

Vergaderjaar 2024–2025

33 532

Nationalisatie SNS REAAL

Nr. 98

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2024

Na een verkenning van de toekomstopties van de Volksbank in 2021¹, is door mijn voorganger Minister Kaag in februari 2023² aangekondigd dat een richtinggevend besluit zal worden genomen over de toekomst van de Volksbank. Het voorgenomen proces om tot het richtinggevend besluit te komen is in de brief van mei 2023³ toegelicht. Kortgezegd bestaat het proces uit twee deelanalyses, namelijk een analyse van de publieke belangen en een analyse van de toekomstopties.

Over de afronding van de eerste analyse (de publieke-belangen-analyse) is uw Kamer geïnformeerd op oktober 2023.⁴ Op 10 juni 2024 heeft mijn voorganger Minister van Weyenberg ten behoeve van de tweede analyse een NLFI-advies met uw Kamer gedeeld.⁵ Destijds was het kabinet demissionair en daarom heeft mijn voorganger het aan mij gelaten om het NLFI-advies te appreciëren en het richtinggevend besluit te nemen.

NLFI concludeert in haar advies dat de opties onderhandse verkoop of beursintroductie realistische toekomstopties zijn en dat de opties staatsbank, coöperatieve bank en stichting beheer niet worden aanbevolen. Ik volg de conclusies van NLFI. Conform eerdere toezegging door Minister Kaag krijgt uw Kamer eerst de gelegenheid om met mij te spreken over de conclusies van het advies en mijn appreciatie voordat het richtinggevend besluit wordt genomen.

In deze brief zal ik de volgende onderwerpen bespreken:

- i. Terugblik op de verkenning en de publieke-belangen-analyse
- ii. Advies NLFI over de toekomstopties voor de Volksbank
- iii. Appreciatie advies NLFI en tussenconclusie richtinggevend besluit

¹ Kamerstuk 33 532, nr. 91

² Kamerstuk 33 532, nr. 93

³ Kamerstuk 32 013, nr. 283

⁴ Kamerstuk 32 013, nr. 286

⁵ Kamerstuk 32 013, nr. 290

- iv. Proces en vervolgstappen
- v. Moties Grinwis/Slootweg⁶

i. Terugblik op de verkenning en publieke-belangen-analyse

De verkenning uit 2021 en de publieke-belangen-analyse zijn relevant voor de tweede analyse. Om die reden sta ik eerst kort stil bij beide analyses.

Verkenning van toekomstopties 2021

De verkenning van 2021 betrof een eerste nadere verkenning van de toekomstmogelijkheden voor de Volksbank en bestond uit:

1. de mogelijke toekomstopties voor de bank, en op welke wijze de bank in de toekomst geprivatiseerd kon worden of in staatshanden kon blijven (de «toekomstopties»); en
2. op welke wijze het maatschappelijk karakter van de bank eventueel (nader) geborgd kon worden in de governance van de bank (de «governancemodellen»).

Beide onderwerpen zijn vervolgens beoordeeld op basis van een aantal beoordelingscriteria. Dit heeft geleid tot een overzicht van hoe de verschillende toekomstopties en governancemodellen bijdragen aan de stabiliteit en diversiteit van de financiële sector, en hoe deze varianten impact hebben op de verkoopbaarheid en de uiteindelijke opbrengst. Gezien het verkennende karakter is daaraan toen geen politieke weging gekoppeld.

Publieke-belangen-analyse

Het doel van de publieke-belangen-analyse was het beoordelen of er binnen de financiële sector publieke belangen zijn die nog onvoldoende geborgd worden en, indien dat het geval zou zijn, of de Volksbank daar een specifieke rol in dient te spelen. Qua publieke belangen is gekeken naar de toegankelijkheid van contant geld, giraal betalingsverkeer, fysieke dienstverlening en basisdiensten in Caribisch Nederland. Daarnaast is ook gekeken naar voldoende toegang tot kredietverlening voor het MKB, de financiering van de duurzame transitie en veilig sparen.

Uit de brief van mijn voorganger Minister Kaag van oktober 2023 bleek dat er geen specifieke rol voor de Volksbank is weggelegd bij de borging van publieke belangen in de financiële sector en dat er dus geen aanleiding is om de Volksbank als permanente staatsdeelneming te houden. Voorts concludeerde mijn voorganger Minister van Weyenberg in zijn brief van april 2024⁷ dat hij op basis van het rapport «beleidsrichtingen voor een weerbare bankensector» ook geen rol voor de Volksbank als publieke depositobank ziet.

ii. Advies NLFI over de toekomstopties voor de Volksbank

Als enig aandeelhouder van de Volksbank heeft NLFI onder andere de taak mij te adviseren over de strategie. Daarom is NLFI gevraagd een advies te geven over de toekomstopties ten behoeve van het te nemen richtinggevend besluit. Dit heeft geleid tot het NLFI-advies: «Analyse van toekomstopties voor de Volksbank». Dit advies is in mei 2024 door mijn voorganger Minister van Weyenberg met uw Kamer gedeeld.

⁶ Kamerstuk 32 013, nrs. 266 en 269

⁷ Kamerstuk 21 501-07, nr. 2029

In het voornoemde advies heeft NLFI de volgende toekomstopties geanalyseerd:

- a. Staatsbank;
- b. Coöperatieve bank;
- c. Stichting beheer;
- d. Onderhandse verkoop; en
- e. Beursintroductie.

NLFI heeft de Volksbank ook gevraagd om ook een eigen perspectief op de toekomstopties te formuleren. Een vergelijking tussen de eigen analyse van NLFI en het perspectief van de Volksbank maakt deel uit van het advies van NLFI. Als laatste heeft NLFI ook een aantal implementatieoverwegingen opgenomen in haar advies.

Conclusies analyse NLFI

Samengevat concludeert NLFI dat twee toekomstopties als realistische toekomstopties gezien kunnen worden, te weten een onderhandse verkoop of een beursintroductie. De overige opties vallen volgens NLFI om verschillende redenen af. Volledigheidshalve heb ik de conclusies van NLFI per onderzochte toekomstoptie kort samengevat:

a. Staatsbank

NLFI concludeert dat de optie van een permanente staatsbank niet wordt aanbevolen. NLFI wijst hierbij op de conclusies van de publiekebelangen-analyse die mijn voorganger in oktober 2023 met uw Kamer heeft gedeeld en het rapport «beleidsrichtingen voor een weerbare bankensector» van maart 2024. Hieruit volgt dat er geen publieke belangen zijn die geborgd zouden moeten worden door de Volksbank als staatsbank. Ook merkt NLFI op dat de producten die de Volksbank aanbiedt door relatief veel aanbieders op de markt worden aangeboden.

b. Coöperatieve bank

NLFI concludeert dat de optie van een coöperatieve bank niet wordt aanbevolen, omdat het niet reëel is dat de klanten van de Volksbank voldoende kapitaal willen en/of kunnen verschaffen. Dit heeft impact op de stabiliteit van de bank en hierdoor zou blijvende betrokkenheid van de staat noodzakelijk zijn, onder meer als kapitaalverschaffer.

c. Stichting beheer

De stichting beheer wordt niet aanbevolen door NLFI. Ook hier betreft het belangrijkste obstakel de kapitalisatie van de bank. De stichting zou bij zwaar weer geen toegang hebben tot de kapitaalmarkt. Daarnaast kan de stichting de staat geen passende compensatie bieden voor de verkoop van de Volksbank.

d. Onderhandse verkoop

NLFI ziet een onderhandse verkoop als een te overwegen optie. In haar analyse maakt NLFI daarbij onderscheid tussen onderhandse verkoop van de bank in één geheel aan één koper en een onderhandse verkoop van de bank aan een consortium waarna het consortium de bank in delen opsplijst. In dit stadium sluit NLFI geen van deze opties uit. NLFI merkt op dat het voor een succesvolle onderhandse verkoop van belang is om een overtuigende waardepropositie te hebben, die aansluit bij de belangen van de koper ten aanzien van waardecreatie. Over de uitvoerbaarheid schrijft NLFI dat een onderhandse verkoop vaak als aantrekkelijk gezien wordt, omdat het een relatief beperkte inspanning vereist. Het is de inschatting van NLFI dat de Volksbank gereed kan zijn voor een onderhandse verkoop binnen één tot drie jaar.

NLFI adviseert om in dit stadium geen specifieke governancevoorziening op te nemen, omdat dat belemmerend kan werken in het verkoopproces.

e. Beursintroductie.

Ook een beursintroductie is volgens NLFI een te overwegen optie. Voor een succesvolle beursintroductie zijn de eisen hoger dan bij bijvoorbeeld een onderhandse verkoop, waardoor een beursintroductie een zeer gedegen voorbereiding vereist. NLFI schrijft dat deze optie daarom ambitie zal vergen van het management en de medewerkers van de bank om de toekomstbestendigheid van het bedrijfs- en verdienmodel sterk te verbeteren. Met de juiste voorbereiding zou de Volksbank gereed zijn voor een beursintroductie over vijf tot zeven jaar.

Vergelijking beoordeling NLFI en de Volksbank

Volgens NLFI komen de analyses en conclusies van NLFI en de Volksbank grotendeels overeen. Ook de Volksbank concludeert dat een onderhandse verkoop en beursintroductie de te overwegen verkoopopties vormen en dat de andere drie opties om verschillende redenen niet realistisch zijn. Voor wat betreft de onderhandse verkoop verschillen de analyses van NLFI en de bank op twee specifieke punten, namelijk de appreciatie van een verkoop in delen en het op voorhand invoeren van een governance-model.

De Volksbank wijst de optie van verkoop in delen af, omdat dit zou zorgen voor synergieverlies en de afzonderlijke delen volgens de Volksbank op zichzelf niet voldoende rendabel zijn. NLFI begrijpt deze redenatie en zou een verkoop in delen niet per se aanbevelen, maar in dit stadium kan een verkoop in delen volgens NLFI ook niet uitgesloten worden. NLFI denkt daarbij specifiek aan een variant waarbij de Volksbank als één geheel verkocht wordt aan een consortium, waarbij dat consortium vervolgens zorgdraagt voor de opsplitsing.

Wat betreft het op voorhand invoeren van een governance-model bij een onderhandse verkoop is de Volksbank van oordeel dat haar maatschappelijke identiteit op voorhand beschermd dient te worden via voorzieningen in de governance. Wat deze maatschappelijke identiteit inhoudt, heeft de Volksbank uiteengezet in bijlage 2 bij het eerder met uw Kamer gedeelde NLFI-advies. Samengevat wil de Volksbank het verschil maken op twee belangrijke kernthema's, namelijk (i) sociale en (ii) ecologische vooruitgang. NLFI geeft aan dat het op voorhand vaststellen van een specifieke governancevoorziening, het aantal verkoopmogelijkheden zal belemmeren. NLFI benoemt dat *«indien de optie van onderhandse verkoop verder zou worden verkend, met de potentiële nieuwe eigenaar in overleg getreden zal dienen te worden in hoeverre de uitgangspunten en ambities van de Volksbank worden beïnvloed door de verkoop en in een nieuwe opzet een plek zullen krijgen. Of daar specifieke voorzieningen in de sfeer van governance of andersoortige beschermingsafspraken bij horen kan te zijner tijd worden beoordeeld»*. Daarbij merkt NLFI op *«dat de Volksbank (als onderdeel van voormalig SNS Reaal) niet is generationaliseerd om haar maatschappelijke identiteit te beschermen, maar om haar klanten te beschermen en de stabiliteit van het financiële systeem te ondersteunen. Dit sluit ook aan bij de analyse van het Ministerie van Financiën dat er geen uitzonderlijk rol voor de Volksbank is weggelegd bij de borging van de publieke belangen in de financiële sector.»*

Implementatieoverwegingen NLFI

Om de potentiële slagingskans van de twee te overwegen toekomstopties te vergroten geeft NLFI in haar advies mee dat het van belang is dat de voorbereiding voor beide opties parallel van start gaat. Volgens NLFI kan dit in de vorm van een *«twee-sporen-aanpak»*, waarbij de toekomstopties parallel worden uitgewerkt. Volgens NLFI versterkt dit de positie van de

staat als aanbiedende partij en vergroot dit de flexibiliteit van het verkoopproces in wijzigende marktomstandigheden.

iii. Appreciatie advies NLFI en tussenconclusie van het richtinggevend besluit met betrekking tot de analyse van de toekomstopties voor de Volksbank

Appreciatie advies NLFI over toekomstopties

Het doel van de tweede analyse van het proces voor het richtinggevend besluit is om te beoordelen welke toekomstopties voor de Volksbank niet realistisch zijn. Ik ga daarom in het bijzonder in op de drie opties die volgens NLFI niet realistisch zijn. Ik onderschrijf het advies van NLFI om de opties staatsbank, coöperatie en stichting beheer te laten afvallen. Voor de optie staatsbank geldt dat mijn voorgangers al geconcludeerd hebben dat er geen publieke belangen in de financiële sector zijn waarbij specifiek de Volksbank een rol dient te spelen. Voor de opties coöperatie en stichting beheer geldt dat de obstakels met betrekking tot de kapitalisatie van de bank en het ontvangen van een marktconforme verkoopprijs te groot zijn. In de verkenning uit 2021 is eerder al benoemd dat de bank in elk toekomstscenario voldoende wendbaar, weerbaar en schokbestendig dient te zijn. Bij de genoemde opties zou langdurige betrokkenheid van de staat noodzakelijk zijn om dit te bereiken. Dit vind ik ongewenst.

Wat betreft de resterende opties onderhandse verkoop en een beursintroduktie ben ik het met NLFI eens dat er op voorhand geen doorslaggevende redenen zijn om (een van) deze opties te laten afvallen. Beide opties zijn daarom realistische toekomstopties.

Appreciatie advies over maatschappelijk karakter de Volksbank en governance modellen

Kort gezegd heeft de Volksbank haar maatschappelijke karakter samengevat als het verschil maken op het gebied van sociale en ecologische vooruitgang. A certificaathouder op afstand, via NLFI, ga ik niet over het maatschappelijke karakter van de Volksbank. Ook zie ik in de beschreven identiteit van de bank geen onderdelen die verdere (strikte) borging daarvan in de governance van de bank noodzakelijk maken. Samen met de eerdere conclusie dat er geen publieke belangen in de financiële sector zijn die met de Volksbank geborgd zouden moeten worden, deel ik de conclusie van NLFI dat er geen aanleiding is om van te voren te kiezen voor een bepaald governance model.

Tijdens eventuele onderhandelingen met (een) potentiële koper(s) kan gekeken worden of bepaalde governance modaliteiten, zoals omschreven in de verkenning van 2021, wenselijk zijn. Daarbij merk ik op dat uit de verkenning bleek dat een aantal governance modellen op het gebied van toegang tot financiering, efficiënte besluitvorming en verkoopopbrengst minder goed scoorden. Dit waren de modellen «aanbevelingsrechten voor commissarissen», «Algemene vergadering van stakeholders» en «Stakeholders met stemrechten». Gezien de genoemde nadelen, de uitkomst van de publieke-belangen-analyse en de beoordeling van het maatschappelijke karakter van de Volksbank ligt het wat mij betreft niet direct voor de hand om deze modellen in te voeren.

In de verkenning van 2021 is ook aandacht geschonken aan de diversiteit van de sector. Net als mijn voorgangers hecht ik er grote waarde aan dat het Nederlandse bankenlandschap voldoende divers is. Ik kan me voorstellen dat dit een rol heeft bij een eventuele privatisering. Echter, zoals mijn voorganger Van Weyenberg ook heeft aangegeven in het

Commissiedebat Staatsdeelnemingen van 27 maart 2024⁸, ben ik ook van mening dat de diversiteit van de volledige sector niet afhankelijk kan zijn van één bank. Daarom zie ik hier geen specifieke rol voor de Volksbank weggelegd. Bij een eventuele onderhandse verkoop zal, afhankelijk van de koper, ook getoetst worden door de relevante mededingingsautoriteit om te borgen dat er voldoende concurrentie is.

iv. Proces en vervolgstappen

In de Kamerbrief van mei 2023 heeft mijn voorganger Minister Kaag aangegeven dat zij na het delen van de analyse van de toekomstopties uw Kamer de gelegenheid zou bieden om hierover in gesprek te gaan. Conform deze toezegging nodig ik uw Kamer uit om met mij in gesprek te gaan over de conclusies van het NLFI-advies en mijn appreciatie.

Uit de analyse van NLFI blijkt dat de Volksbank nog een aantal jaar nodig heeft om helemaal verkoopgereed te zijn. Bij een onderhandse verkoop rekent NLFI op één tot drie jaar en bij een beursgang op vijf tot zeven jaar. NLFI heeft geadviseerd om voor beide toekomstopties een parallel voorbereidingsproces te starten, om de positie van de staat als verkopende partij te versterken en de flexibiliteit van het verkoopproces te vergroten. Ik heb NLFI en de Volksbank gevraagd parallel het voorbereidingsproces voor de toekomstopties onderhandse verkoop en beursgang uit te werken.

Zoals bekend stelt NLFI jaarlijks een voortgangsrapportage op over de stand van zaken bij de Volksbank en de gereedheid van de bank voor een besluit over haar toekomst. Ik heb NLFI gevraagd of zij in de voortgangsrapportages vanaf volgend jaar ook rekening kan houden met de uitkomsten van het uiteindelijke richtinggevend besluit.

v. Moties Grinwis/Slootweg

Met deze brief geef ik ook opvolging aan twee moties. Dit betreft de motie Grinwis/Slootweg om de Volksbank als coöperatieve bank te verkennen⁹ en de motie Grinwis/Slootweg om het perspectief van de klanten en de karakteristieken van de Volksbank mee te wegen en de voorwaarden te schetsen voor een coöperatieve bank¹⁰.

In het advies van NLFI is de toekomstoptie coöperatieve bank expliciet meegenomen en beoordeeld. Wat betreft de tweede motie merk ik op dat de Volksbank bij de eigen analyse van de toekomstopties het perspectief van de klanten heeft meegenomen. De eigendomsstructuur van de bank heeft op zichzelf echter geen impact op het productaanbod en/of de klantervaring. Wat betreft de karakteristieken van de Volksbank, de maatschappelijke identiteit van de bank is door (het bestuur van) de Volksbank zelf geformuleerd en meegenomen in de eigen analyse van de bank. NLFI heeft dit ook betrokken in haar advies. Zoals hiervoor aangegeven zijn er volgens het advies van NLFI bij de optie coöperatieve bank substantiële nadelen, waardoor ik niet zie onder welke omstandigheden dit een realistische optie is voor de Volksbank.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

⁸ Zie Kamerstuk 28 165, nr. 425

⁹ Kamerstuk 32 013, nr. 266

¹⁰ Kamerstuk 32 013, nr. 269