

Vergaderjaar 2015–2016

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 174

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2016

De eerste beleidsevaluatie van microfinanciering, uitgevoerd door SEO, is medio mei 2016 afgerond. Ik stuur u bij deze het onderzoek en een appreciatie¹. In deze brief informeer ik u tevens over een aantal actualiteiten betreffende Qredits en ga ik in op de motie Verhoeven (Kamerstuk 34 300 XIII, nr. 59).

Microfinanciering werd in 2009 via Qredits, met financiële steun van de Staat² en banken, in Nederland beschikbaar. Microfinanciering gaat over microkrediet tot € 50.000 en coaching/begeleiding. Het doel van microfinanciering is het wegnemen van belemmeringen die (aspirant-)ondernemers ondervinden ten aanzien van het verkrijgen van financiering en het verwerven van ondernemersvaardigheden, om zo bij te dragen aan de kwaliteit en/of groei van ondernemerschap. Ofwel belemmeringen voor ondernemers met potentie wegnemen door financiering en coaching.

De hoofdconclusie van deze evaluatie is dat Qredits juist deze ondernemers weet te bedienen: Qredits verschaft kredieten aan ondernemingen met een slechte uitgangspositie, waarvan aangenomen mag worden dat ze elders moeilijk aan financiering komen, maar die wel levensvatbaar zijn.

Ik maak hieruit op dat Qredits, en daarmee het microfinancieringsbeleid, haar doelstelling bereikt. Deze conclusie volgt uit een analyse die voldoet aan de richtlijnen voor beleidsevaluaties, zoals geadviseerd door de Commissie Theeuwes.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Subsidie voor exploitatie kredietverstrekking (€ 900.000 periode 2009–2010), subsidie voor bereiken doelgroep en coaching/begeleiding (€ 3,2 miljoen voor 2010–2014), achtergestelde renteloze lening van € 15 miljoen, later opgehoogd naar € 45 miljoen (na de zomer van 2010 mochten defaults niet meer van de lening worden afgeschreven; in 2013 is de lening verlengd tot 2031). Tevens staat de Staat 80% borg voor een lening van BNG (€ 15 miljoen) en EIB (€ 100 miljoen).

Evaluatie microfinanciering: Onderzoeksresultaten en beleidsreactie

Onderzoekers geven aan dat Qredits zich in een periode van zeven jaar ontwikkeld heeft tot een professionele kredietverstrekker. Het aantal jaarlijkse kredietaanvragen is van 3.500 in 2009 toegenomen naar 6.000 in 2015. In 2013 en 2014 was er sprake van een daling, maar hier lijken macro-economische factoren aan ten grondslag te liggen. Recente cijfers van Qredits over de eerste helft van 2016 laten zien dat deze stijging in eerdere jaren in kredietaanvragen zich doorzet. Qredits verstrekt sinds 2011 jaarlijks 1.100–1.250 microkredieten.

Uit de evaluatie analyse blijkt verder dat het kredietacceptatieproces in de loop der tijd is doorontwikkeld en aangescherpt en dat er nu voldoende waarborgen lijken te zijn ingebouwd om acceptabele kredietrisico's aan te gaan. Met de eenmalige forse afboeking in 2014 lijkt de kredietportefeuille ook klaar voor de toekomst. Tevens heeft Qredits stappen gezet richting een gezonde exploitatie, mede door een verbreding van de activiteiten. Internationaal gezien doet Qredits het qua doelmatigheid net zo goed of beter dan haar *peers*. Qredits ontvangt steun van de overheid via gunstige voorwaarden op de langlopende lening van het Rijk en via een borgstelling op een lening van EIB. Onderzoekers geven aan dat het de vraag is of Qredits in de toekomst zonder deze overheidssteun microkredieten kan aanbieden aan de doelgroep. De Staat heeft in 2014 haar lening aan Qredits verlengd tot 2031.

Om de centrale hypothese in deze evaluatie, namelijk «microfinanciering draagt bij aan de kwaliteit van ondernemerschap», te toetsen heeft SEO een uitgebreide statistische/econometrisch analyse uitgevoerd die voldoet aan de richtlijnen voor beleidsevaluatie, zoals geadviseerd door de Commissie Theeuwes³. Onderzoekers concluderen dat Qredits met haar kredietverlening het beoogde effect sorteert. Bij zowel starters als bestaande bedrijven blijkt dat Qredits die ondernemers weet te bedienen die op het eerste oog meer risico hebben, maar uiteindelijk ongeveer even succesvol zijn ten opzichte van vergelijkbare (controle-)bedrijven. Dit duidt erop dat Qredits vanuit haar doelstelling de juiste ondernemers weet te bereiken. Zij verschaft kredieten aan ondernemingen met een slechte uitgangspositie, waarvan aangenomen mag worden dat ze elders moeilijk aan financiering komen of die zelfs de stap naar het zoeken van financiering niet (durven) zetten, maar die het daarna toch waar weten te maken.

Ten aanzien van coaching geven de onderzoekers aan dat het moeilijk is om tot harde uitspraken over de resultaten te komen. Coaching is altijd een onderdeel geweest van de werkzaamheden van Qredits, in de loop der tijd zijn de activiteiten gerelateerd aan coaching sterk verbreed.

Uit de evaluatie volgen een drietal aandachtspunten:

1. Qredits geniet een lage bekendheid onder de doelgroep. Het bereik van Qredits is dus voor verbetering vatbaar. Qredits blijkt minimaal 11 en maximaal 26 procent van de in het onderzoek geschatte microfinancieringsdoelgroep te bereiken. De mensen die Qredits weten te vinden, doen dat veelal via internet of via doorverwijzingen van banken. Onderzoekers geven aan dat deze cijfers met voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden. De gedane analyse lijkt een bruikbare indicatie te geven voor de mate waarin Qredits haar potentiële

³ Kamerstuk 32 637, nr. 44 en nr. 45 Eindrapport en reactie kabinet Expertwerkgroep Effectmeting EZ (Commissie Theeuwes): *Durf te meten*. Het rapport behelst een evaluatiemethode die voldoet aan de wetenschappelijke inzichten over hoe een evaluatie uitgevoerd dient te worden.

doelgroep weet te bereiken. Er kan op twee manieren gekeken worden naar deze resultaten. Enerzijds heeft Qredits in een periode van zeven jaar een bereik van haar potentiële doelgroep opgebouwd van minimaal 11 tot maximaal 26 procent. Anderzijds weet een groot deel van de potentiële doelgroep Qredits (nog) niet te vinden. Onderzoekers vinden het aannemelijk dat dit te verklaren is door een lage naamsbekendheid.

Deze uitkomst is besproken met Qredits. Qredits heeft sinds 2015 haar communicatiestrategie gewijzigd en zet in op massa mediaal en internet. Qredits is voornemens dit tot eind 2017 voort te zetten en dan conclusies te trekken over de effectiviteit en het vervolg van de communicatiestrategie. De overheid zet daarnaast diverse middelen in om alternatieve financiering zoals microfinanciering via Qredits onder de aandacht te brengen bij ondernemers met een financieringsbehoefte. Hierbij kan gedacht worden aan het financieel mogelijk maken van de Financieringsvloer bij het landelijke event «De Week van de Ondernemer» dat in het afgelopen jaar bezocht is door bijna 4.500 ondernemers. Daarnaast heb ik samen met relevante stakeholders (MKB Nederland, VNO-NCW, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Kamer van Koophandel en Nederlandse Vereniging van Banken) de nationale financieringswijzer ontwikkeld⁴. De Financieringsdesk⁵ van de Kamer van Koophandel en ook de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland geven informatie over financieringsvormen respectievelijk overheidsinstrumenten. De Kamer van Koophandel heeft dit jaar een Financieringsweek georganiseerd en daarmee ondernemers bereikt (ruim 1.700 fysieke bezoekers en een bereik van 450.000 via social media). Tot slot kijken ook banken hoe zij beter kunnen doorverwijzen.

Kortom, Qredits heeft in de afgelopen zeven jaar een bereik gerealiseerd van 11–26% van de doelgroep. Zowel Qredits zelf als het Rijk (Nationale Financieringswijzer, Week van de Ondernemer) hebben diverse middelen ingezet om de doelgroep te bereiken. Qredits zal de komende jaren blijven werken aan het verder vergroten van haar naamsbekendheid. De overheid zal alternatieve financiering waaronder Qredits via verschillende kanalen onder de aandacht blijven brengen bij ondernemers.

2. De vraag of Qredits volledig additioneel is aan de markt is niet definitief te beantwoorden. Onderzoekers geven aan dat een deel van de klanten van Qredits niet heeft aangeklopt bij een andere financier en dus mogelijk ook terecht zou kunnen in het reguliere circuit. Het ontbreekt op dit moment aan gegevens om de mate van additionaliteit in kaart te brengen.

Er zijn echter een aantal argumenten die het plausibel maken dat microfinanciering via Qredits additioneel is aan de markt.

Ten eerste heeft het onderzoek aangetoond dat Qredits ondernemers bedient die op het eerste gezicht meer risico hebben. Het is aannemelijk dat dit hogere risico bij deze ondernemers de reden is dat ze in het reguliere circuit geen financiering zullen vinden. Microkredieten via Qredits lijken dus wel additioneel te zijn aan de markt, maar het is niet onomstotelijk vast te stellen of het volledig additioneel is.

Ten tweede, juist om te waarborgen dat Qredits additioneel is aan de markt, heeft de Staat in haar leningsovereenkomst met Qredits een voorwaarde opgenomen dat Qredits microkredieten verstrekt op marktconforme voorwaarden. Qredits rekent daarom voor microkredieten minimaal een rente die vergelijkbaar is met de rente voor

⁴ www.nationalefinancieringswijzer.nl Dit is een actie uit het aanvullend actieplan mkb-financiering Kamerstuk 32 637 nr. 147.

⁵ In het eerste kwartaal van 2016 registreerde de Financieringsdesk van de Kamer van Koophandel een kleine 3.000 klantcontacten over financiering.

soortgelijke kleine ondernemerskredieten bij banken. Ondernemers hebben zo een financiële prikkel om een klein krediet via een bank te verkrijgen, alvorens een krediet bij Qredits aan te vragen. Voor de mkb-kredieten (€ 50.000–€ 250.000) die Qredits verstrekt, is een afwijzing van de bank een voorwaarde.

Verder financieren banken Qredits⁶, waren ze actief betrokken bij de oprichting en eerste bestaansjaren van Qredits⁷ en verwijzen ze door naar Qredits. Het is daarom aannemelijk dat Qredits geen ondernemers bedient die ook door banken gefinancierd hadden kunnen worden.

Kortom, ondanks dat het niet onomstotelijk vast te stellen is dat microkrediet via Qredits volledig additioneel is aan de markt, is dit wel aannemelijk.

Tot slot zal met Qredits en de onderzoekers overlegd worden over de benodigde en beschikbare gegevens ten behoeve van het meten van de additionaliteit, zodat deze mogelijk een volgende evaluatie wel voorhanden zijn om de additionaliteitsvraag definitief te kunnen beantwoorden. Dit lijkt ook relevant in het kader van het promotie-onderzoek dat de Universiteit van Utrecht met Qredits gaat doen (zie punt drie hieronder).

3. Tot slot geven onderzoekers aan dat er binnen Qredits veel data wordt bijgehouden en informatie geproduceerd over ideeën, activiteiten en diensten, maar dat het niet altijd mogelijk is te beoordelen welke zaken op welke manier bijdragen aan primaire (beleids-)doelstellingen. Op het vlak van coaching is het mede hierdoor moeilijk om de impact vast te stellen. Dit past bij de opstart- en ontwikkelfase waarin Qredits zich de afgelopen jaren bevond. Op dit punt kan in de volgende fase een verdere professionaliseringsslag worden gemaakt.

Deze bevinding is besproken met Qredits. Qredits start samen met de Universiteit van Utrecht een promotie-onderzoek, waarin onder andere de financiële en sociale impact van microfinanciering en coaching op starters wordt onderzocht.

Issues betreffende coaching die onderzoekers aankaarten in deze evaluatie hebben de aandacht van Qredits, zoals dat coaching voor iedere ondernemer iets anders kan betekenen (in de zin van wat is de achtergrond van de coach, wat houdt de coaching concreet in en welk doel wordt er mee nagestreefd), dat er ruimte voor verbetering lijkt op het vlak van aansluiting van coaching bij de behoeften van ondernemers en dat dat ook relevant is voor het meten van resultaten. Ik neem deze noties ook mee in andere beleidstrajecten waar de overheid coaching en begeleiding van ondernemers stimuleert, zoals «nlgroei».

Actuele ontwikkelingen Qredits en microfinanciering

Met deze brief wil u tevens informeren over een aantal recente ontwikkelingen rondom Qredits, te weten de introductie van het Flexibel krediet, de start van de pilot achtergestelde leningen en het feit dat Qredits als eerste in Europa voldoet aan een Europese gedragscode voor microfinancieringsorganisaties.

Flexibel krediet

Sinds 1 juni kunnen ondernemers bij Qredits het Flexibel krediet verkrijgen. Dit kan een oplossing bieden voor ondernemers met behoefte

⁶ Met een lening van € 31 miljoen en in de startfase hebben banken ook een exploitatiesubsidie verstrekt.

⁷ In de pilotperiode (2009–2010) waren afgevaardigden van banken lid van het bestuur, later de Raad van Toezicht. Op dit moment zitten betreffende leden op persoonlijke titel in de Raad van Toezicht.

aan werkkapitaalfinanciering. De ondernemer kan geld opnemen wanneer hij daar behoefte aan heeft. Vooralsnog kan dat één keer per week (als op termijn het Qreditsysteem daarvoor geschikt is, kan de frequentie opgerekt worden naar dagelijks). Storten kan op ieder moment. Het Flexibel krediet is maximaal € 25.000 en wordt aangeboden in combinatie met een reguliere Qreditslening. Hiermee is de derde en laatste actie uit het Aanvullend Actieplan Mkb-financiering met betrekking tot Qredits gerealiseerd.

Pilot achtergestelde leningen

Qredits start deze zomer tevens met een pilot achtergestelde leningen. Hiervoor heb ik een lening van € 2 miljoen ter beschikking gesteld. Uit het onderzoek van McKinsey (2014) bleek dat ondernemers in het kleinbedrijf zeer moeilijk aan extra kapitaal kunnen komen (zowel eigen als vreemd vermogen). De afgelopen jaren zijn op het gebied van vreemd vermogen veel initiatieven gestart, waaronder in het bijzonder micro- en mkb-kredieten via Qredits. Ook op het gebied van eigen vermogen heeft de markt de afgelopen jaren diverse initiatieven ontplooid. Veel van deze initiatieven richten zich echter op het midden- en bovensegment van het mkb. Voor het kleinbedrijf (met financieringsaanvragen tot € 150.000/ € 250.000) zijn er minder mogelijkheden beschikbaar. Qredits merkte dat sinds de start van haar verstrekkingen van mkb-kredieten veel bedrijven in dit segment door gebrek aan solvabiliteit worden afgewezen door de banken én in een aantal gevallen ook door Qredits, terwijl de onderliggende business case positief is. Met een achtergestelde lening kan de onderneming enerzijds beter kapitaliseren en anderzijds ervoor zorgen dat extra vreemd vermogen kan worden aangetrokken (hefboomwerking). Qredits onderzoekt nu via een pilot met achtergestelde leningen of op die wijze mkb-ondernemers met haalbare ondernemersplannen, die zijn afgewezen bij banken, gefinancierd kunnen worden.

European Code of Good Conduct for Microcredit Provision

De Europese Commissie heeft een Europese gedragscode voor microfinancieringsorganisaties ontwikkeld. Medio juni is het operationele model van Qredits als eerste in Europa volledig in overeenstemming bevonden met de Europese gedragscode.

De code bevat 175 clausules die moeten leiden tot goede governance, transparantie voor de klant, professionele organisatiestructuur en verbetering van processen. Dit is nodig om de microfinancieringssector beter voor te bereiden op de uitdaging waar ze voor staat, namelijk toegang tot financiering op de lange termijn. De gedragscode houdt rekening met de diversiteit (zoals marktomstandigheden, instituties en wettelijke kaders) van microkredietverstrekkers in de EU. Financiers, investeerders, klanten, eigenaren, toezichthouders en partnerorganisaties moeten baat hebben van de code.

De code is ontwikkeld in nauwe samenspraak met de leden van de microfinancieringssector in de EU om zo de normen van de sector te verhogen en «best practices» te introduceren op basis van realistische operationele verwachtingen van microfinancieringsorganisaties. Qredits was nauw betrokken bij het ontwerp van de code, samen met andere microfinancieringsorganisaties, banken, toezichthouders en financiers. Tevens heeft Qredits deelgenomen aan de eerste pilotfase.

Reactie op de motie Verhoeven⁸

Deze motie:

Verzoekt de regering om het stelsel van subsidie-, garantie- en financieringsregelingen te verbeteren door waar mogelijk regelingen slim te koppelen,

Verzoekt de regering ambitie te blijven tonen bij het verbeteren van de kredietverlening aan bedrijven en met banken te blijven spreken over hun maatschappelijke functie en verantwoordelijkheid.

Met betrekking tot beide verzoeken kan ik u het volgende mededelen. Het verbeteren van het stelsel van subsidie-, garantie- en financieringsregelingen heeft mijn aandacht. Uitgangspunt daarbij is het nut en de toegankelijkheid van die regelingen. Zeker wanneer dit regelingen betreft voor het mkb, waarbij sprake is van relatief grote aantallen gebruikers en intermediairs, is continuïteit een wezenlijke voorwaarde voor succes. Wel zal ik de inrichting van het financieringsinstrumentarium meenemen in de voorbereiding van de besluitvorming over de uitwerking van het Nederlands Investerings Agentschap (NIA).

Met betrekking tot het tweede deel van de motie merk ik op dat het kabinet grote ambities heeft met betrekking tot het verbeteren van de kredietverlening. Er wordt een uitgebreid instrumentarium in stand gehouden, waarvan waar nodig de grote verliezen die tijdens de crisis optraden, in de begroting zijn geabsorbeerd. Daarnaast is met het Aanvullend Actieplan Mkb-financiering een groot aantal acties gestart en grotendeels afgerond om de transitie in het financieringslandschap te stimuleren.

Mijn medewerkers overleggen regelmatig met banken. Op 20 juni jl. vond het meest recente overleg plaats over hun rol bij de financiering van het mkb. De banken gaven in deze gesprekken het volgende aan:

- De crisis, en de daaropvolgende uitbreiding van internationale regelgeving en toezicht op de banken, hebben er mede toe geleid dat banken kritischer naar de financierbaarheid van ondernemingsplannen zijn gaan kijken. Dat heeft gevolgen voor de kredietverlening aan het mkb en dat is terug te zien in de cijfers inzake kredietverlening;
- Het financieringslandschap verandert en er zijn vele nieuwe initiatieven zichtbaar. Er bestaat met name behoefte aan meer aanbieders van risicodragend vermogen en aan partijen die ondernemers ondersteunen bij hun zoektocht naar financiering.

Het financieringslandschap verandert snel. Ook de banken moeten binnen dat veranderende landschap hun plaats zoeken. Zij ondernemen in dat verband al de nodige acties. Zo dragen ze bij aan initiatieven om het buffervermogen van het mkb te versterken, zoals het Achtergestelde Leningenfonds van NLII. Ook zien ze mogelijkheden om met Fintech samen te werken en hebben ze de ambitie om een regierol te vervullen bij stapelfinanciering. Bij stapelfinanciering is zorgplicht een aandachtspunt: in hoeverre kunnen banken aangesproken worden op fouten gemaakt door financiers waarnaar zij doorverwijzen of waarmee zij samenwerken. De vraag is hoe de zorgplicht van banken en andere financiers zo goed mogelijk gecombineerd kan worden met een optimale financiering van het mkb. Samen met de banken, het Ministerie van Financiën, DNB en AFM bekijken we deze problematiek.

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

⁸ Motie met Kamerstuk 34 300 XIII, nr. 59 bij de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2016.