

11 Resolutieheffing

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IX) voor het jaar 2013 (Incidentele suppletore begroting staatsinterventie) (33533);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IX) voor het jaar 2013 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (33640-IX);**
- **het wetsvoorstel Invoering van een tijdelijke heffing voor de bankensector (Tijdelijke wet resolutieheffing 2014) (33653).**

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Reuten** (SP):

Voorzitter. Ik zal niets zeggen over het voorstel begrotingswijziging (33640-IX). Het staat slechts op de agenda omdat het eerder passeren ervan impliciet goedkeuring voor het SNS-voorstel (33533) zou hebben betekend. Dit laatste voorstel gaat over de naasting van SNS REAAL, waardoor de overige banken werden gevrijwaard van het dragen van de kosten van het depositogarantiestelsel (dgs). Wetsvoorstel 33653 gaat over een door banken af te dragen heffing ter gedeeltelijke compensatie van die vrijwaring. Tot zover de formele inleiding, nu de inhoudelijke.

Tijdens de voorbereiding van de begroting voor 2014, die de burgers gaat pijnigen met extra bezuinigen van 6 miljard, sloot de minister van Financiën een deal met de banken die hen een niet-structureel voordeel van 4,7 miljard opleverde. Mijn spreektijd van 25 minuten bedraagt dus ongeveer 5 minuten per 1 miljard. Ik ga betogen dat de minister van Financiën inzake SNS een slechte deal heeft gemaakt met de bankensector. Dit gebeurde mogelijk op advies van de Nederlandsche Bank (DNB), maar hij is verantwoordelijk. Een slechte deal dus, althans bezien in het belang van de belastingbetaler. Voor de banken, echter, is het geen slechte deal. De vraag is dus: wiens belang heeft de minister gediend?

Mijn inbreng bestaat zes onderdelen. Ik begin met een paar cijfers. We weten allemaal dat banken in het verleden uitbundig waren met de kredietverlening. We weten ook dat de toezichhouders hen daarbij onvoldoende effectieve restricties oplegden. Het is goed dat er thans meer prudente eisen aan de bankbalansopbouw gesteld worden. Dit laat onverlet dat banken in het verleden gigantische winsten op die kredietverlening boekten. Die winsten werden gereflecteerd in een enorme groei van het eigen vermogen van de banken, en daarmee in de zogenoemde aandeelhouderswaarde. Zie hiervoor ook de grafiek die wij op basis van DNB-cijfers presenteerden in het voorlopig verslag van wetsvoorstel 33533. In lopende prijzen liep het Nederlandse bbp van 2008 tot ultimo 2012 op met 1%. De grafiek laat zien dat het eigen vermogen van banken in dezelfde crisisperiode opliep met 25%. Dat kan, afhankelijk van onder andere de activaontwikkeling en de proportionaliteit van het korte en lange bedrijf van banken, bijdragen aan verbetering van de balansstructuur, maar uiteindelijk komt dit in termen van "aandeelhouderswaarde" ten goede aan de aandeelhouders.

Ook over de winstontwikkeling hebben banken geen klagen. Ik verwijs naar de eveneens in het voorlopig verslag van wetsvoorstel 33533 gereproduceerde grafiek van DNB over deze rendementscijfers. Zelfs in het recessiejaar 2012 boekten banken na aftrek van belastingen een rendement op het eigen vermogen van 4%. Dit is weinig bedrijven in andere branches gegeven. Relevant voor het verloop van mijn betoog is dat banken in de 10 jaren voorafgaande aan 2008 een gemiddeld rendement van ruim 14% behaalden, waarvan een fors bedrag in de vorm van dividend werd uitgekeerd. Het ligt naar het oordeel van de SP-fractie niet in de rede om dan in een periode dat het minder loopt met de rendementen, banken meteen in de watten te leggen.

Als tweede onderdeel ga ik kort in op de aard van de SNS-deal. Indien SNS REAAL niet door de staat was overgenomen, zou het bedrijf failliet zijn gegaan en zouden de overige banken volgens de minister de gegarandeerde deposito's van ongeveer 35 miljard hebben moeten opbrengen. Daartegenover zouden zij een bate van vermoedelijk ongeveer 30 miljard uit de boedel verwerven, waarmee voor deze banken een kostenpost van ongeveer 5 miljard zou resulteren. De wet schrijft voor dat banken de kosten van het depositogarantiestelsel dragen. Dat staat in de Wet op het financieel toezicht (Wft, artikel 3:259, lid 2). Door de overname blijft deze kostenpost voor de banken achterwege. Daartegenover staat dat de banken, via het wetsvoorstel resolutieheffing, inclusief een depositogarantiefondsontheffing, in 2014 een bijdrage van ongeveer 0,3 miljard leveren. Met de overname van SNS REAAL door de Staat neemt deze dus per saldo een kostenpost van 4,7 miljard over van de banken.

Ik vraag de minister om aan te geven hoe dit zich verhoudt tot de intentie van wet, in het bijzonder het genoemde artikel uit de Wft. Dit is dus als het ware een schenking van de Staat, en zo van de belastingbetalers, aan de banken. Echter, de minister, zo liet hij ons weten, wil het geen schenking noemen doch een "evenwichtige oplossing" gezien het belang van de kredietverlening. We houden het dan op "een douceur". Ik vraag de minister of hij meent dat hetgeen in het belang van de banken is, in het belang van Nederland is. Dat is een belangrijke vraag bij de appreciatie van het geheel.

Kon de minister niet anders? Met deze vraag kom ik, als derde onderdeel, bij een alternatief. Voor de beoordeling van de vraag of het gerechtvaardigd is dat banken een kostenbedrag van 4,7 miljard ontgaat, is niet slechts de huidige balanspositie van de banken relevant. Relevant is ook de vraag of de banken op middellange of lange termijn in staat zijn om alsnog de post van 4,7 miljard te voldoen. Deelt de minister de opvatting dat deze vraag relevant is? Bij steunverlening aan de banken in de vorm van zogenoemde cumulatieve inkomstobligaties, zoals de SP-fractie in het voorlopig verslag van wetsvoorstel 33533 voorstelde, kan rentebetaling en aflossing uitgesteld worden tot het tijdstip waarop banken, na herstel van hun kapitaalbuffers, een door de minister redelijk geacht rendement op het vermogen behalen, het grensrendement. Ik vraag de minister of hij onderschrijft dat leningen in de vorm van deze cumulatieve inkomstobligaties het herstel van de kapitaalbuffers niet in de weg behoeven te staan.

In de memories van antwoord bij wetsvoorstel 33533 gaf de minister geen steekhoudende repliek op dit alternatief. Ik dupliceer. Ten eerste, contra hetgeen de minister beweert, is er gedurende de periode dat rentebetaling en aflossing is uitgesteld, uiteraard geen effect op de

Reuten

winstgevendheid. Ten tweede, aangaande de kredietbeoordeling door zogenoemde "rating agencies" geldt dat naarmate effectieve rentebetaling en aflossing bepaald is op een ruim grensrendement van het bankvermogen, het ook nauwelijks effect heeft op de weging van de toekomstige winstgevendheid door ratingbureaus. Ten derde, een lening zoals de voorgestelde resorteert minimaal effect op de bufferpositie. Immers, beneden het grensrendement fungeert de inkomstobligatie als kapitaal waarop geen dividend- of renteverplichting rust. Dit alternatief voor de SNS-deal van de minister is relevant voor de beoordeling van de deal.

Ik kom te spreken over het vierde onderdeel, betreffende de hoogte van de heffing en het advies van de Nederlandsche Bank daarover. Ik ga voorbij aan de kwestie dat de minister of DNB ons geen precieze cijfers in enig historisch perspectief wilde geven over de winstuitkering van banken. Het advies van DNB is uiteengezet in een brief van krap zeven bladzijden. Ik zeg "krap" want we spreken in potentie over een bedrag van 5 miljard. Het onderliggende onderzoek is als vertrouwelijk gekwalificeerd. Wetenschappelijk gezien, bestaat het dan niet. Wij moeten het dus doen met die brief. In deze brief bespreekt DNB twee scenario's, kortgezegd een positief scenario waarbij een heffing relatief gering effect heeft op de kredietverlening en een negatief scenario waarbij een heffing groot effect heeft op de kredietverlening. Het gaat om scenario's voor het jaar 2014, het jaar van de heffing. Er zijn uiteraard door de minister en door mij vele scenario's te bedenken, maar de vraag is: hoe aannemelijk is een scenario?

Aan het volgens DNB meest plausible, negatieve scenario liggen ten minste twee cruciale veronderstellingen ten grondslag die, anders dan met wat suggestieve partiële correlaties, in de brief niet onderbouwd zijn. Ten eerste de veronderstelling van DNB dat als we in een vermeende situatie van kapitaalschaarste verkeren, banken bij het opleggen van een heffing geen afwentelende renteaanpassing toepassen, zodat de omvang van de kredietverlening zal dalen. Dit is niet mijn redenering maar die van DNB. De impliciete stelling is dus dat de rente te hoog is voor kredietnemers. Daarbij valt op dat DNB helemaal geen cijfers over de renteontwikkeling geeft. Voorts constateer ik dat de reële rente historisch laag is en dat ECB-directeur Mersch onlangs in een interview met het FD stelde: "dat de rente voor een langere periode laag blijft". Ook Draghi heeft zich zo ongeveer geuit.

De tweede cruciale veronderstelling van DNB is dat banken thans in een situatie van kapitaalschaarste verkeren. Bij ontstentenis van onderbouwing is dit slechts een opinie van DNB. Ik geef twee andere opinies. Eerst die van de banken zelf. Vanaf 2003 enquêteert de ECB de banken aangaande de vraag of ze in het afgelopen kwartaal meer of minder terughoudend zijn geworden met de kredietverlening aan bedrijven – of ze scherpere of juist lichtere kredietverstrekkingcriteria zijn gaan aanleggen – en waarom ze meer of minder terughoudend zijn geworden. Voor Nederlandse banken blijkt daaruit het volgende in de afgelopen acht kwartalen in vergelijking met de gehele periode 2003–2013. Banken zijn enigszins bovengemiddeld terughoudend, index 21/20, vanwege hun verwachtingen over de algemene economische activiteit. Dat was ook te verwachten. Ze zijn beneden gemiddeld terughoudend in verband met hun liquiditeitspositie, index -4/8, en ook beneden gemiddeld terughoudend vanwege hun vermogenspositie, index 16/19. Ten slotte zijn ze ook aanzien-

lijk beneden gemiddeld terughoudend vanwege de kapitaalmarktsituatie (index 7/16). Dit weersprekt hetgeen DNB rapporteert over kapitaalmarktcrapte; voor 2012 lag de index eveneens op 7 en al in 2011 lag deze beneden gemiddeld op 14. Ik heb de resultaten van de index in een grafiek weergegeven.

In een interview met BNR Nieuwsradio op 31 oktober werd deze appreciatie bevestigd door de directeur zakelijke kredietverlening van ING, Vreugdenhil, die in relatie tot de kredietverlening wees op vraaguitval. Ze zei: "ze komen niet". Over de kapitaalmarktsituatie zei zij: "Op dit moment is er geen tekort aan kredietmiddelen". Ik geef ook de opinie van ECB-directeur Mersch in een interview met het FD van 24 oktober 2013 weer. Volgens Mersch "groeit het aantal banken dat op de markt aan kapitaal kan komen." Dit zijn allemaal andersluidende opinies dan die van DNB.

Ik kom tot een conclusie op dit punt. Het is begrijpelijk dat banken een forse heffing in verband met SNS liever aan zich voorbij zien gaan, maar de argumenten die DNB levert om hen daarin te steunen, zijn niet empirisch onderbouwd, opportunistisch en bovendien tegengesteld aan de opinie van de banken zelf. Dit betekent uiteraard ook dat de minister bij het vaststellen van de bescheiden zogenaamde "resolutieheffing" uit wetsvoorstel 33653 zich redelijkerwijs niet langer kan baseren op het advies van DNB. Ik hoor daarop graag zijn commentaar.

Ik kom op mijn vijfde onderdeel: is DNB een gebrekkig toezichthouder of een gebrekkig lobbyist op en voor de banken? Of moeten we aanvaarden dat DNB beide gebreken combineert? De prudentieel toezichthouder treedt op als lobbyist voor de banken. Dat is de indruk die gewekt wordt, zowel in zijn advies over het eerdere wetsvoorstel bankenbelasting uit 2012 (33121) als in het onderhavige advies. In Het Financieel Dagblad van afgelopen vrijdag staat in een verslag dat DNB-directeur Sijbrand het in de discussie opnam voor de banken op het punt van de bufferen. Die moeten mogelijk versterkt worden, maar dat willen de banken niet. Sijbrand nam het in die discussie op voor de banken, zo meldt het FD.

De minister maakt zich inmiddels zelf zorgen over de adequaatheid van het toezicht. Ik wijs op wat hij de afgelopen weken zei over het Liborschandaal. De vraag is dan of het rapport van de commissie-De Wit voldoende effect heeft geressorteerd bij DNB. In het eerder aangehaalde interview met ECB-directeur Mersch met het FD zegt deze over het aanstaande ECB-toezicht op de bankensector: "Sommige banken zijn bang voor vreemde ogen. Maar dat is precies waar het om gaat: het doorbreken van de al te knusse betrekkingen tussen de nationale toezichthouders en banken." Ik neem aan dat de minister niet kan onderbouwen dat Mersch met die knusheid niet de Nederlandse situatie op het oog heeft.

DNB is onafhankelijk van het parlement en enigszins onafhankelijk van de minister. Dit betekent uiteraard niet dat DNB onafhankelijk is in de zin dat hij er geen opinies op na houdt of niet knus is met de banken. In het kader van de wetsvoorstellen van vandaag is mijn vraag echter vooral of knusheid DNB geschikt maakt om als enige de regeringsadviseur van de onderhavige wetsvoorstellen te zijn. Dit blijkt uit de nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel 33653. Ik vraag de minister waarom hij zich verlaat op een adviseur die, tot het tegendeel van Mersch opvatting blijkt, knusse betrekkingen met de banken onderhoudt.

Reuten

Ik kom tot een aantal conclusies. De minister heeft niet aannemelijk gemaakt dat een oplossing voor het SNS REAAL-probleem, zoals via de weg van de door de SP-fractie voorgestelde inkomstobligaties, meer negatief is voor de belastingbetaler dan de door de minister voorgestelde oplossing. De door de minister voorgestelde oplossing lijkt ons primair in het belang van de banken en niet van de belastingbetaler: het scheelt 4,7 miljard.

Maar nóg zorgelijker aan het geheel is het volgende. Vrijwel alle stukken die de minister in het kader van de besproken voorstellen produceerde, ademen de propositie dat wij in het huidige bestel zijn overgeleverd aan de banken. Het falen van banken en een daaropvolgende heffing, maar ook een boete, wordt in het wat heet gunstigste geval afgewenteld op de klanten van de bank via hogere tarieven. Dit is de strekking van het zogenaamd gunstige of positieve scenario van DNB. In het ongunstige geval leunen de banken achterover en brengen ze de kredietverlening in overeenstemming met kapitaalbufferen enerzijds en de door de banken gewenste winstgevendheid van hun vermogen anderzijds. Op de achtergrond van die winstgevendheid opereert dan nog de winstgevendheidsbeoordeling van de ratingbureaus zoals de minister stelt.

Het oogt allemaal pervers. Dit kan eigen aan het kapitalistisch systeem zijn. Maar als er enerzijds geen adequaat substituuut is voor banken en als er anderzijds onvoldoende concurrentie tussen banken onderling is, zowel nationaal als internationaal – op dat laatste duiden onder andere de bovenmatig hoge structurele rendementen van 14% in de tien jaar voorafgaande aan de crisis – dan zijn er slechts twee mogelijkheden. De eerste is voortgaan op de huidige weg en ons overleveren aan de fuik van de banken, nu, zie deze wetsvoorstellen, én in de toekomst. De tweede is om banken blijvend te nationaliseren zodra de situatie daartoe noopt, zoals bij ABN en SNS, niet omdat nationalisatie een doel in zichzelf zou zijn, maar omdat dit het enige alternatief lijkt voor de voor ieder redelijk denkend mens, links of rechts, onaanvaardbare constellatie waarin banken en hun aandeelhouders in voorspoedige tijden gigantische winsten naar zich toetrekken, maar in slechte tijden de verliezen gesocialiseerd zien, zoals de onderhavige 4,7 miljard. Ik verneem graag de visie van de minister op deze twee alternatieven.

Ook overigens zie ik uit naar de commentaren van de minister.

□

De heer **Postema** (PvdA):

Voorzitter. Vandaag behandelen wij in gezamenlijkheid de incidentele suppletoire begroting in verband met de staatsinterventie inzake SNS REAAL en het voorstel voor de tijdelijke wet resolutieheffing 2014. De incidentele suppletoire begroting is de weerslag van het besluit om SNS REAAL te nationaliseren en daarmee mede het depositogarantiestelsel niet te effectueren. De resolutieheffing 2014 dient vervolgens om een gering deel van de kosten die met eerstgenoemd besluit gepaard gaan alsnog te verhalen op de banken die per 1 februari 2013, de datum van de nationalisatie van SNS REAAL, deelnamen aan het dgs. Een gering deel, omdat van de ingeschatte 5 miljard euro die deze banken feitelijk uit hoofde van het dgs hadden moeten bijdragen slechts 1 miljard euro verschuldigd zou zijn en zij ook nog eens twee jaar uitstel van hun ex-antebijdragen aan het dgs zouden verkrijgen.

Over de noodzaak, het nut en de vormgeving van de nationalisatie van SNS komen wij op een later moment nog te spreken. Wij wachten de toegezegde evaluatie hiervan af en zullen hierbij uitdrukkelijk ook de werking van de Interventiewet betrekken.

Vandaag vragen wij aandacht voor de principiële vraag of de bij het dgs aangesloten banken en hun aandeelhouders niet op een oneigenlijke wijze door toedoen van De Nederlandsche Bank en de Staat der Nederlanden zijn bevoordeeld. Het zou immers in de rede liggen dat ofwel het dgs in werking was getreden, ofwel tot nationalisatie was overgegaan in combinatie met een resolutieheffing van 5 miljard euro, op te brengen door de aangesloten banken. Geen van beide is echter het geval. In plaats daarvan draait de belastingbetaler voor meer dan vier vijfde op voor de kosten die de banken uit hoofde van het dgs zouden moeten maken. Het hoofdargument dat hiertoe wordt gehanteerd, is dat DNB de regering heeft geadviseerd de gezamenlijke kosten voor de Nederlandse banken tot maximaal 1 miljard euro te beperken, omdat anders de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel en de Nederlandse economie in het geding zou zijn. Ik citeer DNB, die in april dit jaar stelde: "Een hogere bijdrage zou met het oog op de mogelijke consequenties voor de kredietverlening en de reële economie onwenselijk zijn geweest. Met een heffing van 1 miljard euro en de bijbehorende compensatie via uitstel van dgs-bijdragen is de grens van het verantwoorde opgezocht."

De fractie van de Partij van de Arbeid heeft bezwaren tegen deze redenering. In de eerste plaats stoelt DNB deze op twee theoretische scenario's – collega Reuten sprak er al over – van de mogelijke doorwerking van de resolutieheffing op de banken en hun kredietverlening, waarbij zonder nadere toelichting feitelijk het meest extreme scenario de doorslag geeft. Waarom, zo vraagt mijn fractie zich af, blijft DNB, en naar zich laat aanzien de regering, zich laten leiden door een dergelijke sterk vereenvoudigde weergave van de feitelijke situatie, die reeds eerder is gehanteerd bij de discussie over de bankenbelasting en die weinig adequaat is gebleken?

In de tweede plaats zet de regering daarmee feitelijk het dgs bij het grofvuil: een mooi instrument zolang het goed gaat, totaal onbruikbaar wanneer het nodig is. Was de regering op de hoogte van de ontoereikendheid van het dgs en, indien dit het geval is, waarom is de impliciete staatsgarantie op het dgs dan niet als latente verplichting op de staatsbalans opgenomen? De verwijzing naar de noodzaak van een Europees resolutiemechanisme lijkt de urgentie van deze vraag enkel verder te onderstrepen.

In de derde plaats lijkt het beeld dat DNB oproept van de situatie waarin het Nederlandse bankwezen zich bevindt, zich onverkort ver van de realiteit te bewegen. Enerzijds weigert zij te onderkennen dat de systeembanken niet alleen "too big to fail" zijn, maar door hun gezamenlijke omvang mogelijk zelfs "too big to save". Daar ontbreekt aldus de urgentie. Anderzijds lijkt er geen ruimte te zijn om als sector afdoende verantwoordelijkheid te nemen voor de veroorzaakte malaise. Elke euro die als bonus wordt uitgekeerd of die als dividend naar de aandeelhouders gaat, zou noodzakelijk zijn om het systeem in stand te houden. Maar wanneer deze euro wordt gevraagd ter dekking van de kosten om de zelf veroorzaakte sores in de sector enigszins ongedaan te maken, leidt dat ineens tot kwetsbaarheden en het opzoeken van de grenzen van het verantwoorde.

Postema

In de vierde plaats lijkt de redenering van DNB de realiteitstoets niet te doorstaan. Immers, Rabobank lijkt de lasten van de schikking in het kader van het Libor-schandaal naar eigen zeggen probleemloos te kunnen dragen; lasten die nu reeds de omvang van de vandaag behandelde tijdelijke resolutieheffing lijken te benaderen en waarvan het alleszins denkbaar is dat die nog verder zullen toeneemen. De directie van Rabo voorziet echter geen problemen.

De regering is niet bereid gebleken afdoende antwoord te geven op de vraag hoe DNB nu feitelijk tot zijn analyse komt. Evenmin bleek zij bereid antwoord te geven op de vraag wat de omvang is geweest van de dividenden die door de bij het dgs aangesloten banken gedurende de afgelopen jaren zijn uitgekeerd en hetzelfde geldt voor de uitgekeerde bonussen. Hiermee wordt het voor onze fractie niet eenvoudig mee te gaan in de redenering dat de draagkracht van de banken met 1 miljard zijn limiet bereikt zou hebben.

Mijn fractie heeft het debat over de kapitaalratio's dat momenteel wordt gevoerd, met belangstelling gevolgd. Voor de Partij van de Arbeid is het cruciaal dat de kapitaalbuffers van de banken ten spoedigste toegroeien naar een niveau dat de "too big to fail"- en "too big to save"-discussies overbodig maakt. Dat niveau ligt beduidend hoger dan de Basel III- en de CRD IV-standaarden die nu als minimum worden gepresenteerd. Wij roepen de minister derhalve op zich uit te spreken in de lijn van hetgeen in dit debat is gezegd en zich er hard voor te maken dat deze substantiële verbetering van de eigenvermogensposities van de Nederlandse banken de eerstkomende jaren daadwerkelijk zal plaatsvinden en de wijze waarop dit keer met dgs is omgegaan te beschouwen als één keer, maar nooit weer.

De voorzitter:

Ik zie dat geen van de leden nog het woord wenst te voeren in eerste termijn over dit wetsvoorstel.

Ik schors de vergadering voor een enkel moment in afwachting van de heren Schouw en De Wit, de minister van Veiligheid en Justitie en de adviseurs van de initiatiefnemers.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Broekers-Knol