
Vergaderjaar 2020–2021

34 300

Nota over de toestand van 's Rijks financiën

AL

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2021

Onlangs heb ik de voortgangsrapportage van NLFI over de Volksbank en de verkenning naar de toekomstopties voor de Volksbank aan de Tweede Kamer aangeboden. Conform toezegging T02187 vindt u bijgevoegd een afschrift van mijn brief aan de Tweede Kamer.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2021

In november 2019 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de derde voortgangsrapportage van NLFI over de Volksbank.¹ Middels deze brief informeer ik u over de meest recente voortgangsrapportage van NLFI. Deze treft u aan als eerste bijlage bij deze brief.

In de genoemde brief en in het daaropvolgende algemeen overleg van 16 november 2019 over de Volksbank heb ik tevens aangegeven een inventarisatie uit te voeren naar de mogelijke toekomstopties voor de Volksbank. Ook deze verkenning treft u als bijlage bij deze brief aan.

Hieronder schets ik de hoofdpunten uit beide documenten.

Voortgangsrapportage NLFI

Mijn voorganger heeft toegezegd uw Kamer jaarlijks te informeren over de voortgang bij de noodzakelijke verbeteringen en de gereedheid van de Volksbank voor een besluit over haar toekomst. De voortgangsrapportages van NLFI zijn telkens met uw Kamer gedeeld.^{2, 3, 4}

In de voortgangsrapportage van november 2019 concludeerde NLFI dat de Volksbank nog niet gereed was voor een besluit over haar toekomst. NLFI zag mogelijkheden om de uitgangspositie van de Volksbank voor een toekomstige verzelfstandiging te verbeteren. NLFI constateerde onder meer dat er druk stond op het rendement en de beoogde kostenreductie, een risico inherent aan het bedrijfsmodel van de Volksbank in de toenmalige marktomstandigheden. Destijds werd al aangekondigd dat de bank bezig was met een strategische heroriëntatie om de uitgangspositie van de bank te verbeteren. Inmiddels heeft de Volksbank op 12 februari 2021 een nieuwe strategie gepresenteerd.⁵ In de nieuwe voortgangsrapportage plaatst NLFI de herziene strategie van de Volksbank dan ook centraal.

Uit de voortgangsrapportage die thans voorligt blijkt dat de marktomstandigheden sindsdien niet materieel ten gunste van de Volksbank zijn gewijzigd. NLFI merkt op dat in de periode sinds de voortgangsrapportage 2019 – onder meer door de aanhoudende lage rente – geen sprake geweest van een verbetering van de (financiële) positie van de Volksbank. De conclusie van de vorige voortgangsrapportage, dat de bank nog niet klaar is voor privatisering, is daarmee nog steeds van toepassing.⁶ De nieuwe strategie van de Volksbank beoogt hier verandering in te brengen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 33 532, nr. 87.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 33 532, nr. 76.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 33 532, nr. 84.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 33 532, nr. 87.

⁵ <https://www.devolsbank.nl/pers/de-volksbank-investeert-in-groei-met-strategie-2021-2025-beter-voor-elkaar-van-belofte-naar-impact>.

⁶ NLFI heeft onder meer als wettelijke taak om mij te adviseren over de strategie tot verkoop van de aandelen door de staat (en nadat ik daarover heb besloten, over te gaan tot een privatisering van de Volksbank). In de eveneens bij deze kamerbrief bijgevoegde verkenning wordt ook de optie van de staatsbank verkend.

Beoordeling NLFI van de nieuwe strategie

NLFI geeft aan dat de Volksbank, in deze uitdagende marktomstandigheden, een passende strategie heeft opgesteld met noodzakelijke transformaties en dat de uitvoering hiervan enthousiast ter hand wordt genomen door de directie en de medewerkers van de bank. NLFI is van mening dat de bank met deze strategie werkt aan noodzakelijke transformaties zoals een diversificatie van inkomsten, flexibilisering van haar kostenstructuur en structurele verbetering van datamanagement en daarbij oog heeft voor een kapitaalpositie die passend dient te zijn bij de bank met een omvang en risicoprofiel van de Volksbank. Met een succesvolle uitvoering van deze strategie werkt de Volksbank toe naar een meer solide basis voor haar toekomst.

