. Als gevolg van een wat risico-mijdend beleggingsbeleid is het voor het bedrijfsleven in het algemeen en voor kleinere tot middelgrote bedrijven in het bijzonder moeilijk om bedrijfsfinanciering via institutionele beleggers te verkrijgen.

- **Participatiemaatschappijen.** Participatiemaatschappijen verschaffen met name "venture capital" (durfkapitaal). Venture capital wordt meestal verstrekt in de vorm van eigen vermogen en/of achtergesteld vreemd vermogen. Met dit verstrekte vermogen zijn in het algemeen extra hoge risico's gemoeid, maar daar staan dan ook aanzienlijk hogere rendementsverwachtingen tegenover. In het algemeen verleent een participatiemaatschappij ook ondersteuning c.q. begeleiding aan de onderneming. De in 1981 ingestelde Garantieregeling Particuliere Participatiemaatschappijen (de "PPM-regeling") heeft de sterke groei sinds het begin van de jaren '80 van

16

Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van:

Drop, M. en J.W.R. Schuit *De financieringsstructuur van het Midden- en Kleinbedrijf*, uit de reeks 'Merchant Banking' van Staal Bankiers NV/Erasmus Universiteit Rotterdam, Den Haag 1992.

Wijst, D. v.d. en J. Bais *Naar een georganiseerde vermogensmarkt voor het midden- en kleinbedrijf (MKB)*, Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, Den Haag, 1991 (?)

Hoofdstuk vijf en bijlage één uit de *Evaluatienota Regeling AA-kredieten*, Ministerie van Financiën, Den Haag, september 1990.

Mulder, M. en G.S. Venema *Behoeftte aan borgstelling op land- en tuinbouwbedrijven in de periode 1991-2000*, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag 1992.

deze aanbiedende partij bevordert. Eind 1990 bedroeg het voor venture capital beschikbare vermogen circa 3.4 miljard. Eind 1990 was 70% van het beschikbare vermogen geïnvesteerd in ondernemingen, zowel in de vorm van aandelenkapitaal (75%) als in de vorm van converteerbare en achtergestelde leningen (25%). De afgelopen jaren lijken de participatiemaatschappijen zich enigszins terug te trekken uit de markt voor startende ondernemingen.

- **Informal investors.** In tegenstelling tot de participatiemaatschappijen heeft deze categorie betrekking op niet-professioneel georganiseerde aanbieders van risicokapitaal. Veelal betreft het vermogende (ex-)ondernemers welke sterk zijn betrokken bij hun participaties in met name jonge, startende ondernemingen. Ook kan het vermogende familieleden van een ondernemer betreffen. De grootte van de markt wordt grofweg geschat op circa 1 miljard uitstaand (belegd) vermogen.

- **Niet-financiële ondernemingen.** Hierbij kan gedacht worden aan participatie door bedrijven in andere ondernemingen. Vaak gaat het om investeringen in innovatieve (nieuwe) bedrijven in dezelfde of aanverwante bedrijfstakken. Het hiermee gemoeide vermogen wordt ingeschat op ongeveer 250 miljoen.

- **Particuliere beleggers.** De meeste particuliere beleggers beleggen hun vermogen via de beurs in aandelen en obligaties van ondernemingen of beleggingsinstellingen. Slechts een zeer beperkt gedeelte van het vermogen dat gevraagd wordt door ondernemingen die (nog) niet beursgenoteerd zijn, wordt gehonoreerd door particuliere beleggers.

- **Factoor- en leasemaatschappijen.** Factoring en (operational) leasing worden wel "Off-Balance"-instrumenten genoemd, omdat deze financieringsvormen buiten de balans om werken. Door te factoreren verdwijnt (een gedeelte van) de post debiteuren van de balans, waarvoor liquiditeiten beschikbaar komen. Door bedrijfsmiddelen te leasen, komen minder activa op de balans, die derhalve ook niet meer gefinancierd behoeven te worden. Factoring en leasing hebben de afgelopen jaren een zeer sterke groei doorgemaakt.

- Overheid en aanverwante instellingen. Onder deze noemer kan een aantal subsidie- en premieregelingen, garantieregelingen en instellingen worden begrepen.

Op grond van de *Investeringspremieregeling Regionale Projecten 1988 (IPR)* kunnen ondernemingen die in bepaalde gebieden in Nederland bepaalde projecten tot stand brengen een premie van 15% tot 25% van de investeringskosten krijgen. Onder de per 1 januari 1990 afgeschafte *Wet Investeringsrekening (WIR)* werd een premie verleend op de meeste bedrijfsinvesteringen.

De vijf *Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's)* verschaffen risicodragend vermogen aan met name kleinere ondernemingen in een aantal sociaal-economisch zwakkere gebieden. Ultimo 1989 stond circa 261 miljoen aan participaties uit. De ROM's hebben ook een adviserende en begeleidende rol.

Voor risicodragende financiering van grote industriële ondernemingen is de *Maatschappij voor Industriële Projecten (MIP)* in 1981 het leven geroepen. In juli 1991 is de MIP gefuseerd met APM Holding tot Alpinvest Holding. De Staat heeft hierin een belang van circa 30%.

