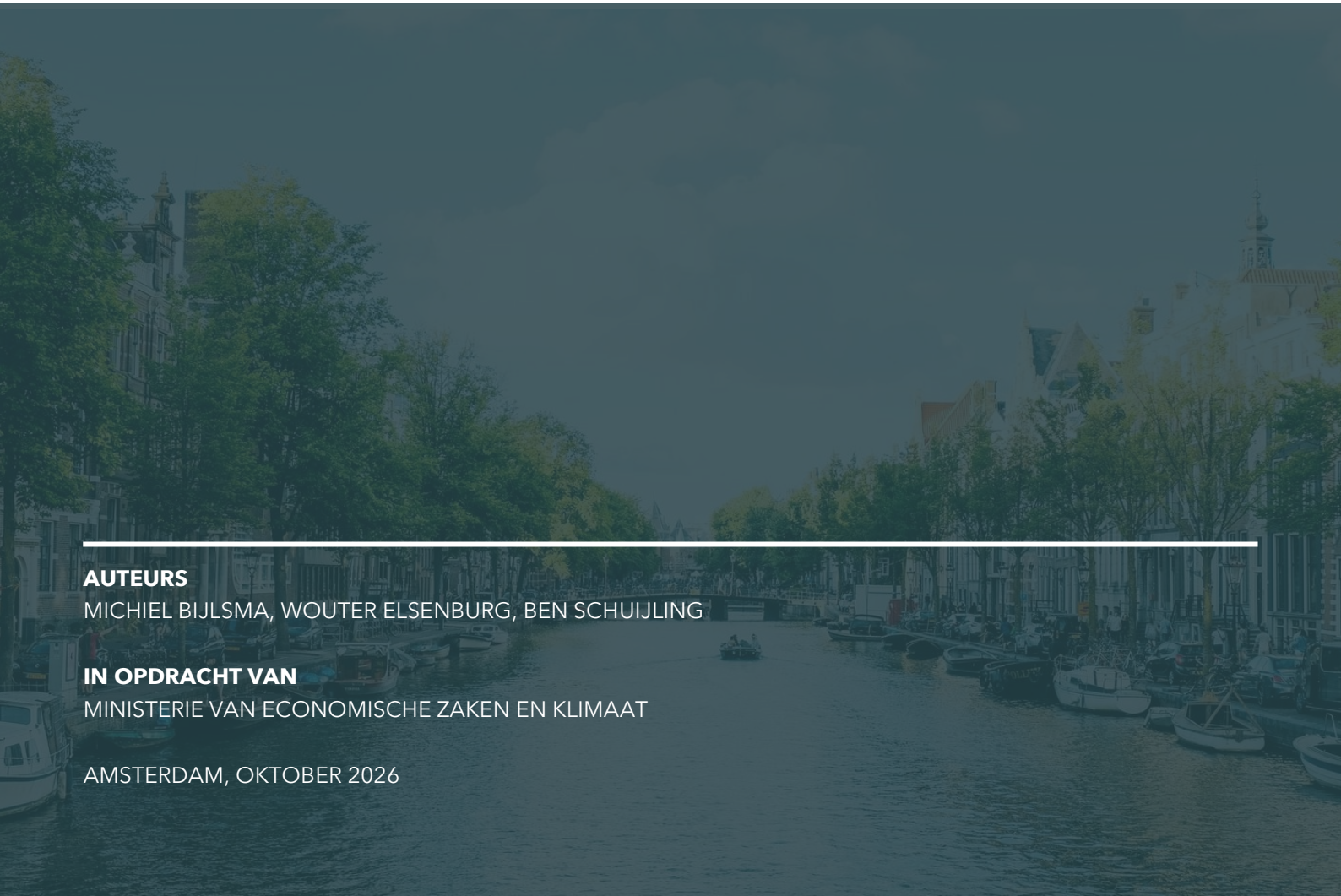
ZEKERHEDEN BIJ MKB-FINANCIERING

KNELPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN VOOR NIET-BANCAIRE FINANCIERS.

RAPPORT

seo • economisch onderzoek



AUTEURS
MICHIEL BIJLSMA, WOUTER ELSENBURG, BEN SCHUIJLING

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

AMSTERDAM, OKTOBER 2026

Samenvatting

Uit de gesprekken blijkt dat de zekerhedenpraktijk de kredietverlening aan het mkb soms belemmert. Niet-bancaire financiers kunnen als tweede financier soms niet geen onderpand verkrijgen van een mkb-bedrijf, omdat de eerste financier (meestal de huisbank) op vrijwel alles zekerheden heeft. Beperkte transparantie leidt ertoe dat niet altijd duidelijk is of er al zekerheden zijn gevestigd. De huisbank houdt, onder meer via verzamelpandakten, zekerheden op een groot deel van de activa, zonder dat die rechten kenbaar zijn voor derden. Daarnaast binden contractuele bedingen en trage vrijgaveprocessen ondernemers aan hun eerste financier. Dit beeld wordt vooral door crowdfunders en direct lenders gedeeld. Banken, leasemaatschappijen en factoringbedrijven, samen verreweg het grootste deel van de markt, herkennen het niet: het knelpunt zou zich volgens hen in de praktijk zelden voordoen en uitwinningsdata wijzen volgens hen eerder op een tekort dan een overschot aan zekerheden.

De motie Flach vraagt om voorliggend onderzoek. Met deze motie verzoekt de Tweede Kamer de regering de concrete belemmeringen voor niet-bancaire financiers in het zekerhedenrecht in kaart te brengen en per belemmering verbeteringen te verkennen (Kamerstukken II, 2025-2026, 32 637, nr. 724).[1] Het vraagstuk is niet nieuw: eerder onderzoek concludeerde dat de zekerhedenpraktijk de toegang tot vervolgfinanciering niet vaak beïnvloedt, maar wel wezenlijk belemmert als zij dat doet. Dit rapport combineert economische literatuur, een juridische analyse van het geldende kader, interviews met financiers, adviseurs en experts, consultatiereacties en een vergelijking met zeven landen. De hoofdvraag is op welke manier en in hoeverre de huidige zekerhedenpraktijk beperkend werkt voor de kredietverlening aan het mkb, inclusief aanvullende financiering en herfinanciering.

Onderpand is belangrijk bij leningen. Het vermindert het risico dat financiers lopen en vergroot daarmee de beschikbaarheid en verlaagt de prijs van krediet. Tegelijk geeft het de eerste financier een centrale positie bij vervolgfinanciering. De theorie voorspelt een race om zekerheden: wie als eerste financiert, legt beslag op de activa en bepaalt wat voor latere financiers overblijft. De empirie bevestigt dat prioriteit reële waarde heeft en dat bezwaarde activa de leencapaciteit bij nieuwe financiers kan beperken. Zekerheden zijn daarmee geen neutraal risico-instrument, maar verdelen ook onderhandelingsmacht tussen financiers.

De kern van knelpunten die marktpartijen noemen zijn informatie en onderhandelingsmacht. De eerste financier, in veel gevallen de huisbank, laat zich bij de eerste financiering, vaak via verzamelpandakten, vrijwel alle huidige en toekomstige activa verpanden, en zekerheden vallen niet vrij bij aflossing of waardestijging. Anders dan voor hypotheekrechten, kent Nederland geen openbaar register voor pandrechten. Een tweede financier kan daardoor niet zelfstandig nagaan welke activa al bezwaard zijn: hij is afhankelijk van de opgave van de ondernemer, die zijn zekerhedenpositie vaak niet paraat heeft, en van de bereidheid van de huisbank om informatie te geven.

[1] Kamerstukken II, 2025-2026, 32 637, nr. 724, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32637-724.html.

Ook kan hij zonder medewerking van de huisbank geen tweederangs onderpand (op overwaarde) verkrijgen; volledig oversluiten van de financiering is dan vaak de enige uitweg. Naar Nederlands recht kan bovendien een aanspraak op vrijgave ontbreken: zelfs bij een vordering van nul kan het zekerheidsrecht blijven bestaan. De betaalrekening aangehouden bij de huisbank versterkt deze positie, omdat binnenkomende betalingen op verpande vorderingen door die bank verrekend kunnen worden.

Daarnaast spelen ook contractuele bedingen. Negative pledge- en no further debt-clausules verbieden de ondernemer zekerheden of krediet elders aan te trekken zonder toestemming van de financier; boeterente maakt volledig herfinancieren kostbaar. De negative pledge- en no further debt-clausules zijn juridisch toegestaan en beschermen de terugbetaalcapaciteit, en daarmee het risico, het aanbod en de prijs van het eerste krediet: zij dwingen een gesprek af over de vraag of nieuwe verplichtingen verantwoord zijn, wat voor klein mkb ook een beschermende functie heeft. De keerzijde is dat de zittende financier een blokkademacht krijgt, ook als er ruimte is voor aanvullende financiering; of het onderpand ruimte biedt, komt pas daarna aan bod. Het gaat daarbij om gevallen waarin de eerste financier geen extra krediet wil of kan verstrekken en een tweede financier wel. Vindt de bank het risico te hoog, dan ligt het voor de hand dat zij ook een tweede financier liever niet toelaat. Ook het toestemmingsvereiste voor een tweede hypotheek werkt zo: de eerste hypotheekhouder beoordeelt het verzoek, ook bij ruime overwaarde.

Lopende wetgeving lost een aantal knelpunten op. De Wet opheffing verpandingsverboden en het voorontwerp Wet modernisering pandrecht en cessie vergroten de verpandbare massa en digitaliseren de registratie. Het voorontwerp neemt daarmee ook het procesvoordeel weg dat grote financiers nu hebben bij de dagelijkse registratie van pandaktes, en trekt het speelveld voor niet-bancaire financiers gelijk.

De roep om verdere aanpassingen vanuit niet-bancaire financiers blijft echter bestaan. Het voorontwerp raakt het ontbreken van een openbaar register, de hold-up-positie van de eerste financier en het verrekeningsvoordeel van banken (verrekening van binnenkomende betalingen met de eigen vordering) niet. Het schrappen van het grondslagvereiste maakt verpanding juist makkelijker, zodat zonder register het risico op onzichtbare oudere pandaktes en rangordeconflicten toeneemt; de registerbehoefte wordt daardoor eerder groter dan kleiner. De verrekeningspositie van de huisbank blijft ook na modernisering bestaan. Meerdere niet-bancaire partijen concluderen dat alleen een wettelijke regeling marktbreed werkt.

Uit interviews komt een wisselend beeld van de omvang van de problematiek. Harde cijfers ontbreken. Schattingen lopen uiteen van zelden tot circa een kwart van de aanvragen; banken, leasemaatschappijen, de factoringkoepel en een deel van de direct lenders herkennen het beeld niet of achten het beheersbaar. Uitwinningsdata lijken overdekking te weerspreken: de gemiddelde opbrengst bij uitwinning ('recovery rate') in Nederland ligt rond 41 procent. Die cijfers meten echter de opbrengst ná default, niet de overdekking van een lopend krediet; beide beelden kunnen naast elkaar bestaan. Het is een empirische vraag bij welk percentage een dekking overdekking wordt.

Dit rapport brengt de knelpunten in kaart en benoemt per knelpunt voor- en nadelen. Het weegt per oplossingsrichting draagvlak, juridische ingrijpendheid, mogelijke opbrengsten, mogelijke neveneffecten en implementatiekosten. De oplossingsrichtingen lopen op in ingrijpendheid: van zelfregulering en transparantieplichten, via een openbaar register, naar wettelijke ingrepen in contractvrijheid en rangorde. Lichtere maatregelen zijn sneller in te voeren en hebben meer draagvlak, maar dwingen geen uitkomst af; zwaardere maatregelen adresseren de hold-up-positie direct, maar raken de kredietprijs en het kredietaanbod. Het rapport spreekt geen voorkeur uit, maar maakt de afruilen per richting expliciet.

Een openbaar pandregister is de breedst gedragen oplossingsrichting, maar lost oversecurering en de hold-up-positie van de eerste financier niet op. Het register maakt zichtbaar wie pandhouder is en in welke rang, niet hoeveel onderpand nog vrij is. De meerwaarde zit in transparantie en verificatie: nu is een tweede financier aangewezen op de opgave van de ondernemer, die zijn positie vaak niet kent en die niet controleerbaar is, terwijl de eerste financier niet verplicht is informatie te delen. Waar één financier al alle zekerheden heeft, blijft zijn medewerking praktisch nodig voor de tweede financier. De meeste gesprekspartners steunen een register naar Belgisch of Frans model. Voorwaarden zijn dat het register publiek wordt belegd (bijvoorbeeld bij de Kamer van Koophandel of het Kadaster) en dat rang wordt gekoppeld aan registratie. Een register is geen snelle maatregel: het vergt een wettelijke grondslag voor de gegevensverwerking en daarmee een meerjarig wetgevingstraject. Ook is de vraag waar het register belegd zou moeten worden: de belastingdienst lijkt daarvoor niet de geëigende plek. Ook zijn er transitiekosten voor financiers door de benodigde aanpassing van bestaande processen.

Nederland is internationaal een uitzondering als het gaat om transparantie. België, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Denemarken en Zweden maken zekerheden op bedrijfsactiva publiek kenbaar via een register; Duitsland kent geen register maar wel een afdwingbare vrijgaveplicht bij overdekking. De registers verschillen sterk in wat zij vastleggen: van volledige aktes tot een enkele mededeling dat bepaalde goederen bezwaard zijn, en van alleen roerende zaken tot alle bedrijfsactiva. België koppelt het register aan transparantie- en motiveringsplichten richting de ondernemer; Zweden laat zien dat een verzwakking van bestaande prioriteit de kredietverlening snel schaadt. Nergens lost een register oversecurering op; het adresseert het informatieknelpunt, niet de onderhandelingsmacht.

Zelfregulering, bijvoorbeeld door sectorale afspraken over een vrijgave- of proportionaliteitsnorm naar Duits model, standaardisering van vrijgaveprocessen en boeterente worden ook veel genoemd. Zulke afspraken vergen geen wetswijziging en sluiten aan bij bestaande gedragscodes en het keurmerk. Denkbaar zijn een afspraak om zekerheden vrij te geven zodra de vordering is afgelost, medewerking aan rangwisseling wanneer het onderpand voor twee financiers volstaat, en normdoorlooptijden voor royement en vrijgave. De particuliere oversluitpraktijk bij woninghypotheken laat zien dat zelfregulering marktwerking kan creëren; de ervaring leert wel dat gedragscodes zonder politieke of maatschappelijke druk niet worden aangescherpt. Gestandaardiseerde vrijgaveprotocollen stuiten mogelijk op mededingingsrechtelijke bezwaren en op de onvergelijkbaarheid van situaties; een principe dat de klant eenvoudig moet kunnen zien waar hij aan toe is, is beter uitvoerbaar dan een vormvoorschrift. Een aansluitvoorwaarde kan de deelname vergroten: een financier gaat dan alleen in gesprek met een tweede financier die zich aan een gelijkwaardige gedragscode heeft verbonden. Dat vraagt om afstemming tussen de gedragscode van de banken (NVB) en die van de niet-bancaire financiers (Finankeur), en tussen niet-bancaire financiers onderling.

Meer ingrijpende aanpassingen kennen nadelen doordat ze beprijzing kunnen beïnvloeden, terwijl de Zweedse ervaring leert dat ingrepen in de rangorde de kredietverlening snel raken en zorgvuldigheid vergen. Voorbeelden zijn een afdwingbare vrijgavenorm, beperking van negative pledge-clausules en ingrepen in de rangorde. Zulke maatregelen raken de risicomodellen en daarmee de prijs en beschikbaarheid van het eerste krediet, en grote partijen kunnen ze omzeilen door te kiezen voor buitenlands recht, kleinere ondernemers door uit te wijken naar buitenlandse aanbieders. Een proportionaliteitsnorm naar Duits model (110/150%-norm) is bovendien lastig uitvoerbaar: taxaties kennen een ruis van 10 procent of meer en een harde koppeling kan bij waardedaling juist tot kredietverlaging leiden. Gedeelde zekerheden op hetzelfde actief werken naar Nederlands recht slecht en zijn voor het mkb te duur. Een kenbaar maximumbedrag in pand- en hypotheekakten lijkt een beperkte ingreep. Wettelijke verankering is echter een grote stap, omdat de zakelijke kredietmarkt, anders dan de

consumentenmarkt, geen heldere wettelijk afbakening kent. Zelfregulering werkt daarom sneller. Een maximumbedrag vraagt bovendien periodieke aanpassing van de akte en werkt alleen met een prikkel om het bedrag realistisch te houden. Buiten het zekerhedenrecht kan de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB) een tekort aan zekerheden deels opvangen; sinds 1 juli 2026 staat de regeling ook open voor geaccrediteerde crowdfundingplatforms.

Inhoudsopgave

Samenvatting			2
1	Inleiding		7
2	Theorie en empirische inzichten		9
	2.1	Theorie	9
	2.2	Empirie	10
3	Omvang: hoe vaak knelt het en bij wie?		12
	3.1	Marktomvang en de rol van zekerheden	12
	3.2	Hoe vaak knellen de knelpunten?	13
	3.3	Verschillen per segment	17
4	Contractuele blokkade en hold-up		18
	4.1	Het knelpunt	18
	4.2	Oplossingsrichtingen	19
5	Oversecurering, vrijgave en de waarde van het onderpand		20
	5.1	Ruime verpanding en trage vrijgave	20
	5.2	Wat de waarde van het onderpand drukt	21
	5.3	Ervaringen in het buitenland	23
	5.4	Oplossingsrichtingen	24
6	Informatie: onzichtbare verpanding		27
	6.1	Het knelpunt	27
	6.2	Eerder onderzoek naar een kredietregister	28
	6.3	Registers in het buitenland	30
	6.4	Oplossingsrichtingen	33
7	Overstapkosten		36
	7.1	Het knelpunt	36
	7.2	Ervaringen in België	36
	7.3	Oplossingsrichtingen	37
8	Weging van oplossingsrichtingen		38
	8.1	Overzicht van de oplossingsrichtingen	38
Referenties			43
Bijlage A	Nederlandse regelgeving		45
Bijlage B	Internationale vergelijking		46

1 Inleiding

Niet-bancaire financiers ervaren soms belemmeringen in het zekerhedenrecht. De Tweede Kamer vraagt de regering mogelijke belemmeringen in kaart te brengen en per mogelijke belemmering verbeteringen te verkennen. In opdracht van het ministerie van Economische zaken heeft SEO economische onderzoek dit onderzoek uitgevoerd, met dit rapport als resultaat.

De motie Flach vormt de aanleiding voor dit onderzoek. De motie constateert dat crowdfunders en direct lenders belemmeringen ervaren in het zekerhedenrecht en verzoekt de regering om, samen met Stichting MKB Financiering en experts, per belemmering verbeteringen te verkennen en de Kamer in het tweede kwartaal van 2026 te informeren (Kamerstukken II, 2025-2026, 32 637, nr. 724).[2]

Het vraagstuk is niet nieuw. Eerder onderzoek concludeert dat de zekerhedenpraktijk de toegang tot vervolgfinanciering niet vaak beïnvloedt, maar wezenlijk belemmert als zij dat doet (Verstappen, 2021).[3] Het kabinet koos in 2025 voor indirecte routes en zag af van nader onderzoek naar het proportioneel delen van zekerheden (Kamerstukken II, 2024-2025, 32 637, nr. 705).[4]

De hoofdvraag luidt: op welke manier en in hoeverre werkt de huidige zekerhedenpraktijk beperkend voor de kredietverlening aan het mkb? Onder kredietverlening valt ook het aangaan van aanvullende financiering en herfinanciering. De kern van het probleem is dat een tweede financier, vaak een niet-bancaire financier, niet bij het onderpand van een mkb-bedrijf kan komen als de eerste financier vrijwel alle zekerheden vasthoudt en niet meewerkt. In dit rapport is de eerste financier de partij die als eerste zekerheden laat vestigen, in veel gevallen de huisbank. Deelvragen betreffen de aard en frequentie van knelpunten, hun oorzaken, oplossingsrichtingen en de juridische en economische gevolgen daarvan.

