



2015/2042(INI)

22.5.2015

ONTWERPVERSLAG

over de tenuitvoerlegging van de Europese Progress-
microfinancieringsfaciliteit
(2015/2042(INI))

Commissie werkgelegenheid en sociale zaken

Rapporteur: Sven Schulze

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
TOELICHTING	8

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de tenuitvoerlegging van de Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit (2015/2042(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tenuitvoerlegging van de Europese microfinancieringsfaciliteit (Progress Microfinance) - 2013 (COM(2014)0639),
 - gezien de tussentijdse evaluatie van de Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit van 5 mei 2015¹,
 - gezien Verordening (EU) nr. 1296/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende een programma van de Europese Unie voor werkgelegenheid en sociale innovatie ("EaSI") en tot wijziging van Besluit nr. 283/2010/EU tot instelling van een Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit voor werkgelegenheid en sociale insluiting² ("de faciliteit"),
 - gezien Besluit nr. 283/2010/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2010 tot instelling van een Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit voor werkgelegenheid en sociale insluiting³,
 - gezien zijn resolutie van 24 maart 2009 met aanbevelingen aan de Commissie over een Europees initiatief voor de ontwikkeling van microkrediet ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid⁴,
 - gezien artikel 52 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken en het advies van de Commissie begrotingscontrole (A8-0000/2015),
- A. overwegende dat microfinanciering kan bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie, en dat dankzij microfinanciering mensen zich aan de armoede kunnen ontworstelen en de maatschappelijke integratie kan worden verbeterd;
- B. overwegende dat de faciliteit tot doel heeft financiering toegankelijker te maken voor werklozen en andere achterstandsgroepen en voor micro-ondernemingen, waardoor in lokale gemeenschappen banen en groei worden gegenereerd;
- C. overwegende dat dankzij de faciliteit leningen tegen gunstiger voorwaarden kunnen worden verkregen en financiering beschikbaar is voor personen die er anders niet voor

¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=nl&pubId=7760>

² PB L 347 van 20.12.2013, blz. 238.

³ PB L 87 van 7.4.2010, blz. 2.

⁴ PB L 117 E van 6.5.2010, blz. 85.

in aanmerking zouden komen; overwegende dat in 22 lidstaten tussenpersonen voor de microfinanciering (MFI's) van de faciliteit hebben geprofiteerd; overwegende dat het globale doel van de faciliteit erin bestaat tot 2020 46 000 microleningen te verstrekken voor een bedrag van naar schatting 500 miljoen EUR;

- D. overwegende dat het aflossingspercentage voor leningen wordt geraamd op 95 %; overwegende dat de faciliteit werklozen heeft geholpen hun eigen bedrijf op te zetten, en zelfstandigen heeft geholpen hun micro-onderneming voort te zetten of uit te breiden (behoud van banen, indienstneming van nieuwe medewerkers en behaalde omzet); overwegende dat de faciliteit tot in afgelegen Europese regio's is doorgedrongen en economische activiteit heeft teweeggebracht;
- E. overwegende dat het moeilijk te beoordelen blijft in hoeverre minderheden worden bereikt, aangezien de meeste MFI's zich er in hun activiteit niet specifiek op toeleggen om minderheden sterker te bereiken; overwegende dat de ontvangers van een microlening zichzelf niet noodzakelijkerwijs zien als gemarginaliseerde groep en niet bang zijn voor discriminatie als hun etnische achtergrond wordt bekendgemaakt;
- F. overwegende dat de beoogde verhouding van 40:60 tussen vrouwelijke en mannelijke ondernemers bijna is bereikt en daarmee aanzienlijk boven het gemiddelde voor de Unie ligt;
- G. overwegende dat diensten gericht op bedrijfsontwikkeling, zoals opleiding en begeleiding, cruciaal zijn voor het succes en de overlevingskansen van een micro-onderneming;
- H. overwegende dat het niet financieren van ondernemingen in de sociale economie is onderkend als tekortkoming van de faciliteit;
- I. overwegende dat er aanwijzingen zijn dat microfinanciering bedrijven in staat stelt zich van de schaduw economie los te maken en de status van onderneming met een officieel gemelde economische activiteit te verwerven;
- J. overwegende dat er ruimte is voor synergieën tussen de faciliteit en het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) en andere EU-fondsen, om daarmee onwenselijke overlappingsen te voorkomen;

Microfinanciering toegankelijker maken

1. onderstreept het belang van een financieel instrument als de faciliteit in tijden van financiële crisis om werklozen en micro-ondernemingen van een financieringsmogelijkheid te verzekeren;
2. dringt er bij de Commissie en het Europees Investeringsfonds (EIF) op aan om met de pijler Microfinanciering en sociaal ondernemerschap (MF/SE) van het EaSI-programma zo spoedig mogelijk de operationele fase in te gaan, zodat de begunstigden aan geld kunnen komen; gaat ervan uit dat EaSI de tekortkomingen van de faciliteit met succes zal opvangen;

3. verzoekt de Commissie te beoordelen of de huidige definitie van microkrediet adequaat is, om er zeker van te zijn dat toekomstige financiële instrumenten aansluiten bij de behoeften van de markt; juicht het toe dat het saldo en de naar de faciliteit terugvloeiende bedragen in de begroting van de MF/SE-pijler van EaSI zullen worden gestort, zodat het aantal aan microkredietnemers aangeboden garanties en gefinancierde instrumenten kan worden uitgebreid;

Doelgroepen bereiken en over het maatschappelijk effect rapporteren

4. betreurt het dat wegens het gebrek aan duidelijk omliggende verslaglegging de maatschappelijke effecten van de faciliteit (nieuwe banen, duurzaamheid van bedrijven en participatie van minderheden) niet nauwkeuriger zijn gemeten; stelt daarom voor om geschikte indicatoren te ontwikkelen, en moedigt de Commissie aan om na te gaan of de definitie van doelgroepen nadere verduidelijking behoeft;
5. verzoekt het EIF toe te zien op de naleving van bepalingen in overeenkomsten met MFI's die deze verplichten tot een nauwere samenwerking met organisaties die minderheidsgroepen vertegenwoordigen, teneinde de doelgroepen beter te bereiken;
6. verzoekt de Commissie om een verbetering van de methodiek met het oog op de evaluatie van de levensvatbaarheid van ondernemingen nadat het microkrediet is terugbetaald;
7. verzoekt de Commissie en het EIF de rapportage over de begunstigden en de MFI's te verbeteren, in het besef dat er een evenwicht moet worden gevonden om overbelasting van de MFI's te voorkomen; onderstreept dat de meeste informatie die voor een adequaat rapport vereist is, door de microkredietnemer wordt verstrekt om een lening te krijgen;
8. verzoekt de Commissie bij de toegang tot microfinanciering te streven naar gelijkheid tussen mannen en vrouwen en in de toekomst hetzelfde streefpercentage voor mannelijke en vrouwelijk ondernemers te hanteren;

De sociale economie ondersteunen

9. betreurt het dat via de faciliteit geen significant aantal sociale ondernemingen is gefinancierd; juicht het daarom toe dat een bepaald percentage van het EaSI-budget is uitgetrokken voor de financiering van sociale ondernemingen;
10. moedigt de Commissie aan om dit nieuwe onderdeel nauwlettend te volgen en toe te zien op adequate verslaglegging door de MFI's;
11. verzoekt de Commissie om het maximumpercentage dat voor leningen aan sociale ondernemingen in het kader van EaSI is vastgesteld, te beoordelen en, zo nodig, te herzien om in de behoeften van de markt te voorzien;

Begeleiding en opleiding en complementariteit met andere instrumenten

12. juicht het toe dat in het kader van EaSI de mogelijkheid bestaat capaciteitsopbouw bij MFI's en technische bijstand aan MFI's te financieren ter ondersteuning van hun

professionalisering, hun dienstverlening en de verzameling en verwerking van gegevens met het oog op een betere feedback over de faciliteit;

13. betreft het dat diensten gericht op bedrijfsontwikkeling, waaronder begeleiding en opleiding, niet rechtstreeks door EaSI kunnen worden gefinancierd, en verzoekt de Commissie toekomstige financieringsmogelijkheden te onderzoeken;
14. beveelt aan dat de Commissie en de lidstaten hun strategische samenwerking met betrekking tot EaSI, het ESF en verder mogelijke nationale programma's ontwikkelen om de bijstand aan microkredietnemers in de vorm van opleiding, begeleiding en algemene steun voor grotere bedrijfskansen nog te verbeteren;
15. is verheugd over de mogelijkheid om middelen uit het ESF te besteden voor de MF/SE-pijler van EaSI, en verzoekt de Commissie en het EIF de MFI's beter te informeren over deze mogelijkheid uit hoofde van artikel 38 van de verordening gemeenschappelijke bepalingen¹;
16. verzoekt de Commissie en de lidstaten ervoor te zorgen dat er geld uit het EFSI beschikbaar is voor de financiering van micro-ondernemingen;

Tussenpersonen voor microfinanciering

17. beveelt aan de overeenkomsten tussen MFI's en het EIF flexibeler en begrijpelijker te maken, zodat kleinere MFI's snel op de markt actief kunnen worden;
18. verzoekt de Commissie en het EIF na te gaan hoe, afgezien van de verplichtingen die nu al gelden voor MFI's, de voordelen van de faciliteit beter bekend kunnen worden gemaakt bij een breder publiek;
19. verzoekt de lidstaten de sector van de microfinanciering te ontwikkelen en gebruik te maken van de faciliteit, door te onderzoeken of er mogelijkheden zijn voor intermediairs die geen bank zijn, om op de markt voor microkrediet actief te worden zonder afhankelijk te zijn van een partnerbank;
20. moedigt de Commissie aan tot een intensievere dialoog met de bij de microfinanciering betrokken partijen (MFI's, banken of niet-banken, netwerken zoals het Europees Microfinancieringsnetwerk) over de opzet van de producten die via door de Unie gefinancierde programma's zullen worden aangeboden;
21. moedigt het EIF aan om onderzoek te doen naar de naleving van de Europese gedragscode voor microkredietverstrekkers door MFI's;

¹ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad, PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320.

-
- ◦

22. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie alsmede aan de regeringen en parlementen van de lidstaten.

TOELICHTING

Achtergrond

De verstrekking van microkrediet komt oorspronkelijk uit Zuid-Azië en Latijns-Amerika, waar meer dan 40 jaar geleden de eerste microkredietinitiatieven zijn ontstaan, die zich sindsdien in de meeste gevallen zeer succesvol hebben ontwikkeld.

Aangezien met de verstrekking van microkrediet ter bestrijding van de armoede in ontwikkelingslanden positieve effecten op de plaatselijke economie zijn behaald, heeft de EU in 2010 het microfinancieringsinstrument Progress met een totaal volume van 205 miljoen EUR opgezet om ook in Europa sociaal en financieel benadeelde mensen de kans te geven een behoorlijk bestaan op te bouwen.

Momenteel is Progress in slechts 22 van de 28 lidstaten actief. Dit ligt aan de uiteenlopende ontwikkelingsgraad van de Europese economieën, het verschil in belangstelling vanuit de markt en de wettelijke voorwaarden.

De Commissie heeft voor het laatst in 2013 de situatie rond Progress in een voortgangsverslag onder de loep genomen en heeft voorts een interimverslag opgesteld over het nog tot 2016 doorlopende instrument.

Het microfinancieringsinstrument Progress is sociaal georiënteerd en maakt het gemakkelijker een kleine lening op te nemen om een micro-onderneming op te richten of te stimuleren. Progress financiert micro-ondernemers niet zelf, maar biedt de aan het programma deelnemende bemiddelaars van microkrediet ("intermediairs") in de EU de mogelijkheid meer leningen te verstrekken omdat Progress dankzij de refinancieringsmogelijkheid voor een grotere kredietwaardigheid zorgt.

Progress is een belangrijk en doeltreffend instrument met het oog op de verwezenlijking van de sociale en werkgelegenheidsdoelstellingen van de EU in het kader van de Europa 2020-strategie. Want als er nieuwe bedrijven worden opgericht, ontstaat er een aanzienlijk aantal nieuwe banen. Bijna 85 % van deze banen wordt in micro-ondernemingen gecreëerd. Er bestaat daarom grote vraag naar microkredieten van de kant van mensen die geen lening van de klassieke banken kunnen krijgen, omdat zij voor deze banken een veel te kostenintensieve doelgroep vormen.

Progress helpt mensen om de weg (terug) naar de arbeidsmarkt te vinden, kansen als ondernemer te benutten, nieuwe vaardigheden te verwerven dankzij flankerende opleidingen en begeleiding, en zelf de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor een waardig leven.

Volgens de nu noch geldige EU-definitie (waar vraagtekens bij geplaatst kunnen worden) mag een microkrediet aan een micro-onderneming niet meer dan 25 000 EUR bedragen (onder micro-onderneming wordt een onderneming verstaan met minder dan 10 personeelsleden en een jaaromzet en/of een totale jaarbalans van maximaal 2 miljoen EUR (artikel 2 EaSI (Programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie))).

Doelgroepen

Het microfinancieringsinstrument Progress is in eerste instantie een sociaal instrument en pas in tweede instantie een economisch instrument. Het richt zich namelijk op doelgroepen waaraan in de economische context tot dusverre onvoldoende aandacht is besteed: (langdurig) werklozen, sociale minima, immigranten, leden van etnische minderheden, mensen die in de informele economie werkzaam zijn of in achtergebleven plattelandsgebieden wonen, en vrouwen.

Specifieke kenmerken van het Progress-microfinancieringsinstrument

Voor banken zijn microkredieten aan leden van de hiervoor genoemde doelgroepen riskant en kostenintensief, temeer daar naast de eigenlijke lening een tijdrovende advisering met betrekking tot het bedrijfsproject en de uitvoering daarvan (mentorschap en opleiding) noodzakelijk is. Dit alles maakt microkredieten duur, de marges smal en het aanbieden ervan dus onaantrekkelijk.

Dit betekent dat de microkredietsector zich altijd onderscheidt van de klassieke taken van banken, omdat deze sector een sociale opdracht heeft, namelijk het tot stand brengen van maatschappelijk integratie. De verstrekking van microkrediet is economisch en maatschappelijk zinvol, omdat het voor overheidsinstanties gunstiger is mensen financieel te steunen om op eigen benen te leren staan, dan uitkeringen aan werklozen te financieren; verder dient de financiële steun als springplank voor het ondernemerschap.

Situatie bij Progress halverwege de looptijd

Progress kan globaal gezien als succes worden betiteld; met de nodige extra middelen zou zelfs aan een aanzienlijk hogere vraag kunnen worden voldaan. Er zijn 13 252 microkredieten met een volume van 124,6 miljoen EUR verstrekt, iets minder dan het beoogde bedrag van 142,4 miljoen EUR.

Van de doelgroepen waarop wordt gemikt, worden er vele, zij het niet alle bereikt.

De nagestreefde verhouding 40:60 tussen vrouwelijke en mannelijke ondernemers is zo goed als gehaald (37 % van de begunstigden zijn vrouwen), hoewel niet alle bemiddelaars een speciaal programma voor vrouwelijke starters hadden. Daarmee ligt het aandeel vrouwelijke ondernemers significant hoger dan in de EU gemiddeld het geval is. Niettemin dient hier te worden gestreefd naar een evenwichtig percentage.

Volgens het interimverslag kon 17 % van de ondervraagden eerder geen conventionele lening bij een bank krijgen. Van de ondervraagden gaf 68 % aan dat zij voor de allereerste keer een lening hadden proberen op te nemen, terwijl nog eens 56 % ervan uitging dat zij elders geen lening met vergelijkbare voorwaarden hadden gekregen. 43 % van de respondenten bevindt zich naar eigen zeggen onder de nationale armoedegrens – duidelijk meer dan het EU-gemiddelde (18,2 %). Als behoeftig duidt zelfs 17 % zichzelf aan – een bijna twee keer zo hoog percentage als voor de EU-bevolking als geheel. Progress heeft dus daadwerkelijk een drempelverlagend effect als het gaat om het krijgen van een lening.

Minder duidelijk is de effectiviteit van Progress met betrekking tot achterstandsgroepen en de sociale economie. Dit kan enerzijds worden toegeschreven aan het feit dat veel ontvangers

van een lening zich uit angst voor discriminatie niet als lid van een (etnische) minderheid te kennen geven. Anderzijds aan het feit dat als gevolg van onjuiste of onvoldoende ontwikkelde indicatoren ontoereikende gegevens worden verzameld en aan de bijbehorende rapportageplicht niet genoeg de hand wordt gehouden.

De effectiviteit in de sociale economie is gering, omdat enerzijds veel kredietbemiddelaars geen specifiek programma voor deze sector hebben gestart en anderzijds ondernemingen in de sociale economie vaak meer geld nodig hebben dan volgens de definitie van een microkrediet mogelijk is. Deze tekortkoming schijnt in het kader van EaSI te zijn onderkend: artikel 26, onder c), creëert betere financieringsmogelijkheden voor sociale ondernemingen. Wel moet worden nagegaan of de plafonnering waarin dit artikel voorziet, aansluit bij wat de markt nodig heeft.

De duurzaamheid van de gecreëerde banen valt momenteel nog moeilijk te beoordelen, omdat veel leningen via Progress nog geen jaar oud zijn. Het is evenwel van belang over een mogelijkheid te beschikken om het succes van de micro-ondernemingen te blijven volgen, ook nadat de looptijd van de lening is verstreken.

Toewijzing van ESF-middelen aan het EaSI-instrument uit hoofde van de verordening gemeenschappelijke bepalingen

Van bijzonder belang is de mogelijkheid om ESF-middelen aan het EaSI-instrument toe te wijzen. Volgens artikel 38, lid 1, onder a), van de verordening gemeenschappelijke bepalingen kan ESF-autoriteiten worden toegestaan een deel van de financiële middelen van het ESF toe te kennen aan andere financiële instrumenten van de EU, zoals EaSI. Zo zouden regionale steungelden uit het ESF die aan EaSI worden toegekend, dan in dezelfde regio moeten worden besteed.

Het aparte potje met ESF-middelen binnen EaSI zou moeten voldoen aan de algemene parameters die voor EaSI gelden (bijv. minimum hefboomeffect), maar zou ook aan enkele aanvullende voorwaarden kunnen worden onderworpen (bijv. een specifieke doelgroep, zoals jonge microkredietnemers, vrouwen, gehandicapten).

In een dergelijke overeenkomst zouden de algemene voorschriften van de financiële instrumenten van EaSI gelden, evenals de voorschriften die specifiek van toepassing zijn op het gekozen venster. Met deze specifieke voorschriften kan bijvoorbeeld worden gewaarborgd dat de garanties en leningen ten goede komen aan personen of bedrijven in het land of gebied dat onder het operationele programma valt, of eventueel aan specifieke bevolkingsgroepen, zoals jongeren ("bestemmingsbijdrage").

Dit biedt het voordeel dat niet alleen de met het beheer belaste entiteit (het EIF) al door de Commissie geselecteerd is, maar dat ook praktisch alle parameters van de financiële instrumenten vaststaan.

De lidstaten die van deze optie gebruikmaken, zouden profiteren van een verlichting van hun administratieve lasten, aangezien het beheer van en de controle op de gelden tot de verantwoordelijkheid van het EIF zouden behoren.

De lidstaten en hun regio's kunnen dus financieringsmogelijkheden bundelen wanneer zij nationale en EU-middelen combineren, en zij kunnen profiteren van de deskundigheid van het EIF op het gebied van het beheer van financiële instrumenten.

Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) en micro-ondernemingen

De Commissie EMPL is fractieoverkoepelend tot het standpunt gekomen dat de middelen van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) ook beschikbaar moeten worden gesteld aan micro-ondernemingen. Op deze opvatting wordt hier nogmaals gewezen.

Conclusie

Microkredieten functioneren niet alleen in ontwikkelingslanden, maar ook in Europa. Bij ons moeten zij echter in eerste instantie als sociaal beleidsinstrument worden gezien, waarmee mensen in een moeilijke sociale situatie een kans kan worden gegeven.

Voor het subsidiëren van kmo's en innovatieve ideeën bestaan andere steunregelingen. De EU-definitie van microkrediet is aan heroverweging toe en dient te worden aangepast aan de huidige omstandigheden. Dat geldt ook voor de maximale omvang van een lening, die wellicht niet in alle EU-landen voldoende is. Ook niet-banken moeten in alle lidstaten de mogelijkheid krijgen bij de verstrekking van microkredieten bemiddelend op te treden. De steun die deskundigen verlenen bij de ontwikkeling van een zakelijk plan, de toetsing van het commerciële idee en de begeleiding bij de uitvoering ervan (opleiding en mentorschap) dienen voor financiële ondersteuning in het kader van EaSI in aanmerking te komen.

In algemene zin wordt aanbevolen het Progress-programma voort te zetten en daarbij de verbeteringen binnen EaSI en de suggesties in dit verslag in aanmerking te nemen.