Naast de in deze heroverweging onderzochte Borgstellingsregeling MKB, de Regeling Bijzondere Financiering en het Borgstellingsfonds LNV bestaat in de sfeer van *garantieregelingen* nog de reeds genoemde *Garantieregeling Particuliere Participatiemaatschappijen 1981 (PPM-regeling)*. Onder bepaalde voorwaarden verstrekt de overheid aan erkende PPM's een garantie van maximaal 50% van een verlies dat op een participatie wordt geleden. Recentelijk is de PPM-regeling ingeperkt tot kleinere participaties tot maximaal 2.5 miljoen (was 4 miljoen) voor ondernemingen met maximaal 100 werknemers (was 500 werknemers) bij een garantiëplafond van 50 miljoen (was 150 miljoen) aan aangemelde participaties per jaar. De PPM-regeling wordt in 1993 opnieuw geëvalueerd.

§ 1.4 De Europese (EG) context

De garantieregelingen dienen, net als andere vormen van steunverlening aan bedrijven, te voldoen aan het algemene criterium van verenigbaarheid met de interne markt (artikel 92 EG-verdrag). Dit betekent dat regelingen van de Lid-Staten niet tot concurrentie-vervalsing mogen leiden.¹⁷ Dit is een vrij algemeen verwoord criterium; de Europese Commissie toetst aan deze regel. Casuïstiek speelt daarom in deze een voorname rol.

Een overzicht van de (overheids)regelingen van de landen, behorend tot de Europese Gemeenschap, op het terrein van steunverlening aan met name middelgrote en kleine bedrijven toont een rijk gescharkeerd beeld. Globaal vallen de maatregelen uiteen in min of meer directe (ook fiscale) subsidies (BRD, Ierland, Italië, Frankrijk, Griekenland, Spanje en Portugal), het verschaffen van kredieten en het participeren in ondernemingen (BRD, België, U.K., Ierland, Italië, Frankrijk, Nederland, Spanje) tot het verschaffen van garanties (Ierland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, U.K., Portugal). In een aantal landen (Denemarken, BRD, Spanje en Griekenland) heeft de steunverlening een grote verwevenheid met het regionaal (economisch steun-)beleid van de overheid. Alle EG-lid-Staten zijn op onderhavig terrein actief. In een aantal landen (waaronder Nederland) is de overheidstaak beperkt tot meer indirecte vormen van steun (garantie, faciliteren van participatiemaatschappijen); in circa zeven landen heeft de overheidssteun een meer direct karakter in enigerlei vorm van subsidiëring.

Van steunverlening door de Lid-Staten aan grote bedrijven is officieel weinig bekend. Expliciete regelingen zijn er niet of nauwelijks; zij zouden snel in strijd geraken met het verbod op concurrentie-vervalsing. De indruk bestaat echter dat er wel degelijk op ruime schaal door Lid-Staten op een meer versluierde wijze steun wordt verleend aan grote bedrijven; te denken valt aan kredietverstrekking en participatie door Staatsbanken.

Concluderend kan gezegd worden dat de Nederlandse overheid in vergelijking tot de overige EG-Lid Staten niet bovenmatig aan directe steunverlening aan bedrijven doet.

17

Er zijn afwijkende bepalingen voor de sectoren milieu, voor regionale stimulering, voor het kleinbedrijf en voor research & development-projecten.

§ 1.5 Doelstellingen en doelgroepen

Het Borgstellingsfonds LNV heeft als officiële doelstelling "de ontwikkeling van de landbouw te bevorderen." De doelgroep wordt gevormd door "ondernemers van landbouwbedrijven, van bedrijven die agrarische produkten be- en verwerken, afzetten of aanwenden, en van agrarische loonwerkbedrijven". De regeling wordt de laatste jaren bijna volledig toegepast op landbouwbedrijven; vooral de glastuinbouwbedrijven zijn hierbij duidelijk meer dan evenredig vertegenwoordigd. Gerekend vanaf 1985 is circa 70% van het totale bedrag aan garantiekredieten verleend aan tuinbouwbedrijven en de overige 30% aan landbouwbedrijven. Binnen de sector landbouw is circa 45% verleend aan melkveehouderij-bedrijven, circa 17% aan varkenshouderij-bedrijven en circa 15% aan akkerbouwbedrijven.

Slechts in beperkte mate is de regeling van toepassing geweest op bedrijven met een agrarische achtergrond in de sector dienstverlening. In veruit de meeste gevallen van verlening van een garantiekrediet, circa 99%, ging het om bedrijven die 10 werknemers of minder in dienst hebben. Jaarlijks wordt onder deze regeling aan gemiddeld 600 bedrijven een garantie-krediet van gemiddeld f 0.250 miljoen verleend.

Op 1 april 1993 treedt een besluit van het stichtingsbestuur van het fonds in werking. Daarin wordt de werking van het fonds gericht op "de stichting, overname, instandhouding en verbetering van een landbouwbedrijf" en de doelgroep beperkt tot de ondernemers van landbouwbedrijven.

De Borgstellingsregeling MKB stelt zich ten doel om de banken aan ondernemers in het midden- en kleinbedrijf met bevredigende rentabiliteits- en continuïteitsperspectieven kredieten te doen verstrekken, die naar normaal bankgebruik niet voor eigen rekening en risico worden verstrekt vanwege een tekort aan zekerheden. Deze regeling kent als doelgroep ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf, bedrijven met minder dan 100 werknemers. Een extra accent is hierbij gelegd op de startende ondernemers. Jaarlijks wordt voor circa 3500 kredieten een garantie verleend van gemiddeld f 0.17 miljoen. De regeling blijkt -in aantallen- meer dan evenredig te worden toegepast voor ondernemers in de sectoren handel en industrie en minder dan evenredig in de sector dienstverlening.