Tegelijkertijd plaatst NLFI ook kanttekeningen en schetst zij aandachtspunten. Het welslagen van de strategie is sterk afhankelijk van inkomstengroei uit strategische initiatieven en een ambitieuze groei van de netto rentebaten, elementen die in aanzienlijke mate mede door externe factoren worden bepaald. Het plan vraagt volgens NLFI om meerdere jaren geduld voordat de (financiële) impact van de strategie zichtbaar wordt. Door de investeringen die de Volksbank moet doen, zullen de totale kosten eerst stijgen voordat deze een daling kunnen inzetten. NLFI heeft met de Volksbank besproken dat de bank hier de komende jaren hard aan moet werken zodat zij de zich ten doel gestelde betere efficiëntieratio voor 2025 kan realiseren.⁷

Uit de beoordeling van NLFI blijkt verder dat de nieuwe strategie bijdraagt aan een sterkere financiële positie van de Volksbank. NLFI stelt dat naarmate richting 2025 een positieve trend zichtbaar is op de uitvoering van de strategie en in de behaalde resultaten, er een betere uitgangspositie voor privatisering ontstaat en daarmee de mogelijkheid van een privatisering, met behoud van de eigen strategie, toeneemt. NLFI acht de implementatie van deze nieuwe strategie daarom noodzakelijk voor de bank. NLFI benadrukt daarbij dat de implementatie van de nieuwe strategie niet een-op-een leidt tot privatisering. Een veelheid van factoren (zowel ondernemingsgerelateerde als marktgerelateerde) beïnvloeden privatiseringsopties. NLFI wijst hierbij tevens op de uitdagingen die o.a. Covid-19 en de lage rente met zich meebrengen met het oog op de verbetering van de financiële positie. NLFI zal, zoals gebruikelijk, doorlopend in de gaten houden of privatisering mogelijk is en weegt hierbij de voortgang bij de implementatie van de strategie mee.

Beoordeling rapportage NLFI

Vanwege het demissionaire karakter van het kabinet en doordat het onderwerp «de Volksbank» controversieel is verklaard, is een besluit over de toekomst van de bank op dit moment niet aan de orde. Desalniettemin zal ik kort ingaan op de conclusies van NLFI en wat dit betekent voor een toekomstig besluit over de toekomst van de bank. Een dergelijk besluit is aan een nieuw kabinet.

Ik kan mij vinden in de observaties en conclusies uit de voortgangsrapportage van NLFI. Ik vind het positief om te zien dat de bank, in uitdagende marktomstandigheden, een passende strategie heeft opgesteld met noodzakelijke transformaties en dat de uitvoering hiervan enthousiast ter hand wordt genomen door de directie en de medewerkers van de bank. Ook is positief dat de bank ook in de afgelopen periode verbetering heeft

⁷ De efficiëntieratio is een in de bancaire wereld veel gebruikte indicator waarbij de kosten en inkomsten tegen elkaar worden afgezet, ook wel cost-income ratio genoemd.

laten zien op een aantal thema's. Dit wordt onder andere gereflecteerd in een stijgende trend in de Net Promoter Score voor klanten en het feit dat de bank goed op weg is naar 100% klimaatneutraliteit in 2030. Op dit moment is de bank echter nog niet gereed voor een besluit over haar toekomst. Het implementeren van de nieuwe strategie is een meerjarig traject. De bank zal in de gelegenheid gesteld moeten worden om aan te tonen dat deze nieuwe strategie het gewenste effect sorteert, hetgeen de uitgangspositie voor verzelfstandiging moet verbeteren.

Het advies van NLFI in 2016 luidde samengevat dat de Volksbank enkele jaren de tijd werd gegund om zich beter strategisch te positioneren voor een besluit over haar toekomst. Mede door de in de voortgangsrapportage beschreven uitdagende (markt)omstandigheden heeft de bank nog steeds tijd nodig. Ik vind het spijtig dat de situatie van de bank een besluit over haar toekomst niet toelaat. Het belangrijkste is echter dat de bank een zo goed mogelijke uitgangspositie creëert en na een eventuele privatisering niet (opnieuw) in de problemen zou kunnen komen. De nieuwe strategie adresseert de uitdagingen waar de bank voor staat en draagt – zo blijkt uit de rapportage van NLFI – met de verbetering van de financiële positie van de bank, bij aan een betere uitgangspositie voor privatisering. Ik vind het goed te kunnen constateren dat NLFI de strategie passend acht en hierover in gesprek blijft met de bank.

Ik acht het van groot belang de implementatie van de strategie en de effecten daarvan nauwgezet te monitoren, zodat tijdig kan worden beoordeeld of de nieuwe strategie het gewenste effect sorteert, of dat er andere maatregelen nodig zijn. NLFI heeft met de Volksbank afgesproken dat het implementatierisico nauwkeurig wordt gemonitord, hetgeen tijdige bijsturing – indien nodig – mogelijk maakt. NLFI informeert mij over de dialoog die zij met de bank voert over de implementatie van de strategie. Het toetsingskader dat NLFI ter beoordeling van de nieuwe strategie heeft opgesteld (zoals opgenomen in de voortgangsrapportage), ondersteunt bij de beoordeling wanneer de implementatie van strategie in de toekomst bijdraagt aan een betere uitgangspositie voor privatisering van de bank en er zicht op te krijgen wanneer de bank hiervoor gereed zou kunnen zijn. Aan dit thema zal ik extra aandacht besteden in mijn besprekingen met NLFI over de voortgang bij de implementatie van de nieuwe strategie.

Uiteraard zal ik uw Kamer jaarlijks blijven informeren over de voortgangsrapportages die NLFI opstelt. De eerstvolgende voortgangsrapportage van NLFI verwacht ik voor de zomer van 2022 aan uw Kamer te kunnen sturen.

Verkenning toekomstopties

Hoewel een besluit over de toekomst van de bank op dit moment niet aan de orde is, heb ik conform de toezegging aan uw Kamer wel een nadere verkenning naar toekomstmogelijkheden uitgevoerd. Bij deze verkenning zijn ook relevante stakeholders zoals NLFI en de Volksbank geraadpleegd. Dat laat onverlet dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de verkenning volledig bij het kabinet ligt en niet voor rekening komt van NLFI of de Volksbank.

De verkenning heeft geen besluitvormend karakter, maar heeft als doel om de dialoog over de toekomstmogelijkheden voor de bank met uw Kamer te kunnen voeren. Hierdoor kan in de toekomst verantwoord, maar ook met voldoende snelheid, een besluit worden genomen over de toekomst van de bank. Dit besluit kan pas worden genomen als de bank daar gereed voor is.

In lijn met de motie Van Hijum/Nijboer⁸ zijn in de verkenning de mogelijkheden verkend om invulling te geven aan het borgen van het maatschappelijke karakter van de bank. In lijn met de motie van het lid Heerma c.s.⁹ is bij de inventarisatie van de toekomstopties van de Volksbank de optie coöperatieve bank meegenomen. Op verzoek van uw Kamer en in lijn met de motie Merkies/Nijboer¹⁰ is ook de optie van een staatsbank onderzocht. Daarnaast heeft de vaste Kamercommissie voor Financiën mij verzocht om de verkenning volledig langs de lijnen van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 op te stellen. Dit conform de toepasbare verbeteringsuggesties in het rapport «*Onderbouwing van beleid. Het belang van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 om de regering te controleren*».¹¹ Bij de verkenning is rekening gehouden met de door de vaste Kamercommissie voor Financiën aangereikte aandachtspunten. Dit is nader uitgewerkt in een bijlage bij de verkenning.

De verkenning bevat samengevat drie onderdelen:

- Een verkenning naar de mogelijke *toekomstopties* voor de bank, meer specifiek op welke wijze de bank in de toekomst geprivatiseerd kan worden of in staatshanden kan blijven (tezamen: de *toekomstopties*).
- Een verkenning naar op welke wijze het maatschappelijke karakter van de bank (nader) kan worden geborgd in de governance van de bank, aanvullend op de reeds bestaande borgen in wet- en regelgeving (de *governancemodellen*).
- Een beoordeling van zowel de *toekomstopties* als de *governancemodellen* langs de maatstaf van een aantal beoordelingscriteria.

Beoordelingscriteria

In de Kamerbrief van 11 november 2019 heb ik aangegeven de verschillende toekomstopties en governancemodellen te beoordelen op een aantal beoordelingscriteria. In die brief heb ik de verschillende criteria beschreven. Deze criteria zijn in de verkenning nader uitgewerkt. Dit heeft tot de volgende beoordelingscriteria geleid:

- (i) Een bijdrage aan de stabiliteit van de financiële sector. Voorop staat dat in elk toekomstscenario de bank voldoende wendbaar, weerbaar en schokbestendig dient te zijn. Dit beoordelingscriterium wordt als volgt geoperationaliseerd:
 - a. Duurzame toegang tot (diverse) financieringsbronnen, zowel in de reguliere bedrijfsuitvoering als in een crisissituatie.
 - b. Een stabiele groep aandeelhouders die duurzaam verbonden is aan de vennootschap.
 - c. Efficiënte en effectieve besluitvorming die de onderneming in staat stelt om ook lastige besluiten te nemen en daar vervolgens naar te handelen.
- (ii) Bijdrage aan de diversiteit van de sector, waarbij het kunnen continueren van de maatschappelijke profilering van de Volksbank vooropstaat. Dit uit zich met name in de mate waarin belangen van stakeholders bij de koers en besluitvorming worden meegewogen.¹²
- (iii) Een attractief en duurzaam verdienmodel leidend tot een marktconforme verkoopopbrengst.

⁸ Kamerstukken II, 2013–2014, 32 013, nr. 45.

⁹ Kamerstukken II, 2019–2020, 35 300, nr. 14.

¹⁰ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 346, nr. 13.

¹¹ Kamerstuk 31 865, 2018–2019, nr. 152 van de rapporteurs Inzicht in Kwaliteit, de leden Sneller (D66) en Snels (GroenLinks).

¹² Bij de toekomstoptie «onderhandse verkoop» is bij het onderdeel diversiteit eveneens gekeken naar de impact op het aantal spelers in de sector.

Toekomstopties en governance modellen

In de verkenning worden vier (mogelijke) toekomstopties voor de bank beschreven voor toekomstige besluitvorming als de bank daar gereed voor is:

- een onderhandse verkoop, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen een verkoop aan een strategische partner (financiële instelling) en aan een andersoortige private koper;
- een beursintroductie;
- een omvorming tot een coöperatie; en
- de optie staatsbank.

In de verkenning worden zes governance modellen voor de bank verkend die een rol zouden kunnen spelen bij de nadere verankering van het maatschappelijk karakter. Deze worden hieronder kort samengevat:

- Oprichting van een STAK: in dit model wordt een stichting administratiekantoor (STAK) opgericht die de aandelen houdt in de Volksbank en certificaten van aandelen uitgeeft aan de kapitaalverstrekkers. Deze STAK kan in oorlogssituaties de stemvolmachten intrekken van de certificaathouders.
- Het instellen van een maatschappelijke adviesraad: de maatschappelijke adviesraad bestaat uit leden van de verschillende stakeholdersgroepen (klanten, werknemers en de maatschappij). Deze adviesraad kan gevraagd en ongevraagd advies geven aan de directie van de Volksbank over onderwerpen zoals het duurzaamheidsbeleid van de Volksbank of beloningskwesties.
- Statutaire borging langetermijnwaardecreeatie: in de kern worden in dit model additionele statutaire waarborgen opgenomen die een brede afweging met betrekking tot de belangen van alle bij de vennootschap betrokken stakeholders stimuleren. Dit is additioneel aan de uitgangspunten van het vennootschapsrechtelijk kader. Zo kan bijvoorbeeld statutair worden vastgelegd dat in overleg met stakeholders KPI's voor de directie van de Volksbank worden vastgesteld.
- Aanbevelingsrechten voor de stakeholdergroepen: dit model geeft de (afgevaardigden van) stakeholders (klant, werknemers en de maatschappij) bindende aanbevelingsrechten bij de benoeming van de leden van de raad van commissarissen.
- Stakeholdersvergadering zonder stemrechten: in dit model krijgen afgevaardigden van de klanten, werknemers en de maatschappij vergader-, informatie- en spreekrecht op de aandeelhoudersvergadering. De stem- en winstrechten blijven in dit model volledig bij de aandeelhouders, de uiteindelijke kapitaalverschaffers van de bank.
- Stakeholdersvergadering met stemrechten: in aanvulling op het vorige model krijgen de afgevaardigden van de stakeholdergroep klant, werknemer en maatschappij, naast vergader-, informatie- en spreekrechten eveneens, net zoals de kapitaalverschaffers, elk 25% van de stemrechten in de onderneming.

De beschreven governance modellen zijn niet uitputtend, maar geven wel een gevarieerd beeld van mogelijkheden en denkrichtingen die er zijn om de maatschappelijke profilering bij de verschillende toekomstopties additioneel te borgen. Indien de keuze wordt gemaakt om de maatschappelijke profilering additioneel te borgen, dan zal de gekozen richting – nadat de bank gereed is voor een dergelijk besluit – nader uitgewerkt dienen te worden. Hierbij merk ik op dat in veel gevallen (elementen van) bepaalde opties en modellen gecombineerd kunnen worden.

Bevindingen

De toekomstopties en governancemodellen zijn in de verkenning als aparte categorieën beoordeeld. Deze beoordeling heeft als doel om de onderlinge verhoudingen binnen deze afzonderlijke categorieën weer te geven. In lijn met het verkennende karakter van het onderzoek is er geen politieke weging van het relatieve belang van de verschillende beoordelingscriteria opgenomen. Daarom is het ook niet mogelijk om een totaalbeoordeling te maken van de verschillende toekomstopties en governancemodellen. De beoordeling dient te worden gelezen als een inschatting en is bedoeld om inzicht in het mogelijke effect van de verschillende opties te verschaffen.

Het bovenstaande laat onverlet dat er op basis van de verkenning wel bepaalde observaties kunnen worden gedaan. Een eerste observatie is dat zowel de toekomstopties als de governancemodellen invloed kunnen hebben op zowel de stabiliteit, de bijdrage aan de diversiteit van de sector, als attractiviteit van de bank (feitelijk de drie beoordelingscriteria).

Hoewel het wenselijk is dat een bepaalde optie of model aan zowel stabiliteit, diversiteit als attractiviteit bijdraagt, geldt dat zowel binnen de verschillende toekomstopties als binnen de verschillende governancemodellen wordt gesignaleerd dat een positieve(re) impact op diversiteit¹³ gepaard kan gaan met een potentieel negatieve(re) impact op de stabiliteit van de bank en attractiviteit voor investeerders. Dit wordt voornamelijk verklaard doordat opties en modellen waarbij er sprake is van een verdergaande betrokkenheid van stakeholders (naast investeerders), impact kunnen hebben op de aantrekkelijkheid voor investeerders en de bereidheid bij investeerders tot het verstrekken van vermogen negatief zouden kunnen beïnvloeden. Dit verdient bij de besluitvorming over de toekomst van de bank aandacht.

Overwegingen en aandachtspunten

Voor een uiteindelijk besluit over de toekomst van de bank is het van belang ook de volgende overwegingen mee te nemen:

- **Rol toezichthouders:** de toezichthouders DNB en ECB zullen bij de meeste modellen een verklaring van geen bezwaar moeten afgeven voordat een governancemodel of toekomstoptie kan worden ingevoerd. Bij de beoordeling van de opties en modellen heb ik per optie en model kort samengevat welke overwegingen en mogelijke aandachtspunten er vanuit het gezichtspunt van de toezichthouder mogelijk kleven aan de modellen. In de verkenning heb ik hierover een eerste analyse op hoofdlijnen opgenomen. De uiteindelijke beoordeling zal door de toezichthouders worden verricht op basis van een concreet uitgewerkt voorstel.
- **Staatssteunrisico's:** het invoeren van een toekomstoptie of governancemodel voorafgaand aan een eventuele privatisering van de Volksbank, kan (mede) van invloed zijn op een staatssteunbeoordeling. Indien de gekozen optie of model invloed heeft op de waardering van de Volksbank en/of op het aantal geïnteresseerde kopers, dan heeft een dergelijk model potentieel een negatieve invloed op de marktconformiteit van de verkoopprijs of het verkoopproces. Dit kan gevolgen hebben voor de staatssteunbeoordeling door de Europese Commissie.
- **Medewerking betrokkenen:** voor het invoeren van een toekomstoptie of governancemodel zal goedkeuring of medewerking van

¹³ De bijdrage aan de diversiteit van de sector wordt hierbij afgemeten aan de mate waarin de Volksbank haar maatschappelijke profilering kan voortzetten of steviger verankert, in het bijzonder het betrekken van groepen stakeholders.

betrokkenen nodig zijn, zoals van (de verschillende organen van) de Volksbank.

- **Duurzaamheid van gekozen model:** indien voor een bepaald model gekozen wordt, is het van belang om te onderkennen dat na een eventuele privatisering de nieuwe aandeelhouder(s) in beginsel zelf de governancestructuur van de onderneming bepalen. In de verkenning is geschetst op welke wijze de governancemodellen meer robuust kunnen worden gemaakt, waardoor deze modellen meer toekomstbestendig zijn.
- **Doeltreffendheid:** de doeltreffendheid van een model wordt bepaald door de additionele impact van een bepaald model, naast de reeds bestaande borging via algemene wet- en regelgeving die voor alle banken gelden en het huidige model waarbinnen de bank opereert. Hierbij is relevant dat de bank zich met het huidige governancemodel, zonder dat er sprake is geweest van additionele beleidsinstrumenten of beleidskeuzes, heeft ontwikkeld tot een bank met een maatschappelijk profiel. Bij een uiteindelijk besluit over de toekomst van de bank zal dus ook moeten worden afgewogen of additionele borging in de governancestructuur noodzakelijk is. Dit zal mede afhangen van de gekozen toekomstoptie.
- **Doelmatigheid:** of een bepaalde optie of model naast doeltreffend ook doelmatig is hangt af van het (relatieve) belang dat gehecht wordt aan de verschillende beoordelingscriteria. In het bijzonder gaat het hierbij om de (additionele) borging van het maatschappelijk karakter afgezet tegen een eventuele (negatieve) impact op de verkoopprijs en de stabiliteit van de bank (waarbij – als hierboven genoemd – een negatieve impact op de verkoopprijs ook op bezwaren kan stuiten bij de staatssteunbeoordeling). In dit onderzoek wordt een dergelijke afweging van de doelmatigheid niet gemaakt. Dit zou ook niet passen bij het verkennende karakter van het onderzoek.
- **Volgordelijkheid besluitvorming:** in deze verkenning zijn de toekomstopties en governancemodellen afzonderlijk beoordeeld. In de praktijk ligt het voor de hand om in beginsel eerst een toekomstoptie te kiezen en daarna te bepalen of het gegeven de gekozen toekomstoptie wenselijk is additioneel iets te regelen in de governancestructuur. Deze volgordelijkheid is echter niet absoluut en kan desgewenst worden omgekeerd.

Vervolgproces

Zoals eerder aangegeven, heeft deze verkenning tot doel om de dialoog over de toekomstmogelijkheden met uw Kamer te kunnen voeren. Een eventueel besluit voor het invoeren van een bepaalde toekomstoptie of governancemodel is aan een nieuw kabinet (in samenspraak met de relevante stakeholders). Dit besluit kan pas worden genomen als de bank daar gereed voor is. Zoals eerder in deze brief toegelicht, rapporteert NLF jaarlijks middels de voortgangsrapportages over de gereedheid van de Volksbank voor besluitvorming over haar toekomst. Zoals gebruikelijk worden deze rapportages met uw Kamer gedeeld.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra