

Vergaderjaar 2013–2014

32 013

Toekomst financiële sector

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 59

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2014

Inleiding

Hierbij sturen we u, conform de eerdere toezegging, de studie «Kredietverlening en bancaire kapitaal» van De Nederlandsche Bank¹. DNB heeft een scenarioanalyse gemaakt naar de mogelijke toekomstige ontwikkeling van de kredietverlening en onderzoek gepleegd naar recente kredietverlening aan met name het MKB.

Het kabinet hecht sterk aan een adequate financiering van het bedrijfsleven, in het bijzonder aan het MKB. DNB geeft in zijn studie aan dat de kredietverlening aan het MKB onder druk staat. Het kabinet vindt deze ontwikkeling zorgelijk. Mede gebaseerd op de uitkomsten van de studie van DNB over de ontwikkeling van de kredietverlening, heeft het kabinet een werkgroep ingesteld ter verkenning en adressering van knelpunten in de financiering van het MKB. Het kabinet zal op basis van de rapportage van de werkgroep voor de zomer nadere voorstellen aan de Kamer zenden.

Deze brief is verder als volgt opgebouwd. De volgende paragraaf gaat in op de hoofdpunten van de DNB-studie en voorziet deze van de appreciatie van het kabinet. Aansluitend volgt een overzicht van het huidige kabinetsbeleid ter ondersteuning van de kredietverlening aan het MKB en marktinitiatieven die specifiek het MKB van alternatieve financiering voorzien. Tot slot wordt verder ingegaan op de opdracht van de ambtelijke werkgroep.

Scenarioanalyse DNB

Het bankwezen heeft tot aan 2019 naar schatting € 26,7 mld nodig om aan alle kapitaaleisen te voldoen en aanvullende kostenposten, zoals de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

verplichte ex-ante bijdragen aan een depositogarantie- en resolutiefonds, het afbetalen van de staatssteun en het betalen van de bankenbelasting, te kunnen dragen. DNB komt daarbij met een bijgestelde schatting van de additionele kapitaalbehoefte als gevolg van een verhoging van de leverage ratio-eis van 3 naar 4%. Waar eerst werd ingeschat dat de bankensector voor deze verhoging € 5 miljard aan extra kapitaal nodig had, is dat volgens DNB nu nog € 2,1 miljard. Deze lagere schatting is met name het gevolg van het uitzonderen van de banken BNG en NWB van deze eis.

In de scenarioanalyse wordt, gebaseerd op aannames over de economische groei, de ontwikkeling van bankwinsten en de mogelijkheden voor uitgifte van hybride kapitaal gekeken naar de vraag en het aanbod naar bancaire krediet in de periode tot 2019. Het betreft hier een verkenning van situaties waarin de kredietverlening zou gaan knellen en geen voorspelling. In de analyse gaat DNB in op de totale kredietverlening, dus zowel de zakelijke als consumentenmarkt.

Het basisscenario extrapoleert het herstel van de economie zoals dat wordt voorzien door CPB en DNB, en gaat daarom uit van een jaarlijkse groei van 1,2% in de komende vijf jaar. In dit basisscenario is het potentiële kredietaanbod groot genoeg om aan de geraamde kredietvraag te voldoen. Daarnaast zijn drie andere scenario's doorgerekend. Een scenario waarin, bij een licht hogere economische groei (1,4% tegen 1,2%), de kredietvraag sterk toeneemt tot 4,2% op jaarbasis. Ook zijn twee negatievere scenario's ingevoegd waarin tegenvallende bankwinsten er voor zorgen dat het bankkapitaal minder toeneemt. In deze drie scenario's komen banken middelen tekort om de kredietvraag te kunnen bedienen.

De gemaakte scenarioanalyse biedt inzicht in de mechanismen die van invloed zijn op het aanbod van en de vraag naar bancaire krediet. De analyse vormt daarmee een belangrijke bijdrage aan de discussie over kredietverlening van banken. Uiteraard zijn de noodzakelijkerwijs gemaakte veronderstellingen van invloed op de gepresenteerde uitkomsten. In dat verband is het van belang een drietal aspecten in de beleidsmatige interpretatie van de uitkomsten te betrekken.

Ten eerste onderzoekt DNB of de verwachte bankwinsten en uitgifte van hybride kapitaal voldoende zijn om aan de kredietvraag te voldoen. De studie houdt echter geen rekening met de mogelijkheid dat banken aanvullend aandelen uitgeven om de kredietgroei te financieren. Daarbij kiest de studie een zeer behoedzame benadering: ook in het herstelscenario lopen de bankwinsten niet gelijk op met de economische groei.

Ten tweede richt DNB zich in deze studie alleen op banken. Additioneel kredietaanbod, bijvoorbeeld door nieuwe toetreders, verzekeraars of alternatieve financieringswijzen zoals securitisaties van bedrijfskredieten op bankbalansen, blijft buiten beschouwing.

Ten derde veronderstelt DNB dat een toename van de kredietverlening samengaat met een even grote toename van de gehele bankbalans. Het onderzoek gaat er dus van uit dat een toename van het bankkapitaal proportioneel over de balansactiva wordt verdeeld. Het betreft daarbij ook activa anders dan de binnenlandse kredietverlening, zoals de portefeuille financiële activa of de buitenlandse activiteiten van banken. De binnenlandse kredietverlening vormt 37% van de bankbalansen.

In de praktijk hebben banken zelf ruimte om te bepalen hoe zij kapitaal toedelen aan deze verschillende balansposten. Daarbij is het enerzijds aannemelijk dat banken een zekere marge willen aanhouden boven het vereiste kapitaal, wat ruimte voor nieuwe activa op de balans kan

beperken. Anderzijds is in de praktijk juist zichtbaar dat banken activa als onroerend goed en buitenlandse activiteiten op hun balans verminderen, waardoor meer ruimte op de balans wordt vrijgespeeld. Bovendien is het, bij verder doorzettend economisch herstel, in principe aantrekkelijk voor banken om meer zakelijke kredieten te verstrekken. De studie houdt geen rekening met deze dynamische effecten en stelt dat dit aandeel de komende jaren gelijk blijft.

Met deze veronderstellingen kiest DNB voor een relatief voorzichtig scenario, zoals past bij een analyse van mogelijke knelpunten. Dit betekent wel dat de mogelijkheden tot kredietverstrekking in de praktijk ruimer kunnen zijn dan in de geschetste scenario's. Zo zou in het herstelscenario een bescheiden winststijging of aandelenuitgifte voldoende zijn om aan de additionele kredietvraag te voldoen. Hoe de kredietverlening zich in specifieke scenario's van economisch herstel zal ontwikkelen, staat echter niet vast.

Kijkend naar de ontwikkeling van de kredietverlening sinds de start van de crisis concludeert DNB dat er sterke aanwijzingen zijn dat aanbodbeperkingen, naast de afgenomen vraag naar krediet, van invloed zijn geweest op de kredietverlening. Volgens DNB vormen toegenomen kredietrisico's de voornaamste reden voor banken om het kredietaanbod te beperken. Banken geven daarnaast aan dat hun kapitaalpositie een rol speelt bij de beperking van het kredietaanbod.

Voor het kleinere MKB concludeert DNB dat «in feite niet de toegang tot bankkapitaal, maar het *eigen vermogen* van de bedrijven zelf de beperkende factor voor kredietverlening is²». Met weinig eigen vermogen is het ook lastig om een lening te krijgen. Het is voor banken immers risicovoller om een krediet te verlenen aan een bedrijf met een slechte eigenvermogenspositie.

Afwijzingspercentages

Het percentage bedrijven dat in Nederland krediet aanvraagt is relatief laag (gemiddeld 12% van het MKB, tegenover een eurozonegemiddelde van 22%), terwijl het afwijzingspercentage relatief hoog is (gemiddeld 45%). Volgens DNB is dat laatste met name toe te schrijven aan het relatief grote verschil in de financiële positie van MKB-bedrijven die wel en geen krediet aanvragen. De Nederlandse MKB-bedrijven die wel krediet aanvragen staan er veelal minder goed voor. Zij hebben vaak een verminderd buffervermogen, lagere winstgevendheid en afgenomen onderpandwaarde.³ Daardoor nemen de kredietrisico's voor een bank toe bij verschaffing van de lening. Dat banken in de beleving van Nederlandse bedrijven niet veel strenger zijn dan in andere kern-eurolanden, ondersteunt deze conclusie, zo stelt DNB.

Deze verklaring acht het kabinet plausibel, maar onvolledig. Dat de kredietvraag in Nederland meer dan in andere kernlanden afkomstig is van MKB-bedrijven met een slechte financiële situatie, vormt een logische verklaring voor de slechte score ten opzichte van die kernlanden. Nadere analyse is gewenst omtrent het zorgelijke feit dat Nederland ook in vergelijking met de meeste perifere landen een hoger afwijzingspercentage kent. Niet geheel duidelijk is waarom het Nederlandse MKB minder dan in omringende landen gebruik maakt van bankfinanciering.

² DNB, «Kredietverlening en bancaire kapitaal,» p. 2.

³ Idem, p. 23.

Marktinitiatieven en kabinetsbeleid ter ondersteuning van de kredietverlening aan het MKB

Het kabinet hecht er sterk aan dat het Nederlandse MKB op adequate wijze toegang heeft tot financiering. De overheid beschikt dan ook over een uitgebreid instrumentarium ter ondersteuning van het aanbod van zowel vreemd als eigen vermogen. Met het stimuleringspakket 2014 heeft het kabinet het budget voor het instrumentarium ten behoeve van bedrijfsfinanciering nog eens eenmalig verhoogd met € 125 miljoen.

Met de garanties en borgstellingen op bankleningen uit de BMKB- en GO-faciliteiten neemt de overheid een deel van het kredietrisico van MKB-leningen op zich, waardoor het voor banken aantrekkelijker wordt om *vreemd vermogen* te verschaffen aan het bedrijfsleven. Daarnaast verleent Qredits rechtstreeks kleine leningen aan MKB-ers die afgewezen en doorverwezen zijn door een bank. Met het stimuleringspakket 2014 is de reikwijdte van de instrumenten vergroot door de maximale omvang van de leningen die onder de regelingen vallen te verhogen.

Het kabinet breidt ook het instrumentarium voor het verschaffen van *eigen vermogen* aan het MKB met het stimuleringspakket voor 2014 sterk uit door de introductie van nieuwe instrumenten, zoals een co-investeringsfonds met business angels en een faciliteit voor de financiering van bedrijven die hun innovatieve financiering rond hebben, maar een periode moeten overbruggen voordat hun product gelanceerd wordt op de markt (de financiering van de zogeheten «vroege fase»). Deze nieuwe, en daarnaast ook de bestaande instrumenten als het Innovatiefonds MKB+waaronder de Seed faciliteit en het Dutch Venture Initiative stimuleren het verschaffen van eigen vermogen aan startende, innovatieve en snel groeiende bedrijven.

Het kabinet is verheugd dat er recent veel marktinitiatieven zijn opgekomen als alternatief voor bancaire financiering. De relatieve omvang hiervan is vooralsnog beperkt. Het grootste deel van de MKB-kredietverlening wordt nog door de banken verschaft; dat zal naar verwachting ook de komende jaren zo blijven. De markt voor MKB-financiering is echter volop in beweging en vanuit verschillende hoeken worden nieuwe bronnen van financiering aangeboden. Zo hebben institutionele beleggers, banken en investeerders investeringsfondsen opgericht, zoals het MKB-fonds, het NL Ondernemingsfonds en Ondernemend Oranje Kapitaal. Ook dragen kredietunies en crowdfunding bij aan de financiering van het bedrijfsleven. Daarnaast securitiseren banken kredieten (zowel hypotheek als zakelijk) en verkopen zij deze aan niet-bancaire partijen, zoals institutionele beleggers. Dit creëert balansruimte bij banken en draagt bij aan mogelijkheden voor nieuwe kredietverlening. De plannen voor de Nederlandse Investeringsinstelling en de Nederlandse Hypotheekinstelling beogen dit te ondersteunen.

DNB heeft recent gepleit voor een actieplan, gericht op de toegang tot financiering van het Nederlandse MKB. Het kabinet sluit zich hierbij aan en heeft een ambtelijke werkgroep ingesteld die (aanvullende) oplossingsrichtingen zal verkennen en uitwerken om knelpunten in de financiering van het MKB te adresseren. Daarbij wordt ook bezien welke aanvullende informatie nodig is om een beter beeld te krijgen van de kapitaalpositie en de toegang tot financiering van het MKB. Tevens wordt nagegaan hoe de effectiviteit en doelmatigheid van het bestaande financieringsinstrumentarium voor het MKB vergroot kan worden. De resultaten van de werkgroep zullen worden opgenomen in het aanvullend actieplan

MKB-financiering dat de Minister van Economische Zaken samen met de Minister van Financiën, conform eerdere toezegging, voor de zomer zal sturen aan de Kamer.

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

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