De Regeling Bijzondere Financiering heeft als doelgroep "rendabele middelgroot tot grote Nederlandse bedrijven met positieve rendementsvooruitzichten" en stelt zich ten doel "knelpunten op de Nederlandse kapitaalmarkt te verhelpen". Jaarlijks wordt aan circa 30 bedrijven een garantie-krediet van gemiddeld f 5 miljoen verstrekt. Ruim de helft van de ondernemers, aan wie garantie is verleend, komt uit de sector industrie (60% in aantallen, 52% in bedragen). Voorts vormt de sector dienstverlening (resp. 32% en 27%) een belangrijke categorie voor deze regeling.

Tabel 1: aan bedrijven verleende garanties (in aantallen en in bedragen x f miljoen)

	Borgstellings- fonds LNV		Borgstellings- regeling MKB		Regeling Bijzondere Financiering	
	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag
sector land- bouw/visserij						
1987	527	98	-	-	2	14
1988	625	134	-	-	-	-
1989	681	172	-	-	-	-
1990	507	130	-	-	1	5
1991	458	129	-	-	-	-
1992	498	159			3	16

	Borgstellings- fonds LNV		Borgstellings- regeling MKB		Regeling Bijzondere Financiering	
	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag
sector bouw- nijverheid						
1987	-	-	-	-	2	22
1988	-	-	-	-	1	9
1989	-	-	199	25	-	-
1990	-	-	106	15	2	16
1991	-	-	134	23	1	9
1992	-	-			1	1

	Borgstellings- fonds LNV		Borgstellings- regeling MKB		Regeling Bijzondere Financiering	
	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag
sector handel						
1987	-	-	-	-	5	19
1988	-	-	-	-	9	25
1989	-	-	1932	322	4	20
1990	-	-	1367	200	1	9
1991	-	-	1625	242	8	53
1992	-	-			5	25

	Borgstellings- fonds LNV		Borgstellings- regeling MKB		Regeling Bijzondere Financiering	
	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag
sector transport						
1987	-	-	-	-	2	4
1988	-	-	-	-	1	3
1989	-	-	362	91	3	10
1990	-	-	287	58	2	25
1991	-	-	275	63	2	22
1992	-	-	-	-	7	31

	Borgstellings- fonds LNV		Borgstellings- regeling MKB		Regeling Bijzondere Financiering	
	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag
sector dienst- verlening						
1987	12	2	-	-	-	-
1988	18	3	-	-	1	3
1989	18	4	1274	213	1	1
1990	11	2	805	120	2	12
1991	15	3	1037	146	-	-
1992	14	3			1	5

	Borgstellings- fonds LNV		Borgstellings- regeling MKB		Regeling Bijzondere Financiering	
	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag
sector industrie						
1987	-	-	-	-	15	39
1988	-	-	-	-	17	65
1989	-	-	932	239	21	65
1990	-	-	503	103	14	41
1991	-	-	662	136	14	121
1992	-	-			15	138

	Borgstellings- fonds LNV		Borgstellings- regeling MKB		Regeling Bijzondere Financiering	
	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag
totaal						
1987	539	100	¹⁸ 2901	810	26	98
1988	643	137	2912	932	29	105
1989	699	176	4699	891	29	96
1990	518	132	3068	497	27	108
1991	473	132	3733	613	25	205
1992	518	168			32	216

Tabel 2: omvang van de verleende garanties naar grootte van het garantiekrediet (in percentages van het totale bedrag; per ultimo 1991)

Bedrag	Borgstellingsfonds LNV	Borgstellingsregeling MKB	Regeling Bijzondere Financiering
< f 0.5 miljoen	80%	65%	0%
f 0.5 - f 1.0 miljoen	19%	35%	0%
> f 1 miljoen	1%	0%	100%

§ 1.6 Procedures, criteria en vormgeving

Aanvragen ingevolge het Borgstellingsfonds LNV moeten, via de bank, ingediend worden bij de directeur Landbouw, Natuurbeheer en Openlucht recreatie (LNO) van het ministerie van LNV in de provincie waarin het bedrijf ligt. Deze beslist over de toekenning, na advisering door een adviescommissie waarin ook het bedrijfsleven zitting heeft, namens het bestuur van de stichting en op basis van instructies van dit bestuur en de Directeur Uitvoering Regelingen van het ministerie. Het tijdsverloop tussen aanvraag en beslissing is een à twee maanden. De garantieverlening mondt uit in een overeenkomst tussen de bank en de ondernemer, op grond van een raamovereenkomst tussen bank en Borgstellingsfonds. Toezicht op de bedrijven voor wie een garantie is verleend, vindt plaats door de bank.

In het geval van de Borgstellingsregeling MKB kan eigenlijk niet gesproken worden van een "aanvraag" voor garantie. Indien een bedrijf bij een bank "gewoon" krediet aanvraagt, kan door de desbetreffende bank die met de Staat een garantie-overeenkomst heeft gesloten, besloten worden om voor een deel van de nieuwe kredietverlening een garantie van de Staat in te passen. Ergo, er vindt (vooraf) geen aparte beoordeling door het ministerie van Economische Zaken plaats. Het garantiékrediet wordt door de bank tegelijk met het gewone krediet verstrekt. De overeenkomst tussen bank en ondernemer heeft de vorm van een reguliere kredietovereenkomst. Ingeval de bank door middel van een verliesdeclaratie de garantie van de Staat uitwint, beoordeelt het ministerie van Economische Zaken (alsnog) de rechtmatigheid van de verlening, het beheer en de uitwinning van de (andere) zekerheden van het krediet. Over toekenning van de verliesdeclaratie wordt beslist door het (plv.) hoofd van de hoofdafdeling Ondernemingsfinanciering voor de minister van Economische Zaken.

Er is over het algemeen geen ander toezicht dan het normale toezicht op een krediet door de participerende bank. Bij zogenaamde "beheersposten", dat wil zeggen kredietovereenkomsten waarbij de ondernemer problemen ondervindt zijn verplichtingen na te komen, heeft het ministerie wel een beoordelende rol.

Het garantieplafond van deze regeling is door het ministerie van Economische Zaken verdeeld over de deelnemende banken naar rato van hun aandeel van de markt in dit segment. Elke deelnemende bank heeft zijn "eigen" quotum. Rabo, ABN/AMRO en ING hebben elk ongeveer een quotum van $\frac{3}{10}$ -deel van het garantieplafond, de overige deelnemende banken het resterende $\frac{1}{10}$ -deel. De drie grote banken liepen in 1992 tegen het eind van het jaar tegen het maximum van hun quotum aan. Bij de overige kleine banken was er sprake van "onderuitputting"; zij benutten gemiddeld slechts circa 60% van hun quotum. Een mogelijke verklaring is, dat

kleine banken wel een quotum aanvragen om er desgewenst gebruik van te kunnen maken, "beter mee verleggen dan om verleggen", maar er niet actief mee omgaan.

De drie grote banken hebben "centrale meldpunten" waar de lokale banken/bankkantoren aanvragen voor garanties moeten melden. Deze centrale meldpunten voeren een eigen controle uit en pas dan volgt doorzending van een garantiekrediet naar het ministerie van Economische Zaken.

De aanvraag voor een B- of AA-krediet uit hoofde van de Regeling Bijzondere Financiering moet worden ingediend bij de Nationale Investeringsbank (NIB). Op basis van een kredietonderzoek besluit de NIB tot een voorstel voor een B- of AA-krediet, beide eventueel gecombineerd met een krediet voor eigen rekening en risico. De zogenaamde Werkcommissie Bijzondere Financiering (WBF), die bestaat uit vertegenwoordigers van de NIB, de minister van Financiën en een vertegenwoordiger van het ministerie waaronder het bedrijf in kwestie valt¹⁹, besluit bij unanimitéit over de toekenning. De doorlooptijd van aanvraag door een ondernemer tot besluitvorming in de WBF loopt uiteen, maar bedraagt in de regel enkele maanden. De Regeling Bijzondere Financiering is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de Staat en de NIB. Hierin is geregeld dat de NIB kredieten kan verstrekken onder garantie van de Staat. Op grond hiervan wordt tussen de NIB en de ondernemer een leningsovereenkomst gesloten, waarin de modaliteiten van de leningen verder worden uitgewerkt. Er vindt toezicht plaats door de WBF. De ondernemingen aan wie een garantie-krediet is verleend zijn op grond van de Algemene Leningsvoorwaarden van de NIB verplicht jaarlijks hun balans, resultatenrekening en accountantsrapport te overleggen.

In tegenstelling BMKB en het Bf, in welke regelingen alle banken in beginsel kunnen participeren, is bij de RBF overeengekomen dat als bank uitsluitend de NIB uitvoerende partij is. Aan deze exclusiviteit ligt een aantal beweegredenen ten grondslag. belangrijkste reden is dat behoefte bestaat aan onafhankelijke financieringsdeskundigheid. De NIB is onafhankelijk omdat men geen betrokkenheid heeft bij de korte termijn-financiering van bedrijven, waarmee "conflict of interest"-situaties in belangrijke mate vermeden kunnen worden. Teneinde zicht te houden op mogelijke "conflict of interest"-situaties bij de NIB zelf, dient de NIB al haar beslissingen met betrekking tot eigen risico-kredieten aan bedrijven die over een RBF-krediet beschikken, aan de

19

In de praktijk is het ministerie van Economische Zaken permanent vertegenwoordigd in de WBF. Zo nodig is een ander ministerie eveneens aanwezig.

WBF voor te leggen. Daarnaast pleiten efficiency-overwegingen ervoor om met slechts één aanspreekpunt te volstaan. Voorts moet bedacht worden dat de Nederlandse kapitaalmarkt eigenlijk geen noemenswaardig aanbod van lange termijn-financieringen kent en dus ook niet van achtergesteld vermogen. Op dat gebied heeft de NIB bijzondere deskundigheid opgebouwd, die haar zeer geschikt maakt als uitvoerder van de RBF. Overigens zij erop gewezen dat het de huisbank van het bedrijf openstaat om voor 40% te participeren in AA-kredieten die groter zijn dan f 7.5 miljoen. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid door de huisbankiers echter weinig gebruik gemaakt.

Zowel in de overeenkomst tussen de overheid en de deelnemende banken (de "garantie-overeenkomst") zijn voorwaarden geregeld (waaraan de banken moeten voldoen) als in de overeenkomst tussen de banken en de bedrijven (de "kredietovereenkomst") zijn voorwaarden geregeld (waaraan het bedrijf moet voldoen). In onderstaande tabel is voor beide categorieën overeenkomsten weergegeven welke voorwaarden zijn vastgelegd.

Tabel 3 voorwaarden in de garantie-regelingen.

	Borgstellingsregeling MKB	Regeling Bijzondere Financiering	Borgstellingsfonds LNV
Garantie-overeenkomst			
Toetsing toepasselijkheid	achteraf, door EZ alleen bij verliesdeclaratie	vooraf, door werkcommissie BF	vooraf door adviescommissie en directeur LNO
Soort bedrijf	MKB-ondernemingen met max. 100 werknemers, uitgez. landbouw	(middel)groot; vaak meer dan 100 werknemers	landbouwbedrijf
Omvang garantie	maximaal het zekerheidstekort tot ten hoogste 1 miljoen garantie max. 90% (starters 100%) van het garantiekrediet afbouw garantie lineair in max. 6 of 12 (onroerend goed) jaar	in de praktijk minimaal 1 miljoen/maximaal 50 miljoen AA-krediet: 90% B-krediet: 50 à 90% parallel aan afbouw krediet	geen minimum/maximum 100% van het garantiekrediet parallel aan afbouw krediet
Betrokkenheid bank	bank verleent tenminste evengroot krediet (1-op-1-verhouding; starters tot f 100.000: 2-op-1-verhouding)	10% (AA) of 10%-50% (B) voor eigen risico NIB + voldoende participatie "huisbank"	bank moet voor eigen risico op zekerheden van het bedrijf financiering verstrekken
Solvabiliteit/rentabiliteit	bevredigende rentabiliteits- en continuïteitsperspectieven	eigen vermogen > 20% balanstotaal en bevredigende continuïteitsperspectieven	eigen vermogen dient aanwezig te zijn en continuïteitsperspectief moet positief zijn
Provisie	2% eenmalig (voor starters: nihil); wordt doorberekend aan ondernemer	AA-krediet: 1.00% per jaar / B-krediet: 0.75% per jaar; wordt doorberekend	geen
Garantie over rente?	nee	ja	beperkt
Krediet-overeenkomst			
Zekerheden	persoonlijke garantie ondernemer	AA-krediet: geen B-krediet: zakelijke zekerheden	op alle goederen + hoofdelijke aansprakelijkheid
Rente-percentages	geen voorwaarden	marktconform	geen voorwaarden
Looptijd	geen voorwaarden, in de praktijk gelijk aan afbouw garantie	AA-krediet: 7.5 à 15 jaar B-krediet: 5 à 10 jaar	zo kort mogelijk, maximaal 20 jaar
Provisie	geen voorwaarden	geen voorwaarden	geen voorwaarden

§ 1.7 Kosten

De directe kosten van de garantieregelingen bestaan uit de verliesvergoedingen, onder aftrek van eventuele restituties daarop verminderd met de provisie-opbrengsten. De directe kosten komen ten laste van de rijksbegroting. Daarnaast kunnen als verplichtingen worden aangemerkt de verleende garanties, voor het totaal (het obligo) waarvan de Staat immers "risico" loopt c.q. financieel uiteindelijk aanspreekbaar is. Tot slot kunnen ook de indirecte kosten, de uitvoeringskosten, in beschouwing worden betrokken. Deze soorten kosten worden hieronder in een drietal tabellen weergegeven.

Tabel 4a: directe, ten laste van de rijksbegroting komende, kasuitgaven Regeling Bijzondere Financiering (x f 1 miljoen; stand Miljoenennota 1993)

jaar	verliesvergoedingen	restituties	provisie	totaal
1987	205.3	44.1	7.4	153.8
1988	60.6	21.3	7.1	32.2
1989	32.6	24.1	6.6	1.9
1990	47.4	²⁰ 74.4	6.1	-33.1
1991	63.0	²¹ 285.6	5.3	-227.9
1992	67.5	²² 51.5	6.5	9.5
1993	62.0	19.0	7.0	36.0
1994	68.0	18.5	7.5	42.0
1995	69.0	18.0	8.0	43.0
1996	69.0	17.5	8.5	43.0
1997	69.0	17.0	9.0	43.0

20 Inclusief ontvangsten uit hoofde van RSV à 35.6 mln.

21 Inclusief ontvangsten uit hoofde van Volvo à 241.7 mln.

22 Inclusief ontvangsten uit hoofde van RSV à 25.3 mln.

Tabel 4b: directe, ten laste van de rijksbegroting komende, kasuitgaven Borgstellingsfonds LNV (x f 1 miljoen; stand Miljoenennota 1993)

jaar	verliesvergoedingen	restituties	provisie	totaal
1987	4.1	0.2	-	3.9
1988	2.8	0.1	-	2.7
1989	3.2	0.2	-	3.0
1990	2.5	0.3	-	2.2
1991	2.9	-	-	2.2
1992	3.7	-	-	3.7
1993	3.7	-	-	3.7
1994	3.7	-	-	3.7
1995	3.7	-	-	3.7
1996	3.7	-	-	3.7
1997	3.7	-	-	3.7

Tabel 4c: directe, ten laste van de rijksbegroting komende, kasuitgaven Borgstellingsregeling MKB (x f 1 miljoen; stand Miljoenennota 1993)

jaar	verliesvergoedingen	restituties ²³	provisie	totaal
1987	46.6	18.0	8.3	20.3
1988	52.6	7.9	8.6	36.1
1989	45.8	6.3	26.1	13.4
1990	44.7	4.6	23.4	16.7
1991	65.6	4.7	19.9	41.0
1992	47.2	4.2	16.6	26.4
1993	58.7	4.2	15.5	39.0
1994	64.5	4.0	14.7	45.8
1995	68.7	4.0	10.9	53.8
1996	61.5	4.0	8.1	49.4
1997	62.1	4.0	7.0	51.1

23

Betrekking hebbend op verliesdeclaraties uit voorgaande begrotingsjaren, afgewezen verliesdeclaraties, uitgewonnen zekerheden en schuldregelingen.

Tabel 5a: verleende en vervallen garanties Borgstellingsfonds LNV; obligo Staat (x f 1 miljoen)

jaar	verleende garanties	vervallen garanties	obligo Staat ²⁴
1987	25	2.9	126.9
1988	-	2.7	124.2
1989	-	3.0	121.2
1990	-	2.2	119.4
1991	-	2.2	117.2
1992	-	3.7	113.5
1993	-	3.7	109.8
1994	-	3.7	106.1
1995	-	3.7	102.4
1996	-	3.7	98.7
1997	-	3.7	95.0

Tabel 5b: verleende en vervallen garanties Borgstellingsregeling MKB; obligo Staat (x f 1 miljoen)

jaar	verleende garanties	vervallen garanties	obligo Staat
1987	550	361	1898
1988	588	400	2087
1989	1052	466	2666
1990	499	471	2694
1991	613	686	2621
1992	600	522	2699
1993	600	523	2776
1994	600	523	2853
1995	600	568	2885
1996	600	634	2851
1997	600	682	2769

24

Zie § 1.1 van bijlage I, onder c.

25

In 1978 is het obligo staat op 175 miljoen gulden gekomen. Sindsdien is dit niet meer verhoogd (geen garantie verleend). Het bedrag is sindsdien verlaagd (vervallen garantie) door het deel dat de Staat van de verliesvergoedingen moest betalen. Dit deel komt overeen met het aandeel van het obligo van de Staat in het totale dekkingskapitaal. De Stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw heeft ook een eigen kapitaal. Zie § 1.1 van deze bijlage.

Tabel 5c: verleende en vervallen garanties Regeling Bijzondere Financiering; obligo Staat (x f 1 miljoen)

jaar	verleende garanties	vervallen garanties	obligo Staat
1987	117	537	3063
1988	136	541	2658
1989	91	579	2170
1990	109	461	²⁸ 1818
1991	223	414	1622
1992	²⁷ 196	²⁸ 350	1477
1993	175	325	1297
1994	175	300	1174
1995	175	275	1072
1996	175	250	997
1997	175	225	947

26 Als gevolg van een doorgevoerde stelselwijziging is het obligo van de Staat per 1 januari 1991 gesteld op f 1813 mln, d.w.z. f 5 mln lager dan het per ultimo 1990 gegeven obligo volgens het oude stelsel. Dit betrof het aanmerken van de besluitvormingsdatum als tijdstip van het ontstaan van het obligo van de Staat, terwijl eerst als datum de uitkering van een goedgekeurd krediet gold.

27 Voorlopige cijfers 1992, ministerie van Financiën.

28 Raming Miljoenennota 1992.

Tabel 6: uitvoeringskosten (voor het jaar 1991)

	aantal personen belast met uitvoerende taken	personen omgerekend in aantal fte's	kosten x f miljoen.
Borgstellingsfonds LNV	circa 33	12.1	1.2 ²⁹
Borgstellingsregeling MKB	circa 15	12.2	1.3 ³⁰
Regeling Bijzondere Financiering	circa 20	5.0	0.9 ³¹

Tabel 7: omvang "departementale administratie" (gemiddeld; in aantallen)

	jaarlijks aantal nieuwe dossiers	beheersposten "probleemgevallen"	verlies-declaraties	in behandeling zijnde debiteuren	totaal aantal dossiers in administratie
Borgstellingsfonds LNV	600	500	50	400	8000
Borgstellingsregeling MKB	3500	250	450	3500	7000
Regeling Bijzondere Financiering	30	25	12	335	335

De aan de uitvoering verbonden kosten bewegen zich op het eerste gezicht op een vergelijkbaar niveau van circa f 1 miljoen per jaar. Bij de BMKB worden de kosten met name bepaald door de jaarlijkse hoeveelheid garantieverleningen (circa 3500) en de daaruit voortvloeiende uitvoeringslasten met betrekking tot verliesdeclaraties, beheersposten en schuldregelingen. De RBF blijkt daarmee vergeleken bijzonder arbeidsintensief (circa 30 garantieverleningen per jaar). Dit kan verklaard worden uit het feit dat bij de RBF sprake is van door het ministerie in

29 Hierin is tevens begrepen het aandeel van centrale directies (accountantsdienst, FEZ, e.d.) die eveneens bij de regelingen betrokken zijn. De (meegetelde) omvang is overigens gering, te weten circa 0.5 fte in totaal op jaarbasis (per ministerie).

30 Hiervan hebben 1.2 fte's betrekking op het aandeel van de centrale directies.

31 Zie voetnoot 30.

belangrijke mate zelf uitgevoerd "maatwerk" (waarbij ook het beheer van de portefeuille veel werk kost), terwijl de BMKB "confectie" levert en de banken een en ander grotendeels "uitvoeren". Bij het Bf gaat het om circa 600 garantie-verleningen per jaar. Aangezien de omvang van de garantieverleningen gemiddeld vergelijkbaar zijn met die van de BMKB en ook hier de banken de uitvoering in belangrijke mate voor hun rekening nemen blijken de uitvoeringskosten die voor rekening komen van de overheid relatief hoog. Dit kan mede verklaard worden door het feit dat onder de regeling van het Bf wel en onder de BMKB geen toets vooraf plaatsvindt door het ministerie op de aanvragende bedrijven. De verschillen in verhouding tussen het aantal fte's dat wordt ingezet en de totale kosten blijkt te worden verklaard uit verschillen in gemiddeld schaalniveau.

§ 1.8 Schade-ratio's, prijsvorming, risico-verhoudingen

Hieronder wordt een benadering weergegeven van de zogenaamde *schade-ratio's*, waarmee wordt uitgedrukt welk percentage van het aantal garantiekredieten uiteindelijk tot een verliesdeclaratie leidt. Hiermee kan het financiële risico dat de overheid feitelijk loopt worden benaderd. De omvang van de schade-ratio's kan op twee manieren berekend worden: het afzetten van de verliesdeclaraties minus restituties in enig jaar ten opzichte van het totaal van het uitstaande obligo (tabel 8b), resp. het afzetten van de verliesdeclaraties minus restituties in enig jaar ten opzichte van de in dat jaar verleende garantiekredieten (tabel 8a).

Een voor de hand liggende, derde, wijze van berekening van schade-ratio's is hantering van de "wijnjaartoerekening", dat wil zeggen het toerekenen van verliesdeclaraties in enig jaar aan het jaar van verlening. Dit blijkt op grond van de beschikbare departementale administraties niet op korte termijn mogelijk. Over een langere termijn berekend is met de in onderstaande tabellen gevolgde methodes ook een, zij het globale, indruk te krijgen van de orde van grootte van de schade-ratio's.

Tabel 8a: schade-ratio's uitgedrukt als percentage van de jaarlijks verleende garanties (cijfers x f 1 mln. 1987/1991: realisatie; 1992/1996: ramingen), exclusief provisies.

jaar	verleende garanties (x f 1 miljoen)	uitbetaalde verliesdeclaraties, na aftrek van restituties (x f 1 miljoen)	schade-ratio's (in procenten)
Regeling Bijzondere Financiering			
1987	117	161.2	137
1988	136	39.3	29
1989	91	8.5	9
1990	109	-27.0	0
1991	223	-222.6	0
1992	196	16.0	8
1993	175	43.0	25
1994	175	49.5	28
1995	175	51.0	29
1996	175	51.5	29
Gemiddeld			circa 25

jaar	verleende garanties (x f 1 miljoen)	uitbetaalde verliesdeclaraties, na aftrek van restituties (x f 1 miljoen)	schade-ratio's (in procenten)
Borgstellingsregeling BMKB			
1987	550	28.9	5.2
1988	588	44.7	7.6
1989	1052	39.5	3.8
1990	499	40.1	8.0
1991	613	60.9	9.9
1992	600	43.0	7.2
1993	600	54.5	9.1
1994	600	60.5	10.1
1995	600	64.7	10.8
1996	600	57.5	9.6
Gemiddeld			circa 8

jaar	verleende garanties (x f 1 miljoen)	nietbetaalde verliesdeclaraties, na af trek van restituties (x f 1 miljoen)	schade-ratio's (in procenten)
Borgstellingsfonds LNV			
1987	100	3.9	3.9
1988	137	2.7	2.0
1989	176	3.0	1.7
1990	132	2.2	1.6
1991	132	3.7	2.8
1992	145	3.7	2.6
1993	140	3.7	2.6
1994	140	3.7	2.6
1995	140	3.7	2.6
1996	140	3.7	2.6
Gemiddeld			circa 2.5

Tabel 8b: schade-ratio's uitgedrukt als percentage van het totale uitstaande obligo
(cijfers x f 1 mln. 1987/1991: realisatie; 1992/1996: ramingen), exclusief provisies.

jaar	uitstaand obligo Staat (x f 1 miljoen)	uitbetaalde verliesdeclaraties, na aftrek van restituties (x f 1 miljoen)	schade-ratio's (in procenten)
Regeling Bijzondere Financiering			
1987	3063	161.2	5.3
1988	2658	39.3	1.5
1989	2170	8.5	0.4
1990	1818	-27.0	-1.5
1991	1622	-222.6	-13.7
1992	1477	16.0	1.1
1993	1297	43.0	3.3
1994	1174	49.5	4.2
1995	1072	51.0	4.8
1996	997	51.5	5.2
Gemiddeld			circa 3.2

jaar	uitstaand obligo Staat (x f 1 miljoen)	uitbetaalde verliesdeclaraties, na aftrek van restituties (x f 1 miljoen)	schade-ratio's (in procenten)
Borgstellingsregeling BMKB			
1987	1898	28.9	1.5
1988	2087	44.7	2.1
1989	2666	39.5	1.5
1990	2694	40.1	1.5
1991	2621	60.9	2.3
1992	2699	43.0	1.6
1993	2776	54.5	2.0
1994	2853	60.5	2.1
1995	2885	64.7	2.2
1996	2851	57.5	2.0
Gemiddeld			circa 1.9

jaar	uitstaand obligo Stichting (x f 1 miljoen)	uitbetaalde verlies- declaraties, na af trek van restituties (x f 1 miljoen)	schade-ratio's (in procenten)
Borgstellingsfonds LNV			
1987		3.9	0.45
1988		2.7	0.41
1989	897	3.0	0.45
1990	889	2.2	0.28
1991	876	3.7	0.36
1992		3.7	0.50
1993		3.7	0.40
1994		3.7	0.40
1995		3.7	0.40
1996		3.7	0.40
Gemiddeld			circa 0.40