Ons onderzoek combineert juridische en economische analyse met praktijkonderzoek. Het rapport steunt op de economische literatuur, een juridische analyse van het geldende kader, tien interviews met financiers, adviseurs, wetenschappers en juridische experts, de gespreksverslagen van het ministerie van Economische Zaken, de reacties op de consultatie van het voorontwerp Wet modernisering pandrecht en cessie, een vergelijking met zeven landen en een workshop met financiers, juridische experts en het ministerie van Economische Zaken, waarin de oplossingsrichtingen zijn getoetst.

Een tweede financier doorloopt een keten van vragen. Wil een mkb-bedrijf aanvullende financiering aantrekken bij een andere partij dan de eerste financier, dan moet die tweede financier een aantal vragen positief kunnen beantwoorden. Elke vraag hoort bij een knelpunt:

- Mag de ondernemer extra krediet of zekerheid aangaan? Negative pledge- en no further debt-bedingen en het toestemmingsvereiste voor een tweede hypotheek kunnen dat blokkeren (hoofdstuk 4).

---

2 Kamerstukken II, 2025-2026, 32 637, nr. 724, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32637-724.html.
3 Verstappen (2021), https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3ce8303a-5508-4a39-84a1-3e2352eff73f/pdf.
4 Kamerstukken II, 2024-2025, 32 637, nr. 705, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/09/04/kamerbrief-mkb-financiering.

- Is er onderpand vrij en wat is het waard? De verzamelpandakteconstructie en ruime verpanding leggen vrijwel alle activa vast bij de eerste financier en vrijgave is traag. Wettelijke voorrechten en de verrekeningspositie van de huisbank drukken bovendien de waarde van het onderpand (hoofdstuk 5).
- Kan de financier zien wat al verpand is? Nederland kent geen openbaar pandregister, zodat bestaande verpanding niet te verifiëren is (hoofdstuk 6).
- Wat kost overstappen of herfinancieren? Werkt de eerste financier niet mee, dan is volledig oversluiten de uitweg, maar boeterente maakt dat kostbaar (hoofdstuk 7).

Een oplossing voor een latere schakel helpt de tweede financier alleen als de eerdere schakels geen blokkade vormen. Zo levert zicht op bestaande verpanding weinig op als een no further debt-beding aanvullende financiering verbiedt, en maakt vrijgave van overdekking de overwaarde niet vanzelf beschikbaar voor een tweede financier. Hoofdstuk 3 gaat eerst in op de vraag hoe vaak deze knelpunten spelen. Bijlage A geeft een overzicht van de Nederlandse regelgeving die in de keten een rol speelt.

Voor de oplossingen onderscheidt dit rapport drie hoofdrichtingen. Zelfregulering via de gedragscodes van banken en niet-bancaire financiers is snel en vergt geen wetswijziging, maar is vrijblijvend. Een openbaar pandregister maakt bestaande verpanding zichtbaar en is een randvoorwaarde voor verdergaande stappen, maar neemt de blokkade door de eerste financier niet weg. Ingrijpen in de contractvrijheid, bijvoorbeeld door negative pledge en no further debt te begrenzen, pakt die blokkade direct aan, maar kan leiden tot herprijzing van krediet. Daarnaast bespreken de hoofdstukken 4 tot en met 7 gerichte ingrepen per knelpunt, zoals een vrijgavenorm of maximering van boeterente. Hoofdstuk 8 weegt de richtingen tegen elkaar af.

Het rapport kent de volgende opbouw. Hoofdstuk 2 vat de theorie en empirie samen en beschrijft de keten van vragen die een tweede financier doorloopt. Hoofdstuk 3 gaat in op de omvang: hoe vaak knelt het en bij wie? Hoofdstuk 4 tot en met 7 volgen de keten en behandelen elk een knelpunt: de contractuele blokkade door de eerste financier (hoofdstuk 4), oversecurering en de waarde van het onderpand (hoofdstuk 5), het ontbreken van informatie over bestaande verpanding (hoofdstuk 6) en de overstapkosten (hoofdstuk 7). Elk hoofdstuk beschrijft eerst het knelpunt, dan de ervaringen in het buitenland en ten slotte de oplossingsrichtingen. Hoofdstuk 8 brengt de oplossingsrichtingen samen en gaat in op hun onderlinge samenhang. Bijlage A geeft een overzicht van de Nederlandse regelgeving en bijlage B van de internationale vergelijking.

2 Theorie en empirische inzichten

Onderpand verlaagt het risico van de financier, maar geeft de eerste financier ook een sterke positie ten opzichte van andere potentiële financiers. De theorie voorspelt een race om zekerheden; de empirie laat zien dat prioriteit reële waarde heeft en dat bezwaarde activa de leencapaciteit beperken, al is de impact op de toegang tot financiering onzeker.

2.1 Theorie

De economische theorie beschrijft een aantal manieren waarop onderpand invloed heeft op de mogelijkheden van bedrijven om te lenen. Onderpand verlaagt risico en lost informatieproblemen op. Tegelijkertijd zijn er ook mechanismen die neveneffecten met zich meebrengen.

Tabel 2.1 Onderpand lost informatieproblemen op, maar geeft de eerste financier macht en beperkt de capaciteit bij nieuwe financiers

Mechanisme	Theoretisch kernidee	Empirische bevinding	Kernliteratuur
Screening	Onderpand laat veilige leners zich onderscheiden van risicovolle leners.	Het teken van de relatie onderpand-risico verschilt per land; screening verklaart de praktijk beperkt.	Bester (1985)
Moral hazard	Onderpand disciplineert het gedrag van de lener na contractsluiting.	Nieuwe financiers zonder relatie eisen meer onderpand.	Boot et al. (1991); Berger et al. (2011)
Heronderhandeling	Onderpand bepaalt het dreigpunt: wie de zekerheden houdt, bepaalt de uitkomst.	Ruim 90 procent van de zakelijke leningen in de Verenigde Staten wordt heronderhandeld; onderpand stuurt de uitkomst.	Hart en Moore (1998); Roberts (2015)
Prioriteit	Verwateringsrisico drijft ruime verpanding ('collateral rat race'); de eerste financier neemt alles.	Verzwakking van prioriteit leidde in Zweden tot minder krediet en kortere looptijden.	Donaldson et al. (2020); Cerqueiro et al. (2016)
Capaciteit	De leencapaciteit is een fractie van de waarde van onbezwaarde, verpandbare activa.	Eurogebied: circa 70 procent van het kredietvolume is gedekt; de kredietomvang volgt de onderpandwaarde.	Kiyotaki en Moore (1997); Degryse et al. (2025); Bahaj et al. (2020)
Monitoring	Onderpand maakt de financier belanghebbende: onderpand en monitoring zijn complementen, geen substituten.	Banken die in Zweden onderpandwaarde verloren, verhoogden de rente en verminderden hun monitoring.	Cerqueiro et al. (2016)

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van de in dit hoofdstuk aangehaalde literatuur.

Onderpand verlaagt het risico van de financier. Bij wanbetaling kan de financier zich met voorrang verhalen op het verpande of verhypothekeerde actief, waardoor zijn verwachte verlies in geval van wanbetaling daalt. Dit

verlaagt de volatiliteit van de verwachte kasstromen en daarmee het risico. Daardoor kan hij meer krediet verstrekken tegen een lagere prijs. Alle mechanismen in tabel 2.1 bouwen op dit basisprincipe voort.

Onderpand lost informatieproblemen op. Onderpand laat veilige leners zich onderscheiden van risicovolle leners (Bester, 1985)[5] en disciplineert het gedrag van de lener na contractsluiting (Boot et al., 1991).[6] Het gaat om de eerste twee rijen van tabel 2.1. Bij screening werkt onderpand als zelfselectie-instrument: een veilige lener accepteert eerder een contract met veel onderpand en een lage rente, omdat hij weinig kans loopt het onderpand te verliezen. Bij moral hazard beperkt onderpand het gedragsrisico ná contractsluiting: een ondernemer die eigen bezit op het spel heeft staan, neemt minder risico en spant zich meer in. Het teken van de relatie tussen onderpand en risico verschilt per land. In Amerikaanse data gaat onderpand samen met risicovollere leners, in Spaanse data juist met veiligere (Berger & Udell, 1990; Jiménez, Salas & Saurina, 2006). De screeningtheorie (eerste rij van tabel 2.1) voorspelt onderpand bij veilige leners en verklaart de waargenomen praktijk dus maar beperkt.

Onderpand bepaalt het dreigpunt bij heronderhandeling. Wie de zekerheden houdt, bepaalt de uitkomst als partijen opnieuw onderhandelen (Hart & Moore, 1998).[7] De zittende pandhouder heeft daardoor een sterke positie bij verzoeken om vrijgave. Dit is de rij heronderhandeling in tabel 2.1. Omdat kredietcontracten onvolledig zijn, wordt vrijwel elke langlopende financiering op enig moment opnieuw onderhandeld – over uitbreiding, aflossing of vrijgave van zekerheden. De partij met het sterkste terugvalscenario bij een breuk, in de praktijk de pandhouder die kan uitwinnen, bepaalt dan de voorwaarden.

Het risico op verwatering drijft ruime verpanding. Financiers claimen meer onderpand dan nodig om te voorkomen dat latere schuldeisers hun positie uithollen: de 'collateral rat race' (Donaldson et al., 2020).[8] De eerste financier neemt alles en er ontstaat overhang voor nieuwe financiers. Tabel 2.1 vat dit samen onder prioriteit. Zolang de lener later nieuwe schulden kan aangaan, riskeert elke financier dat zijn verhaalspositie wordt uitgehold; het individueel rationele antwoord is om bij aanvang meteen alle activa te claimen. Wat voor één financier verstandig is, leidt collectief tot bezwaarde balansen waarop een nieuwe financier geen zekerheid van betekenis meer kan vestigen.

Bezwaarde activa tellen niet mee bij een nieuwe financier. De leencapaciteit van een bedrijf is een fractie van de waarde van zijn onbezwaarde, verpandbare activa (Kiyotaki & Moore, 1997; Rampini & Viswanathan, 2013).[9] Dit is de rij capaciteit in tabel 2.1. Voor een nieuwe financier bestaan bezwaarde activa feitelijk niet: hij kan er geen eerste zekerheidsrecht meer op vestigen. De leenruimte bij een tweede financier hangt daarom niet af van de totale activa van de onderneming, maar van wat er onbezwaard resteert.

2.2 Empirie

Nieuwe financiers zonder relatie eisen meer onderpand. Empirisch domineren de theorieën waarin onderpand gedrag na contractsluiting disciplineert, behalve bij korte kredietrelaties (Berger et al., 2011).[10] Deze studie toetst met kredietregisterdata de ex-ante- en ex-post-theorieën uit tabel 2.1 tegen elkaar: onderpand wordt vooral

5 Bester (1985), https://www.jstor.org/stable/1821362.
6 Boot et al. (1991), https://www.jstor.org/stable/2233552.
7 Hart & Moore (1998), https://academic.oup.com/qje/article/113/1/1/1892022.
8 Donaldson et al. (2020), https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2019.05.005.
9 Kiyotaki & Moore (1997), https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/262072; Rampini & Viswanathan (2013), https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304405X13000779.
10 Berger et al. (2011), https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304405X10002503.

gevraagd waar de financier de lener nog niet kent of het gedragsrisico groot is. Dat verklaart waarom juist een nieuwe financier zonder kredietrelatie een zwaarder zekerhedenpakket eist dan de huisbank.

Heronderhandeling van leningen is routine. In de Verenigde Staten wordt ruim negentig procent van de zakelijke leningen heronderhandeld, meestal buiten financiële nood, en onderpand bepaalt de uitkomst (Roberts, 2015).[11] Nederlandse cijfers ontbreken, maar de interviews bevestigen het beeld: een financieringsadviseur heronderhandelt dagelijks over zekerheden, zij het als maatwerk en pas bij een concrete aanleiding, en banken beschrijven vrijgave als 'een simpel briefje' (interviews). Het gaat daarbij om wijzigingen van het bestaande contract bij dezelfde financier (bedrag, looptijd, prijs, convenanten), niet om oversluiten naar een andere financier. Vrijgave van onderpand hoort dus tot de normale bedrijfsvoering van een financier. Amerikaanse leningcontracten worden gemiddeld ongeveer elke negen maanden aangepast, vrijwel altijd buiten faillissement of verzuim om. Dat een lening wordt opengebroken is dus niet uitzonderlijk; de uitkomst wordt bepaald door wie de zekerheden houdt (rij heronderhandeling in tabel 2.1).

Prioriteit heeft reële waarde. Toen Zweden in 2004 de voorrang van het bedrijfspandrecht verzwakte, verstrekten banken minder krediet met kortere looptijden en investeerden bedrijven minder (Cerqueiro et al., 2016).[12] Oversecurering heeft omgekeerd reële kosten voor latere schuldeisers. Deze Zweedse hervormingscyclus – verzwakking in 2004, terugdraaiing in 2009 – is het natuurlijke experiment achter de rij prioriteit in tabel 2.1 en laat zien dat de rangorde van zekerheden direct doorwerkt in kredietvolume, looptijden en investeringen (zie ook Box 8.1).

Onderpand begrenst de kredietomvang. In het eurogebied is gemiddeld circa 70 procent van het kredietvolume gedekt en reageert de kredietomvang sterk op de waarde van het onderpand (Degryse et al., 2025).[13] In het Verenigd Koninkrijk leidt één pond extra woningwaarde van de directeur tot drie cent extra bedrijfsinvesteringen (Bahaj et al., 2020).[14] Privévermogen werkt zo door in de bedrijfsfinanciering: directeuren van kleine bedrijven zetten hun eigen woning als onderpand of via een persoonlijke borgstelling in voor bedrijfskrediet.

Onderpand en monitoring zijn complementen. Toen banken in Zweden door de hervorming van 2004 onderpandwaarde verloren, verhoogden zij de rente en verminderden zij hun monitoring: meer onderpand gaat samen met intensievere monitoring (Cerqueiro et al., 2016). Dat weerspreekt het argument dat zekerheden banken lui maken. Tabel 2.1 vat dit samen in de rij monitoring: de financier met onderpand gedraagt zich als belanghebbende.

11 Roberts (2015), https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304405X14002566.
12 Cerqueiro et al. (2016), https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jofi.12214.
13 Degryse et al. (2025), https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp3095~0e81ee7f34.en.pdf.
14 Bahaj et al. (2020), https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20180649.

3 Omvang: hoe vaak knelt het en bij wie?

De knelpunten clusteren rond informatie, oversecurering en overstapkosten en raken vooral de vervolgfinanciering. Hoe vaak de knelpunten daadwerkelijk knellen is onzeker: schattingen lopen uiteen van zelden tot een kwart van de aanvragen.

De onderzoeksvraag luidt: in hoeverre werkt de huidige zekerhedenpraktijk beperkend voor de kredietverlening aan het mkb? Dit hoofdstuk gaat in op het 'in hoeverre': hoe groot is de markt, welke rol spelen zekerheden, hoe vaak knellen ze en in welke segmenten? De knelpunten zelf komen in hoofdstuk 4 tot en met 7 aan bod.

3.1 Marktomvang en de rol van zekerheden

Een eerste stap om de omvang van het probleem te duiden is de omvang van de markt zelf. Eind 2024 hadden Nederlandse bancaire en niet-bancaire financiers samen circa € 122 miljard aan financiering uitstaan bij het mkb (DNB, 2025a).[15] Daarvan was ruwweg € 110 miljard afkomstig van banken en circa € 11 miljard van niet-bancaire financiers; bij die laatste groep is leasing goed voor ongeveer twee derde van het uitstaande bedrag en crowdfunding voor circa een vijfde. De portefeuille is sterk scheef verdeeld: de helft van de circa 350.000 contracten heeft een uitstaande waarde onder € 25.000, terwijl de helft van de uitstaande waarde (ruim € 60 miljard) in financieringen boven € 1 miljoen zit (DNB, 2025a).[16]

De jaarlijkse stroom nieuwe verstrekkingen in het segment tot € 1 miljoen bedroeg in 2024 circa € 12,6 miljard, waarvan 34 procent afkomstig was van niet-bancaire financiers (2023: 36 procent). De totale niet-bancaire markt groeide in 2024 met 16 procent tot € 5,8 miljard aan verstrekkingen, waarvan ruim € 3 miljard in financieringen onder € 250.000 (Stichting MKB Financiering, 2025b).[17] Het marktaandeel van niet-bancaire financiers is daarmee sterk segmentafhankelijk: op de totale uitstaande mkb-financiering blijft het onder de 10 procent, maar bij financieringen onder € 25.000 is 39 procent van het uitstaande bedrag niet-bancair (DNB, 2025a).[18] Binnen de niet-bancaire groep groeien fintechplatforms het snelst: hun uitstaande mkb-leningen namen in 2024 met 27 procent toe tot € 3,2 miljard, terwijl de mkb-portefeuille van de drie grootbanken met een vergelijkbaar bedrag kromp tot circa € 110 miljard (DNB, 2025b).[19]

Zekerheden spelen in een groot deel van deze kredietverlening een rol. Bij 45 procent van de mkb-bedrijven met een (deels) toegekende aanvraag vroeg de financier om onderpand; bij aanvragen via een bank was dat 56 procent, bij niet-bancaire financiers 29 procent. Hoe groter het bedrijf, hoe vaker onderpand wordt gevraagd: 37

15 DNB (2025a), https://www.dnb.nl/publicaties/publicaties-onderzoek/analyse/uitvraag-mkb-financiering-hoeveel-financiering-ontvangt-het-nederlandse-mkb-van-banken-en-niet-bancaire-financiers/.
16 DNB (2025a), tabel 3 en figuur 3-4, https://www.dnb.nl/media/qdub0sfx/uitvraag-mkb-financiering.pdf.
17 Stichting MKB Financiering (2025b), https://www.stichtingmkbfinanciering.nl/onderzoek-non-bancaire-financiering-2024-verbeterde-toegang-tot-financiering-voor-kleine-ondernemers/.
18 DNB (2025a). Het aandeel van 39 procent betreft het uitstaande bedrag in de obligoklasse tot € 25.000, https://www.dnb.nl/media/qdub0sfx/uitvraag-mkb-financiering.pdf.
19 DNB (2025b), https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/statistiek/2025/financiering-via-nederlandse-fintechs-in-drie-jaar-tijd-meer-dan-verdubbeld/.

procent bij microbedrijven, 59 procent bij kleinbedrijven en 63 procent bij middenbedrijven (CBS, 2026).[20] Het zekerhedenvraagstuk raakt dus vooral het deel van de markt waar banken domineren en waar niet-bancaire financiers als tweede of vervolgfinancier aankloppen.

Internationaal is het beeld vergelijkbaar, al laten de cijfers zich door verschillen in definitie en steekproef slecht naast elkaar leggen. In Ierland moest in 2025 38 procent van de mkb-bedrijven die financiering aanvroegen onderpand verstrekken (2024: 40 procent), gemiddeld ter waarde van 54 procent van het geleende bedrag; gebouwen, machines, contanten en grond zijn daar de gangbare vormen (Department of Finance Ierland, 2026).[21] In het Verenigd Koninkrijk geeft circa een kwart van de mkb-bedrijven met externe financiering aan dat die geheel of gedeeltelijk door zekerheden is gedekt (BVA BDRC, 2025).[22] Voor het eurogebied meet de ECB in de SAFE-enquête geen niveaus maar veranderingen: eind 2025 rapporteerde netto 14 procent van de bedrijven strengere onderpandeisen, bij het mkb 17 procent, en in eerdere rondes werden aangescherpte onderpandeisen het sterkst gemeld in Frankrijk (2018) en in België en Nederland (2019) (ECB, 2019, 2026).[23] Wereldwijd vereist volgens de World Bank Enterprise Surveys 77 procent van de bedrijfsleningen onderpand, met lagere aandelen voor kleine bedrijven en voor leningen van niet-bancaire financiers – hetzelfde patroon als in de Nederlandse cijfers (Fan et al., 2022).[24] Voor Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje zijn geen openbare, met de Financieringsmonitor vergelijkbare aandelen gevonden. Wel signaleert het Duitse KfW-Mittelstandspanel dat het stellen van zekerheden vooral knelt bij innovatie- en digitaliseringsinvesteringen, waarvan slechts 24 respectievelijk 37 procent uit materiële activa bestaat die als onderpand kunnen dienen (KfW Research, 2026a).[25]

3.2 Hoe vaak knellen de knelpunten?

De schattingen over de omvang van het probleem lopen sterk uiteen. Een uitvraag van de brancheverenigingen van non-bancaire mkb-financiers (Stichting MKB Financiering) onder haar leden meldt zekerhedenfrictie bij circa 50 procent van de kredieten onder € 100.000 en 71 procent boven € 250.000 (Stichting MKB Financiering, 2025a).[26] Kanttekening bij deze cijfers is dat sprake was van een brede vraagstelling naar 'problemen bij kredietverstrekking', de respons vooral bestond uit crowdfunders en direct lenders terwijl lease en factoring ontbraken. Een adviseur schat dat een kwart van de eigen aanvragen dit raakt, marktbreed 2.000 tot 3.000 gevallen per jaar. Een crowdfundingplatform raamt dat het in circa een kwart van de eigen dossiers speelt en dat meer onderpand 1 tot 2 procentpunt minder rente over circa € 100 miljoen portefeuille zou leiden. Banken, leasemaatschappijen,

20 CBS (2026), paragraaf 7.2, https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2026/financieringsmonitor-2025?onepage=true.

21 Department of Finance (Ierland) (2026): 38 procent van de aanvragers moest onderpand verstrekken (2024: 40 procent); onderpand gemiddeld 54 procent van het leenbedrag, https://www.gov.ie/en/department-of-finance/press-releases/t%C3%A1naiste-publishes-sme-credit-demand-survey-for-2025/

22 BVA BDRC (2025). SME Finance Monitor Q4 2024, p. 145, https://www.bva-bdrc.com/wp-content/uploads/2025/03/SME-FM-FULL-REPORT.pdf. Het betreft het aandeel mkb-bedrijven met externe financiering dat aangeeft dat die geheel of gedeeltelijk gedekt is door zekerheden (24 procent in 2024, 25 procent in 2023); de definitie verschilt van de Financieringsmonitor.

23 ECB (2026), https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/safe/html/ecb.safe202602.en.html; ECB (2019), https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/safe/html/ecb.safe201905~082335a4d1.en.html. SAFE meet netto-percentages van bedrijven die een verandering rapporteren, geen niveaus.

24 Fan et al. (2022), https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ijfe.2279. De Enterprise Surveys bevatten voor de meeste West-Europese landen slechts kleine steekproeven.

25 KfW Research (2026a), https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2026/Fokus-Nr.-529-Januar-2026-Kreditzugang-Inno.pdf

26 Stichting MKB Financiering (2025a), niet-openbare notitie, gedeeld met de onderzoekers. De uitvraag kende drie grootteklassen (onder € 100.000, € 100.000 tot € 250.000 en boven € 250.000). Gerapporteerde frictie staat niet gelijk aan afwijzing van een kredietaanvraag.

factoringkoepel en een deel van de direct lenders herkennen het beeld niet of achten het beheersbaar. Die perspectiefkloof is zelf een bevinding. Wel is er overeenstemming over waar het potentiële knelpunt zich concentreert: bij tweede en overige niet-bancaire financiers, en minder bij lease en factoring, omdat de zekerheid daar aan één object of één vordering is gebonden. Er is dan wel onderpand, maar een tweede financier kan het niet gebruiken.

Adviseurs zien de bank in circa de helft van de gevallen onterecht niet meewerken aan een vrijgaveverzoek. In een steekproef onder vijf senior financieringsadviseurs werkte de huisbank in ongeveer 50 procent van de gevallen waarin een vervolgfinanciering elders wél te arrangeren was, in hun ogen onterecht niet mee (Verstappen, 2021). Dit kan een vertekend beeld geven, omdat moeilijke gevallen mogelijk vaker een financieringsadviseur inschakelen. Daarbij, als de eerste financier zelf geen krediet verstrekt, vindt zij het risico kennelijk te hoog. Een tweede financier vraagt vaak een hogere rente, wat het risico verder kan verhogen. Dit kan een rol spelen bij terughoudendheid van de eerste financier om onderpand vrij te geven.

Anticipatie-effecten blijven per definitie buiten beeld. Driekwart van het mkb met een algemene financieringsbehoefte (eerste en/of additionele financiering) vraagt alleen bij de huisbank aan (ACM, 2015, via Verstappen, 2021); wie een verzoek kansloos acht, dient het niet in. Het lage aantal Nederlandse vrijgaveverzoeken bewijst dus niet dat het probleem klein is. Partijen proberen bijvoorbeeld niet om een tweede financier te vinden omdat ze weten dat de eerste financier dat niet toestaat of omdat er geen zicht is op bestaande verpanding. In België, waar de wet een vraagrecht op vrijgave kent, vraagt 9,6 procent van de kredietnemers actief om vrijgave (FOD Economie, 2024; zie Box 7.1).

Knelpunten spelen niet vaak, maar zijn wel wezenlijk. Het beeld uit eerder onderzoek blijft overeind: de zekerhedenpraktijk beïnvloedt de toegang tot vervolgfinanciering niet vaak, maar werkt belemmerend als zij dat doet (Verstappen, 2021).[27] Onbekend blijft hoe vaak frictie leidt tot het niet tot stand komen van financiering in plaats van alleen extra kosten; anticipatie-effecten (omdat de kans op succes als laag wordt gezien, vinden gesprekken met financiers over zekerheden niet plaats) blijven buiten beeld.

De gevolgen van het oplossen van het knelpunt zijn op marktniveau naar schatting beperkt, maar voor de betrokken bedrijven wezenlijk. Een indicatieve raming komt in het middenscenario uit op circa € 80 miljoen extra krediet per jaar en circa € 2 miljoen lagere rentelasten per jaargang leningen (tabel 3.1). Dat is ongeveer 0,7 procent van de jaarlijkse nieuwe verstrekkingen tot € 1 miljoen. De bandbreedte is groot: van circa € 10 miljoen tot ruim € 250 miljoen extra krediet per jaar.

De illustratieve raming gaat uit van de niet-bancaire leningen waar het knelpunt speelt. Van de circa € 4,3 miljard aan niet-bancaire verstrekkingen tot € 1 miljoen (34 procent van € 12,6 miljard) gaat een groot deel naar lease en factoring, waar de zekerheid aan één object of één vordering is gebonden. Voor crowdfunding, direct lending en overige niet-bancaire leningen gaan we uit van € 1,2 tot € 1,8 miljard per jaar. In 10 tot 25 procent daarvan krijgt de tweede financier geen toegang tot onderpand. De bovengrens sluit aan bij de adviseur en het crowdfundingplatform die het in een kwart van de dossiers zien spelen; de ondergrens houdt rekening met de brede vraagstelling van de uitvraag en met moeilijke gevallen die vaker bij een adviseur terechtkomen. Bij een gemiddelde lening van circa € 150.000 komt het middenscenario uit op circa 2.000 gevallen per jaar, in lijn met de schatting van 2.000 tot 3.000 gevallen van een adviseur.

27 Verstappen (2021), https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3ce8303a-5508-4a39-84a1-3e2352eff73f/pdf.

Het effect loopt via drie kanalen: ten eerste is de rente lager als de tweede financier wel onderpand krijgt. Een crowdfundingplatform noemt 1 tot 2 procentpunt. Internationale studies vinden kleinere verschillen van 0,1 tot 0,6 procentpunt (Degryse et al., 2025; Central Bank of Ireland, 2017), maar die gaan over banken met een bestaande kredietrelatie, waar onderpand minder toevoegt dan bij een nieuwe financier (paragraaf 2.2). Ook de Financieringsmonitor 2025 wijst op een bescheidener verschil: bedrijven met onderpand betalen een mediane vaste rente van 5,0 procent, tegen 5,7 procent zonder onderpand (CBS, 2026). Omdat de bovengrens op de inschatting van één crowdfundingplatform rust en de overige bronnen op 0,1 tot 0,7 procentpunt uitkomen, gaan we uit van 0,2 procentpunt in het lage, 0,6 in het midden- en 1,0 in het hoge scenario. Daar staat mogelijk een hogere rente bij de eerste financier tegenover als die zekerheid moet delen of afstaan; dat effect is niet in de raming meegenomen, zodat de rentebesparing een bovengrens is.

Ten tweede komt een deel van de financieringen nu niet tot stand. We nemen aan dat 15 tot 40 procent van de getroffen aanvragen strandt en dat een derde tot twee derde daarvan met onderpand wel doorgaat; de rest strandt ook dan, omdat de terugbetaalcapaciteit onvoldoende is. Een toets aan de Financieringsmonitor suggereert dat de bovengrens ruim is: in 2024 leidde 9 procent van de aanvragen in het geheel niet en 6 procent deels niet tot financiering. In 69 procent van die gevallen lag dat aan een (gedeeltelijke) afwijzing door de financier, en bij ruim een derde van de afwijzingen was onvoldoende zekerheden de meest genoemde reden. Onvoldoende zekerheden speelt dus bij circa 2 procent (volledig afgewezen) tot 3,5 procent (inclusief deels afgewezen) van alle aanvragen, voor alle financiers samen (CBS, 2025). In de Financieringsmonitor 2025 was de voornaamste afwijsgrond dat de aanvraag niet in het beleid van de financier past; voor onvoldoende zekerheden zijn de aantallen te klein voor betrouwbare uitspraken (CBS, 2026). Ontbrekende toegang tot onderpand bij een tweede financier is daarvan slechts een deel.

Ten derde zijn leningen met onderpand groter. In het eurogebied liggen de toegezegde bedragen van gedekte leningen 33 tot 48 procent hoger dan die van vergelijkbare ongedekte leningen (Degryse et al., 2025). Voor de tweede financier gaat het niet om dat verschil, maar om de marginale kredietruimte die resterende overwaarde biedt, en die is beperkt bij bedrijven die al tegen een zekerhedentekort aanlopen. We gaan daarom uit van 5 tot 20 procent. In het midden- en het hoge scenario tellen we daar 10 en 25 procent bij op voor aanvragen die nu uit anticipatie niet worden ingediend. De Financieringsmonitor biedt daarvoor beperkt houvast: een derde van de bedrijven die zich op financiering oriënteren, doet geen aanvraag, maar de meest genoemde redenen (interne financiering 26 procent, niet het juiste moment 22 procent, onafhankelijkheid 15 procent) wijzen niet op een zekerhedentekort; alleen te hoge kosten (15 procent) kan daar deels mee samenhangen (CBS, 2026).

Tabel 3.1 Illustratieve raming orde grootte gevolgen knelpunt toegang tot onderpand voor de tweede financier

Aanname of uitkomst	Laag	Midden	Hoog
Relevante niet-bancaire leningen tot € 1 mln (€ mln per jaar)	1.200	1.500	1.800
Aandeel waarin tweede financier geen onderpand krijgt	10%	20%	25%
Getroffen verstrekkingen (€ mln per jaar)	120	300	450
Aantal getroffen gevallen (gemiddeld € 150.000 per lening)	800	2.000	3.000
Renteverschil met onderpand (procentpunt)	0,2	0,6	1,0
Aandeel getroffen aanvragen dat nu strandt	15%	30%	40%
Deel daarvan dat met onderpand wel doorgaat	33%	50%	67%
Grotere lening met onderpand	5%	10%	20%
Opslag voor anticipatie-effecten	0%	10%	25%

Aanname of uitkomst	Laag	Midden	Hoog
Lagere rentelasten per jaargang (€ mln per jaar)	0,2	1,8	4,5
Lagere rentelasten over de looptijd (€ mln per jaargang)	0,6	4,5	11,3
Extra krediet (€ mln per jaar)	12	80	265
Extra krediet als aandeel van nieuwe verstrekkingen tot € 1 mln	0,1%	0,7%	2,1%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS (2025; 2026), DNB (2025a), Degryse et al. (2025), interviews en eigen aannames. Looptijd gemiddeld vijf jaar met lineaire aflossing. Extra krediet = getroffen verstrekkingen × (aandeel dat strandt × deel dat met onderpand doorgaat + grotere lening) × (1 + opslag anticipatie); afgerond.

De raming is een bovengrens voor de maatschappelijke winst. Een deel van de lagere rente is herverdeling: de eerste financier kan de komst van een tweede financier vooraf inprijzen of minder bevoorschotten (paragraaf 4.2; Box 8.1). Extra krediet is bovendien niet per definitie wenselijk. Als de eerste financier het risico te hoog vindt, kan extra schuld de terugbetaalcapaciteit verder onder druk zetten. Daar komen de uitvoeringskosten van de oplossingen bij, die bij de hele markt en uiteindelijk bij de kredietnemer terechtkomen.

Het is een beleidsmatige beoordeling welke ingrepen een opbrengst van circa € 80 miljoen extra krediet per jaar rechtvaardigt. Tegelijk ligt het voor de hand de grootste onzekerheden te meten: het aandeel aanvragen dat strandt op ontbrekende toegang tot onderpand (bijvoorbeeld via een aanvullende vraag in de Financieringsmonitor: die vraagt nu al naar onvoldoende zekerheden als afwijsgrond, maar niet of het om een vervolgfinanciering bij een andere financier gaat, en de aantallen zijn klein) en het aantal vrijgaveverzoeken en weigeringen (bijvoorbeeld via registratie onder de gedragscodes).

Enquêtes onder mkb-bedrijven in vergelijkbare landen laten dezelfde soort knelpunten zien als in Nederland, zonder dat het zekerhedenvraagstuk daarin op de voorgrond staat. In het eurogebied rapporteert het mkb structureel vaker dan grote bedrijven strengere onderpandeisen (netto 17 procent eind 2025) en stijgende overige kredietkosten zoals provisies en fees (netto 28 tot 37 procent in 2025-2026) (ECB, 2026).[28] In Ierland werd in 2022 circa 11 procent van de aanvragen afgewezen en duurde een kredietbeslissing gemiddeld 22 werkdagen; het onderpand bedroeg gemiddeld 59 procent van het leenbedrag en bij microbedrijven 77 procent (Department of Finance Ierland, 2022).[29] In België bleek uit de evaluatie van de Wet KMO-financiering dat kmo's moeite hadden om vrijgave van zekerheden te krijgen nadat het krediet geheel of gedeeltelijk was afgelost; dat leidde in 2018 tot een wettelijk vraagrecht op vrijgave met een motiveringsplicht voor de kredietgever bij weigering.[30] In Duitsland is het aandeel mkb-bedrijven dat bankkrediet voor investeringen zou overwegen gedaald van 66 procent (2017) naar 27 procent (2026), vooral bij de kleinste bedrijven, en noemt KfW het stellen van zekerheden een specifiek knelpunt voor innovatieve en digitaliserende ondernemingen (KfW Research, 2026b).[31] In het Verenigd Koninkrijk benadert ongeveer de helft van de kleine bedrijven uitsluitend de eigen huisbank – dezelfde huisbankafhankelijkheid die in Nederland anticipatie-effecten buiten beeld houdt (British Business Bank, 2024).[32]

28 ECB (2026), https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/safe/html/index.en.html.

29 Department of Finance (Ierland) (2022), https://www.gov.ie/en/department-of-finance/press-releases/minister-donohoe-welcomes-latest-sme-credit-demand-survey/.

30 FOD Economie, Wetgeving | Financiering van ondernemingen, https://financieringvanondernemingen.be/wetgeving; wet van 21 december 2017 tot wijziging van de Wet KMO-financiering (art. 8/1), https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2017122107&table_name=wet.

31 KfW Research (2026b), https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2026/Fokus-Nr.-543-April-2026-Kreditnutzung.pdf; KfW Research (2026a).

32 British Business Bank (2024). Small Business Finance Markets 2023/24, p. 30, https://www.british-business-bank.co.uk/sites/g/files/sovrnj166/files/2024-03/small-business-finance-market-report-2024.pdf.

3.3 Verschillen per segment

De knelpunten verschillen per segment. Bij middelgroot en groot mkb, overwegend bancair gefinancierd, spelen vooral overcollateralisatie en de hold-up-positie van de huisbank; bij klein en startend mkb is het probleem eerder een tekort aan zekerheden dan een overschot. Eerder onderzoek legt het knelpunt vooral bij financieringen tot € 1 miljoen, waar standaardaktes domineren en maatwerk ontbreekt (interviews; Verstappen, 2021). Volgens gesprekspartners bieden banken bij financieringen vanaf ongeveer € 5 tot € 10 miljoen wel maatwerk. Een vertegenwoordiger van crowdfunders geeft aan dat platforms vooral vanaf circa € 2,5 miljoen financieren; de Europese grens voor crowdfunding is € 5 miljoen per project en de sector pleit voor € 12 miljoen. Het beeld hangt dus af van het segment en van wie je het vraagt.

De frictie speelt vooral tussen de bancaire en de non-bancaire financier. De huisbank houdt de zekerheden en verzorgt het betalingsverkeer; non-bancaire financiers treden op als tweede- of derderangsfinancier en lopen daar tegen toestemmings- en vrijgavebarrières aan. Tussen non-bancaire financiers onderling is de rangorde doorgaans werkbaar, mede omdat zij minder op zekerheden sturen. In het kleinste segment - dat banken minder bedienen - spelen negative pledge, no further debt en rangordeproblemen nauwelijks (interviews). Dat is deels verklaarbaar: financiers in dit segment sturen vooral op terugbetaalcapaciteit en betaaldata en minder op zekerheden (EY, 2023; interviews), zodat het ontbreken van frictie geen verdienste van het stelsel is; het zegt ook weinig als no further debt daar standaard is ingebakken. Het geldt bovendien niet voor alle non-bancaire financiers: crowdfunders financieren in circa 90 procent van de gevallen mét zekerheden. Ook non-bancaire financiers verpanden bij aanvang doorgaans 'alles wat in het bedrijf zit'; hoe vaak hun aktes negative pledge- of no further debt-bedingen bevatten, is niet bekend omdat deze bedingen nergens worden geregistreerd.

Klein en startend mkb heeft vaak te weinig zekerheden. Onvoldoende zekerheden is de meest genoemde afwijzingsgrond voor klein krediet (IBO Bedrijfsfinanciering, 2024).[33] Kleine en jonge bedrijven hebben doorgaans weinig verpandbare bedrijfsactiva: geen bedrijfspand, beperkte voorraden en een debiteurenportefeuille die nog moet worden opgebouwd, terwijl een trackrecord ontbreekt waarmee de financier het risico anders kan inschatten. Financiers vragen daarom persoonlijke zekerheden: een borgstelling van de ondernemer, hoofdelijke aansprakelijkheid en soms een hypotheek op de eigen woning; voor startende ondernemers is de overwaarde van de woning vaak de enige substantiële zekerheid (interviews). Banken geven aan zakelijk en privé zoveel mogelijk te scheiden en liever van de privéwoning af te blijven, maar een borgstelling van de ondernemer is ook bij hen gebruikelijk. Het knelpunt in dit segment is een tekort aan zekerheden, dat de ondernemer met privévermogen moet aanvullen; ruim geformuleerde borgstellingen vervallen bovendien niet automatisch bij aflossing, zodat het privérisico blijft bestaan als de lening al grotendeels is terugbetaald. Non-bancaire financiers vullen dit segment deels door op kasstroom en betaaldata te financieren in plaats van op zekerheden, tegen een hogere prijs.

Prudentiële asymmetrie werkt twee kanten op. Kapitaaleisen begrenzen het bancaire aanbod en sturen de bancaire zekerhedeneis; non-bancaire financiers missen die grens, maar willen omgekeerd soms bancaire lusten zonder toezichtlasten.

33 IBO Bedrijfsfinanciering (2024), https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/26/kies-voor-baten-ibo-bedrijfsfinanciering.

4 Contractuele blokkade en hold-up

De eerste vraag voor een tweede financier is of de ondernemer extra krediet of zekerheid mag aangaan. Standaardbedingen in de kredietvoorwaarden en de pand- of hypotheekakte geven de eerste financier hier een blokkerende positie, ook als er voldoende onderpand is.

4.1 Het knelpunt

Negative pledge en no further debt blokkeren de tweede financier. Een negative pledge verbiedt de ondernemer om zonder toestemming van de financier zekerheden aan anderen te verstrekken, een no-further-debtbeding verbiedt hem om zonder toestemming elders nieuwe schulden aan te gaan; overtreding maakt het krediet doorgaans direct opeisbaar. Deze standaardbedingen staan vooral in standaarddocumentatie voor klein mkb zonder maatwerk, zijn nergens geregistreerd en geven de zittende financier een hold-up-positie (Verstappen, 2021; interviews).[34] Tegelijk geven ze de eerste financier meer zekerheid over de terugbetaalcapaciteit, wat ruimere of goedkopere kredietverlening door die financier mogelijk maakt. Voor het kleine mkb is het beding overigens ook een beschermingsmechanisme, omdat het een gesprek afdwingt met de financier over de vraag of nieuwe financiële verplichtingen wel verantwoord zijn.

Negative pledge en no further debt blijven toegestaan. Deze bedingen in de kredietvoorwaarden verbieden de lener elders zekerheden te verstrekken of krediet aan te trekken. Ze werken alleen tussen partijen, maar fungeren ook als blokkade: niet-naleving maakt het bankkrediet opeisbaar. De wetgever liet ze bij de Wet opheffing verpandingsverboden bewust intact: die wet richt zich op bedingen van afnemers, die verpanding van handelsvorderingen blokkeerden zonder daar zelf een financieringsbelang bij te hebben. Bedingen van de financier dienen volgens de memorie van toelichting een ander doel – bescherming van diens verhaalspositie en terugbetaalcapaciteit – en vallen daarom uitdrukkelijk buiten de nietigheid (Kamerstukken II, 2019-2020, 35 482, nr. 3).[35]

De Wet opheffing verpandingsverboden vergroot sinds 1 juli 2025 de verpandbare massa. Verpandingsverboden van afnemers bij zakelijke geldvorderingen zijn nietig sinds de inwerkingtreding van de Wet opheffing verpandingsverboden (wetsdossier 35 482).[36] Dit vergroot het beschikbare onderpand. De extra kredietruimte die zo ontstaat vloeit vermoedelijk vooral naar de huisbank. De wet maakt alleen het verpandingsverbod van de debiteur (afnemer) nietig – het beding in handelscontracten dat de vordering op die afnemer onoverdraagbaar en onverpandbaar maakte. De negative pledge van de financier – het beding in de kredietovereenkomst dat de ondernemer verbiedt activa aan anderen te verpanden – blijft geldig. De ondernemer kan de vrijgekomen vorderingen dus wél verpanden, maar door het beding van zijn huisbank in de praktijk alleen aan die huisbank.

34 Verstappen (2021), https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3ce8303a-5508-4a39-84a1-3e2352eff73f/pdf.
35 Kamerstukken II, 2019-2020, 35 482, nr. 3, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35482-3.html.
36 Eerste Kamer, wetsdossier 35 482, Wet opheffing verpandingsverboden, https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35482_wet_opheffing.

Het toestemmingsvereiste blokkeert een tweede hypotheek, ook bij ruime overwaarde. Eerste hypotheekhouders bedingen dat de hypotheekgever toestemming nodig heeft om een tweede hypotheek te vestigen; die weigert in de praktijk vaak, ook bij dekkingen tot circa 200 procent van het uitstaande saldo (interviews). Juridische experts wijzen op de achterliggende reden: ook een tweede hypotheekhouder krijgt een zelfstandig executierecht, wat de eerste financier huiverig maakt. Sommige geïnterviewden verklaren dit uit het verschil tussen markt- of taxatiewaarde en executiewaarde. Daarbij geldt dat als het onderpand echt zo goed is, een nieuwe financier de bestaande kan uitkopen. Bij woninghypotheken lijkt een tweede hypotheek bij een andere bank doorgaans wel te worden geaccordeerd[37]; dat roept de vraag op waarom dit bij zakelijk vastgoed anders is.

4.2 Oplossingsrichtingen

Twee richtingen nemen de blokkademacht van de eerste financier weg. Een beperking van negative pledge en no further debt, met een mededelingsplicht als tussenvariant, en een wettelijke medewerkingsplicht. Omdat deze bedingen de eerste schakel in de keten vormen, bepalen zij mede hoeveel de oplossingen in de volgende hoofdstukken opleveren.

Beperking van negative pledge en no further debt grijpt in op de contractvrijheid. Verbieden, begrenzen of proportioneel maken van deze bedingen adresseert de hold-up-positie direct. De prikkel van het beschermen van de terugbetaalcapaciteit blijft echter bestaan en kan ertoe leiden dat leningen worden herprijsd. Grote klanten kunnen bovendien uitwijken naar buitenlands recht om beperkingen onder Nederlands recht te ontwijken. Ook kleinere ondernemers kunnen uitwijken: buitenlandse aanbieders zoals Qeld en YouLend bedienen vanuit het buitenland reeds de Nederlandse markt, ook met kleine kredieten. De redelijkheidstoets biedt nu al een casuïstische begrenzing. Een tussenvariant is de opeisingsgrond om te zetten in een mededelingsplicht, zodat de zittende financier wel geïnformeerd wordt maar niet kan blokkeren. Dat komt de facto neer op het buiten werking stellen van het no-further-debt beding en is daarmee eveneens een ingreep in de contractvrijheid. Die variant beschermt de ondernemer tegen automatische opeisbaarheid, niet tegen herprijzing: het risico voor de zittende financier - een lagere terugbetaalcapaciteit door de extra schuld - blijft bestaan, en hij kan het krediet alsnog herprijzen of op andere gronden opzeggen. No further debt gaat bovendien verder dan zekerheden: het beding beperkt elke aanvullende financieringsschuld, zodat een ingreep die alleen op zekerheden ziet het knelpunt niet wegneemt. Ingrijpen in de contractvrijheid is de meest vergaande richting en de mogelijke nadelen zijn groot. Vooral crowdfunders en direct lenders zien de mededelingsplicht samen met een pandregister als de minimale ingreep. Een proportioneel alternatief voor een algeheel verbod is een financieel convenant, bijvoorbeeld een maximale verhouding tussen schuld en resultaat; dat vergt wel een gecontroleerde jaarrekening en dus kosten. Afbakening tot kleinzakelijke financiering kan de zorg van banken over grote, internationale klanten verkleinen.

Een wettelijke medewerkingsplicht voor eerste zekerheidshouder. De eerste hypotheek- of pandhouder moet dan een tweede zekerheidsrecht toestaan of overwaarde doorgeven zodra de dekking het uitstaande krediet ruim overstijgt; crowdfunders bepleiten deze meewerkplicht expliciet en verwijzen naar het Duitse verbod op excessieve overdekking (interviews). Tegenargumenten: de tweede zekerheidshouder krijgt een zelfstandig executierecht met run-risico, het tweede krediet wordt duurder en mogelijk ook het eerste: als bij elk krediet een tweede financier kan bijkomen, prijst de eerste financier dat vooraf in of verlaagt hij de bevoorschotting (vergelijk de Zweedse ervaring in Box 8.1).

37 Een kanttekening hierbij de meeste financiers vaak niet willen optreden als tweede financier van een hypotheek als ze niet zelf ook eerste financier zijn, omdat ze dan tweede in rang staan in het kadaster en daardoor extra risico lopen in geval van een gedwongen verkoop.

5 Oversecurering, vrijgave en de waarde van het onderpand

De tweede vraag is of er onderpand vrij is en wat dat waard is. In de praktijk verpandt de eerste financier vrijwel alles, vallen zekerheden niet vrij bij aflossing en drukken wettelijke voorrechten de waarde van wat overblijft.

5.1 Ruime verpanding en trage vrijgave

De verzamelpandakte verpandt doorlopend vrijwel alles aan de huisbank. De Hoge Raad keurde de dagelijkse, generieke verzamelpandakte goed in Dix q.q./ING (2012).[38] Vrijwel alle huidige en toekomstige vorderingen zijn daardoor verpand aan de eerste financier; de rangorde volgt het tijdstip van vestiging. In de praktijk werkt dit zo: de kredietnemer geeft de bank in de kredietvoorwaarden een onherroepelijke volmacht om namens hem te verpanden. De bank registreert vervolgens iedere werkdag één generieke akte waarmee zij, als gevolmachtigde van al haar kredietnemers tegelijk, alle inmiddels ontstane vorderingen aan zichzelf verpandt. Elke nieuwe vordering is zo vrijwel direct na het ontstaan verpand, zonder dat de ondernemer daar iets voor hoeft te doen of iets van merkt.

Het grondslagvereiste en de papieren registratie benadelen kleine financiers. Het grondslagvereiste houdt in dat toekomstige vorderingen alleen bij voorbaat verpand kunnen worden als zij voortkomen uit een al bestaande rechtsverhouding; vorderingen op klanten die morgen pas een contract tekenen, vallen er dus buiten. Om die steeds nieuwe vorderingen toch onder het pandrecht te brengen, laten banken dagelijks een verzamelpandakte registreren bij de Belastingdienst, die de akte alleen op papier en per post of koerier aanneemt. Die dagelijkse verzamelpandakte is alleen praktisch haalbaar voor grootbanken en grote factormaatschappijen; kleinere financiers registreren minder vaak, zodat hun laatste pandakte bij een faillissement soms maanden oud is en recent ontstane vorderingen buiten hun pandrecht vallen (interviews). Het voorontwerp adresseert dit knelpunt (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2025). [39] Het schrappen van het grondslagvereiste neemt het procesvoordeel van grootbanken en grote factormaatschappijen weg.

Zekerheden vallen niet vrij bij aflossing of waardestijging. Ruime verpanding bij aanvang is marktbreed, ook bij non-bancaire financiers. Claims worden niet geactualiseerd: respondenten spreken van '300 procent zekerheden voor 100 procent financiering', ook bij een loan-to-value rond 50 procent. Onderliggend hieraan is de 'bankzekerheid': vrijwel alle zekerheden worden gevestigd voor álle huidige en toekomstige vorderingen, zodat ook latere bijfinancieringen, rente en boetes van de eerste financier onder de oudste zekerheid vallen; alleen bij hypotheken is een maximumbedrag verplicht. Zelfs bij volledige aflossing blijft het zekerheidsrecht bestaan voor eventuele toekomstige vorderingen: een wettelijke vrijgaveplicht ontbreekt in zakelijk verkeer. Overdekking ontstaat ook door aflossing: is na twee of drie jaar de helft van het krediet afgelost, dan blijft er overdekking die de ondernemer niet kan inzetten voor aanvullende financiering, zodat hij blanco of duur moet financieren (aanvullend gesprek). Gespecialiseerde financiers, zoals lease- en factoringmaatschappijen, waarderen activa mogelijk hoger dan banken, omdat zij dichter op die activa zitten. De eerste financier krijgt zo feitelijk een monopolie op

38 Hoge Raad (2012). Dix q.q./ING, ECLI:NL:HR:2012:BT6947, https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2012:BT6947.

39 Ministerie van Justitie en Veiligheid (2025), https://www.internetconsultatie.nl/wetmoderniseringpandrechtencessie/b1.

vervolgfinanciering, behalve voor lease en factoring, waar de zekerheid aan het object of de vordering zelf is gekoppeld (interviews). Een expert relativeert: een overschot vloeit bij uitwinning door naar schuldeisers in lagere rang en financiers houden per saldo eerder een tekort dan een overschot over. EBA-rapport geeft voor Nederland een recovery rate van circa 41 procent (43 tot 45 procent naar kredietgrootte); alleen woningfinanciering benadert 100 procent. Een kanttekeningen hierbij is dat een recovery rate de opbrengst ná default beschrijft, terwijl een potentieel knelpunt speelt bij de overdekking van een lopend, presterend krediet.

Vrijgave is traag maatwerk. Royement en vrijgave duren zes tot twaalf weken, vergen nieuwe taxaties en een beoordeling door een kredietcommissie; klein mkb zonder accountmanager strandt bij de servicedesk, omdat individuele begeleiding van kleine kredieten voor de financier anders niet uit kan. Zittende financiers reageren op verzoeken tot gedeeltelijke vrijgave vrijwel altijd eerst negatief, zo geven sommige gesprekspartners aan. Andere benoemen dat vrijgave juist eenvoudig is, tegenwoordig elektronisch, en vrijgave voor leaseobjecten is gangbare praktijk. De doorlooptijd zit volgens hen niet in de administratie maar in de kredietbeoordeling.

Standaarden voor het delen van zekerheden ontbreken. Voor de Nederlandse mkb-markt zijn er geen branchebrede richtlijnen of standaard-intercreditorovereenkomsten [40] en het is onduidelijk of het Kifid-loket weigeringen tot delen of vrijgave dekt (Verstappen, 2021).[41] In de grootzakelijke markt bestaan zulke standaarden wel (de LMA-intercreditor, veelal naar Engels recht), maar zij zijn niet schaalbaar naar het mkb. Eerste en tweede rang komt in de praktijk wel voor, vooral bij vastgoed; onder circa € 100.000 loont gedeelde uitwinning niet (interviews).

5.2 Wat de waarde van het onderpand drukt

De pandhouder staat in faillissement vooraan. Als separatist wint de pandhouder uit alsof er geen faillissement is. Concurrente schuldeisers krijgen gemiddeld nog geen 2 procent van hun vordering terug (Verstappen, 2021, op basis van CBS).[42] De pandhouder heeft het recht van parate executie: hij mag het onderpand zonder rechterlijk vonnis verkopen of innen (art. 3:246 en 248 BW) en hoeft in faillissement niet mee te delen in de algemene faillissementskosten (art. 57 en 182 Fw). De opbrengst van de verpande activa vloeit daardoor vrijwel volledig naar de gesecureerde financier, buiten de boedel om. In de praktijk onderhandelen curator en pandhouder vaak wel over een boedelbijdrage, maar de huidige regeling laat daarbij ruimte voor interpretatie. Het WODC-onderzoek naar lege boedels laat zien dat in ongeveer een kwart van de faillissementen van bedrijven (21 tot 27 procent) het salaris van de curator niet of niet volledig wordt betaald.[43]

De betaalrekening geeft de huisbank feitelijke zekerheid. Betalingen op verpande vorderingen die lopen via de bankrekening mag de bank verrekenen (Mulder q.q./CLBN, 1995; art. 54 Fw). [44] Een financier zonder betaalrekening mist dit voordeel. In Mulder q.q./CLBN besliste de Hoge Raad dat de bank haar voorrang behoudt

40 In de internationale/grootzakelijke markt zijn die er wel: de LMA intercreditor (Engelstalig, vaak ook Engels recht).

41 Verstappen (2021), https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3ce8303a-5508-4a39-84a1-3e2352eff73f/pdf.

42 Verstappen (2021), https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3ce8303a-5508-4a39-84a1-3e2352eff73f/pdf.

43 Het onderzoek noemt een fonds dat onder meer wordt gevuld met een verplichte, bij voorkeur wettelijk vastgelegde afdracht van boedelbijdragen door separatisten uit de opbrengst van uitgewonnen zekerheden en door de Belastingdienst uit het bodem(voor)recht als mogelijke oplossing (WODC, 2025). Voor financiers betekent zo'n afdracht een iets lagere opbrengst van onderpand, maar ook meer voorspelbaarheid. Banken gaven in de focusgroepen aan er niet per definitie tegen te zijn, mits vooraf duidelijk is hoe de afdracht in een concreet faillissement uitwerkt.

44 Hoge Raad (1995). Mulder q.q./CLBN, ECLI:NL:HR:1995:ZC1641, https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:1995:ZC1641.

op bedragen die op stil verpande vorderingen binnenkomen, ook rond faillissement. Daarnaast vestigen banken in hun algemene voorwaarden een pandrecht op het creditsaldo zelf; vrijgave daarvan blijkt in de praktijk vrijwel onmogelijk. Bank- en spaarrekeningen zijn bovendien uitgezonderd van de Wet opheffing verpandingsverboden. In de algemene voorwaarden zijn deze rekeningen in de regel onverpandbaar gemaakt aan andere financiers zonder toestemming van de huisbank.

De verrekeningspositie van de huisbank blijft ook na modernisering bestaan.[45] De huisbank faciliteert het betalingsverkeer van de onderneming en heeft in haar algemene voorwaarden een pandrecht op het creditsaldo staan; binnenkomende betalingen van klanten lopen daardoor over een rekening waarop de bank zich kan verhalen. Dat voordeel blijft ook bestaan als een pandregister of digitale registratie de positie van andere financiers versterkt. Het is voor niet-bancaire financiers overigens mogelijk om zelf betaaldiensten aan te bieden, maar dat is een afzonderlijke, gereguleerde activiteit met eigen vergunningseisen.

Het fiscale bodemvoorrecht drukt de waarde van stil pand op machines en inventaris. De fiscus gaat op bodemzaken vóór de stille pandhouder (art. 21 Invorderingswet 1990).[46] Dat raakt elke financier; een herijking van het fiscale bodemrecht wordt onderzocht. Het ministerie van Financiën consulteerde in 2024 drie beleidsrichtingen, uiteenlopend van technische aanpassing tot afschaffing van het bodemvoorrecht. Na de consultatie onderzoekt het kabinet twee scenario's verder, modernisering of volledige afschaffing, en betrekt daarbij het inmiddels verschenen WODC-onderzoek naar lege boedels; een definitieve keuze wordt pas in 2028 verwacht, al zijn tussentijds kleinere verbeteringen mogelijk (Ministerie van Financiën, 2024; 2025; WODC, 2025). Er ligt dus nog geen wetsvoorstel. Bodemzaken zijn roerende zaken die duurzaam op het bedrijfsterrein van de belastingschuldige staan, zoals machines en inventaris. Omdat een financier vooraf niet kan weten welke belastingschuld er bij uitwinning zal blijken te zijn, rekent hij een veiligheidsmarge in de bevoorschotting; de onvoorspelbaarheid weegt daarbij zwaarder dan de uiteindelijke fiscale opbrengst, die per saldo klein is.

Het bodemvoorrecht drukt de bevoorschotting op machines en inventaris. De opbrengst voor de fiscus is per saldo klein[47], maar de onzekerheid raakt elke financier (interviews). Het bodemvoorrecht geeft de Belastingdienst bij een faillissement voor bepaalde belastingschulden voorrang boven de stille pandhouder op de 'bodemzaken': machines, inventaris en andere roerende zaken die zich op het bedrijfsterrein van de schuldenaar bevinden. Omdat een financier vooraf niet weet hoe hoog de belastingschuld bij een eventueel faillissement zal zijn, rekent hij bij de bevoorschotting op deze activa een veiligheidsmarge in, wat de kredietruimte op machines en inventaris structureel drukt.

Uitwinning is ook een knelpunt. Uitwinning is het te gelde maken van het onderpand als de kredietnemer niet betaalt: de pandhouder verkoopt de verpande zaken, int de verpande vorderingen bij de debiteuren van de onderneming of laat het verhypothekeerde pand veilen, en verhaalt zijn vordering op de opbrengst. Non-bancaire financiers missen een eigen uitwinningsafdeling en pandrechten op buitenlandse activa of via buitenlandse

---

45 Die geldt voor betalingen op (verpande) vorderingen die lopen via de betaalrekening bij de huisbank. De bank mag die bijschrijvingen verrekenen met haar vordering op de klant, ook in het zicht van en tijdens faillissement (HR Mulder q.q./CLBN, 1995; art. 54 Fw). Zo krijgt de bank feitelijk zekerheid op de kasstromen zonder daarvoor het pandrecht mede te delen en de verpande vorderingen te innen; een financier zonder betaalrekening mist dit voordeel.

46 Invorderingswet 1990, art. 21, https://wetten.overheid.nl/BWBR0004770/.

47 Uit de interviews: over alle belastingvorderingen in faillissementen komt per saldo 6 tot 9 procent binnen, al kan dat per casus veel hoger liggen. Een oudere raming van CPB en ECORYS-NEI (2004) schatte het budgettaire belang van het fiscale bodem(voor)recht echter op € 462 tot € 611 miljoen per jaar; die raming is niet geactualiseerd en het ministerie van Financiën laat het budgettaire belang opnieuw onderzoeken (Consultatiedocument herijking van het fiscale bodem(voor)recht, 2024).

betaaldienstverleners zijn praktisch niet uitwinbaar. Trage of onzekere uitwinning drukt in het algemeen de waarde van onderpand vooraf en daarmee de hoeveelheid beschikbare krediet.

5.3 Ervaringen in het buitenland

Andere landen begrenzen de claim van de eerste financier op verschillende manieren. Duitsland kent een vrijgavenorm, Zweden een kenbaar maximumbedrag, Denemarken een heffing over het gedekte bedrag en de Verenigde Staten een superprioriteit voor de financier van een nieuw actief.

In Duitsland bestaat een waarborg tegen oversecurering. Duitsland kent net als Nederland geen pandregister: banken werken met zekerheidsoverdracht en globale cessie.[48] Als tegenwicht moet de bank het meerdere vrijgeven zodra de realiseerbare waarde van de zekerheden 110 procent van de restschuld overstijgt (BGH, 1997),[49] ook zonder contractuele afspraak. De norm is tweeledig: bij structurele overdekking geldt een grens van 110 procent van de restschuld, maar omdat structurele overdekking lastig te bewijzen is, is vrijgave ook afdwingbaar zodra de actuele realiseerbare waarde 150 procent van de restschuld overstijgt (110/150%-norm). De norm volgt uit rechtspraak van het Bundesgerichtshof en werkt via het civiele recht: kredietvoorwaarden bevatten in de praktijk vrijgaveclausules (Freigabeklauseln) en de lener kan vrijgave zo nodig bij de rechter afdwingen. Tot een procedure komt het zelden: de norm is zo gevestigd dat banken er zelf naar handelen. De norm is een instrument van de kredietnemer tegenover zijn eigen bank, geen sleutel tot een tweede financier: ook Duitse kredietvoorwaarden bevatten negative pledge-bedingen (Negativklauseln), zodat vrijgegeven activa niet zonder toestemming elders kunnen worden verpand. De vrijgave versterkt vooral de onderhandelingspositie van de ondernemer bij oversluiten en herfinanciering (zie paragraaf 5.4). Een dergelijke norm werkt in Nederland tegen de richting van het voorontwerp in: het schrappen van het grondslagvereiste verruimt de dekking, de norm begrenst haar.

Zweden begrenst de claim van de huisbank op een kenbaar bedrag. Het bedrijfspandrecht (företagshypotek)[50] werkt in twee stappen. Eerst laat de onderneming bij het handelsregister (Bolagsverket) een 'bedrijfsinschrijving' registreren voor een door haar gekozen bedrag, bijvoorbeeld 2 miljoen kronen; zij ontvangt daarvoor een bewijs dat zij aan een financier in onderpand kan geven. De financier krijgt daarmee voorrang op de vlottende bedrijfsactiva van de onderneming, maar uitsluitend tot het ingeschreven bedrag; het bedrag en de begunstigde zijn voor iedereen in het register te raadplegen. De reden voor deze constructie is dat vlottende activa voortdurend wisselen en niet stuk voor stuk verpand kunnen worden: het ingeschreven bedrag maakt de omvang van de claim kenbaar zonder dat de activa zelf hoeven te worden geregistreerd. Boven dat bedrag blijft ruimte voor een tweede financier, die zelf een volgende inschrijving kan nemen.

Denemarken zet een prijs op ruime verpanding. Het ondernemingspand (virksomhedspant) vergt inschrijving in een openbaar register (Personbogen)[51] tegen een vast tarief plus 1,5 procent van het gedekte bedrag. Het ondernemingspand is per 1 januari 2006 ingevoerd (wet nr. 560 van 24 juni 2005) om bedrijven in staat te stellen

48 Over invoering van een register wordt in Duitsland overigens al een eeuw gediscussieerd – een ontwerp voor een Registerpfandrecht lag in de jaren twintig al in de Rijksdag – en recente literatuur presenteert het Belgische register als blauwdruk, mede omdat registerloze Duitse zekerheden hun werking kunnen verliezen zodra het onderpand naar een registerland wordt verplaatst. Tot een regeringsvoorstel heeft dit niet geleid.

49 BGH, Großer Senat für Zivilsachen, 27 november 1997, GSZ 1/97 en GSZ 2/97, BGHZ 137, 212; zie ook § 237 BGB, https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/__237.html.

50 Lag (2008:990) om företagshypotek, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2008990-om-foretagshypotek_sfs-2008-990/.

51 Tinglysningsretten (Danmarks Domstole), Personbogen, https://www.domstol.dk/tinglysningsretten/tingboegerne/personbogen/.

een 'vlottend pand' te vestigen op hun wisselende bedrijfsactiva (voorraden, vorderingen, machines) als één pakket, wat voordien alleen per afzonderlijk goed kon en daardoor duur en omslachtig was. De wetgever bracht het nieuwe pandrecht bewust onder de bestaande registratieheffing voor pandbrieven (vast bedrag plus 1,5 procent van het gedekte maximumbedrag), zodat het fiscaal gelijk werd behandeld met hypotheek- en andere pandbrieven en de financier per gedekte kroon betaalt (Betænkning nr. 1459/2005; Tinglysningsafgiftsloven, § 5). Die heffing remt onnodig ruime verpanding: wie meer laat inschrijven dan nodig, betaalt daar voor. De financier zal de heffing waarschijnlijk in het krediet meefinancieren, zodat uiteindelijk de ondernemer de rekening betaalt.

De Verenigde Staten combineren transparantie met superprioriteit. Een zekerheidsrecht werkt pas na deponering van een UCC-1 financing statement[52] in een openbaar register: wie het eerst deponeert, gaat voor. De financier van een specifiek nieuw actief krijgt op dat actief voorrang, zelfs op een ouder alomvattend pandrecht (purchase money security interest).

5.4 Oplossingsrichtingen

Tegen oversecurering liggen normen, begrenzingen en afspraken op tafel. Een vrijgave- of proportionaliteitsnorm en een kenbaar maximumbedrag begrenzen de claim van de eerste financier; deelverpanding en superprioriteit geven een tweede financier rang op specifieke activa; zelfregulering kan vrijgave en rangwisseling versnellen. Voor de waarde van het onderpand liggen een herziening van het fiscale bodemvoorrecht en een beperking van de bancaire verrekeningspositie op tafel (tabel 8.1).

Een vrijgave- of proportionaliteitsnorm geeft de lener een waarborg tegen oversecurering, die beperkt is zolang negative pledge en no further debt blijven bestaan. Het Duitse model kent een afdwingbaar recht op vrijgave bij overdekking (110/150%-norm[53]: 110 procent bij structurele overdekking, 150 procent bij actuele overdekking). Varianten zijn periodieke herwaardering, koppeling van de dekking aan de actuele exposure en een laagdrempelig geschilinstituut. Naar Nederlands recht ontbreekt zo'n aanspraak: zelfs bij een vordering van nul blijft het zekerheidsrecht bestaan; de ondernemer kan hooguit medewerking aan afstand van de zekerheid vorderen (interviews). Tegenargument: harde normen zijn arbitrair, raken risicomodellen en verhogen de kredietprijs. Bij vastgoed is de standaarddeviatie van taxaties al 10 procent of meer. Bij voorraden en vorderingen fluctueert de waarde dagelijks en kost continu herwaarderen een veelvoud van wat het oplevert. Dat de Duitse norm geen standaardprocedure is maar een beroepsmogelijkheid bij de rechter, drukt de uitvoeringskosten, maar een rechtsgang is voor een mkb'er kostbaar (interviews). De norm heeft bovendien een beperkte reikwijdte zolang negative pledge en no further debt blijven bestaan. Vrijgave verandert de zekerhedenpositie, maar de ondernemer mag die niet zonder toestemming van eerste financier aan een tweede financier verpanden. De overwaarde komt daardoor niet vanzelf beschikbaar voor een tweede financier.

Een kenbaar maximumbedrag in pandaktes kan juridisch nu al. Bij hypotheken is een inschrijvingsbedrag verplicht en Zweden werkt met een vast geregistreerd bedrag. Banken passen dit bij pand niet toe; een verplichting begrenst de claim van de huisbank en maakt ruimte voor een tweede financier. Juridisch is dit een kleine ingreep:

---

52 Uniform Commercial Code, art. 9, § 9-310 (registratie als voorwaarde voor perfectie), https://www.law.cornell.edu/ucc/9/9-310, en § 9-322 (rangorde: wie het eerst registreert of perfecteert, gaat voor), https://www.law.cornell.edu/ucc/9/9-322.

53 BGH, Großer Senat für Zivilsachen, 27 november 1997, GSZ 1/97 en GSZ 2/97, BGHZ 137, 212: vrijgaveplicht zodra de realiseerbare waarde van de zekerheden 110 procent van de gedekte vordering overschrijdt; die grens wordt regelmatig aangenomen bij 150 procent van de geschatte waarde (§ 237, eerste zin, BGB), https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/__237.html.

het maximumbedrag-vereiste dat nu alleen voor hypotheken geldt, kan worden verplaatst naar de algemene wettelijke afdeling voor pand en hypotheek en geldt dan voor beide (interviews). Zonder maximum strekt een zekerheid tot alle huidige en toekomstige vorderingen, inclusief latere bijfinancieringen, rente en boetes. Een verplicht maximumbedrag werkt echter alleen als de financier een prikkel heeft om het realistisch te houden; zonder zo'n prikkel kan hij een onrealistisch hoog bedrag in de akte opnemen. De Deense registratieheffing over het gedekte bedrag is een voorbeeld van zo'n prikkel.

Deelverpanding en superprioriteit geven de tweede financier rang op specifieke activa. Het Amerikaanse PMSI-model laat de financier van een nieuw actief vóór een ouder alomvattend pandrecht springen. De bestaande vrijwillige vrijgavepraktijk bij leaseobjecten is hiervan de kiem; lease vult dit gat in Nederland al deels. Gedeelde zekerheden op hetzelfde actief werken naar Nederlands recht slecht: bij syndicaten wordt daarom een parallelle schuld geconstrueerd, wat voor een individuele mkb'er te duur is. Eerste en tweede rang met afspraken over wie de executie initieert komt wel voor, vooral bij vastgoed; onder circa € 100.000 loont het niet.

Zelfregulering kan snel en met veel draagvlak, maar is vrijblijvend; hoe ingrijpender de afspraak, hoe groter de kans op afzwakking. Standaard-intercreditorovereenkomsten, vrijgaveprotocollen met normdoorlooptijden en 'passende zekerheden' in de Gedragscode Kleinzakelijke Financiering (banken) en de twee codes van Finankeur (niet-bancair: Erkend MKB Financier en Kort Zakelijk Krediet) vergen geen wetswijziging. [54] Juridische gesprekspartners noemen twee afspraken die snel resultaat kunnen opleveren: zekerheden vrijgeven zodra het krediet is afgelost, en meewerken aan rangafspraken wanneer het onderpand voor twee financiers volstaat – rangwijziging is juridisch al mogelijk en wordt vaker toegepast. De particuliere oversluitpraktijk bij woninghypotheken laat zien dat zulke onderlinge afspraken marktwerking kunnen creëren, terwijl wetgeving traag is: de breed gedragen opheffing van de verpandingsverboden duurde tien tot vijftien jaar. De gedragscodes zijn echter al vijf tot tien jaar niet aangescherpt en binden kleine en buitenlandse partijen niet; de Gedragscode Kleinzakelijke Financiering van de banken geldt alleen voor ondernemingen met een omzet tot € 5 miljoen en financieringen tot € 2 miljoen (NVB), dus niet voor financieringen boven € 2 miljoen; crowdfunders financieren gemiddeld circa € 466.000 per project, en hun groei zit vooral in financieringen boven € 1 miljoen (Stichting MKB Financiering, 2025b); wetgeving is een mogelijke stok achter de deur.

Meerdere non-bancaire partijen menen dat alleen een wettelijke verplichting marktbreed werkt. Daar staat tegenover dat het Finankeur-keurmerk qua volume een groot deel van de non-bancaire markt dekt, al vallen lease (met een eigen gedragscode), buitenlandse aanbieders en embedded finance erbuiten, al zijn de laatste twee nog relatief klein; de evaluatie van de gedragscode uit 2025 constateert bovendien dat de druk om naleving af te dwingen ontbreekt en dat er behoefte is aan één uniforme code voor alle non-bancaire financiers. Die evaluatie betrof de codes van Stichting MKB Financiering; Finankeur, dat sinds 2026 de keurmerken beheert, is mede opgericht om dit te ondervangen en toetst de naleving doorlopend via audits. Vormvereisten zoals gestandaardiseerde vrijgaveprotocollen en templates kennen ook bezwaren: het mededingingsrecht (voorschrijven hoe elke financier moet handelen grijpt in in het financieringsbeleid van individuele partijen) en de onvergelijkbaarheid van situaties (een leaseverzoek voor één bedrijfsmiddel versus een klant met drie panden die er één vrij wil hebben). Zelfregulering is bovendien vaak 'zacht': niet iedereen onderschrijft de gedragscode en het beleid verschilt per financier, wat afstemming lastig maakt. Kansrijk lijken afspraken over termijnen waarbinnen financiers op verzoeken reageren en een helder kader voor boeterentes. Volledige vrijgave laat zich makkelijker

54 Zoals de Gedragscode Kleinzakelijke Financiering van de NVB voor banken en om de Gedragscode MKB Financiers en de Gedragscode Kort Zakelijk Krediet voor non-bancaire financiers, sinds 1 januari 2026 beheerd door Stichting Finankeur (voorheen Stichting MKB Financiering).

afspreken dan gedeeltelijke vrijgave. Sommige vormen van zelfregulering zijn daardoor ingewikkelder te realiseren dan een pandregister.

Een aansluitvoorwaarde kan zelfregulering beter afdwingbaarder maken. Een voorwaarde dat een financier alleen met een tweede financier in gesprek gaat over medewerking als die financier de gedragscode heeft ondertekend, vergroot de prikkel om aan te sluiten. Inhoudelijk voegen afspraken over kosten, rangwisseling en medewerking aan een tweede zekerheidsrecht of een tweede hypotheek meer toe dan afspraken over wat al gangbare praktijk is, zoals vrijgave na aflossing binnen zes tot twaalf weken.

Herziening van het fiscale bodemvoorrecht wordt al onderzocht, maar een besluit wordt pas in 2028 verwacht. Beperking of afschaffing verhoogt de bevoorschotting op machines en inventaris voor elke financier; marktpartijen opperen een compensatiefonds voor de fiscus.

6 Informatie: onzichtbare verpanding

De derde vraag is of de tweede financier kan zien wat al verpand is. Het Nederlandse pandrecht is stil: een vervolgfinancier kan bestaande verpanding niet verifiëren. Een openbaar pandregister is het meest genoemde antwoord; daarom bespreekt dit hoofdstuk ook eerder onderzoek en buitenlandse registers. Een register lost echter alleen dit knelpunt op.

6.1 Het knelpunt

Het stille en bezitloze pandrecht kent geen publiciteit. Banken nemen zekerheid via stil pand op vorderingen en bezitloos pand op roerende zaken (art. 3:239 en 3:237 BW)[55].[56] De huidige registratie bij de Belastingdienst legt alleen de dag van verpanding vast, niet het tijdstip: aktes van dezelfde dag hebben gelijke rang (HR 9 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:524, Van Dooren q.q./Bontrup). Een nieuwe financier kan niet zelfstandig nagaan wat al verpand is. De registratie dient uitsluitend om antedatering te voorkomen en is niet raadpleegbaar: de verpanding is voor de afnemers van de ondernemer, voor andere financiers en voor de buitenwereld onzichtbaar. Een kandidaat-financier is daardoor afhankelijk van de opgave van de ondernemer zelf, die zijn eigen zekerhedenpositie vaak niet paraat heeft (interviews; eerste rij van tabel A.1).

Zonder openbaar register kan een vervolgfinancier de bestaande verpanding niet verifiëren of zelfstandig achterhalen. Financiers zijn afhankelijk van opgave door de ondernemer, die zijn eigen zekerhedenpositie vaak niet kent en (tijdige) informatieverschaffing door de eerste financiering. Als de zekerhedenpositie voor een tweede financiering niet zichtbaar is, kan het leiden tot dubbele verpanding en overcreditering. Via betaaldata (PSD2) en BKR kan een financier in sommige gevallen wél zien dát er elders krediet loopt, maar niet bij welke partij en welke zekerheden al zijn vergeven. Hij kan in die specifieke gevallen echter niet beoordelen hoeveel onderpand nog vrij is en vraagt daarom extra zekerheid of wijst een lening af. Ook hier zit meerwaarde van een register, met name voor crowdfunders en een deel van de direct lenders; hoe vaak dat voorkomt, is niet bekend.

Het voorontwerp Wet modernisering pandrecht en cessie digitaliseert en verruimt de verpanding. Het voorontwerp vervangt de papieren registratie bij de Belastingdienst door een vaste dagtekening via een gekwalificeerde elektronische tijdstempel (nieuw art. 3:15b BW), die anders dan nu ook het tijdstip vastlegt. Het artikel bevat ook een open norm: elke andere objectieve methode waarmee bij latere raadpleging vast te stellen is dat datum en tijdstip ongewijzigd zijn, geldt als vaste dagtekening. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen daarvoor nadere regels worden gesteld, maar de norm werkt ook zonder. De toelichting noemt als voorbeelden tijdstempeling op basis van blockchain en bekrachtiging door een notaris of gerechtsdeurwaarder. Het dagtekenen van aktes is daarmee niet langer voorbehouden aan de overheid: private partijen, zoals vertrouwensdienstverleners, notarissen of een gezamenlijk platform van financiers, kunnen die dienst aanbieden, en de papieren registratie bij

55 Burgerlijk Wetboek Boek 3, https://wetten.overheid.nl/BWBR0005291/.

56 Het stille karakter is een bewuste keuze van de wetgever. Het stille pandrecht maakt verpanding van debiteuren mogelijk zonder dat afnemers het merken. Het argument luidt dat verpanding wordt opgevat als signaal van financiële zwakte. Hoe waardevol dit stille pandrecht is, is onduidelijk. In landen met een openbaar pandregister lijkt dit niet te spelen.

de Belastingdienst wordt op termijn uitgefaseerd. Een vaste dagtekening maakt een pandrecht echter nog niet kenbaar voor derden.

De open norm biedt ruimte voor een privaat initiatief dat aktes dagtekent en voor aangesloten financiers raadpleegbaar maakt, maar zonder wettelijke grondslag kan zo'n initiatief deelname niet afdwingen en blijft het beeld onvolledig. Critici wijzen er bovendien op dat de open norm rechtsonzekerheid kan geven over welke methoden in de praktijk als vaste dagtekening worden aanvaard. Daarnaast schrapt het voorontwerp het grondslagvereiste, zodat een pandakte niet langer beperkt is tot vorderingen uit al bestaande rechtsverhoudingen. Elke financier kan dan met één akte alle huidige én toekomstige vorderingen verpanden; de dagelijkse verzamelpandakte verliest daarmee volgens de toelichting haar bestaansrecht en het speelveld tussen bancaire en niet-bancaire financiers wordt gelijker (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2025).[57] Critici verwachten per saldo een sterkere positie van de eerste financier (Kopalit et al., 2026). Zeven van de negentien consultatiepartijen bepleiten een openbaar pandregister (consultatiereacties).[58]

Het ongelijke speelveld is breder dan het zekerhedenrecht. Non-bancaire financiers missen toegang tot registers die banken wél hebben of eenvoudiger kunnen gebruiken: het UBO-register (terwijl UBO-screening verplicht is) en het extern verwijzingsregister, waarin banken onderling fraudesignalen delen. Voor het UBO-register is een oplossing in zicht: het ontwerpbesluit toegang UBO-registers voor partijen met een legitiem belang (implementatie van AMLD6) ligt sinds april 2026 bij het parlement en geeft partijen die een zakelijke transactie willen aangaan toegang na toetsing door de KVK; vanaf juli 2027 geldt bovendien de Europese anti-witwasverordening, die meer financiers als meldingsplichtige entiteit toegang geeft. Ook Kadaster-toegang en BKR-aansluiting (circa € 10.000 per jaar) zijn omslachtig en kostprijsverhogend (interviews). Sommige gesprekspartners bepleiten daarom één wettelijk kader dat bepaalt welke niet-bancaire financiers toegang krijgen tot registers als het BKR en een eventueel pandregister. Dat brengt extra administratieve lasten en kosten mee voor die financiers, maar levert ook meerwaarde voor het hele financieringslandschap. De kosten van een register zullen bij de hele markt neerslaan en uiteindelijk bij de kredietnemer terechtkomen.

6.2 Eerder onderzoek naar een kredietregister

EY (2023) onderzocht in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat of een nationaal kredietregister voor het mkb realiseerbaar is dat de toegang tot krediet effectief en efficiënt verbetert. Het onderzoek bouwde voort op OSIS (2020), dat een kredietregister nuttig en noodzakelijk achtte, en is gebaseerd op enquêtes en interviews onder bancaire en niet-bancaire financiers. Het voorgelegde register zou debiteuren-, krediet- en zekerhedeninformatie bevatten, grotendeels op basis van AnaCredit-data. De conclusie van de onderzoekers is negatief. De argumentatie is dat financiers geen netto kostenbesparing verwachten, een werkend register deelname van ten minste 75 procent van de financiers vereist, terwijl verplichte deelname niet haalbaar is. Op basis van interviews denken de onderzoekers dat dit percentage niet gehaald zal worden. Het kabinet besloot daarop geen kredietregister op te richten (Kamerstukken II, 2022-2023, 32 637, 561).

Zekerhedeninformatie is essentieel voor financiers met lange looptijden, niet voor kortlopende financiers. Financiers die kortlopend financieren schatten de vergeven zekerheden af uit betaaldata en de bestaande bankrelatie en hechten weinig waarde aan zekerhedeninformatie in een register. Financiers met langere looptijden

57 Ministerie van Justitie en Veiligheid (2025), https://www.internetconsultatie.nl/wetmoderniseringpandrechtencessie/b1.
58 Reacties op de internetconsultatie Wet modernisering pandrecht en cessie, https://www.internetconsultatie.nl/wetmoderniseringpandrechtencessie/reacties.

noemen inzicht in zekerhedenposities juist essentieel. Crowdfunders zagen de meeste meerwaarde, vooral vanwege de duidelijkheid over verstrekte zekerheden. Betaaldata (PSD2) geven volgens EY geen direct inzicht in verstrekte zekerheden. Wel kan een financier eruit afleiden dat er een andere financier is en er dan van uitgaan dat eventuele zekerheden al zijn vergeven; welke activa dat zijn en in welke rang, blijft onzichtbaar.

EY noemt digitalisering van de zekerhedenregistratie en een pandregister als mogelijk alternatief, met een onzekere balans van baten en lasten. Ondernemers die al gefinancierd zijn, worden bij vervolgfinanciering beperkt door reeds vergeven zekerheden en door negative pledge- en no further debt-bedingen van de huisbank; dat geldt ook bij leasing, factoring en andere objectfinanciering. Omdat een pandregister ontbreekt en pandaktes op papier bij de Belastingdienst worden geregistreerd, hebben nieuwe financiers onvoldoende inzicht in zekerhedenposities en is uitwisseling van zekerhedeninformatie tussen financiers lastig. Digitalisering van de zekerhedenregistratie en uiteindelijk een pandregister kunnen volgens EY positief bijdragen aan de financierbaarheid van het mkb (paragraaf 8.1.5). EY oordeelt daarbij voorzichtig: omdat de behoefte aan zekerhedeninformatie per type financier verschilt, is lastig in te schatten of de baten van de beschikbaarheid opweegt tegen de extra administratieve lasten van registratie.

De negatieve business case van het kredietregister is niet zonder meer overdraagbaar op een pandregister. De grootste behoefte van financiers lag bij actuele jaarrekeninginformatie en in mindere mate bij krediet- en zekerhedeninformatie. Het kredietregister strandde op de doorlopende data-aanlevering en systeemintegratie die het van alle financiers zou vragen. Een pandregister legt vast wat nu al bij de Belastingdienst wordt geregistreerd en vraagt geen aanvullende rapportage. Dat betekent niet dat een pandregister kosteloos is voor financiers: zij moeten eenmalig aansluiten op een nieuw systeem en per akte inschrijven. Gesprekspartners noemen de implementatie een serieuze operatie waarbij bestaande processen moeten worden omgebouwd. De lasten zijn eenmalig en per transactie, niet doorlopend zoals bij een kredietregister.

EY brengt ook de lasten, baten en succesfactoren van een kredietregister in kaart. De opstartkosten kon EY niet zelf schatten en zijn overgenomen van OSIS: € 6 tot 13 miljoen. De operationele kosten schat EY op basis van de Spaanse en Italiaanse registers op circa 22 fte, ofwel ongeveer € 2,6 miljoen per jaar. Financiers zijn bereid te betalen voor het gebruik van een register als het hen iets oplevert, maar niet voor de oprichting. De lasten voor financiers zitten in doorlopende data-aanlevering en IT-integratie; voor niet-bancaire financiers, die nu niets rapporteren, vallen die hoger uit dan voor banken, die de gegevens al aan AnaCredit leveren. Bij een pandregister vallen deze lasten lager uit, omdat er geen doorlopende aanlevering is. Voor het mkb verwacht EY geen extra lasten. De baten voor financiers bestaan uit een beperkte tijdsbesparing en minder probleemleningen; alleen crowdfunders verwachten per saldo een positief effect. Als kritische succesfactoren noemt EY een gestandaardiseerd format met geautomatiseerde aanlevering, datakwaliteit, een deelnamegraad van ten minste 75 en liefst meer dan 90 procent (tegenover circa 50 procent die vrijwillig zou meedoen) en een wettelijke basis, waardoor realisatie meerdere jaren zou duren.

Onderstaande tabel zet deze factoren voor het kredietregister naast een openbaar pandregister. De kolom voor het pandregister geeft onze inschatting weer hoe dit voor een openbaar pandregister zou zijn.

Tabel 6.1 Een pandregister vraagt minder van financiers dan een kredietregister

Factor	Kredietregister (EY, 2023)	Openbaar pandregister
Opstartkosten	€ 6-13 mln (schatting OSIS, door EY overgenomen); buitenlandse registers delen geen cijfers	Onbekend; vergt nieuwe infrastructuur: de Belastingdienst wil van deze niet-fiscale taak af en de digitalisering uit het voorontwerp is bewust niet aan een

Factor	Kredietregister (EY, 2023)	Openbaar pandregister
		register gekoppeld: het voorontwerp vervangt de registratie door een gekwalificeerde elektronische tijdstempel (eIDAS), wat per akte beperkte kosten meebrengt maar geen raadpleegbaar register oplevert. Financiers moeten eenmalig aansluiten; ter referentie kost een BKR-aansluiting circa € 10.000 per jaar
Operationele kosten	Circa 22 fte, ongeveer € 2,6 mln per jaar; afhankelijk van taken zoals bewaking datakwaliteit	Beperkt-middel: geen validatie van financiële data, wel authenticatie van inschrijvers, beheer van het toegangsregime en borging van de basisfeiten (pandhouder, activacategorie, datum). Dat vergt mensen die inschrijvingen verifiëren en periodiek toetsen wie toegang heeft. In België werkt het register als selfservice: de inschrijver is verantwoordelijk voor de inhoud en het register telde eind 2021 1.167 geregistreerde gebruikers (FOD Financiën, 2022)
Bekostiging	Gebruiksvergoedingen leveren weinig op; financiers willen betalen voor gebruik, niet voor oprichting	Vergoeding per inschrijving of raadpleging mogelijk; de pandhouder heeft zelf belang bij inschrijving (rang)
Lasten financiers	Doorlopende data-aanlevering en IT-integratie; hoger voor niet-bancaire financiers die nu niets rapporteren	Inschrijving per pandakte, die nu al bij de Belastingdienst wordt geregistreerd, tegen een vergoeding per inschrijving zoals in de vergelijkingslanden (profijtbeginsel); geen doorlopende rapportage
Lasten mkb	Geen extra lasten verwacht	Geen; de ondernemer hoeft niets aan te leveren
Baten financiers	Beperkte tijdsbesparing en minder probleemleningen; netto negatief, behalve voor crowdfunders	Zekerheid over rang en over vrije activa vóór verstrekking; adresseert het informatieknelpunt uit paragraaf 6.1
Baten mkb	Lagere rente of afsluitkosten, alleen als financiers daadwerkelijk besparen; minder adviseurskosten	Indirect: minder onzekerheid over rang bij de vervolgfinancier en daardoor een lagere risico-opslag of minder aanvullende (privé)zekerheden; minder overcreditering doordat zichtbaar is wat er verpand is; lagere zoek- en advieskosten. Omvang onzeker: onverifieerbare verpanding is op zichzelf geen afwijzingsgrond
Deelnamegraad	Effectief bij ten minste 75% (liefst >90%); circa 50% wil vrijwillig meedoen; verplichting vergt wijziging Wft	Volledigheid volgt uit het stelsel zelf als inschrijving voorwaarde is voor werking tegen derden of rang; vrijwillige deelname niet nodig
Datakwaliteit en standaardisatie	Kritisch: AnaCredit-data betwist op actualiteit en volledigheid; uniform format vereist	Beperkte dataset (pandgever, pandhouder, categorie activa, tijdstip); kwaliteit hangt af van de inschrijvende financier
Wettelijke basis en doorlooptijd	Aparte Kredietregisterwet nodig; meerdere jaren; relevantie mogelijk achterhaald door PSD2 en boekhoudkoppelingen	Wijziging Boek 3 BW en een wettelijke regeling voor opzet, beheer en bekostiging; meerjarig traject, los van de Wet modernisering pandrecht en cessie; geen technologisch alternatief maakt zekerheden zichtbaar

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van EY (2023), hoofdstuk 5 tot 7 en 9.

6.3 Registers in het buitenland

Vrijwel alle vergelijkingslanden maken zekerheden op bedrijfsactiva publiek kenbaar via een register. Nederland en Duitsland zijn de uitzondering, maar Duitsland compenseert met een afdwingbare vrijgavenorm bij overdekking. Paragraaf 5.3 bespreekt die vrijgavenorm; tabel B.1 in bijlage B vat de vergelijking samen.

België maakt pandrechten publiek controleerbaar. Sinds 2018 ontstaat een registerpand door inschrijving in het openbare, elektronische Nationaal Pandregister.[59] Iedere kandidaat-financier kan tegen een kleine vergoeding opzoeken welke zekerheden op een bedrijf rusten. Het register ziet uitsluitend op roerende zaken, inclusief eigendomsvoorbehoud, en dus niet op vorderingen; zekerheden op onroerend goed lopen via het hypotheekregister. De Pandwet regelt daarmee primair de rang en kenbaarheid tussen schuldeisers; de transparantie richting de ondernemer komt niet uit het register maar uit de Wet KMO-Financiering (Box 7.1).

Het Verenigd Koninkrijk sanctioneert niet-registreren. Zekerheden van vennootschappen moeten binnen 21 dagen in het openbare handelsregister staan (Companies Act 2006);[60] een niet-geregistreerde zekerheid is in faillissement waardeloos. Een niet binnen 21 dagen geregistreerde zekerheid is nietig tegenover de curator, de bewindvoerder en andere schuldeisers, en de gedekte schuld wordt direct opeisbaar. Omdat het register kosteloos en online raadpleegbaar is, kan iedere kandidaat-financier vooraf zien welke zekerheden op een vennootschap rusten, wie de begunstigde is en op welke activa de zekerheid rust. De floating charge lijkt qua functie op de Nederlandse ruime verpanding voor bedrijfskrediet: zij rust op een wisselende massa van voorraden, vorderingen en andere vlottende activa en 'bevriest' pas bij wanbetaling of insolventie tot een vast pandrecht. Het verschil is dat de Britse variant publiek zichtbaar is, zodat een tweede financier weet dat de vlottende activa al bezwaard zijn.

Frankrijk heeft zijn registers gecentraliseerd. Aanleiding was een verouderd en over verschillende wetboeken versnipperd zekerhedenrecht, dat volgens de overheid de internationale aantrekkelijkheid van het Franse recht en de kredietverlening schaadde. De hervorming van 2021 verving daarom een lappendeken van registers door één centraal, kosteloos online raadpleegbaar register voor zekerheden op roerende zaken (ordonnance 2021-1192).[61] Nederland liep met het Burgerlijk Wetboek van 1992 voorop met een modern zekerhedenrecht, maar wordt inmiddels ingehaald door België en Frankrijk.

De landen verschillen in wát zij registreren. Aan het ene uiteinde staat een register naar het model van het Kadaster, waarin de volledige akte wordt ingeschreven; aan het andere uiteinde staat het Amerikaanse notice filing, waarbij de financier alleen een financing statement deponeert met de mededeling dat bepaalde goederen in onderpand zijn gegeven. Andere financiers zijn dan gewaarschuwd en kunnen bij de kredietnemer of de eerste financier om details of nieuwe afspraken vragen. Zweden en de Verenigde Staten zitten dicht bij dat lichte model; België en Frankrijk registreren meer, maar geen onderliggende waarden. De keuze bepaalt de actualiteitseis, de privacygevoeligheid en de aansprakelijkheid voor onjuiste informatie: hoe meer een register vastlegt, hoe zwaarder die drie wegen. Nederlandse banken geven aan dat registratie van het juridische feit van de claim al veel waard is en dat registratie van onderliggende waarden, gezien de voortdurend wijzigende verpandingen, niet realistisch is. Zij merken ook op dat België en Zweden hun financiële-informatie-infrastructuur breder op orde hebben dan Nederland (interviews).

Over het gebruik van pandregisters elders is de openbare informatie beperkt. Dat maakt het lastig om de omvang van het probleem af te leiden uit buitenlandse ervaringen. Tabel 6.2 vat samen wat bekend is over het feitelijke gebruik van een pandregister in andere landen en over eventuele evaluaties van deze registers. Het beeld is dat registers die al lang bestaan (Spanje, Verenigd Koninkrijk, Ierland) geen afzonderlijke mkb-evaluaties kennen,

59 Nationaal Pandregister, FOD Financiën (België), https://financien.belgium.be/nl/E-services/pandregister.
60 Companies Act 2006, Part 25, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/part/25.
61 Ordonnance n° 2021-1192 portant réforme du droit des sûretés, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044044298.

en dat de recent ingevoerde registers (België 2018, Frankrijk en Italië 2023) nog nauwelijks gebruikscijfers publiceren. Alleen Italië heeft een eerste eigen evaluatie uitgebracht.

Tabel 6.2 Wat weten we over het gebruik van het register uit andere landen?

Land	Register en beheerder (sinds)	Wie gebruikt het en waarvoor	Gebruik en evaluatie
België	Nationaal Pandregister (Pangafin), FOD Financiën (2018)	Pandhouders schrijven registerpand en eigendomsvoorbehoud zelf in via eID (retributie van € 20 tot € 500 per pand, afhankelijk van het gewaarborgde bedrag; tien jaar geldig). Ook in andere vergelijkingslanden betaalt de inschrijver per akte, bijvoorbeeld £ 14 in het Verenigd Koninkrijk en € 40 in Ierland. Kredietgevers, leveranciers en kopers raadplegen tegen een vergoeding per zoekopdracht.	De FOD Financiën publiceert jaarcijfers: 16.397 inschrijvingen in 2019, 12.781 in 2020 en 14.585 in 2021; het aantal opzoekingen steeg van 169.589 (2019) via 148.379 (2020) naar 215.999 (2021), bij 1.167 geregistreerde gebruikers eind 2021 (FOD Financiën, 2022; sinds 2024 ook als open dataset). Wat daarvan additioneel is gefinancierd, is niet bekend. De evaluaties van de Wet KMO-financiering (2016 en een tweede ronde, verwerkt in de Gedragscode van 2024) gingen over informatieplichten en vrijgave van zekerheden, niet over het register.
Frankrijk	Registre des sûretés mobilières (RSM), griffies van de handelsrechtbanken met nationaal portaal van de CNGTC/Infogreffe (2023)	Achttien categorieën, onder meer bezitloos pand, pand op de handelszaak en leasing; inschrijving vijf jaar geldig. Kredietgevers en handelspartners vragen een gecertificeerd 'état d'endettement' op.	Bundeling van eerder versnipperde registers; beroepsgroep en werkgevers (MEDEF) positief over de vereenvoudiging. Geen gebruikscijfers of formele evaluatie gevonden.
Italië	Registro dei pegni mobiliari non possessori, Agenzia delle Entrate (wet 2016, operationeel juni 2023)	Ondernemingen geven machines, voorraden en andere bedrijfsmiddelen bezitloos in pand; inschrijving, inzage en certificaten volledig online.	Eerste jaar: 119 aanvragen (40 in 2023, 79 tot juli 2024) en 38 ingeschreven formaliteiten, samen ruim € 6,8 miljard gedekt krediet. De Agenzia noemt het aantal 'gering' maar ziet groeipotentieel (eigen evaluatie in Territorio Italia 2024-2025).
Spanje	Registro de Bienes Muebles, Colegio de Registradores (bezitloos pand sinds decennia; roterend pand 2005, vorderingen 2007)	Bezitloos pand op landbouwgoederen, vee, machines, voorraden en kunst; sinds 2007 ook op vorderingen en concessierechten.	Geen recente gebruikscijfers of mkb-evaluatie gevonden.
Verenigd Koninkrijk en Ierland	Register of charges bij Companies House respectievelijk de Companies Registration Office (lang bestaand)	Vennootschappen registreren zekerheden binnen 21 dagen; niet-registratie maakt de zekerheid in faillissement waardeloos. Kosteloos online raadpleegbaar; geldt niet voor eenmanszaken.	Geen evaluatie van het effect op mkb-krediet gevonden. In Ierland moest in 2025 38 procent van de aanvragers onderpand geven; in het VK is circa een kwart van de mkb-financiering gedekt.
Duitsland	Geen register	Zekerheidsoverdracht en globale cessie zonder publiciteit; correctie via de vrijgaveplicht bij overdekking (110/150%-norm).	N.v.t. KfW signaleert zekerheden als knelpunt bij innovatie- en digitaliseringsinvesteringen.

Land	Register en beheerder (sinds)	Wie gebruikt het en waarvoor	Gebruik en evaluatie
Nederland (ter vergelijking)	Geen openbaar register; onderhandse pandakten worden gedateerd bij de Belastingdienst, niet openbaar	Alleen de pandhouder en pandgever kennen de zekerhedenpositie; een volgfinancier is afhankelijk van informatie van de ondernemer en de huisbank.	Voorontwerp Wet modernisering pandrecht en cessie voorziet in digitalisering van de registratie.

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van FOD Financiën (Pangafin), Infogreffe/CNGTC, Agenzia delle Entrate (2025), Department of Finance Ierland (2026), UK Finance/BVA BDRC en KfW Research (2026a).

6.4 Oplossingsrichtingen

Digitale registratie en schrapping van het grondslagvereiste zijn laaghangend fruit. Dit traject loopt al via het voorontwerp Wet modernisering pandrecht en cessie. Met digitale registratie wordt verpanding makkelijker. Zonder register groeit daardoor wel het risico op onzichtbare dubbele verpanding, wat een mogelijk knelpunt en daarmee de behoefte aan een pandregister juist vergroot.

Vrijwel alle respondenten steunen een register naar Belgisch of Frans model. Kanttekeningen betreffen de uitvoering: beheerder, toegangsregime, privacy, actualiteit, kosten en overgangsregime. Een register lost oversecurering niet op en is geen wondermiddel zonder goede uitwinning. Juridische experts zien het register bovendien als noodzakelijk complement van het schrappen van het grondslagvereiste: zonder register groeit het risico op onzichtbare oudere pandaktes en rangordeconflicten. Daar staat een kanttekening tegenover: het Nederlandse stelsel is gebouwd op stille zekerheden en openbaarheid kan argwaan wekken bij debiteuren van de ondernemer zolang openbaarmaking als noodsignaal geldt; mede daardoor verzandt de registerdiscussie al decennia in voors en tegens (interviews). Het is van belang dat het register in beheer van de overheid is en niet van financiers zelf. Het register moet alleen het juridische feit van de zekerheden vastleggen, niet onderliggende waarden, omdat die voortdurend wijzigen en monitoring risicogebaseerd is; en rang moet aan registratie worden gekoppeld via een gedateerde inschrijving, anders ontbreekt de prikkel om te registreren.

De behoefte verschilt per type non-bancaire financier. Leasemaatschappijen hebben er weinig aan, crowdfunders veel, direct lenders zitten ertussenin. Volgens diverse gesprekspartners blijkt bij uitwinning in veel gevallen dat het onderpand anders ligt dan gedacht en dat achteraf een andere financier vooraan blijkt te staan. Een register maakt de rang controleerbaar, beperkt zulke verrassingen en verhoogt daarmee de waarde van het onderpand. Een register vervangt de navraag bij de ondernemer, niet de onderhandeling: wie een bestaande claim ziet, moet alsnog uitzoeken of deling, rangwisseling of royement mogelijk is. Wil de eerste financier niet meewerken, dan verandert het register daar niets aan. Bij kleine kredieten loont die inspanning vaak niet zodat de baten van het register vooral bij grotere en langlopende financieringen liggen.

Box 6.1 Wat vergt een openbaar pandregister? Lessen uit het BKR- en UBO-traject

Een openbaar pandregister vraagt meer dan het bouwen van een database. Er moet een wettelijke grondslag komen voor de verwerking van gegevens, een beheerder met een wettelijk mandaat en een afbakening van wie toegang krijgt. Twee recente trajecten laten zien wat dat in de praktijk betekent.

BKR. In 2019 constateerde de Autoriteit Persoonsgegevens dat de wet onvoldoende expliciete grondslag en waarborgen biedt voor het kredietregistratiestelsel: de Wft verplicht kredietgevers tot deelname, maar regelt niet de

inrichting, het beheer en de verwerking van persoonsgegevens. Het wetsvoorstel Wet stelsel kredietregistratie legt daarom vast welke gegevens voor welke doelen en onder welke waarborgen mogen worden verwerkt. Een grondslag voor zakelijke kredieten zou betekenen dat de zakelijke kredietverlening en het toezicht daarop (deels) worden gereguleerd, wat in Nederland, anders dan in veel andere landen, niet het geval is. Uiteindelijk is gekozen om alleen de consumentenmarkt te regelen; ook dat is mogelijk pas in 2027 afgerond.

UBO. Het UBO-register mag na een uitspraak van het Europese Hof van Justitie niet algemeen openbaar zijn. De toegang voor instellingen die cliëntenonderzoek moeten doen is geregeld in artikel 22a Handelsregisterwet 2007, maar ondanks die grondslag en de bevoegdheid van de KVK bleek in 2022 niet objectief vast te stellen welke partijen onder de Wwft vallen en dus toegang mogen krijgen. De herkenbaarheid van toegangsgerechtigden bleek het struikelblok. Nieuwe EU-wetgeving met minimumvereisten lost dit naar verwachting in 2027 op.

Wat betekent dit voor een pandregister? Ten eerste is wetgeving nodig om een beheerder aan te wijzen en bevoegdheden te geven, ook als dat een bestaande publieke instantie is. Ten tweede vergt een register dat alleen toegankelijk is voor zakelijke financiers een afbakening van die groep, en daarmee vermoedelijk toezicht of een vergunningplicht voor zakelijke financiers: een gedeeltelijke regulering van de zakelijke kredietmarkt. Ten derde moeten een organisatie met governance, toezicht, IT-infrastructuur, gegevensuitwisseling en beveiliging worden opgezet, en moeten financiers hun eigen processen aanpassen. Het aangescherpte privacytoezicht maakt wetgeving voor registers bovendien complexer dan voorheen. Van verkenning en kostenraming tot wetsvoorstel en uitvoering neemt zo'n traject al snel vijf tot tien jaar in beslag. Ook in België duurde het lang voordat het pandregister er was, terwijl dat alleen roerende zaken bevat en geen vorderingen.

Een register vergt een wettelijke grondslag en is daarmee geen snelle maatregel. Een privaat register op basis van toestemming van ondernemers is juridisch kwetsbaar: omdat het register vrijwel de hele markt moet dekken, is de machtsverhouding tussen financiers en ondernemers vergelijkbaar met die tussen overheid en burger. Een wet die de verwerking regelt neemt dat bezwaar weg; de omringende landen met een openbaar register hebben die weg vermoedelijk ook gevolgd. Het gaat dan wel om een substantieel, mogelijk meerjarig wetgevingstraject. Bezwaren van de Autoriteit Persoonsgegevens zijn waarschijnlijk. Het ligt voor de hand die in het ontwerp te ondervangen, bijvoorbeeld door de vastgelegde gegevens te beperken tot wat voor rang en kenbaarheid nodig is en de positie van natuurlijke personen, zoals eenmanszaken, apart te regelen. Een pandregister is daarin kansrijker dan een kredietregister, omdat het minder en minder gevoelige gegevens bevat.

Beperking van de toegang vermindert de privacybezwaren, maar creëert een afbakeningsprobleem. Tot slot moet de juistheid van de informatie worden geborgd: als financiers op het register vertrouwen voor hun rang, moeten de basisfeiten (pandhouder, activacategorie, datum) kloppen. Het Belgische register legt die verantwoordelijkheid bij de inschrijver; de beheerder authenticeert alleen wie inschrijft. Een volledig openbaar register tegen vergoeding - de keuze van alle vergelijkingslanden - vermijdt die afbakening. Een besloten register voor 'financiers' vergt een afbakening en een instantie die doorlopend toetst wie erbij hoort. Die toets is een toezichtstaak waarvoor geen publieke partij is toegerust: de KVK is een uitvoeringsorganisatie en DNB en AFM hebben hier geen natuurlijk mandaat. Beheer door de Belastingdienst ligt niet voor de hand, beheer door de financiers zelf evenmin; een publieke beheerder met een zo open mogelijk toegangsregime is de meest voor de hand liggende weg.

Een pandregister adresseert het informatieknelpunt en vormt de basis voor andere maatregelen, zoals rangwisseling en het delen van zekerheden, maar is geen quick fix. Het is een stap in de goede richting. Het is een traject van lange adem, maar wel een om naartoe te werken als de sector het breed draagt en bereid is ervoor te betalen. Meerdere gesprekspartners geven aan bereid te zijn voor gebruik te betalen; de hoogte is niet getoetst. De Belgische ervaring suggereert bovendien dat een register het gesprek over zekerheden en vrijgave normaliseert.

Een kredietregister gaat een stap verder dan een pandregister. Het Belgische model (Centrale voor Kredieten aan Ondernemingen) registreert maandelijks geactualiseerd alle ondernemingskredieten, inclusief benutting en betalingsgedrag. Dat lost ook het actualiteitsprobleem op - een geregistreerde pandclaim zegt niets over de actuele exposure - maar ontsluit gevoelige bedrijfs- en bankinformatie en is een aanzienlijk zwaardere ingreep (Verstappen, 2021; interviews).

7 Overstapkosten

De vierde vraag is wat het kost om over te stappen. Werkt de eerste financier niet mee, dan is volledig herfinancieren vaak de enige uitweg, maar boeterente en ondoorzichtige kosten maken dat duur.

7.1 Het knelpunt

Boeterente maakt volledig herfinancieren kostbaar. Volledig oversluiten is vaak de enige uitweg als de bank niet meewerkt aan een tweede zekerheidsrecht of gedeeltelijke vrijgave, maar boetes (vergoedingen/kosten voor vervroegde aflossing) lopen op tot circa twaalf maanden rente en de berekening is ondoorzichtig. Samen met het ontbreken van nummerportabiliteit van bankrekeningen ontstaat customer lock-in. Bij uitwinning stapelen bovendien boeterentes tot circa 12 procent[62] en hoge behandelings- en uitwinningskosten, die de overwaarde van de ondernemer eroderen. Overigens is een vergoeding voor gederfde inkomsten (bijvoorbeeld als gevolg van een veranderde rentestand) bij oversluiten economisch wenselijk en logisch.

7.2 Ervaringen in België

België combineert het pandregister met regels voor de kredietrelatie. De Wet KMO-Financiering verplicht kredietgevers tot transparantie en motivering en maximeert de wederbeleggingsvergoeding (Box 7.1).

Box 7.1 België: transparantieplichten en een boeterentecap naast het pandregister

De Wet KMO-Financiering (2013) reguleert de kredietrelatie. Kredietgevers moeten de onderneming bij vestiging van zekerheden informeren over de belangrijkste kenmerken en de impact daarvan, moeten een kredietweigering motiveren en moeten ook een weigering om zekerheden vrij te geven schriftelijk en begrijpelijk motiveren. De ondernemer heeft een expliciet vraagrecht op (gedeeltelijke) vrijgave bij aflossing. De wederbeleggingsvergoeding (boeterente) is voor kredieten tot € 2 miljoen gemaximeerd op zes maanden rente.

De evaluatie suggereert dat dit pakket het gesprek over zekerheden normaliseert. In de derde evaluatie (2024, enquête onder ruim 33.000 kmo's) kon 48,7 procent van de kredietnemers over het type waarborg of de voorwaarden onderhandelen (69,3 procent bij 20-49 werknemers) en vroeg 9,6 procent actief om vrijgave. De boeterentecap lijkt effectief zonder zichtbare marktverstoring: slechts 1,3 procent van de vervroegde aflossers meldt problemen met de vergoeding. Wel waarschuwt de bankenfederatie voor hogere rentes en minder vasterenteproducten als compensatie, en ondervindt 22,7 procent van de ondernemingen hinder van kredietvoorwaarden bij een toekomstig krediet elders (FOD Economie, 2024).

België heeft een sterk geconcentreerde bancaire markt en een zeer beperkte non-bancaire sector; het zekerhedenknelpunt speelde er vooraf nauwelijks. De les is vooral dat een samenhangend transparantiepakket het gesprek over zekerheden kan normaliseren zonder het kredietaanbod te verstoren, niet dat het de Nederlandse knelpunten vanzelf oplost.

62 Respondentopgave uit de interviews: default- of vertragingsrentes van circa 1 procent per maand (12 procent per jaar), waardoor de totale rentelast bij uitwinning soms boven 20 procent uitkomt. Voor zakelijk krediet ontbreekt een wettelijk maximum; ter vergelijking: voor consumentenkrediet is de totale kredietvergoeding gemaximeerd op de wettelijke rente plus 8 procentpunt, stand per 1 januari 2026: 12 procent per jaar (Besluit kredietvergoeding).

7.3 Oplossingsrichtingen

Standaardisering en maximering van boeterente verlagen de overstapkosten. België maximeert de wederbeleggingsvergoeding op zes maanden rente voor kredieten tot € 2 miljoen (Wet KMO-financiering).[63] Een lichter alternatief is verplichte transparantie: een rekenkader in de kredietakte met vergoeding van de werkelijke fundingkosten. Maximering heeft ook nadelen. Een boeterente vergoedt bij een vaste rente het renteverlies en de kosten die de financier maakt als een lening vervroegd wordt afgelost. Wordt die vergoeding afgetopt onder het werkelijke verlies, dan zullen financiers dat verlies elders terughalen: in een hogere rente, minder krediet, of door alleen nog kort of variabel te financieren. Een cap kan bovendien vooral het minder kredietwaardige mkb raken, waar de financier het risico van vroegtijdig vertrek het zwaarst weegt. Transparantie over de berekening en een vergoeding van de werkelijke kosten kennen deze nadelen minder. In de workshop gaven vrijwel alle partijen aan dat dit al gebeurt; vastleggen in een code kost dan weinig.

Transparantie- en motiveringsplichten naar Belgisch model zijn een lichte optie. De Wet KMO-Financiering verplicht kredietgevers de impact van zekerheden toe te lichten, een kredietweigering te motiveren en ook een weigering tot vrijgave schriftelijk te motiveren, met een vraagrecht op vrijgave voor de ondernemer (zie Box 7.1). Anders dan een vrijgavenorm dwingt dit geen uitkomst af, maar het doorbreekt de stilte rond vrijgave; de Belgische evaluatie suggereert effectiviteit zonder kredietverstoring (FOD Economie, 2024). Zulke plichten kunnen ook via de gedragscodes lopen, zonder wetswijziging.

63 Wet van 21 december 2013 betreffende diverse bepalingen inzake de financiering voor kleine en middelgrote ondernemingen (Wet KMO-financiering), Belgisch Staatsblad 31 december 2013, numac 2013003461, https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2013122127&table_name=wet.

8 Weging van oplossingsrichtingen

Drie hoofdrichtingen staan centraal: zelfregulering, een openbaar pandregister en ingrijpen in de contractvrijheid, elk met een eigen balans tussen snelheid, effect en neveneffecten. Daarnaast liggen normen voor vrijgave, standaardisering van processen en prijzen en gerichte wettelijke ingrepen op tafel, elk met eigen afruilen. Tabel 8.1 zet per richting de argumenten op een rij over draagvlak, juridische ingrijpendheid, mogelijke opbrengsten, kanttekeningen en neveneffecten en implementatiekosten. Omdat de knelpunten verschillen, ligt maatwerk voor de hand: kies per knelpunt de minst vergaande oplossing die werkt.

8.1 Overzicht van de oplossingsrichtingen

Elke oplossingsrichting adresseert een ander knelpunt. Een pandregister en digitale registratiepakken informatieknelpunt aan. Vrijgave- of proportionaliteitsnorm en een kenbaar maximumbedrag helpen tegen oversecurering. Beperking van negative pledge en no further debt, een overwaardearrangement en een mededelingsplicht raken de blokkademacht van de zittende financier. Transparantie of maximering van boeterente en transparantie- en motiveringsplichten pakken hoge overstapkosten aan. Voor de verrekeningspositie van banken en het fiscale bodemvoorrecht liggen reeds aparte ingrepen op tafel. Zelfregulering kan deze knelpunten ook deels adresseren.

Oplossingsrichtingen kunnen elkaar versterken, maar ook verzwakken. De keten uit hoofdstuk 2 laat zien dat een oplossing voor een latere schakel weinig oplevert zolang een eerdere schakel blokkeert. Een vrijgave- of proportionaliteitsnorm maakt overwaarde niet beschikbaar voor een tweede financier zolang negative pledge en no further debt blijven bestaan (paragraaf 5.4). Een pandregister maakt bestaande verpanding zichtbaar, maar verandert niets als de eerste financier niet wil meewerken (paragraaf 6.4). Omgekeerd vormt een register de basis voor maatregelen als rangwisseling, deelverpanding en superprioriteit, die registratie van rang per actief vereisen. Het schrappen van het grondslagvereiste verruimt de dekking van de eerste financier, terwijl een proportionaliteitsnorm die juist begrenst; zonder register groeit daardoor bovendien het risico op onzichtbare dubbele verpanding.

Zelfregulering is de snelste en minst ingrijpende richting maar dwingen minder af. De Gedragscode Kleinzakelijke Financiering van de banken en de codes van Finankeur kunnen zonder wetswijziging afspraken bevatten over vrijgave na aflossing, medewerking aan rangwisseling, normdoorlooptijden en transparantie over boeterente. Zulke afspraken grijpen op meerdere schakels in de keten aan, zij het in lichte vorm. Naleving is te handhaven via audits, het keurmerk en Kifid. De zwakte zit in de reikwijdte: de codes zijn al jaren niet aangescherpt, de bankcode geldt alleen voor financieringen tot € 2 miljoen en kleine en buitenlandse partijen vallen erbuiten. Zelfregulering werkt daarom het best als eerste stap met een duidelijke termijn en wetgeving als stok achter de deur.

Een openbaar pandregister pakt één schakel structureel aan, maar neemt de blokkade niet weg. Het register laat zien wie pandhouder is en in welke rang, en vormt de basis voor rangwisseling, deelverpanding en superprioriteit. Het laat niet zien hoeveel onderpand nog vrij is en verandert niets als de eerste financier niet wil meewerken. Het effect op het kredietvolume is onzeker: vooral crowdfunders en een deel van de direct lenders hebben er behoefte aan, terwijl de kosten van inrichting, beheer en toegang bij de hele markt en uiteindelijk bij de kredietnemer terechtkomen. Een register vergt bovendien een meerjarig wetgevingstraject en een oplossing voor de privacybezwaren. Het is daarmee eerder een randvoorwaarde voor verdergaande stappen dan een oplossing op zichzelf.

Ingrijpen in de contractvrijheid raakt de kern van het probleem, maar zwaardere varianten kennen grote potentiële neveneffecten. De blokkademacht van de eerste financier zit vooral in negative pledge en no further debt en in het toestemmingsvereiste voor een tweede hypotheek. Zolang die bedingen gelden, leveren een register of een vrijgavenorm de tweede financier weinig op. Een verbod of begrenzing neemt de blokkade direct weg. Daar staat tegenover dat de eerste financier het risico voor de terugbetaalcapaciteit blijft lopen en het krediet kan herprijzen, en dat partijen kunnen uitwijken naar buitenlands recht of buitenlandse aanbieders. Minder vergaande varianten (die ingrijpen in de contractvrijheid) zijn een mededelingsplicht in plaats van een opeisingsgrond, een financieel convenant als proportioneel alternatief en afbakening tot kleinzakelijke financiering.

De Zweedse hervormingscyclus is een belangrijke les voor beleid. Zweden verzwakte in 2004 de prioriteit van het bedrijfspandrecht en draaide dat in 2009 terug na klachten over verslechterde kredietverlening (prop. 2007/08:161);[64] de econometrie bevestigde de kredietschade later (zie Box 8.1). Herverdeling van rang kan de beschikbaarheid en kosten van krediet dus snel raken, ook voor nieuwe kredieten; dat vraagt zorgvuldigheid bij vormgeving en invoering.

Box 8.1 De Zweedse hervormingscyclus 2004-2009: prioriteit heeft een prijs

Zweden verzwakte de prioriteit in 2004. Het företagshypotek gaf de financier een sterke, via een register kenbare voorrang op vrijwel alle vlottende activa. De hervorming van 2004 zette dat recht om in een algemeen voorrecht op 55 procent van de waarde van het vermogen dat overblijft nadat schuldeisers met een hogere rang zijn terugbetaald en verzwaarde de uitwinning met verplichte rechterlijke tussenkomst.

Banken reageerden direct. Kredietlijnen werden verkleind, looptijden korter, aanvullende zekerheden gevraagd en de monitoring geïntensiveerd; kredietnemers investeerden minder (Cerqueiro et al., 2016). Na aanhoudende klachten uit de markt draaide de wetgever de hervorming in 2009 terug. De econometrische bevestiging van de kredietschade kwam pas ná de terugdraaiing. In interviews werd benoemd dat het probleem vooral zat in de combinatie van prioriteitsverzwakking en verplichte rechterlijke tussenkomst.

Les voor Nederland. Ingrepen die de rang van zekerheden herverdelen raken de kredietverlening snel, ook bij nieuwe kredieten, en vragen daarom zorgvuldigheid in vormgeving en invoering. Wie aan prioriteit sleutelt, moet ook de uitwinningsketen en de monitoring-prikkels doordenken.

Elke ingreep in de rangorde vergt zorgvuldigheid. De Zweedse ervaring toont dat verzwakking van bestaande prioriteit de kredietverlening snel schaadt. Evaluatie van de Wet opheffing verpandingsverboden en het voorontwerp hoort daarom bij elke vervolgstap. Buiten het zekerhedenrecht kan de BMKB de behoefte aan onderpand verminderen. Sinds 1 juli 2026 staat de regeling ook open voor geaccrediteerde

64 Regeringens proposition 2007/08:161, Företagshypotek – en bättre säkerhet för lån till företag, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/foretagshypotek-en-battre-sakerhet-for-lan-till_gv03161/html/.

crowdfundingplatforms, juist de groep die het knelpunt als tweede financier het vaakst ervaart. Het gaat daarbij om de betaalbaarheid van krediet, niet om het financieren van te risicovolle bedrijven. Gesprekspartners wijzen erop dat het aandeel van niet-bancaire financiers groeit en dat de institutionele inrichting, zoals toegang tot registers, die ontwikkeling volgt. Of het stelsel daarop moet worden aangepast, gaat verder dan zekerheden en vraagt een bredere maatschappelijke en politieke afweging.

Tabel 8.1 Oplossingsrichtingen

Oplossingsrichting	Draagvlak	Juridische ingrijpendheid	Mogelijke opbrengsten	Kanttekeningen en neveneffecten	Implementatie-kosten
Openbaar pandregister	Breedst gedragen optie; banken niet tegen mits publiek belegd	Wettelijke grondslag voor verwerking en publieke beheerder nodig; breekt met stelsel van stille zekerheden; complement van schrappen grondslagvereiste; privacy: negatief advies AP waarschijnlijk; beperkte toegang roept mededingingsvragen op	Zicht op bestaande verpanding voor elke financier; minder dubbele verpanding en rangordeconflicten; voorwaarde voor andere opties. Effect op kredietvolume echter onzeker: de behoefte verschilt per type financier (vooral crowdfunders en een deel van de direct lenders) en het kleinste segment financiert vooral op kasstroom; België telt circa 15.000 inschrijvingen en 150.000-215.000 opzoekingen per jaar	Aansprakelijkheid bij onjuiste informatie; lost oversecurering niet op; raadpleging leidt tot vervolgstappen (contact met eerste financier, intercreditor, royement) die bij kleine kredieten niet lonen; openbaarheid kan argwaan wekken bij debiteuren zolang registratie als noodsignaal geldt	IT-systeem, beheerder, toegangsregime, actualisering en overgangsregime; transitiekosten bij financiers; afbakening en doorlopende toetsing van toegangsgerechtigden; meerjarig wetgevingstraject (Box 7.1)
Digitalisering registratie en schrappen grondslagvereiste	Unanieme steun voor digitalisering	Traject loopt al via voorontwerp Wet modernisering pandrecht en cessie	Snellere en goedkopere vestiging; toegang tot digitaal indienen ook voor niet-bancaire financiers; dagtekening kan via de open norm ook door private partijen	Zonder register meer onzichtbare verpanding; critici verwachten per saldo een sterkere positie van de eerste financier	Digitaal registratiesysteem (nu papier bij Belastingdienst) en aansluiting van financiers
Zelfregulering en standaardisering van processen	Breed gesteund als eerste stap; effectiviteit betwist: codes al vijf tot tien jaar niet aangescherpt en binden kleine en buitenlandse partijen niet; Finankeur dekt qua volume wel een groot deel van de non-bancaire markt	Geen wetswijziging; vrijgave na aflossing en rangwisseling zijn juridisch al mogelijk	Kortere vrijgavedoorlooptijden en standaard-intercreditors zonder wetswijziging; snel realiseerbaar	Risico op vrijblijvendheid; wetgeving blijft als stok achter de deur nodig; gestandaardiseerde protocollen stuiten op mededingingsrecht en onvergelijkbare situaties	Aanpassing gedragscodes en standaarddocumenten; adoptie vergt wel druk
Transparantie- en motiveringsplichten (Belgisch model)	Sluit aan bij bestaande gedragscodes; is geen verplichting tot vrijgave, maar naleving is te handhaven via audits, intrekking van het keurmerk en Kifid	Informatieplicht, geen ingreep in het zekerheidsrecht; Belgisch precedent (Wet KMO-Financiering)	Doorbreekt stilte rond vrijgave; ondernemer krijgt vraagrecht; Belgische evaluatie wijst op effect zonder kredietverstoring	Administratieve lasten voor kredietgevers (motiveren van weigering en vrijgave)	Aanpassing kredietdocumentatie en interne processen

Maximering en standaardisering boeterente en uitwinningskosten	Transparantie breed gedragen, harde cap verdeeld	Ingreep in prijsvorming; Belgisch precedent (max. zes maanden rente tot € 2 miljoen); transparantie-eis als lichtere variant	Lagere overstapkosten en meer concurrentie bij herfinanciering	Herprijzing lange looptijden; fundingrisico verschuift naar financier; financiers halen een afgetopt verlies elders terug (hogere rente, minder krediet, kort of variabel financieren), vooral bij minder kredietwaardig mkb; transparantievariant kent deze nadelen minder	Rekenkader in kredietakte en toezicht op naleving
Herziening fiscaal bodemvoorrecht	Non-bancair voor, mits tegenprestatie	Wijziging Invorderingswet; consultatie afgerond, kabinet onderzoekt modernisering of afschaffing, besluit verwacht in 2028	Hogere bevoorschotting op machines en inventaris voor elke financier	Derving fiscus, compensatie nodig	Wetswijziging en inrichting van een eventueel compensatiefonds voor de fiscus
Vrijgave-/proportionaliteitsnorm bij oversecurering	Non-bancair voor, banken en keurmerk tegen	Nieuwe wettelijke aanspraak (Duitse 110/150%-norm); Nederlands recht kent nu geen recht op vrijgave; deels via zorgplicht en rechter	Direct wapen tegen oversecurering, maar de overwaarde komt alleen bij een tweede financier terecht als negative pledge en no further debt niet blokkeren; wel bruikbaar bij oversluiten, lease en privé-activa	Raakt risicomodellen en kredietprijs; harde norm is arbitrair en leidt mogelijk tot vraag om extra zekerheid of kredietverlaging; gevallen met krappe terugbetaalcapaciteit en ruim onderpand worden mogelijk minder financierbaar; taxaties onzeker en continu herwaarderen van voorraden en vorderingen kostbaar; rechtsgang is duur voor een mkb'er	Periodieke (her)taxaties en laagdrempelig geschilinstituut
Overwaardearrangement en meewerkplicht tweede zekerheid	Crowdfunders voor, juridische experts terughoudend	Ingreep in goederenrecht en contractvrijheid	Tweede financier krijgt toegang tot overwaarde; adresseert hold-up direct	Run-risico; duurder tweede krediet en mogelijk ook eerste krediet, omdat de eerste financier een mogelijke tweede financier vooraf inprijst	Geen nieuwe infrastructuur; wel geschillen over omvang van de overwaarde
Beperking negative pledge en no further debt	Verdeeld; mededelingsplicht als tussenvariant	Ingreep in contractvrijheid (verbod, begrenzing of proportionaliteitseis); redelijkheidstoe	Neemt blokkademacht van zittende financier weg; mededelingsplicht behoudt informatie	Herprijzing, omdat het risico voor de terugbetaalcapaciteit blijft (ook bij mededelingsplicht); uitwijk van grote en kleine klanten	Geen infrastructuur; handhaving via civiele rechter

		ts biedt nu al casuïstische kapstok		naar buitenlands recht	
Deelverpanding en PMSI-superprioriteit	Beperkte behoefte: lease vult het gat al deels	Rangorde-ingreep naar Amerikaans PMSI-model; doorbreekt prioriteit van ouder alomvattend pandrecht	Rang op nieuw actief voor tweede financier; stimuleert objectfinanciering	Uitholling eerste rang (Zweedse les); gedeelde zekerheid op één actief werkt naar Nederlands recht slecht (parallelle schuld te duur voor mkb); onder circa € 100.000 loont het niet	Registratie van rang per actief vereist een (pand)register; overgangsrecht
Kenbaar maximumbedrag in pand- en hypotheekaktes	Juridische experts noemen het een kleine, logische ingreep; invulling lastig	Verplaatsing van één bepaling	Begrenst claim huisbank en maakt ruimte voor tweede financier; juridisch nu al mogelijk	Periodieke bijstelling van de akte bij groei van het krediet; minder flexibiliteit voor de huisbank; werkt alleen met een prikkel om het bedrag realistisch te houden (vgl. Deense registratieheffing)	Aanpassing aktes; bij hypotheek is een inschrijvingsbedrag al gebruikelijk
Beperking bancaire verrekeningspositie	Vooral vanuit juridische hoek; de Hoge Raad begrensde in maart 2026 de bancaire saldering rond faillissement, maar liet de verrekeningsvoor rang op verpande vorderingen intact	Raakt Faillissementswet en bankmodel	Houdt vorderingen beschikbaar als onderpand voor andere financiers	Raakt pricing en kredietaanbod	Wetswijziging (Faillissementswet, Wet opheffing verpandingsverboden), geen infrastructuur; aanpassing bankprocessen

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Referenties

ACM (2015). Concurrentie op de markt voor mkb-financiering. Den Haag: Autoriteit Consument & Markt.

Agenzia delle Entrate (2025). Registro Pegni mobiliari non possessori: il bilancio ad un anno dall'attivazione. In: Territorio Italia 2024-2025. Rome: Agenzia delle Entrate.

Bahaj, S., Foulis, A. & Pinter, G. (2020). Home values and firm behavior. American Economic Review, 110(7), 2225-2270.

Berger, A., Frame, W. & Ioannidou, V. (2011). Tests of ex ante versus ex post theories of collateral using private and public information. Journal of Financial Economics, 100(1), 85-97.

Berger, A. & Udell, G. (1990). Collateral, loan quality and bank risk. Journal of Monetary Economics, 25(1), 21-42.

Bester, H. (1985). Screening vs. rationing in credit markets with imperfect information. American Economic Review, 75(4), 850-855.

Boot, A., Thakor, A. & Udell, G. (1991). Secured lending and default risk: equilibrium analysis, policy implications and empirical results. Economic Journal, 101(406), 458-472.

British Business Bank (2024). Small Business Finance Markets 2023/24. Sheffield: British Business Bank.

BVA BDRC (2025). SME Finance Monitor Q4 2024. Londen: BVA BDRC.

CBS (2025). Financieringsmonitor 2024. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2026). Financieringsmonitor 2025. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Central Bank of Ireland (2017). SME collateral: risky borrowers or risky behaviour? Research Technical Paper 06RT17. Dublin: Central Bank of Ireland.

Cerqueiro, G., Ongena, S. & Roszbach, K. (2016). Collateralization, bank loan rates, and monitoring. Journal of Finance, 71(3), 1295-1322.

Degryse, H., De Jonghe, O., Laeven, L. & Zhao, T. (2025). Collateral and credit. ECB Working Paper No. 3095.

Department of Finance (Ierland) (2022). SME Credit Demand Survey October 2021 – March 2022. Dublin: Department of Finance.

Department of Finance (Ierland) (2026). SME Credit Demand Survey 2025. Dublin: Department of Finance.

DNB (2025a). Uitvraag mkb-financiering: hoeveel financiering ontvangt het Nederlandse mkb van banken en niet-bancaire financiers? Amsterdam: De Nederlandsche Bank.

DNB (2025b). Financiering via Nederlandse fintechs in drie jaar tijd meer dan verdubbeld. Statistisch nieuwsbericht, 7 oktober 2025. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.

Donaldson, J., Gromb, D. & Piacentino, G. (2020). The paradox of pledgeability. Journal of Financial Economics, 137(3), 591-605.

ECB (2019). Survey on the Access to Finance of Enterprises in the euro area – October 2018 to March 2019. Frankfurt: Europese Centrale Bank.

ECB (2026). Survey on the Access to Finance of Enterprises in the euro area – Fourth quarter of 2025. Frankfurt: Europese Centrale Bank.

EY (2023). Onderzoek inzake effectiviteit en efficiëntie van een nationaal kredietregister voor het mkb. In opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022-2023, 32 637, 561.

Fan, Y. et al. (2022). Collateralized borrowing around the world: Insights from the World Bank Enterprise Surveys. International Journal of Finance & Economics, 27(2), 2420-2437.

FOD Economie (2024). Derde evaluatie van de Wet KMO-Financiering, enquête onder Belgische kmo's. Brussel: FOD Economie.

FOD Financiën (2022). Jaarverslag 2021, p. 20-21 (Nationaal pandregister). Brussel: FOD Financiën. Jaarlijkse cijfers ook als open dataset 'Pandregister' op data.gov.be.

Hart, O. & Moore, J. (1998). Default and renegotiation: a dynamic model of debt. Quarterly Journal of Economics, 113(1), 1-41.
IBO Bedrijfsfinanciering (2024). Kies voor baten. Den Haag: ministerie van Financiën.
Jiménez, G., Salas, V. & Saurina, J. (2006). Determinants of collateral. Journal of Financial Economics, 81(2), 255-281.
Kamerstukken II (2019-2020, 35 482, 3). Wet opheffing verpandingsverboden, memorie van toelichting.
Kamerstukken II (2022-2023, 32 637, 561). Kamerbrief financiering en digitalisering mkb.
Kamerstukken II (2024-2025, 32 637, 705). Kamerbrief toegang tot financiering voor het mkb.
Kamerstukken II (2025-2026, 32 637, 724). Motie van het lid Flach.
Kamerstukken II (2025-2026, 32 637, 742). Verzamelbrief mkb-financiering.
KfW Research (2026a). Kreditzugang innovativer und digitalisierungsaktiver Unternehmen. Fokus Volkswirtschaft nr. 529. Frankfurt: KfW.
KfW Research (2026b). Bereitschaft Bankkredite zu nutzen, sinkt weiter. Fokus Volkswirtschaft nr. 543. Frankfurt: KfW.
Kiyotaki, N. & Moore, J. (1997). Credit cycles. Journal of Political Economy, 105(2), 211-248.
Kopalit, R., Van der Linden, J., Verheul, E. & Verstijlen, F. (2026). Naar een evenwichtig zekerhedenrecht? Nederlands Juristenblad, 2026/852.

Ministerie van Financiën (2024). Consultatiedocument herijking van het fiscale bodem(voor)recht. Den Haag: ministerie van Financiën.
Ministerie van Financiën (2025). Kamerbrief over de uitkomst van de internetconsultatie inzake de herijking van het fiscale bodem(voor)recht, 6 november 2025. Den Haag: ministerie van Financiën.
Ministerie van Justitie en Veiligheid (2025). Voorontwerp Wet modernisering pandrecht en cessie, consultatieversie met memorie van toelichting.
OSIS (2020). Nut en noodzaak van een kredietregister in Nederland. Bijlage bij Kamerstukken II, 2020-2021, 32 637, 447.
Rampini, A. & Viswanathan, S. (2013). Collateral and capital structure. Journal of Financial Economics, 109(2), 466-492.
Roberts, M. (2015). The role of dynamic renegotiation and asymmetric information in financial contracting. Journal of Financial Economics, 116(1), 61-81.
Stichting MKB Financiering (2025a). Uitvraag zekerhedenknelpunten onder aangesloten financiers. Niet-openbare notitie.
Stichting MKB Financiering (2025b). Onderzoek non-bancaire financiering 2024. Amsterdam: Stichting MKB Financiering.
Verstappen, V. (2021). Mkb-financiering in Nederland. Een verkenning naar de mogelijke invloed van de zekerhedenpraktijk op de toegang tot vervolgfinanciering. Utrecht: BDO Corporate Finance.
WODC (2025). De beloning van curatoren bij lege boedels. Een juridisch, empirisch en rechtsvergelijkend onderzoek naar de knelpunten bij de financiering van curatoren en de voor- en nadelen van mogelijke oplossingen. Uitgevoerd door Universiteit Leiden en SEO Economisch Onderzoek. Den Haag: WODC. Bijlage bij Kamerstukken II, 2024-2025, 33 695, 23.

Bijlage A Nederlandse regelgeving

Het Nederlandse pandrecht is flexibel maar onzichtbaar voor andere financiers. De registratie legt alleen de datum vast, een openbaar register ontbreekt en de verzamelpandakte verpandt vrijwel alle vorderingen doorlopend aan de huisbank. Voor de tweede financier is dat het probleem: hij kan niet zien wat al verpand is en komt alleen bij het onderpand met medewerking van de eerste financier.

Tabel A.1 Het Nederlandse kader is flexibel voor de eerste financier en onzichtbaar voor de tweede

Regeling of contractuele praktijk	Kern	Gevolg voor de tweede financier	Status
Stil en bezitloos pandrecht (art. 3:237/239 BW)	Vestiging via geregistreerde akte; registratie legt alleen de dag vast; geen openbaar register.	Bestaande verpanding is niet zelfstandig te verifiëren.	Ongewijzigd
Verzamelpandakte (Dix q.q./ING, 2012)	Dagelijkse generieke akte verpandt vrijwel alle huidige en toekomstige vorderingen.	Vrijwel alles is bij voorbaat verpand aan de huisbank; rang naar tijdstip van vestiging.	Constructie vervalt onder het voorontwerp
Separatistenpositie (art. 57 Fw)	De pandhouder wint uit alsof er geen faillissement is.	Concurrente schuldeisers resteren met minder dan 2 procent.	Ongewijzigd
Verrekening (Mulder q.q./CLBN; art. 54 Fw)	Betalingen via de bankrekening zijn verrekenbaar; rekeningen uitgezonderd van de Wet opheffing verpandingsverboden.	Feitelijke zekerheid van de huisbank zonder pandrecht.	Bevestigd: HR 13 maart 2026 (ECLI:NL:HR:2026:390 en 391) wijst saldering van in- en uitgaande betalingen na het peilmoment af; de Mulder q.q./CLBN-uitzondering voor verpande vorderingen blijft
Fiscaal bodemvoorrecht (art. 21 IW 1990)	De fiscus gaat op bodemzaken vóór het stille pandrecht.	Lagere bevoorschotting op machines en inventaris, voor elke financier.	Herijking loopt
Negative pledge en no further debt	Niet-verplichte bedingen in de kredietvoorwaarden die zekerheden of krediet elders verbieden; standaard in bancaire aktes; werken de facto als blokkade.	Wanprestatie maakt het bankkrediet opeisbaar (hold-up).	Bewust intact gelaten als onderdeel van de contractsvrijheid
Toestemmingsvereiste tweede hypotheek	De hypotheekakte eist toestemming van de eerste hypotheekhouder.	Overwaarde op vastgoed is zonder medewerking onbereikbaar.	Ongewijzigd
Wet opheffing verpandingsverboden	Verpandingsverboden van afnemers bij zakelijke geldvorderingen zijn nietig.	Grotere verpandbare massa, vermoedelijk vooral naar de huisbank.	In werking per 1-7-2025
Voorontwerp Wet modernisering pandrecht en cessie	Digitale vaste dagtekening, dit kan ook via private partijen (open norm); schrappen van het grondslagvereiste.	Elke financier kan toekomstige vorderingen met één akte verpanden; de registerbehoefte groeit.	Consultatie afgerond

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van wetgeving, jurisprudentie en Kamerstukken (hoofdstuk 4 tot en met 7).

Bijlage B Internationale vergelijking

Tabel B.1 vat de vergelijking met zeven landen samen. De landen komen afzonderlijk aan bod in paragraaf 5.3 (correctiemechanismen tegen ruime verpanding), paragraaf 6.3 (registers) en Box 7.1 (België).

Tabel B.1 Alle vergelijkingslanden behalve Duitsland kennen een openbaar register dat voor iedereen toegankelijk is; elk stelsel kent een eigen correctiemechanisme

Land	Publiciteit en beheer	Toegang	Correctiemechanisme	Mogelijke les voor Nederland
België	Openbaar pandregister (2018); publiek beheer: FOD Financiën	Iedereen, online (€ 5 per opzoeking; inschrijven kost € 20 tot € 500 naar gedekt bedrag)	Iedereen kan tegen kleine vergoeding zekerheden opzoeken; rang via inschrijving.	Registerinfrastructuur bepaalt tijdpad en kosten (invoering driemaal uitgesteld).
Verenigde Staten	Openbaar UCC-register; first to file; publiek beheer: filing office per staat	Iedereen, online per staat	PMSI: de financier van een specifiek nieuw actief gaat vóór een ouder alomvattend pandrecht.	Superprioriteit doorbreekt de alomvattende verpanding.
Verenigd Koninkrijk	Companies House (publiek agentschap); registratie binnen 21 dagen	Iedereen, kosteloos online	Niet-geregistreerde zekerheid is in faillissement waardeloos.	Een harde sanctie dwingt publiciteit af.
Duitsland	Geen register	N.v.t.	Vrijgaveplicht bij structurele overdekking boven 110 procent van de restschuld, of actuele overdekking boven 150 procent (BGH, 1997).	Een afdwingbare norm tegen oversecurering kan ook zonder register.
Frankrijk	Eén centraal register (2023); publiek-privaat: griffiers van de handelsrechtbanken met een nationaal portaal van hun beroepsorganisatie (CNGTC)	Iedereen, kosteloos online	Kosteloos online raadpleegbaar; inschrijven kost een griffietarief per akte.	Centralisatie van versnipperde registers is haalbaar.
Denemarken	Openbaar register (Personbogen); publiek beheer: Tinglysningsretten	Iedereen, kosteloos zoeken	Registratieheffing van 1,5 procent van het gedekte bedrag remt ruime verpanding.	Een prijs op zekerheid ontmoedigt oversecurering.
Zweden	Doorzoekbaar register; publiek beheer: Bolagsverket (overheidsdienst)	Iedereen, via Bolagsverket	Bedrijfspandrecht geldt voor een vast, kenbaar maximumbedrag.	Een maximumbedrag begrenst de claim van de huisbank; de terugdraaiing in 2009 toont het belang van overgangsrecht.

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van nationale wetgeving en registers (hoofdstuk 5 tot en met 7).



“Met wetenschap naar weloverwogen keuzes”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2026-115
ISBN 978-90-5220-709-4

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2026 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.