

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 2029

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2024

Op 19 maart jl. heb ik uw Kamer het ambtelijke rapport «Beleidsrichtingen voor een weerbare bankensector» toegezonden.¹ Met deze brief geef ik mijn appreciatie van het rapport.

Allereerst zal ik kort ingaan op de status en het belang van dit rapport. Vervolgens zal ik reflecteren op de analyse in het rapport. Daarna zal ik reageren op de beleidsopties. Als laatste zal ik kort ingaan op de motie van de leden Grinwis en Slootweg met het verzoek om uit te werken hoe het Nederlandse bankenlandschap kan worden uitgebreid met een depositobank.²

Het rapport geeft een duidelijk overzicht van de aandachtspunten met betrekking tot de financiële weerbaarheid van banken en de beleidsopties om die weerbaarheid verder te versterken. Het is aan een volgend kabinet om te wegen of en welke fundamentele keuzes daarvoor nodig zijn. Ik zie mogelijkheden om met enkele beleidsopties direct aan de slag te gaan. Gezien de demissionaire status van dit kabinet zijn dat beleidsopties die in lijn zijn met de huidige Nederlandse inzet.

Status en belang rapport

Het rapport «Beleidsrichtingen voor een weerbare bankensector» is het eindresultaat van een onafhankelijk ambtelijk onderzoek naar de weerbaarheid van banken. Dit onderzoek is gestart naar aanleiding van de toezegging van mijn voorganger aan uw Kamer in het verslag van de Eurogroep en Ecofinraad van 13 en 14 juli 2023.³ In deze periode had uw Kamer veel aandacht voor de financiële weerbaarheid van banken, als gevolg van de onrust in de wereldwijde bankensector als gevolg van de problemen bij Amerikaanse en Zwitserse banken. In het rapport wordt

¹ Kamerstuk II 2023/2024, 21 501-07, nr. 2022.

² Kamerstuk II 2022/2023, 32 013, nr. 265.

³ Kamerstuk II 2022/2023, 21 501-07, nr. 1969.

deze onrust in de bankensector geanalyseerd. Daarnaast worden mogelijke beleidsopties verkend om de financiële weerbaarheid van banken verder te versterken in internationaal verband.

Het rapport bevat geen advies over welke beleidsopties een volgend kabinet zou moeten opvolgen, maar beschrijft de potentiële effecten van beleidsopties op verschillende aspecten, zoals financiële stabiliteit, economie en concurrentievermogen. In het rapport wordt een deel van de beleidsopties gecategoriseerd in beleidsrichtingen. Deze beleidsrichtingen bevatten maatregelen die een gedeeld beleidsdoel nastreven. Daarmee geven de beleidsrichtingen handvatten om tot een coherent en consistent beleid te komen. De basisrichting is een keuze voor een stap extra in de versterking van de weerbaarheid van banken en ligt in lijn met het huidige Nederlandse beleid. Daarenboven kan een volgend kabinet meer fundamenteel keuzes maken over de financiële weerbaarheid van de bankensector, bijvoorbeeld door het verder *ex ante* of *ex post* beperken van risico's bij banken, met respectievelijk de beleidsrichtingen «betere buffers» en «versterking herstel en afwikkeling». Daarnaast is er een beleidsrichting die is gericht op het faciliteren van concurrentie en diversiteit in de financiële sector: «aandacht voor marktstructuur». De keuze om een beleidsoptie in te voeren of onderdeel te maken van de Nederlandse inzet in Europese en internationale beleidsdiscussies is een politieke keuze die een zorgvuldige afweging van de voor- en nadelen en implicaties vergt.

Het is van belang om te noemen dat veel regelgeving voor de bankensector voortkomt uit mondiale standaarden, die vervolgens in EU-verband verder worden uitgewerkt en in wetgeving vastgelegd. Dit rapport draagt bij aan het bepalen van de toekomstige Nederlandse inzet in de mondiale en Europese beleidsdiscussies over die internationale standaarden en Europese wetgeving, die ook proactief uitgedragen zou kunnen worden.

