

Vergaderjaar 2014–2015

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 166

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2015

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor Financiën sturen wij uw Kamer een reactie op het rapport «Verbreiding en versterking financiering mkb» van de Sociaal-Economische Raad (SER).

In deze brief zullen wij eerst de analyse van de knelpunten uit het SER-Rapport en de aanbevelingen die de SER doet ten aanzien van mkb financiering beschrijven. Vervolgens zullen wij hier een reactie op geven en ingaan op de initiatieven die zijn ontplooid om de financiering van het mkb te versterken.

Analyse van de SER rond knelpunten mkb-financiering

In het rapport analyseert de SER verschillende knelpunten met betrekking tot mkb-financiering en is aandacht besteed aan eventuele vormen van marktfalen.

Ten aanzien van de vraagkant geeft de SER aan dat de verzwakte financiële positie van het mkb een belangrijke verklaring is voor de daling van de kredietverlening aan het mkb. Door de financiële en economische crisis is de vermogenspositie van het Nederlandse mkb immers aangetast, waardoor banken kritischer zijn gaan kijken naar mkb-kredietaanvragen. Daarnaast is de kredietvraag van het mkb sterk afgenomen door de dalende binnenlandse vraag. Deze dalende binnenlandse vraag hangt volgens de SER niet alleen samen met de economische crisis, maar ook met structurele veranderingen zoals schaalvergroting, het toenemende belang van onlineaankopen en technologische ontwikkelingen die bestaande businessmodellen onder druk zetten.

Ook stelt de SER dat ontwikkelingen aan de aanbodzijde een rol kunnen spelen bij de teruglopende kredietverlening aan het mkb. Mkb-ondernemingen zijn in het verleden vaak op een relatief goedkope manier gefinancierd door de bereidheid van banken om met beperkte

aanwezigheid van risicodragend kapitaal financiering te verstrekken. Na de kredietcrisis is de aandrang bij banken sterker om risico's door te vertalen in een hogere kredietprijs, waardoor een verschil in belevingswereld ontstaat tussen wat banken in rekening denken te moeten brengen en wat een ondernemer denkt te moeten betalen aan rente. Ook geeft de SER aan dat banken mogelijk voorzichtiger zijn met mkb-kredieten omdat ze zelf hun balansen moeten versterken.

Verder geeft de SER aan dat het aannemelijk is dat de Nederlandse financiële infrastructuur momenteel niet ideaal is voor mkb-financiering. Hierbij wordt expliciet verwezen naar de dominante positie van grootbanken en stelt de SER dat wanneer een kredietvraag wordt afgewezen er weinig alternatieve financieringskanalen zijn. De SER stelt dan ook dat de Nederlandse financiële infrastructuur gebaat is bij nieuwe toetreders op de markt voor mkb-kredietverlening.

Tot slot gaat de SER in op verschillende vormen van marktfalen. Voorbeelden hiervan zijn de volgens de SER ontbrekende markten vanwege te hoge transactiekosten en informatiekelpunten. Zo is de verhouding tussen kosten en baten bij kleinere mkb-kredieten niet altijd even aantrekkelijk. Ook is over individuele mkb-bedrijven, in vergelijking met het grootbedrijf, minder informatie publiekelijk beschikbaar. Als gevolg daarvan zijn informatiekosten hoog en is het voor eventuele verschaffers van financiering relatief kostbaar om een goede risico-inschatting te maken van een individueel mkb-bedrijf.

Aanbevelingen uit het SER-rapport

Op basis van het voorgaande komt de SER tot aanbevelingen op een drietal terreinen:

1. Het doorbreken van informatiekelpunten en het verlagen van transactiekosten. Dit kan volgens de SER via het beter benutten van Standard Business Reporting (SBR).¹ Aanvullende mogelijkheden volgens de SER zijn een centraal kredietregister en/of een markt voor risicobeoordelingen. Tevens geeft de SER aan dat voorzien moet worden in een structurele voorziening voor informatie over het Nederlandse mkb en dat gezorgd moet worden voor een goed toegankelijke vraagbaak voor het mkb op het gebied van financiering en overheidsfaciliteiten.
2. Het stimuleren van alternatieve financieringsvormen. De SER wijst op het belang van proportionele regelgeving, om alternatieve aanbieders, zoals op het gebied van crowdfunding en kredietunies, aan te moedigen en onnodige drempels weg te nemen. Ook wijst de SER op het belang van de beschikbaarheid van risicodragend kapitaal (eigen vermogen, achtergestelde leningen) voor onder andere de versterking van buffers en de financiering van werkkapitaal aan het mkb. In deze context wordt aandacht gevraagd voor het bevorderen van de bereidheid van institutionele beleggers om tegen een passende vergoeding risicodragend vermogen te financieren. De Nederlandse Investeringsinstelling (NII) is volgens de SER een belangrijke stap in de goede richting. Ook geeft de SER aan dat institutionele beleggers belang kunnen hebben bij beperkte garanties en/of risicodeling, welke privaat of publiek kunnen worden vormgegeven. Het securitiseren van mkb-kredieten, waarbij individuele kredieten gebundeld worden tot grotere pakketten, is een mogelijkheid om institutionele beleggers in mkb-kredieten te laten investeren die afzonderlijk niet interessant zijn.

¹ Standaardisatie van bedrijfsmatige rapportages

3. Het versterken van het bancaire kredietkanaal. Dit vraagt volgens de SER onder meer om sterkere bankbalansen en meer concurrentie. De SER acht het ook van belang dat nieuwe bancaire toetreders worden aangemoedigd. Tevens voegt de SER toe dat moet worden voorkomen dat er in goede tijden te gemakkelijk mkb-financiering beschikbaar wordt gesteld, waardoor banken in slechte tijden extra voorzichtig moeten zijn.

Reactie

In de inleiding van het rapport merkt de SER al op dat het beeld dat naar voren komt in haar studie in belangrijke mate aansluit bij de analyse van het kabinet zoals weergegeven in de Kamerbrief over het «Aanvullend Actieplan Mkb-financiering» van 8 juli 2014.² In deze brief geeft het kabinet aan dat het van groot belang is dat ook in een voorzichtig aantrekkende economie er voldoende financiering beschikbaar is voor het mkb met een gezond bedrijfsplan. Er is de afgelopen jaren al een groot aantal maatregelen genomen om de toegang van het mkb tot financiering te vergroten. Zo is in de periode 2009 tot en met 2014 via de garantieregelingen BMKB, GO en Groeifaciliteit voor meer dan € 8 miljard aan financiering aan tienduizenden mkb-bedrijven mogelijk gemaakt. Om de structurele knelpunten rond financiering van het mkb weg te nemen, heeft het kabinet met het Aanvullend Actieplan mkb-financiering extra maatregelen genomen om het risicodragend vermogen in het mkb te versterken, het aanbod van mkb-financiering te verbreden, en de marktwerking te verbeteren. Hiervoor is € 155 mln aan kasmiddelen en € 1 miljard garantiebudget ingezet. De maatregelen kunnen de komende periode leiden tot in totaal € 2,5 miljard aan nieuwe mkb-financiering. Sinds de aankondiging van het Aanvullend Actieplan Mkb-Financiering is er vanuit de overheid in samenwerking met marktpartijen hard gewerkt aan de uitvoering van de maatregelen. U bent met de brief³ «Voortgang Ondernemingsfinanciering» van 31 december 2014 geïnformeerd over de voortgang van de verschillende maatregelen.

Het SER-rapport plaatst het financieringsthema geheel in een nationaal kader. Dit terwijl grensoverschrijdende handel en investeringen – ook door het mkb – eveneens cruciaal zijn voor de Nederlandse economie. Door bij te dragen aan een internationaal gelijk speelveld en door inzet van het financieel instrumentarium stimuleert het kabinet ook het ondernemen van het Nederlandse bedrijfsleven in (opkomende) buitenlandse markten.⁴ Wel sluiten de aanbevelingen van de SER aan bij de plannen om te komen tot een Europese kapitaalmarktunie.⁵ Wij verwachten dat onder de noemer van de Europese kapitaalmarktunie belangrijke stappen gezet kunnen worden om te komen tot verdere verbreding van de financieringsmogelijkheden voor projecten en ondernemers die nu nog in belangrijke mate afhankelijk zijn van bankfinanciering. Met name het mkb is gebaat bij het doorbreken van informatieknelpunten en het verbeteren van de toegang tot kapitaalmarktfinanciering. De Europese Commissie is voornemens om begin dit jaar een groenboek te publiceren met een eerste oriëntatie over de kapitaalmarktunie. Zodra dit groenboek beschikbaar is zal uw Kamer via de reguliere procedure worden geïnformeerd over de inhoud van het groenboek en het kabinetsstandpunt.

Hieronder volgt een nadere toelichting op de maatregelen die het kabinet in werking heeft gesteld om ervoor te zorgen dat het mkb voldoende

² Kamerstuk 32 637, nr. 147.

³ Kamerstuk 32 637, nr. 162.

⁴ Kamerstuk 33 625, nr. 145.

⁵ Kamerstuk 21 501-07, nrs. 1175 & 1202.

toegang tot financiering heeft, en de wijze waarop deze aansluiten bij de specifieke aanbevelingen uit het SER-Rapport.

Informatieknelpunten en transactiekosten

Net als het Aanvullend Actieplan Mkb-financiering, geeft de SER aan dat mkb-financiering onder meer vanwege de hoge risico- en behandelingskosten een relatief onaantrekkelijk segment is voor banken. De transactiekosten hangen in sterke mate samen met de beschikbare informatie over de bedrijven en de kwaliteit van de aangeleverde aanvragen. Naast lopende initiatieven zoals het Kredietpaspoort, neemt het kabinet ook het initiatief om de informatie over kredietwaardigheid van het mkb verder te verbeteren en te ontsluiten. In lijn met de aanbeveling van de SER is in het Aanvullend Actieplan reeds aangegeven dat met de betrokken partijen uit het mkb een plan wordt uitgewerkt dat voortbouwt op het digitaal aanleveren van financiële informatie met Standard Business Reporting (SBR). Dit biedt de mogelijkheid om de boekhouding van ondernemers te standaardiseren, zodat gegevens voor financiers beter bruikbaar zijn. Ook geeft de Kamerbrief over «Voortgang Ondernemingsfinanciering» van 31 december jl. aan dat er in Nederland één loket moet komen voor ondernemersfinanciering, waarin de informatieportalen van de Kamer van Koophandel, RVO.nl en de Ondernemerskredietdesk van NVB en MKB-Nederland worden samengevoegd. De genoemde partijen hebben reeds ingestemd met het voorstel om te komen tot gezamenlijke uitvoering van één eerstelijns voorportaal in een publiek-private samenwerkingsconstructie, met als doel om de mkb-ondernemers goed voor te lichten en te begeleiden naar relevante private en/of publieke partijen. Dit voorportaal zal de functionaliteiten moeten hebben van een gezamenlijke website en telefoondienst, zoals die nu worden aangeboden door de Financieringsdesk van het Ondernemersplein.

Alternatieve financieringsvormen

Zoals de SER aangeeft, zijn er naast banken ook andere aanbieders van financiering, maar is verdere ontwikkeling van alternatieve financieringskanalen nodig. Het kabinet heeft al maatregelen genomen om het aanbod van mkb-financiering te verbreden en de afhankelijkheid van banken te verkleinen. Ook moedigt het kabinet de ontwikkeling aan van alternatieve aanbieders, zoals op het gebied van crowdfunding en kredietunies. Door promotie, inzet van bestaande kennis en instrumenten en het wegnemen van belemmeringen in de regelgeving stimuleert de overheid de ontwikkeling van deze private initiatieven. In geen geval mag er een situatie ontstaan dat regelgeving een belemmering vormt voor het op verantwoorde wijze vormgeven van alternatieve financieringsvormen die duidelijk in een behoefte van het mkb voorzien. Daarbij is het essentieel dat de mogelijke risico's die aan dergelijke initiatieven verbonden zijn, zoals een gebrek aan transparantie, misleidende informatie, frauderisico en tegenpartijrisico adequaat kunnen worden geadresseerd.

De AFM heeft onderzocht of het huidige toezichtregime nog beter kan worden toegesneden op de snelle groei van crowdfunding en op welke wijze een verantwoorde groei van de sector kan worden gewaarborgd. De resultaten van dit onderzoek zijn eind vorig jaar naar de Kamer gestuurd.⁶ AFM geeft hierin aanvullend inzicht in haar toepassing van de huidige wet- en regelgeving voor krediet en beleggingsondernemingen op de sector. Ook worden voorstellen gedaan voor aanpassing van huidige wet- en regelgeving om op termijn, wanneer de markt doorgroeit, tot aparte

⁶ Kamerstuk 31 311, nr. 145.

wettelijke toezichtregimes te komen. Voor nadere informatie over dit onderwerp wordt verwezen naar de brief van 19 december jl.

Voor kredietunies geldt dat de huidige Europese regels voor banken beperkend werken. Daarom is contact gelegd met de Europese Commissie met de inzet om voor kredietunies een uitzondering te creëren in de huidige Europese regelgeving. Recentelijk heeft het CDA een initiatief-wetsvoorstel ingediend dat in anticipatie op de mogelijke Europese uitzondering beoogt te voorzien in een passend regelgevend kader voor kredietunies.⁷

Nieuwe aanbieders van mkb-financiering ondervinden vaak knelpunten bij het aantrekken van funding doordat zij nog geen track record hebben. Daarom is € 400 mln. garantiebudget beschikbaar gesteld om dit marktfalen weg te nemen door een gedeeltelijke overheidsgarantie te bieden bij de funding van nieuwe initiatieven, en zo het aanbod voor het mkb te verbreden. De oproep voor initiatieven die hierin interesse hebben is eind 2014 gepubliceerd⁸ en heeft 29 reacties van partijen opgeleverd. Deze worden momenteel door een expertcommissie beoordeeld.

Voor het verbeteren van de financiële positie van het mkb is meer aanbod van risicodragend vermogen nodig. Het kabinet heeft daarom opnieuw € 100 mln toegekend aan het Dutch Venture Initiative (DVI), voor het oprichten van een tweede fonds voor de financiering van snel groeiende innovatieve bedrijven. Deze gaat van start zodra het bestaande fonds alle middelen heeft geïnvesteerd.

Het kabinet werkt ook aan het wegnemen van obstakels die investeringen van institutionele beleggers in de Nederlandse economie belemmeren. Hiervoor is de NII opgericht. Met de NII wordt gesproken over het oprichten van een achtergestelde leningenfonds voor het mkb, om zo het eigen vermogen van het mkb te versterken. Wij verwachten u nog in het eerste kwartaal van 2015 te informeren over de opzet van dit fonds en de mogelijke inzet van een overheidsgarantie daarbij, als uitwerking van het op 8 juli jl. naar de Tweede Kamer gestuurde Aanvullend Actieplan MKB-financiering.

Een andere mogelijkheid is het securitiseren, ofwel het bundelen en doorverkopen, van mkb-kredieten. De SER noemt dit als een mogelijkheid om bankbalansen te ontlasten. Securitiseringsoperaties bestaan doorgaans uit bestaande leningen die bij een andere entiteit worden ondergebracht, waardoor er financieringsruimte bij de bank beschikbaar komt voor nieuwe leningen. In Europees verband wordt gekeken naar verdere standaardisatie van securitisaties en de daarbij behorende prudentiële behandeling. Daarnaast voert de Europese Centrale Bank (ECB) momenteel een programma uit waarbij het activa opkoopt (ook wel «QE» of «quantitative easing» genoemd); onderdeel van dat programma is het opkopen van securitisaties (en gedekte obligaties), waardoor de financieringscondities van het mkb in Europa kunnen verbeteren.

Het verbeteren van de toegang tot alternatieve financiering is op dit moment ook een van de speerpunten in Europa. Wij verwachten dat in het voorgenoemde groenboek over de Europese kapitaalmarktunie ook plannen zullen worden gepresenteerd met betrekking tot het stimuleren van alternatieve financieringsvormen. Hierbij wordt naar alle waarschijnlijkheid onder meer gekeken naar langetermijnbeleggingsfondsen,

⁷ Kamerstuk 33 949, nr. 7.

⁸ STC, 30 oktober 2014, 31 083.

securitisaties, mkb-groeimarkten, onderhandse leningen en crowdfunding.

Versterken bancaire kredietkanaal

De Nederlandsche Bank (DNB) heeft in haar studie «Kredietverlening en bancaire kapitaal»⁹ het potentiële aanbod van krediet in vier scenario's vergeleken met de afzonderlijk geraamde kredietvraag. Volgens DNB kunnen banken in het basisscenario een kredietvraag accommoderen die hoort bij de geraamde economische ontwikkeling. Zoals is aangegeven in de brief van 18 december jl.¹⁰ is dit een scenario dat past bij de meest actuele macro-economische ramingen.

Op 26 oktober jl. heeft de Europese Centrale Bank (ECB) de resultaten gepubliceerd van de resultaten van het onderzoek naar de gezondheid van de 130 grootste Europese banken (Comprehensive Assessment). Uit het balansonderzoek bleek dat de zeven onderzochte Nederlandse banken; ING Bank, Rabobank, ABN Amro, SNS Bank, BNG Bank, NWB Bank en RBS N.V., goed gekapitaliseerd zijn. De stresstest die ook deel uitmaakte van de Comprehensive Assessment laat zien dat zij ook bij sterk tegenvallende economische ontwikkelingen ook over voldoende kapitaal zouden blijven beschikken. Hierdoor zijn zij, in lijn met de eerder genoemde analyse van DNB, in staat om de groeiende economie van krediet te voorzien bij de huidige groei-ramingen.

Verder stelt de SER dat macroprudentieel toezicht kan helpen voorkomen dat er in goede tijden te gemakkelijk mkb-financiering beschikbaar wordt gesteld, waardoor banken in slechte tijden extra voorzichtig moeten zijn. Het is inderdaad van groot belang om excessieve en procyclische kredietverlening tegen te gaan. In de brief aan uw Kamer van 27 november jl. is ingegaan op de instrumenten die DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) in dit kader ter beschikking staan, waarbij ondermeer is stilgestaan bij de werking van contracyclische buffers.¹¹

De door de SER genoemde schaalnadelen, waarbij kleine kredietvragen niet worden gehonoreerd door banken omdat de behandeling ervan meer kost dan de verstrekking oplevert, zijn door het kabinet geadresseerd door de ondersteuning van Qredits. Qredits is met steun van banken en verzekeraars opgericht voor de verstrekking van kredieten tot thans € 150.000. In aanvulling daarop heeft het kabinet met het «Aanvullend Actieplan mkb-financiering» maatregelen genomen door de kredietgrens van Qredits te verhogen naar € 250.000, en met banken te werken aan het eveneens aanbieden van werkkapitaal via Qredits.

In lijn met de visie van de SER ziet het Kabinet het belang van lage barrières voor nieuwe bancaire toetreders op het gebied van mkb-kredietverlening. Het Kabinet heeft in juni 2014 een rapport van de ACM ontvangen dat adviseert toetredingsbarrières tot de Nederlandse bancaire sector te verminderen. Inmiddels is het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) gevraagd nader onderzoek te verrichten naar de regeldruk in de financiële sector. Actal zal inventariseren welke financiële wet- en regelgeving een (onnodige) barrière kan vormen voor toetreding tot, of groeien in de Nederlandse bancaire retailsector. Actal zal tevens aandacht besteden aan de vraag of en zo ja welke regeldruk ten aanzien van de Nederlandse financiële sector disproportioneel is ten opzichte van het doel dat met de betreffende regelgeving wordt beoogd. Zoals reeds

⁹ DNB Occasional Study, vol. 12, nr. 3, Kredietverlening en bancaire kapitaal, 23 april 2014.

¹⁰ Kamerstuk 32 013, nr. 92.

¹¹ Kamerstuk 32 637, nr. 157.

toegezegd zal u bij publicatie van dit rapport opnieuw worden geïnformeerd over dit onderwerp.

Conclusie

Zoals aangegeven sluit de analyse van de SER in sterke mate aan bij de conclusies van het Aanvullend Actieplan mkb-financiering. Hieruit bleek al dat door de verslechterde economische situatie vooral de vraag naar krediet en de kwaliteit van de vraag zijn afgenomen, en dat voor banken het risico op mkb-financiering is toegenomen. Er is daarom behoefte aan andere, vaak meer risicodragende, financieringsbronnen en aan ondersteuning van met name kleinere kredietaanvragen. Het Aanvullend Actieplan richt zich dan ook op deze knelpunten. Momenteel worden de maatregelen uit het actieplan verder uitgewerkt en geïmplementeerd.¹²

Het kabinet acht het van groot belang dat ook in de voorzichtig aantrekkende economie voldoende financiering beschikbaar is voor mkb'ers met een gezond bedrijfsplan. Hoewel banken bij de huidige economische ontwikkeling voldoende mogelijkheden hebben om de kredietverlening te laten groeien, is een verdere versterking en verbreding van de financieringsmogelijkheden voor het mkb wenselijk. Het kabinet zet zich hier dan ook actief voor in. Momenteel wordt er ook op Europees niveau gekeken naar het ontwikkelen van kapitaalmarkten. Deze initiatieven zetten in op een verdere verbreding van de financieringsmogelijkheden voor de reële economie, waarvan ook het Nederlandse mkb kan profiteren. Zoals aangegeven zal uw Kamer na publicatie van het groenboek inzake de Europese kapitaalmarkt nader worden geïnformeerd over de inhoud en het kabinetsstandpunt.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

¹² Kamerstuk 32 637, nr. 162.