Vervolgens is de *prijsvorming* van belang. Aan de hand van de door de banken aan de ondernemers in rekening gebrachte rente-tarieven op garantie-kredieten, mede in vergelijking tot rente-tarieven voor niet van overheidsgarantie voorziene kredieten, wordt dit bezien. In de praktijk blijken de gehanteerde rente-percentages nogal uiteen te lopen. Naar voren is gekomen dat de hoogte van de gevraagde rente niet alleen afhangt van de zekerheidsstructuur van de betreffende onderneming, maar primair van het ondernemingsrisico. Naarmate een bank minder vertrouwen heeft in de onderneming (ondernemingsplan, winstverwachting) wordt een hogere rente gevraagd. Hierdoor kunnen de rente-percentages voor een garantiekrediet (d.w.z. zonder zekerheden) van eenzelfde omvang tot ongeveer 3%-punt uiteenlopen. Voorts blijkt dat de gevraagde rente-percentages op garantiekredieten, dus zonder zekerheden, vaak lager zijn dan voor vergelijkbare kredieten zonder garantie, met voldoende zekerheden.

Uit een in februari 1993 gehouden steekproef onder de voor BMKB-kredieten blijkt dat rente-percentages gehanteerd worden uiteenlopend van 8.2% (laagste rente) tot 11.4% (hoogste rente), met een gemiddelde van 9%, tegenover een gemiddelde rente voor vergelijkbaar krediet zonder garantie van 9.2%.

Ten aanzien van de rente-percentages die voor garantiekredieten onder de RBF worden verleend heeft de NIB gesteld dat de huidige (aangepaste) tariefstructuur van de AA-regeling, bezien in het kader van de gemiddelde risk/reward-verhouding stellig als reëel mag worden aangemerkt, zeker als in aanmerking wordt genomen dat voor de verlening van een AA-krediet het criterium geldt dat niet op aanvaardbare wijze in de behoefte van risicodragende middelen kan worden voorzien. In de RBF is de wijze van berekening door de NIB van de rente aan de ondernemers vastgelegd, gebaseerd op de z.g. "middenrente" (dat door de banken gehanteerd wordt) vermeerderd met een risico- en een provisie-opslag.

BIJLAGE II, TAAKOPDRACHT³²
**"Garantieregelingen Borgstellingsregeling MKB/Bijzondere Financiering/
Borgstellingsfonds LNV**

De Borgstellingsregeling MKB is een garantieregeling van het Rijk die er op gericht is belemmeringen weg te nemen die de middelgrote en kleine ondernemingen ondervinden bij het verkrijgen van toegang tot financieringsfaciliteiten. De Bijzondere Financiering (RBF) is een regeling met in beginsel dezelfde doelstelling als de Borgstellingsregeling MKB maar is gericht op grotere ondernemingen. Het Borgstellingsfonds bij LNV is eveneens een garantieregeling maar is op de landbouwsector gericht. De drie regelingen zijn bedoeld voor ondernemingen met bevredigende continuïteits- en rentabiliteitsperspectieven.

Het heroverwegingsonderzoek heeft tot doel om de verschillende garantieregelingen te vergelijken en deze te toetsen op actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid. Voorts dienen de drie garantieregelingen in hun onderlinge samenhang te worden gezien waarbij in het bijzonder moet worden nagegaan of doelmatiger alternatieven denkbaar zijn.

Overzicht van de bij het onderzoek te betrekken beleidsonderdelen.

<u>garantieregeling (departement)</u>	<u>artikel</u>	<u>uitgaven 1996 (vermoedelijk kasbeslag)</u>
Borgstellingsregeling (EZ)	05.03	64 mln
Bijzondere Financiering (Fin)	02.07	69 mln
Borgstellingsfonds (LNV)	03.05	4 mln
totaal		137 mln

Deelnemende departementen: EZ, Fin, AZ, LNV."

BIJLAGE III, SAMENSTELLING VAN DE WERKGROEP

J. Kuik RA (voorzitter)	Arthur Andersen & Co
drs. R. van Zwol (secretaris)	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
drs. D.A. van Mulligen (adjunct-secretaris)	Ministerie van Economische Zaken, Directie Ondernemerschap en MKB
mr.drs. I.D. Sepers (plv.: drs. W.A.K. Laurens)	Ministerie van Economische Zaken, plv. Directeur-Generaal Economische Structuur
drs. W.G. Kooijman (plv.: drs. H.W. Tulner)	Ministerie van Economische Zaken Directie Financiering en Deelnemingen,
mr. Q.J.M. Kramer (plv.: J. Vroon)	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Uitvoering Regelingen
drs. P.W. Martens	Ministerie van Algemene Zaken, Kabinet van de Minister-President
drs. S.J. Blokhuis (plv.: drs. J.G. de Wilt)	Ministerie van Financiën, Directie Financieel-Economische Zaken
drs. J.J. van Dijk (plv.: ir. J.R.W.J. de Bruijn)	Ministerie van Financiën, Directie Financieringen
A.L. van den Broeck (plv.: mr. M.E. van Rijn)	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
mr. R.O. Vos (plv.: mr.drs. R.M. Baars)	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën