

Nut en noodzaak van de BMKB-regeling

Datum	1 september 2015
Status	Definitief

Samenstelling Werkgroep BMKB

Arie Verberk (UvA)

Carl Koopmans (SEO, voorzitter)

Dave de Haas, (RVO.nl, secretaris)

Diederik Dicou (DNB)

Floor Roduner (Ministerie van Financiën, IRF, secretaris)

Pieter Jan van der Vliet (Ministerie van Economische Zaken, FEZ)

Sander van Veldhuizen (CPB)

Wouter Elsenburg (Ministerie van Financiën, AFEP)

De werkgroep wil de volgende mensen bedanken voor hun bereidheid om hun kennis en ervaringen met de werkgroep te delen:

Aart Slobbe, Arnold Esser, Bas Bakker, Bram Bevers, Frank Jongeneel, Lodewijk van der Vegt, Guust Jutte, Joris Wijnen, Paola Enthoven

Een speciaal woord van dank aan Barbara Baarsma voor het leiden van de workshop over marktfalen, aan Frans Suijker voor zijn inhoudelijke bijdrage aan die workshop en aan Carnegie consult voor hun expertise ten aanzien van de werking van de regeling.

Ten slotte ook een woord van dank aan de volgende personen die hun expertise inbrachten als waarnemer voor leden van de werkgroep:

Gerbert Hebbink (DNB), Remco Mocking (CPB).

Inhoud

1	Verantwoording en leeswijzer—5
1.1	Inleiding—5
1.2	Opdracht—5
1.3	Werkwijze—5
1.4	Leeswijzer—6
2	De BMKB: opzet en werking van de regeling—7
2.1	Doelstelling en doelgroepen—7
2.2	De regeling—7
2.2.1	Modaliteiten—7
2.3	Provisie—8
2.4	Toepassing—8
2.5	Recente wijzigingen in de BMKB regeling—10
2.6	Gebruik—10
2.7	Kasstromen en schadesaldo—10
3	Rol van de overheid—12
3.1	Algemeen—12
3.2	Asymmetrische informatie—12
3.3	Externe effecten—12
3.4	Conjunctuurbeleid—12
3.5	Verbetering van overheidsbeleid—12
3.6	Politieke motieven—13
3.7	Conclusie—13
4	Doeltreffendheid—14
4.1	Inleiding—14
4.2	Welke bedrijven maken gebruik van BMKB—14
4.2.1	Sector—14
4.2.2	De financiële positie van BMKB-bedrijven voor en in het jaar van aanvraag—15
4.3	Hebben bedrijven met BMKB voldoende zicht op rentabiliteit/continuïteit?—17
4.4	Doelmatigheid—18
4.5	Conclusie—18
5	Kostendekkendheid—19
5.1	Inleiding—19
5.2	Beschrijving van de modaliteiten—20
5.3	Resultaten—21
5.4	Gedragseffecten en effecten op benutting—23
5.5	Alternatieve vormgeving premie bepaling—24
6	Conclusies en aanbevelingen—25
6.1	Algemeen—25
6.2	Conclusies—25
6.2.1	Doeltreffend en doelmatig—25
6.3	Aanbevelingen—27
6.3.1	Aanbevelingen met betrekking tot terugbrengen van verlieslatende karakter—27
6.3.2	Overige aanbevelingen—27

7	Bijlage 1: Onderzoeksopdracht—29
8	Bijlage 2: CPB notitie—30
9	Bijlage 3: interviews met ABN AMRO, ING en Rabobank—51
10	Bijlage 4: belangrijkste input parameters rekenmodel—52
11	Bijlage 5: De rol van de overheid—53
12	Bijlage 6: Consultatie—58
12.1	Algemeen—58
12.2	Banken—58
12.3	Onafhankelijke expertduiding—61

1 Verantwoording en leeswijzer

1.1 Inleiding

In een gesprek tussen de ministers Kamp en Dijsselbloem is besloten een werkgroep in te stellen die nut en noodzaak van de BMKB-regeling onderzoekt.

Als uit het onderzoek blijkt dat de BMKB voldoende nuttig is voor een betere toegankelijkheid van het MKB tot kredietverlening, dan moet er tegelijkertijd een aanpak liggen voor het terugbrengen van het verlieslatende karakter van de BMKB.

De ingestelde werkgroep kent een brede samenstelling met daarin onafhankelijke leden met onderzoekservaring, expertise op het vlak van financiering en vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken.

1.2 Opdracht

De hoofdvraag aan de werkgroep is in hoeverre de BMKB bijdraagt aan de kredietverstrekking aan het MKB dat in de kern gezond is, maar door een gebrek aan zekerheden zelfstandig onvoldoende in staat is financiering aan te trekken.

In de onderzoeksopdracht wordt dit verbijzonderd naar twee onderzoeksvragen:

1. Is de regeling doeltreffend en doelmatig? Met andere woorden:

- a) Wordt de regeling gebruikt waar deze voor bedoeld is: welk deel van de deelnemers aan de BMKB regeling zijn bedrijven met 1) een bevredigend perspectief qua rentabiliteit en 2) een tekort aan zekerheden?
- b) Welk deel van de bedrijven die aan de voorwaarden van de regeling voldoen had geen krediet verkregen zonder de BMKB?
- c) Zijn er manieren hoe de doelstelling efficiënter kan worden gehaald?

2. Welke maatregelen kunnen worden genomen om het structureel verlieslatende karakter terug te brengen. De volgende opties om het structureel tekort te verminderen, en het effect daarvan op de benutting van de regeling, worden in ieder geval onderzocht:

- a) Verhogen premie;
- b) Invoeren risicoafhankelijke premie;
- c) Aanpassen risicoverdeling met bank;
- d) Focus op specifieke sectoren;
- e) Aanscherpen (risico)acceptatiecriteria.

1.3 Werkwijze

De werkgroep is negen maal bij elkaar gekomen om de diverse onderwerpen te bespreken. Daarnaast heeft de werkgroep een workshop bijgewoond over de rol van de overheid bij financiering van het MKB.

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft op verzoek van de werkgroep data geanalyseerd waarmee karakteristieken van bedrijven met BMKB en bedrijven zonder BMKB met elkaar vergeleken kunnen worden.

Het onderzoek naar kostendekkendheid en de verschillende beleidsopties is mede gebaseerd op eerder onderzoek naar de kostendekkendheid (2012) en gegevens over de omvang van het gebruik, inkomsten en uitgaven van de BMKB.

Ook heeft de werkgroep geprobeerd zicht te krijgen op de toepassing van de BMKB door banken. In dit kader is gesproken met de ABN AMRO, ING en Rabobank. Daarnaast is gesproken met de professor Boot (UvA) en professor Duffhues (UvT) voor een onafhankelijke expertduiding van de rol van de BMKB bij kredietverlening.

Het concept rapport is ter consultatie aangeboden aan ABN AMRO, ING en de Rabobank. Bijlage 6 bevat op hoofdlijnen het resultaat van de consultatie en de reactie van de werkgroep. Daarnaast is het rapport ter commentaar voorgelegd aan de directie Ondernemerschap van het ministerie van Economische Zaken.

1.4

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft de hoofdkenmerken van de BMKB. Overheidsingrijpen moet legitiem, doeltreffend en doelmatig zijn. Om die reden wordt in hoofdstuk 3 allereerst geanalyseerd welke factoren overheidsingrijpen rechtvaardigen. De doeltreffendheid van de BMKB is het onderwerp van hoofdstuk 4. Belangrijk onderdeel van de opdracht aan de werkgroep, is het in kaart brengen van opties die leiden tot een hogere kostendekkendheid van de BMKB. Dit, en de mogelijke gedragseffecten van die opties, staan beschreven in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6, tot slot, bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 De BMKB: opzet en werking van de regeling

2.1 Doelstelling en doelgroepen

Het ministerie van Economische Zaken wil met de regeling bereiken dat *"in de kern gezonde MKB-bedrijven - bedrijven met voldoende zicht op rentabiliteit en continuïteit - in hun kredietbehoefte kunnen voorzien, waardoor kansrijk ondernemerschap wordt bevorderd en ongewenste welvaartsverliezen worden voorkomen."*¹

Hieruit volgt de volgende operationele doelstelling van de BMKB: *"het ondersteunen van MKB-bedrijven bij het verkrijgen van krediet met bevredigende rentabiliteit en continuïteit perspectieven, maar met een tekort aan zekerheden"*.

Hoewel de BMKB een generieke regeling is, kent zij doelgroepen met verschillende voorwaarden:

- Gevestigde ondernemingen
- Starters: bedrijven die minder dan 3 jaren bestaan
- Innovatieve ondernemingen: MKB-ondernemingen die in het bezit zijn van een S&O (speur en ontwikkelingswerk) verklaring op grond van Wet Bevordering Speur en Ontwikkelingswerk (WBSO).

2.2 De regeling

2.2.1 Modaliteiten

Met de BMKB staat de overheid borg voor een deel van het krediet dat een financier, vooral banken, aan een onderneming verstrekt. Hierbij is de overheid achtergesteld ten opzichte van alle bestaande leningen, eerste verliezen komen dus bij de overheid terecht. Het moet hierbij gaan om nieuw krediet en is niet bedoeld om oude kredieten te herfinancieren. Het totaal aan borgstellingen mag voor één onderneming niet hoger zijn dan 1,5 miljoen euro. Bij de berekening daarvan wordt uitgegaan van de al verleende borgstellingen minus het bedrag dat al is afgebouwd. Er bestaat geen ondergrens voor toepassing van de BMKB. De financier dient voor een deel van het krediet waarop de BMKB van toepassing is, zelf risico te dragen.

Bij gevestigde ondernemingen is het deel van de financiering waarvoor de overheid niet borg staat, minimaal even groot als het deel waarvoor de overheid wel borg staat (verhouding 1:1). Bij een maximale borgstelling van 1,5 miljoen is dus sprake van een krediet van minimaal 3 miljoen euro. Het garantiepercentage voor het deel waarvoor de overheid borg staat is 90%. De facto is in dit geval sprake van een garantie percentage van 45%.

Bij innovatieve bedrijven en starters is de verhouding van het borgstellingsbedrag en de omvang van het krediet afwijkend. Bij innovatieve bedrijven geldt de verhouding van 1:2 (1 deel krediet zonder BMKB, twee delen met BMKB). De borgstelling is gemaximeerd op 1,5 miljoen.

Bij starters is de verhouding 1:3. Daarnaast is bij starters de borgstelling gemaximeerd op 200.000 euro. Starters mogen daarnaast aanvullend ook gebruik maken van de faciliteit voor gevestigde bedrijven onder de voor die faciliteit geldende voorwaarden.

¹ BMKB Beleidsevaluatie 2005 - 2010

Schematisch:

Soort	Verhouding bank : Staat	Staatgegarandeerd deel (maximaal)	Garantiepercentage van de borgstelling
gevestigd	1 : 1	€ 1.500.000	90%
starter/klein	1 : 3	€ 200.000	90%
innovatief	1 : 2	€ 1.500.000	90%

2.3

Provisie

De aan RVO.nl te betalen eenmalige provisie is afhankelijk van de looptijd van het borgstellingskrediet. Gemiddeld is de eenmalige provisie 3,6% over verstrekt borgstellingskrediet.

Aantal kwartalen	provisie
t/m 8	3%
9 t/m 24	3,3%
25 t/m 48	4,5%

2.4

Toepassing

De opzet van de BMKB kent enkele uitgangspunten. Allereerst is een relevant uitgangspunt dat de banken zelf ook risico lopen indien een BMKB krediet wordt verstrekt, al neemt de overheid de eerste verliezen. Doel hiervan is dat een objectief oordeel van banken en marktdiscipline wordt gestimuleerd.

Een tweede uitgangspunt is een efficiënte uitvoering. De BMKB is ingericht om aan te sluiten bij kredietverleningprocessen van (vooral) banken. Zo vermindert het de administratieve lasten voor ondernemers en financiers. Ook wordt zo bij beoordeling van het inzetten van de BMKB gebruik gemaakt van de informatie die financiers bezitten of tijdens het proces verkrijgen over hun klanten, financiers hebben immers het beste inzicht in de risico's. Wel is de vraag of de informatieachterstand van de overheid zich goed verhoudt tot de achtergestelde positie van de overheid, de overheid neemt immers de eerste verliezen.

Bedrijven die krediet nodig hebben, vragen dit aan bij hun financier. De financier beoordeelt of sprake is van een bedrijf met bevredigende rentabiliteit en continuïteit perspectieven, en beoordeelt of het wenselijk is de BMKB in te zetten. De financier kan dan aanspraak maken op de borgstelling door de Staat als de ondernemer niet aan zijn verplichtingen kan voldoen. Mogelijk hebben financiers vanwege het mogelijk voordeel op kapitaalbeslag dat samenhangt met een overheidsgarantie aanvullende redenen om de BMKB in te zetten, maar het is onduidelijk of dit in de praktijk ook inderdaad wordt meegenomen in de beoordeling de BMKB in te zetten.

Het ministerie van Economische Zaken heeft voor het inzetten van de BMKB een overeenkomst gesloten met financiers waarin de voorwaarden staan voor het kunnen inroepen van de borg van de Staat. In de praktijk betekent dit dat de financiers zelfstandig beoordelen of de BMKB kan worden ingezet. De Rijksdienst

voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) toetst in geval van een beroep op de borgstelling of aan de eisen van de BMKB is voldaan. Het heeft als doel het onevenredig afwentelen van risico's op de Staat te voorkomen. Doordat RVO alleen toetst indien daadwerkelijk een beroep wordt gedaan op de borgstelling, blijven de administratieve lasten voor de bedrijven en banken, en uitvoeringskosten voor de overheid beperkt.

Verliesdeclaratie

Een financier kan een claim op basis van de BMKB indienen in geval van kredietopeising/faillissement. Zij start dan eerst met de uitwinning. Uitwinning dient de financier te doen naar eigen professioneel inzicht en naar 'bancair gebruik'. Binnen negen maanden na kredietopeising ontvangt RVO.nl de verliesdeclaratie.

Bijzonder element hierbij is dat bij de BMKB de overheid zogeheten 'first loss' (eerste verliezen) draagt. Bij verlies op de gegarandeerde lening, zijn de opbrengsten uit uitwinning allereerst ten gunste van de financier, daarna voor de overheid. Pas nadat de financier zijn lening hieruit terugbetaald heeft gekregen, maakt de overheid aanspraak op de resterende middelen. De achterstelling van de overheid geldt niet alleen binnen de lening die onder de borgstelling valt, maar ook ten opzichte van andere niet-BMKB vreemd vermogen leningen. De vormgeving van de regeling heeft daarmee een extra risico element voor de overheid in zich. First loss geeft de BMKB de facto het karakter van achtergesteld vermogen in plaats van een garantie op vreemd vermogen. De in het verleden gemaakt keuze voor deze achterstelling komt voort uit de wens het zekerhedentekort te adresseren.

RVO.nl controleert bij de verliesdeclaratie of een financier heeft gehandeld conform de afspraken. Dat doet zij aan de hand van het dossier van de financier, maar ook curator verslagen e.d.. RVO.nl gaat na of de BMKB terecht is ingezet, of de bank goed beheer heeft gevoerd en of de verliesdeclaratie correct is. Indien de BMKB niet correct is toegepast, wordt de claim (deels) afgewezen. Bij deze controle hanteert RVO.nl een aantal criteria en een handleiding voor toepassing. Dit neemt niet weg dat subjectieve beoordeling een rol speelt.

Omvang afgewezen claims (in EUR mln)		
<i>Jaar</i>	<i>Som claims</i>	<i>Som afgewezen</i>
2010	57.23.	1.87
2011	66.76	5.52
2012	60.65	5.81
2013	105.17	7.22
2014	116.13	16.19

Er is sprake van een stijgende lijn in de afwijzingen door RVO.nl. Als gevolg van verschillende ontwikkelingen bij banken (procesinrichting e.d.) blijkt dat de parate kennis van de BMKB is gedaald. Dit is de voornaamste oorzaak van de stijging van afwijzingen. Samen met de banken werkt RVO.nl aan de oorzaak van dit probleem, bijvoorbeeld door het geven van workshops.

Gedurende een periode van tenminste vijf jaar (vanaf start uitwinning) moet de bank de debiteur blijven volgen. Sluiting van het dossier is mogelijk als naar oordeel van RVO.nl verhaalsopbrengsten uitgesloten kunnen worden.

2.5 Recente wijzigingen in de BMKB regeling

De BMKB is in oktober 2008 vanwege de economische crisis tijdelijk verruimd. Deze verruiming is met korte tussenpozen tot nu toe het geval en eindigt per 31 december 2015. Bij de verruiming gaat het om de volgende elementen:

- Het maximale borgstellingbedrag is verhoogd van 1 miljoen euro naar 1,5 miljoen euro (1-10-2008)
- Ook voor kleine financieringen van gevestigde bedrijven geldt de verhouding 1:3 in plaats van 1:1 met een maximaal borgstellingsbedrag van 200.000 euro (1-3-2010)

Daarnaast zijn in 2012 en 2013 wijzigingen doorgevoerd om het verlieslatende karakter van de BMKB te beperken:

- Bij startende bedrijven aanpassing van het garantiepercentage van 100% naar 90% en het wijzigen van de verhouding van 1:4 naar 1:3 (1-1-2012)
- Verhoging van de provisie van gemiddeld 3% naar gemiddeld 3,6% (1-4-2013).

2.6 Gebruik

Tabel 2.1 laat zien dat het aantal en de omvang van de borgstellingskredieten in de periode 2005-2009 relatief stabiel is gebleven. In de periode vanaf 2012 is sprake van een sterke daling van het gebruik, na een eerdere forse toename in 2010 en 2011.

Tabel 2.1 gebruik van de BMKB

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal	2.871	3.275	3.376	2.915	2.442	3.701	4.325	2.640	1.983	1.949
Bedrag (in EUR mln)	479	572	614	601	555	742	909	486	344	372
- gevestigd	383	450	488	468	402	538	685	376	274	284
- starters	81	92	94	84	106	140	162	74	53	52
- innovatief	14	31	32	49	48	64	61	36	17	36

2.7 Kasstromen en schadesaldo

Als gevolg van de economische crisis zijn de claims op de BMKB door banken (verliesdeclaraties) en daarmee het verlies voor de overheid fors toegenomen. Onderstaand overzicht toont de verschillende inkomsten, uitgaven en het verlies van de BMKB regeling. Hieruit zien we dat tijdens de crisisjaren en daarna de inkomsten achterblijven bij de uitgaven. Na 2009 is het verlies nagenoeg verdubbeld. In de begroting heeft het Ministerie van Economische Zaken jaarlijks € 8,5 mln. opgenomen ter dekking van de verliezen en € 2 mln voor de uitvoeringskosten.

In de gemiddelde relatieve verdeling verliesdeclaraties tussen de luiken is het innovatieve luik het meest verlieslatend en het gevestigde luik het minst. Omdat het gemiddelde gebruik van het innovatieluik veel lager is dan het gebruik van het gevestigde luik zijn de uitgaven absoluut gezien lager.

Tabel 2.2 Kasstromen BMKB-regeling (in EUR mln)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uitgaven										
claims	22,2	23,6	25,8	30,2	55,6	64,5	73,6	96,3	102,4	97,8

- gevestigd	16,3	16,5	17,9	17,4	36,0	44,6	49,6	62,1	64,7	65,1
- starters	5,7	7,0	6,2	8,2	11,7	14,0	12,2	17,5	21,8	18,2
- innovatief	0,1	0	1,7	4,6	7,9	5,8	11,8	16,7	15,9	14,4
Ontvangsten										
Ontvangsten verlies-declaraties-regelingen ²	5,0	4,3	3,3	4,5	3,5	4,2	6,3	8,8	9,8	17,5
bijdrage EIF	3,7	0,0	4,5	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rente	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1
Provisie	14,4	17,8	18,9	18,5	16,5	22,3	26,3	14,7	11,8	12,8
Netto	1,0	-1,2	1,1	-3,5	-35,5	-38,0	-40,9	-72,7	-80,9	-67,4

² Het overgrote deel van deze ontvangsten betreft afgewezen verliesdeclaraties. Ter illustratie: in 2014 is het deel afwijzingen 13,2 mln., schuldregelingen 2,7 mln. en uitwinning na vaststelling verliesdeclaratie 1,7 mln. Daarnaast wordt het totaal bedrag bepaald door kleine correcties (rekenfouten) op de ingediende verliesdeclaraties en kosten voor incasso. Overigens wijken de ontvangsten in een bepaald jaar af van de omvang van de afwijzingen in datzelfde jaar. Ontvangsten zijn immers gebaseerd op afwijzingen in een bepaald jaar én eerdere jaren.

3 Rol van de overheid

3.1 Algemeen

De werkgroep heeft zich gebogen over de vraag of en waarom de vrije markt niet optimaal werkt en of dit een reden zou kunnen zijn voor een rol van de overheid via de BMKB. De keuze om beleid te voeren is het resultaat van een politieke afweging, maar de economische wetenschap draagt kennis aan over de vraag of ingrijpen op een markt naar verwachting welvaartsverhogend is. Naast deze economische benadering kunnen publieke belangen ook vanuit een politiek/bestuurlijke invalshoek worden beschouwd. In deze paragraaf wordt uitgegaan van de economische benadering, omdat een politiek/bestuurlijke invalshoek input van politici vereist. De werkgroep heeft echter andersom als taak om politici te informeren over beleidsmogelijkheden.

3.2 Asymmetrische informatie

Banken winnen informatie in over ondernemers die om krediet vragen, zodat zij het kredietrisico kunnen inschatten. Ten opzichte van kleine kredieten is dit soms relatief kostbaar. Er is echter pas sprake van een reden voor een rol van de overheid als de onderneming zodanig betere informatie heeft over de kwaliteit van haar investeringsprojecten dan de bank (asymmetrische informatie), dat daardoor een krediet niet tot stand komt en er ook geen markinstrument is (zoals onderpand of eigen vermogen) om dit op te lossen. Empirisch zijn dergelijke problemen moeilijk aan te tonen.

De BMKB tracht hierbij aan te sluiten, maar sluit niet aan bij de oorzaak (asymmetrische informatie ten gunste van de kredietvrager). De BMKB geeft banken extra zekerheid in geval beperkt onderpand voorhanden is. Het risico van wanbetaling wordt door de BMKB niet opgelost, maar deels verplaatst van banken naar de overheid.

3.3 Externe effecten

Bij innovatieve bedrijven kan sprake zijn van positieve externe effecten in de vorm van kennis-spillovers. Er bestaan al verschillende andere beleidsinstrumenten die meer direct aansluiten op innovatieve activiteiten dan een kredietgarantie. Zo biedt de WBSO regeling fiscale aftrek bij de (loon)kosten die bedrijven maken voor onderzoek en ontwikkeling. Deze regeling wordt ook gebruikt door het MKB.

3.4 Conjunctuurbeleid

Ook stabilisatie van de conjunctuur kan een reden zijn voor overheidsingrijpen. Conjunctuurstabilisatie kan tevens een positief extern effect hebben op sociale cohesie, omdat (massa)werkloosheid de sociale cohesie kan aantasten. De BMKB draagt in beperkte mate bij aan conjunctuurstabilisatie. Het betreft – ook rekening houdend met hefboomwerking - kleine bedragen in vergelijking met de totale omvang van de economie, waardoor de stabiliserende werking beperkt is.

3.5 Verbetering van overheidsbeleid

Financiering van het bedrijfsleven is in eerste instantie een marktactiviteit. Overheidsingrijpen kan er toe leiden dat concurrentie op de MKB-kredietmarkt wordt verstoord of dat onrendabele bedrijven te lang blijven bestaan. Binnen de BMKB kan het streven naar een hogere kostendekkendheid, helpen om ervoor te zorgen dat de overheid alleen bijspringt als de markt niet werkt.

Overheidsingrijpen kan ook gewenst zijn om de (regulerings)kosten rond kredietverstrekking te verminderen. Het kabinet heeft maatregelen aangekondigd om informatie over kredietwaardigheid binnen het MKB te verbeteren en ontsluiten. Met betrokken partijen uit het MKB wordt een plan ontwikkeld dat voortbouwt op het digitaal aanleveren van financiële informatie met Standard Business Reporting (SBR). Dit biedt de mogelijkheid om de boekhouding van ondernemers te standaardiseren, zodat gegevens voor financiers beter bruikbaar zijn. Ook kan het nuttig zijn een kredietregister op te zetten. Dit geeft ondernemers de mogelijkheid om een reputatie als goede betaler op te bouwen. Daarnaast maakt ongelijke belasting op vreemd en eigen vermogen het wellicht voor kleine, innovatieve ondernemingen relatief duur om eigen vermogen aan te trekken.

3.6 Politieke motieven

Naast de hierboven geschetste inefficiënties kan ook de verdeling van welvaart een reden zijn voor overheidsingrijpen. Bij de BMKB kan het gaan om een politieke wens om MKB-ers te helpen of om de werkgelegenheid, productiviteitsgroei en innovatie in het MKB te bevorderen. Mogelijk zijn voor de overheid effecten op het gebied van leefbaarheid, sociale cohesie en werkgelegenheid van bijzonder belang.

3.7 Conclusie

Er zijn bij het financieren van het MKB mogelijk economische redenen voor een mogelijke rol voor de overheid, maar de BMKB sluit niet optimaal bij die redenen aan. Asymmetrische informatie kan een belemmerende factor zijn bij leningen aan het MKB. Empirisch zijn dergelijke problemen moeilijk aan te tonen. De BMKB neemt niet de oorzaak weg (asymmetrische informatie) maar grijpt aan op het gevolg (de risico's van leningen). Innovatie wordt al bevorderd met andere beleidsinstrumenten die specifiek op innovatieve activiteiten zijn gericht. Daarnaast zijn er stabiliserende effecten van de BMKB op de conjunctuur, maar deze effecten zijn klein op macro-economisch niveau. Los van deze economische afwegingen kan een politieke wens om MKB-ers te steunen in de toegang tot financiering een reden vormen om leningen met de BMKB te garanderen.

4 Doeltreffendheid

4.1 Inleiding

De werkgroep analyseert de doeltreffendheid van de BMKB door te identificeren welke bedrijven gebruik maken van de regeling. Hierbij wordt onder andere gekeken in hoeverre bij deze bedrijven sprake is van een zekerhedentekort bij uitbreidingsinvesteringen. Vervolgens wordt ex-post geanalyseerd of bedrijven met een BMKB voldoende perspectieven qua rentabiliteit en continuïteit hadden. Dit wordt inzichtelijk gemaakt door de ontwikkeling van de financiële positie van bedrijven te bestuderen.

Om inzicht te verkrijgen in de financiële positie van bedrijven die gebruik maken van de BMKB-regeling en de effecten van de regeling op de *performance* van bedrijven is gebruik gemaakt van een dataset die het Centraal Planbureau (CPB) in eerder onderzoek heeft gebruikt.³ Deze dataset is verrijkt met data van de RVO.nl over het gebruik van de BMKB-regeling. Voor ongeveer 40 procent van de rechtspersonen zijn financiële bedrijfsgegevens inzichtelijk.⁴

4.2 Welke bedrijven maken gebruik van BMKB

Achtereenvolgens wordt gekeken naar in welke sector bedrijven met een BMKB actief zijn, de financiële positie en het niveau van zekerheden voor en na toekenning van de BMKB.

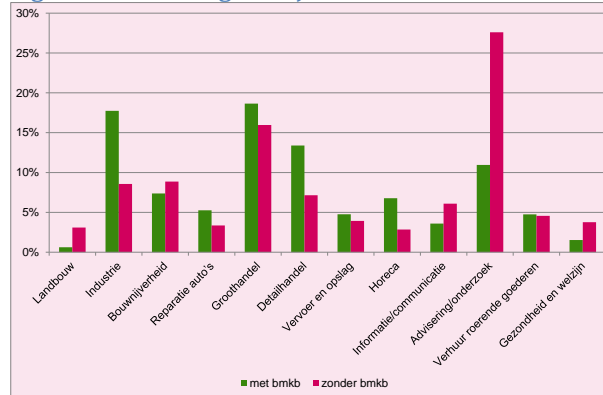
4.2.1 Sector

Het relatieve aantal garantieverstrekingen verschilt sterk per sector. Zo blijkt dat het aandeel bedrijven dat gebruik maakt van de BMKB vooral hoger ligt in de sectoren detailhandel, industrie en horeca (zie figuur 1). Bedrijven in de sector advisering en onderzoek maken relatief minder vaak gebruik van de BMKB. Een mogelijke verklaring is dat deze bedrijven minder kapitaalintensief zijn, en dus minder kapitaalinvesteringen hoeven te doen.

³ Zie CPB, 2014. De financiële positie van het midden- en kleinbedrijf in Nederland. CPB Notitie 8 juli 2014.

⁴ De koppeling tussen de data van het CBS en de RVO op basis van KvK-nummers is niet perfect. Ten eerste zijn de CBS-gegevens over de balans en resultatenrekening van bedrijven alleen beschikbaar voor rechtspersonen (bv's en nv's). Ruim de helft van de verstrekte bmkb-garanties is bestemd voor natuurlijke personen (eenmanszaken en v.o.f.), waar dus geen financiële gegevens van bekend zijn. Ten tweede is het zo dat er door dataproblemen niet altijd gekoppeld kon worden: het correcte KvK-nummer ontbreekt voor een deel van de bedrijven en voor een deel van de bedrijven zijn gegevens van de balans en resultatenrekening onbruikbaar. Uiteindelijk zijn financiële bedrijfsgegevens gekoppeld voor 38 procent van de garantieverstrekingen aan rechtspersonen.

Figuur 1 – verdeling bedrijven met en zonder BMKB over sectoren



4.2.2

De financiële positie van BMKB-bedrijven voor en in het jaar van aanvraag

De financiële positie van BMKB-bedrijven is langs een drietal financiële kengetallen vergeleken met MKB bedrijven zonder BMKB. De drie financiële kengetallen betreffen de (1) solvabiliteit, een maatstaf voor de mate waarin een onderneming kan voldoen aan haar financiële verplichtingen, (2) de Return On Assets, een maatstaf voor winstgevendheid, en (3) het zekerhedenoverschot, een maatstaf voor de hoeveelheid verpandbare bezittingen ingeval van uitbreidingsinvesteringen.

In het jaar van garantieverstrekking verslechteren de financiële kengetallen, zie figuur 2. De solvabiliteit van BMKB bedrijven verslechtert doordat ze gebruik maken van de regeling. Bedrijven kunnen dankzij de garantieverstrekking vreemd vermogen aantrekken, met als direct gevolg een daling van de solvabiliteit. Uit figuur 3 blijkt dat bedrijven die gebruik maken van de BMKB-regeling ook in het jaar voor de garantieverstrekking al een lagere solvabiliteit hebben dan bedrijven die geen gebruik maken van de regeling. De lage solvabiliteit van BMKB-bedrijven in het jaar van garantieverstrekking is daarmee deels toe te schrijven aan de regeling zelf.

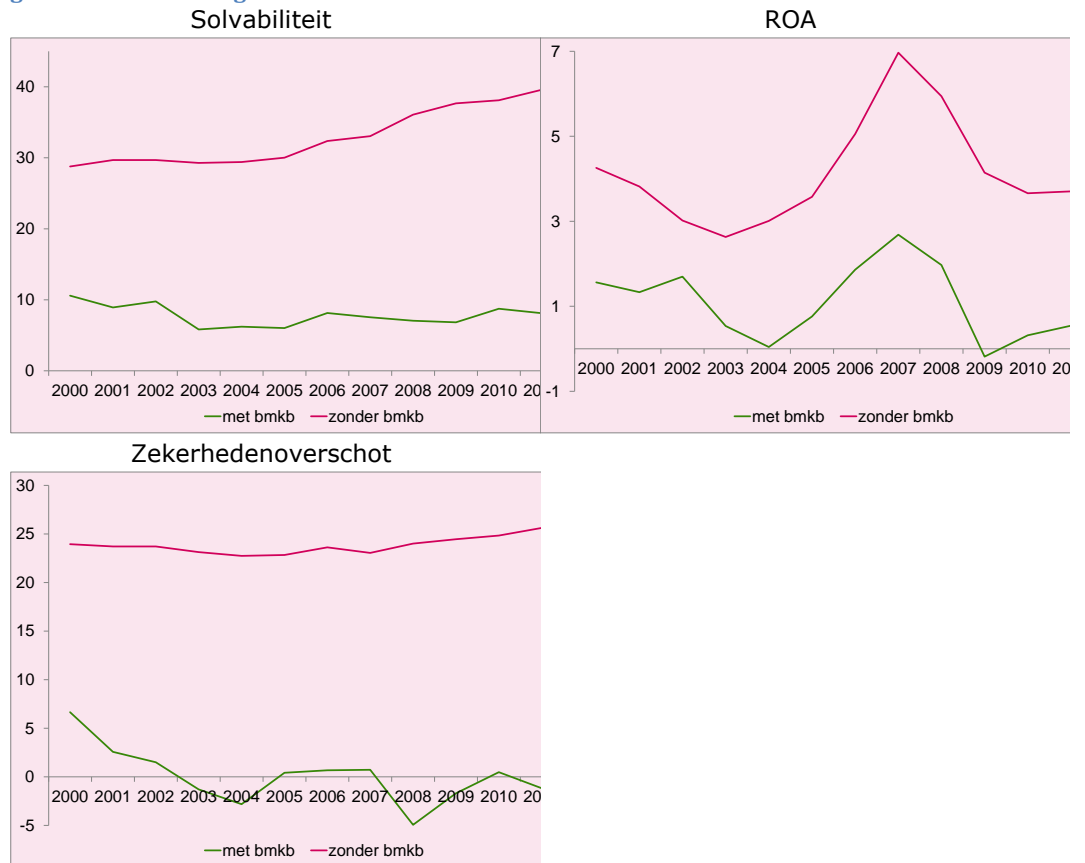
Ook het rendement op totaal vermogen (ROA) is lager voor BMKB-bedrijven in het jaar van aanvraag. De lagere ROA lijkt echter vooral verklaard te worden door verschillen tussen sectoren waarin de bedrijven met en zonder BMKB actief zijn (selectie-effect).

Uit figuur 2 blijkt tenslotte dat het zekerhedenoverschot van BMKB-bedrijven relatief laag is in vergelijking met andere MKB-bedrijven. De onderliggende data laten zien dat BMKB-bedrijven relatief veel verpandbare bezittingen hebben, maar dat hier ook veel schulden tegenover staan. Hierdoor is het zekerhedenoverschot laag in vergelijking met andere MKB-bedrijven.⁵ Voor uitbreidingsinvesteringen zullen BMKB-bedrijven dus waarschijnlijk een zekerhedentekort hebben. Dit komt overeen

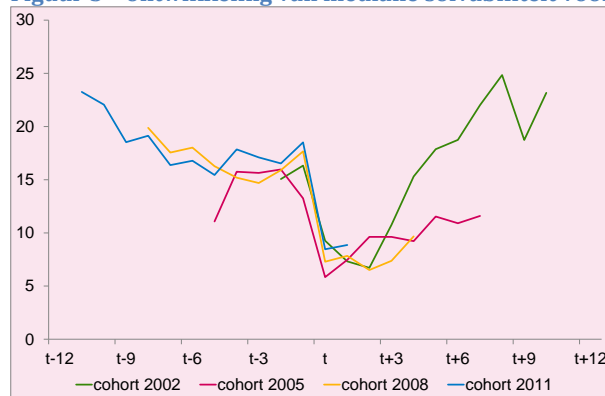
⁵ De gevonden verschillen tussen bedrijven met en zonder bmkb zouden gerelateerd kunnen zijn aan selectie-effecten. Het is immers zo dat bedrijven die gebruik maken van de regeling andere karakteristieken hebben dan bedrijven die geen gebruik maken van de regeling. Zo zijn bmkb-bedrijven bijvoorbeeld anders verdeeld over de sectoren. Er zijn twee redenen om aan te nemen dat de gevonden verschillen tussen de twee groepen niet volledig toegeschreven kunnen worden aan selectie-effecten. Ten eerste blijken vergelijkbare verschillen tussen de twee groepen ook binnen sectoren te bestaan. Hiervoor zijn de twee grootste sectoren, in termen van het aantal bmkb-garanties, bestudeerd. Ten tweede ligt de solvabiliteit van mkb-bedrijven in geen enkele sector op een dergelijk laag niveau als voor de groep bedrijven die gebruik maken van de regeling.

met een vereiste voor toegang tot de BMKB-regeling, die is immers bedoeld voor bedrijven met een zekerhedentekort.

Figuur 2 - Mediaan financiële kengetallen bedrijven met en zonder BMKB in het jaar van garantieverstrekking



Figuur 3 - ontwikkeling van mediane solvabiliteit voor en na verstrekken BMKB-garantie



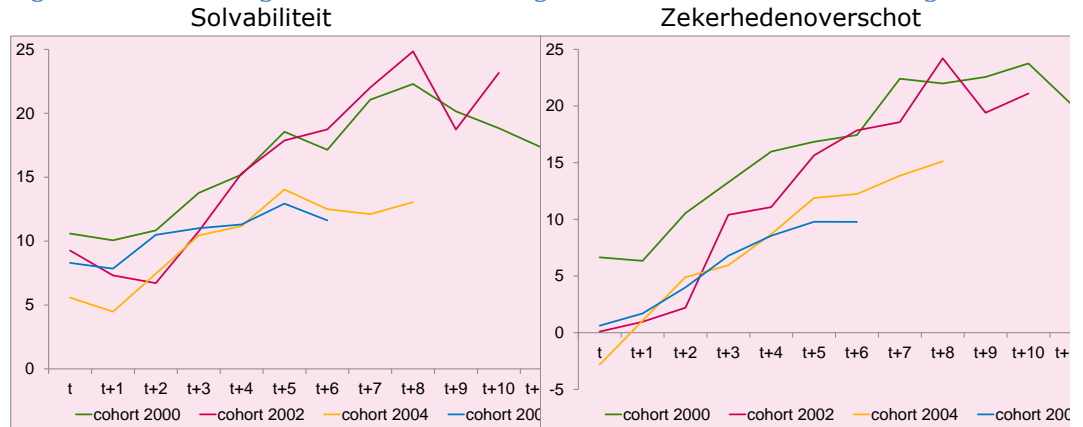
Bron: CPB,CBS

4.3

Hebben bedrijven met BMKB voldoende zicht op rentabiliteit/continuïteit?

Figuur 4 laat zien hoe de financiële kengetallen zich in de jaren na het verstrekken van de BMKB-garantie ontwikkelen. Hieruit blijkt dat de solvabiliteit en het zekerhedentekort zich langzaam maar zeker herstellen in de jaren na de garantieverstrekking.⁶ Echter, de solvabiliteit blijft wel steken op een niveau onder dat van het mediane MKB-bedrijf (zie figuur 2).

Figuur 4 – ontwikkeling mediaan financiële kengetallen na verstrekken van BMKB-garantie



Het CPB gebruikt de jaar-op-jaar omzetgroei van een bedrijf als benadering voor de *performance*. Om het effect van de BMKB-regeling op de *performance* van bedrijven te meten, vergelijkt het CPB paren van bedrijven met behulp van een zogenaamde Propensity Score Matching (PSM) analyse.⁷

Ook blijkt dat de omzetgroei van bedrijven die gebruik maken van BMKB tussen de 3,2 en 4,7 procent hoger is dan de omzetgroei van vergelijkbare bedrijven die geen gebruik maken van BMKB-garantie. De interpretatie die het CPB aan deze resultaten geeft is dat men een hogere omzetgroei mag verwachten bij BMKB-bedrijven, juist omdat deze bedrijven extra kunnen lenen dankzij de regeling. Het nieuw aangetrokken vreemd vermogen kan immers aangewend worden om de omzet te laten groeien. Vergelijkbare bedrijven, die in dezelfde periode actief zijn in dezelfde sector en ook een laag zekerhedentekort hebben, willen waarschijnlijk geen extra vreemd vermogen aantrekken om te investeren en zullen dus hun omzet minder

⁶ Selectie-effecten lijken geen verklaring voor de gevonden stijging van de solvabiliteit en het zekerhedenoverschot. Dergelijke effecten kunnen optreden wanneer alleen 'in de kern gezonde' bedrijven overleefd blijven en ongezonde bmkb-bedrijven uit de steekproef verdwijnen. Een vergelijking van de overlevingskansen voor bedrijven met en zonder bmkb laat echter zien dat er weinig verschil is tussen de twee groepen. Alleen in het eerste jaar na garantieverstrekking lijken bmkb-bedrijven vaker uit de steekproef te verdwijnen.

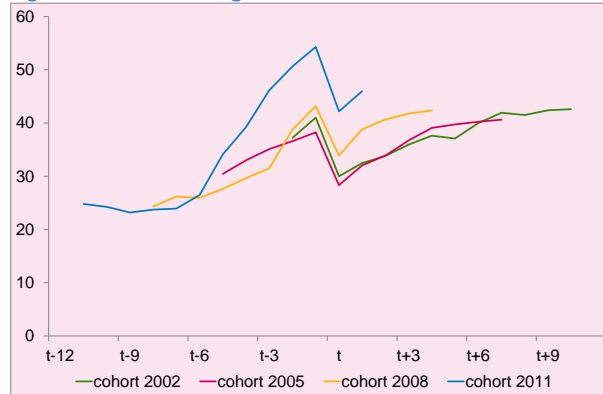
⁷ Het idee achter PSM is het construeren van paren van bedrijven die vergelijkbaar zijn in achtergrondkenmerken, maar waarvan er slechts een gebruik heeft gemaakt van de bmkb-regeling. Door de omzetgroei van de twee bedrijven te vergelijken is het mogelijk om het effect van de interventie te schatten. Een belangrijke voorwaarde is dat de bmkb zelf géén impact mag hebben op de achtergrondkenmerken die van invloed zijn op het wel of niet gebruik maken van de regeling. Concreet betekent dit dat matches op indicatoren die afhangen van balanskarakteristieken, zoals solvabiliteit, niet mogelijk is. Omdat het zekerhedenoverschot erg belangrijk is voor het al dan niet verstrekken van de bmkb-garantie is deze balansvariabele wel opgenomen in het model. Om de impact van de bmkb zelf op het zekerhedenoverschot zoveel mogelijk te beperken zijn bedrijven verdeeld over vier categorieën in termen van het zekerhedenoverschot. Overige achtergrondvariabelen zijn sector-jaardummies, de grootteklasse van het bedrijf en de hoeveelheid vreemd vermogen.

zien groeien. Bij het ontbreken van een duidelijke norm is het lastig iets te zeggen over de omvang van de gevonden verschillen in omzetgroei (3,2 tot 4,7 procent) tussen de behandelgroep en de controlegroep.

4.4 Doelmatigheid

Het analyseren van de doelmatigheid van de regeling is op basis van de beschikbare databronnen niet mogelijk. Om toch iets te zeggen over de doelmatigheid is geprobeerd een beeld te krijgen van bedrijven die zonder BMKB krediet hebben verkregen. Het gaat hier om bedrijven die op eigen kracht minimaal 25 procent extra vreemd vermogen aantrekken in een bepaald jaar. Dit percentage is vergelijkbaar met de groei van het vreemd vermogen bij BMKB-bedrijven in het jaar van garantieverstrekking.

Figuur 5 – ontwikkeling solvabiliteit voor en na aantrekken vreemd vermogen



Figuur 5 laat de ontwikkeling van de solvabiliteit zien van de groep bedrijven die een uitbreidingsinvestering op eigen kracht gefinancierd heeft. Opvallend is dat de solvabiliteitspositie van deze bedrijven toeneemt in de periode in aanloop naar het moment van kredietverstrekking, terwijl voor bedrijven met een BMKB de solvabiliteit juist afneemt. Bedrijven die geen BMMK aanvragen staan er dus op het moment van kredietverstrekking beter voor dan bedrijven die dit wel doen.

4.5 Conclusie

Bedrijven die gebruik maken van de BMKB-regeling staan er financieel gezien slechter voor dan bedrijven die geen gebruik maken van de regeling. Zo hebben zij een lage solvabiliteit en een tekort aan zekerheden voor uitbreidingsinvesteringen op het moment van aanvragen van de BMKB. Verschillen in de rentabiliteit lijken vooral gerelateerd aan sectorale verschillen. In termen van doeltreffendheid concludeert de werkgroep dat de BMKB wordt toegepast bij bedrijven die daarvoor volgens de doelstelling van de regeling ook voor in aanmerking komen. Op basis van de beschikbare gegevens is het lastig om de doelmatigheid van de regeling te beoordelen. Wel blijkt dat de solvabiliteit, het zekerhedenoverschot en de omzet van BMKB-bedrijven toenemen in de jaren na de garantieverstrekking. De solvabiliteit en het zekerhedenoverschot blijven echter steken op een niveau onder dat van de bedrijven die geen gebruik maken van de regeling. Verder blijkt dat het aantal faillissementen binnen de populatie van BMKB bedrijven niet afwijkt van het aantal faillissementen binnen de populatie van niet-BMKB bedrijven.

5 Kostendekkendheid

5.1 Inleiding

Uitgangspunten

De volledige definitie van kostendekkendheid bij de overheid is gegeven in het rapport van de Commissie Risicoregelingen: *Het blijkt dat departementen verschillende definities van kostendekkendheid hanteren. Soms wordt gedacht dat de premie die de overheid moet rekenen kostendekkend is wanneer de netto schade (dus na recuperatie) en de uitvoeringskosten door de premie gedekt worden. Deze manier van schadedekkendheid dekt echter niet de opslag voor het gelopen risico. Mensen zijn namelijk risico-avers. Wanneer burgers zelf de beslissing moeten nemen of zij een risico op zich nemen, verlangen zij daarom naast de schadedekkende premie ook een opslag voor het gelopen risico. Wanneer de overheid namens deze burgers een risico aangaat, dan zou het deze risico-aversie ook mee moeten wegen.*

Voor het bepalen van de huidige en verwachte mate van kostendekkendheid is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van beschikbare historische gegevens. De belangrijkste elementen zijn de omvang van het gebruik en de premie (de inkomsten), en de historische (netto) verliesdeclaraties (de uitgaven), zie hiervoor bijlage 4.

Naast bovenstaande beschrijving die uit gaat van een relatieve definitie van kostendekkendheid van de regeling (kostendekkendheid los van de omvang van uitstaand obligo of jaarlijks garantieplafond), is ook gekeken naar het absolute financieel resultaat van de regeling. Hierbij kan de omvang van het een uitstaand obligo of de jaarlijks garantieverstreking wel een rol spelen. Hierbij is aangenomen dat beide factoren in de berekening constant zijn. De omvang van de jaarlijkse garantieverstreking en stabiel meerjarig obligo is gebaseerd op beschikbare historische gegevens, zie bijlage 4. Het financieel resultaat per jaar wordt als volgt berekend:

- $\text{Financieel resultaat} = \text{premie inkomsten} - \text{bruto verliesdeclaraties} + \text{terugontvangsten als gevolg van uitwinning zekerheden en afwijzingen} - \text{uitvoeringskosten}.$

Scenario's

In de werkgroep is discussie geweest over de mate van kostendekkendheid. Hoewel de definitie van volledige kostendekkendheid bestaat uit het dekken van de verwachte verliesdeclaraties plus uitvoeringskosten plus risicopremie, sluit het garantiekader van het Rijk niet uit dat door de ministerraad tot een lager niveau van kostendekkendheid kan worden besloten. Om de effecten hiervan inzichtelijk te maken heeft de werkgroep besloten verschillende niveaus van kostendekkenheid uit te werken. Er is gekozen voor vier scenario's:

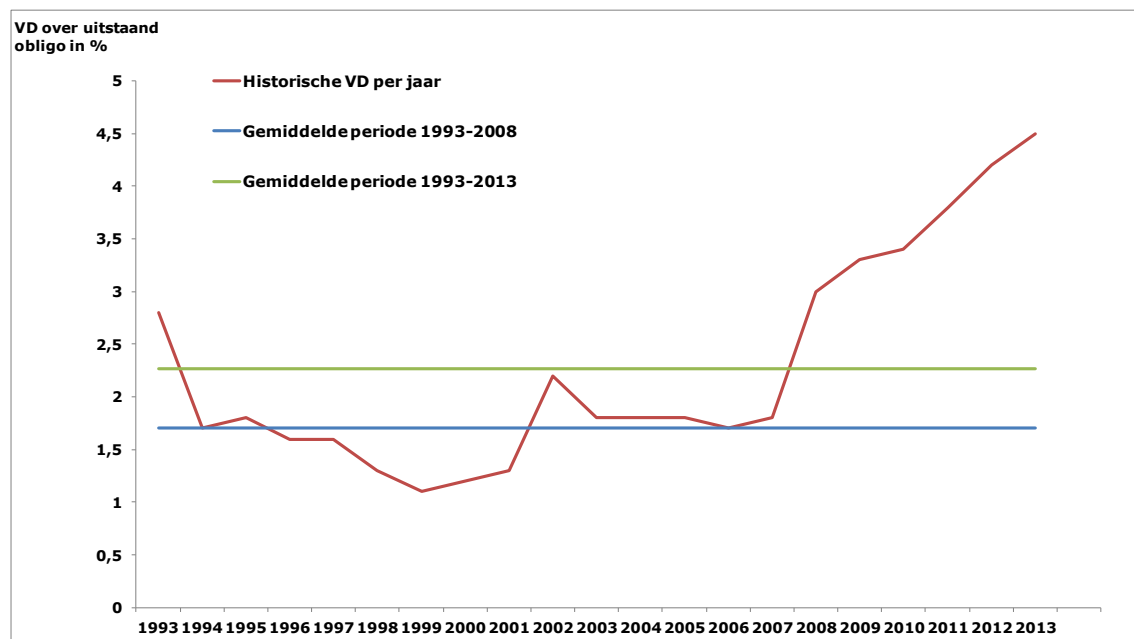
1. het huidige niveau van kostendekkendheid;
2. begrotingsneutraal waarbij EZ de huidige beschikbare begrotingsmiddelen (10,5 mln. p.j.) als subsidie-element blijvend inzet;
3. schadedekkendheid op basis van de historisch verwachte schade, maar zonder vergoeding voor risico;
4. kostendekkend, waarbij naast de historische verwachte schade wordt gerekend met een risicopremie van 0,5% per jaar over het uitstaand obligo (een verhoging van de eenmalige premie met ca. 2,1%). Deze premie is gebaseerd

op een door Carnegie consult aangegeven gemiddelde bankvergoeding op MKB leningen.

Het is niet mogelijk exact te voorspellen hoe de kostendekkendheid van de regeling zich ontwikkelt in de toekomst. Het resultaat wordt in grote mate gedreven door de omvang van de verliesdeclaraties, welke weer in grote mate afhankelijk zijn van toekomstige economische ontwikkelingen. Verliesdeclaraties uit het verleden geven het beste houvast om toekomstige verliesdeclaraties in te schatten.

Van de afgelopen 20 jaar is van de verliesdeclaraties goede informatie beschikbaar. Bij het beoordelen hiervan is in de werkgroep de vraag opgeworpen of het meenemen van de huidige financiële crisis ter inschatting van toekomstige ontwikkelingen representatief is, of dat naar de periode tussen 1993 en de doorwerking van de financiële crisis naar de BMKB (2008) gekeken moet worden. Door het uitzonderlijk karakter van de huidige zware economische crisis kan in dit geval het beeld te negatief zijn. Daar staat tegenover dat het weglaten van de crisisjaren duidelijk een te rooskleurig beeld schetst, aangezien er dan relatief weinig laagconjuncturen in de data zijn opgenomen, en de huidige crisis weliswaar uitzonderlijk, maar niet zonder precedent is. Om de effecten van deze keuze inzichtelijk te maken is besloten beide scenario's uit te werken:

1. de gemiddelde verliesdeclaraties over de periode 1993-2008;
2. de gemiddelde verliesdeclaraties over de periode 1993-2013.



5.2 Beschrijving van de modaliteiten

Ten behoeve van een eerder onderzoek naar de kostendekkendheid van de BMKB in 2012 is een rekenmodel opgesteld. Dit rekenmodel is als basis gebruikt voor dit hernieuwde onderzoek naar kostendekkendheid. In het model worden als input de historische gegevens gebruikt. De modaliteiten waaraan gerekend kan worden om de kostendekkendheid te vergroten zijn het verhogen van de premie, het veranderen van de risicoverdeling en het afschaffen van de bijzondere voorwaarden

voor innovatieve bedrijven (het I-luik is het meest verlieslatende luik: ca. 2-4 keer zoveel schade treedt op in het I-luik ten opzichte van gevestigde bedrijven en starters). Daarnaast is het mogelijk de premie te differentiëren naar de verschillende luiken en looptijden. Uit analyse is gebleken dat er geen branchesectoren significant meer verlieslatend zijn dan het gemiddelde. Het uitsluiten van specifieke branches is daarom niet verder onderzocht.

5.3

Resultaten

Een maatregel om de kostendekkendheid te vergroten is de huidige (eenmalige) premie van 3,6% te verhogen. Omdat de premie vooraf moet worden betaald draagt deze maatregel direct bij aan de kostendekkendheid doordat de provisie-inkomsten direct worden vergroot.

Alternatieve maatregelen richten zich op het verlagen van de uitkeringskosten van de BMKB. Om de maatregelen eenvoudig met elkaar te kunnen vergelijken is het effect op kostendekkendheid van alternatieve maatregelen weergegeven als de verwachte procentuele verhoging van de eenmalige premie. Het sluiten van het I-luik geeft bijvoorbeeld op de eenmalige premie een effect van 0,7-1,3%.

Met het aanpassen van de risicoverdeling met de bank ten gunste van de overheid is ook een verbetering van de kostendekkendheid te behalen:

- Het verlagen van het garantiepercentage van 90% naar 50% geeft op de eenmalige premie een effect van ca. 3,2%.
- Het anders vormgeven van de first loss risicoverdeling naar een meer evenredige risicoverdeling met de bank. De BMKB is bij uitwinning achtergesteld ten opzichte van bestaande leningen en daarnaast is binnen de nieuwe lening die met BMKB wordt verstrekt het door de overheid gegarandeerde deel achtergesteld ten opzichte van het niet-gegarandeerde deel.
 - De meest vergaande aanpassing is een volledig evenredige risicoverdeling ten opzichte van alle (bestaande) leningen (pari passu en pro rate parte). Dit heeft op de eenmalige premie een effect van ca. 4,0% (uitgaande van een uitwinpercentage van 50%).
 - De minst vergaande aanpassing is om de achterstelling binnen de nieuwe BMKB lening op te heffen en de overheid naar rato mee te laten delen in eventuele positieve opbrengsten van uitwinning. Dit heeft naar verwachting een verwaarloosbaar effect op de kostendekkendheid.

Hieronder is een tabel opgenomen met meerdere mogelijke kostendekkendheidsmaatregelen en het verwachte financieel resultaat voor verschillende economische en kostendekkendheid scenario's.

	Gemiddelde verliesdeclaraties over periode 1993-2008	Gemiddelde verliesdeclaraties over periode 1993-2013
1. Handhaven huidige situatie (premie 3,6%), incl. uitvoeringskosten	Geen maatregelen. Financieel resultaat € -11 mln p.j.	Geen maatregelen. Financieel resultaat € - 21,5 mln p.j.
2. Begrotingsneutraal: Kosten maximaal € 8,5 mln. én bekostigen uitvoeringskosten	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eenmalige premie (vlaktaks) naar 3,7%, of 2. Percentage borgstelling naar 88%, of 3. Omzetten first loss naar evenredige risicoverdeling en verlagen premie tot 0,7%, of 4. Afschaffen bijzondere innovatie voorwaarden en verlagen premie tot 2,7% Financieel resultaat € - 10,5 mln p.j.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eenmalige premie (vlaktaks) naar 5,5%, of 2. Percentage borgstelling naar 66%, of 3. Omzetten first loss naar evenredige risicoverdeling en verlagen premie tot 1,5%, of 4. Afschaffen bijzondere innovatie voorwaarden en verhogen premie tot 4,2% Financieel resultaat € - 10,5 mln p.j.
3. Schadedekkend, incl. uitvoeringskosten	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eenmalige premie (vlaktaks) naar 5,6%, of 2. Percentage borgstelling naar 56%, of 3. Omzetten first loss naar evenredige risicoverdeling en verlagen premie tot 2,6%, of 4. Afschaffen bijzondere innovatie voorwaarden en verhogen premie tot 4,7% Financieel resultaat € 0 mln p.j.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eenmalige premie (vlaktaks) naar 7,4%, of 2. Percentage borgstelling naar 42%, of 3. Omzetten first loss naar evenredige risicoverdeling en verlagen premie tot 3,4%, of 4. Afschaffen bijzondere innovatie voorwaarden en verhogen premie tot 6,2% Financieel resultaat € 0 mln p.j.
4. Kostendekkend, incl. uitvoeringskosten en expliciete risicopremie (0,5% p.j.)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eenmalige premie (vlaktaks) naar 7,7%, of 2. Afschaffen bijzondere innovatie voorwaarden en verhogen premie tot 7,0% Financieel resultaat € 12 mln p.j.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eenmalige premie (vlaktaks) naar 9,5%, of 2. Afschaffen bijzondere innovatie voorwaarden en verhogen premie tot 8,5% Financieel resultaat € 12 mln p.j.

In de werkgroep is tevens nog discussie geweest over het toerekenen van rente over het uitstaand saldo in de begrotingsreserve, welke nodig is voor de verevening van schades en (premie)ontvangsten. Rente is volgens de begrotingsregels van dit kabinet een generaal begrotingdossier waardoor er op begrotingsreserves geen rente wordt toegerekend. De werkgroep vindt het echter voorstelbaar dat in de situatie dat een marktconforme risicopremie betaald moet worden voor de BMKB en er gespaard wordt voor toekomstige crises ook een marktconforme rente over het uitstaand saldo in de begrotingsreserve wordt vergoed.

Tot slot is zoals eerder beschreven de BMKB als antwoord op de kredietcrisis tijdelijk verruimd. Dit kan mogelijk effect hebben op de verliezen van de BMKB evenals het weer beëindigen van de tijdelijke verruiming. Omdat de impact van de verruiming niet volledig zichtbaar te maken is in de gegevens, mede vanwege de doorlooptijd van de borgstelling, is hiermee in de berekening van kostendekkendheid geen rekening gehouden.

5.4 Gedragseffecten en effecten op benutting

De verschillende maatregelen om de kostendekkendheid te verbeteren zullen effect hebben op de benutting van de regeling. Op dit moment bevat de regeling een structureel subsidie element. Als dat verdwijnt, wordt de regeling commercieel minder aantrekkelijk voor de in aanmerking komende bedrijven en deelnemende financiers.

De werkgroep hecht eraan een algemene kanttekening maken bij de hieronder genoemde specifieke gedragseffecten van de diverse ingrepen. Ten eerste zijn deze effecten gebaseerd op een theoretisch denkkader. Ten tweede wordt dit rapport uitgebracht in een periode waarin het financieringslandschap en de economische conjunctuur verandert. Ook dit zal gedragseffecten teweeg brengen die niet geheel te voorspellen zijn. Tot slot zijn de effecten enkel kwalitatief beschreven. Een kwantitatieve inschatting van de mogelijk effecten (bijvoorbeeld prijselasticiteit) is niet te geven.

Specifieke effecten die per maatregel worden verwacht zijn:

- Verhogen van de premie: zal leiden tot een hogere drempel voor bedrijven om de BMKB te gebruiken en zal naar verwachting in een lagere vraag resulteren. Afhankelijk van of bedrijven een alternatief hebben, kan het zo zijn dat de 'gezondere' bedrijven minder gebruik maken van de voor hun relatief dure garantie waardoor het gemiddeld risicoprofiel van de regeling verslechtert. Dit kan vervolgens mogelijk weer leiden tot relatief hogere schades waarvoor aanvullende kostendekkendheidsmaatregelen moeten worden genomen. Overwogen kan worden de eenmalige premie om te zetten naar een jaarlijkse premie om de waargenomen premieverhoging te verminderen en zo negatieve gedragseffecten te verminderen.
- Afschaffen bijzondere innovatie voorwaarden: er is ca. 2-4x zo veel schade bij het I-luik dan bij de andere luiken. Omdat de premie gelijk is aan de andere luiken is er nu sprake van een indirecte subsidie van gevestigde bedrijven en starters naar innovatieve bedrijven. Een kostendekkende eenmalige premie zou ca. 15-25% zijn. Sluiten van het I-luik leidt maximaal tot een verlaging van de benutting met ca. 8% (het huidige aandeel I-luik in de totale benutting van ca. 600 mln p.j. is ca. 50 mln p.j.; bij afschaffing van de bijzondere voorwaarden van het I-luik kunnen innovatieve bedrijven nog wel gebruik maken van de andere luiken).

- Verlaging van het garantiepercentage: omdat banken een groter aandeel in het mogelijk verlies hebben geeft dit banken een extra prikkel om beter naar de risico's bij het deelnemende bedrijf te kijken. Daarnaast zal de regeling mogelijk minder gebruikt worden omdat het risicoprofiel in de optiek van de banken verslechtert.
- First loss anders vormgeven: aangezien banken betere informatie hebben dan de overheid over de kansen en risico's van bedrijven, zal de kwaliteit van de portefeuille verbeteren. Zo vermindert dit de kans dat mogelijk extra risicovolle kredietaanvragen ('gambling for resurrection') worden goedgekeurd door financiers, al zijn er geen directe signalen dat hiervan sprake is. Vanwege het achtergestelde karakter van de BMKB worden bestaande posities van financiers niet aangetast, waardoor financiers mogelijk sneller overgaan tot het verstrekken van additioneel nieuw krediet. Het afschaffen van first loss kan dit afremmen. Verder kan een mogelijk effect van deze maatregel zijn dat banken nog verder gestimuleerd worden om bij faillissement zekerheden uit te winnen. Momenteel heeft de bank vanwege first loss voor de overheid geen financieel belang meer dan haar eigen financiering uit te winnen. Om dit laatste effect iets te beperken controleert RVO.nl de verliesdeclaratie (zie ook BOX met overzicht van afgewezen claims). Maar dat neemt niet weg dat prikkel ontbreekt om risico's voor de overheid te verkleinen.

5.5 Alternatieve vormgeving premie bepaling

De huidige regeling gaat ervan uit dat de overheid de hoogte van een standaard borgstellingpremie per lening bepaalt. Het is hierbij dus aan de overheid om de te verwachte schades in te schatten en de risico's te bepalen. De regeling kan echter ook zo worden vormgegeven dat de overheid dit niet zelf hoeft te bepalen, maar dat wordt vertrouwd op de expertise en inzichten van de financier. Het is dan aan de financier om de premie te bepalen, waarbij overheid en financier naar rato van blootstelling delen in de marktconforme opbrengsten en kosten. De opzet van de bestaande Garantieregeling Ondernemerfinanciering (i.e. 50/50 premiedeling) zou in dit geval op vergelijkbare wijze voor de BMKB kunnen worden toegepast, wat onder meer impliceert dat het asymmetrische first loss karakter binnen de BMKB lening verdwijnt.

Het voordeel van deze alternatieve manier van premie bepaling is dat nog beter gebruik wordt gemaakt van de inzichten en expertise van de betrokken financiers. Nadeel is dat het controleren van de afspraken zoals of alle relevante inkomsten zijn meegerekend, erg arbeidsintensief is. Dit alternatief is vooral nuttig verder te onderzoeken mocht gekozen worden voor een marktconforme premiestelling.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Algemeen

De onderzoeksopdracht vraagt om na te gaan of de BMKB nuttig is voor een betere toegankelijkheid van het MKB tot kredietverlening. Indien dit het geval is, is het verzoek na te gaan hoe het verlieslatende karakter kan worden terug gebracht. In lijn met de onderzoeksopdracht wordt in dit hoofdstuk eerst de conclusie inzake nut en noodzaak van de BMKB gegeven. Daarna volgend de aanbevelingen inzake het terugbrengen van het verlieslatend karakter.

6.2 Conclusies

6.2.1 Doeltreffend en doelmatig

a. Welk deel van de deelnemers aan de BMKB behoren tot haar doelgroep?

Bedrijven die gebruik maken van de BMKB-regeling staan er financieel gezien slechter voor dan bedrijven die geen gebruik maken van de regeling. Zo hebben zij een lage solvabiliteit en een tekort aan zekerheden voor uitbreidingsinvesteringen op het moment van aanvragen van de BMKB. Verschillen in de rentabiliteit lijken vooral gerelateerd aan sectorale verschillen. In termen van doeltreffendheid concludeert de werkgroep dat de BMKB wordt toegepast bij bedrijven die daarvoor volgens de doelstelling van de regeling ook voor in aanmerking komen. Op basis van de beschikbare gegevens is het lastig om de doelmatigheid van de regeling te beoordelen. Wel blijkt dat de solvabiliteit, het zekerhedenoverschot en de omzet van BMKB-bedrijven toenemen in de jaren na de garantieverstrekking. De solvabiliteit en het zekerhedenoverschot blijven echter steken op een niveau onder dat van de bedrijven die geen gebruik maken van de regeling. Verder blijkt dat het aantal faillissementen binnen de populatie van BMKB bedrijven niet afwijkt van het aantal faillissementen binnen de populatie van niet-BMKB bedrijven.

b. Welk deel van de BMKB doelgroep had geen krediet gekregen zonder de BMKB?

Het beantwoorden van deze vraag is op basis van de beschikbare databronnen niet mogelijk. Veel bedrijven die van de BMKB gebruik hebben gemaakt hadden daarvoor al andere vormen van vreemd vermogen aangetrokken. BMKB bedrijven hadden dus eerder wel toegang tot krediet zonder borgstelling. Daarmee is het echter niet vanzelfsprekend dat ook aanvullend vreemd vermogen zonder BMKB was verkregen. Een vergelijking met bedrijven die op eigen kracht (zonder BMKB) vreemd vermogen in dezelfde periode hebben aangetrokken laat zien dat de solvabiliteitspositie van deze bedrijven toeneemt in de periode in aanloop naar het moment van kredietverstrekking, terwijl voor bedrijven met een BMKB de solvabiliteit juist afneemt. Dit kan erop wijzen dat zonder de BMKB bedrijven eerst hun eigen vermogen moeten versterken voordat zij aanvullend krediet kunnen aantrekken.

c. Kan de BMKB haar doelstelling efficiënter behalen?

De werkgroep ziet kansen om de regeling efficiënter te maken. Er zijn bij het financieren van het MKB mogelijk economische redenen voor een mogelijke rol voor de overheid, maar de BMKB sluit niet optimaal bij die redenen aan. Asymmetrische informatie kan een belemmerende factor zijn bij leningen aan het MKB. Empirisch zijn dergelijke problemen moeilijk aan te tonen. De BMKB neemt niet de oorzaak weg (asymmetrische informatie) maar grijpt aan op het gevolg (de risico's van

leningen). Innovatie wordt al bevorderd met andere beleidsinstrumenten die specifiek op innovatieve activiteiten zijn gericht.

Dit geeft aanleiding de regeling beter te richten. Door de regeling beter te richten kunnen de met de huidige BMKB regeling gemoeide overheidsmiddelen efficiënter worden ingezet. De werkgroep ziet hierbij vier kansrijke richtingen.

Ten eerste kan het verhogen van kostendekkendheid ervoor zorgen dat de BMKB zich nog beter richt op in de kern gezonde bedrijven die op de markt niet of onvoldoende in hun kredietbehoefte worden voorzien. Een hogere kostendekkendheid stelt de regeling bij van een deels subsidie instrument tot een instrument vooral ter verzekering van risico's waar de markt niet in voorziet. Dit verstoort de markt minder en sluit beter aan bij de voorwaarde van de regeling dat de bedrijven in de kern gezond moeten zijn.

Ten tweede kan gekeken worden naar de subdoelstelling van de regeling ten aanzien van innovatie. Innovatie gaat gepaard met het externe effect van kennis-spillovers. Dit is ten eerste een bekostigingsprobleem en niet direct een financieringsprobleem. Een kostendekkende garantie is hiervoor niet het beste instrument omdat deze kennis-spillovers van innovatieve activiteiten niet adresseert. Betere instrumenten hiervoor zijn subsidies of fiscale aftrekinstrumenten zoals de al bestaande WBSO en RDA. Daarom kan overwogen worden de specifieke doelstelling binnen de BMKB ten aanzien van innovatiestimulering af te schaffen. Voor financiering van innovatie is eigen vermogen meer voor de hand liggend dan vreemd vermogen. Mocht toch behoefte zijn aan vreemd vermogen, dan zijn de faciliteiten voor gevestigde ondernemingen en starters beschikbaar.

Ten derde kan overwogen worden de first loss anders vorm te geven. De huidige vormgeving met first loss brengt extra risico's voor de overheid met zich mee. Dit risico kan (deels) worden ondervangen door (de bestaande) extra controles achteraf en een extra risicopremie, maar efficiënter is dit risico vooraf weg te nemen door de regeling beter in te richten en de first loss risicoverdeling om te zetten naar een evenredigere risicoverdeling met de bank. Voordeel van het stoppen met eerste verliezen voor de overheid is dat de financier die het best geïnformeerd is dan evenredig deelt in de verliezen en niet door de regeling wordt geprikkeld de informatievoorsprong te gebruiken om verliezen bij de overheid te leggen. Ook verbetert dit de prikkel bij uitwinning van onderpand. Banken hebben er dan een groter belang bij om zo goed mogelijk alle zekerheden uit te winnen. Dit is vergelijkbaar met de eis van banken aan ondernemers om risicokapitaal in te brengen. Tot slot is in de huidige opzet de kans groter dat de premiestelling niet welvaartoptimaal is. De juiste, welvaartsoptimale, rente hangt bij achtergestelde leningen sterker af van bestaande (en nieuwe) leningen dan bij leningen met evenredige risicoverdeling. De hoogte van de rente is gevoeliger voor andere leningen. In de huidige opzet (zonder premiedifferentiatie) is de kans daarom groter dat de premie afwijkt van een marktconforme rente, omdat geen rekening wordt gehouden met andere leningen. Nadeel van deze optie is dat de regeling mogelijk minder gebruikt worden omdat het risicoprofiel in de optiek van de banken verslechtert.

Ten vierde blijkt dat de bedrijven die gebruik maken van de BMKB relatief risicovol gefinancierd zijn. BMKB-bedrijven staan er relatief slechter voor in vergelijking met andere MKB-bedrijven en het zekerhedenoverschot is laag. BMKB bedrijven hebben relatief veel schulden. Mogelijk is het beter voor bedrijven met veel schulden of startende bedrijven zonder zekerheden, maar met een gezond toekomstperspectief, om juist meer risicodragend eigen vermogen aan te trekken en op te bouwen om tot

evenwichtigere bedrijfsfinanciering te komen. In het Aanvullend Actieplan MKB-financiering⁸ heeft het kabinet al diverse maatregelen aangekondigd om het aanbod van risicodragend vermogen te vergroten. Onder andere via garanties (€ 500 mln) worden marktpartijen ondersteund bij het oprichten van achtergestelde leningenfondsen. Daarnaast investeert de overheid € 100 mln via het Dutch Venture Initiative en is de regeling Vroege fase financiering permanent gemaakt.

6.3 Aanbevelingen

6.3.1 *Aanbevelingen met betrekking tot terugbrengen van verlieslatende karakter*

De werkgroep schetst in hoofdstuk 5 opties voor aanpassing van de BMKB om deze meer kostendekkend te maken. Zij schetste de voor- en nadelen van elk van die opties; de aanbevelingen dienen ter ondersteuning voor het maken van een politieke keuze. Om te voorkomen dat extreme (negatieve) gedrags- en benuttingseffecten optreden adviseert de werkgroep om niet uitsluitend een enkele maatregel te implementeren maar juist te kiezen voor een mix aan maatregelen.

Om het verlieslatende karakter van de regeling terug te brengen ziet de werkgroep het volgende pakket maatregelen:

- Het verhogen van de premie. Hierbij kan bij een eventueel forse verhoging het effect optreden dat relatief 'goede' bedrijven mogelijk minder gebruik zullen maken van de regeling. Het omzetten van de eenmalige premie naar een jaarlijkse premie kan mogelijk bijdragen eventuele gedragseffecten te verminderen omdat de gepercipieerde premiestijging kleiner is.
- Het aanpassen van de risicoverdeling tussen overheid en financier (via borgstelling percentage of loslaten first loss mechanisme). Dit leidt tot de situatie waarbij financiers kritischer vooraf kijken welke bedrijven voor de regeling in aanmerking komen en achteraf meer zullen doen om onderpand uit te winnen.
- Het loslaten van extra gunstige voorwaarden voor innovatieve bedrijven. Het innovatielukkig is verantwoordelijk voor relatief de meeste schade. De maatregel heeft daarom een substantiële impact op het verbeteren van kostendekkendheid en stopt tevens de huidige kruissubsidiëring via de premie van innovatieve nieuwe bedrijven door bestaande bedrijven. Vanzelfsprekend kunnen innovatieve bedrijven dan nog wel (als zij aan de voorwaarden voldoen) gebruik maken van de andere luiken.

6.3.2 *Overige aanbevelingen*

Een observatie van de werkgroep is dat de regeling in het verleden regelmatig is aangepast en uitgebreid zonder dat vooraf volledig lijkt te zijn geanalyseerd wat de impact van deze aanpassingen zou zijn op de kostendekkendheid van de regeling. Dit is ook moeilijk vooraf goed te bepalen. Om het niveau van kostendekkendheid te borgen adviseert de werkgroep om bij toekomstige voornemens tot wijzigingen de regeling vooraf zo goed mogelijk op het effect op kostendekkendheid te toetsen.

Bij de BMKB wordt vooraf eenmalig een provisie betaald voor het borgstellingskrediet. Het spreiden van de provisie over de looptijd van het

⁸ Kamerstuk 32 637, nr. 147, d.d. 8 juli 2014

borgstellingskrediet is een optie, waarmee een provisiestijging voor ondernemingen wellicht beter te dragen is.

Verder gaat de huidige regeling ervan uit dat de overheid de hoogte van een standaard borgstellingpremie per lening bepaalt. Het is hierbij dus aan de overheid om de te verwachte schades in te schatten en de risico's te bepalen. De regeling kan echter ook zo worden vormgegeven dat de overheid dit niet zelf hoeft te bepalen, maar dat wordt vertrouwd op de expertise en inzichten van de financier. Het voordeel van deze alternatieve manier van premie bepaling is dat nog beter gebruik wordt gemaakt van de inzichten en expertise van de betrokken financiers, zolang hierbij ook de risicoverdeling zo wordt aangepast dat financier en overheid symmetrisch in de verliezen delen. Nadeel is dat het controleren van de afspraken zoals of alle relevante inkomsten zijn meegerekend, erg arbeidsintensief is. Dit alternatief is vooral nuttig verder te onderzoeken mocht gekozen worden voor een marktconforme premiestelling.

7 Bijlage 1: Onderzoeksopdracht

Onderzoeksopdracht werkgroep nut en noodzaak BMKB

Aanleiding

Aanleiding is de afspraak in het bilateraal tussen ministers Kamp en Dijsselbloem van 25 juni jl. om onderzoek te doen naar nut en noodzaak van de BMKB-regeling, met als onderzoeksvraag: In hoeverre helpt de regeling de kredietverstrekking aan het mkb dat in de kern gezond is, maar door een gebrek aan zekerheden zelfstandig onvoldoende in staat is financiering aan te trekken?

In de zomer is een voorstel voor een onderzoeksopdracht opgesteld voor een ambtelijke werkgroep die zich hierover buigt, zie hieronder. Vanaf september komt de werkgroep, bestaande uit ambtelijk EZ, Financiën, CPB en DNB bij elkaar om onderzoek te doen. Ondersteunend aan het onderzoek van de werkgroep verzamelt Carnegie Consult nu al gegevens, waarbij banken gegevens en hun medewerking zullen leveren, en wordt door het CPB bekeken of microdata van bedrijven te koppelen zijn aan BMKB-gegevens. Mocht uit het onderzoek blijken dat de BMKB inderdaad voldoende nuttig is voor een betere toegankelijkheid van het mkb tot kredietverlening, dan moet er tegelijkertijd een aanpak liggen hoe het structureel verlieslatende karakter terug te brengen.

Onderzoeksopdracht

Gegeven de doelstelling van de BMKB om "het mkb met bevredigende perspectieven qua rentabiliteit en continuïteit, maar met een tekort aan zekerheden, te ondersteunen bij het verkrijgen van krediet"¹ zijn de volgende onderzoeksvragen voor de werkgroep voorzien:

1. Is de regeling doeltreffend en doelmatig? Met andere woorden:
 - a. Wordt de regeling gebruikt waar deze voor bedoeld is: welk deel van de deelnemers aan de BMKB regeling zijn bedrijven met 1) een bevredigend perspectief qua rentabiliteit en 2) een tekort aan zekerheden?
 - b. Welk deel van de bedrijven die aan de voorwaarden van de regeling voldoen had geen krediet verkregen zonder de BMKB?
 - c. Zijn er manieren hoe de doelstelling efficiënter kan worden gehaald?
2. Welke maatregelen kunnen worden genomen om het structureel verlieslatende karakter terug te brengen? De volgende opties om het structureel tekort te verminderen, en het effect daarvan op de benutting van de regeling, worden in ieder geval onderzocht:
 - a. Verhogen premie;
 - b. Invoeren risicoafhankelijke premie;
 - c. Aanpassen risicoverdeling met bank;
 - d. Focus op specifieke sectoren;
 - e. Aanscherpen (risico)acceptatiecriteria.

Onderzoeksopzet

In het onderzoek zal een grote nadruk liggen op het gebruik van objectieve data, om op objectieve wijze vast te stellen of de BMKB goed werkt. Ook zullen onafhankelijke buitenstaanders met onderzoekservaring, zoals het CPB en DNB, bij het onderzoek worden betrokken. Belangrijk daarbij is dat de werkgroep zich kan vinden in de degelijkheid van de verzamelde gegevens voor het onderzoek. In aanvulling op de kwantitatieve data, zullen ook kwalitatieve gegevens worden gebruikt, zoals een beschrijving van een kredietaanvraagproces bij banken, en onafhankelijke expertduiding van de rol van de BMKB bij een kredietaanvraag. Daarbij moet voorkomen worden dat aan directe belanghebbenden wordt gevraagd of de regeling werkt. De ambtelijke werkgroep zal bestaan uit leden van EZ (FEZ, RVO), Financiën (AFEP, IRF) het CPB en DNB.

Carnegie consult zal de werkgroep ondersteunen met het verzamelen en bewerken van de benodigde kwantitatieve en kwalitatieve informatie. Doel is in oktober voldoende gegevens beschikbaar te hebben voor de werkgroep om tot een rapport te komen, de werkgroep schrijft dit rapport met de onderzoeksresultaten voor het eind van het jaar. De ministers van EZ en Financiën zullen op basis van het rapport besluiten over doeltreffendheid en doelmatigheid van de BMKB, en hoe het verlies op de regeling kan worden teruggebracht.

¹ BMKB Beleidsevaluatie 2011

8 Bijlage 2: CPB notitie

1 Inleiding

De ministeries van Economische Zaken en Financiën vragen namens de ambtelijke werkgroep 'BMKB' het Centraal Planbureau onderstaande vragen te beantwoorden:

1. Kan het Centraal Planbureau inzicht verschaffen in de financiële positie van mkb-bedrijven in Nederland die gebruik maken van de bmkb aan de hand van beschrijvende statistieken op basis van CBS-microdata van balansen en resultatenrekeningen?
2. Kan het Centraal Planbureau op basis van kwantitatief/econometrisch onderzoek inzicht verschaffen in de effecten van de bmkb-regeling op de *performance* van bedrijven?

De Borgstelling MKB-kredieten (bmkb) heeft als doelstelling in de kern gezonde mkb-bedrijven met een tekort aan zekerheden te ondersteunen bij het verkrijgen van bancaire krediet.⁹ Met in de kern gezond bedoelt de overheid bedrijven met bevredigende perspectieven qua rentabiliteit en continuïteit. Met de bmkb-regeling staat de overheid garant voor een deel van het krediet dat een financier aan een ondernemer verstrekt. Nederlandse banken beoordelen zelfstandig over de inzet van de bmkb bij een kredietaanvraag door een Nederlands mkb-bedrijf. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) monitort de regeling en houdt toezicht op de uitvoering. In het geval dat een bedrijf met een bmkb failliet gaat, ontstaat een beroep van banken op de borgstelling (bij verliesdeclaraties). RVO toetst of de bank de bmkb terecht heeft ingezet, of de bank goed beheer heeft uitgevoerd en of de verliesdeclaratie correct is.

De notitie heeft de volgende structuur. In Sectie 2 beschrijven we de gebruikte datasets en presenteren we een aantal karakteristieken van bedrijven die gebruik maken van de bmkb-regeling. Zo blijkt dat grotere mkb-bedrijven relatief meer gebruik maken van de regeling en dat bedrijven in de sectoren industrie, detailhandel en horeca relatief vaker gebruik maken van de regeling. Sectie 3 bevat een beschrijvende analyse die inzicht verschaft in de financiële positie van Nederlandse mkb-bedrijven die gebruik maken van de bmkb-regeling. De solvabiliteit en het zekerhedenoverschot van bmkb-bedrijven liggen op een laag niveau in vergelijking met bedrijven die geen gebruik maken van de bmkb en vertonen bovendien een dalende trend in de jaren voor garantieverstrekking. De winstgevendheid van bmkb-bedrijven ligt niet structureel lager in het jaar voor garantieverstrekking. In de jaren na garantieverstrekking stijgen de solvabiliteit en het zekerhedenoverschot weer langzaam naar het niveau van voor de garantieverstrekking. In Sectie 4 presenteren we een econometrische analyse waarin we de omzetgroei van bmkb-bedrijven vergelijken met de omzetgroei van vergelijkbare bedrijven die geen gebruik maken van de bmkb. Onze schattingen laten zien dat bedrijven die gebruik maken van de regeling, tussen de 3,2 en 4,7 procent meer omzetgroei hebben dan vergelijkbare bedrijven die geen gebruik maken van de garantieregeling.

Onze bevindingen geven geen antwoord op de vraag of de bmkb-regeling effectief is. De geschatte verschillen in omzetgroei zijn lastig te interpreteren. We verwachten immers op voorhand een toename van de omzet doordat bedrijven

⁹ Zie [EZ-jaarverslag 2013](#)

extra krediet kunnen aantrekken dankzij de bmkb-regeling. Onze bevindingen bevestigen deze verwachting, maar we weten niet of de omzetstijging groot of juist klein is. Hiermee is de effectiviteit van de regeling dus onduidelijk.

2 Beschrijvende analyse

2.1 Data en methode

CBS Data

Onze dataset is gebaseerd op de microdatabestanden financiën van niet-financiële ondernemingen (NFO) en het algemeen bedrijvenregister (ABR) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De dataset bevat de posten van de balans en resultatenrekening per einde boekjaar van Nederlandse rechtspersonen (bv's en nv's) uit de niet-financiële sector. De data zijn beschikbaar voor de jaren 2000 tot en met 2012.

De selectie van mkb-bedrijven uit deze dataset vindt plaats aan de hand van de Europese definitie voor midden- en kleinbedrijf.¹⁰ Dat zijn bedrijven met minder dan 250 werknemers en een balanstotaal kleiner dan 43 miljoen euro. Het mkb is verder verdeeld in drie grootteklassen: micro-, kleine en middelgrote bedrijven.¹¹ Microbedrijven zijn bedrijven met minder dan 10 werknemers en een balanstotaal kleiner dan 2 miljoen euro. Middelgrote bedrijven hebben meer dan 50 werknemers en een balanstotaal groter dan 10 miljoen euro. Kleine bedrijven zijn alle bedrijven die niet in de categorieën micro en middelgroot vallen.

Bmkb-data

Om de bedrijven die gebruik maken van de bmkb-regeling te identificeren, gebruiken we administratieve data van RVO. Deze dataset bevat gegevens over de bedrijven in Nederland die tussen 1989 en 2014 gebruik hebben gemaakt van de bmkb-regeling. Naast het Kamer van Koophandel-nummer (KvK-nummer) bevat deze database ook gegevens over de (actuele) omvang van de garantie en de looptijd van de daaraan gekoppelde lening.

Het aantal bedrijven dat gebruik maakt van de bmkb regeling, verschilt per jaar. In totaal zijn er in de periode 2000-2012 ruim 35.000 garanties verstrekt (zie Tabel 2.1). Hiervan zijn ongeveer 15.000 garanties bestemd voor rechtspersonen (voornamelijk bv's). De groep van rechtspersonen is goed voor ruim 60 procent van het totale borgstellingsbedrag van de bmkb-regeling. Vanaf oktober 2008 is de regeling tijdelijk verruimd in verband met de economische crisis. Met name in 2010 en 2011 ligt het aantal verstrekte garanties op een hoger niveau dan in andere jaren.

¹⁰ Zie [Europese Commissie](#).

¹¹ Zie [Europese Commissie](#).

Tabel 8.1 Karakteristieken bmkb

Jaar	Alle bedrijven			Rechtspersonen (bv of nv)		
	Aantal garanties	Gemiddelde actuele garantie (€)	Looptijd (kwartalen)	Aantal garanties	Gemiddelde actuele garantie (€)	Looptijd (kwartalen)
2000	3.271	164	28,9	852	160	28,2
2001	2.858	580	28,8	752	370	28,4
2002	2.445	1.798	28,1	725	2.296	27,2
2003	2.065	5.029	28,6	714	5.493	26,9
2004	2.083	9.821	29,2	752	10.596	27,9
2005	2.442	17.511	29,7	852	17.844	28,8
2006	2.733	26.701	29,4	1.034	30.324	27,8
2007	2.783	34.885	28,8	1.203	39.291	27,7
2008	2.390	54.288	29,4	1.112	58.524	27,5
2009	2.204	74.077	27,5	1.187	97.611	26,7
2010	3.418	87.242	26,9	1.895	108.044	26,2
2011	3.998	117.148	26,4	2.216	151.549	25,6
2012	2.477	123.638	25,5	1.297	169.417	24,3
Totaal	35.167			14.591		

Bron: CPB, CBS, RVO

De actuele garantie is het gemiddelde, nog niet afgeloste bedrag van de leningen die elk jaar verstrekt zijn met een bmkb-garantie. De actuele garantie geeft een indicatie van het risico dat de overheid op dit moment loopt. De actuele garanties zijn het hoogst voor de meest recente jaren, omdat van de recent verstrekte leningen een kleiner gedeelte is afgelost. Naarmate een bedrijf de lening aflost, reduceert de actuele garantie tot nul bij volledige aflossing. Voor rechtspersonen ligt de gemiddelde actuele garantie op een hoger niveau dan voor de totale groep van bmkb-bedrijven. De reden is dat het borgstellingsbedrag bij afsluiten gemiddeld hoger is voor rechtspersonen in vergelijking met niet-rechtspersonen.

We hebben een koppeling gemaakt met de CBS-data om gegevens van de balans en resultatenrekening te vinden voor de bedrijven behorende bij deze 15.000 verstrekte garanties aan rechtspersonen tussen 2000 en 2012. Tabel 2.2 geeft een overzicht van het resultaat van de koppeling.

Uit Tabel 2.2 blijkt dat we slechts 38 procent van de verstrekte garanties konden koppelen aan het NFO-bestand.¹² De mogelijkheid bestaat dat bij deze koppeling een selectieprobleem optreedt. Echter, de gemiddelde actuele garantie en de gemiddelde looptijd van de leningen behorende bij de garantie zijn vergelijkbaar aan die van de totale groep van rechtspersonen. Dit suggereert dat er geen selectieprobleem is. Omdat slechts een beperkt deel van verstrekte garanties gekoppeld is, moeten we de resultaten desondanks met enige terughoudendheid interpreteren.

¹² Er zijn drie redenen waarom de overige garanties niet zijn gekoppeld. Ten eerste zijn de KvK-gegevens incompleet voor een deel van de observaties. Ten tweede konden niet alle versleutelde KvK-nummers gekoppeld worden aan het ABR. Ten derde zijn de gegevens van de balans en resultatenrekening voor een deel van de bedrijven onbruikbaar.

Tabel 8.2 Koppeling RVO- en CBS-bestand

Jaar	Aantal garanties	Gemiddelde actuele garantie	Looptijd (kwartalen)
2000	295	93	28.9
2001	277	424	29.3
2002	245	2.200	28.0
2003	248	5.660	28.0
2004	267	13.642	29.9
2005	276	17.175	30.6
2006	449	31.987	28.9
2007	456	52.179	29.7
2008	470	67.810	28.9
2009	470	97.680	27.5
2010	747	125.130	27.3
2011	848	150.204	26.0
2012	470	182.247	25.4
Total	5.518		

Bron: CPB, CBS, RVO

Methodes

We maken de financiële positie van mkb-bedrijven inzichtelijk aan de hand van financiële kengetallen zoals de solvabiliteit, de *return on assets* (maatstaf voor winstgevendheid) en de hoeveelheid onderpand ten opzichte van het vreemd vermogen. We berekenen deze kengetallen op individueel bedrijfsniveau en berekenen vervolgens het gemiddelde en de mediaan.

In de individuele bedrijfsdata kunnen uitbijters het gemiddelde sterk beïnvloeden. De mediaan geeft de middelste waarneming van een steekproef en is daarom minder gevoelig voor individuele uitbijters. De ene helft van de waarnemingen ligt boven de mediaan, terwijl de andere helft van alle waarnemingen onder de mediaan ligt. De mediaan en het gemiddelde geven samen informatie over de mate en richting van de asymmetrie van een verdeling.

De populatie mkb-bedrijven in onze dataset verschilt per jaar. Immers, bedrijven gaan failliet, stoppen ermee, fuseren, en nieuwe bedrijven worden gestart. Daarnaast zijn er bedrijven die de volledige tijdsperiode in de dataset zitten. We presenteren beschrijvende statistieken van de financiële kengetallen voor de totale steekproef. Dit is dus een ongebalanceerd panel van bedrijven, waarvan de samenstelling jaarlijks verandert door toe- en uittreding van bedrijven.

2.2 Beschrijvende statistieken

Onze complete dataset bevat ruim 1,6 miljoen observaties. Dit ongebalanceerde panel van bedrijven bestaat voor 72 procent uit microbedrijven, 24 procent uit kleinbedrijven en voor 4 procent uit middelgrote bedrijven. De aandelen naar bedrijfsgrootte veranderen wanneer we ons concentreren op de populatie van mkb-bedrijven die gebruik maken van de bmkb-regeling. Van de bedrijven met een bmkb-garantie behoort 44 procent tot het microbedrijf, 48 procent tot het kleinbedrijf en 8 procent tot het middelgroot bedrijf. Een eerste vaststelling is dus dat kleine en middelgrote bedrijven sterker vertegenwoordigd zijn in de populatie van bmkb-bedrijven.

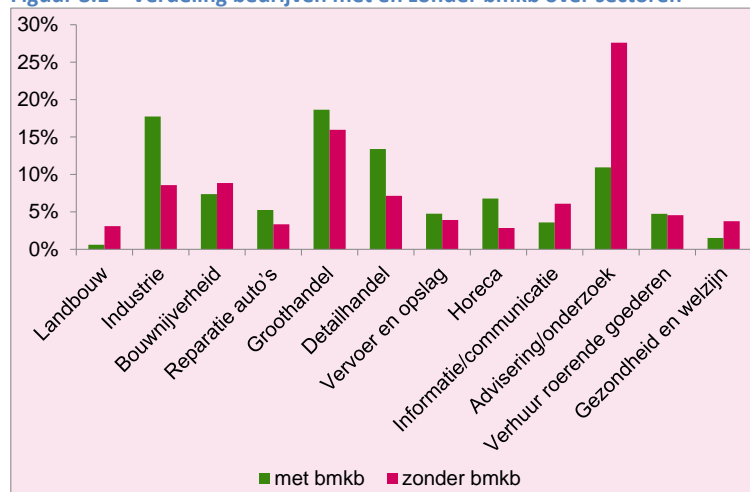
Een tweede aspect dat we belichten is de verdeling van mkb-bedrijven over de verschillende sectoren. Voor de twaalf grootste sectoren presenteren we de verdeling van mkb-bedrijven met en zonder mkb. Voor de overige sectoren bevat het NFO te weinig bedrijven. Tabel 2.3 geeft de gebruikte afkortingen voor de sectorklassen weer.

Tabel 8.3Afkortingen sectoren

Sectorklasse CBS	Afkorting in tabellen
Landbouw, bosbouw en visserij	Landbouw
Industrie	Industrie
Bouwnijverheid	Bouwnijverheid
Reparatie auto's	Reparatie auto's
Groothandel	Groothandel
Detailhandel	Detailhandel
Vervoer en opslag	Vervoer en opslag
Logies, maaltijd- en drankverstrekking	Horeca
Informatie en communicatie	Informatie/communicatie
Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening	Advisering/onderzoek
Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening	Verhuur roerende goederen
Gezondheids- en welzijnzorg	Gezondheid en welzijn

Figuur 2.1 presenteert de verdeling van bedrijven met en zonder mkb over de twaalf grootste sectoren. We zien dat het aandeel bedrijven dat gebruik maakt van de mkb, vooral hoger ligt in de sectoren detailhandel, industrie en horeca. Bedrijven in de sector advisering en onderzoek maken relatief minder vaak gebruik van de mkb. Een mogelijke verklaring is dat deze bedrijven minder kapitaalintensief zijn en dus minder kapitaalinvesteringen hoeven te doen.

Figuur 8.1 Verdeling bedrijven met en zonder mkb over sectoren



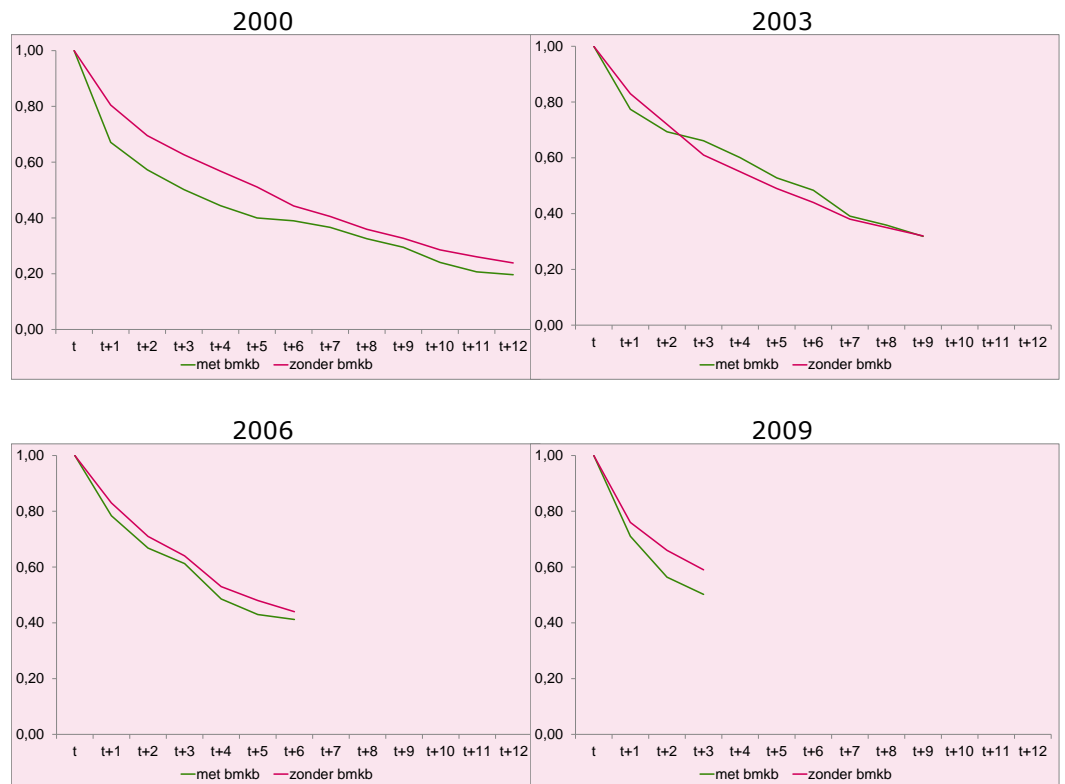
Bron: CPB, CBS

De mkb-regeling is bedoeld om 'in de kern gezonde' bedrijven tijdelijk te ondersteunen. We zijn daarom geïnteresseerd in de vraag of bedrijven die gebruik maken van de mkb-regeling vaker of juist minder vaak failliet gaan dan bedrijven

die geen gebruik maken van de bmkb. Als we zouden zien dat bmkb-bedrijven vaker failliet gaan, dan is dit een indicatie dat de bmkb-regeling bedrijven steunt die niet levensvatbaar zijn.¹³ We definiëren een onderneming als 'failliet' als het bedrijf uit onze steekproef verdwijnt. Dit is geen perfecte indicator voor een faillissement, omdat een bedrijf ook uit de steekproef kan verdwijnen als gevolg van een fusie of overname.¹⁴

In Figuur 2.2 laten we de overlevingskansen zien voor bedrijven die gebruik maken van de bmkb-regeling in een bepaald jaar. We vergelijken die overlevingskansen met de overlevingskansen voor bedrijven die in hetzelfde jaar bestonden, maar nooit gebruik hebben gemaakt van de bmkb-regeling. De figuren laten zien dat bmkb-bedrijven in het eerste jaar na het verstrekken van de garantie een hogere kans hebben om uit de steekproef te verdwijnen. In de volgende jaren is de trend voor bedrijven met en zonder bmkb vrijwel identiek. We zien dus dat bedrijven die gebruik maken van de bmkb-regeling niet vaker failliet gaan dan bedrijven die geen gebruik maken van de regeling. Omdat de groep bedrijven zonder bmkb waarschijnlijk andere karakteristieken heeft dan de groep met bmkb, kunnen we op basis van Figuur 2.2 niet concluderen dat de bmkb-regeling levensvatbare bedrijven steunt.

Figuur 8.2 Overlevingskansen voor bedrijven met en zonder bmkb in 2000, 2003, 2006 en 2009



Bron: CPB, CBS

¹³ Merk op dat verschillen in faillissementskansen ook kunnen worden verklaard door het feit dat de groep van bmkb-bedrijven andere karakteristieken heeft dan de groep bedrijven zonder bmkb. Wanneer bmkb-bedrijven veel vaker failliet blijken te gaan is dit dus slechts een indicatie dat de regeling bedrijven steunt die niet levensvatbaar zijn en kunnen hier nog geen definitieve conclusies aan verbonden worden.

¹⁴ We hebben echter geen reden om aan te nemen dat de oorzaken voor verdwijnen uit de steekproef verschillend zijn voor bedrijven die wel of niet gebruik maken van de bmkb.

3 Financiële positie

In deze sectie vergelijken we de financiële positie van bedrijven die gebruik maken van de bmkb-regeling, met die van bedrijven die geen gebruik maken van de regeling. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat selectie-effecten een verklaring kunnen vormen voor de gevonden verschillen in financiële kengetallen. Ten eerste richt de bmkb-regeling zich op bedrijven met een (tijdelijk) tekort aan zekerheden. Om die reden verwachten we op voorhand verschillen in de financiële positie van bedrijven met en zonder bmkb. Ten tweede hebben we gezien dat bepaalde sectoren oververtegenwoordigd zijn in de groep van bmkb-bedrijven. Dit is een andere bron van selectie. Tot slot volgen we bmkb-bedrijven in de jaren na de garantieverstrekking. Omdat alleen de succesvolle bedrijven voortbestaan na een garantieverstrekking, geven de financiële kengetallen in de jaren nadat bedrijven van de bmkb-regeling gebruik hebben gemaakt, mogelijk een vertekend beeld.¹⁵

3.1 Solvabiliteit

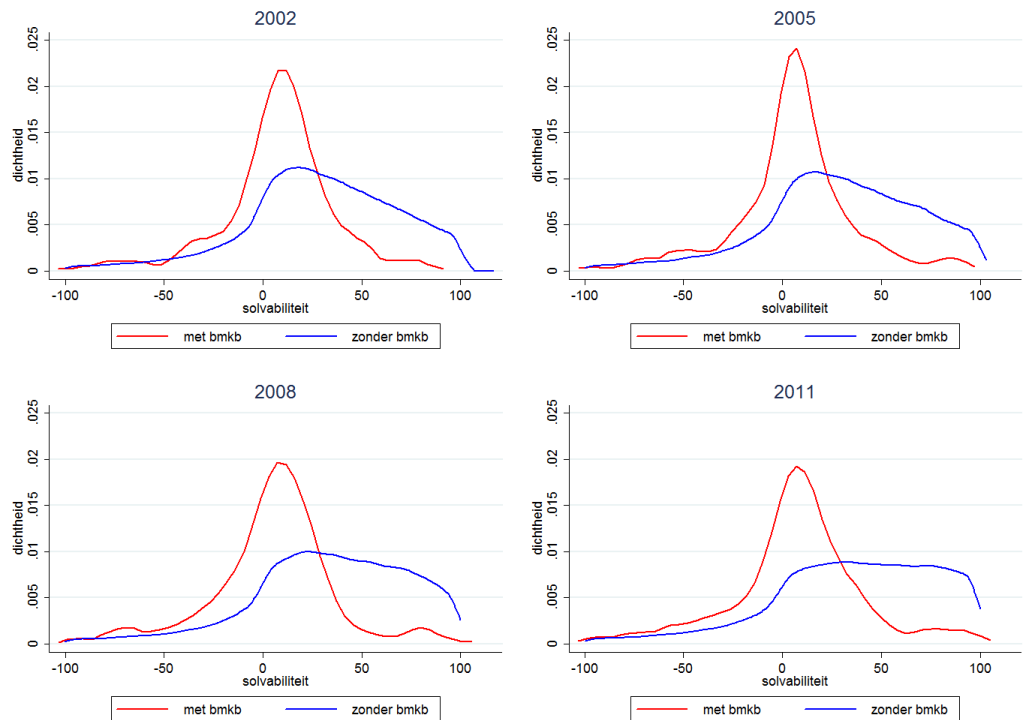
De solvabiliteit van een onderneming is een indicator voor de mate waarin zij in geval van liquidatie kan voldoen aan haar financiële verplichtingen. We definiëren de solvabiliteitsratio als:

$$\text{Solvabiliteit} = \frac{\text{Eigen Vermogen}}{\text{Balanstotaal}} \times 100\%$$

Het eigen vermogen is een buffer om financiële tegenvallers op te vangen. In het algemeen geldt daarom: hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe minder gevoelig de financiële gezondheid van een onderneming is voor externe factoren, zoals de renteschommelingen. De solvabiliteit kan zowel stijgen door een toename van het eigen vermogen (bij een gelijkblijvend balanstotaal) als door een afname van het balanstotaal (bij een gelijkblijvend eigen vermogen).

Figuur 8.3 Verdeling solvabiliteit voor bedrijven met en zonder bmkb-garantie in het jaar van garantieverstrekking

¹⁵ Wel hebben we in Sectie 2 laten zien dat bedrijven die gebruik maken van de bmkb-regeling, niet vaker failliet gaan dan bedrijven die geen gebruik maken van de bmkb-regeling.

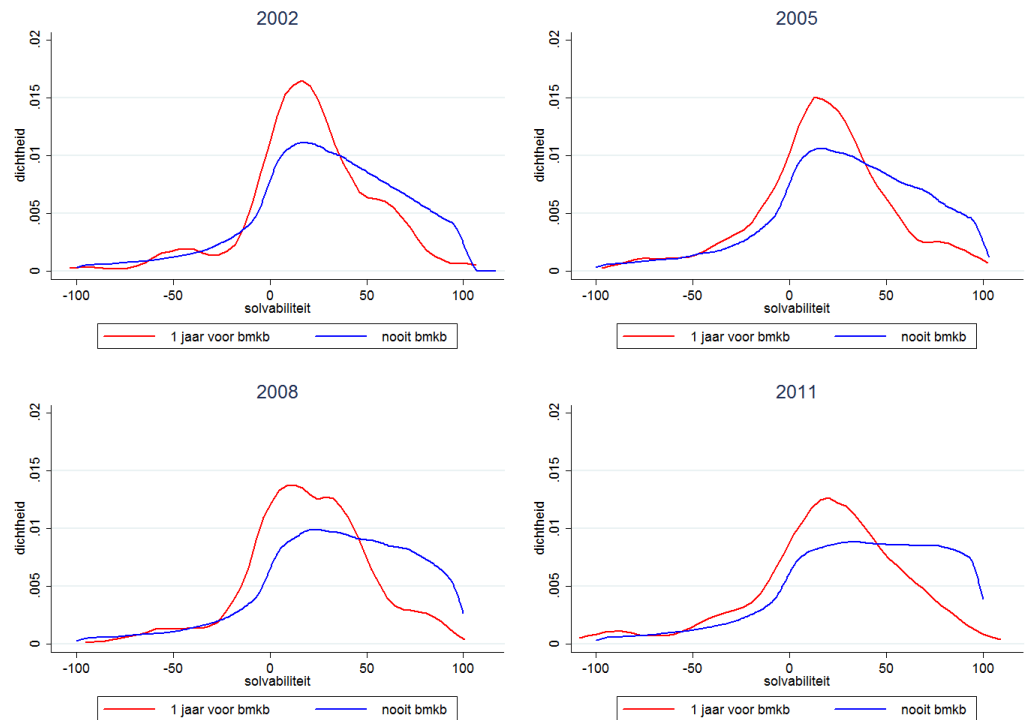


Bron: CPB, CBS

In Figuur 3.1 plotten we de verdeling van de solvabiliteit voor de groep van bedrijven die geen gebruik maakt van de bmkb-regeling in jaar t en voor de groep van bedrijven die in jaar t wel gebruik maakt van de regeling. Uit de figuren blijkt dat de solvabiliteit van bedrijven met bmkb in 2002, 2005, 2008 en 2011 lager ligt in het jaar van de garantieverstrekking. Voor de andere jaren vinden we een vergelijkbaar patroon.

Een mogelijke verklaring voor het patroon in Figuur 3.1 is dat de solvabiliteit van bmkb-bedrijven juist verslechtert, doordat ze gebruik maken van de regeling. Bedrijven kunnen dankzij de garantieverstrekking vreemd vermogen aantrekken, met als direct gevolg een daling van de solvabiliteit. In Figuur 3.2 plotten we daarom de verdeling van de solvabiliteit van bmkb-bedrijven in het jaar voor de garantieverstrekking en vergelijken deze met de verdeling van de solvabiliteit van bedrijven die nooit gebruik hebben gemaakt van de bmkb.

Figuur 8.4 Verdeling solvabiliteit voor bedrijven met en zonder bmkb-garantie in het jaar voor de garantieverstrekking



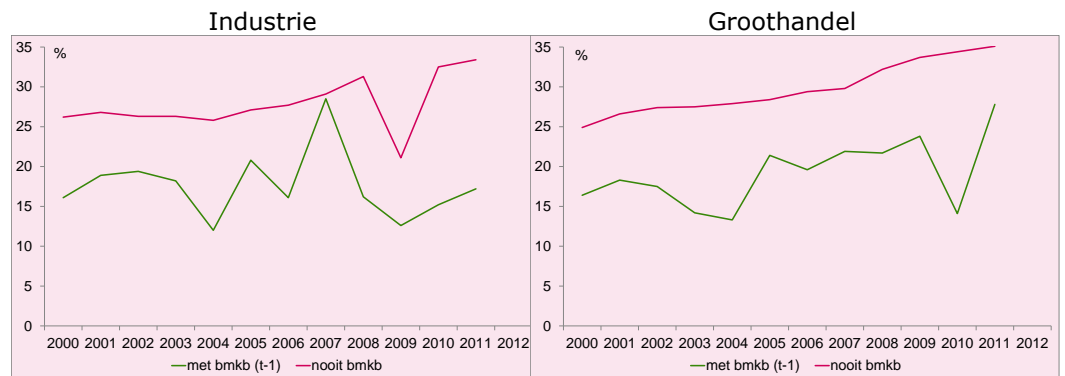
Bron: CPB, CBS

Uit Figuur 3.2 blijkt dat bedrijven die gebruik maken van de bmkb-regeling, ook in het jaar voor de garantieverstrekking al een lagere solvabiliteit hebben dan bedrijven die nooit gebruik maken van de regeling. Het verschil tussen de verdelingen is wel minder groot dan in het jaar van de garantieverstrekking. De lage solvabiliteit van bmkb-bedrijven in het jaar van garantieverstrekking is daarmee deels toe te schrijven aan de regeling zelf.

Bij de vergelijking in Figuur 3.1 houden we geen rekening met verschillen in solvabiliteit tussen sectoren. Het kan bijvoorbeeld het geval zijn dat bmkb-bedrijven vaker actief zijn in sectoren met een lagere mediane solvabiliteit. Figuur 3.3 laat echter zien dat we binnen sectoren eveneens verschillen zien in de mediane solvabiliteit van bedrijven met en zonder bmkb. We hebben de mediane solvabiliteit berekend voor bedrijven met en zonder bmkb in de sectoren 'industrie' en 'groothandel'. Deze sectoren zijn het grootst in termen van het aantal bedrijven dat gebruik maakt van de bmkb-regeling.

In beide sectoren ligt de mediane solvabiliteit van bmkb-bedrijven in het jaar voor de garantieverstrekking gemiddeld tien procentpunt lager dan voor bedrijven die nooit gebruik hebben gemaakt van de bmkb-regeling. Het patroon binnen sectoren is dus vergelijkbaar met het patroon dat we in de gehele populatie waarnemen. Daarom is het minder aannemelijk dat verschillen worden verklaard door verschillen tussen sectoren. We kunnen echter niet uitsluiten dat er binnen sectoren ook selectie-effecten optreden die de verschillen in mediane solvabiliteit kunnen verklaren.

Figuur 8.5 Mediaan solvabiliteit voor bedrijven met en zonder bmkb-garantie in het jaar voor garantieverstrekking (per sector)

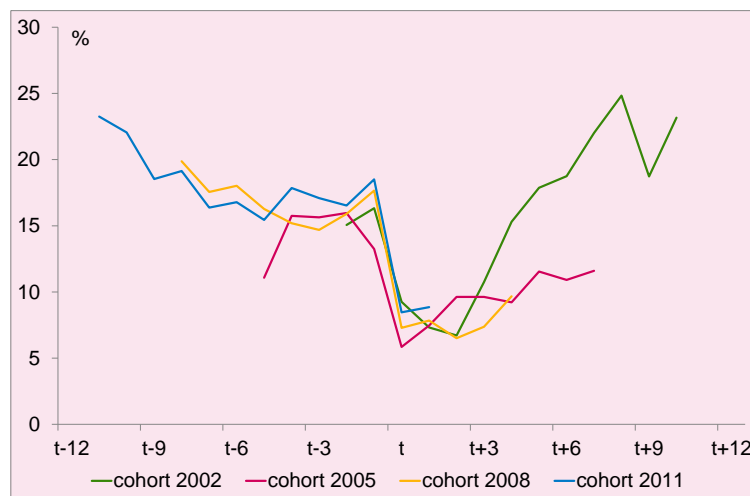


Bron: CPB, CBS

Figuur 3.4 laat zien hoe de mediane solvabiliteit van bedrijven zich ontwikkelt voor en na het verstrekken van de bmkb-garantie. We volgen bedrijven die in jaar t gebruik hebben gemaakt van de bmkb-regeling gedurende een periode van maximaal twaalf jaar voor of na de garantieverstrekking. De figuur laat de ontwikkeling van de mediane solvabiliteit zien voor de vier cohorten van bedrijven die in 2002, 2005, 2008 of 2011 voor het eerst gebruik maakten van de bmkb.

Zoals eerder vastgesteld daalt de solvabiliteit sterk op het moment van de garantieverstrekking. Er is echter ook al een dalende trend zichtbaar in de jaren voor de garantieverstrekking. Gemiddeld begint de mediane solvabiliteit twee jaar na het verstrekken van de bmkb-garantie weer te stijgen. De mediane solvabiliteit blijft echter wel steken op een niveau onder dat van de bedrijven die geen gebruik maken van de bmkb-regeling. Een mogelijke verklaring voor de stijging van de solvabiliteit in de jaren na de garantieverstrekking is dat we de solvabiliteit alleen waarnemen voor de meest succesvolle bedrijven die niet failliet gaan na de garantieverstrekking.

Figuur 8.6 Ontwikkeling van mediane solvabiliteit voor en na verstrekken bmkb-garantie



Bron: CPB, CBS

3.3 Onderpand

Het inzetten van onderpand is een mechanisme voor bedrijven om een lening bij een geldverstrekker te verkrijgen.¹⁶ Hiermee is de hoeveelheid verpandbare bezittingen een indicator die laat zien in hoeverre een bedrijf in staat is vreemd vermogen aan te trekken: hoe meer onderpand aanwezig is, des te gemakkelijker zal een onderneming in staat zijn vreemd vermogen aan te trekken. In het geval er geen onderpand aanwezig is, zal het in het algemeen voor kleine bedrijven lastig zijn überhaupt vreemd vermogen aan te trekken.¹⁷

De bmkb is bedoeld voor bedrijven die een uitbreidingsinvestering niet gefinancierd krijgen doordat ze voor die investering te weinig zekerheden aan de vreemd-vermogensverschaffer kunnen bieden.¹⁸ Om dit laatste in beeld te brengen, bestuderen we de verhouding tussen de hoeveelheid verpandbare bezittingen en de schulden die een bedrijf op de balans heeft staan. Deze verhouding noemen we het zekerhedenoverschot en berekenen we als volgt:

$$\text{Zekerhedenoverschot} = \frac{\text{Vaste Activa} + \text{Vorraden} + \text{Vorderingen} - \text{Vreemd Vermogen}}{\text{Totaal Vermogen}}$$

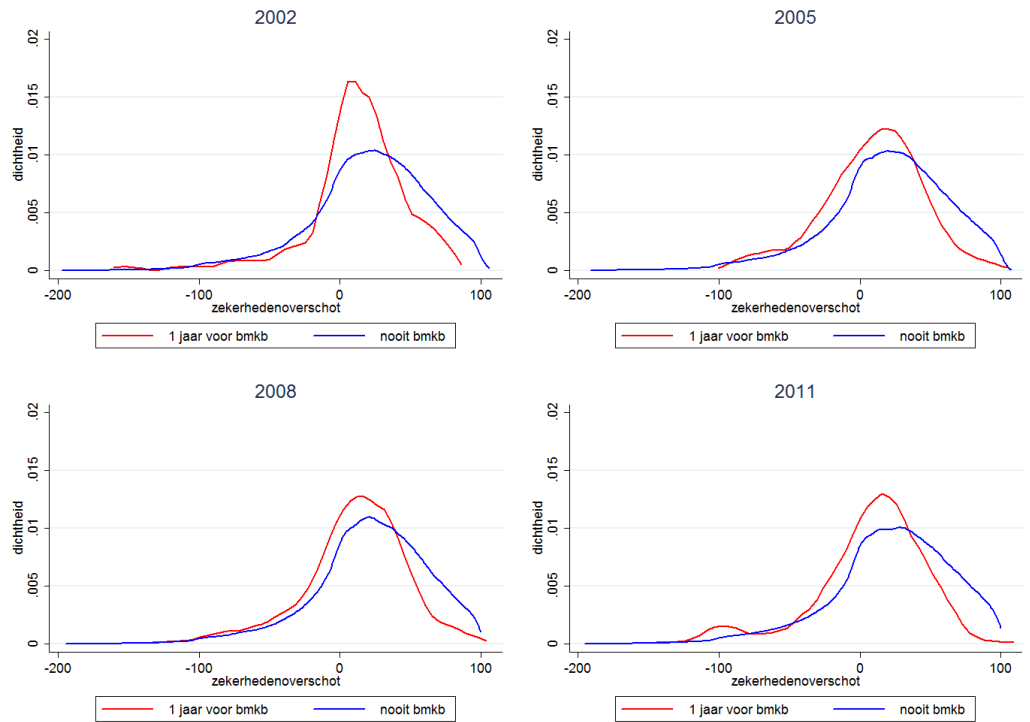
Figuur 3.5 laat de verdeling van het zekerhedenoverschot zien voor bmkb-bedrijven in het jaar voor de garantieverstreking en voor bedrijven die nooit gebruik maken van de regeling. Uit deze figuur blijkt dat bedrijven in het jaar voordat de bmkb-garantie verstrekt wordt, een kleiner zekerhedenoverschot hebben dan bedrijven die nooit gebruik maken van de bmkb.

¹⁶ Zie J. Tirole, 2006, The theory of corporate governance, Princeton University Press

¹⁷ Zie J. Tirole, 2006, The theory of corporate governance, Princeton University Press

¹⁸ Uit de balansgegevens blijkt dat bmkb-bedrijven relatief veel verpandbare bezittingen hebben. Dit betekent echter niet dat deze bedrijven ook een groot zekerhedenoverschot hebben. Er kunnen immers veel schulden tegenover het onderpand staan.

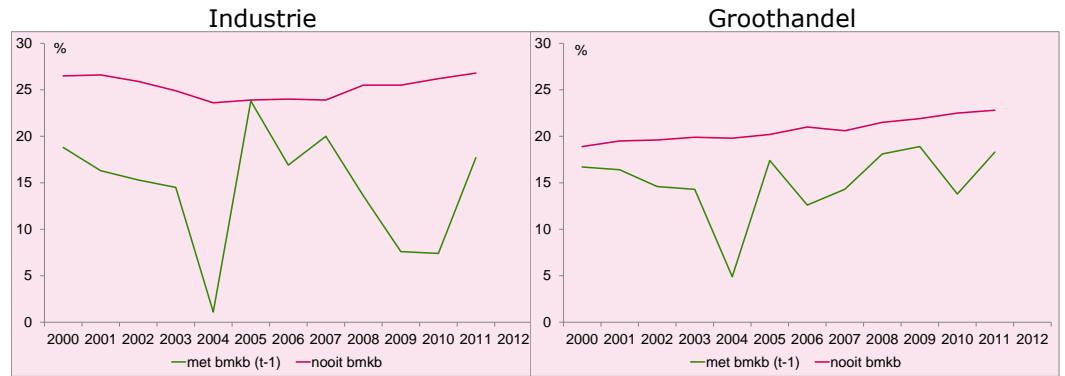
Figuur 8.7 Verdeling zekerhedenoverschot voor bedrijven met en zonder bmkb-garantie in het jaar voor de garantieverstreking



Bron: CPB, CBS

In Figuur 3.6 presenteren we voor twee sectoren het mediane zekerhedenoverschot in het jaar voor de garantieverstreking, opgesplitst naar bedrijven met en zonder bmkb. In beide sectoren zien we dat het zekerhedenoverschot van bedrijven die gebruik maken van de bmkb-regeling, lager is dan dat van de bedrijven die in hetzelfde jaar geen lening afsluiten met een bmkb-garantie. In de groothandel is het verschil tussen de twee groepen bedrijven kleiner dan in de industrie. Omdat we ook binnen sectoren een verschil zien in het zekerhedenoverschot in het jaar voor de garantieverstreking, is het aannemelijker dat de gevonden verschillen niet volledig het gevolg zijn van selectie-effecten. Merk op dat we in Figuur 3.6 geen rekening houden met mogelijke selectie-effecten die binnen sectoren spelen.

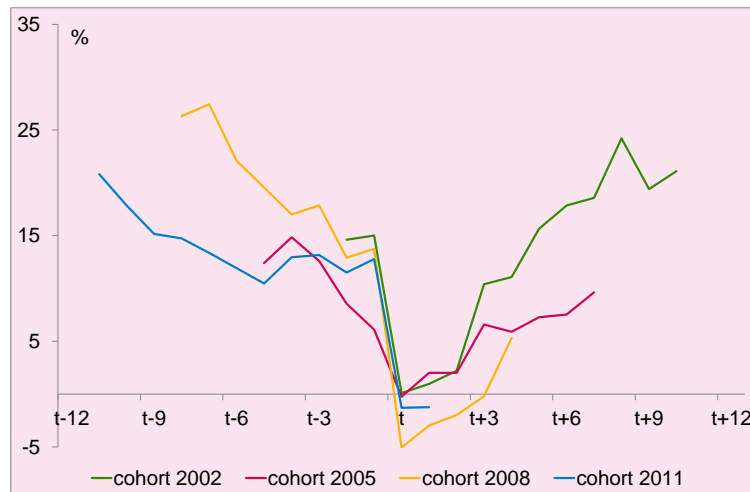
Figuur 8.8 Mediane zekerhedenoverschot voor bedrijven met en zonder bmkb-garantie in het jaar voor garantieverstrekking (per sector)



Bron: CPB, CBS

Figuur 3.7 laat de ontwikkeling zien van het mediane zekerhedenoverschot in de jaren voor en na garantieverstrekking. We volgen bedrijven die in jaar t gebruik hebben gemaakt van de bmkb-regeling, gedurende een periode van maximaal twaalf jaar voor of na de garantieverstrekking. De figuur laat de ontwikkeling van het mediane zekerhedenoverschot zien voor de vier cohorten van bedrijven die in 2000, 2002, 2004 of 2006 voor het eerst gebruik maakten van de bmkb.

Figuur 8.9 Ontwikkeling van mediane zekerhedenoverschot voor en na verstreken bmkb-garantie



Bron: CPB, CBS

In de jaren voor garantieverstrekking vertoont het zekerhedenoverschot een dalende trend. Op het moment van de garantieverstrekking daalt het zekerhedenoverschot tot rond de nul procent. De verklaring hiervoor is een toename van het vreemd vermogen als gevolg van het aantrekken van extra krediet met bmkb-garantie. We zien dat het zekerhedenoverschot toeneemt in de jaren na het verstrekken van een bmkb-garantie. Net als bij de solvabiliteit kan deze stijging een vertekend beeld geven, omdat we in de jaren na garantieverstrekking alleen het zekerhedenoverschot waarnemen van de groep succesvolle bedrijven die niet failliet gaan.

Het mediane zekerhedenoverschot neemt toe tot een niveau dat vergelijkbaar is met dat van de bedrijven die geen gebruik maken van de bmkb-regeling. Voor de eerdere cohorten (2002) lijkt dit proces sneller te verlopen dan voor de latere cohorten. De ontwikkeling van het zekerhedenoverschot bij de cohorten 2005 en 2008 blijft achter. Waarschijnlijk speelt hier een crisiseffect.

3.3 Return on Assets

De *return on assets* (ROA) is een maatstaf voor de winstgevendheid van een bedrijf. Deze maatstaf drukt de hoeveelheid winst die een bedrijf maakt, uit per euro geïnvesteerd vermogen. De ROA is gedefinieerd als:

$$ROA = \frac{\text{Nettoresultaat}}{\text{Balanstotaal}} \times 100\%$$

De ROA van bedrijven die gebruik maken van de bmkb-regeling ligt in het jaar voor de garantieverstreking ongeveer op hetzelfde niveau als de ROA van bedrijven die nooit gebruik maken van de bmkb. Dit blijkt uit Figuur 3.8, waarin we de mediaan van de ROA voor beide groepen bedrijven weergeven. In de jaren voor de crisis ligt de mediane ROA van bedrijven met bmkb gemiddeld bijna een procentpunt hoger dan die van bedrijven die nooit van de regeling gebruik maakten. In de crisisjaren 2008-2010 is het beeld voor drie opeenvolgende jaren precies omgekeerd.

Figuur 8.10 Mediaan ROA voor bedrijven met en zonder bmkb-garantie in het jaar voor de garantieverstreking



Bron: CPB, CBS

In Figuur 3.8 houden we geen rekening met verschillen tussen sectoren. In Figuur 3.9 proberen we echter wel rekening te houden met sectorale verschillen, door de ROA van bedrijven met en zonder bmkb-garantie te vergelijken binnen de sectoren 'industrie' en 'groothandel'. Het beeld voor de industrie komt overeen met dat van Figuur 3.8, hoewel het verschil tussen bedrijven met en zonder bmkb groter is. In de groothandel zien we dat de ROA van bedrijven met bmkb in alle jaren minimaal op hetzelfde niveau ligt als voor bedrijven die nooit gebruik hebben gemaakt van de regeling. Het is lastig om iets te zeggen over het bestaan of de richting van selectie-effecten, omdat we in twee sectoren een verschillend beeld zien ten opzichte van de gehele populatie. Er zijn in ieder geval geen aanwijzingen dat de winstgevendheid van bmkb-bedrijven in het jaar voor de garantieverstreking structureel op een lager niveau ligt.

Figuur 8.11 Mediaan ROA voor bedrijven met en zonder bmkb-garantie in het jaar voor de garantieverstrekking (per sector)



Bron: CPB, CBS

We hebben ook de ROA in het jaar van de garantieverstrekking bestudeerd. Doordat het totale vermogen van bedrijven toeneemt als gevolg van de bmkb-regeling, ligt de ROA van bedrijven met bmkb lager in het jaar van garantieverstrekking. Het verschil tussen bedrijven met en zonder bmkb is echter kleiner wanneer we de mediane ROA binnen sectoren vergelijken.

3.4 Conclusie

Indicatoren van de financiële positie laten zien dat de financiële positie van bedrijven die gebruik maken van de bmkb-regeling op het moment van aanvragen slechter is dan die van bedrijven die geen gebruik maken van de bmkb-regeling. In het jaar van de garantieverstrekking liggen de solvabiliteit en ROA op een lager niveau dan bij bedrijven die in hetzelfde jaar geen gebruik maken van de regeling. Bmkb-bedrijven hebben bovendien minder onderpand ten opzichte van de hoeveelheid vreemd vermogen. Deze verschillen worden deels verklaard door het verstrekken van de bmkb-garantie zelf. Doordat bedrijven extra krediet kunnen aantrekken dankzij de bmkb-regeling, dalen de solvabiliteit, het zekerhedenoverschot en de ROA abrupt.

De verschillen tussen bedrijven met en zonder bmkb ontstaan echter al in de jaren voor de garantieverstrekking. In de jaren voor de garantieverstrekking vertonen de solvabiliteit en het zekerhedenoverschot een dalende trend. Voor de winstgevendheid is dit niet het geval. Er zijn geen aanwijzingen dat de ROA van bedrijven met bmkb structureel op een lager niveau ligt in het jaar voor de garantieverstrekking in vergelijking met bedrijven die nooit gebruik hebben gemaakt van de regeling.

Verschillen tussen de groepen bedrijven met en zonder bmkb zijn voor een belangrijk deel gerelateerd aan de bmkb-regeling zelf. De regeling richt zich op bedrijven met een tekort aan zekerheden. Dit is een verklaring voor het lagere niveau van de solvabiliteit en het zekerhedenoverschot bij bmkb-bedrijven. Verder kunnen verschillen ontstaan doordat bedrijven met en zonder bmkb verschillende eigenschappen hebben. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat bmkb-bedrijven vaker actief zijn in sectoren waar de solvabiliteit structureel op een lager niveau ligt. Dergelijke selectie-effecten kunnen de gevonden verschillen slechts gedeeltelijk verklaren. Zo zien we ook binnen sectoren dat bedrijven een lager solvabiliteitspercentage en zekerhedenoverschot hebben in het jaar voor de garantieverstrekking in vergelijking met bedrijven die nooit gebruik hebben gemaakt van de bmkb.

In de jaren na de garantieverstreking verbetert de financiële positie van bedrijven. De solvabiliteit en het zekerhedenoverschot nemen geleidelijk toe in de jaren nadat een bedrijf gebruik heeft gemaakt van de bmkb-regeling. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat ook hier selectie-effecten een rol kunnen spelen. Immers, alleen de gezonde, succesvolle bedrijven overleven na de garantieverstreking, wat een opwaarts effect heeft op de gemiddelde solvabiliteit en het zekerhedenoverschot van bmkb-bedrijven in de jaren na garantieverstreking. Zowel de solvabiliteit als het zekerhedenoverschot blijft echter steken op een niveau onder het niveau van de bedrijven zonder bmkb. Het zekerhedenoverschot lijkt daarnaast langzamer te herstellen bij bedrijven die vlak voor (of tijdens) het uitbreken van de crisis gebruik maakten van de bmkb-regeling.

4 Performance van bmkb-bedrijven

We zijn geïnteresseerd in het effect van de bmkb-regeling op de *performance* van mkb-bedrijven. Als indicator voor *performance* gebruiken we de omzetgroei. Het idee hierachter is dat bedrijven dankzij de bmkb-garantie extra krediet kunnen aantrekken voor een (uitbreidings-) investering en dat dit zich vertaalt in extra omzetgroei in de jaren na de garantieverstreking. Omdat bedrijven die gebruik maken van de regeling, verschillen van bedrijven die geen krediet hebben aangetrokken onder de bmkb-garantie, kunnen we niet simpelweg de gemiddelde omzetgroei in de twee groepen bedrijven vergelijken.

Om een inschatting te kunnen maken van de omzetgroei van bmkb-bedrijven in de situatie zónder bmkb, gebruiken we Propensity Score Matching (PSM). Bij PSM worden op basis van beschikbare observeerbare kenmerken paren van vergelijkbare bedrijven met en zonder bmkb gevormd. Hiervoor schatten we in een eerste stap de kans dat een bedrijf gebruik maakt van de bmkb (*propensity score*) om voor elk bmkb-bedrijf een vergelijkbaar bedrijf te vinden dat geen gebruik maakt van de bmkb. Vervolgens vergelijken we in een tweede stap de omzetgroei binnen de paren van bedrijven om het effect van de bmkb-regeling op de omzetgroei te schatten.

De aanname bij deze methode is, net als bij OLS, dat we alle kenmerken meenemen die relevant zijn voor het verklaren van de omzetgroei. Verder moet het zo zijn dat er in de groep bedrijven die geen gebruik maakt van de bmkb, bedrijven zitten die vergelijkbare observeerbare kenmerken hebben.

Als achtergrondkenmerken hebben we informatie tot onze beschikking over de industrie waarin een bedrijf actief is, het jaar, de omvang en grootteklasse van het bedrijf en verschillende balanskarakteristieken. Een belangrijke voorwaarde bij PSM is dat de behandeling zelf géén impact mag hebben op de matchingvariabelen. Concreet betekent dit dat we niet kunnen matchen op indicatoren die afhangen van balanskarakteristieken, zoals solvabiliteit. We hebben immers laten zien dat de garantieverstreking een behoorlijke impact heeft op de solvabiliteit van een bedrijf, doordat het bedrijf extra vreemd vermogen aantrekt in het jaar van de garantieverstreking. We nemen in een van onze specificaties wel het zekerhedenoverschot op, omdat de bmkb-regeling zich richt op bedrijven met een laag zekerhedenoverschot. Om de impact van de bmkb zelf op de matchingvariabele 'zekerhedenoverschot' te beperken, verdelen we bedrijven over vier categorieën in termen van het zekerhedenoverschot. Op deze manier kunnen we op onderpandkarakteristieken matchen, terwijl we de impact van de bmkb op de matchingvariabele zoveel mogelijk beperken.¹⁹

¹⁹ Als een bedrijf bijvoorbeeld al in de laagste 25% zit van de totale verdeling van het zekerhedenoverschot en extra vreemd vermogen aantrekt dankzij de garantieverstreking, dan blijft het bedrijf in de laagste 25% klasse.

Een probleem met de uitkomstvariabele 'omzetgroei' is dat de dataset uitbijters bevat in termen van omzetgroei. Deze uitbijters beïnvloeden de regressie-uitkomsten aanzienlijk. In de top vijf procent van de omzetgroei bevinden zich bedrijven met een omzetgroei van meer dan duizend procent. Dit kunnen relatief kleine, startende bedrijven zijn die een enorme jaar-op-jaar groei doormaken in termen van omzet.²⁰ Om vertekening van onze resultaten te voorkomen verwijderen we de top vijf procent²¹ van de observaties, zowel in de behandelgroep als in de synthetische controlegroep. De onderste vijf procent verwijderen we niet, omdat de laagst mogelijke omzetsdaling per definitie beperkt is tot honderd procent.

De behandelgroep is op meerdere manieren samen te stellen. We schatten een specificatie waarbij bedrijven alleen in de behandelgroep zitten in het jaar van de garantieverstreking. In Tabel 4.1 is dit behandelgroep 1. We schatten ook een specificatie waarbij we bedrijven in de behandelgroep opnemen in het jaar van garantieverstreking en een aantal opeenvolgende jaren. We kiezen ervoor om bedrijven op te nemen in de behandelgroep in het jaar van garantieverstreking plus de drie volgende jaren (zie behandelgroep 2 in Tabel 4.1). De gemiddelde looptijd van een lening gekoppeld aan een bmkb-garantie is ongeveer zeven jaar (mediaan zes jaar), op deze manier volgen we bedrijven dus gedurende de eerste helft van de looptijd van de lening.

Tabel 8.4 Definities van de behandelgroep

BMKB garantieverstreking in:	Behandelgroep 1	Behandelgroep 2
2005	2005	2005, 2006, 2007, 2008
2006	2006	2006, 2007, 2008, 2009
Etc.		

4.1 Uitkomsten

We presenteren de uitkomsten van verschillende specificaties, waarbij we de definitie van de behandelgroep en de opgenomen matchingvariabelen variëren. De coëfficiënten in Tabel 4.2 laten zien hoe de kans op garantieverstreking samenhangt met een aantal observeerbare kenmerken van bedrijven. Alle coëfficiënten zijn consistent in de verschillende specificaties en voor de twee definities van de behandelgroep. Bovendien hebben de coëfficiënten de verwachte richting.

De kans op garantieverstreking is groter voor kleine en middelgrote bedrijven in vergelijking met microbedrijven. Dit komt overeen met de bevinding uit Sectie 2 dat vooral de grotere mkb-bedrijven gebruik maken van de bmkb-regeling. Extra eigen vermogen verkleint juist de kans op een bmkb. Verder vinden we dat bedrijven met een groot zekerhedenoverschot minder kans hebben op een garantieverstreking.

Wanneer we het zekerhedenoverschot als continue variabele opnemen, dan heeft de garantieverstreking wel direct impact op het zekerhedenoverschot.

²⁰ Er kunnen ook administratieve redenen zijn voor een hoge omzetgroei. Als een bedrijf bijvoorbeeld start aan het einde van jaar t , dan zal de omzet over jaar t laag zijn. Wanneer het bedrijf vervolgens in jaar $t+1$ het gehele jaar actief is, lijkt het alsof de omzet enorm is gestegen.

²¹ We presenteren ook de resultaten van een robuustheidcheck waar we de bovenste één procent van de observaties verwijderen.

Dit resultaat komt overeen met de verwachtingen. De bmkb richt zich immers op bedrijven met een (tijdelijk) tekort aan zekerheden.

Tabel 8.5 Probit regressies van garantieverstrekking op matchingvariabelen

	Behandelgroep 1		Behandelgroep 2	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Klein	0,5011*** (0,0135)	0,5035*** (0,0136)	0,4578*** (0,0138)	0,4769*** (0,0087)
Middelgroot	0,5912*** (0,0242)	0,5947*** (0,0243)	0,4861*** (0,0247)	0,4908*** (0,0164)
Eigen vermogen	-0,0001*** (0,0000)	-0,0001*** (0,0000)	-0,0001*** (0,0000)	-0,0001*** (0,0000)
Zekerhedenoverschot (2 ^e kwartiel = 1)			-0,0379* (0,0148)	-0,0805*** (0,0094)
Zekerhedenoverschot (3 ^e kwartiel = 1)			-0,3758*** (0,0199)	-0,4568*** (0,0125)
Zekerhedenoverschot (4 ^e kwartiel = 1)			-0,6289*** (0,0291)	-0,7662*** (0,0187)
Sectordummies	JA			
Jaardummies	JA			
Sector X Jaar dummies		JA	JA	JA
LR X ²	3.297,8	3.316,7	4.271,5	13.419,8
P-waarde	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
N totaal	1.174.025	1.144.080	1.144.080	1.170.364
N behandelgroep	3.013	3.013	3.013	9.672

*** = significant op 0,1%, ** = significant op 1%, * = significant op 5%.

In Tabel 4.3 presenteren we het effect van de bmkb-regeling op de omzetgroei van bedrijven voor de vier specificaties uit Tabel 4.2. De eerste rij in Tabel 4.3 laat het verschil in omzetgroei zien tussen bedrijven met en zonder bmkb, zonder rekening te houden met de verschillen in achtergrondkenmerken.

Uit de tweede rij blijkt dat de verschillen in omzetgroei kleiner zijn wanneer we wel corrigeren voor de achtergrondkenmerken van bedrijven. We presenteren het *Average Treatment Effect on the Treated* (ATT). Het ATT is een maatstaf voor de impact van de behandeling (de bmkb-garantieverstrekking) op de omzetgroei van de behandelde bedrijven. Het geschatte effect van de bmkb op de omzetgroei van bedrijven varieert in de verschillende specificaties tussen de 3,3 en 4,2 procent.²² We vinden dat het effect het grootst is wanneer we bmkb-bedrijven opnemen in de behandelgroep in het jaar van garantieverstrekking plus de drie volgende jaren. Dit resultaat suggereert dat het effect van de bmkb op de omzetgroei toeneemt in de jaren na de garantieverstrekking.

Het is lastig om te beoordelen of het effect van de bmkb-regeling op de omzetgroei groot is. De bmkb-garantie geeft bedrijven met een laag zekerhedenoverschot de

²² We schatten een gemiddeld effect op de omzetgroei. In deze analyse hebben we niet bekeken of de hoogte van de borgstelling een (mogelijk niet-lineair) effect heeft op de omzetgroei.

mogelijkheid om krediet aan te trekken. Dit extra krediet kan een bedrijf aanwenden om zijn omzet te vergroten. De synthetische controlegroep bevat bedrijven die actief zijn in dezelfde sector als het behandelde bedrijf en ook een laag zekerhedenoverschot hebben. Voor deze groep van bedrijven is het waarschijnlijk niet mogelijk om extra vreemd vermogen aan te trekken. Om die reden verwachtten we op voorhand al een positief effect van de bmkb-regeling op de omzetgroei en is het dus moeilijk om te beoordelen of de effecten die we vinden groot zijn.

Tabel 8.6 Effect van bmkb op de omzetgroei van bedrijven

	(1)	(2)	(3)	(4)
Vershil omzetgroei zonder matching (%)	5,8***	5,9***	5,9***	6,7***
Vershil omzetgroei PSM (%) - ATT	3,3***	3,7***	3,7***	4,2***

*** = significant op 0,1%, ** = significant op 1%, * = significant op 5%

4.2 Robuustheid

Om de robuustheid van onze resultaten te controleren, presenteren we in Tabel 4.4 en Tabel 4.5 de uitkomsten van drie alternatieve specificaties. In specificatie (5) en (6) verwijderen we de bovenste één procent in termen van omzetgroei uit de steekproef in plaats van de bovenste vijf procent. De coëfficiënten van de Probit regressies komen met de bevindingen uit eerdere specificaties overeen. Het geschatte effect van de bmkb op de omzetgroei van bedrijven is echter veel groter (zie Tabel 4.5). De verklaring hiervoor is dat de gemiddelde omzetgroei in zowel de behandel- als de synthetische controlegroep behoorlijk stijgt. Als we het geschatte verschil in omzetgroei afzetten tegen de gemiddelde omzetgroei in de synthetische controlegroep, dan blijkt het gevonden effect vergelijkbaar met de bevindingen uit eerdere specificaties. In specificatie (7) staan we niet langer toe dat bmkb-bedrijven gekoppeld worden aan bedrijven die ooit gebruik hebben gemaakt van de bmkb. Dit heeft geen effect op de orde van grootte van het geschatte effect van de bmkb op de omzetgroei van bedrijven.

Tabel 8.7 Probit regressies van garantieverstrekking op matching variabelen

	Top 1% omzetgroei weglaten		Nooit bmkb-sample
	Behandelgroep 1 (5)	Behandelgroep 2 (6)	Behandelgroep 1 (7)
Klein	0,4541*** (0,0135)	0,4736*** (0,0085)	0,4717*** (0,0139)
Middelgroot	0,4840*** (0,0242)	0,4878*** (0,0161)	0,5026*** (0,0248)
Eigen vermogen	-0,0001*** (0,0000)	-0,0001*** (0,0000)	-0,0001*** (0,0000)
Zekerhedenoverschot (2 ^e kwartiel = 1)	-0,0360* (0,0144)	-0,0832*** (0,0092)	-0,0087 (0,0151)
Zekerhedenoverschot (3 ^e kwartiel = 1)	-0,3788*** (0,0195)	-0,4579*** (0,0122)	-0,3418*** (0,0192)
Zekerhedenoverschot (4 ^e kwartiel = 1)	-0,6366*** (0,0287)	-0,7764*** (0,0184)	-0,6297*** (0,0288)
Sector X Jaar dummies	JA	JA	JA
LR X ²	4.500,6	14.047,5	4.422,4

p-waarde	0,0000	0,0000	0,0000
N totaal	1.202.478	1.219.679	1.125.780
N behandelgroep	3.140	10.104	3.013

*** = significant op 0,1%, ** = significant op 1%, * = significant op 5%

Tabel 8.8 Het effect van bmkb op de omzetgroei van bedrijven

	(5)	(6)	(7)
Vershil omzetgroei zonder matching (%)	13,1***	9,0***	6,0***
Vershil omzetgroei PSM (%) - ATT	14,0***	9,0***	3,2***

*** = significant op 0,1%, ** = significant op 1%, * = significant op 5%

4.3 Conclusie

De bmkb-regeling heeft een positief effect op de omzetgroei van bedrijven. De omzetgroei van bmkb-bedrijven ligt tussen de 3,2 en 4,7 procent hoger dan de omzetgroei van vergelijkbare bedrijven die geen gebruik maken van de regeling. De geschatte omvang van het effect van de regeling varieert maar weinig met de gekozen matchingvariabelen en definitie van de behandelgroep. In alle specificaties is het verschil in omzetgroei statistisch significant.

De interpretatie van onze bevindingen hangt af van het verwachte verschil tussen de behandelgroep en de synthetische controlegroep. Omdat bmkb-bedrijven extra kunnen lenen dankzij de regeling, verwachten we à priori ook dat deze bedrijven een hogere omzetgroei hebben in de jaren na de garantieverstrekking. Vergelijkbare bedrijven, die actief zijn in dezelfde sector en ook een laag zekerhedentekort hebben, zijn waarschijnlijk niet in staat om extra vreemd vermogen aan te trekken en zullen dus ook meer moeite hebben om hun omzet te laten groeien. Het is daarom moeilijk om in te schatten of de gevonden verschillen (3,2 tot 4,7 procent) tussen de behandelgroep en de synthetische controlegroep groot zijn.

5 Conclusie

In deze notitie verschaffen we inzicht in de financiële positie van bedrijven die gebruik maken van de bmkb-regeling. We bestuderen de ontwikkeling van de financiële positie aan de hand van financiële kerngetallen, zoals de solvabiliteit en het zekerhedenoverschot, in de jaren voor en na de garantieverstrekking. Daarnaast analyseren we het effect van de regeling op de omzetgroei van bedrijven.

In de jaren voor de garantieverstrekking vertonen de solvabiliteit en het zekerhedenoverschot van bmkb-bedrijven een dalende trend. We zien ook dat de solvabiliteit en het zekerhedenoverschot op een lager niveau liggen dan voor bedrijven die nooit gebruik maken van de regeling. Deze verschillen kunnen we niet volledig toeschrijven aan selectie-effecten. Zo zien we ook binnen sectoren dat bedrijven er slechter voor staan in het jaar voor de garantieverstrekking in vergelijking met bedrijven die nooit gebruik hebben gemaakt van de bmkb-regeling. Er zijn geen aanwijzingen dat de winstgevendheid van bmkb-bedrijven structureel op een lager niveau ligt in het jaar van de garantieverstrekking.

In het jaar van de garantieverstrekking verslechtert de financiële positie verder. Bedrijven kunnen dankzij de regeling extra krediet aantrekken, waardoor de solvabiliteit en het zekerhedenoverschot verder dalen. In de jaren na de garantieverstrekking verbetert de financiële positie van bedrijven geleidelijk. Zowel de solvabiliteit als het zekerhedenoverschot blijft steken op een niveau net onder het niveau van de bedrijven zonder bmkb. Het zekerhedenoverschot lijkt zich bovendien langzamer te herstellen bij bedrijven die net voor (of tijdens) het uitbreken van de crisis gebruik maakten van de bmkb-regeling.

We analyseren de *performance* van bmkb-bedrijven door het effect van de regeling op omzetgroei te schatten met behulp van Propensity Score Matching (PSM). We vinden dat de omzetgroei van bedrijven met bmkb tussen de 3,2 en 4,7 procent hoger ligt dan de omzetgroei van vergelijkbare bedrijven die geen gebruik maken van de garantieregeling. Het is lastig om te beoordelen of het gevonden effect klein of juist groot is.

Omdat bmkb-bedrijven dankzij de regeling krediet kunnen aantrekken, verwachten we à priori ook dat deze bedrijven een hogere omzetgroei hebben in de jaren na de garantieverstrekking. Vergelijkbare bedrijven (in dezelfde sector met een laag zekerhedenoverschot) kunnen waarschijnlijk geen extra krediet aantrekken en zullen daarom meer moeite hebben om hun omzet te laten groeien. We kunnen dan ook geen conclusies trekken over de effectiviteit van de bmkb-regeling.

9 Bijlage 3: interviews met ABN AMRO, ING en Rabobank

Inleiding

Er is separaat gesproken met de ABN AMRO, ING en Rabobank om na te gaan wat de rol van de BMKB in de kredietverlening aan banken is en op welke wijze banken de BMKB toepassen. Daarnaast kwamen in de gesprekken enkele suggesties van banken aan de orde.

BMKB in het kredietverleningsproces

Alle banken geven aan dat ook bij toepassing van de BMKB een kredietaanvraag bij de bank een standaard proces doorloopt. Pas als aan alle bancaire eisen met betrekking tot terugbetalingscapaciteit is voldaan komt men aan de beoordeling van de zekerheden toe. Als op dit punt blijkt dat die zekerheden onvoldoende zijn terwijl de kredietaanvraag wel aan de overige eisen voldoet, wordt de BMKB toegepast.

Banken geven aan dat de BMKB additioneel is. Zonder de BMKB zou een krediet niet zijn verstrekt. Wellicht is sprake van een grijs gebied, maar dit wordt door de banken als zeer klein geschat.

Eén bank geeft aan dat het verminderde kapitaalbeslag bij toepassing van de BMKB voor die bank ook meespeelt in de overweging wel of niet een krediet te verstrekken. Ander banken geven aan dat dit bij de beslissing tot de kredietverstrekking geen rol speelt.

Overig

Eén bank geeft als overweging mee om bij eventuele verhoging van de provisie niet meer een eenmalige provisie in rekening te brengen maar een periodieke provisie.

Eén bank draagt als alternatief voor het verhogen van de provisie aan om de basis voor het berekenen van het zekerheden tekort aan te passen. Door daarvoor de LGD te gebruiken nemen de inkomsten toe zonder het provisiepercentage te verhogen.

10 Bijlage 4: belangrijkste input parameters rekenmodel

Omvang jaarlijkse garantieverplichtingen:

- 570 mln (567 mln over periode 2005-2014)

Gemiddelde duur dat garanties uitstaan:

- 4,3 jaar (periode 2000-2011)

Omvang uitstaand obligo einde jaar:

- 2150 (jaarlijkse garantieverplichtingen maal gemiddelde duur-1/2 jaar voor einde jaar correctie)

Bruto verliesdeclaraties over obligo:

- Scenario A: 1,70% (Gemiddelde over periode 1993-2008)
- Scenario B: 2,27% (Gemiddelde over periode 1993-2013)

Relatieve verdeling verliesdeclaraties:

- Gevestigd:Starters:Innovatief; 1:1,45:4,2. Gemiddelde over periode 1993-2008.

Percentage afwijzigen en uitwinning zekerheden:

- 17,3% (gemiddelde periode 1993-2014).

Omvang uitvoeringskosten:

- 2 mln gemiddeld (gemiddelde periode 2005-2014)

11 Bijlage 5: De rol van de overheid

Algemeen

De werkgroep heeft zich gebogen over de vraag welke redenen er zijn voor overheidsingrijpen via de BMKB. De keuze om beleid te voeren is het resultaat van een politieke afweging, maar de economische wetenschap draagt kennis aan over de vraag of ingrijpen op een markt naar verwachting welvaartsverhogend is. In het bijzonder gaat het hierbij om de vraag of er sprake is van 'marktfalen', gedefinieerd als kenmerken van de betreffende markt die zorgen dat geen maatschappelijk efficiënte uitkomst kan ontstaan. Een klassiek voorbeeld is een fabriek die de lucht verontreinigt.

Hieraan gerelateerd is een discussie over de definitie van publieke belangen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt dat sprake is van een publiek belangen als de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt²³. Economen zien daarentegen alleen publieke belangen als er sprake is van 'marktfalen'²⁴. In deze paragraaf wordt uitgegaan van de economische benadering. De werkgroep kiest geen positie in het geschetste debat. De reden voor de keuze voor de economische benadering is dat de benadering van de WRR input van politici vereist. De werkgroep heeft echter andersom als taak om politici te informeren over beleidsmogelijkheden.

In de economische benadering wordt uitgegaan van markten. De BMKB betreft de markt voor leningen aan het midden- en kleinbedrijf. De kern van een economische analyse is de 'greenfields' benadering: stel dat de overheid op deze markt niet zou ingrijpen, welke kenmerken van de markt zorgen dan voor uitkomsten die ten koste gaan van de maatschappelijke welvaart? Het identificeren van ongewenste uitkomsten (bijvoorbeeld een dalende kredietverstrekking) is daarbij niet voldoende; centraal staan de eigenschappen van de markt die tot suboptimale resultaten leiden. Het gaat om een analyse van structurele problemen.

De economische benadering is uitgewerkt in de "Calculus van het publieke belang"²⁵ en het boek "Beleidseconomie"²⁶. Daarbij worden vier vormen van 'marktfalen' onderscheiden: marktmacht, externe effecten, publieke goederen en informatieproblemen. Hieronder wordt nagegaan in welke mate deze problemen optreden bij leningen aan het MKB.

Marktfalen

Marktmacht

Vier banken (ABN AMRO, ING, Rabobank en SNS Bank) hebben het grootste deel van de bancaire activa in handen. Als een kredietvraag bij deze vier banken wordt

²³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2000). Het Borgen van Publiek Belang, Rapporten aan de Regering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers.

²⁴ Baarsma, B., en J. Theeuwes (2009). Publiek belang en marktwerking; argumenten voor een welvaarts-economische aanpak, in E. van Damme en M.P. Schinkel (red.) Marktwerking en Publieke Belangen, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2009, KVS, Amsterdam, blz. 23-48. Zie voor een vergelijking van de twee benaderingen Butter, F. den (2011). Marktwerking en het 'hoe' en 'wat' van het publiek belang, Tijdschrift voor Openbare Financiën 43 (2).

²⁵ Teulings, C.N., Bovenberg, A.L., & van Dalen, H.P. (2003). De calculus van het publieke belang. Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.

²⁶ Baarsma, B., Koopmans, C., & Theeuwes, J. (2010). Beleidseconomie: Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen, Amsterdam University Press.

afgewezen, zijn er voor bedrijven in het MKB niet veel alternatieve (bancaire) kredietverleners²⁷. Bovendien worden deze vier banken door de overheid als 'systeembanken' beschouwd. Deze status werkt volgens de Autoriteit Consument en Markt (ACM) nadelig voor de concurrentie: omdat systeembanken een (impliciete) garantie hebben tegen faillissement. Hierdoor kunnen ze zich goedkoper financieren op de kapitaalmarkt dan niet-systeembanken²⁸. Ook kan deze garantie er volgens de ACM toe leiden dat systeembanken meer risico's (kunnen) nemen dan andere banken²⁹. Of er sprake is van marktmacht (bijvoorbeeld schaalvoordelen of andere marktkenmerken) blijkt niet uit de ACM analyse.

De regulering van financiering ziet nu met name op banken, wat te zwaar kan zijn voor nieuwe initiatieven als kredietunies. Om die reden heeft de wetgever onlangs een minder strikt reguleringskader voor deze unies vastgesteld.

De BMKB garandeert leningen van alle banken. Indien en voor zover er sprake is van een ongelijk speelveld op de markt voor MKB financiering, lijkt de BMKB de concurrentieverhoudingen niet te verbeteren (of verslechteren)³⁰. Mogelijk is hier wel sprake van een probleem ('overheidsfalen'; zie hieronder), maar de BMKB vormt hiervoor geen oplossing.

Externe effecten

Bij innovatieve bedrijven (het I-luik in de BMKB) kan sprake zijn van positieve externe effecten in de vorm van kennis-spillovers als gevolg van innovatie. Er bestaan al verschillende andere beleidsinstrumenten die meer direct aansluiten op innovatieve activiteiten dan een kredietgarantie. Zo biedt de WBSO regeling fiscale aftrek bij de (loon)kosten die bedrijven maken voor onderzoek en ontwikkeling. Deze regeling wordt ook gebruikt door het MKB.

Publieke goederen

Leningen aan het MKB zijn een privaat goed. Van publieke goederen is sprake als het niet mogelijk is om gebruikers individueel te laten betalen ('niet-uitsluitbare' goederen, bijvoorbeeld defensie) en/of als het gebruik van de een niet ten koste gaat van de ander ('niet-exclusieve' goederen, bijvoorbeeld een monumentaal gebouw). Deze situaties zijn niet aan de orde bij MKB leningen.

Asymmetrische informatie

Banken winnen informatie in over ondernemers die om krediet vragen zodat zij het kredietrisico kunnen inschatten. Voor banken is het soms relatief kostbaar om de kredietwaardigheid van ondernemers te onderzoeken. Dit kan niet altijd vertaald worden in een hogere risico-opslag, omdat dan de kans op averechtse selectie optreedt. Dit impliceert dat er een kans bestaat dat over bedrijven soms te weinig informatie beschikbaar is om een goed kredietoordeel te kunnen vormen. Dit wijst echter niet automatisch op marktfalen. Het zou immers niet welvaartsoptimaal zijn als deze informatie wel zou worden gecreëerd, als de kosten van het creëren van informatie niet kunnen worden terugverdiend.

Er zijn factoren die financiering van het MKB deels anders maken dan van het grootbedrijf. Voor banken zijn de kosten om de kredietwaardigheid van een MKB-bedrijf in te schatten relatief hoog in relatie tot de renteopbrengst. Dit geldt sterker naarmate het om een kleinere lening gaat. Daarnaast is het voor MKB bedrijven in

²⁷ SER (2014). Verbreding en versterking financiering MKB, Den Haag: Sociaal Economische raad.

²⁸ Volgens de ACM draagt ook het invoeren van de systeembuffer bij aan het verminderen van het faillissementsrisico van een systeembank en daarmee aan het financieringsvoordeel van systeembanken.

²⁹ ACM (2014). Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector, Autoriteit Consument en Markt.

³⁰ De BMKB staat ook open voor niet-banken.

verhouding tot het grootbedrijf relatief duur om informatie op een gestructureerde manier beschikbaar te stellen. Als gevolg daarvan zijn transactiekosten van banken voor het MKB - in verhouding tot de omvang van de lening - hoger dan voor het grootbedrijf.

Onvolledige informatie hoeft echter op zichzelf niet automatisch te wijzen op 'marktfalen'; dat is pas het geval bij asymmetrische informatie die leidt tot averechtse selectie. Boot en Schmeitz geven aan dat er met name sprake is van marktfalen als de onderneming betere informatie heeft over de kwaliteit van haar investeringsprojecten dan de potentiële financier. Zulke informatieproblemen kunnen een efficiënte allocatie van vermogen in de economie verstoren. Het is echter moeilijk om mogelijk marktfalen aan te tonen en de consequenties hiervan empirisch te kwantificeren.³¹

De BMKB tracht dit op te lossen maar sluit niet aan bij de oorzaak van het marktfalen (asymmetrische informatie ten gunste van de kredietvrager³²) maar grijpt aan op het gevolg (de risico's van leningen). De BMKB geeft banken extra zekerheid in geval beperkt onderpand voorhanden is. De vraag kan worden gesteld of een BMKB garantie met een kostendekkende premie vanuit het perspectief van de kredietontvanger op hetzelfde neerkomt als een hogere risico-opslag. Als dat zo is, kan de BMKB ook risicovolle kredietaanvragen uitlokken, net als een risico-opslag. Het risico van wanbetaling wordt door de BMKB niet opgelost, maar deels verplaatst van banken naar de overheid.

Wel kan de overheid mogelijk helpen als er coördinatieproblemen zijn bij het beschikbaar stellen van informatie over het MKB. Hierbij kan gedacht worden aan verslaggevingstandaarden of aan het oprichten van een kredietregister. Het kabinet heeft in het aanvullend actieplan maatregelen aangekondigd om informatie over kredietwaardigheid binnen het MKB te verbeteren en ontsluiten.

Andere motieven voor overheidsingrijpen

Conjunctuurbeleid

Ook stabilisatie van de conjunctuur kan een reden zijn voor overheidsingrijpen. Diverse Westerse landen hebben tijdens de economische crisis overheidsgaranties voor bedrijfskredieten verruimd³³. Conjunctuurstabilisatie kan tevens een positief extern effect hebben op sociale cohesie, omdat (massa)werkloosheid de sociale cohesie kan aantasten. Ook bij een neutrale conjunctuur kan er sprake zijn van baten van meer werkgelegenheid, omdat de waarde van de gecreëerde productie hoger is dan de kosten van 'verloren' vrije tijd³⁴. Dit effect treedt echter alleen tijdelijk op na invoering van een werkgelegenheidsbevorderende maatregel; op termijn ontstaat een nieuw evenwicht op de arbeidsmarkt³⁵.

De BMKB draagt in beperkte mate bij aan conjunctuurstabilisatie. Het betreft – ook rekening houdend met hefboomwerking - kleine bedragen in vergelijking met de

³¹ Boot, W.A., & Schmeits, A. (2004). Imperfecties in de vermogensmarkt en overheidsbeleid. In: Jacobs, B., & Theeuwes, J.J.M. (2004). *Innovatie in Nederland: De markt draalt en de overheid faalt*, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, p. 95-136.

³² Boot en Schmeits (op cit) suggereren dat een vaste (lump sum) vergoeding (subsidie) voor het laten evalueren van initiatieven door banken betere prikkels zou geven.

³³ OECD (2013) *SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises*.

³⁴ Zie Romijn, G., & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, Den Haag: Centraal Planbureau (CPB), p. 66-67. Het verschil tussen bruto loonkosten en netto loon ontstaat door belastingheffing (de 'wig') en is (dus) een vorm van 'overheidsfalen' (zie hieronder).

³⁵ Koopmans, C., & Volkerink, M. (2014). *Zorgen overheidsbestedingen voor extra banen?*, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 30 (1), 40-52.

totale omvang van de economie³⁶, waardoor de stabiliserende werking niet groot is. Verder werkt de BMKB regeling zowel in hoogconjunctuur als in laagconjunctuur stimulerend op investeringen en banen. Wel is de stimulans in laagconjunctuur mogelijk groter; in hoofdstuk 2 bleek dat er in de eerste jaren van de economische crisis meer BMKB garanties werden verstrekt dan in de hoogconjunctuur daaraan voorafgaand (hierbij kan ook verruiming van de regeling een rol hebben gespeeld). Uit gesprekken met deskundigen komt de indruk naar voren dat bedrijven de crisis hebben overleefd mede dankzij de BMKB.

Overheidsfalen

Overheidsingrijpen is niet altijd gewenst als er sprake is van 'marktfalen'. Het is mogelijk dat het 'middel' (overheidsingrijpen) nog meer negatieve gevolgen heeft dan niet ingrijpen en de 'kwaal' ('marktfalen') laten bestaan. In dat geval is er sprake van 'overheidsfalen': inefficiënt ingrijpen door de overheid. Financiering van het bedrijfsleven is in eerste instantie een marktactiviteit. 'Overheidsfalen' kan er toe leiden dat concurrentie op de MKB-kredietmarkt wordt verstoord of dat onrendabele bedrijven te lang blijven bestaan.

Financiering van het bedrijfsleven is in eerste instantie een marktactiviteit. Overheidsingrijpen kan er toe leiden dat concurrentie op de MKB-kredietmarkt wordt verstoord of dat onrendabele bedrijven te lang blijven bestaan. Binnen de BMKB kan het streven naar een hogere kostendekkendheid helpen om ervoor te zorgen dat de overheid alleen bijspringt als de markt niet werkt. Garanties die een subsidie-element bevatten zullen immers ook gebruikt worden in een goed werkende markt, maar naar garanties zonder subsidie is alleen vraag als sprake is van 'marktfalen'.

Overheidsingrijpen kan ook gewenst zijn om de averechtse effecten van ander overheidsingrijpen te corrigeren. Denk hierbij aan de reguleringskosten rond kredietverstrekking, die maken dat transactiekosten voor kleine leningen hoog zijn. Daarom kan het nuttig zijn om te proberen deze kosten te verlagen. Ook kan het nuttig zijn een kredietregister op te zetten. Dit geeft ondernemers de mogelijkheid om een reputatie als goede betaler op te bouwen. Daarnaast maakt ongelijke belasting op vreemd en eigen vermogen het wellicht voor kleine, innovatieve ondernemingen relatief duur om eigen vermogen aan te trekken.

Politieke motieven

Naast de hierboven geschetste inefficiënties kan ook de verdeling van welvaart een reden zijn voor overheidsingrijpen. Zo is de progressiviteit in de inkomstenbelasting erop gericht om herverdeling van rijk naar arm tot stand te brengen. Bij de BMKB kan het gaan om een politieke wens om MKB-ers te helpen of om de werkgelegenheid, productiviteitsgroei en innovatie in het MKB te bevorderen. Mogelijk zijn voor de overheid effecten op het gebied van leefbaarheid, sociale cohesie en werkgelegenheid van bijzonder belang. Zo faciliteert de Amerikaanse overheid MKB-kredieten aan minderheden, vrouwen en veteranen. In de VS speelt ook mee of het krediet werkgelegenheid oplevert en/of ten goede komt aan bedrijvigheid in een achterstandswijk³⁷.

Daarnaast zijn er 'bemoeigoederen': zaken waarvan de overheid het gebruik wil bevorderen (fietsen) of ontmoedigen (ongezonde voeding). Het 'bemoeigoederen' motief lijkt bij leningen aan het MKB niet aan de orde.

³⁶ Het gegarandeerde bedrag betreft volgens de OECD (2013) in Nederland 0,4% van het bbp.

³⁷ SER (2014), p. 40.

Conclusie

Er zijn bij het financieren van het MKB mogelijk economische redenen voor een mogelijke rol voor de overheid, maar de BMKB sluit niet optimaal bij die redenen aan. Asymmetrische informatie kan een belemmerende factor zijn bij leningen aan het MKB. Empirisch zijn dergelijke problemen moeilijk aan te tonen. De BMKB neemt niet de oorzaak weg (asymmetrische informatie) maar grijpt aan op het gevolg (de risico's van leningen). Innovatie wordt al bevorderd met andere beleidsinstrumenten die specifiek op innovatieve activiteiten zijn gericht. Daarnaast zijn er stabiliserende effecten van de BMKB op de conjunctuur, maar deze effecten zijn klein op macro-economisch niveau. Los van deze economische afwegingen kan een politieke wens om MKB-ers te steunen in de toegang tot financiering een reden vormen om leningen met de BMKB te garanderen.

12 Bijlage 6: Consultatie

12.1 Algemeen

Het concept rapport is ter consultatie aangeboden aan ABN AMRO, ING en de Rabobank. Deze bijlage bevat de reactie op de consultatie door de Nederlandse Vereniging van Banken en de algemene reactie van de werkgroep.

Tot slot is ook gesproken met de professor Boot (UvA) en professor Duffhues (UvT) voor een onafhankelijke expertduiding van de rol van de BMKB bij kredietverlening. Een samenvatting van beide gesprekken is in de bijlage opgenomen.

12.2 Banken

De werkgroep BMKB is de Werkgroep MKB van de Nederlandse Vereniging van Banken dankbaar dat zij de tijd en moeite hebben genomen te reageren op het geconsulteerde concept. De werkgroep heeft het commentaar van de NVB en betreffende banken waar zij dat waardevol achtte overgenomen. Een specifiek punt is als extra aanbeveling opgenomen in het rapport. Dit betreft de suggestie van de NVB om de te betalen premie te spreiden over de looptijd van de lening.



Simon Zwagemakers
Adviseur Zakelijke Dienstverlening
t + 31 20 55 02 804
m +31 6 81 10 02 53
e zwagemakers@nvb.nl

Datum 17 juni 2015
Referentie BR2401

Betreft: concept rapport werkgroep evaluatie van de Borgstelling
MKB-kredieten

Geachte heer De Haas, beste Dave,

Met veel interesse heeft de Werkgroep MKB van de Nederlandse Vereniging van Banken kennis genomen van het concept rapport van de ambtelijke werkgroep die op verzoek van de ministers van Financiën en Economische Zaken de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB) heeft geëvalueerd. De BMKB is één van de oudste en meest effectieve overheidsregelingen in Nederland. De regeling is een belangrijke stimulans voor ondernemerschap en levert een blijvende bijdrage aan economische groei door de toegang tot financiering voor het MKB te vergroten.

Voor een beter toekomstbeeld voor ondernemers die een steun in de rug kunnen gebruiken, is het van belang dat de BMKB een stabiel en langdurig karakter heeft. Banken denken vanuit hun ervaring en expertise op het gebied van financiering daarom graag mee over de toekomst van de regeling. De Werkgroep MKB maakt dan ook dankbaar gebruik van de gelegenheid om commentaar te leveren op het concept rapport. In aanvulling op de opmerkingen in het document zelf (zie bijlage) willen wij middels dit schrijven graag een aantal zaken benadrukken.

De BMKB: doeltreffend en doelmatig

Het doet de werkgroep deugd om te zien dat zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van de BMKB wederom wordt bevestigd en dat enkel bedrijven een borgstelling ontvangen, die daar volgens de doelstelling van de regeling ook voor in aanmerking komen. Dit sluit aan bij eerdere conclusies waaronder die van Carnegie Consult uit augustus 2014. Banken hebben bewezen de regeling prudent en in de juiste gevallen in te zetten. Ook in geval van afwikkeling zijn er geen feitelijke bevindingen dat banken onzorgvuldig te werk gaan en het gezamenlijke belang van overheid en bank uit het oog verliezen. Theoretische aannames in het rapport over mogelijk ongewenste prikkels en uiteenlopende financiële belangen in de huidige opzet van de regeling kan de werkgroep dan ook niet plaatsen.

Beschikbaar overheidsbudget

Terecht wordt in het rapport stilgestaan bij de politieke wens en motivatie om MKB-ers te helpen in het belang van de economie. Dit is ook altijd het uitgangspunt geweest van de regeling. Het is daarbij van belang om te beseffen dat in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) de BMKB nooit kostenneutraal is opgezet en een zeker subsidie-element bevat. Jaarlijks wordt een bepaald budget beschikbaar gesteld voor de uitvoeringskosten en verliesdeclaraties. Als de politiek en overheid inderdaad toegevoegde waarde zien in het ondersteunen van het MKB bij het aantrekken van financiering, gaat dit wat de werkgroep betreft ook gepaard met enige kosten. Uiteraard moeten die kosten binnen redelijke en acceptabele grenzen blijven.

De banken hebben, niet in de laatste plaats in de eigen boeken, geconstateerd dat de verliezen de laatste jaren sterk zijn opgelopen. Daarbij zijn de verliezen voor de banken een veelvoud van die van de overheid, zoals is gebleken uit het eerder genoemde onderzoek van Carnegie Consult. Wij zien hier een sterk verband tussen de opgelopen verliezen en de diepe en langdurige economische crisis die vooral het kleinbedrijf zwaar heeft getroffen. Nu het herstel van de economie zich weer aandient zien banken de komende jaren de kredietvraag toenemen en zullen naar onze verwachting de kredietverliezen afnemen. Juist onder deze omstandigheden zien wij een belangrijke rol weggelegd voor de inzet van de BMKB. Gezien het belang van het MKB voor de Nederlandse



economie zouden wij willen bepleiten dat de overheid bereid blijft een zeker bedrag op haar begroting te reserveren voor het opvangen van verliezen en dat niet noodzakelijkerwijs gestreefd wordt naar kostenneutraliteit.

Verbetering kostendekkendheid

De werkgroep heeft met veel interesse de verschillende economische en kostendekkendheid scenario's en de daarbij horende verwachte financiële resultaten bestudeerd. Hoewel aanpassing van de regeling ten koste zal gaan van de effectiviteit, het bereik en de inzet van de regeling, onderkent de Werkgroep MKB van de NVB de noodzaak om de modaliteit van de BMKB meer aan te passen aan de financieringspraktijk van nu. Wij zien hiertoe ook mogelijkheden.

Concreet deelt de werkgroep de mening dat gekeken moet worden naar sluiting van het innovatieluwk. Daarbij speelt mee dat voor de financiering van innovatie ook andere, meer specifieke regelingen bestaan en dat in veel gevallen risicokapitaal zich beter leent voor financiering van innovatie dan bancaire kapitaal. Daarnaast kan gedacht worden aan het spreiden van de te betalen garantiepremie over de looptijd van de regeling. Deze mogelijkheid is niet genoemd in het rapport maar verdient zeker aandacht. Momenteel wordt deze volledig upfront betaald en is dit voor veel ondernemers een zware last. Door de premie te spreiden en eens per jaar of kwartaal te incasseren zien wij ook mogelijkheden de totale premie licht te verhogen zonder dat dit direct voelbaar is voor de ondernemer. Wij wijzen er echter wel op dat de premie in 2013 reeds met gemiddeld 20% is verhoogd en dat de ruimte voor een verdere premieverhoging beperkt is.

Relevantie informatie-asymmetrie

Tot slot onderkent de werkgroep dat asymmetrische informatie het voor banken lastig maakt om de kredietwaardigheid van een onderneming in te schatten. Desalniettemin wil de werkgroep opmerken dat dit gegeven geen rol speelt bij het wel of niet inzetten van de BMKB. Het expliciet benoemen van het bestaan van een informatieprobleem in dit rapport vindt de werkgroep dan ook niet relevant. Momenteel wordt in andere trajecten (o.a. SBR Plus) gewerkt aan oplossingen om de informatiekloof te verkleinen en de werkgroep stelt voor om het rapport te richten op de daadwerkelijke reden achter de inzet van de BMKB: het gebrek aan zekerheden die een onderneming kan verlenen aan de financierende bank.

Zeker nu de economie aantrekt mag gebrek aan financiering geen groeibreker zijn. De BMKB heeft bewezen een doelmatig en doeltreffend instrument te zijn om toegang tot financiering te bewerkstelligen. Banken en overheid moeten samen hard werken aan de efficiëntie van de BMKB om er voor te zorgen dat er ook in de toekomst voor goede ondernemingsplannen altijd passende financiering beschikbaar is. De Werkgroep MKB is graag bereid haar opmerkingen en aanbevelingen bij het rapport nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Namens de Werkgroep MKB,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Simon Zwagemakers".

Simon Zwagemakers
Adviseur Zakelijke Dienstverlening

12.3 Onafhankelijke expertduiding

Samenvattend commentaar Professor Boot (UvA)

Elk land heeft faciliteiten voor kredietverlening aan het MKB op basis van de inschatting is dat er fricties zijn voor kleine bedrijven om vermogen aan te trekken en een gepercipieerd belang dat dergelijke steun goed is voor de economie als geheel. Cruciaal is dat er linksom of rechtsom een inschatting is dat de dynamiek en het groeivermogen van de economie als geheel gebaat is bij steun aan het MKB.

Kleine bedrijven hebben relatief hoge transactiekosten, mede omdat het bankwezen zich steeds meer richt op harde gegevens om te beoordelen of krediet verstrekt wordt. Kleine bedrijven hebben deze harde gegevens moeilijker beschikbaar. Daarnaast gaat het om relatief kleine ondernemingen die daardoor minder lucratief zijn voor een bank. Er is daarmee reden voor een overheidsregeling voor kleinere kredieten.

Bij het vormgeven van een regeling is het economisch gezien verstandig de regeling symmetrisch met de bank vorm te geven zodat het risico-acceptatiepunt van de bank niet verandert. Een parallelle risicoverdeling is belangrijker dan het volledig marktconform maken van de risicopremie. En te lage premie is in wezen een soort vaste vergoeding voor gemaakte kosten. Bij een kostendekkende premie blijft de regeling aantrekkelijk omdat de bank profiteert van de risicopremie die niet aan de overheid toevalt.

Het advies is pragmatisch om te gaan met de regeling en niet te veel aan de structuur van de regeling te veranderen, tenzij noodzakelijk. Het gevaar is in een academische discussie te komen terwijl allerlei ander factoren van belang zijn voor hoe een regeling werkt en hoe er gebruik van wordt gemaakt. De regeling wordt momenteel goed benut, eventuele grotere aanpassingen kunnen ongewenste benuttingseffecten te weeg brengen. Advies aan de werkgroep is om te proberen te achterhalen waarom de regeling de afgelopen jaren meer verlieslatend is. Mogelijk wordt vanwege de crisis de regeling anders gebruikt dan in voorgaande jaren. Inzicht in het gebruik kan nuttige inzichten geven in hoe de banken de BMKB toepassen en of aanpassingen in de regeling nodig zijn.

Samenvattend commentaar professor Duffhues (UvT).

De oorzaak van het ontstaan van financieringsproblemen ligt primair bij de ondernemingen zelf die geen zeggenschap wensen te delen. Daardoor trekken zij te weinig eigen vermogen aan. Hun financieringsstructuur is suboptimaal. De overheid zou het roer moeten wenden met stimuli voor de aantrekking van meer eigen vermogen (denk aan Tante Agaatleningen) om dit beeld te corrigeren. Vaak blijkt dat de analyse wordt toegespitst op de aanbodzijde van de markt met verwaarlozing van de vraagzijde. Dit is onjuist: het gaat primair om een bedrijfseconomisch probleem. Uit het conceptrapport van de werkgroep blijkt dan op blz. 16 dat de solvabiliteit van ondernemingen met BMKB veel lager is dan van niet-BMKB-ondernemingen. Dat is een ernstige tekortkoming zoals in de financieringstheorie wordt onderwezen. Die lage solvabiliteit maakt het begrijpelijk dat banken dergelijke BMKB-ondernemingen karakteriseren als financieel zwak. Het curieuze is nu dat wanneer de overheid borg staat voor bankkrediet de hoeveelheid vreemd vermogen verder toeneemt en de solvabiliteit dus nog zwakker wordt. Die handreiking is dus als vertrekpunt heel onlogisch, eigenlijk inconsistent. Dit leidt ertoe om vraagtekens te plaatsen bij het bestaan van deze regeling. Zij zou beter kunnen worden vervangen door een regeling waarbij de solvabiliteit juist wordt opgekrikt zodat een

meer defensieve (meer optimale) solvabiliteit wordt gecreëerd. Te overwegen valt om een dergelijke transitie zo snel mogelijk te doen ingaan in de toekomst. Niet nog meer kredieten maar meer eigen vermogen zou de leuze voor de overheid moeten zijn.

Dat banken geen kredieten verlenen aan zwakke ondernemingen is geen marktfalen zoals vaak wordt gedacht.

Als de overheid na een extreme crisis via een Borgstellingsregeling de investeringen wil ophogen is dat macro-economisch verdedigbaar. Zij verleende ook staatssteun aan enkele grootbanken. Bovendien waren de kosten daarvan veel hoger dan van de BMKB-regeling

De overheid moet dat zolang de regeling nog blijft bestaan wel beter inrichten door meer risico-afhankelijke premie te eisen. Dat gebeurt nu niet. Dat is bedrijfseconomisch gezien onaanvaardbaar.