

Vergaderjaar 2020–2021

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 122

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2020

Bijgaand stuur ik u het onderzoeksrapport van de Radboud Universiteit getiteld «Niet-bancaire kredietverlening, een blik in de black box»¹. Met deze brief geef ik, mede namens de Staatssecretaris van EZK, een reactie op dit rapport en schets ik de vervolgstappen die naar aanleiding hiervan worden gezet. Hiermee voldoe ik tevens aan de motie van de leden Sneller en Snels van 18 december 2018 over mogelijke excessen bij niet-bancaire kredietverlening.²

Aanleiding

De huidige wettelijke bescherming van kleinzakelijke klanten in de Wet op het financieel toezicht (Wft) verschilt per financieel product en type klant. In de Europese regelgeving en de Wft zijn geen regels opgenomen voor het aanbieden van krediet aan zakelijke klanten. Dit is anders als een zzp-er zakelijk een krediet afsluit, maar voor consumptieve doeleinden. In dit geval wordt de zzp-er namelijk als consument aangemerkt en gelden de regels voor het aanbieden van krediet in de Wft en houdt de AFM toezicht op de aanbieder.

In 2016 heeft mijn ambtsvoorganger een openbare consultatie gehouden over de effectiviteit en gewenste mate van bescherming van zzp-ers en mkb-ers binnen de Wft.³ Uit deze consultatie kwam naar voren dat een effectievere bescherming van kleinzakelijke klanten door de respondenten wenselijk wordt geacht. Tegelijkertijd gaven veel marktpartijen aan dat dit niet hoeft te betekenen dat er aanleiding is om dit in wetgeving neer te leggen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 32 545, nr. 90.

³ <https://www.internetconsultatie.nl/consultatiebeschermingkleinzakelijk/details>.

Mijn ambtsvoorganger heeft daarom aangegeven in eerste instantie in te zetten op zelfregulering.⁴ Deze zelfregulering heeft zich gematerialiseerd in de Gedragscode Kleinzakelijke Financiering van de NVB en de Gedragscode MKB Financiers van Stichting MKB Financiering.⁵

Eind 2018 hebben de leden Sneller (D66) en Snels (GroenLinks) een motie ingediend waarin zij de regering verzochten in kaart te brengen in hoeverre bij niet-bancaire kredietverlening aan zzp-ers en mkb-ondernemers sprake is van excessen in bijvoorbeeld voorwaarden en rentes.⁶ In de motie werd overwogen dat niet-bancaire kredietverlening een belangrijke rol vervult in de financiering van ondernemers, maar dat niet alle zzp-ers en mkb-ondernemers even goed in staat zijn om te overzien wat de consequenties van dergelijke leningen zijn. Ook hebben de leden Sneller en Snels verzocht te bezien op welke wijze deze eventuele excessen adequaat kunnen worden tegengegaan.

Naar aanleiding van deze motie heb ik onderzoek laten verrichten naar de markt voor niet-bancaire zakelijke kredietverlening. In het vervolg van deze brief schets ik de bevindingen uit het rapport en geef ik u mede namens de Staatssecretaris van EZK mijn reactie op hoofdlijnen op het rapport.

Onderzoek en bevindingen

Het onafhankelijke onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van de Radboud Universiteit.⁷ Het doel van het onderzoek is om een beter beeld te schetsen van de markt van niet-bancaire kredietverstrekkers en meer inzicht te bieden in de voorwaarden, waaronder kosten, die door de kredietverstrekkers worden gehanteerd. Het onderzoek richt zich specifiek op niet-bancaire kredietverstrekkers die bij uitstek online zakelijke leningen en/of zakelijke kredieten aanbieden met korte looptijden.⁸ Zij worden hierna aangeduid als «kredietverstrekkers». Andere alternatieve financieringsvormen, zoals leasing en factoring, zijn buiten beschouwing gelaten. De analyse is gericht op kleine bedrijven met maximaal twintig werknemers die (relatief) kleine leningen aanvragen. Hieronder bespreek ik de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek.

Aanbod

Uit het onderzoek komt allereerst naar voren dat de markt diverse spelers kent. Door de onderzoekers zijn 13 kredietverstrekkers geïdentificeerd. Van de 13 spelers op de markt behoren de meeste kredietverstrekkers tot Nederlandse bedrijven die soms in meerdere landen actief zijn. Van de 13 kredietverstrekkers behoren er 4 tot Scandinavische Fintech-bedrijven. Sommige kredietverstrekkers richten zich alleen op de kleine kredieten

⁴ Kamerstukken 31 311 en 32 637, nr. 183.

⁵ De evaluatie van de Gedragscode Kleinzakelijke Financiering door de NVB staat gepland in 2021. De Gedragscode MKB Financiers is in 2019 in werking getreden.

⁶ Kamerstuk 32 545, nr. 90.

⁷ Het onderzoek is uitgevoerd tijdens de coronacrisis, waardoor de resultaten deels vertekend kunnen zijn. Kredietverstrekkers zijn wellicht terughoudender geworden in het verstrekken van kredieten en ook zijn er nieuwe kredietvormen bijgekomen waarbij de overheid garant staat voor een deel van de financiering.

⁸ Andere alternatieve financieringsvormen, zoals leasing en factoring, zijn buiten beschouwing gelaten. Door de verschillen in financieringsvormen zou het lastig zijn om deze vormen van alternatieve financiering mee te nemen in een meer algemene vergelijking van kredietkosten. De motie ziet tevens op niet-bancaire kredietverlening. Zoals gedefinieerd door de KvK is directe kredietverlening «ondernemingsfinanciering waarbij niet bancaire geldverstrekkers direct leningen verstrekken aan bedrijven zonder tussenkomst van een bank», meestal aan zzp'ers en mkb'ers, <https://www.kvk.nl/advies-en-informatie/financiering/kvk-gids-voor-bedrijfsfinanciering/>, p. 14.

van € 1.000 tot € 50.000 terwijl anderen kredieten verstrekken tot € 250.000 of een enkele zelfs tot € 2.000.000.

Vraag

Uit de door de onderzoekers uitgevoerde enquête onder ondernemers blijkt dat minder dan 25% van de respondenten een kredietbehoefte heeft en dat 19% van de respondenten recentelijk een lening heeft aangevraagd. Van de 1.155 respondenten hebben in totaal 83 respondenten (7%) een kredietaanvraag gedaan bij ten minste één van de geïdentificeerde kredietverstrekkers. Als doel van het krediet werd het vaakst «herfinanciering schulden» (17%) en «start bedrijf» (16%) genoemd, gevolgd door aanschaf van machines/bedrijfsmiddelen/inventaris/ICT-software (11%) en investeringen in (proces)optimalisatie en efficiëntie (11%). Waarom bedrijven hun schuld moeten herfinancieren is niet bekend.

Kredietvoorwaarden

Sommige kredietverstrekkers bieden doorlopend krediet aan, andere slechts leningen met een specifieke looptijd. De wijze van aflossing verschilt ook sterk. Dit varieert van annuïtair tot lineair, maar ook wordt de mogelijkheid geboden om af te lossen op basis van de dagomzet. In sommige gevallen kan de klant zelf bepalen of en wanneer wordt afgelost. Vervroegd aflossen is bij iedere kredietverstrekker mogelijk, maar leidt niet in alle gevallen tot lagere kosten. In het geval van wanbetaling rekenen sommige kredietverstrekkers geen boeterente. Andere kredietverstrekkers rekenen wel een boeterente of brengen op andere wijze kosten in rekening.

De onderzoekers noemen dat de voorwaarden pas laat in het aanvraagproces geheel duidelijk worden. Dit maakt het voor de kredietnemer moeilijk om de kredietverstrekkers goed te kunnen vergelijken zonder daadwerkelijk een offerte aan te vragen. Niet is geconstateerd dat kredietverstrekkers verborgen kosten rekenen: de informatie uit de contracten komt in algemene zin overeen met hetgeen op websites is vermeld.

Jaarlijks Kostenpercentage

De onderzoekers constateren dat de kredietverstrekkers soms hoge kosten rekenen. De onderzoekers rapporteren deze kosten op basis van het jaarlijks kostenpercentage (hierna: JKP), door de totale kredietkosten (rente en bijkomende kosten) uit te drukken in een percentage op jaarbasis.⁹ Door bijvoorbeeld afsluitprovisies of andere eenmalige of maandelijks kosten valt het JKP veel hoger uit dan alleen het rentepercentage op maand- of jaarbasis. Het JKP geeft daarmee echter wel een vollediger beeld van de totale kosten. Uit het onderzoek komt naar voren dat de JKPs fors uiteen lopen. De hoogte van de JKPs is sterk afhankelijk van de looptijd en de hoogte van het leenbedrag. De JKPs zijn doorgaans hoger bij kredieten met kortere looptijden. De binnen deze markt meest gangbare kredieten zijn die van € 10.000,- met een looptijd van zes maanden. Daar liggen de JKPs tussen de 9% en 139%. Uit het onderzoek zijn ook hogere JKPs gebleken voor specifieke leenvormen met een enkele uitschieter van 421%. Duidelijk is wel dat de kosten in vergelijking met bancaire krediet en consumentenkrediet een stuk hoger liggen. Voor een krediet met een looptijd van zes maanden wordt door een grootbank

⁹ Het JKP houdt naast rente- of premiekosten rekening met bijkomende eenmalige of doorlopende kosten en vertaalt dit naar kosten op jaarbasis. Voor een illustratie van de opbouw van het JKP zie tabel 3.3 in het rapport, p. 12.

gemiddeld een JKP van 13% gerekend en door kredietverstrekkers gemiddeld een JKP van 63%.¹⁰ De onderzoekers signaleren wel dat er grote verschillen zijn tussen deze financiële producten waardoor de vergelijking niet helemaal op gaat. Kortlopende kredieten zijn bij een bank bijvoorbeeld doorgaans pas mogelijk wanneer de ondernemer ook een rekening heeft bij de bank. Een bank heeft dan een beter inzicht in de inkomsten en kan zo het risico van wanbetaling beter inschatten. Omdat kredietverstrekkers minder informatie opvragen kunnen kredieten snel worden verstrekt, maar dit zou ook kunnen leiden tot het aantrekken van minder kredietwaardige klanten. Dit brengt een hoger risico op wanbetaling met zich mee, wat gevolgen heeft voor de in rekening te brengen kosten. Ten slotte biedt een bank in vergelijking met de kredietverstrekkers over het algemeen minder flexibiliteit wat betreft het afbetalen en uitbreiden van de financiering.

Achtergrondcheck

Ondernemers hoeven voor hun kredietaanvraag bij één van de kredietverstrekkers relatief weinig informatie aan te leveren. In sommige gevallen is een overzicht van zakelijke banktransacties voldoende. Daarnaast wordt in een aantal gevallen ook de jaarrekening opgevraagd. In slechts enkele gevallen wordt ook naar overige schulden gevraagd. Een precieze vergelijking van door iedere kredietverstrekker opgevraagde informatie is lastig te geven, omdat onbekend is of er later in het aanvraagproces nog aanvullende documenten van de kredietnemer worden gevraagd. Het algemene beeld is dat er achtergrondchecks worden gedaan maar dat deze bij enkele kredietverstrekkers grondiger zijn dan bij anderen. Wel zijn veel van de kredietaanvragen van door de onderzoekers ingeschakelde *mystery shoppers* afgewezen.¹¹ Uit de enquête volgt dat, van de ondernemers die aangaven een kredietaanvraag te hebben gedaan bij één van de kredietverstrekkers, 22% van de kredietaanvragen werd afgewezen en 43% volledig werd ingewilligd.

Reactie en vervolgstappen

Het is belangrijk dat ondernemers die op zoek zijn naar financiering welbewust kiezen voor een financieringsoptie die aansluit bij hun individuele situatie, zowel qua prijs als qua voorwaarden. Ons rechtstelsel gaat in beginsel uit van een eigen verantwoordelijkheid voor overeenkomsten die men aangaat. Over het algemeen wordt van ondernemers daarin een grotere zelfstandigheid verwacht dan van consumenten. Niettemin is de positie van kleinzakelijke klanten de laatste jaren versterkt door de eerdergenoemde gedragscodes van de NVB en Stichting MKB Financiering. De codes stellen gedragsregels ten behoeve van het verantwoord verstrekken van financiering, waaronder regels ten aanzien van kostentransparantie, klantbenadering, kredietbeoordeling en kosten. De Gedragscode MKB Financiers gaat uit van een maximum door aangesloten financiers te rekenen JKP van 20%. Ondernemers die een krediet afsluiten bij een bank of kredietverstrekker die aangesloten is bij een van die codes heeft in het geval van een geschil daarnaast toegang tot het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid). Inmiddels zijn meer dan 16 alternatieve financiers aangesloten bij de Gedragscode MKB Financiering, waaronder ook twee van de dertien kredietverstrekkers uit dit onderzoek.

¹⁰ Vgl. tabel 3.6 op p.15 van het rapport.

¹¹ Dit zou ook kunnen komen door terughoudendheid vanwege aankomende recessie of teruglopende financiering van de kredietverstrekker zelf.

In de motie van de leden Sneller en Snels is gevraagd te onderzoeken in hoeverre excessen optreden in de voorwaarden bij niet-bancaire zakelijke kredietverlening. Ik heb op basis van de onderzoekresultaten een aantal zorgen.

Mijn eerste zorg betreft de vraag of ondernemers een goede afweging kunnen maken bij hun keuze voor een kredietverstrekker. In het rapport is geconstateerd dat ondernemers nog niet bekend zijn met alle alternatieve financieringsvormen en ook niet bekend zijn met alle spelers op de markt van zakelijke online kredietverstrekking. Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat leningsvoorwaarden erg van elkaar kunnen verschillen en dat de voorwaarden niet eenvoudig met andere kredietverstrekkers te vergelijken zijn. Dit wordt verder bemoeilijkt door de wijze van informatieverstrekking door kredietverstrekkers en daarmee de mate van inspanning die moet worden verricht voordat de voorwaarden geheel duidelijk zijn.

De Staatssecretaris van EZK heeft met haar MKB-financieringsbeleid reeds verschillende initiatieven ingezet om het maken van een goede afweging door ondernemers bij hun financieringsbehoefte te bevorderen.¹² Ook draagt EZK bij aan het stimuleren van alternatieve financiering middels haar ondersteuning van Stichting MKB Financiering. Stichting MKB Financiering helpt ondernemers door het geven van voorlichting en het doorverwijzen naar geaccrediteerde alternatieve financiers. Daarnaast bieden de KvK Financieringsdesk, RVO en de regionale ontwikkelingsmaatschappijen ondernemers ondersteuning bij hun zoektocht naar financiering. Stichting MKB Financiering zet zich daarnaast ook in voor de totstandkoming van een keurmerk van MKB financieringsadviseurs. Met een goed ontwikkelde intermediaire markt, kan een ondernemer gemakkelijker aan hulp komen van professionals bij het realiseren van financieringsplannen. De Staatssecretaris van EZK heeft verder in haar beleidsvisie MKB-financieringsmarkt aangekondigd om – in aanvulling op de financieringsmonitor die de financieringsbehoefte van het mkb in kaart brengt – in 2021 een marktmonitor op te zetten en zo jaarlijks de ontwikkelingen aan de aanbodkant van de bancaire en niet-bancaire markt voor mkb-financiering te monitoren.

Ten tweede heb ik zorgen over de kosten die in rekening worden gebracht. De uitschieters in de JKPs die bij enkele kredietverstrekkers zijn geconstateerd zijn fors. Hoewel uit het onderzoek blijkt dat er achtergrondchecks worden uitgevoerd, lijken deze niet allemaal even grondig. Wanneer een achtergrondcheck slechts summier is, kan dit leiden tot hogere JKP's. Of ondernemers ook daadwerkelijk in de problemen komen door deze procentueel hoge kosten blijkt niet uit het onderzoek. Slechts 2 van de 13 kredietverstrekkers heeft een overzicht van hun portfolio verstrekt waaruit blijkt dat gemiddeld 4% van de klanten de status heeft van wanbetaler.

Tegelijk realiseer ik mij dat deze kredietverstrekkers een alternatief kunnen bieden voor bancaire financieringsvormen en daarmee voldoen aan een financieringsbehoefte van zzp-ers en mkb-ers. Niet alleen het JKP, maar ook andere factoren in de voorwaarden zijn immers belangrijk voor een ondernemer, zoals de flexibiliteit bij afbetaling of het beleid inzake achterstandenbeheer.

Ik zie in het rapport aanleiding om te onderzoeken of er aanleiding is om in te grijpen in deze markt door middel van wetgeving. Dat is een ingrijpende maatregel, omdat dit een principiële wijziging van het wettelijk stelsel behelst, dat nu enkel gericht is op bescherming van consumenten. Ook heeft een wettelijk ingrijpen op deze specifieke markt

¹² Kamerstuk 32 637, nr. 386.

mogelijk gevolgen voor de keuzevrijheid van ondernemers. Voordat daartoe besloten wordt, wil ik nader onderzoeken of ondernemers door deze hoge kosten in de financiële problemen komen. Ook wil ik overwegen welke instrumenten, naast wet- en regelgeving, eventueel ook doeltreffend of wellicht doeltreffender zijn. Tot slot moet worden uitgezocht of met nationale regelgeving afdoende bescherming wordt geboden tegen buitenlandse aanbieders die actief kunnen zijn op de Nederlandse markt.

Om meer inzicht te krijgen in de mate waarin deze vorm van kredietverlening ook daadwerkelijk bij ondernemers tot problemen leidt, ga ik in gesprek met de betrokken partijen. Ik wil van vertegenwoordigers van mkb-ers en zzp-ers weten of deze hoge kosten tot grootschalige problemen leiden, en of zzp-ers en mkb-ers het wenselijk achten om op enigerlei wijze maatregelen te treffen, mede gezien de hierboven benoemde ontwikkelingen sinds de consultatie op het gebied van zelfregulering. Ik roep de groep kredietverstrekkers ondertussen met klem op om zelf maatregelen te treffen met als doel het verantwoord verstrekken van financiering.

Conclusie

Het onderzoek van de Radboud Universiteit heeft mij meer inzicht gegeven in deze specifieke markt van niet-bancaire kredieten voor zzp-ers en mkb-ers. Het betreft hier online aangeboden kredieten, met vaak korte looptijden, die worden verstrekt op basis van summiere achtergrondchecks, met voorwaarden die verschillen van de traditionele kredietaanbieders. Deze markt voorziet in een behoefte van bepaalde ondernemers. Wat mij zorgen baart is de vraag of ondernemers zich altijd bewust zijn van de voorwaarden bij het afsluiten van deze kredieten. Ook de in sommige gevallen erg hoge JKP's die worden gerekend kunnen zorgelijk zijn. Om te kunnen beoordelen of er ook daadwerkelijk sprake is van grote problemen als gevolg van deze vorm van kredietverlening ga ik de komende tijd in gesprek met vertegenwoordigers van de zzp-ers en mkb-ers. Door deze gesprekken hoop ik meer inzicht te krijgen in de problemen en de wensen van zzp-ers en mkb-ers. Op basis van die informatie en op basis van de stappen die in de tussentijd zijn gezet door kredietverstrekkers zelf, zal ik bezien of het nodig is dat het kabinet aanvullende (wettelijke) maatregelen treft.

In het eerste kwartaal van 2021 zal ik de Kamer informeren over de uitkomst van deze gesprekken.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra