

Taakopdracht IBO Bedrijfsfinanciering

Aanleiding

Ondernemerschap is een drijvende kracht voor een sterke economie. Ondernemers zijn onder andere onmisbaar bij het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen door middel van verduurzaming, innovatie en digitalisering. Hiervoor is goede toegang tot financiering een cruciale randvoorwaarde. In principe is het aan de markt om bedrijven van financiering te voorzien, omdat marktpartijen de risico's het beste kunnen waarderen en beprijzen. Op een goed werkende bedrijfsfinancieringsmarkt is overheidsingrijpen niet nodig of zelfs verstorend. In de praktijk is te zien dat de bedrijfsfinancieringsmarkt zonder overheidsingrijpen niet altijd goed werkt (als gevolg van mogelijk marktfalen,²⁹ systeemfalen of transitiefalen) waardoor het nodig is dat de overheid inspringt.

Het huidige bedrijfsfinancieringsbeleid is deels historisch gegroeid om verschillende knelpunten op de bedrijfsfinancieringsmarkt te adresseren. Het doel van het bedrijfsfinancieringsinstrumentarium is om de toegang tot financiering te vergroten voor (specifieke onderdelen van) het bedrijfsleven, evenals het bevorderen van de concurrentiekracht. In het huidige stelsel is dit instrumentarium verdeeld over een aantal departementen (elk met eigen aanleiding, opzet en doelen). Het is opportuun om periodiek het bedrijfsfinancieringsinstrumentarium integraal te evalueren op basis van de actuele ontwikkelingen.

Doelstelling

Het doel van dit interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) is om integraal te beoordelen of het huidige bedrijfsfinancieringsbeleid het mogelijke marktfalen, het systeemfalen en de knelpunten op de bedrijfsfinancieringsmarkt op een doelmatige en doeltreffende wijze aanpakt. Hierbij wordt onderzocht of het huidige bedrijfsfinancieringsinstrumentarium het meest effectieve en efficiënte middel is om de beleidsdoelen te bevorderen. Er wordt ook aandacht geschonken aan de positie van kredietinstellingen binnen deze markt. Belangrijk is dat het IBO uiteindelijk op basis van de analyse concrete beleidsopties in kaart brengt.

Opdracht van de werkgroep

Het IBO behandelt twee kernvragen en meerdere deelvragen, benaderd vanuit de economische theorie van marktfalen en publieke belangen.

1. Kan de hierboven beschreven publieke rol in het bedrijfsfinancieringslandschap doelmatiger en doeltreffender ingericht worden? Met daarbij een open en realistische blik op het huidige bedrijfsfinancieringsinstrumentarium, de ontwikkelingen van en op de financieringsmarkt, de wet- en regelgeving en het prudentieel toezicht voor de financiële sector.
2. Welke rol heeft het bedrijfsfinancieringsbeleid of kan het bedrijfsfinancieringsbeleid hebben bij het bevorderen van de toegang tot financiering, de concurrentiekracht, en aanpalende maatschappelijke doelen?

Tijdelijke financierings- en schuldregelingen (ten behoeve van bijvoorbeeld de corona- en energiecrisis) vallen buiten de reikwijdte van dit IBO.

Bij de onderstaande deelvragen wordt gekeken naar de bestaande en toekomstige rol van de overheid in het bedrijfsfinancieringslandschap, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen vreemd vermogen en (quasi)

²⁹ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-17sept2015-financiering-van-start-ups-en-venture-capital.pdf>

eigen vermogen financiering. De analyse wordt niet uitgebreid naar het bredere ondernemers- of vestigingsklimaat, wel is dit natuurlijk de relevante context waarin dit beleid gezien moet worden.

1. Hoe ziet het bedrijfsfinancieringslandschap en de bijbehorende regelgeving voor Nederlandse bedrijven eruit, zowel privaat als publiek?
 - Hoe ziet het huidige bedrijfsfinancieringsinstrumentarium eruit?
 - Hoe heeft de Nederlandse bedrijfsfinancieringsmarkt zich de afgelopen jaren (2008-2023) ontwikkeld? Hieronder valt de ontwikkeling van de vraag naar en aanbod van bankfinanciering en non-bancaire financiering. Hoe verhoudt dit zich in de Europese context, bijvoorbeeld ten aanzien van mededinging en de ontwikkelingen ten aanzien van de Kapitaalmarktunie (KMU).
 - Wat is de invloed van het nastreven van andere maatschappelijke doelen die via ander instrumentarium worden nageleefd, zoals het borgen van financiële stabiliteit, het bevorderen van eigen woningbezit en het pensioenstelsel, op de hoeveelheid kapitaal die beschikbaar is, én komt, voor het bedrijfsleven?
 - Welke beleidsontwikkelingen in het prudentieel toezicht en wet- en regelgeving voor de financiële sector speelden een rol in de ontwikkeling van de Nederlandse financieringsmarkt in de afgelopen jaren (2008-2023)? Welke ontwikkelingen speelden omtrent het beleid om knelpunten op de financieringsmarkt voor ondernemers weg te nemen? Denk hierbij aan het financieel toezicht (DNB, AFM, Basel, Wft en Wwft), het insolventierecht, eigendomsrecht en zekerhedenrecht en het mededingingstoezicht (ACM). Wat is het effect van de ontwikkelingen op de vraag en het aanbod van financiering en wat is het effect op de marktwerking? Hoe verhoudt de Nederlandse (implementatie van) wet- en regelgeving zich tot andere vergelijkbare landen?
 - Hoe verhoudt het huidige Nederlands bedrijfsfinancieringsinstrumentarium voor de verschillende groepen, het grootbedrijf, brede mkb en het innovatieve mkb (start- en scale-ups) zich tot dat in andere vergelijkbare landen? Bij de analyse wordt ook de beschikbaarheid van instrumenten in EU-verband betrokken, evenals inzichten uit relevante rapporten zoals het Comité van Ondernemerschap.
 - Op welke knelpunten en beleidsdoelen heeft het financieringsbeleid zich gericht en in hoeverre zijn de knelpunten verholpen en doelen geadresseerd? Is het huidige beleid doeltreffend en doelmatig?
 - In hoeverre is overheidsingrijpen gerechtvaardigd en welke toegevoegde waarde kan het bedrijfsfinancieringsinstrumentarium daarbij hebben t.o.v. de markt en ander overheidsinstrumentarium?
2. Welk beleid is het meest geschikt voor het borgen van aan bedrijfsfinanciering te relateren publieke belangen via het bedrijfsfinancieringsinstrumentarium?
 - Komen er vormen van markt- en systeemfalen voor op de Nederlandse bedrijfsfinancieringsmarkt en zo ja, welke?
 - Bij welke vormen van markt- en systeemfalen is overheidsingrijpen gerechtvaardigd vanuit de optiek van het publieke belang, rekening houdend met mogelijk overheidsfalen?
 - In hoeverre is een gelijkwaardig internationaal speelveld van belang bij de inrichting van het Nederlandse bedrijfsfinancieringsinstrumentarium?
 - Welke rol heeft het bedrijfsfinancieringsinstrumentarium in het bevorderen van maatschappelijke doelen?

- Hoe zou het Nederlandse bedrijfsfinancieringsinstrumentarium in de ideale situatie (geredeneerd vanuit een blanco vel papier) vormgegeven kunnen worden om de markt- en systeemfalen (of de gevolgen daarvan) te voorkomen en de beleidsdoelen te bevorderen?
- Wat zijn de voor- en nadelen van het bestaande bedrijfsfinancieringsinstrumentarium voor de financiële sector gezien de ontwikkeling van de financieringsmarkt, het prudentieel toezicht en de wet- en regelgeving?

Voor de onderstaande vragen wordt vanuit doelmatigheid en doeltreffendheid van de instrumenten geredeneerd.

3. Welke mogelijkheden zijn er om het stelsel te verbeteren (door een vergelijking te maken van het huidig instrumentarium uit deelvraag 1 met de ideale inrichting uit deelvraag 2)?
 - In hoeverre kunnen niet-financiële elementen (w.o. wet- en regelgeving) bijdragen aan goed ingerichte randvoorwaarden, voor het optimaal functioneren van de bedrijfsfinancieringsmarkt, zodat ondernemers passende toegang hebben tot financiering?
 - In hoeverre zijn verschillende typen publieke regelingen, fondsen en deelnemingen complementair aan elkaar? In welke mate overlappen ze en is deze mate van overlap wenselijk, mede gezien vanuit een Europese en internationale focus?
 - Is ontvlechting of stroomlijning van de verschillende typen publieke regelingen, fondsen en deelnemingen wenselijk?
 - Welke mogelijkheden zijn er om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bedrijfsfinancieringsinstrumentarium te vergroten door aanpassing en stroomlijning?
 - Is het huidige stelsel logisch, doelmatig en doeltreffend in de uitvoering?

Grondslag

Op hoofdlijnen is de grondslag verdeeld onder meerdere departementen. Hieronder is een overzicht van deze instrumenten opgenomen. In dit IBO worden beleidsopties in kaart gebracht. Er wordt een budget neutrale variant, één besparingsvariant van – 10% tot – 20% en één intensiveringsvariant van +10% tot +20% uitgewerkt.³⁰ De besparing of intensivering *an sich* is niet het doel van het IBO. Het gaat om de mogelijke verbetering van het gehele stelsel. Gedane (meta-)evaluaties en aankomende evaluaties van beleidsinstrumenten zullen niet worden herhaald, maar de conclusies zullen dienen als input voor de integrale beoordeling van dit IBO. Hieronder volgt per departement een puntsgewijze opsomming van in elk geval relevante instrumenten en (fiscale) regelingen.

EZK kent de volgende relevante instrumenten:

- Qredits
- ROMs
- Borgstelling MKB Kredieten (BMKB) (garanties)
- Groeifaciliteit (garanties)
- Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) (garanties)
- Vroege Fase Financiering (VFF)
- Innovatiekredieten
- Seed Capital regeling
- Dutch Venture Initiative (DVI)

³⁰ Spelregels interdepartementale beleidsonderzoeken (ibo's), met dien verstande dat regelingen die negatief geëvalueerd zijn conform begrotingsregels bij intensiveringsvarianten buiten beschouwing worden gelaten.

- Dutch Future Fund (DFF) (Uitvoerder EIF)
- Deep Tech Fund (Uitvoerder Invest-NL)
- Dutch Alternative Credit Instrument (DACI) (Uitvoerder EIF)

Financiën kent verschillende relevante instrumenten en (fiscale) regelingen:

- Exportkredietverzekering (EKV)³¹
- InvestNL³²
- Innovatiebox
- Afdrachtvermindering loonbelasting en korting inkomstenbelasting (WBSO)
- MKB-winstvrijstelling
- Energie-investeringsaftrek (EIA)
- Milieu-investeringsaftrek (MIA)
- VAMIL
- Landbouwwijziging in de winstfeer

Daarnaast kent BZ/BHOS ook enkele relevante instrumenten:

- (Internationaal) Maatschappelijk verantwoord ondernemen
- Programma Internationaal ondernemen
- Dutch Trade and Investment Fund (DTIF) (ondergebracht bij Invest International)³³
- Dutch Good Growth Fund (DGGF) (ondergebracht bij Invest International)

Tot slot kent LNV nog enkele relevante instrumenten:

- Het nationaal Groenfonds
- Borgstelling MKB-Landbouwkredieten Bijdrage borgstellingsreserve
- Borgstelling MKB-Landbouwkredieten Verliesdeclaraties borgstellingsfaciliteit

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van EZK, FIN, AZ, BZ, SZW en LNV. CPB en CBS worden ook verzocht om deel te nemen. Daarnaast kunnen expertsessies worden georganiseerd met DNB, AFM en ACM en andere relevante instituten of personen. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van de ministeries van FIN en EZK. Het onderzoek start in september 2023. De werkgroep rondt haar eindrapport af voor juni 2024.

³¹ BZ/BHOS is mede-beleidsverantwoordelijk voor de ekv.

³² Het aandeelhouderschap van InvestNL berust bij FIN. EZK is beleidsverantwoordelijk.

³³ Het aandeelhouderschap van InvestINT berust voor 51% bij Financiën en voor 49% bij Staatsdeelneming FMO. BZ/BHOS is beleidsverantwoordelijk.