



## Raadsvoorstel

|                    |                                            |
|--------------------|--------------------------------------------|
| Datum              | 11 mei 2026                                |
| Onderwerp          | Instellen Gemeentelijke kredietbank Zwolle |
| Versienummer       | 1                                          |
| Portefeuillehouder | Michiel van Willigen                       |

### Samenvatting

De gemeenteraad wordt voorgesteld om de gemeente Zwolle formeel aan te wijzen als gemeentelijke kredietbank en het college van burgemeester en wethouders te benoemen als uitvoerder, beheerder en toezichthouder van de taken van deze kredietbank. Hoewel Zwolle al sinds 1992 sociale kredieten verstrekt aan inwoners, ontbrak tot op heden een formeel oprichtingsbesluit van de raad, zoals voorgeschreven in de Wet op het financieel toezicht (Wft).

Met dit besluit wordt de gemeentelijke kredietbank juridisch verankerd als publieke taak, gericht op het sociaal en verantwoord verstrekken van kredieten aan inwoners die niet terechtkunnen bij reguliere financiële instellingen. Het betreft onder meer inwoners met een inkomen tot 130% van het wettelijk minimumloon of inwoners die door specifieke omstandigheden (zoals leeftijd of een BKR-registratie) worden uitgesloten van commercieel krediet.

De uitvoering vindt plaats zonder winstoogmerk en binnen de kaders van bestaande wet- en regelgeving, waaronder de Wft, Wet Fido en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Het college zal na uw besluit het *Reglement gemeentelijke kredietbank Zwolle 2026* vaststellen, waarin de nadere voorwaarden, producten en waarborgen voor zorgvuldige kredietverlening zijn vastgelegd. De oprichting heeft geen gevolgen voor de begroting en draagt bij aan het versterken van de financiële bestaanszekerheid van kwetsbare inwoners van Zwolle.

Met dit besluit wordt alles juridisch juist geregeld is maar in de uitvoering verandert er niks voor de consumenten en de inwoners.

### Financiële gevolgen

|                    |                           |
|--------------------|---------------------------|
| Betreft doel       | 213 Inkomensondersteuning |
| Begroting wijzigen | Nee                       |
| Budgetnummer       | N.v.t.                    |

### Bijlagen

- Bijlage 1 – Reglement gemeentelijke kredietbank 2026
- Bijlage 2 – NVVK Gedragscode Sociale Kredietverlening

### Openbaarheid

- ☒ Openbaar
- ☐ Geheim



Datum 11 mei 2026

**De raad wordt voorgesteld te besluiten om:**

1. de gemeente Zwolle als publiekrechtelijke rechtspersoon aan te wijzen als gemeentelijke kredietbank Zwolle;
2. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zwolle aan te wijzen als uitvoerder, beheerder en toezichthouder van de taken van de gemeentelijke kredietbank Zwolle, waarbij het college het nog door het college vast te stellen reglement gemeentelijke kredietbank Zwolle 2026 in acht neemt.



Datum 11 mei 2026

## Inleiding

De Wet op het financieel toezicht (Wft) schrijft in artikel 4:36 voor dat de raad de bevoegdheid heeft om een gemeentelijke kredietbank op te richten. Hoewel de gemeente Zwolle al sinds begin jaren '90 fungeert als kredietbank voor sociale kredieten en schuldregelingen, is in de beschikbare archieven geen formeel oprichtingsbesluit van de raad meer terug te vinden. Met dit voorstel herstellen we deze administratieve onvolkomenheid en brengen we de juridische basis in overeenstemming met de decennialange praktijk.

Voor u ligt het voorstel om de gemeente Zwolle formeel (opnieuw) aan te wijzen als gemeentelijke kredietbank. Daarbij wordt het college aangewezen als uitvoerder, beheerder en toezichthouder, waarbij het college het geactualiseerde 'Reglement Gemeentelijke Kredietbank Zwolle 2026' in acht neemt.

Continuïteit in uitvoering Het is van belang te benadrukken dat dit besluit een beleidsarme juridische vastlegging betreft. Voor de inwoners van Zwolle en de uitvoerende consultants verandert er in de praktijk niets:

- De toegang tot sociale kredieten blijft gewaarborgd voor kwetsbare inwoners (tot 130% van het WML) en degenen die buiten het reguliere bankcircuit vallen.
- De uitvoering en de gestelde voorwaarden voor kredietverlening blijven ongewijzigd.
- De actualisatie van het reglement dient enkel om de tekstuele kaders aan te laten sluiten bij huidige wetgeving en de reeds bestaande werkwijze.