Weerbaarheid bankensector

De weerbaarheid van de bankensector is van maatschappelijk belang omdat banken een belangrijke rol in de economie en maatschappij vervullen. Zo zorgen banken er onder meer voor dat mensen veilig kunnen betalen en sparen, verstrekken zij bedrijfsleningen en hypotheekleningen, spelen ze een grote rol in het financieren van transitie en zijn ze een belangrijke schakel in het monetaire beleid. Om hun economische functies goed te kunnen vervullen moeten banken stabiel, innovatief en winstgevend opereren. Dat betekent dat we, beleidsmakers en banken samen, oog moeten hebben voor de weerbaarheid van banken, hun innovatie- en concurrentievermogen en het gelijke speelveld in Europa. Door de belangrijke economische functies die banken vervullen is er ook een risico dat overheden moeten ingrijpen als banken in de problemen komen, met name bij systeembanken. Het bewaken van de weerbaarheid van banken is daarom ook van belang voor het beperken van publieke risico's. De impact van mogelijke beleidsopties om de weerbaarheid van banken te versterken wordt in het rapport dan ook beoordeeld op de financiële stabiliteit, de reële economie, het concurrentievermogen en de publieke risico's en kosten van die opties. Ik vind het verstandig dat deze factoren in het rapport worden beschreven. Dit zijn allemaal aspecten die zorgvuldig afgewogen dienen te worden bij mogelijke nieuwe maatregelen. De fiches met beleidsopties in de bijlage van het rapport bevatten een uitgebreide beschrijving wat de potentiële effecten zijn van beleids-opties op deze factoren.

Het rapport schetst een voor mij herkenbaar beeld van de onrust in de bankensector in maart 2023, waarbij er in de VS en Zwitserland

problemen ontstonden bij verschillende banken. De situatie bij de Amerikaanse en Zwitserse probleebanken was niet direct vergelijkbaar met de situatie in Nederland of het eurogebied, o.a. qua regelgevend kader. Bovendien hebben de banken in Nederland en de EU deze onrust goed doorstaan. Dit neemt niet weg dat er lessen te leren zijn uit de gebeurtenissen in de VS en Zwitserland die ook relevant zijn voor de Europese bankensector. Er blijven inherente kwetsbaarheden bij banken bestaan en er zijn nieuwe ontwikkelingen die aandacht behoeven, zoals het risico op snellere uitstroom van deposito's door digitalisering en sociale media. Ook is er een blijvend risico dat de overheid moet ingrijpen en is regelgeving complex geworden. Ik onderschrijf de gesignaleerde aandachtspunten in de analyse in het rapport dan ook.

Deze gesignaleerde aandachtspunten zijn ook voor de Nederlandse bankensector relevant, maar het rapport laat wel zien dat Nederlandse banken er financieel relatief goed voor staan. De gemiddelde (risicogewogen) kernkapitaal- en (ongewogen) leverageratio's van Nederlandse banken liggen ruim boven de huidige minimumeisen en zijn gelijk aan het Europees gemiddelde. Hetzelfde geldt voor de liquiditeitsratio's van Nederlandse banken. De goede financiële weerbaarheid van Nederlandse banken blijkt ook uit de stresstesten van de Europese Bankautoriteit (EBA) en De Nederlandsche Bank (DNB). Het IMF komt in het in 2023 uitgevoerde *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) tot een vergelijkbare conclusie. Wel is er sprake van specifieke (systeem)risico's in de Nederlandse bankensector door de relatief grote omvang, de hoge marktconcentratie, en de grote hypotheekschuld op de bankbalansen, die banken kwetsbaarder maken voor economische schokken. DNB heeft daar als macroprudentiële autoriteit ook specifieke aandacht voor en beleidsinstrumenten op ingezet.

Appreciatie beleidsopties

Het rapport geeft mijns inziens aanleiding om met een aantal beleidsopties aan de slag te gaan. Gezien de demissionaire status van het kabinet licht ik de beleidsopties uit die in het verlengde liggen van het huidige Nederlandse beleid en daarmee aanvullend bijdragen aan een sterkere bankensector. Daarnaast zie ik bij deze maatregelen mogelijkheden om daar op korte termijn stappen op te zetten, zoals het agenderen van een onderwerp in Europa. Ik zal onderstaande beleidsthema's opbrengen in discussies in Ecofin-verband en de Financial Stability Board (FSB). Vervolganalyse en een verkenning van mogelijke beleidsopties van deze onderwerpen staan ook op de agenda in Bazel.

Een versterking van liquiditeitseisen: Uit de analyse in het rapport, mede gebaseerd op internationale evaluaties, blijkt duidelijk dat liquiditeitsrisico's urgenter zijn geworden, mede door de voortschrijdende digitalisering. Zo kunnen ongedekte deposito's met grote snelheid uitstromen en kan marktonrust zich sneller verspreiden. Dit onderwerp heeft ook al aandacht in internationale beleidsdiscussies. Gebruikmakend van de lessen van de onrust in maart 2023 wil ik internationaal en Europees pleiten voor scherpere liquiditeitseisen.

Een getrouwe implementatie van de Bazelstandaarden: In de EU is een akkoord bereikt over de implementatie van de Bazelstandaarden, dat momenteel wordt gefinaliseerd. In dit akkoord is ook een lidstaatoptie opgenomen die het mogelijk maakt om voor hypotheeklen af te wijken van die mondiale standaarden. Mijn inzet is om dit niet te doen, zoals ik uitgebreider toelicht in de u gelijktijdig toegezonden brief over de «voorgenomen uitoefening lidstaatopties verordening kapitaalvereisten

(CRR3)». Verder blijft Nederland staan voor getrouwe implementatie van deze mondiale standaarden in Europa.

Herziening macroprudentieel raamwerk: Ik zal in de EU pleiten om de langverwachte herziening van het Europese macroprudentiële raamwerk door te zetten. Deze tot nu toe uitgestelde herziening biedt een mogelijkheid om het raamwerk van macrobuffers van banken voor systeemrisico's, zoals *too-big-to-fail* problematiek, te verbeteren. Daarbij zal ik inzetten op meer harmonisatie van de nationale toepassing van macroprudentiële buffers door de nationale macroprudentiële autoriteiten. De herziening moet daarbij leiden tot een groter schokabsorptievermogen bij grote banken, minder complexiteit en een gelijk spelveld in de EU.

Pleiten voor evaluatie van het raamwerk voor AT1-kapitaal: In internationale beleidsdiscussies steun ik additioneel onderzoek naar de effectiviteit en complexiteit van AT1-kapitaal, zoals eerder in Bazel-rapporten verkend is. Het rapport schetst terecht dat de gebeurtenissen in maart 2023 bij Credit Suisse aantonen dat er onduidelijkheid is over de vormgeving van dit ingewikkelde instrument, vaak bekend als *contingent convertibles* (coco's). Dit is een specifiek soort obligaties die kunnen worden omgezet in aandelen of worden afgeschreven als een bank in de problemen komt. Het rapport wijst op mogelijke verbeteringen van de aan dit type instrument gestelde eisen. Tegelijkertijd is zorgvuldigheid en aandacht voor de bestaande AT1-markt nodig, alsmede de rol die AT1 in het Bazelse kapitaalraamwerk vervult. Nader onderzoek op dit terrein is nodig voordat er concretere conclusies kunnen worden getrokken en stappen kunnen worden gezet.

Het versterken van de bankenunie: Zoals bekend is de Europese bankenunie nog niet voltooid. Uit dit rapport blijkt wederom dat het voltooiën van de bankenunie bijdraagt aan de financiële stabiliteit. Daarbij gaat het niet alleen om het oprichten van een Europees depositogarantiestelsel (EDIS) maar ook om het verder reduceren van risico's op bankbalansen, met name de risico's van hoge concentraties aan staatsobligaties. Doordat het vernieuwde ESM-verdrag niet in werking is getreden is er recent ook weer discussie over de ESM-achtervang van het gemeenschappelijk resolutiefonds (SRF) en het daaraan verwante vraagstuk over liquiditeit in resolutie. Ik zie nog steeds het belang van een publieke achtervang voor het SRF om te zorgen dat er voldoende middelen beschikbaar is om een bank in resolutie te nemen, mocht dit nodig zijn. Daarbij wordt in het rapport ook weer benadrukt dat er een noodzaak is om te voorzien in de grote liquiditeitsvraag van een bank in de periode na resolutie (dus nadat een omgevallen bank een doorstart heeft gemaakt). Dit is een bekend vraagstuk, maar ligt al een tijd stil. Ik ga in de EU oproepen om de discussie hierover te hervatten. Daarnaast blijft het onze staande inzet dat invoering van een EDIS hand in hand moet gaan met de invoering van kapitaaleisen voor geconcentreerde posities staatsobligaties.

Het versterken van de Europese kapitaalmarktunie: In de EU zet ik me in voor verdere stappen om de Europese kapitaalmarktunie te versterken. Ik ondersteun sterkere diversificatie van het financieringslandschap in de EU. Hieraan gerelateerd pleit ik ook voor adequate regulering van niet-bancaire financiële intermediairs om verschuiving van materiële risico's van de bancaire naar niet-bancaire financiering te voorkomen.

Daarnaast wijst het rapport op het belang van de marktstructuur en voldoende diversiteit en concurrentie in de bankensector. Dit raakt onder meer aan het lopende onderzoek van de ACM naar de markt voor

spaarrente. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen input zijn voor de verkenning van verdere beleidsmaatregelen. Daarna zal ik kijken naar de wenselijkheid van verder onderzoek naar de mogelijkheid om het mededingingsbeleid in de bankensector te versterken, ook in Europese context.

Voor alle genoemde beleidsopties geldt dat deze niet onder de nationale bevoegdheid vallen. Het is belangrijk om eventuele stappen op deze beleidsopties gecoördineerd te doen binnen de EU. Alleen daarmee zorgen we ervoor dat de hele Europese bankensector weerbaarder wordt – wat voor Nederland van groot belang is aangezien wij ook blootstaan aan risico's (bij banken) in andere EU-landen – en daarnaast wordt daarmee het gelijke speelveld behouden of versterkt. Om dit voor elkaar te krijgen is het van belang om dit geluid te laten horen in de EU en hier als Nederland consistent op in te blijven zetten.

Motie Grinwis/Slootweg

Als laatste wil ik nog stilstaan bij de Motie van de leden Grinwis en Slootweg waarin de regering wordt verzocht «*uit te werken hoe het Nederlandse bankenlandschap uitgebreid zou kunnen worden met een depositobank in publieke dan wel in private handen, en te bezien welke rol hierin mogelijk kan zijn weggelegd voor de Volksbank.*»⁴ Allereerst ga ik in op de analyse uit het rapport van een publieke depositobank als aanvulling op het huidige bankenlandschap. Daarna zal ik reflecteren op de positie van de Volksbank.

In bijgaand rapport is de optie van een publieke depositobank in het huidige bancaire landschap onderzocht. Het beoogde doel van een publieke depositobank is dat het een publiek alternatief biedt aan burgers en bedrijven om veilig te sparen en concurreert met commerciële banken op de spaarmarkt. In het huidige bancaire landschap met het depositogarantiestelsel is spaargeld al veilig tot € 100.000 per deposant per bank. Wat betreft haar bedrijfsvoering moet een publieke depositobank aan alle geldende eisen voldoen voor (commerciële) banken en rendabel kunnen opereren zonder staatsteun. Enerzijds is het lastig voor een depositobank om structureel met commerciële banken te concurreren om deposito's, omdat spaarrentes bij private banken hoger kunnen liggen door de risicovollere investeringen die ze doen. Anderzijds kan een publieke bank wel met een beperktere rendementsdoelstelling opereren, waardoor rentevergoedingen hoger kunnen liggen.

Uit de brief van mijn voorganger van 27 oktober 2023 bleek dat er geen specifieke rol voor de Volksbank is weggelegd bij de borging van publieke belangen en dat er dus geen aanleiding was om de Volksbank als permanente staatsdeelneming te houden. Volgend uit bovenstaande analyse zie ik ook geen rol voor de Volksbank als publieke depositobank. Naast onduidelijkheid over de meerwaarde van een publieke depositobank, is het huidige bedrijfsmodel van de Volksbank wezenlijk anders en niet passend bij een publieke depositobank. Hiermee beschouw ik de motie van de leden Grinwis en Slootweg als afgedaan.

Zoals aangekondigd ben ik voornemens om voor de zomer de tweede analyse, welke toekomstopties geen realistisch toekomstscenario voor de

⁴ Kamerstuk II 2022/2023, 32 013, nr. 265.

Volksbank zijn, met uw Kamer te delen. Hierbij zal ik geen onomkeerbare stappen zetten en laat ik het aan een volgend kabinet om daadwerkelijk het richtinggevend besluit te nemen.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg