

Bijlage 8 - TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Inleiding

Beschrijving regeling en voorgestelde wijzigingen

Sinds 2009 biedt de regeling Garantie Ondernemingsfinanciering (hierna: GO-regeling) 50% staatsgarantie op leningen¹ en bankgarantiefaciliteiten² vanaf € 1,5 miljoen tot € 150 miljoen per onderneming. Het doel van de GO-regeling is kredietverlening aan het midden- en grootbedrijf te stimuleren, die zonder garantie niet, gedeeltelijk of slechts moeizaam tot stand zou komen. Voorwaarden zijn dat de onderneming (in de kern) gezond is en er sprake is van voldoende continuïteits- en rentabiliteitsperspectief en 'fresh money' (ofwel investeringen die een economische waarde bevatten). De GO-regeling is zo ingericht dat de garantie geen staatssteun bevat.

Door de GO staatsgarantie wordt het risico voor geaccrediteerde non-bancaire financiers (te weten: participatiemaatschappijen en informal investors) of banken op de te verstrekken bedrijfsfinanciering gereduceerd. Dit vergroot de mogelijkheden voor deze groep van financiers om te voorzien in de financieringsbehoefte van het Nederlandse bedrijfsleven. De GO-regeling is kostendekkend wat een Europese staatssteunregel vereiste is voor de regeling. In het geval van een crisis is de GO middels deze verlenging tevens van grote waarde om te voorkomen dat de verstrekking van kredieten aan het bedrijfsleven die in de kern gezond zijn stopt i.v.m. hogere risico's. Een eventuele verhoging van het garantiëplafond zal dan ook opnieuw worden gewogen op nut en noodzaak, maar het uitgangspunt bij de besluitvorming hierover is in principe positief. Bij een dergelijke verhoging is wel het gebruikelijke formele proces van een nieuw toetsingskader en verwerking in de begroting van toepassing.

Het voorliggend Toetsingskader is naar aanleiding van een in 2025 uitgevoerde GO beleidsevaluatie 2019-2023³ tot stand gekomen. Dit beleidsevaluatieonderzoek is in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat door SEO Economisch Onderzoek (SEO) en Dialogic uitgevoerd. In deze beleidsevaluatie is de GO-regeling vorig jaar op de financiële resultaten als doelmatig geëvalueerd (cumulatieve opbrengsten zijn hoger dan de cumulatieve kosten). Op doeltreffendheid scoort de regeling echter laag door het lage gebruik van de regeling. Dit onderstreept het vraag gestuurde karakter van deze garantieregeling. In het evaluatieonderzoek zijn daarom een aantal beleidsopties als aanbevelingen geschetst voor de GO.

Een aanbeveling betreft naast geaccrediteerde bancaire ook geaccrediteerde non-bancaire financiers toe te laten. In de huidige GO-regeling hebben enkel geaccrediteerde banken toegang tot de GO. Private kredietverstrekking door non-bancaire financiers speelt echter een steeds belangrijkere rol in de kredietverleningsmarkt waardoor een verruiming voor deze groep van non-bancaire financiers een logische interventie op de GO-regeling is. Non-bancair is als verstrekker van financieringen regelmatig dan ook betrokken binnen maatwerkcasuïstiek die voor steun bij de overheid aankloppen. Een garantstelling biedt daarbij uitkomst omdat de financiering door de (non-)bancaire financier anders niet of moeilijker tot stand komt. Een andere aanbeveling die wordt doorgevoerd betreft de regeling te continueren zodat deze ten tijde van crisissituaties snel is in te zetten wat middels dit aangepaste Toetsingskader nu geschiedt. Daarnaast onderschrijft het Regeerakkoord⁴ het nut en de noodzaak van garantieregelingen en worden deze doorgezet. Tot slot zijn de aanbevelingen in samenhang met de verkregen Interdepartementale Beleidsonderzoek Bedrijfsfinanciering (IBO; jun 2024)⁵ uitkomsten bezien. Het IBO onderzocht de doeltreffend- en doelmatigheid van alle bedrijfsfinancieringsregelingen van het Rijk. Het IBO adviseerde om te extensiveren op de GO. Middels de verlaging van het garantiëplafond van EUR 400 mln. naar EUR 300 mln. wordt hier opvolging aangegeven.

¹ titel 3.13 in de Regeling Nationale EZK- en LNV-subsidies, "RNES".

² titel 3.14 in de RNES.

³ [Evaluatie GO, GO-C en GO ETFF | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁴ [Regeerakkoord 2026-2030](#)

⁵ [Kies voor baten - IBO Bedrijfsfinanciering | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Sinds eind april 2020 tot juni 2022 was er een GO-coronamodule (GO-C), voor ondernemingen die liquiditeitsproblemen ondervinden als gevolg van de coronacrisis. De GO-C bood 90% staatsgarantie op bancaire leningen aan het mkb (<250 fte) en 80% op bancaire leningen aan grotere bedrijven (>250 fte). Bij de GO-C is wel sprake van -door de EU goedgekeurde- staatssteun. De GO-C regeling verliep eind 2022. Er worden geen nieuwe garanties afgegeven en enkel op de bestaande garantie overeenkomsten kan nog een ontvangst of uitgaven materialiseren.

Probleemstelling en rol van de overheid

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

De GO-regeling is in 2009 in het leven geroepen als reactie op de kredietcrisis. Grootbanken verwerkten omvangrijke verliezen terwijl zij tegelijkertijd moesten voldoen aan aangescherpte kapitaalvereisten onder Basel III. Het gevolg was een forse verkrapping van de kredietverlening aan het midden- en grootbedrijf. De GO (garantie-regeling) bood een oplossing om kredietverstrekking aan midden- en grootbedrijven te verbeteren. Kabinet-Rutte II heeft de regeling in 2012 structureel gemaakt, als vast onderdeel van het financieringsinstrumentarium.

De beleidsevaluatie van SEO en Dialogic (2019–2023) stelt vast dat de oorspronkelijke grondslag voor het bestaan van de GO-regeling grotendeels is weggevallen. Nederlandse banken zijn ruim gekapitaliseerd en gezonde midden- en grootbedrijven kunnen doorgaans voldoende krediet verkrijgen. Het dalende gebruik van de regeling in recente jaren bevestigt dit beeld. Dat maakt herbezinning op de inzet van de GO noodzakelijk.

De evaluatie wijst namelijk op een nieuwe en urgente toegevoegde waarde. Investerings in maatschappelijk waardevolle projecten genereren baten die verder reiken dan de investerende onderneming alleen. Financiers prijzen deze positieve externaliteiten echter niet in hun kredietbeslissingen in. Het gevolg is dat maatschappelijk noodzakelijke investeringen structureel achterblijven. Dit is een klassiek marktfalen dat overheidsinterventie rechtvaardigt. Door de GO expliciet ook open te stellen voor financieringen met maatschappelijke meerwaarde zoals op het gebied van duurzaamheid, nationale veiligheid of strategische autonomie wordt dit gat gedicht.

Daarnaast heeft de coronacrisis een tweede bestaansrecht van de GO aangetoond: het belang van een beschikbare garantieregeling om kredietverlening tijdens economische schokken op peil te houden. De aangepaste GO-regeling vervult daarmee ook een structurele bufferfunctie in het financiële stelsel doordat deze in crisissituaties in te zetten is.

Ten slotte is de regeling bewezen doelmatig. De marktconforme premieontvangsten compenseren de uitbetalingen op verliesgaranties: de GO is kostendekkend (dit is een Europese staatssteunregel vereiste voor dit instrument).

Dit toetsingskader voorziet in verschillende aanbevelingen om de GO-regeling beter aan te sluiten aan een veranderende financieringsmarkt waarin private kredietverlening door non-bancaire financiers steeds meer haar intrede doet. De toegangsverruiming naar non-bancaire financiers speelt op deze aanbeveling in. Ten tweede blijft de GO middels deze verlenging beschikbaar waarmee het als crisisinstrument is te gebruiken.

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

De overheid wil met de GO een oplossing bieden om de hiervoor geschetste ontwikkelingen te ondervangen. In theoretische zin is de GO-regeling gelegitimeerd door het bestaan van positieve externaliteiten. Er is sprake van positieve externaliteiten als ondernemingen met een GO-financiering dankzij hun investeringen voordelen genereren voor andere ondernemingen (en ook consumenten), bijvoorbeeld in de vorm van kennis, economische veiligheid of meer omzet en werkgelegenheid, zonder dat die gefinancierde ondernemingen zich al die gecreëerde waarde ook daadwerkelijk kunnen toe-eigenen. Deze voordelen zijn maatschappelijk wenselijk en zijn daarom een reden om

een garantieregeling als de GO in stand te houden. Dit zal per geval/aanvraag worden beoordeeld aan de hand van de drie hoofdvorausen die de GO-regeling kent (zie alinea 1 op pagina 1).

Vanuit overheidsperspectief kent de GO een aantal additionele voordelen, zoals de relatieve eenvoud, het feit dat de GO kostendekkend is (en dus zoals vereist door de EC geen staatssteun behelst) en dat er een instrument klaarstaat dat kan worden ingezet bij crisissituaties.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:
 - a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of
 - b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.

Ja voor zowel a) als voor b).

De GO-regeling draagt bij om ondernemingen met kwalitatief goede plannen aan financiering te helpen die anders niet of in onvoldoende mate aan financiering zouden zijn gekomen. Per saldo is de beschikbaarheid van financiering voor ondernemingen met een financieringsbehoefte toegenomen. Dit komt in de eerste plaats door het ontwerp van de GO-regeling zelf, die maakt dat de regeling in de meeste gevallen alleen wordt toegepast als daar noodzaak toe is.

De marktconforme provisiestructuur van de GO geeft een prikkel aan geaccrediteerde financiers om bij verdere groei, bewezen resultaten of een herstel van de financiële markten, nieuwe verstrekking weer zelf ter hand te nemen. Financiers dragen hun behaalde rentemarge over het gegarandeerde deel van de financiering immers grotendeels af aan de Staat als garantieprovisie.

De GO is anders van opzet dan de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB), mede omdat de BMKB een first loss-regeling is. Dit betekent dat de opbrengsten bij een eventuele uitwinning bij de BMKB eerst naar de financier gaan, en alleen wat resteert aan de Staat toekomt. Bij de GO deelt de Staat naar gelijkwaardige rato met de financier in de zekerheden (50/50) in geval van een faillissement. Daarnaast biedt de BMKB een staatsgarantie op kredieten tot maximaal € 1,5 mln. en de GO biedt een staatsgarantie op kredieten vanaf € 1,5 mln. tot € 150 mln. per onderneming (maximum garantie bedraagt € 75 mln.). De GO en de BMKB zijn derhalve complementair qua financieringsbedrag segment. De BMKB richt zich op het micro-, klein- en middenbedrijf en de GO-regeling op het midden- en grootbedrijf.

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

Dit gebeurt niet, het betreft een verlenging en de € 300 mln. garantieruimte is reeds beschikbaar op de EZK-begroting. EZK kent verschillende instrumenten (zowel garanties als leningen) die zich richten op bedrijfsfinanciering. Naast de GO-regeling is de BMKB-regeling de enige garantieregeling die zich ook richt op vreemd vermogen financiering.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:
 - a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?
 - b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
 - c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

In de onderzoeksperiode 2019-2023 is met GO-garantie aan 316 ondernemingen voor € 2,8 miljard aan krediet verstrekt. In de afgelopen jaren (2015-2025) bedroeg het jaarlijkse garantieplafond € 400 miljoen en dat is ook de begrotingsraming voor het komende jaar. In 2018 is door de EU vastgesteld dat de GO-regeling geen staatssteun bevat. De van de banken ontvangen

garantieprovisies dekken de verliesdeclaraties en de uitvoeringskosten van de regeling. De GO-regeling is kostendekkend. Sinds 2018 heeft de GO € 21 mln. aan schade uitgekeerd tegenover € 44 mln. ontvangsten.

Vanaf 1 juli 2026 bedraagt het jaarlijkse garantieplafond van de GO € 300 mln.

6. Welke risico-beheersende en risico-mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?
7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risico-beheersende en risico-mitigerende maatregelen van Rijk?

Antwoord op vragen 6 en 7: De werkwijze van de GO-regeling is dat, als een geaccrediteerde financier bij de financiering van een onderneming de GO-regeling wil toepassen, deze geaccrediteerde financier daarvoor een aanvraag met alle onderliggende bedrijfsinformatie en kredietdocumentatie ter goedkeuring voorlegt aan RVO. Dit is van belang om te kunnen bepalen of een GO-aanvraag in aanleg past bij het doel en voorwaarden van de regeling. Indien zo, wordt de aanvraag vervolgens door een adviseur van RVO als eerste getoetst op formele en inhoudelijke aspecten, en vervolgens getoetst en beoordeeld door de Adviescommissie Kredietcommissie GO (KC GO). De leden van de KC GO (zijn door de minister van Economische Zaken en Klimaat ingesteld) zijn externe onafhankelijke deskundigen. Zij hebben, net als de adviseurs van RVO, een ruime ervaring op het gebied van zakelijke kredietverlening, krediet- en risicobeoordeling van mkb en grootbedrijf, ook in situaties van herstructurering.

Belangrijke GO-voorwaarden zijn dat een onderneming (in de kern) gezond is, een voldoende rentabiliteits- en continuïteitsperspectief moet hebben en de GO alleen kan worden ingezet als sprake is van 'fresh money'(dat bestaande schulden niet onder de GO kunnen worden gegarandeerd). Tevens is het uitgangspunt dat er de afgelopen 12 maanden geen overmatige onttrekkingen hebben plaatsgevonden door de aandeelhouders van een onderneming en dat er naar vermogen een voldoende mate van commitment aanwezig is van de aandeelhouders.

Financiers zijn zeer bepalend bij het risicobeheer; zij lopen immers voor een deel zelf risico op de verstrekte kredieten. Bij de reguliere GO-regeling bedraagt dit 50%. De toegelaten financiers onder de GO zullen daarom de kredietwaardigheid van de ondernemingen conform professionele standaarden beoordelen. Zij dienen, net als bij iedere andere financiering die ze verstrekken, (tijdig en) adequaat actie te ondernemen als dat nodig is. Financiers moeten daarbij niet alleen voldoen aan hun eigen beleid en voorschriften (bijv. toezicht door DNB) maar zijn ook vooraf geaccrediteerd door RVO om gebruik te kunnen maken van de GO-regeling. De financiers spannen zich in (op "best effort" basis) om zekerheden ten behoeve van GO-leningen te vestigen voor zover deze beschikbaar zijn. De financier heeft de regie over eventuele herstructurering en/of uitwinning van eventuele bestaande en nieuwe zekerheden.

Per halfjaar wordt door RVO in beeld gebracht welke risico's aan de portefeuille met GO-leningen kleven. Bij de behandeling binnen het GO-team van RVO en in de KC GO wordt getoetst en beoordeeld of de door financier bepaalde prijsstelling het risico adequaat reflecteert. Op basis van de rating van de onderneming vindt de feitelijke beoordeling plaats van het risico en het rendement.

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

De financiers beprijzen GO-leningen conform hun eigen rating- en risicomodel. De Staat ontvangt hiervan een garantieprovisie naar rato van het garantiepercentage (50% bij reguliere GO-leningen). De reguliere GO-regeling bevat geen staatssteun en is kostendekkend. Het in rekening te brengen provisiepercentage is afhankelijk van het risicoprofiel van de onderneming waarvoor een GO wordt ingepast.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er is een risicovoorziening voor de GO ingesteld. De omvang van de risicovoorziening is ultimo 2025 € 53.5 mln. De risicovoorziening wordt ingezet voor de verevening van premieopbrengsten en verliesdeclaraties over de jaren. Jaarlijks wordt het saldo van de provisieontvangsten en de verliesdeclaraties gestort in of onttrokken aan de risicovoorziening.

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

De nieuwe horizonbepaling voor de GO-regeling is 1 juli 2031.

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

De uitvoering wordt gedaan door RVO. De totale uitvoeringskosten van de GO-regeling, inclusief GO-C, worden geschat op ca. € 1 mln. per jaar.

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

De GO-regeling wordt eens in de vijf jaar geëvalueerd. De eerstvolgende evaluatie is naar verwachting in 2030 beschikbaar.