

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Conform het beleidskader risicoregelingen (dat onderdeel uitmaakt van de begrotingsregels 2018-2021) vindt besluitvorming over een nieuwe risicoregeling (garantie, lening en achterborgstelling) en/of aanpassing van een bestaande risicoregeling plaats aan de hand van het «Toetsingskader Risicoregelingen». Na besluitvorming in de ministerraad wordt het toetsingskader verstuurd aan het parlement.

Inleiding

Naar verwachting zullen zonder ingrijpen in de kern gezonde bedrijven als gevolg van een te hoge schuldenlast in combinatie met liquiditeitstekorten alsnog de coronacrisis niet overleven. Ondernemers in zwaar weer kunnen vanaf 1 januari 2021 gebruik maken van de Wet homologatie onderhands akkoord (WHOA). Het ingangscriterium bij de WHOA is dreigende insolventie, dat wil zeggen dat de onderneming in een toestand moet verkeren waarin het redelijkerwijs aannemelijk is dat de onderneming niet met het betalen van zijn schulden zal kunnen voortgaan. De WHOA maakt het mogelijk om een akkoord (over schuldherstructurering) – waarmee niet alle schuldeisers instemmen (mits minimaal een meerderheid in een klasse van schuldeisers ermee instemt) – voor homologatie door de rechter voor te leggen.

Na een schuldsanering zullen veel bedrijven financiering behoeven om het bedrijf te kunnen voortzetten resp. opbouwen. Het TOA-krediet is bedoeld voor mkb-bedrijven die met een WHOA-akkoord financieel gezond kunnen worden en waarvan aannemelijk is dat ze in de toekomst voldoende levensvatbare activiteiten kunnen ontplooiën.

Probleemstelling en rol van de overheid

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

Mkb-bedrijven worden hard geraakt door de coronacrisis. Veel ondernemers hebben een significant omzetverlies omdat ze hun deuren moeten sluiten en/of niet meer kunnen leveren aan klanten.

Veel lasten en kosten – zoals belastingen, huur, betalingen aan leveranciers, banken – zijn opgeschort en vooruitgeschoven. Hierdoor hebben bedrijven het omzetverlies tijdelijk kunnen opvangen, zijn grote liquiditeitstekorten doorgaans uitgebleven, maar hierdoor loopt de schuldenpositie van bedrijven fors op. De volle impact van verliezen komt hier door vertraagd tot partijen. De meeste kleine mkb-ondernemers hebben weinig financiële reserves die de afgelopen periode vaak al zijn benut.

De liquiditeitstekorten zullen bovendien, op het moment dat bedrijven alsnog de opgeschorte en vooruitgeschoven lasten en kosten moeten gaan betalen, enorm stijgen. Het gaat met name om de bedrijven in zwaar getroffen sectoren, zoals horeca, detailhandel, cultuur en recreatie.

Deze mkb-bedrijven kunnen worden geholpen met schuldherstructurering (gedeeltelijke kwijting van schulden en/of betalingsuitstel) en hebben daarnaast tijdelijk extra liquiditeit/werkkapitaal nodig om het bedrijf voort te zetten en op te bouwen. Het gaat naar schatting om ca. 2.000 bedrijven die een TOA-krediet van gemiddeld €75.000,- nodig zullen hebben.

De WHOA is gericht op het voorkomen van een dreigend faillissement van de onderneming die na een herstructurering weer financieel gezond kan worden. Een schuldenaar komt voor herstructurering in aanmerking als deze verkeert in een toestand waarin het redelijkerwijs aannemelijk is dat hij niet met de betaling van zijn schulden zal kunnen voortgaan. Schuldeisers worden gestimuleerd om in te stemmen met een redelijk voorstel voor een akkoord (dat wil onder andere zeggen de schuldeisers erbij gebaat zijn, in vergelijking tot een faillissement, en er dus niet op achteruit gaan) en daarmee een substantiële “haircut” op hun vorderingen en/of een uitstel van betalingen, wetende dat ze anders alsnog tijdens de WHOA-procedure kunnen worden gedwongen door de rechter.