Met dit besluit zorgt u ervoor dat de jarenlange inzet van de kredietbank nu ook formeel-juridisch correct is verankerd.

## Kader

- Wet financiering decentrale overheden (Fido)
- Wet op het financieel toezicht (Wft)
- Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)
- Beleidsplan financiële Bestaanszekerheid

## Beoogd effect

Het bieden van een solide juridische en maatschappelijke basis voor sociale kredietverlening in Zwolle. Hiermee wordt voorkomen dat kwetsbare inwoners worden uitgesloten van noodzakelijke financiële middelen of aangewezen raken op onverantwoorde commerciële leningen.

## Argumenten

### 1.1 *De gemeente Zwolle opereert al sinds 1992 als Kredietbank.*

Nadat u het besluit tot oprichting en aanwijzing van het college als beheerder, uitvoerder en toezichthouder hebt genomen, stelt het college het vernieuwde bankreglement vast. Dit bankreglement vervangt de gedateerde versie uit 2006, welke de eerdere versie uit 1992 verving<sup>1</sup>. De gemeente Zwolle fungeert dus al ruim 30 jaar als Stadsbank/ Kredietbank. De organisatorische structuur en de uitvoering blijven grotendeels gelijk. Het is echter wel noodzakelijk om de voorwaarden te updaten aan de hedendaagse wetgeving en beleidsontwikkelingen. Dit betreft met name een juridische update, inhoudelijk verandert er voor inwoners en consultants niets.

### 1.2 *Op basis van de Wet op het financieel toezicht (Wft, art. 4:36) is de gemeenteraad bevoegd een kredietbank op te richten.*

<sup>1</sup> Mogelijk is er nog een oudere versie maar dit kunnen we in de archieven niet terugvinden.



Datum 11 mei 2026

Met dit besluit geeft de raad invulling aan een strikt afgebakende publieke taak: het bieden van een financieel vangnet voor inwoners voor wie de commerciële markt ontoegankelijk is.

Om te voldoen aan de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) en om oneerlijke concurrentie met commerciële banken te voorkomen, opereert de kredietbank zonder winstoogmerk. De financiering door de gemeente wordt uitsluitend ingezet voor "sociaal krediet". Dit betekent dat de bank zich richt op het sociaal-maatschappelijk verantwoord verstrekken van sanerings- en sociale kredieten en het aanhouden van budgetbeheerrekeningen.

De kredietbank is er specifiek voor die inwoners die bij reguliere banken buiten de boot vallen. In lijn met landelijke richtlijnen en de evaluatie van de Wet Fido, wordt de toegang beperkt tot:

1. inwoners met een inkomen tot 130% van het wettelijk minimumloon; of
2. inwoners met een hoger inkomen die door specifieke omstandigheden (zoals een leeftijd boven de 65 jaar, een BKR-notatie of een schriftelijke afwijzing van een reguliere bank) geen toegang hebben tot commercieel krediet.

Door deze scherpe afbakening borgt de gemeente dat zij enkel optreedt waar de markt faalt. De nadere operationele regels en voorwaarden zijn vastgelegd in het "Reglement gemeentelijke kredietbank Zwolle 2026", dat ter uitvoering door het college wordt vastgesteld. Hiermee wordt een zorgvuldige uitvoering van de publieke taak gewaarborgd, passend binnen de wettelijke kaders en lokale beleidskeuzes. Dit reglement is ter informatie bijgevoegd als bijlage 1.

## *2.1 De gemeente is verplicht om een Bankreglement op te stellen om vrijgesteld te worden van de vergunningsplicht van de Autoriteit Financiële Markten.*

Hoewel de Kredietbank is vrijgesteld van de vergunningsplicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM), is zij onverkort gehouden aan strikte wettelijke kwaliteitsnormen. Om van deze specifieke uitzonderingspositie gebruik te kunnen maken, is de bank wettelijk verplicht te opereren op basis van een door het college bekrachtigd Bankreglement.

Dit reglement vormt het juridisch fundament voor de kredietverlening en borgt de volgende zaken:

- Vastlegging van wettelijke normen: In het reglement worden de materiële regels uit de Wet op het financieel toezicht (Wft), het Burgerlijk Wetboek (consumentenkrediet) en de Wet op het consumentenkrediet (Wck) verankerd. Dit waarborgt deskundigheid, betrouwbaarheid en zorgvuldige dienstverlening.
- Uitzondering voor sociale kredieten: Voor kredieten met een maatschappelijk karakter (zoals saneringskredieten) geldt een versoepeld regime (art. 1:20 Wft). Dit is van toepassing wanneer er sprake is van een lage rente of gunstigere voorwaarden dan in de commerciële markt, conform de [Gedragscode Sociale Kredietverlening van de NVVK](#).
- Toezicht op uitvoering: Daar waar de AFM de commerciële banken controleert, vervult de gemeente deze rol voor de eigen kredietbank. De focus ligt hierbij op de relatie met de inwoner: het bieden van bescherming tegen overkreditering en het garanderen van een transparant proces bij schuldbemiddeling en budgetbeheer. Door het vaststellen van dit kader voldoet de gemeente aan haar wettelijke zorgplicht zonder de noodzaak van een bancaire vergunning, mits de activiteiten strikt beperkt blijven tot de omschreven publieke taak.

## *1.3 & 2.2 Het Reglement gemeentelijke kredietbank Zwolle 2026 wordt uitgevoerd binnen de kaders van het Treasurystatuut van de gemeente Zwolle.*



Datum 11 mei 2026

Waar het Bankreglement de externe kaders voor de inwoner stelt, stelt het [Treasurystatuut](#) de kaders van de financiering van de gemeente. Voor een verantwoorde exploitatie van de Kredietbank is een naadloze afstemming tussen deze twee instrumenten noodzakelijk.

De financiering en risicobeheersing van de Kredietbank geschieden binnen de kaders van het Treasurystatuut, met specifieke aandacht voor de volgende artikelen en bevoegdheden:

- Publieke taak en doelgroep (artikel 4 lid 1 van het Treasurystatuut): Het statuut van Zwolle bepaalt dat leningen uitsluitend worden verstrekt uit hoofde van de publieke taak. De oprichting van de Kredietbank voorziet in deze taak door inwoners te bedienen die elders worden geweigerd. Conform artikel 19 van het Bankreglement worden verzoeken om leningen geweigerd als een commerciële bank deze kan verstrekken; de Kredietbank fungeert hiermee strikt als het in het statuut vereiste vangnet (het 'last resort').
- Risicobeheer (artikel 1 lid 1 en 4 van het Treasurystatuut): Voor de Kredietbank betekent dit dat de risico's op wanbetaling (kredietrisico) zo klein mogelijk worden gehouden. Op basis van de gedragscode van de NVVK voor sociale kredietverlening maakt de Kredietbank een zorgvuldige afweging over de het verstrekken van verantwoorde kredieten. Daarnaast zijn we aangesloten bij het Waarborgfonds saneringskredieten. In het onderdeel 'risico's' gaan we hier ver op in.

## **Alternatieve mogelijkheden**

### *1.1 De huidige situatie handhaven.*

De gemeente blijft dan opereren onder het huidige Bankreglement uit 2006 en de coördinatoren gaan geen Wft-cursus volgen of de bankierseed afleggen. De gemeente voldoet momenteel echter niet aan de voorwaarden van de NVVK en het Waarborgfonds (zoals Wft-opleidingen en de bankierseed). Het handhaven van de huidige situatie kan dan ook leiden tot problemen bij audits of bij aanspraak op het Waarborgfonds en dat is niet wenselijk.

### *1.2 We verstrekken enkel nog leningen via de Bijzondere Bijstand.*

Vanuit de bijzondere bijstand kan er bijstand om niet of als lening worden verstrekt. We kunnen er voor kiezen om geen sociale leningen voor schulden en duurzame gebruiksgoederen meer te verstrekken vanuit een Kredietbank maar enkel vanuit de bijzondere bijstand.

Dit is juridisch discutabel, omdat leningen voor schulden op zichzelf vaak niet als 'bijzondere omstandigheid' worden gezien. Ook hier vervalt de toegang tot het Waarborgfonds en de bijbehorende risicodekking.

### *1.3 We kunnen de uitvoering uitbesteden aan Kredietbank Nederland.*

De gemeente doet dan zelf de beoordeling, maar de feitelijke betaling en incasso worden overgedragen aan een externe partij. Dit zorgt voor ontlasting van de eigen organisatie wat betreft opleidingseisen en incassotrajecten. We hebben dan echter geen controle meer over het rentepercentage en er is weinig tot geen minder directe verbinding met de inwoner tijdens het incassotraject. Daarnaast zijn er kosten per krediet aan verbonden.

## **Communicatie**

Het effect op inwoners is nihil waardoor we met afdeling hebben afgesproken dat dit besluit niet met inwoners gecommuniceerd hoeft te worden.



Datum 11 mei 2026

Zodra het nieuwe Bankreglement is gepubliceerd, passen we alle teksten op de website en in onze brieven aan. Dit doen we omdat de namen van sommige leningen veranderen. Inwoners met een lening waarvan de naam wijzigt, ontvangen hierover persoonlijk bericht.

## Duurzaamheid

n.v.t.

## Financiën

De financiering van de Kredietbank wijkt af van reguliere gemeentelijke uitgaven. Omdat het verstrekken van sociale kredieten de kernactiviteit is, werkt de bank met een revolverend fonds. De gemeente stelt een werkkapitaal beschikbaar aan de Kredietbank. Dit kapitaal wordt door de bank uitgezet als leningen aan inwoners (de doelgroep). Deze inwoners lossen hun lening periodiek af, inclusief een beperkte rente ter dekking van de uitvoeringskosten en kapitaallasten. De ontvangen aflossingen vloeien terug in het fonds, waardoor deze middelen opnieuw kunnen worden ingezet voor nieuwe leningen. Hierdoor blijft het kapitaal binnen de organisatie circuleren.

In tegenstelling tot reguliere uitgaven blijven de verstrekte leningen als 'vorderingen' op de balans van de gemeente staan. Dit betekent dat de initiële kapitaalverstrekking wordt beschouwd als een investering in de publieke taak, en niet als een directe last voor de algemene middelen. Daarnaast wordt rente ontvangen over de verstrekte leningen.

Het werkkapitaal van de Kredietbank is dus maatschappelijk kapitaal dat behouden blijft. De financiële impact voor de gemeente beperkt zich op de lange termijn tot de kosten van de uitvoering en het afdekken van de onvermijdelijke kredietrisico's, terwijl de hoofdsom van het kapitaal steeds opnieuw wordt aangewend om inwoners uit de schulden te helpen.

## Risico's

### *Een deel van de leningen is oninbaar*

Hoewel de leningen in de basis terugkomen, is er altijd een zekere mate van oninbaarheid: Omdat de bank leningen verstrekt aan een kwetsbare doelgroep, is er een ingecalculeerd risico dat een deel van de leningen niet volledig wordt terugbetaald (bijvoorbeeld bij faillissement of overlijden).

Het deel dat oninbaar is, is echter zeer laag:

1. een sociale lening voor noodzakelijke uitgaven of schulden: Van alle afgesloten sociale leningen in 2023<sup>2</sup> was op 1-1-2026 al 80% afgelost. Op geen van de verstrekte leningen is nog niks afgelost en 35% heeft de lening zelfs al helemaal afgelost. Het financieel risico op sociale leningen is dan ook minimaal.
2. de Zwolse toekomstlening: Van alle afgesloten sociale leningen in 2023<sup>3</sup> was op 1-1-2026 al 67% afgelost. Op geen van de verstrekte leningen is nog niks afgelost en 43% heeft de lening zelfs al helemaal afgelost. Het financieel risico op de Zwolse toekomstlening is dan ook minimaal.
3. een saneringskrediet: We zijn aangesloten bij het Waarborgfonds saneringskredieten (Wsk). Het Wsk is een soort collectieve verzekering. Het neemt het risico op oninbare vorderingen over van de gemeente. Zo komen gemeenten niet voor onverwachte kosten te staan.

<sup>2</sup> In 2023 zijn er 17 sociale leningen verstrekt met een totale waarde van bijna € 45.000,-.

<sup>3</sup> In 2023 zijn er aan 35 huishoudens een Perspectieffonds, huidige naam van de Zwolse toekomstlening, verstrekt met een totale waarde van bijna € 130.000,-



Datum 11 mei 2026

### **Vervolg**

Nadat u het besluit om de publiekrechtelijke rechtspersoon gemeente Zwolle aan te wijzen als gemeentelijke kredietbank en het college aan te wijzen als beheerder, uitvoerder en toezichthouder van de gemeentelijke kredietbank hebt genomen, zal het college het Reglement gemeentelijke kredietbank Zwolle 2026 vaststellen en het oude bankreglement intrekken.

### **Openbaarheid**

Deze beslisnota en alle bijlagen zijn openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer