

Vergaderjaar 2015–2016

32 013

Toekomst financiële sector

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 106

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2015

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor Financiën stuur ik uw Kamer – mede namens de Minister van Economische Zaken – de kabinetsreactie op het onderzoek «Concurrentie op de markt voor MKB-financiering» van de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

Inleiding

Het kabinet heeft in zijn visie op de Nederlandse bankensector uit 2013 reeds aangegeven te streven naar een solide, transparante, integere en concurrerende bankensector die de klant centraal stelt en dienstbaar is aan de reële economie.¹ Met het Aanvullend Actieplan mkb-financiering heeft het Kabinet maatregelen genomen om er voor te zorgen dat voldoende financiering beschikbaar is voor mkb met een gezond bedrijfsplan.² Gezonde marktwerking met voldoende concurrentie is belangrijk als stimulans om te innoveren, efficiënt te opereren en datgene aan te bieden waar klanten daadwerkelijk behoefte aan hebben. Tegen deze achtergrond verwelkomt het kabinet dan ook het ACM-onderzoek. Deze brief bevat een korte schets van de analyse en aanbevelingen van de ACM gevolgd door een reactie van het kabinet op de aanbevelingen van de ACM.

Onderzoek van de ACM

De ACM heeft in deze studie de mate van concurrentie tussen banken onderzocht op de markt voor MKB-financiering. Doordat het MKB in sterke mate afhankelijk is van bancaire financiering en de drie Nederlandse grootbanken een groot deel van de financiering voor hun rekening nemen, is het van belang dat kritisch gekeken wordt naar het functioneren van deze markt. In de studie concludeert de ACM dat er aanwijzingen zijn

¹ Kamerstuk 32 013, nr. 35.

² Kamerstuk 32 637, nr. 147.

dat de concurrentie tussen banken op het gebied van MKB-financiering niet optimaal is.

De ACM wijst erop dat een gebrek aan concurrentie kan leiden tot hogere financieringskosten voor het MKB, slechtere dienstverlening en minder innovatie. Voor zover het MKB hogere kosten van financiering doorberekent aan afnemers van producten en diensten, kan gebrekkige marktwerking ook het belang voor consumenten en andere afnemers van het MKB schaden. De ACM kijkt in het onderzoek naar de mate van concurrentie tussen banken, voor alle bedrijfsfinancieringen tot € 1 miljoen.³ De ACM stelt dat de ontwikkeling van marges die de ACM verwacht dat banken behalen bij het verstrekken van MKB-financiering, inzicht kan geven in ontwikkelingen van de concurrentie op de markt voor MKB-financiering. Een stijging van marges kan volgens de ACM erop duiden dat er in mindere mate wordt geconcurrereerd op een markt. De verwachte marges worden voor de periode 2007–2014 geschat door de verwachte kosten van het verstrekken van financiering bij aanvang van het krediet te vergelijken met de rente die de klant betaalt. Uit de margeberekeningen van de ACM komt naar voren dat de verwachte marges de afgelopen jaren zijn gestegen. Volgens de ACM zou dit mogelijk kunnen wijzen op een afname van de concurrentie tussen banken.

De ACM merkt op dat de schattingen van de winstmarge met onzekerheid zijn omgeven, bijvoorbeeld omdat de rentepercentages, risicokosten en operationele kosten moeilijk precies te meten zijn. Aangezien schattingen in de ontwikkeling van de verwachte marges geen harde conclusies toelaten, analyseert de ACM in haar studie tevens mogelijke bronnen van marktmacht. Er zijn volgens de ACM verschillende mogelijke verklaringen waarom banken relatief weinig concurrentiedruk zouden kunnen ervaren op deze markt.

Volgens de ACM zijn er barrières om actief te worden op de Nederlandse markt voor bancaire MKB-financiering. Toetreding door nieuwe banken op de markt voor MKB-financiering is reeds jaren afwezig, terwijl toetreding van nieuwe spelers – of de dreiging daarvan – de concurrentie op een markt kan vergroten, aldus ACM. Ook geeft de ACM aan dat het feit dat banken vanwege prudentiële eisen niet onbeperkt krediet kunnen verlenen een mogelijke impact heeft op de mogelijkheid om op prijs te concurreren. Daarnaast constateert de ACM dat MKB-ondernemingen beperkt «shop- en overstapgedrag» vertonen en dat de informatievoorziening richting MKB-ondernemingen verbeterd kan worden. Ook concludeert de ACM dat de concurrentiedruk vanuit alternatieve financieringsvormen op dit moment nog beperkt is. Tevens benoemt de ACM dat er een mogelijk risico is op stilzwijgende coördinatie⁴ tussen banken, waardoor zij hun marktpositie in stand kunnen houden.

Aanbevelingen van de ACM

De ACM schetst in haar rapportage een viertal oplossingsrichtingen om de concurrentie op de markt voor MKB-financiering te verbeteren:

- Vergroot het zoek- en overstapgedrag van MKB-ondernemingen: volgens de ACM kunnen MKB-ondernemingen de concurrentie vergroten door aanbieders van financiering beter met elkaar te vergelijken en over te stappen als dat voor hen gunstig is. Het verlagen van de zoek- en overstapkosten voor MKB-ondernemingen kan hieraan

³ ACM sluit hiervoor deels aan op de door banken zelf gehanteerde definities.

⁴ Stilzwijgende coördinatie houdt in dat banken mogelijkheden hebben om zonder expliciete afspraken hun tarieven op elkaar af te stemmen.

bijdragen. Het verbeteren van informatievoorziening over het aanbod aan bancaire MKB-financiering, de acceptatiecriteria en de financieringsstarieven draagt bij aan het verlagen van de zoekkosten voor MKB-ondernemingen. Om de overstapkosten voor MKB-ondernemingen te verlagen, beveelt de ACM aan de Overstapservice voor zakelijke betaalrekeningen te evalueren, de berekeningswijze van boeterente bij zakelijke leningen onder de loep te nemen en MKB-ondernemingen eerder te (laten) informeren over het aflopen van een rentevaste periode. In dit kader gaat de ACM zelf een studie uitvoeren naar de maatschappelijke kosten en baten van nummerportabiliteit.

- Vermindert het risico op stilzwijgende coördinatie: volgens de ACM bestaat er een risico op stilzwijgende coördinatie omdat banken hun basisrente op hun websites publiceren. Deze basisrente is volgens de ACM slechts beperkt informatief voor MKB-ondernemingen, aangezien dit slechts een deel van het uiteindelijke rentetarief uitmaakt. De publicatie van de basisrente is volgens de ACM vooral informatief voor concurrerende banken. De ACM raadt daarom aan dat banken een tariefstructuur hanteren waarbij het duidelijker is uit welke kosten de daadwerkelijk te betalen rente bestaat. Op deze wijze wordt het voor MKB-ondernemingen duidelijker of stijgingen in de basisrente een doorberekening van kosten betreffen of een verhoging van de risico-opslagen of marges.
- Belemmert de groei van alternatieve financieringsvormen niet: het aandeel van alternatieve vormen van MKB-financiering is slechts een fractie in verhouding tot bancaire financiering aan het Nederlandse MKB. Alternatieve financieringsvormen, zoals *crowdfunding* en kredietunies, oefenen dan ook volgens de ACM op dit moment geen substantiële concurrentiedruk uit op banken. Een verdere groei van alternatieve financieringsvormen kan mogelijk een positief effect hebben op het aanbod en de prijs van MKB-financiering. De ACM wijst op de rol van de overheid in ontwikkeling van alternatieve financieringsvormen en geeft aan dat relevante regelgeving proportioneel moet zijn met de risico's en dus niet zwaarder dan strikt noodzakelijk. Beoordeling van bancaire financiering ten opzichte van alternatieve financieringsvormen moet volgens de ACM ook voorkomen worden.
- Verlaagt toetredingsbarrières: de ACM geeft aan dat toetreding van nieuwe aanbieders de concurrentie op de markt voor MKB-financiering kan versterken. Het verlagen van toetredingsbarrières kan hieraan bijdragen. In dit kader wordt door de ACM gewezen op de aanbevelingen uit haar studie «*Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector*» uit 2014.

Reactie op het onderzoek en de aanbevelingen van de ACM

Het onderzoek van de ACM richt zich specifiek op concurrentie op de markt voor MKB-financiering. Gegeven het belang van deze markt voor de Nederlandse economie, verwelkomt het kabinet dit onderzoek en kan zij zich in algemene zin vinden in de aanbevelingen van deze studie. Het kabinet acht het van groot belang dat er voldoende financiering beschikbaar is voor het MKB met een gezond bedrijfsplan.⁵ Alvorens in te gaan op de aanbevelingen van de ACM, volgen echter eerst enkele opmerkingen met betrekking tot het ACM-onderzoek.

Uit schattingen van het verloop van de verwachte marges leidt ACM af dat er aanwijzingen zijn dat de concurrentie tussen banken mogelijk is afgenomen. Ontwikkelingen in de verwachte marges kunnen mogelijk inzicht geven in concurrentieontwikkelingen. Zoals de ACM zelf ook opmerkt zijn haar schattingen van de winstmarges echter met enige

⁵ Kamerstuk 32 637, nr. 147.

onzekerheid omgeven. De schattingen in de ontwikkeling van de verwachte marges laten daarom geen harde conclusies toe. Tevens valt niet uit te sluiten dat risico's in het verleden onvoldoende beprijsd werden en de uiteindelijke marges daardoor lager uitvielen.⁶

De ACM richt zich in haar studie op concurrentie op de markt voor MKB-financiering en kwalificeert daarbij alle bedrijfsleningen tot € 1 miljoen als MKB. Uit eerdere analyses is gebleken dat knelpunten bij MKB-financiering veelal voorkomen bij kleinere MKB-kredieten, dat wil zeggen kredieten onder de € 250.000. Zoals de ACM ook aangeeft vormen de vaste kosten van onderzoek, relatiebeheer, monitoring en informatie-verzameling met name voor deze kredieten een relatief grote kostenpost. Voor banken is de verhouding tussen kosten en baten bij kleinere MKB-kredieten daarom niet altijd even aantrekkelijk.⁷ Het kabinet had daarom graag een onderscheid gezien tussen kleine en grotere MKB-kredieten. Doordat geen onderscheid is gemaakt, is de door de ACM berekende verwachte marge niet geheel representatief voor kleinere MKB-kredieten. Banken geven zelf aan dat kredietverlening onder een bepaalde grens verlieslatend is.⁸

De door de ACM genoemde «capaciteitsrestricties» hebben betrekking op het feit dat banken onder meer vanwege prudentiële eisen niet onbeperkt krediet kunnen verlenen. Zoals de ACM aangeeft leidt dit ertoe dat banken geen ongelimiteerde mogelijkheid hebben om stevig op prijs te concurreren. Dit betekent echter niet dat banken niet kunnen voldoen aan de kredietvraag van bedrijven en consumenten. Uit mijn brief d.d. 18 december 2014 blijkt dat de capaciteit van banken niet in de weg staat van een gezonde kredietverlening en dat banken voldoende mogelijkheden hebben om de kredietverlening te laten groeien.⁹

Zoals gezegd, kan het kabinet zich in algemene zin vinden in de aanbevelingen van de ACM. Ten aanzien van het vergroten van zoek- en overstapgedrag van MKB-ers, ondersteunt het kabinet de aanbeveling om de informatievoorziening over het aanbod aan bancaire MKB-financiering, de acceptatiecriteria en de financieringsstarieven verder te verbeteren.¹⁰ De bankensector kan nog verdere stappen zetten om in dit opzicht de communicatie richting MKB-klanten te verbeteren.

⁶ Relatief goedkoop krediet was mede bedoeld om klanten aan te trekken, die daarnaast ook hoger renderende diensten zouden afnemen. Naar aanleiding van de financiële crisis zijn banken, mede ingegeven door nieuwe wet- en regelgeving, kritischer gaan kijken naar kredietaanvragen. Dit heeft zich enerzijds vertaald in een aanscherping van de kredietvoorwaarden, maar ook in een hogere kredietprijs. Zie ook mijn Kamerbrief d.d. 9 oktober 2014: Kamerstuk 32 637 nr. 150.

⁷ Kamerstuk 32 637, nr. 166.

⁸ Het Financieele Dagblad, Banken oneens met conclusies ACM over mkb-krediet, 1 juli 2015, p. 15.

⁹ Kamerstuk 32 013, nr. 92.

¹⁰ Om MKB bedrijven daarin de weg te wijzen wordt in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Banken, MKB Nederland, VNO, de KvK en RvO een «Nationale Financieringswijzer» ontwikkeld. De Nationale Financieringswijzer biedt informatie over financieringsmogelijkheden voor het MKB inclusief de overheidsfaciliteiten en een interactieve tool waarmee de ondernemer stap voor stap geleid wordt naar passende financieringsmogelijkheden. De wijzer zal ook als App beschikbaar zijn voor tablets en smartphones.

De ACM wijst ook op de berekening van de boeterente voor zakelijke leningen en de verschillen met hypothecaire leningen.¹¹ Het is in principe aan contractpartijen om afspraken te maken over boetes bij vervroegde afkoop. De boeterente is er in de eerste plaats om kosten en verliezen op te vangen bij vervroegde afkoop. De boeterente kan echter op verschillende manieren worden berekend. Het kabinet ondersteunt dan ook de voorstellen van de ACM om banken uit te nodigen de berekeningswijze van de boeterente voor zakelijke leningen onder de loep te nemen. Daarom zal ik hierover in overleg treden met de banken.

Ook acht het kabinet het zinvol dat banken de overstapservice voor zakelijke betaalrekeningen evalueren, om zodoende de overstapkosten verder te verlagen. Het kabinet neemt kennis van het voornemen van de ACM om onderzoek te doen naar de kosten en baten van nummerportabiliteit. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie van 5 september 2014, dringen wij ook bij de Europese Commissie aan op een adequate beoordeling van de kosten en baten van nummerportabiliteit.¹²

Het kabinet neemt er kennis van dat er een risico bestaat op stilzwijgende coördinatie op de markt voor MKB-financiering. Dit heeft te maken met een zekere spanning tussen twee effecten van transparantie omtrent de rente: enerzijds het beter in staat stellen van klanten tot het vergelijken van banken en anderzijds het risico op stilzwijgende afstemming tussen banken. Zoals de ACM in haar analyse opmerkt, is de basisrente die op dit moment wordt gepubliceerd, niet erg informatief voor MKB-ondernemingen, terwijl deze volgens de ACM wel de mogelijkheden voor stilzwijgende coördinatie bevordert. Om transparantie van rentes meer te laten aansluiten bij de behoeften van MKB-ondernemingen is het kabinet van mening dat banken de publicaties van tarieven voor MKB-financiering meer informatief zouden moeten maken voor MKB-ondernemingen, ofwel zouden moeten afzien van het openbaar publiceren van de basisrentes. Het kabinet hecht eraan dat de markt voor MKB-financiering door de ACM scherp wordt gevolgd en dat de ACM handhavend zal optreden indien sprake is van een overtreding van de Mededingingswet.

Het kabinet acht de groei van alternatieve financieringsvormen van belang voor het verminderen van de afhankelijkheid van MKB-ers van bankfinanciering en verdere verbreding van het aanbod van MKB-financiering. Het kabinet heeft verschillende maatregelen genomen om bij te dragen aan de ontwikkeling van alternatieve aanbieders, zoals op het gebied van *crowdfunding* en kredietunies, maar ook in het kader van het Aanvullend Actieplan MKB-financiering.¹³ Door promotie, inzet van bestaande kennis en instrumenten en het wegnemen van belemmeringen in de regelgeving stimuleert het kabinet de ontwikkeling van deze private initiatieven. Regelgeving moet geen onnodige belemmering vormen voor verantwoorde alternatieve financieringsvormen die duidelijk in de behoeftes van MKB-ondernemingen voorzien.¹⁴ Ook dient te worden gezorgd voor een

¹¹ De ACM geeft aan dat banken de boeterente momenteel berekenen door de leningen van MKB-ondernemingen te vergelijken met de rente op interbancaire leningen. Dit zou afwijken van particuliere hypotheekleningen waarvoor de boeterente wordt berekend door de rente op een hypotheek te vergelijken met de rente van een vergelijkbare hypotheek (met een looptijd gelijk aan de resterende rentevaste periode). De rente die banken elkaar betalen op de interbancaire markt liggen – door het lagere risico – vaak lager dan de rente op zakelijke leningen, waardoor de boeterente mogelijk hoger zou uitvallen. Daarom zouden zoek- en overstapkosten eventueel lager uitvallen wanneer het mogelijk zou zijn om vergelijkbare (zakelijke) leningen te gebruiken bij het berekenen van de boeterente.

¹² Kamerstuk 32 013, nr. 83.

¹³ Kamerstuk 32 637, nr. 147.

¹⁴ Kamerstuk 32 637, nr. 166.

zo gelijk mogelijk speelveld ten opzichte van andere financieringsvormen, zonder daarbij de verschillen in onderliggende risico's uit het oog te verliezen. Hierbij valt op te merken dat de ontwikkeling van een Europese kapitaalmarktunie mogelijk ook een positief effect kan hebben op de concurrentiedruk vanuit alternatieve bronnen van financiering.¹⁵ Het kabinet blijft zich inzetten om alternatieve bronnen van financiering waar mogelijk en nodig te stimuleren.

Wat betreft de aanbevelingen van de ACM met betrekking tot het wegnemen van toetredingsbarrières wordt verwezen naar de komende reactie op het onderzoek van het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) naar regeldruk in de financiële sector. In dit onderzoek inventariseert Actal onder meer welke financiële wet- en regelgeving een (onnodige) barrière kan vormen voor toetreding tot, of groeien in de Nederlandse bancaire sector. Mijn bijbehorende reactie op dit rapport is gelijktijdig met deze brief separaat naar uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 29 515, nr. 369).

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

¹⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 1950.