

Vergaderjaar 2023–2024

32 013

Toekomst financiële sector

33 532

Nationalisatie SNS REAAL

Nr. 286

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2023

Op 26 mei 2023 informeerde ik u schriftelijk over mijn voornemen om tot een richtinggevend besluit te komen over de toekomst van de Volksbank.¹ In die brief schreef ik dat ik voornemens ben om de Tweede Kamer in twee stappen mee te nemen bij het richtinggevende besluit over de toekomst van de Volksbank. Ten eerste door een analyse te doen van eventueel onvoldoende geborgde publieke belangen in de financiële sector, de wijze waarop die belangen geborgd kunnen worden en een tussenconclusie te nemen of de Volksbank op basis van die analyse een rol kan hebben bij de borging van die belangen. Vervolgens zal ik een nadere analyse – mede op basis van de tussenconclusie – van toekomst-opties van de Volksbank uitvoeren die zal worden afgesloten met een richtinggevend besluit.

Na mijn brief van 26 mei 2023 (Kamerstukken 32 013 en 33 532, nr. 283) is het kabinet demissionair geworden. Ik vind het daarom aan een volgend kabinet om het richtinggevend besluit over de Volksbank te nemen. Deze brief kunt u zien als een tussenstap. Ik informeer uw Kamer over de uitkomst van de eerste stap, zonder daarbij onomkeerbare stappen te zetten. Een nieuw kabinet kan deze analyse als startpunt nemen, om voortvarend aan de slag te gaan met het richtinggevend besluit.

De huidige eerste analyse bevat de volgende onderdelen:

- i. Inventarisatie van eventueel onvoldoende geborgde publieke belangen in de financiële sector;
- ii. De wijze waarop gewerkt wordt aan het borgen van die belangen, waarbij het uitgangspunt is borging door de sector zelf of via wet- en regelgeving; en
- iii. Tussenconclusie van het richtinggevende besluit of de Volksbank op basis van die analyse een rol kan hebben bij de borging van die belangen.

¹ Kamerstukken 32 013 en 33 532, nr. 283.

Hieronder licht ik de drie onderdelen van de analyse nader toe. Een breder overzicht van mijn analyse heb ik als aparte bijlage bij deze brief opgenomen.

i. Inventarisatie eventueel onvoldoende geborgde publieke belangen

De analyse richt zich op de toegankelijkheid van contant geld, giraal betalingsverkeer, fysieke dienstverlening en de basisdiensten in Caribisch Nederland.² Daarnaast wordt ingegaan op voldoende toegang tot kredietverlening voor het MKB, de financiering van de duurzame transitie en veilig sparen. Zoals eerder aangegeven in mijn brief van 26 mei 2023, zijn deze belangen reeds onderdeel van verschillende lopende onderzoekstrajecten en de ervaringen daaruit zijn daarom bij de analyse betrokken.³

In de bijlage bij deze brief wordt kort aangegeven waarom de geïdentificeerde onderwerpen als publiek belang kwalificeren, en waarom er redenen zijn om aan te nemen dat borging van deze belangen op dit moment mogelijk onder druk staat.

ii. Wijze van borging van geïnterpreteerde publieke belangen

Banken vervullen een belangrijke publieke rol en hebben op talloze manieren invloed op onze samenleving. Het is essentieel dat banken op een goede wijze invulling (kunnen) geven aan hun kernfuncties en dat zij zich bewust zijn van hun maatschappelijke rol en taak. Er ligt tegelijkertijd ook een taak voor de overheid om de juiste voorwaarden te creëren waarmee banken adequaat in deze kernfuncties kunnen voorzien en om toezichthouders in staat te stellen naleving te waarborgen. Mijn ministerie ontwikkelt daartoe – indien nodig – beleid en regelgeving.

Ik monitor voortdurend of en hoe publieke belangen onder druk (dreigen te) komen te staan en of additioneel overheidsingrijpen vereist is, waarbij het gebruikelijk is om primair te kijken naar sectorbrede oplossingen.⁴

Hierbij kan worden gedacht aan het stimuleren van zelfregulering, het maken van afspraken met de sector of aan wet- en regelgeving. Dit is geen kwestie van incidentele interventie maar een voortdurend proces waarbij ik, samen met de toezichthouders en andere publieke en private stakeholders, bezie welke acties nodig zijn om de publieke belangen van de financiële sector te kunnen borgen.

Hieronder geef ik kort per publiek belang waar op dit moment dergelijke vragen spelen en wat de uitkomst van mijn analyse is. Op basis van mijn analyse voorzie ik dat (voorlopig) alle geïdentificeerde publieke belangen (in de toekomst) voldoende kunnen worden geborgd door middel van de bestaande en toekomstige sectorbrede oplossingen. Deze mogelijke oplossingen schets ik hieronder per publiek belang. In de bijlage wordt verder uitgewerkt welke oplossingen in algemene zin worden overwogen om het belang te borgen en, indien van toepassing, welke concrete initiatieven op dit moment al lopen om tot een oplossing te komen. Ook geef ik per publiek belang aan of het noodzakelijk is dat een individuele financiële instelling een rol heeft in de borging van dat belang.

² In mijn brief van 26 mei 2023 heb ik uw Kamer geïnformeerd over welke publieke belangen ik wil betrekken in dit proces en heb ik uw Kamer de gelegenheid gegeven om zelf potentiële publieke belangen aan te dragen om mee te nemen in de analyse. Sindsdien zijn er geen andere potentiële belangen aangedragen.

³ Zie ook mijn beleidsagenda financiële sector voor doelen en acties op deze beleidsterreinen; Kamerstuk 32 013, nr. 258.

⁴ Conform de Nota Deelnemingenbeleid 2022 (bijlage bij Kamerstuk 28 165, nr. 370). Het uitgangspunt is altijd dat publieke belangen in een concurrerende sector, zoals de financiële markten, het beste kunnen worden geborgd door middel van maatregelen voor de gehele sector. Dan zijn de «spelregels» voor alle financiële instellingen gelijk.

Borging van de chartale infrastructuur en dienstverlening

Contant geld vervult verschillende maatschappelijke functies waaronder het faciliteren van de toegankelijkheid en inclusiviteit van het betalingsverkeer. Er zijn vrijwillige afspraken tussen banken, consumentenorganisaties en vertegenwoordigers van toonbankinstellingen in het Convenant Contant Geld om beschikbaarheid, bereikbaarheid en betaalbaarheid van contant geld te borgen.⁵ Ook wordt gewerkt aan een wetsvoorstel dat een kader biedt waarin banken worden verplicht om zorg te dragen voor een chartale basisinfrastructuur en een goede en betaalbare chartale dienstverlening.⁶

Toegankelijk giraal betalingsverkeer

De afgelopen jaren zijn er signalen van groepen klanten die problemen ervaren met toegang tot het betalingsverkeer, specifiek met het openen of behouden van een betaalrekening. Ik ben in gesprek met sectoren, banken en toezichthouders om problemen scherp te krijgen en oplossingen te formuleren en implementeren.⁷ Daarnaast wordt voor zakelijke cliënten voor wie deze oplossingen onvoldoende blijken te zijn de introductie van een basisbetaalrekening in overweging genomen.

Fysieke dienstverlening

Als gevolg van de toenemende digitalisering van bankdiensten is de beschikbaarheid en bereikbaarheid van fysieke dienstverlening bij bankdiensten afgenomen. In mei 2021 is een Actieplan Toegankelijk Betalingsverkeer opgesteld en uitgevoerd door de banken in samenwerking met DNB en maatschappelijke organisaties uit het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB).⁸ In januari 2023 hebben de banken een versterkt commitment uitgesproken om de toegankelijkheid van het betalingsverkeer te verbeteren. Indien de samenwerking in het MOB niet toereikend is, kan worden overwogen om gebruik te maken van andere sectorbrede maatregelen, bijvoorbeeld via een subsidie of door regulering.

Bancaire dienstverlening in Caribisch Nederland

Door de beperkte omvang van de markt in Caribisch Nederland is er sprake van beperkte bancaire dienstverlening, met name op Saba en in mindere mate op Sint-Eustatius. Op dit moment verken ik de mogelijkheden om de bancaire dienstverlening op Saba te verbeteren door een instelling aan te wijzen om afgesproken bancaire diensten te verlenen die zonder vergoeding niet rendabel zouden zijn.⁹ Een Nederlandse staatsbank in Caribisch Nederland ligt evenwel niet voor de hand gezien de aard en het karakter van de lokale markt. Hierbij valt te denken aan het gebruik aldaar van de Amerikaanse dollar als betaalmiddel en de beperkte omvang van de markt. Een nieuwe toetredster zou bovendien kunnen leiden tot het vertrek van de huidige spelers op de markt.

⁵ Kamerstuk 27 863, nr. 100.

⁶ Kamerstuk 27 863, nr. 137.

⁷ Kamerstuk 31 477, nrs. 80 en 90.

⁸ Resultaten van de MOB-vergadering 20 mei 2021, te raadplegen via: Resultaten MOB-vergadering 20 mei 2021 (dnb.nl).

⁹ Kamerstuk 36 410 IV, nr. 4.

Volgende toegang tot zakelijke kredietverlening voor het MKB draagt bij aan innovatie, werkgelegenheid en groei van de Nederlandse economie. Er bestaan reeds verschillende publieke instrumenten om het financieringsaanbod voor MKB-ondernemingen te stimuleren en in de strategie voor een sterke financieringsmarkt voor het MKB staan acties beschreven.¹⁰ Met het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bedrijfsfinanciering wordt momenteel onderzocht of er sprake is van marktfalen binnen het huidige bedrijfsfinancieringsbeleid en wordt aandacht besteed aan de positie van kredietinstellingen hierin.

Naast bovengenoemde binnenlandse initiatieven zet het kabinet in Europese context in op gerichte acties in het kader van de verdieping van de kapitaalmarktunie, om bijvoorbeeld marktfinancieringsvormen ten behoeve van het MKB te bevorderen.¹¹

Financiering van duurzame transitie

Voor de duurzame transitie is het essentieel dat private kapitaalstromen vergroenen en dat duurzaamheidsrisico's worden afgebouwd. Nederlandse financiële instellingen hebben zich vrijwillig gecommitteerd aan rapportage over duurzaamheidsstandaarden. In Europa wordt op verschillende terreinen gewerkt aan wetgeving.¹² In dit kader wordt ook de wenselijkheid en toegevoegde waarde van eventuele nationale wetgeving verkend.¹³ Deze dient gedeeltelijk nog geïmplementeerd te worden en kan op veel aspecten nog ambitieuzer worden gemaakt. Daarnaast bestaan er in Nederland verschillende instellingen en fondsen om duurzame investeringen te faciliteren.

Veilig sparen

Het is van belang dat burgers en bedrijven veilig kunnen sparen. Het belang van veilig sparen wordt onder meer gewaarborgd door middel van het depositogarantiestelsel, dat deposito's tot EUR 100.000,- beschermt. Ook zijn er sinds de oprichting van de Europese bankenunie veel stappen gezet om het toezicht op banken te versterken, alsook om raamwerken op te richten om falende banken ordentelijk te kunnen afwikkelen. Deze maatregelen dragen bij aan de mogelijkheid om veilig te kunnen sparen. Mede op verzoek van de Tweede Kamer loopt er een onderzoek naar mogelijkheden om de bancaire sector nog weerbaarder te maken, waarbij onder andere de toegevoegde waarde van een (eventueel nieuw op te richten) veilige publieke spaarbank en een mogelijke rol van de Volksbank wordt onderzocht.¹⁴ Over de uitkomsten van dit onderzoek zal de Tweede Kamer begin volgend jaar worden geïnformeerd.

¹⁰ Kamerstuk 32 637, nr. 578.

¹¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2953.

¹² Voorbeelden hiervan zijn de richtlijn en verordening kapitaalvereisten (CRR/CRD) en de EU-richtlijn duurzaamheidsrapportering (CSRD).

¹³ Beleidsagenda voor duurzame financiering: Kamerstuk, 33 043, nr. 108; Kamerstukken 32 013 en 32 813, nr. 281.

¹⁴ Ook conform de motie van de leden Grinwis en Slootweg over scenario's uitwerken voor uitbreiding van het Nederlandse bankenlandschap met een depositobank. Kamerstuk 32 013, nr. 269.

iii. Tussenconclusie: geen rol weggelegd voor specifiek de Volksbank in de borging van publieke belangen

De eerste conclusie van mijn analyse is dat er publieke belangen in de financiële sector zijn die momenteel beter kunnen worden geborgd of meer aandacht behoeven. Daarnaast concludeer ik dat het wenselijk en haalbaar is om deze belangen nader te borgen via sectorbrede instrumenten, zij het door zelfregulering, afspraken met de sector of concrete (aankomende) wet- en regelgeving.

Voor alle geïdentificeerde belangen geldt de afzonderlijke tussenconclusie dat een staatsbank niet vereist is voor het borgen van dat publieke belang. In sommige gevallen geven de knelpunten nog geen aanleiding tot ingrijpen. Voor andere publieke belangen geldt dat de oplossingsrichting reeds wordt gezocht in samenwerking met de sector, of in wet- en regelgeving. Het publieke belang van veilig sparen is voldoende geborgd, maar er loopt nog een onderzoek naar (onder meer) de eventuele toegevoegde waarde van een (eventueel nieuw op te richten) veilige publieke spaarbank en een mogelijke rol voor de Volksbank hierbij.

Mijn conclusie is dat er voor de borging van de geïdentificeerde publieke belangen (voorlopig) geen noodzaak is voor het houden van een staatsdeelneming in een individuele financiële instelling. Borging van de belangen kan – kortgezegd – op effectieve wijze plaatsvinden via minder verregaande (overheids-)instrumenten. Dat betekent dat ik vanuit dat perspectief ook geen reden zie om de Volksbank als permanente staatsdeelneming te behouden. Ik ga hierover graag met de Kamer in overleg, maar ben voornemens een besluit hierover aan een nieuw kabinet te laten.

Dat neemt uiteraard niet weg dat de Volksbank als speler binnen de financiële sector als geheel een rol zal vervullen in de borging van publieke belangen. Ook blijft het mogelijk voor de Volksbank om haar rol als maatschappelijk georiënteerde bank te vervullen, ongeacht of de bank een staatsdeelneming is. Die maatschappelijke identiteit zou bijvoorbeeld in de *governance* van de bank kunnen worden verankerd. Enkele mogelijke governancemodellen zijn reeds onderzocht en in het kader van de verkenning toekomstopties in de zomer van 2021 met uw Kamer gedeeld.¹⁵ Een voorbeeld hiervan is het geven van inspraak over de onderneming aan diverse stakeholders, bijvoorbeeld klanten of werknemers. In hoeverre het invoeren van specifieke governancemodellen wenselijk en haalbaar is, zal aan de orde komen in de tweede fase van het richtinggevende besluit over toekomstopties van de Volksbank.

Vervolgproces

Zoals aangekondigd in mijn brief van 26 mei 2023, ga ik graag met uw Kamer in gesprek over deze analyse. Gelijktijdig zal ik, conform het proces geschetst in die brief, starten met de nadere analyse van welke toekomstopties en/of governancemodellen geen realistisch toekomstscenario voor de Volksbank zijn. Hierbij betrek ik vervolgens ook de uitkomst van het overleg met de Kamer over deze analyse naar de publieke belangen.

¹⁵ Kamerstuk 33 532, nr. 91.

Naar verwachting zal ik de tweede analyse met u delen in het voorjaar van 2024, waarbij het aan een volgend kabinet is om vervolgens het richtinggevende besluit te nemen.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag