

Vergaderjaar 2012–2013

33 704

Initiatiefnota van de leden Van Hijum en Agnes Mulder over ruimte voor kredietunies

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Inleiding

Kredietunies bieden nieuwe mogelijkheden voor kredietverlening aan het midden- en kleinbedrijf. Deze initiatiefnota geeft aan hoe er in wet- en regelgeving meer ruimte kan worden gecreëerd voor kredietunies. Aanvankelijk hadden de indieners het voornemen om deze ruimte te creëren door kredietunies in de wet te definiëren als een «besloten kring» in het kader van de Wet financieel toezicht (Wft). Hiermee zou de drempel voor het oprichten en functioneren van een kredietunie aanmerkelijk worden verlaagd. Een complicatie is dat deze route door Europese regelgeving (CRR en CRD IV) feitelijk wordt afgesloten. Daarom schetsen de indieners hier de snelste alternatieve route naar hetzelfde doel. Dit vergt een gezamenlijke inspanning van regering en Tweede Kamer.

2. Aanleiding en doel

Sinds de financiële crisis heeft met name het midden- en kleinbedrijf moeite om bedrijfsfinanciering te vinden bij de traditionele banken. De kredietverlening aan het midden- en kleinbedrijf staat zwaar onder druk. Veel ondernemers ervaren dat banken strikter zijn geworden bij het verstrekken van krediet. Dit blijkt ook uit cijfers van De Nederlandse Bank (DNB). De groei van de kredietverlening aan bedrijven is sinds de kredietcrisis in 2008 sterk afgenomen, tot ca. 2% in 2010, ruim onder het gemiddelde van 7% over de afgelopen 20 jaar (zie bijlage). Maar volgens DNB is de groei daarnaast significant lager (2 tot 4%-punt) door een strikter kredietbeleid van banken. Vooral het midden- en kleinbedrijf wordt hierdoor geraakt. Doordat banken een hoger kredietrisico lopen op leningen aan het MKB, moeten zij hiervoor verhoudingsgewijs veel kapitaal aanhouden. Banken scherpen daarom hun kredietvoorwaarden aan (rapportage kredietverlening, 28 mei 2013).

Ook uit onderzoek van het ministerie van EZ blijkt dat het voor banken niet aantrekkelijk is om klein zakelijke kredieten tussen € 50.000 en € 500.000 te financieren. Als oorzaken worden genoemd de relatief hoge handelingskosten en het als hoog ingeschatte risico van deze kleine leningen. Bij

de MKB ondernemerskredietdesk komen dan ook nog steeds veel klachten binnen van bedrijven over het opdrogen van kredieten. Niet alleen op de korte, maar ook op de langere termijn kan de beperkte kredietverlening de economische ontwikkeling schaden. Het IMF waarschuwt voor een Europese «credit crunch». Banken kunnen immers alleen door winsthouding of kredietbeperking hun kapitaalpositie versterken. Als de economie weer aantrekt en de vraag naar kredieten toeneemt, kunnen banken de groei van kredietaanvragen vrijwel zeker niet volledig beantwoorden.

De indieners van deze initiatiefnota beschouwen het midden- en kleinbedrijf als de banenmotor van de Nederlandse economie. De kredietverlening aan ondernemers zal weer op gang moeten komen; een motor heeft olie nodig. Daarom willen zij in het bijzonder meer ruimte bieden aan alternatieve vormen van kredietverlening via kredietunies.

3. Kredietunies

In tegenstelling tot de Verenigde Staten en verschillende andere Europese landen (zoals het Verenigd Koninkrijk en Ierland) spelen kredietunies in Nederland vrijwel geen rol in de kredietverlening. Zo telden kredietunies in de Verenigde Staten medio 2011 93 miljoen leden die samen goed waren voor een spaartegoed van 830 miljard dollar; bijna 10% van het totale spaartegoed van de Amerikaanse bevolking. De *Federal Credit Union Act* verplicht kredietunies om 20% van de aan hen toevertrouwde spaargelden in kas te houden als buffervermogen en verbiedt hen om vreemd vermogen aan te trekken of te beleggen in complexe financiële producten. Een dergelijk specifiek kader van wet- en regelgeving en bijbehorend toezicht ontbreekt in Nederland.

Op verschillende plaatsen in Nederland zijn momenteel kredietunies in oprichting of actief. Hierbij stellen (oud-)ondernemers geld en kennis voor elkaar beschikbaar, doorgaans via de structuur van een coöperatie. Deze opzet wordt in vier proefprojecten nader uitgewerkt; twee in branches (BOVAG en NBOV) en twee regio's (Amersfoort en Zeeland). Het lidmaatschap van een coöperatieve kredietunie staat alleen open voor de leden van een aan de coöperatie verbonden branche- of ondernemersvereniging. De leden kunnen krachtens een overeenkomst met de kredietunie gelden aan de kredietunie ter beschikking stellen. De kredietunie zet – eveneens krachtens overeenkomst – 80% van de haar ter beschikking staande gelden uit als krediet aan haar leden. Een aparte kredietcommissie beoordeelt of een lid in aanmerking komt voor krediet. Kredietunies onderscheiden zich van banken doordat zij van, voor en door ondernemers binnen dezelfde branche en/of regio zijn en daarmee de uitdrukking geven aan gemeenschapszin. De leden van een kredietunie delen risico en rendement, en beheersen dit doordat kredietverlening gepaard gaat met intensieve begeleiding en coaching door collega-ondernemers die beschikken over relevante vak- of bedrijfsvoeringskennis. Zo wordt de kans vergroot op een succesvolle ontwikkeling van de onderneming en daarmee op een volledige betaling van rente en aflossing.

Kredietunies spelen in op een groeiende maatschappelijke behoefte. De regering heeft dit ook onderkend. Het regeerakkoord stelt dat nieuwe alternatieve financieringsvormen, zoals kredietunies, zullen worden ondersteund, onder meer door middel van het wegnemen van belemmeringen in de regelgeving. Ook het rapport van de Commissie structuur Nederlandse Banken onder de leiding van Herman Wijffels beveelt aan om de totstandkoming van nieuwe, alternatieve financieringsvormen, zoals kredietunies, te bevorderen via beleid en regelgeving. In zijn

rapportage ondernemingsfinanciering (25 juni 2013) heeft de minister van Economische Zaken aangegeven dat hij de mogelijkheden onderzoekt van een «bankvergunning op maat», met toepassing van de voor banken geldende regels op een wijze die proportioneel is aan de aard en complexiteit van de kredietunies. «Daarbij wordt gestreefd naar een toezichtregime dat in verhouding staat tot de activiteiten die kredietunies willen verrichten: een simpel spaar- en leningproduct».

4. Aanvankelijke inzet: besloten kring

De indieners van deze initiatiefnota hadden het voornemen om via een initiatiefwet de voorwaarden te regelen waaronder kredietunies zouden kunnen worden aangemerkt als een «besloten kring» in de zin van de Wet financieel toezicht (Wft). Op deze manier zou de drempel voor het oprichten en het functioneren van een kredietunie aanmerkelijk worden verlaagd. De CRD IV richtlijn en de daarbij behorende verordening CRR maakt deze route echter feitelijk onbegaanbaar. Bij de inhoud en gevolgen van CRD IV en CRR staan wij nader stil in paragraaf 5. Voor het vervolg achten de indieners het van belang om hier nader in te gaan op de vraag waarom en wanneer een uitzondering op het Wft-toezicht voor kredietunies gerechtvaardigd is. Dit is immers uiteindelijk wat zij – linksom of rechtsom – blijvend willen realiseren.

De Wft onderwerpt het aantrekken van opvorderbare gelden en het verstrekken van krediet aan een vergunningplicht en toezicht door DNB (art. 2:11 jo. 3:5 Wft), tenzij dit geschiedt binnen een besloten kring. Een «besloten kring» is (art. 1:1 Wft):

- «een kring, bestaande uit personen of vennootschappen waarvan een persoon of vennootschap opvorderbare gelden ter beschikking verkrijgt,
- a. die nauwkeurig is omschreven;
 - b. waarvan de toetredingscriteria vooraf zijn bepaald, toetsbaar zijn en niet resulteren in het op eenvoudige wijze toetreden van niet tot de kring behorende personen of vennootschappen;
 - c. en waarbinnen degenen die er deel van uitmaken in een op het tijdstip van het verkrijgen van de opvorderbare gelden reeds bestaande rechtsbetrekking staan tot de persoon of vennootschap die de gelden ter beschikking verkrijgt, op grond waarvan zij redelijkerwijs op de hoogte kunnen zijn van diens financiële toestand.»

Deze uitzondering op de vergunningplicht en het toezicht wordt in de wetgeving als volgt gemotiveerd:

«Gelet op de bijzondere relatie die partijen binnen besloten kring hebben met de natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap waaraan zij hun gelden toevertrouwen (hierna te noemen: de geldnemer), bestaat geen aanleiding om toezicht uit te oefenen op de geldnemer. De partijen binnen de besloten kring die de gelden ter beschikking stellen (hierna te noemen: geldgever(s)) worden geacht zich voldoende adequaat op de hoogte te kunnen stellen van de financiële toestand van die geldnemer. De geldgevers worden geacht voldoende inzicht te hebben in de financiële toestand van de geldnemer. Zij worden dan ook geacht reeds beschermd te zijn uit hoofde van hun relatie met de betreffende geldnemer. Voor de geldgevers binnen de kring hoeven geen additionele toezichtwaarborgen te gelden.» (Kamerstukken II 2004–2005, 29 708, nr. 10, p. 171)

Het karakter van een besloten kring biedt volgens de wetgever dus voldoende waarborgen voor een goed inzicht in de financiële toestand van de geldnemer en het bestendigen van de onderlinge vertrouwensrelatie die bij het in bewaring geven van geld en het verschaffen van krediet nodig is.

De vereisten a en b begrenzen de toetreding tot de kring. Het vereiste c bepaalt dat tussen de geldnemer en de geldgevers een rechtsbetrekking moet bestaan, op basis waarvan de geldgever van de financiële toestand van de geldnemer op de hoogte kan zijn. In de parlementaire geschiedenis is dit nog wat nader ingevuld: *«Er moet naast de financiële relatie sprake zijn van een juridisch objectieveerbare rechtsbetrekking, waar een zekere beschermende werking van uit gaat. Voorbeelden hiervan zijn rechtsbetrekkingen van familierechtelijke aard (bloed- en aanverwanten van de geldnemer/aanbieder), van arbeidsrechtelijke aard (werkgever/werknemer relatie), van vennootschapsrechtelijke aard (maatschappijen die behoren tot het concern of de groep van de geldnemer/aanbieder) en van rechtspersoonlijke aard (lidmaatschap van een vereniging)»* (Kamerstukken II 2004–2005, 29 708, nr. 10, p. 172–173).

Een wezenlijk verschil met een «bank» is dat een kredietunie – zonder winstoogmerk – het gemeenschappelijk uitlenen van gelden door geldgevers binnen een kring van leden coördineert. Dit rechtvaardigt een andere behandeling in wet- en regelgeving. Daarbij dienen kredietunies van een beperkte omvang te worden onderscheiden van overige kredietunies, overwegende dat voor kleinschalige samenwerkingsverbanden van ondernemers wettelijk toezicht geen maatschappelijk belang dient. Op soortgelijke gronden is in de Wft (artikel 1:10) een grondslag opgenomen voor uitzonderingen van bepaalde Wft-regels voor onderlinge waarborgmaatschappijen van een beperkte omvang. De wet- en regelgeving moet duidelijk afbakenen onder welke voorwaarden een uitzondering van het Wft-toezicht gerechtvaardigd is. Het gaat dan vooral om het waarborgen van de beslotenheid van de kring, een goed inzicht in de financiële toestand van de geldnemer en een zekere bescherming van de geldgever. Expliciet zal moeten worden gemaakt bij welke omvang de beschermende werking die van de onderlinge rechtsbetrekking uit gaat nog aannemelijk wordt geacht. Ook mag de stabiliteit van de financiële sector als geheel geen gevaar lopen. Waar deze grens precies wordt getrokken, is tot op zekere hoogte arbitrair. De initiatiefnemers stellen voor om de «beperkte omvang» van een kredietunie te maximeren op 3000 deelnemers en een balanstotaal van 100 mln euro. Het aantal van 3000 deelnemers is ontleend aan de uitzondering voor onderlinge waarborgmaatschappijen in het Besluit reikwijdte Wft (paragraaf 2.1.1, artikel 2). De grens van 100 mln euro is ontleend aan de vergunninggrens in de AIFM-richtlijn voor alternatieve beleggingsinstellingen. Boven deze grens lijkt een wettelijk «toezichtregime op maat» meer aangewezen.

5. De gevolgen van CRD IV en CRR

Door de Raad van Ministers van Financiën en het Europees Parlement is een akkoord bereikt inzake het Europese solvabiliteitsraamwerk voor banken en beleggingsondernemingen (CRD IV en CRR). Naast de Bazel III-eisen die zien op banken en nieuwe eisen stellen aan kapitaal en liquiditeit, zijn additionele regels afgesproken om het toezicht op banken en ook beleggingsondernemingen verder te harmoniseren. De prudentiële regels worden aangescherpt en uitgebreid en bovendien worden maatregelen geïntroduceerd ter versterking van het toezicht. Gedacht moet worden aan extra bevoegdheden voor toezichthouders, rapportageverplichtingen en regels omtrent informatiedeling. De richtlijn en de verordening beogen een versterking van de financiële soliditeit, stabiliteit en weerbaarheid van banken en beleggingsondernemingen. Voor omzetting in nationale wetgeving is een Implementatiewet richtlijn kapitaal eisen (CRD IV) opgesteld, dat naar verwachting kort na de zomer bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

De definitie van een «kredietinstelling» is in het nieuwe CRD-raamwerk strikt: «*een onderneming waarvan de werkzaamheden bestaan in het van het publiek in ontvangst nemen van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden en het verlenen van kredieten voor eigen rekening*». Over de interpretatie van het begrip «van het publiek» bestaat nog onduidelijkheid. Men zou kunnen redeneren dat coöperatieve kredietunies buiten deze definitie vallen, vanwege hun besloten karakter. Maar een dergelijke proportionele uitleg van de Europese regels in nationale wetgeving is niet mogelijk, omdat het een verordening betreft en deze een rechtstreekse werking heeft. Dit betekent dat het begrip «besloten kring» bij de implementatie van CRD IV in de Wft komt te vervallen. Hierdoor worden alle kapitaal-, regulerings- en toezichtvereisten rechtstreeks van toepassing op kredietunies. Deze eisen staan – zoals hiervoor uiteengezet – niet in verhouding tot de eenvoud van de activiteiten van kredietunies en de hoge kapitaaleisen die zij reeds stellen. Aangezien CRR per 1 januari 2014 in werking treedt, en vanaf die datum de definitie van bank zoals we die kennen wijzigt, moet voor die tijd zijn bewerkstelligd dat Nederlandse kredietunies van beperkte omvang niet onder de reikwijdte van de definitie van een bank vallen.

Diverse landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Polen en diverse Baltische staten, hebben een expliciete uitzondering voor kredietunies bedongen in CRD IV (art. 2). Dit valt te verklaren vanuit een lange historie van kredietunies in deze landen, met bijbehorende regelgeving en toezicht. Nederland kent tot op heden geen traditie van kredietunies, noch van reglementering. In de brief van 25 juni wijst de minister van Economische Zaken er op dat uitzonderingen in de CRD-richtlijn goed onderbouwd moeten worden en gebaseerd moeten zijn op een prudent regime van reglementering en toezicht. Het prille stadium waarin de ontwikkeling van kredietunies en de regelgeving verkeren, maakte het bedingen van een uitzondering tijdens de onderhandelingen over CRD volgens de minister «niet realistisch». Daarom zou volgens de minister nu op Europees niveau bezien moeten worden of een apart regime voor alternatieve financieringsvormen denkbaar zou zijn.

De indieners vrezen echter dat de zo gewenste ruimte (en duidelijkheid) voor kredietunies hierdoor te lang op zich laat wachten. Zij stellen voor om op korte termijn duidelijkheid te scheppen over de beoogde reglementering van kredietunies, en deze regels te op te nemen in de Implementatiewet richtlijn kapitaalvereisten (CRD IV) die binnenkort bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Het concept dat op internet te raadplegen valt (<http://www.internetconsultatie.nl/crd4>) bevat geen bepalingen over kredietunies. Wel worden bepalingen geschrapt die mogelijkheden bieden voor maatwerk. In de regelgeving moet daarom expliciet ruimte worden gecreëerd voor kredietunies met een beperkte omvang, langs de lijn zoals in paragraaf 4 geschetst. Parallel hieraan moet op Europees niveau worden bewerkstelligd dat Nederland voor kredietunies – in elk geval van een beperkte omvang – een lichter toezichtregime van toepassing mag verklaren.

6. Financiële consequenties Voorstel Kredietunies

Er zijn geen financiële consequenties, voor zover ze een beroep doen de overheidsbegroting. Voor zover er al financiële gevolgen zijn, zijn die positief, doordat het voorstel vraagt om voor kredietunies een lichter toezichtregime te hanteren, dan zonder dit voorstel door DNB uitgevoerd zou moeten worden.

7. Beslispunten

Om kredietunies zo snel mogelijk de gewenste ruimte in wet- en regelgeving te geven stellen de indieners het volgende voor:

1. De regering dient zich op korte termijn bij de Europese Commissie in te zetten voor een zodanige interpretatie van het begrip «publiek», dat coöperatieve kredietunies met een beperkte omvang niet als «bank» op grond van CRD worden aangemerkt. Dit dient ook expliciet in het toezichtkader van DNB te worden verankerd. In de overgangsfase dient DNB de pilotprojecten te behandelen als een «besloten kring», dan wel de betreffende kredietunies een ontheffing te verlenen van het verbod om opvorderbare gelden aan te trekken op grond van art 3:5, lid 4. Eventueel kunnen hieraan in de *Vrijstellingsregeling Wft* nadere voorwaarden worden verbonden.
2. De regering dient in EU-verband in CRD een uitzondering te bewerkstelligen voor kredietunies. Nederland dient daarbij te zetten op een landen specifieke uitzondering, die ook diverse andere lidstaten in de richtlijn hebben weten te creëren.
3. Om in CRD een uitzondering te kunnen bedingen, zal Nederland aannemelijk moeten maken dat het toezicht op kredietunies voldoende prudent geregeld is. In de Wft zal daarom een apart hoofdstuk opgenomen moeten worden betreffende de regulering van en het toezicht op kredietunies. De snelste route om dit vorm te geven is via de Implementatiewetgeving richtlijn kapitaalvereisten (CRD IV), die naar verwachting na de zomer in de Kamer wordt behandeld. De indieners zijn voornemens de kwestie aan de orde te stellen bij de parlementaire behandeling van deze wet en overwegen een amendement op het wetsvoorstel in te dienen.
4. In de wet dient expliciet te worden verankerd dat coöperatieve kredietunies niet worden aangemerkt als «bank» en er geen/beperkt toezicht plaatsvindt, zolang zij van beperkte omvang zijn. De initiatiefnemers stellen een bovengrens voor van 3000 deelnemende ondernemingen en een balanstotaal van 100 mln. Beneden die grens zou het wettelijk raamwerk moeten afzien van toezicht (vrijstelling) en daarboven moeten voorzien in een op maat gesneden toezichtregime voor kredietunies.

Van Hijum
Agnes Mulder