De herstructurering van de tijdens de coronacrisis opgelopen schuldenberg vindt met een WHOA-akkoord snel, efficiënt en eerlijk plaats. Met een gerichte sanering van de schulden door een WHOA-akkoord kan een bedrijf op een financieel gezonde wijze worden voortgezet. De WHOA biedt ook de mogelijkheid om lopende overeenkomsten die voor de schuldenaar te zware financiële lasten met zich meebrengen in het akkoord te betrekken, zoals bijvoorbeeld een huurovereenkomst. De ondernemer kan zijn contractspartij een voorstel doen tot wijziging of beëindiging van die overeenkomst. Stemt de wederpartij daar niet mee in, dan kan de ondernemer de overeenkomst na de homologatie van het akkoord met toestemming van de rechter eenzijdig opzeggen.

Wel is daarbij essentieel dat een ondernemer beschikt over werkkapitaal om zijn bedrijfsvoering in de tussentijd (tijdens de WHOA-procedure) en na de WHOA-procedure te kunnen voortzetten. De ondernemer behoudt tijdens het WHOA-traject het beheer en de beschikking over zijn vermogen en de WHOA biedt hem ook voorzieningen, zoals de afkondiging van een afkoelingsperiode, en het recht om de bedrijfsmiddelen en voorraden te kunnen blijven gebruiken etc.

Het TOA-krediet zorgt voor/draagt bij aan het benodigde werkkapitaal voor de doorstart/opbouw van het bedrijf. Het gaat bij het TOA-krediet vrijwel uitsluitend om financieringsdoelen die zien op toekomstige activiteiten.

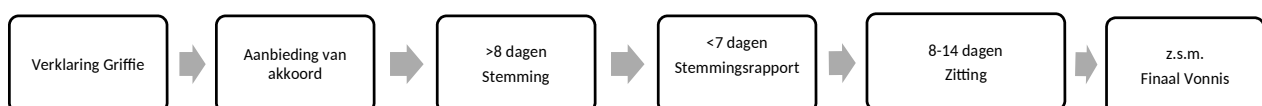
Een WHOA-procedure brengt ook kosten voor bedrijven mee (verplichte procesvertegenwoordiging, griffierechten, juridische en financiële advieskosten) waardoor de ondernemer minder financiële middelen overhoudt voor de uitvoering van het akkoord. Daarom kan de ondernemer in het kader van het TOA-krediet verzoeken om een vergoeding voor deze kosten achteraf, tot een maximumbedrag van €35.000,-. Hiermee krijgt hij dan weer extra werkkapitaal om zijn bedrijf na de totstandkoming van het akkoord voort te zetten.

De funding voor de verstrekking van de TOA-kredieten zal op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst worden verstrekt aan Qredits (onbalance) die als non-bancaire financier de aanvragen voor het TOA-krediet gaat beoordelen en verstrekken voor risico van de Staat. Qredits zal de benodigde waarborgen (zoals gescheiden administratie, eigen beoordelingsproces en -vereisten, apart label in de jaarrekening en aparte periodieke verantwoordingsrapportages) in acht nemen.

De ondernemer dient bij de voorlegging van het akkoord aan de schuldeisers in het kader van een WHOA-procedure allerlei informatie aan te hechten, onder andere een gestaafde staat van alle baten en lasten; aard, omvang en oorzaak van de financiële problematiek; welke herstructureringsmaatregelen worden getroffen en hoe de maatregelen bijdragen aan een oplossing; hoeveel tijd het vergt om deze maatregelen uit te voeren etc. Dit geeft, naast de intensieve beoordeling door Qredits (onder andere beoordeling door een bedrijfsadviseur van het herstructureringsplan, het bedrijf en de ondernemer), een zo reëel mogelijk beeld van de overlevingskansen van het bedrijf.

Het TOA-krediet kan worden aangevraagd vanaf het moment dat een WHOA-procedure wordt gestart (bewijs is de gedeponeerde verklaring bij de griffie), maar wordt pas beoordeeld en toegekend als het WHOA-akkoord definitief tot stand is gekomen.

Figuur 1. Belangrijkste fasen WHOA-procedure



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

Met het TOA-krediet wordt bijgedragen aan het voorkomen van faillissementen. Daarmee wordt onnodige kapitaalvernietiging, verlies van werkgelegenheid en gevolgschade voor de keten (toeleveranciers, handelscrediteuren) en ook persoonlijke aansprakelijkheid van een ondernemer voorkomen.

Hierbij dient niet te worden vergeten dat het gaat om bedrijven die verkeren in uitzonderlijke omstandigheden. Door de coronapandemie en bijbehorende beschermingsmaatregelen en niet door hun eigen functioneren als ondernemer zijn ze in deze problematische schuldensituatie beland. Het gaat om bedrijven die beschikken over bedrijfsactiviteiten die voldoende levensvatbaar zijn. Het TOA-krediet stelt bedrijven bovendien in staat om uitgaven en investeringen ten behoeve van de (her)start van de bedrijfsactiviteiten te doen wat bijdraagt aan het herstel van onze economie.

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, zowel voor a als voor b. Liquiditeitsproblemen kunnen verminderd of overbrugd worden door nieuw kapitaal aan te trekken. In zijn algemeenheid is externe financiering echter moeilijker bereikbaar voor kleinere bedrijven en het moeilijkst te verkrijgen voor bedrijven die in de grootste moeilijkheden zitten. Dat geldt dus in het bijzonder voor de TOA-doelgroep, het (vooral kleinere) mkb-segment in overwegend door de coronacrisis zwaar getroffen sectoren. In de huidige coronacrisis voldoet de doelgroep van het TOA-krediet niet aan de minimum acceptatiecriteria. Haalbaarheid van externe financiering is vrijwel nihil. Ook bieden de vanwege de coronacrisis reeds in het leven geroepen financieringsinstrumentaria onvoldoende soelaas. Banken geven aan dat de TOA-doelgroep een risico met zich meebrengt dat hoger ligt dan bij de huidige doelgroep van die instrumentaria en ook is voor de TOA-doelgroep een andere toets – in verband met de specifieke omstandigheden waarin deze bedrijven verkeren en de samenhang met de WHOA-procedure - aangewezen.

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

Dit is niet aan de orde. In het kader van de coronamaatregelen worden generale middelen ter beschikking gesteld voor deze risicoregeling. Er vindt derhalve geen compensatie plaats door elders binnen de begroting risico's te verminderen.

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?

De regeling kent een totaalplafond van € 200 miljoen voor verstrekking van kredieten. Hieruit dienen ook de uitvoeringskosten van Qredits betaald te worden.

- b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

Met een revolverendheid van 86% voor een doelgroep die relatief lastig te financieren is, is de risico/rendementverhouding gegeven de omstandigheden te bestempelen als acceptabel. Er wordt gerekend met een vaste rente voor het werkkapitaal van 2,5% en voor

het achtergesteld vermogen van 5,25%. Gerekend is met een totale default van 25%, op basis van de ervaring van de achtergestelde leningen pilot met het ministerie van SZW uit 2017 van Qredits waarbij sprake was van een default van 25%. Dit waren risicovollere projecten. De doelgroep van deze pilot is vergelijkbaar met de doelgroep van het TOA-krediet, gelet op dat het toen bedrijven betrof met potentie maar met te weinig buffervermogen om financiering via een bank te kunnen regelen.

c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

De kredieten worden in drie jaar tijd uitgezet. Het beroep op het TOA-krediet is in belangrijke mate afhankelijk van de mate en snelheid dat de economie weer opengaat nu en in de nabije toekomst (post-covid). Voor dit instrument kan worden vertrouwd op de jarenlange expertise van Qredits in dit segment van de markt, waardoor voornoemde default van 25% naar verwachting eerder lager zal uitvallen.

De blootstellingsduur is - vergeleken met de aankondiging in de Kamerbrief uitbreiding economisch steun- en herstellepakket van 21 januari jl.¹ - verkort van 10 naar 6 jaar per lening, wat betekent dat eind 2029 de blootstelling stopt (inkomsten uit terugbetalingen worden immers niet opnieuw uitgezet, tenzij de politiek hier op een gegeven moment anders over besluit). Dit wordt gedaan in een ritme van uitzettingen van € 20 miljoen, € 80 miljoen en € 100 miljoen (minus uitvoeringskosten).

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?

Het krediet komt pas beschikbaar na de homologatie van het akkoord, wat in feite impliceert dat er reeds een beoordeling heeft plaatsgevonden over het vertrouwen in de levensvatbaarheid van de onderneming. Bovendien wordt de regeling van het TOA-krediet – zoals ook in voornoemde Kamerbrief is aangegeven – uitgevoerd door Qredits. Qredits bezit jarenlange ervaring in kredietverlening aan dit segment bedrijven. Naast een check op de totstandkoming resp. homologatie van het onderhands akkoord zal een bedrijfsadviseur van Qredits een uitgebreide screening doen van hoe het bedrijf financieel en qua toekomstperspectief ervoor staat. Zij zullen daarbij grondig kijken naar het ondernemersplan, inclusief financieel plan en ook zal gekeken worden naar de privésituatie (IB-aangifte). Er wordt een inschatting gemaakt van de levensvatbaarheid in de nieuwe situatie en de taakstellende begroting, waaronder een berekening van wat winst en omzet moeten zijn om aan de nieuwe verplichtingen te kunnen voldoen. De mkb-bedrijven aan wie het krediet wordt verstrekt, krijgen gedurende twaalf maanden gratis coaching van Qredits bij het (weer) goed op de rails zetten van het bedrijf. In de leningsovereenkomst Staat-Qredits worden afspraken gemaakt over onder andere het doel, de aanwending van de lening en de randvoorwaarden voor kredietverlening door Qredits.

Qredits heeft een subsidierelatie met EZK (garantie/achtergestelde lening) voor haar funding, naast dat de banken dit hebben met Qredits. Op deze manier kan het Rijk ook vertrouwen op de governance van Qredits. In de leningsovereenkomst Staat-Qredits zullen afspraken over de informatieverstrekking en de rapportage aan de Staat worden opgenomen.

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?

N.v.t.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/21/kamerbrief-uitbreiding-economisch-steun-en-herstellepakket>

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?

Het TOA-krediet bestaat uit twee bestanddelen, te weten werkkapitaal en achtergesteld vermogen. 70% van het TOA-krediet zal bestaan uit werkkapitaal en maximaal 30% uit achtergesteld vermogen. De ratio is gelegen in het feit dat met (een deel) achtergesteld vermogen het in situaties waarin een ondernemer zicht heeft op vervolfinanciering makkelijker kan zijn om deze aan te trekken.

Er zal worden gewerkt met een vaste rente voor het werkkapitaal van 2,5% en voor het achtergesteld vermogen van 5,25%. De looptijd van de leningen is maximaal 6 jaar. Het TOA-krediet is niet kostendekkend.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Het betreft een lening aan Qredits die uit generale middelen wordt gefinancierd. De terugontvangsten worden vooralsnog niet geraamd. Eventuele terugontvangsten betreffen aflossingen en renteontvangsten. Deze ontvangsten dienen onder andere ter dekking van de uitvoeringskosten. Eventuele overtollige middelen vallen toe aan het generale beeld.

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

Het betreft een leningsfaciliteit met een looptijd van 9 jaar. De eerste drie jaar, tot en met 2024, worden leningen verstrekt.

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

Qredits voert de regeling uit en ontvangt te dekking van de uitvoeringskosten 4% over de verstrekkingen en een jaarlijkse beheerfee van 2,5%.

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

Het TOA-krediet zal uiterlijk na 3 jaar worden geëvalueerd, bij voorkeur (in samenhang) met andere steunmaatregelen. Na deze termijn is naar verwachting voldoende informatie voorhanden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument te kunnen evalueren.