

Waar blijven de kredietunies? Enige kanttekeningen bij de Wet toezicht kredietunies

mr. drs. B.C. Wilton¹

In dit artikel wordt de recent in werking getreden Wet toezicht kredietunies (hierna: Wtku) besproken. Er wordt aandacht besteed aan de achtergrond van de Wtku en de kenmerken van kredietunies. Ook wordt ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de Wtku. Vervolgens worden enige kanttekeningen bij de Wtku geplaatst, met name ten aanzien van risico's voor de leden van kredietunies, prudentiële aspecten en toezichtrechtelijke waarborgen.

1. Inleiding

Alternatieve kredietverlening staat al enige tijd in de belangstelling. Traditionele kredietverlening door banken voldoet niet meer, zo wordt althans beweerd. Kredietunies zijn een vorm van alternatieve ondernemingsfinanciering. Het Nederlands regelgevend kader voor kredietunies is opgenomen in de Wet toezicht kredietunies (hierna: Wtku),² die op 1 januari dit jaar in werking is getreden. Hierna bespreek ik eerst kort de achtergrond van de Wtku. Daarna ga ik in op de kenmerken van kredietunies. Daarbij zal ik onder meer aandacht besteden aan de initiatieven die al bestonden voordat de Wtku in werking trad en de relevante omvanggrenzen voor kredietunies. Vervolgens besteed ik aandacht aan de totstandkoming van de Wtku, die zowel Nederlandse als Europese aspecten heeft. Tegen deze achtergrond beoordeel ik ten slotte de inhoud van de Wtku. Hierbij tracht ik onder meer de vraag te beantwoorden of de Wtku leidt tot adequaat toezicht op zowel vrijgestelde als vergunninghoudende kredietunies.

2. Achtergrond Wtku

De Wtku komt niet uit de lucht vallen. Sinds het uitbreken van de kredietcrisis staat de kredietverlening door banken aan (MKB-)ondernemers onder druk, onder meer door aangescherpte kapitaaleisen en conjuncturele factoren.³ Dit speelveld schept een vraag naar – en mogelijkheden voor – alternatieve kredietverlening (o.a. crowdfunding,

kredietverlening door niet-banken⁴ en MKB-obligaties).⁵ Kredietunies lijken een voor de hand liggende vorm van alternatieve kredietverlening. De omvang van alternatieve kredietverlening in Nederland is momenteel overigens nog gering: enkele tientallen miljoenen euro's, op een totaal van vele miljarden.⁶ Of dit sterk zal toenemen, en zo ja, of kredietunies hierbij een voornamelijk rol zullen vervullen, is moeilijk te voorspellen. Marktpartijen achten een marktomvang voor kredietunies van EUR 500 miljoen over enkele jaren reëel, maar deze schatting is (ook volgens de initiatiefnemers van de Wtku)⁷ hoogst onzeker.

In sommige landen (o.a. het V.K., de V.S. en Ierland) zijn kredietunies een bekend verschijnsel.⁸ Kennelijk voorzien kredietunies hier in een behoefte. Er is echter sprake van grote verschillen tussen landen onderling, onder meer in het regelgevend kader. Deze en andere factoren (zoals culturele verschillen of onbekendheid met het fenomeen kredietunie) zijn mede bepalend voor het succes van kredietunies in Nederland.

Op het moment van schrijven van deze bijdrage kwamen er nog geen kredietunies voor in het register van onder toezicht staande instellingen van DNB.⁹ DNB verwachtte eind vorig jaar dat het aan-

1. Bart Wilton is advocaat te Leiden.

2. Om verwarring met de 'oude' Wet toezicht kredietwezen (doorgaans afgekort als Wtk) te voorkomen, hanter ik de afkorting Wtku.

3. MvT bij Wtku, p. 2 en 3 (*Kamerstukken II 2014/15*, 33 949, nr. 5).

4. 'Beleggers storten zich op Nederlands MKB', *Het Financieele Dagblad*, 20 oktober 2015.

5. Zie voor een overzicht het SER-rapport 'Verbreiding en versterking financiering mkb': www.ser.nl/nl/publicaties/overige/2010-2019/2014/financiering-mkb.aspx.

6. DNB-rapport 'Scherper licht op financiële stabiliteitsrisico's van het schaduwbankwezen', in te zien via www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2015/dnb335254.jsp.

7. Nota naar aanleiding van het verslag, p. 4 (*Kamerstukken II 2014/15*, 33 949, nr. 9).

8. World council of credit unions, statistical report 2014, p. 3. In te zien via www.woccu.org/publications/stat-report.

9. www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/de-consumment-en-toezicht/registers/index.jsp.

tal vergunninghouders in 2016 zeer beperkt zou zijn.¹⁰ Het aantal vrijgestelde kredietunies wordt niet centraal bijgehouden. Het is dus niet duidelijk hoeveel marktpartijen momenteel actief zijn als kredietunie en of de Wtku tot op heden een succes is.

3. Kenmerken kredietunies

3.1. Activiteiten

Een kredietunie is een coöperatie waarvan de leden op grond van hun beroep of bedrijf zijn toegelaten tot het lidmaatschap en die haar bedrijf maakt van het bij haar leden aantrekken van opvorderbare gelden en het voor eigen rekening verrichten van kredietuitzettingen aan haar leden ten behoeve van de beroeps- of bedrijfsuitoefening van die leden.¹¹ Een kredietunie zal doorgaans worden opgericht door ondernemers uit eenzelfde branche (of van eenzelfde branchevereniging, zoals de BOVAG). Het is de verwachting dat ondernemers binnen een bepaalde branche elkaar over en weer willen helpen. Omdat men elkaar goed kent, zal er bovendien sprake zijn van onderlinge (sociale) controle en coaching. Dit wordt ook wel aangeduid met de Engelse term 'common bond'. Het gemeenschappelijke gedeelte belang van de leden zou er ook toe moeten leiden dat kredietunies weinig 'slechte' leningen verstrekken. De Wtku bepaalt overigens niets over de aard of intensiteit die de onderlinge betrokkenheid tussen de leden dient te hebben.¹² Omdat kredietunies feitelijk het bankbedrijf uitoefenen, zouden zij zonder de Wtku een bankvergunning nodig hebben. De vergunningseisen voor banken zijn erg streng en vormen voor kredietunies een onneembare hobbel. Die hobbel wordt door de Wtku (grotendeels) weggenomen.

3.2. Eigenlijke versus oneigenlijke kredietunies

In Nederland waren al voor de inwerkingtreding van de Wtku diverse entiteiten actief onder de noemer kredietunie.¹³ Hierbij was doorgaans sprake van een vorm van kredietbemiddeling. Hierbij fungeert de kredietunie als een intermediair, die het haar leden/participanten mogelijk maakt rechtstreeks geld aan (en van) elkaar te lenen. De kredietunie verricht hierbij dus niet zelf kredietuitzettingen (en heeft daarom ook geen bankvergunning nodig), maar handelt slechts als tussenpersoon.¹⁴

Voor de inwerkingtreding van de Wtku was dit kredietbemiddelingsmodel onder voorwaarden al wel mogelijk binnen de wettelijke kaders.

Daarnaast was er voor de invoering van de Wtku al sprake van enkele kredietunies, die wel voor eigen rekening kredietuitzettingen verrichtten. Hierbij werd er een structuur opgezet waarbij de kredietunie, om een bankvergunningplicht te vermijden, geen opvorderbare gelden/deposito's of andere terugbetaalbare gelden aantrok. Dat kon bijvoorbeeld worden bewerkstelligd door het uitgeven van ledencertificaten, zonder dat daarbij sprake was van een terugbetalingsverplichting door de kredietunie.¹⁵ Ook deze vorm van kredietverlening was onder voorwaarden al mogelijk binnen de destijds bestaande kaders.

Bedacht dient te worden dat bij beide varianten geen sprake was van kredietunies in de zin van de Wtku. Zij waren niet vergunningplichtig, omdat er geen sprake was van hetzij het aantrekken van opvorderbare gelden door de 'kredietunie', hetzij het voor eigen rekening verrichten van kredietuitzettingen. Dat liet onverlet dat deze 'oneigenlijke' of 'onechte'¹⁶ kredietunies vaak een nuttige rol speelden bij de kredietverlening aan hun leden/participanten. Het ligt voor de hand dat ten minste een gedeelte van de bestaande oneigenlijke kredietunies hun werkzaamheden zullen verruimen tot die van de kredietunie in de zin van de Wtku, met andere woorden: dat zij (ook) als eigenlijke kredietunie zullen gaan opereren.

3.3. Kleine, grotere en 'te grote' kredietunies

Voor de invoering van de Wtku zouden alle eigenlijke kredietunies als banken kwalificeren, omdat hun werkzaamheden bestaan uit het bij het publiek¹⁷ aantrekken van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden en het verlenen van kredieten voor eigen rekening. De Wft verbiedt het zonder vergunning uitoefenen van het bedrijf van een bank.¹⁸

Sinds de invoering van de Wtku kunnen er op (eigenlijke) kredietunies drie mogelijke regimes van toepassing zijn. In de eerste plaats bestaat onder de Wtku een vrijstelling voor 'kleine' kredietunies (maximaal balanstotaal van EUR 10 miljoen). Dergelijke kredietunies vallen niet onder enige vorm van toezicht, mits zij op hun websites, in reclame-uitingen en in documenten over hun bedrijfsac-

10. DNB Toezicht vooruitblik 2016, p. 32.

11. Art. 1:1 Wft, begrip 'kredietunie'.

12. MvT bij Wtku, p. 5 en 6 (*Kamerstukken II 2014/15*, 33 949, nr. 5).

13. Zie bijvoorbeeld www.dekredietunie.nl/kredietunies.

14. M.H.P. Claassen en J.L. Sniijders, 'De ontwikkeling van de Nederlandse kredietunie als alternatieve financieringsvorm', *Tijdschrift financiering, zekerheden en insolventiepraktijk*, nr. 5, juli 2015, p. 33-43, met name p. 35.

15. Claassen / Sniijders, t.a.p., p. 37.

16. P. Duffhues, 'Onechte kredietunie verwacht ondernemers', *Het Financieele Dagblad*, 2 mei 2015.

17. Hoewel de formulering van het begrip 'bank' in de Wft recent enigszins is gewijzigd, is de reikwijdte ervan dezelfde als voorheen. Dat betekent tevens dat het huidige woord 'publiek' dezelfde strekking heeft als de term 'buiten besloten kring' die er voordien stond. MvT bij de invoeringswet Richtlijn en Verordening Kapitaalsvereisten (*Kamerstukken II 2014/15*, 33 849, nr. 3, p. 30-31).

18. Art. 2:11 Wft.

tiviteiten vermelden dat zij niet vergunningplichtig zijn en niet onder toezicht van de AFM of DNB staan.¹⁹

In de tweede plaats voorziet de Wft in een verlicht vergunningregime voor grotere kredietunies. Het gaat hierbij om kredietunies met een maximaal balanstotaal van EUR 100 miljoen en maximaal 25.000 leden.²⁰ Het toezichtkader op grotere kredietunies is uitgewerkt in het Besluit toezicht kredietunies.²¹ Hoewel het toezichtregime voor grotere kredietunies aanmerkelijk lichter is dan voor banken, heeft dit toch wel het nodige om het lijf. Voor niet-ingewijden zal dit een aanzienlijke drempel vormen om een vergunningtraject in te gaan. Kort gezegd wordt voor het toezicht op de bedrijfsvoering van grotere kredietunies aansluiting gezocht bij de basisnormen die in het kader van het prudentieel toezicht gelden voor alle typen financiële ondernemingen.²² Vergunningplichtige kredietunies dienen te beschikken over een minimum eigen vermogen van EUR 1 miljoen.²³ Daarnaast geldt voor vergunningplichtige kredietunies in beginsel een 'ongewogen' solvabiliteitseis van 10%.²⁴ De omvang van het toetsingsvermogen (de teller van de breuk, het 'eigen vermogen') wordt berekend zonder dat – zoals bij banken het geval is – aan elk activum een afzonderlijk risicogewicht wordt toegekend.²⁵ Het toetsingsvermogen wordt vervolgens afgezet tegen de totale risicoblootstelling (de noemer van de breuk, kort gezegd: de totale activa). Sommige activa (zoals leningen die zijn gedekt door een garantie van de Nederlandse Staat) worden niet meegenomen in de berekening van de totale risicoblootstelling, hetgeen een versoepeling van de eisen inhoudt.²⁶ Daarentegen worden bepaalde 'off-balance posities' juist weer wel meegerekend.²⁷ Onder omstandigheden (namelijk wanneer meer dan 15% van het toetsingsvermogen aan één ondernemer of groep van ondernemers wordt geleend) gelden strengere voorschriften.²⁸ Bij kredietunies zal het eigen vermogen in de praktijk grotendeels bestaan uit zogenaamd tier 1-kern-kapitaal, zijnde kapitaalinstrumenten met het grootste risico-ab-

sorberende vermogen.²⁹ Het ligt voor de hand dat een kredietunie dit kapitaal van haar leden aantrekt, bijvoorbeeld door middel van de uitgifte van perpetuele ledencertificaten. Uiteraard kunnen de leden de kredietunie ook op andere wijzen van krediet voorzien, bijvoorbeeld door er geld aan uit te lenen (bijvoorbeeld in rekening-courant of in de vorm van termijndeposito's). Voorts zijn bestuurders, beleidsbepalers en interne toezichthouders van vergunningplichtige kredietunies onderworpen aan de betrouwbaarheids- respectievelijk geschiktheidstoetsingen op grond van het Besluit prudentiële regels Wft (hierna: Bpr).³⁰

Tot slot is het denkbaar dat een kredietunie een balanstotaal van meer dan EUR 100 miljoen heeft. Voor dit type kredietunies creëert de Wtku geen bijzonder wettelijk regime. Zij dienen dus te beschikken over een bankvergunning.

3.4. Overige relevante regelgeving

De Wtku creëert slechts een vrijstelling, respectievelijk verlicht vergunningregime, met betrekking tot het 'bankverbod' van art. 2:11 Wft. Kredietunies die werkzaamheden verrichten die anderszins gereguleerd zijn op grond van de Wft dienen voor die werkzaamheden afzonderlijke vergunningen te verkrijgen. Als de kredietunie bijvoorbeeld ten behoeve van haar leden beleggingsdiensten of betaaldiensten zou verlenen, kan dat vergunningplichtig zijn op grond van art. 2:96 Wft respectievelijk art. 2:3a Wft.

4. Ontstaansgeschiedenis Wtku

De Wtku heeft een vrij bijzondere historie. De wet is ontstaan als een initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamerleden Agnes Mulder en Eddy van Hijum (beiden CDA). Zij hebben het wetsvoorstel opgesteld en in beide kamers van het parlement verdedigd. In het wetgevingsproces is onder meer een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State³¹ aan de orde gekomen, dat leidde tot een gewijzigde memorie van toelichting.³² De consultatiefase van het wetsvoorstel leverde ook diverse reacties op, onder meer - tamelijk welwillende - van de AFM en DNB. Van Hijum heeft de kamer tussentijds verlaten; in januari 2015 – kort voor de parlementaire behandeling – heeft Henk Nijboer (PvdA) zijn positie als verdediger van het wetsvoorstel ingenomen.³³ Bij de behandeling in de Tweede Kamer

19. Art. 1j, 18c en 34 Vrijstellingsregeling Wft.

20. Deze grensbedragen zijn inmiddels vastgesteld en opgenomen in de Vrijstellingsregeling Wft (art. 1j, 18c en 34) en de Uitvoeringsregeling Wft (art. 20j). Deze grensbedragen zijn gelijk aan de bedragen die tijdens de parlementaire behandeling van de Wtku als 'voornemens' werden genoemd.

21. Besluit van 10 december 2015 tot wijziging van het Besluit prudentiële regels Wft, het Besluit markttoegang financiële ondernemingen Wft en het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector ter vaststelling van nadere regels voor het toezicht op kredietunies.

22. Nota van toelichting bij Besluit toezicht kredietunies, paragraaf 1 (Stb. 2015, 512) (hierna: NvT Btku).

23. Art. 48 lid 1 sub r Bpr.

24. Art. 61 Bpr.

25. Art. 60a, 61, 63, 63a en 64 Bpr.

26. Art. 61 lid 3 Bpr. Voor een gedetailleerde bespreking verwijs ik naar paragraaf 5 van de NvT Btku.

27. Art. 61 lid 2 Bpr.

28. Art. 72 lid 2 Bpr.

29. Dit betekent bijvoorbeeld dat de instrumenten een perpetueel karakter moeten hebben, de houders van de instrumenten helemaal onderaan de senioriteitsladder staan bij een eventueel faillissement en uitkering op deze instrumenten volledig discretionair zijn. NvT Btku, paragraaf 5.

30. Art. 2:54p Wft jo. art. 31l Besluit markttoegang financiële ondernemingen Wft.

31. Kamerstukken II 2014/15, 33 949, nr. 4.

32. Kamerstukken II 2014/15, 33 949, nr. 5.

33. Brief A.H. Mulder aan de voorzitter van de Tweede

zijn diverse moties ingediend; deze hebben niet tot inhoudelijke wijzigingen van het wetsvoorstel geleid. In het algemeen waren de politici zeer eensgezind bij de behandeling van het wetsvoorstel. In de Tweede Kamer is het wetsvoorstel op 24 maart 2015 met algemene stemmen aangenomen; ruim een maand later (op 28 april) werd het wetsvoorstel door de Eerste Kamer zonder stemming aangenomen.

Daarmee was de kous echter niet af. De inwerking-treding van de Wtku was namelijk afhankelijk van een uitvoeringshandeling door de Europese Commissie (hierna: EC) in overeenstemming met art. 146 van de Richtlijn kapitaalvereisten.³⁴ In beginsel kwalificeren kredietunies op grond van de Richtlijn kapitaalvereisten en de Verordening kapitaalvereisten³⁵ als vergunningplichtige kredietinstellingen (banken). De Richtlijn kapitaalvereisten onderkent het belang van kleinschalige bankactiviteiten, zoals kredietunies. In art. 2 van de Richtlijn kapitaalvereisten zijn kredietunies in zes EU-lidstaten al uitgezonderd van het toepassingsbereik van het communautaire raamwerk. Voor de inwerkingtreding van de Wtku was vereist dat Nederlandse kredietunies zouden worden toegevoegd aan deze uitzonderingsbepaling. Tijdens de behandeling van de Wtku in de Eerste Kamer op 28 april 2015 heeft de Minister van Financiën, die daar als adviseur aanwezig was, aangegeven dat hij zijn uiterste best zou doen om er zorg voor te dragen dat de EC de benodigde medewerking zou verlenen.³⁶ Hierna werd het stil: uit openbare bronnen viel niet op te maken wat de voortgang was. Desgevraagd werd mij najaar 2015 vanuit Brussel bevestigd dat de EC door de Nederlandse regering was geïnformeerd over de Wtku. Mij werd ook medegedeeld dat de EC, als onderdeel van de implementatie van het Actieplan kapitaalmarktunie,³⁷ bekeek welke veiligheidsvoorzieningen de bestaande regelgeving bevatte en dat diverse oplossingsrichtingen werden overwogen. Ondanks enig aandringen konden mij echter geen concrete mededelingen over de verwachte timing worden gedaan.

De radiostilte eindigde in december, toen in korte tijd de Regeling toezicht kredietunies,³⁸ het Besluit

toezicht kredietunies³⁹ en het besluit tot vaststelling van de inwerkingtreding van de Wtku c.a.⁴⁰ werden gepubliceerd. Ongeveer gelijktijdig informeerde de Minister van Financiën de voorzitter van de Tweede Kamer per brief⁴¹ dat de EC had aangegeven dat een snelle realisatie van een uitzondering voor Nederlandse kredietunies in de Richtlijn kapitaalvereisten niet mogelijk bleek. De Minister gaf in de brief aan dat de EC de Wtku echter steunde en geen bezwaar had tegen de implementatie van de Wtku, vooruitlopend op een aanpassing van de Richtlijn kapitaalvereisten. De Minister concludeerde hierop dat het standpunt van de EC naar zijn oordeel voldoende ruimte bood om de Wtku in werking te laten treden.

Kennelijk is er sprake geweest van 'stille diplomatie'. Uit de brief die onze Minister van Financiën op 4 december 2015 van Eurocommissaris Hill ontving⁴², maak ik op dat de EC uitvoeringshandelingen niet mag hanteren voor wijzigingen van richtlijnen. Het toevoegen van Nederland aan de lijst van art. 2 lid 5 van de Richtlijn kapitaalvereisten zou neerkomen op een wijziging van die richtlijn, en is daarom niet toegestaan. Het Europese besluitvormingsproces aangaande de Wtku komt al met al ietwat schimmig op mij over. Een formele voorwaarde voor de inwerkingtreding van de Wtku (de 'uitvoeringshandeling' van de EC) is niet vervuld. Nederland is niet toegevoegd aan de lijst van uitzonderingen in art. 2 lid 5 van de Richtlijn kapitaalvereisten. Desondanks is de Wtku in werking getreden. Nederland voldoet hiermee formeel niet aan de Richtlijn kapitaalvereisten. Voor inwoners van andere EU-Lidstaten is dit proces niet inzichtelijk. Zij zouden er ten onrechte vanuit kunnen gaan dat Nederland nog steeds geen wettelijk kader voor kredietunies heeft. Wat daar ook van zij: de Wtku is nu geldend recht, en naar verwachting zal deze bij de eerstvolgende wijziging van de Richtlijn kapitaalvereisten volledig worden ingebed in het communautaire raamwerk.⁴³

Markten, tot wijziging van de Vrijstellingsregeling Wft en de Uitvoeringsregeling Wft in verband met de invoering van een toezichtregime voor kredietunies (Regeling toezicht kredietunies), *Stcrt.* nr. 45349, 15 december 2015.

Kamer d.d. 27 januari 2015, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 949, nr. 8.

34. Richtlijn 2013/36/EU van 26 juni 2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (CRD VI).
35. Verordening (EU) Nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012.
36. *Handelingen I 2014/15*, 30.
37. ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/index_en.htm#action-plan.
38. Regeling van de Minister van Financiën van 7 december 2015, 2015-0000021207, directie Financiële

39. Besluit van 10 december 2015 tot wijziging van het Besluit prudentiële regels Wft, het Besluit markttoegang financiële ondernemingen Wft en het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector ter vaststelling van nadere regels voor het toezicht op kredietunies, *Stb.* 2015, 513.
40. Besluit van 11 december 2015 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet toezicht kredietunies en het Besluit toezicht kredietunies, *Stb.* 2015, 513.
41. Brief van de Minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer 14 december 2015 (*Kamerstukken II 2014/15*, 33 949, nr. 21).
42. Bijlage bij *Kamerstukken II 2014/15*, 33 949, nr. 21.
43. Brief van de Minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer 14 december 2015 (*Kamerstukken II 2014/15*, 33 949, nr. 21) en brief van Eurocommissaris Hill van 4 december 2015 (bijlage bij *Kamerstukken II 2014/15*, 33 949, nr. 21).

5. Kanttekeningen bij de Wtku

In deze paragraaf behandel ik de vraag of het verlichte - of zelfs geheel ontbrekende - toezicht door de AFM en DNB op kredietunies onder de Wtku gerechtvaardigd is, gelet op de risico's die kredietunies voor hun leden hebben. Daarnaast zal ik aandacht besteden aan prudentiële aspecten (de financiële soliditeit van kredietunies) en aan risico's die voortvloeien uit het gedrag van marktpartijen (en die in beginsel onderdeel uitmaken van het gedragstoezicht door de AFM).

Zoals hiervoor al aan de orde kwam kunnen op kredietunies drie toezichtniveaus van toepassing zijn, namelijk (i) het vrijgestelde regime ten aanzien van kleine kredietunies (maximaal balanstotaal van EUR 10 miljoen), (ii) het verlicht vergunningregime voor grotere kredietunies (maximaal balanstotaal van EUR 100 miljoen, maximaal 25.000 leden) en (iii) het 'bankvergunningregime' voor kredietunies met een balanstotaal van meer dan EUR 100 miljoen. Omdat kredietunies van de derde categorie banken zijn (en ook als zodanig aan toezicht zijn onderworpen), zal ik deze categorie niet apart behandelen.

Bedacht dient te worden dat de toezichtrechtelijke waarborgen van de Wtku uitsluitend gelden voor vergunninghoudende kredietunies. Bij kleine kredietunies ontbreekt onder het vrijstellingsregime elke vorm van toezicht. De enige voorwaarden voor de vrijstelling zijn immers (i) een maximaal balanstotaal van EUR 10 miljoen en (ii) het opnemen van een 'disclaimer' in communicatie met derden dat de kredietunie niet onder toezicht staat.⁴⁴ De AFM heeft de zorg geuit dat de vrijstellingsgrenzen lastig verenigbaar leken met de randvoorwaarde van onderlinge betrokkenheid. Kredietunies kunnen immers veel leden - en een aanzienlijk balanstotaal - hebben zonder vergunningplichtig te zijn. Ook gaf de AFM aan dat het als gevolg van diverse recente ontwikkelingen en incidenten niet meer vanzelfsprekend is dat zakelijke partijen voldoende in staat zijn zelf hun zorgvuldige behandeling te waarborgen.⁴⁵ Ook VNO-NCW achtte een (licht) toezichtregime voor kleinere kredietunies wenselijk.⁴⁶ Deze opmerkingen lijken mij terecht. In reactie op een suggestie van de AFM om voor vrijgestelde kredietunies aansluiting te zoeken bij de omvanggrenzen die gelden voor het uitgeven van effecten (totaal maximaal EUR 2,5 miljoen, aan maximaal 150 personen) hebben de initiatiefnemers van de Wtku echter aangegeven dat er naar hun mening sprake is van onvergelykbare grootheden, aangezien er bij kredietunies sprake is van kredietverlening voor en door ondernemers, die minder behoeven te

worden beschermd dan het brede publiek.⁴⁷ Ik heb hier mijn bedenkingen bij. In de eerste plaats denk ik dat veel kleinere MKB-ondernemers nauwelijks meer kennis van kredietverlening zullen hebben dan het brede publiek. Daarbij betogen de initiatiefnemers dat de kredietverlening zou plaatsvinden 'door tussenkomst van gereguleerde kredietunies'.⁴⁸ Bij kleinere kredietunies is er echter geen sprake van regulering; zij opereren zonder enige vorm van financieelrechtelijk overheids-toezicht. In dit toezichtsvacuüm is mismanagement of zelfs misbruik mogelijk. Naar mijn mening waren alternatieve oplossingen denkbaar geweest waarbij er wel enige mate van controle mogelijk was, maar er geen zware toezichteisen zouden gelden. Zo had aansluiting gezocht kunnen worden bij het regime voor vrijgestelde betaaldienstverleners, die - om in aanmerking te komen voor de vrijstelling - onder meer mededeling aan DNB dienen te doen van hun voornemen om betaaldiensten te gaan verlenen.⁴⁹ Daar komt bij dat de Wtku geen waarborgen creëert voor het aanwezig zijn van een 'common bond'. In de parlementaire behandeling van de Wtku is weliswaar meerdere keren aan de orde gekomen dat deze in de bedrijfsvoering van kredietunies verankerd dient te zijn, maar de wet zelf bepaalt op geen enkele manier of, en zo ja hoe dat dient te gebeuren.⁵⁰ Het is dus mogelijk dat er kredietunies zullen worden opgericht waarvan de leden elkaar niet kennen en/of weinig kennis van financiële zaken hebben.

Dan de prudentiële aspecten. Systeemrisico's lijken bij kredietunies niet aan de orde. Het is moeilijk voorstelbaar dat een kredietunie met een maximaal balanstotaal van EUR 100 miljoen de Nederlandse economie als geheel materieel nadelig kan beïnvloeden. Een kredietunie kan in tegenstelling tot een bank dus niet 'systeemrelevant' zijn.

Dat neemt niet weg dat de insolventie van een grotere kredietunie wel materieel nadelig kan uitpakken voor een bepaalde bedrijfstak of regio. Een kredietunie zal doorgaans een aanzienlijk concentratierisico lopen op het marktgebied of de branche waarin haar leden (kredietgevers en kredietnemers) actief zijn. Banken hebben doorgaans een risicomanagementsysteem voor concentratierisico's op bedrijfstakken, geografische regio's, en bepaalde activa (valuta's, grondstoffen etc.). Bij kredietunies zal zo'n systeem doorgaans niet aanwezig zijn. Volgens de initiatiefnemers van de Wtku wordt dit type risico ondervangen door de solvabiliteitseis⁵¹ van 10% voor kredietunies. Deze biedt

44. Art. 1j, 18c en 34 Vrijstellingsregeling Wft.

45. Consultatiereactie AFM bij Wtku van 7 april 2014, bijlage bij (Kamerstukken II 2014/15, 33 949, nr. 12).

46. Brief VNO-NCW in reactie op de Wtku, 10 april 2014, MvT bij Wtku, p. 9 en 10 (Kamerstukken II 2014/15, 33 949, nr. 5).

47. Brief Agnes Mulder en Nijboer van 17 maart 2015 bij consultatiereacties AFM en DNB (Kamerstukken II 2014/15, 33 949, nr. 12).

48. Brief Agnes Mulder en Nijboer van 17 maart 2015 bij consultatiereacties AFM en DNB (Kamerstukken II 2014/15, 33 949, nr. 12).

49. Art. 1a lid 1 Vrijstellingsregeling Wft.

50. O.a. MvT bij Wtku, p. 6 en 10 (Kamerstukken II 2014/15, 33 949, nr. 5), nota n.a.v. het verslag (Kamerstukken II 2014/15, 33 949, nr. 9).

51. Art. 61 lid 1 Bpr.

volgens hen '... ruimte om stevige sectorale (concentratie)verliezen op te vangen op de balans'.⁵² Ook de Minister van Financiën acht deze (ongewogen) minimum-solvabiliteitsratio 'redelijk en robuust'.⁵³ Ik ben daar niet onmiddellijk van overtuigd. Weliswaar is de ongewogen minimum-solvabiliteitsratio voor kredietunies hoog vergeleken met die van banken, maar daar staat tegenover dat de gewogen solvabiliteit van banken vaak aanmerkelijk hoger is dan 10%. De Minister van Financiën lijkt dit zelf ook te zien: hij stelt immers dat banken in vergelijking met kredietunies een gediversifieerd financieringsprofiel hebben.⁵⁴ Daar komt bij dat het goed denkbaar is dat de kredietportefeuilles van kredietunies risicovoller zullen zijn dan die van banken. Als een bank een kredietaanvraag afwijst, komt dat doorgaans doordat het risicoprofiel van de aanvrager te hoog is. Als kredietunies het aldus ontstane financieringstekort opvullen, financieren zij dus minder kredietwaardige geldnemers, en lopen zij een hoger wanbetalingsrisico.

Ook kan worden gedacht aan het concentratierisico dat een kredietunie loopt wanneer zij een substantieel deel van haar middelen aan één van haar leden heeft uitgeleend. Voor kredietunies bepaalt art. 72 Bpr dat zij, wanneer zij meer dan 15% van het in aanmerking komende toetsingsvermogen (lees: het 'gewogen' eigen vermogen van de kredietunie) aan één lid uitlenen, voor het meerdere boven deze 15% extra solvabiliteit dienen aan te houden (namelijk 20% in plaats van 10%). Hoewel dit een risicobeperkend effect heeft, sluit dit grotere posities op één lid niet uit, met alle mogelijke nadelige effecten van dien. Hierbij dient bedacht te worden dat banken een prikkel hebben om zo min mogelijk tier 1-kern-kapitaal via derden aan te trekken, omdat dit relatief kostbaar is. Voor kredietunies zal dit wellicht een minder grote rol spelen, omdat hun leden wellicht graag bereid zijn bij te dragen aan 'hun' kredietunie, en minder kritisch zullen zijn ten aanzien van het risicoprofiel van het door hen te verschaffen tier 1-kern-kapitaal.

Tot slot de regels die raken aan de bedrijfsvoering (o.a. toetsing geschiktheid en betrouwbaarheid, inrichting bedrijfsvoering). In dit kader gelden voor kredietunies dezelfde basisnormen die in het kader van het prudentieel toezicht gelden voor alle typen financiële ondernemingen. Deze lijken mij in het algemeen adequaat en goed aan te sluiten op de aard en werkzaamheden van kredietunies.

6. Conclusies

Alternatieve bronnen van ondernemersfinanciering voorzien in een maatschappelijke behoefte en vervullen in potentie een zeer nuttige rol op de fi-

nanciële markten.⁵⁵ Er zijn in Nederland al diverse initiatieven ontplooid met betrekking tot kredietunies.⁵⁶ Tegelijk vormen kredietunies geen panacee: naar verwachting zullen banken het overgrote deel van de bedrijfsfinanciering blijven verzorgen. De Wtku zal naar mijn mening niet kunnen leiden tot systeemrisico's. Hoewel er kanttekeningen te plaatsen zijn bij het toezicht op vergunninghoudende kredietunies, lijkt dit op hoofdlijnen adequaat. Wel zullen kredietunies doorgaans een concentratierisico lopen ten aanzien van de regio of branche waarin zij actief zijn. Ook mogelijke concentratierisico's op individuele leden vormen een aandachtspunt. Kredietunies zijn voor hun leden niet zonder risico's. Het is daarom van belang dat leden van kredietunies een goede inschatting maken van deze risico's, en dat zij hun medeleden en het bestuur van de kredietunie goed kennen (en waar nodig controleren). Hierbij dient men zich te realiseren dat vrijgestelde kredietunies niet onder enige vorm van toezicht door de AFM of DNB staan. Binnen het raamwerk van de Wft is het ietwat atypisch dat kleine kredietunies wel onder de reikwijdte van de Wtku vallen (en dus in beginsel vergunningplichtig zijn), maar dat er amper voorwaarden zijn verbonden aan het vrijstellingsregime. Naar mijn mening was het beter geweest als vrijgestelde kredietunies ten minste een meldplicht bij DNB zouden hebben gehad en/of aan een lichte vorm van toezicht onderworpen zouden zijn geweest. Er had bijvoorbeeld aansluiting gezocht kunnen worden bij het toezichtregime ten aanzien van vrijgestelde betaaldienstverleners. Het is te hopen dat de professionaliteit van de leden en hun 'common bond' uitglijders in de praktijk zullen voorkomen. Zo ja, dan gloort er een zonnige toekomst voor kredietunies.

52. Nota naar aanleiding van het verslag, p. 15 (*Kamerstukken II 2014/15*, 33 949, nr. 9).

53. Paragraaf 5 NvT Btku.

54. Paragraaf 5 NvT Btku.

55. Aldus (letterlijk) de consultatiereactie van de AFM bij de Wtku (bijlage bij *Kamerstukken II 2014/15*, 33 949, nr. 12).

56. Zie o.a. www.samenwerkendekredietunies.nl/overons, www.dekredietunie.nl/kredietunies.