

Vergaderjaar 2024–2025

**33 532**

**Nationalisatie SNS REAAL**

**32 013**

**Toekomst financiële sector**

**Nr. 99**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2024

Tijdens het Commissiedebat Staatsdeelnemingen op 28 november 2024 heb ik uw Kamer toegezegd om mijn eerdere Kamerbrieven en uitgevoerde analyses en adviezen met betrekking tot de Volksbank met uw Kamer te delen en nogmaals te voorzien van mijn appreciatie. Met deze brief kom ik aan deze toezegging tegemoet.

In deze brief omschrijf ik het proces dat de afgelopen jaren is gevolgd om tot het richtinggevend besluit te komen om de Volksbank en NLFi te vragen zich voor te bereiden op een beursgang of onderhandse verkoop van de Volksbank. Onderdeel van dit proces was een publieke belangenanalyse, waaruit bleek dat de publieke belangen in de financiële sector het best geborgd kunnen worden met sectorbrede instrumenten. Ook beschrijf ik welke stappen er sinds deze analyse zijn gezet en mijn plannen om deze publieke belangen, voor zover nodig, beter te borgen, waaronder de toegankelijkheid van bancaire dienstverlening.

Ik hecht eraan om hierbij te benadrukken dat de toegankelijkheid van bancaire dienstverlening een sectorbrede opgave betreft, die breder is dan enkel de Volksbank.

### *Start proces*

De afgelopen jaren is een zorgvuldig proces gevolgd om tot een richtinggevend besluit over de toekomst van de Volksbank te komen. In november 2019 is een verkenning naar de toekomstopties en governance modellen voor de Volksbank aangekondigd.<sup>1</sup> In juli 2021 zijn de resultaten van deze verkenning met uw Kamer gedeeld.<sup>2</sup> De in kaart gebrachte toekomstopties waren; onderhandse verkoop, beursintroductie, omvorming naar coöperatie en «staatsbank».

Naast deze toekomstopties zijn ook zes governance modellen verkend, namelijk oprichting van een STAK, het instellen van een maatschappelijke

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2019–2020, 33 532, nr. 87.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2020–2021, 33 532, nr. 91.

adviesraad, statutaire borging langetermijnwaardecreatie, aanbevelingsrechten voor de stakeholders, stakeholdervergadering zonder stemrechten en stakeholdervergadering met stemrechten. Deze toekomstopties zijn beoordeeld op basis van het beoordelingskader uit de Kamerbrief van 11 november 2019, waarin de verkenning is aangekondigd.<sup>3</sup> Deze verkenning had tot doel om inzicht te geven in de mogelijke effecten van de verschillende opties en als doel om de dialoog over de toekomstmogelijkheden voor de bank met uw Kamer gefundeerd te kunnen voeren.

In 2023 is het proces gestart om tot een richtinggevend besluit over de toekomst van de Volksbank te komen. De inzichten uit voorgenoemde verkenning vormden hier de basis voor. Het richtinggevend besluit geeft de Volksbank houvast voor haar toekomst, maar het is geen definitief verkoopbesluit. Er wordt pas een definitief besluit genomen nadat NLFI heeft vastgesteld dat de bank klaar is om terug te gaan naar de markt. Op basis van een zakelijk advies van NLFI zal ik dan pas een besluit nemen over een eventuele verkoop door middel van een onderhandse verkoop of beursgang.

In mei 2023 ontving uw Kamer een procesvoorstel voor dit richtinggevend besluit.<sup>4</sup> De eerste stap hiervan was een analyse van eventueel onvoldoende geborgde publieke belangen in de financiële sector, de wijze waarop die belangen geborgd kunnen worden en een tussenconclusie of de Volksbank op basis van die analyse een rol zou moeten hebben bij de borging van die belangen.

#### *Eerste stap richtinggevend besluit – de publieke belangen analyse*

Op 27 oktober 2023 is uw Kamer geïnformeerd over de publieke belangen in de financiële sector en de wijze waarop deze belangen geborgd kunnen worden.<sup>5</sup> In deze brief werden zeven publieke belangen geïdentificeerd in de financiële sector, waarbij banken een belangrijke rol spelen. Het gaat om fysieke dienstverlening, de chartale infrastructuur, toegang tot giraal betalingsverkeer, de basisdiensten in Caribisch Nederland, kredietverlening aan het midden- en kleinbedrijf (MKB), de financiering van de duurzame transitie en veilig sparen.

Met deze analyse werd de conclusie getrokken dat er publieke belangen zijn in de financiële sector die beter kunnen worden geborgd of meer aandacht behoeven. Ook werd geconcludeerd dat het wenselijk en haalbaar is om deze belangen nader te borgen via sectorbrede instrumenten.

#### *Tweede stap richtinggevend besluit – beoordeling mogelijke toekomstopties*

De tweede stap van het richtinggevend besluit was een nadere analyse van de toekomstopties van de Volksbank. NLFI heeft deze analyse uitgevoerd en hierin gekeken naar de toekomstopties van staatsbank, coöperatieve bank, stichting beheer, onderhandse verkoop en beursgang. NLFI concludeert in haar advies dat de opties onderhandse verkoop of beursintroductie realistische toekomstopties zijn. De opties staatsbank (op grond van de uitgevoerde publieke belangenanalyse uit 2023), coöperatieve bank en stichting beheer worden door NLFI niet aanbevolen. De bank dient namelijk in ieder scenario voldoende wendbaar, weerbaar en schokbestendig te zijn. Bij de twee laatst genoemde opties zou langdurige

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2019–2020, 33 532 nr. 87.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2022–2023, 32 013 en 33 523, nr. 283.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2022/2023, 32 013, nr. 286

betrokkenheid van de staat noodzakelijk zijn om dit te bereiken.<sup>6</sup> In mijn appreciatie van het NLFI-advies heb ik aangegeven deze conclusies te volgen. Ik vind en vond langdurige betrokkenheid van de staat bij de Volksbank ongewenst.<sup>7</sup>

In mijn appreciatie van het NLFI-advies over de toekomstopties voor de Volksbank ben ik ook ingegaan op de verschillende governanceopties om het maatschappelijk karakter van de Volksbank te verankeren. Op dit moment zie ik, conform het advies van NLFI, geen aanleiding om onderdelen uit de beschreven identiteit van de bank te borgen in de governance van de bank. Ik heb daarbij aangegeven dat tijdens eventuele onderhandelingen met potentiële kopers of voorafgaand aan een beursgang opnieuw bekeken kan worden of bepaalde governance-moedellen wenselijk zijn. NLFI zal deze aspecten ook meenemen in de advisering over en besluit tot verkoop van de Volksbank.

### *Ontwikkelingen publieke belangen*

In het commissiedebat Staatsdeelnemingen van 28 november 2024 heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de publieke belangen in de financiële sector. Ik zal hieronder ingaan op de ontwikkelingen bij verschillende geïdentificeerde publieke belangen sinds de brief van oktober 2023. Daarnaast zal ik stilstaan bij hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot het aandeelhouderschap in de Volksbank, met specifieke aandacht voor de fysieke dienstverlening.

#### *a. Fysieke dienstverlening*

De afgelopen jaren is er sprake van een toenemende mate van digitalisering in de samenleving en in het betalingsverkeer. Dat is een verworvenheid die de klanten van banken veel brengt, zoals gemak en innovatieve oplossingen. Mensen die minder digitaal vaardig zijn kunnen hierdoor soms echter minder goed meedoen in het betalingsverkeer. Het rapport «Digitalisering van het betalingsverkeer: een uitkomst voor de één, een uitdaging voor de ander» van De Nederlandsche Bank (DNB) van januari 2023 liet zien dat één op de zes Nederlanders (2,6 miljoen mensen) niet geheel zelfstandig zijn of haar bankzaken kan uitvoeren. De Toegankelijkheidsmonitor Consumenten en Ondernemers 2024 die op 6 december 2024 is gepubliceerd laat zien dat de toegankelijkheid voor mensen in een kwetsbare positie in 2024 nog steeds achterblijft bij die van de gemiddelde consument en er een taak voor banken ligt om de toegankelijkheid van hun dienstverlening te verbeteren.<sup>8</sup>

Het is een sectorbrede verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat bancaire dienstverlening toegankelijk is, en niet die van een enkele bank in overheidshanden. De klanten van alle banken hebben hier immers recht op. Banken hebben bovendien de mogelijkheid om de vormgeving van de fysieke dienstverlening af te stemmen op hun klantenbestand.

In de analyse naar de publieke belangen staat dat de toegankelijkheid van het betalingsverkeer een belangrijk aandachtspunt is binnen het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB). Binnen het MOB werken de partijen die een rol spelen in het betalingsverkeer (banken en vertegenwoordigers van klantgroepen) samen om de toegankelijkheid van de dienstverlening van banken te verbeteren. Hierbij is toegankelijkheid breder dan alleen fysieke bankkantoren. Er zijn ook andere manieren om

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2023–2024, 32 013, nr. 290.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2023–2024, 33 532, nr. 98.

<sup>8</sup> DNB (2024) Toegankelijkheidsmonitor Consumenten en Ondernemers 2024.

klanten te bereiken, bijvoorbeeld door het aanbieden van dienstverlening via bankmedewerkers die bij de klant thuis komen en goede telefonische dienstverlening.

De banken spraken naar aanleiding van het DNB-rapport en de Toegankelijkheidsmonitor een versterkt commitment uit om de toegankelijkheid van hun dienstverlening te verbeteren. Het MOB sprak twee concrete doelstellingen af die in mei 2026 behaald moeten zijn.<sup>9</sup> In het MOB van 16 mei 2024 werd geconcludeerd dat de banken in het gezamenlijke programma, maar ook individueel, het afgelopen halfjaar goede voortgang hebben geboekt.<sup>10</sup> Helaas blijkt uit de Toegankelijkheidsmonitor van 6 december 2024 dat de zelfstandigheid bij de meeste onderzochte diensten achteruit is gegaan en dat de verbeteracties die de banken sinds het DNB-rapport van januari 2023 hebben ingezet nog niet terug te zien zijn in de resultaten.

In het MOB van 14 november 2024 zijn van de Toegankelijkheidsmonitor de resultaten besproken. Het MOB drong bij die gelegenheid er bij de banken op aan om zowel individueel als gezamenlijk hun acties op te schalen om de toegankelijkheid te verbeteren. De gezamenlijke banken in het MOB hebben toegezegd deze handschoenen graag verder op te pakken. Als in 2026 blijkt dat de samenwerking in het MOB niet toereikend is, ga ik kijken naar andere mogelijkheden om de toegankelijkheid te waarborgen, bijvoorbeeld via regulering. Tussen nu en 2026 zullen regelmatig meetmomenten zijn. Indien blijkt dat het met het behalen van de doelstellingen de verkeerde kant op gaat, zal ik reeds beginnen met het in kaart brengen van de mogelijke opties. Dat is mijns inziens effectiever dan het inzetten van één bank bij het oplossen van dit vraagstuk.

#### *b. Chartale infrastructuur en dienstverlening*

Een ander publiek belang is de chartale infrastructuur en dienstverlening. Contant geld vervult verschillende maatschappelijke functies waaronder het faciliteren van de toegankelijkheid en inclusiviteit van het betalingsverkeer. Ook is contant geld de belangrijkste terugvaloptie bij verstoringen in het elektronische toonbankbetalingsverkeer.<sup>11</sup> Er zijn afspraken gemaakt tussen banken, consumentenorganisaties en vertegenwoordigers van toonbankinstellingen in het Convenant Contant Geld om de beschikbaarheid, bereikbaarheid en betaalbaarheid van contant geld te borgen.<sup>12</sup>

Ik vind vrijwillige afspraken echter niet voldoende. Daarom werk ik aan het wetsvoorstel chartaal betalingsverkeer, dat afdwingt dat contant geld bereikbaar, beschikbaar en betaalbaar behouden blijft. Met deze wet worden grote banken verplicht om een landelijk dekkende basisinfrastructuur van geldautomaten te verzorgen. Daarnaast worden alle banken verplicht om hun betaalrekeninghouders tegen maximumtarieven toegang te bieden tot de chartale basisinfrastructuur, waarbij het opnemen en storten van bankbiljetten voor particulieren gratis moet zijn.<sup>13</sup> Tot slot bevat het wetsvoorstel een aantal verplichtingen voor

<sup>9</sup> De doelstellingen: 1) het algemene tevredenheidscijfer over dagelijkse bankzaken van bankklanten in een kwetsbare positie moet in 2026 maximaal 0,1 lager dan van gemiddelde klanten zijn; 2) het aantal volwassen Nederlanders dat in 2026 bank- en betaaldiensten niet geheel zelfstandig doet moet gedaald zijn van ruim 1 op 6 naar maximaal 1 op 7 van de volwassen Nederlanders.

<sup>10</sup> Resultaten MOB-vergadering 16 mei 2024 te raadplegen via de website van DNB.

<sup>11</sup> De voordelen en maatschappelijke functies van contant geld zijn door mijn ambtsvoorganger uitgebreid beschreven in Kamerstukken II 2022/23, 27 863, nr. 137.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 27 863, nr. 100.

<sup>13</sup> Banken met minder dan 50.000 betaalrekeninghouders in Nederland zijn uitgezonderd.

grotere geldtransportondernemingen, om de continuïteit van dienstverlening in het geldtransport te waarborgen. Momenteel werk ik aan het nader rapport, waarin ik inga op het advies van de Raad van State.

Gezien de lopende acties, concludeer ik dat er – in aanvulling daarop – geen specifieke rol is weggelegd voor de Volksbank als staatsdeelneming om het publieke belang van de chartale infrastructuur en dienstverlening te borgen.

#### *c. Toegankelijkheid giraal betalingsverkeer*

De afgelopen jaren zijn er signalen van groepen zakelijke klanten die problemen ervaren met toegang tot het betalingsverkeer, specifiek met het openen of behouden van een zakelijke betaalrekening. De banken stellen, in overleg met toezichthouder DNB, momenteel zogenoemde sectorstandaarden op. Deze standaarden moeten banken helpen bij het beter inschatten van het risico dat klanten uit specifieke sectoren met zich meebrengen en hoe die risico's te mitigeren. Ook verken ik de mogelijkheid om in te zetten op Europese regelgeving om de toegang tot een betaalrekening voor zakelijk klanten te borgen. In oktober 2024 is dit onderwerp in het MOB besproken en zijn de betrokken partijen door mijn ministerie en DNB gevraagd om over deze problematiek in overleg te treden om te bekijken of er onderlinge afspraken mogelijk zijn om de toegankelijkheid voor zakelijke klanten te borgen. Indien dit niet mogelijk blijkt te zijn overweeg ik zelf met maatregelen te komen. Ik informeer uw Kamer hierover voor de zomer van 2025.

Ook in dit geval ben ik van mening dat zakelijke klanten bij alle banken, en niet alleen bij een bank in overheidshanden, voldoende toegang moeten hebben tot betaaldiensten.

#### *d. Bankdiensten in Caribisch Nederland*

Door de beperkte omvang van de markt in Caribisch Nederland staat de bancaire dienstverlening onder druk, 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.<sup>14</sup> Ook is het sinds 1 januari 2024 mogelijk voor in Europees Nederland gevestigde financiële instellingen om zonder aanvullende vergunning betaalrekeningen in euro aan te bieden in Caribisch Nederland.<sup>15</sup> Daarnaast zal ik op korte termijn een regeling consulteren om onbedoelde prudentiële belemmeringen voor de toegang tot financiële dienstverlening in Caribisch Nederland weg te nemen.

Het actief worden van de Volksbank in Caribisch Nederland ligt niet voor de hand gezien de aard en het karakter van de lokale markt. Hierbij valt te denken aan het gebruik van de Amerikaanse dollar als betaalmiddel, de afwijkende regelgeving en de geografische afstand tot Europees Nederland.

#### *e. Kredietverlening MKB*

Een volgend publiek belang dat aan bod kwam in de eerder met uw Kamer gedeelde analyse over publieke belangen in de financiële sector, betreft de toegang tot zakelijke kredietverlening voor het MKB. Met

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2023/2024, 36 410 IV, nr. 4.

<sup>15</sup> Stb. 2024, nr. 10.

voldoende toegang tot financiering kan het MKB bijdragen aan innovatie, werkgelegenheid en de groei van de Nederlandse economie. Ook de Volksbank levert hier een bescheiden bijdrage aan, met € 1,24 miljard aan uitstaande kredietverlening (overwegend bedrijfshypotheken) aan het MKB eind 2023 en het voornemen om hierin verder te groeien.<sup>16</sup>

Het belang van goede kredietverlening aan het MKB wordt erkend en aangepakt met een sectorbrede inzet die ik verwelkom, specifiek het Nationaal Convenant MKB-Financiering en het daaruit volgende werk van het Gezantschap MKB-financiering. Het Nationaal Convenant MKB-Financiering is in november 2023 aan de toenmalige Minister van EZK aangeboden door sleutelspelers in het MKB-financieringslandschap: MKB-NL, NVB, SMF, Invest-NL, Invest International en Qredits.<sup>17</sup> In november 2024 heeft het Gezantschap MKB-financiering het rapport met de concrete uitwerking van de ambities uit het convenant gepubliceerd. In dit rapport wordt nadrukkelijk aanbevolen om inspanningen te richten op het verbeteren van bestaande ecosystemen en niet in te zetten op een publieke MKB-bank, vanwege bijkomende complexiteit in het publieke aanbod en mogelijke concurrentievervalsing.

In de brief van oktober 2023 werd geadviseerd het IBO Bedrijfsfinanciering af te wachten.<sup>18</sup> Op 13 juni 2024 is het IBO Bedrijfsfinanciering («Kies voor baten») gepubliceerd.<sup>19</sup> Hierin wordt geconcludeerd dat bedrijfsfinanciering op hoofdlijnen goed verloopt, maar dat er knelpunten zijn bij grote risicovolle investeringsrondes voor *scale-ups* en bij de kredietverlening onder de € 1 miljoen. Het IBO geeft verschillende beleidsopties om de werking van de financieringsmarkt te verbeteren. Een publieke MKB-bank die zicht richt op het verlenen van zakelijke kredieten is daarbij ook verkend. Het IBO concludeert ook dat zo'n bank niet wenselijk is, omdat het een zeer ingrijpende maatregel is die de knelpunten in de markt voor kredietverlening aan het MKB niet aanpakt en alternatieve financiering mogelijk uit de markt drijft (concurrentievervalsing).

Met het IBO Bedrijfsfinanciering en de aanbevelingen van de gezant MKB-financiering worden belangrijke stappen gezet om de kredietverlening aan het MKB te verbeteren. In het licht van deze sectorale aanpak zie ik – in aanvulling op deze sectorale aanpak – geen specifieke rol weggelegd voor de Volksbank.

#### *f. Financiering duurzame transitie*

Voor de duurzame transitie is het essentieel dat private kapitaalstromen vergroenen en dat duurzaamheidsrisico's voor financiële instellingen worden beheerst. Dit vraagt een inspanning van alle financiële instellingen. Ik zie met het oog op het gelijke speelveld tussen instellingen geen aanleiding om daarbij van één specifieke instelling meer te verlangen.

Op dit terrein gebeurt ook al veel. Zo hebben circa vijftig financiële instellingen via het zogenoemde klimaatcommitment voor de financiële sector een inspanningsverplichting aanvaard om deel te nemen aan de financiering van de energietransitie. Ook is er een Europees regelgevend kader voor duurzame financiering opgesteld, om de bijdrage van financiële instellingen aan verduurzaming te vergroten. Om te kijken of daarbovenop additionele klimaatmaatregelen nodig zijn voor de financiële

<sup>16</sup> Volksbank (2024). Integrated Annual Report 2023.

<sup>17</sup> Kamerstukken II, 2023/2024, 32 637, nr. 650.

<sup>18</sup> Kamerstukken II, 2022/2023, 32 013, nr. 286.

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 2023/2024, 32 637, nr. 646.

sector heeft het vorige kabinet een verkenning uitgevoerd. Over de uitkomsten daarvan zal ik uw Kamer begin volgend jaar informeren.

Waar er nog onvoldoende verdienmodellen zijn voor het financieren van duurzame economische activiteiten, is het in eerste instantie aan de wetgever om via beprijzen, normeren en subsidiëren duurzame investeringen alsnog rendabel te laten maken. Daar waar de markt onvoldoende in financiering voorziet, is bovendien Invest-NL opgericht om bij te dragen aan het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven.

#### *g. Veilig sparen*

Als onderdeel van een ambtelijk onderzoek naar de mogelijkheden om de bancaire sector nog weerbaarder te maken is, op verzoek van uw Kamer, ook een analyse uitgevoerd naar de beleids optie om een publieke spaarbank op te richten.<sup>20</sup> Het doel van de analyse was om te beoordelen of een publieke spaarbank zou bijdragen aan het borgen van het publieke belang om burgers en bedrijven de gelegenheid te bieden veilig te sparen. Mogelijk zou de Volksbank in dat geval een rol kunnen spelen.

Uit deze analyse volgt echter dat er weinig ruimte lijkt voor een levensvatbare publieke depositobank in het Nederlandse bankenlandschap.<sup>21</sup> Zo wordt er ten eerste op gewezen dat spaargeld tot een bedrag van € 100.000 al veilig is bij alle Nederlandse commerciële banken, vanwege de bescherming die het depositogarantiestelsel (DGS) biedt.<sup>22</sup> Het zal voor een publieke depositobank bovendien lastig zijn om voldoende concurrerend te zijn ten opzichte van andere banken. Ook een publieke depositobank moet voor wat betreft haar bedrijfsvoering aan alle geldende eisen voor (commerciële) banken voldoen en rendabel kunnen opereren zonder staatsteun. Daarnaast komen enkele mogelijk zwaarwegende nadelige effecten aan bod. Zo wordt gewezen op het risico dat een publieke spaarbank gevolgen kan hebben voor de financiële stabiliteit, bijvoorbeeld wanneer in tijden van marktstress een vlucht ontstaat van deposito's naar de publieke spaarbank die mogelijk als veiligere optie wordt gezien. Specifiek met betrekking tot de rol van de Volksbank wordt geconcludeerd dat het huidige bedrijfsmodel van de Volksbank wezenlijk anders en niet passend is voor een publieke depositobank.

Recent heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) onderzoek gedaan naar het functioneren van de Nederlandse spaarmarkt. De ACM concludeerde dat de spaarmarkt niet goed functioneert. De ACM stelde daarbij wel vast dat er voldoende aanbod is in de spaarmarkt en dat dit aanbod divers is. Zoals ik ook eerder aan uw Kamer heb toegezegd, zal ik mij de komende periode inzetten voor betere concurrentie en lagere overstapdrempels op de spaarmarkt.<sup>23</sup> Ik zal uw Kamer op de hoogte houden van de voortgang. In het licht van de bovengenoemde overwegingen voor een publieke depositobank en de aanbevelingen uit het ACM-onderzoek, vind ik een sectorbrede benadering passender om de spaarmarkt te verbeteren.

#### *Positie Volksbank bij borging publieke belangen*

De bovengenoemde ontwikkelingen geven voor mij geen aanleiding om het eerdere standpunt over de rol van de Volksbank in het kader van

<sup>20</sup> Kamerstukken II, 2023/2024, 21501-07, nr. 2022.

<sup>21</sup> Kamerstukken II, 2023/2024, 21 501-07, nr. 2029.

<sup>22</sup> Door het DGS worden in aanmerking komende tegoeden van € 100.000,- per bank per deposant verzekerd.

<sup>23</sup> Kamerstukken II, 2024/2025, 32 013, nr. 298.

publieke belangen te heroverwegen. Er zijn in de financiële sector publieke belangen die aandacht nodig hebben. Het is mijns inziens echter niet doeltreffend om de (betere) borging van deze publieke belangen te regelen via het aandeelhouderschap van één specifieke bank. Voor de publieke belangen in de financiële sector ligt de oplossing, op grond van de eerder met uw Kamer gedeelde analyses en adviezen, bij een sectorale aanpak, bijvoorbeeld door afspraken te maken met sectorpartijen, door zelfregulering en, waar nodig, via wet- en regelgeving. Een financiële sector waarbij alle banken gezamenlijk bijdragen aan deze kerntaken is weerbaarder in tijden van (economische) stress en zorgt voor een betere borging van belangen dan wanneer één bank voor de publieke belangen aan de lat staat.

Bovendien kan het marktversturend werken wanneer verschillende typen dienstverlening die in het publiek belang zijn, zoals fysieke dienstverlening, geborgd worden door één bank. De aanwezigheid van een publieke bank die deze belangen borgt, werkt mogelijk prikkel verlagend voor andere banken om dergelijke dienstverlening aan te bieden. De kosten van de borging van de publieke belangen concentreren zich dan bij de publieke bank. Dit beperkt het concurrentievermogen van de publieke bank met andere banken. Dat kan op termijn leiden tot een bedrijfseconomisch gezien ongezonde bank, met risico's op bijvoorbeeld de noodzaak tot kapitaalstortingen door de staat als aandeelhouder, waarvoor dan de belastingbetaler de prijs betaalt.

#### *Zeggenschap aandeelhouder*

In de discussie over de toekomst van de Volksbank vind ik het ook belangrijk om inzicht te geven in de zeggenschap van een aandeelhouder, en meer in het bijzonder de staat als aandeelhouder. Het is niet zo dat een aandeelhouder alles kan bepalen in een onderneming. De raad van bestuur, onder toezicht van de raad van commissarissen, gaat over de dagelijkse bedrijfsvoering van de onderneming, zoals de vormgeving van de fysieke dienstverlening. Tevens bepaalt de raad van bestuur de strategie van de onderneming. De aandeelhoudersvergadering kan zich daarover uitspreken, maar geen aanwijzingen geven. De raad van bestuur is in principe niet verplicht om de aandeelhoudersvergadering vooraf in zijn besluitvorming te betrekken als het gaat om handelingen, waartoe het bestuur bevoegd is.

Op grond van de Nota Deelnemingenbeleid 2022 wordt het aandeelhouderschap ingevuld op afstand en op een doelmatige en zakelijke manier georganiseerd. Het is daarom van belang om steeds duidelijk onderscheid te maken tussen zaken die onder de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur en de raad van commissarissen vallen – en waar de staat als aandeelhouder dus in beginsel niet over gaat – en zaken die op grond van de statuten en het vennootschapsrecht tot de rol van aandeelhouder kunnen worden gerekend. Een scenario waarin de staat als aandeelhouder, al dan niet door druk van buitenaf, plaats neemt op de stoel van het bestuur vind ik onwenselijk. Wel is met de reguliere staatsdeelnemingen afgesproken dat de staat als aandeelhouder geconsulteerd wordt bij een strategieherijking van een deelneming.

Los van bovenstaande vennootschapsrechtelijke positie van de aandeelhouder wil ik ook nog stilstaan bij de specifieke situatie van de Volksbank op dit moment. Het aandeelhouderschap is op dit moment belegd bij NLF. De Minister staat als certificaathouder op verdere afstand. Dit is (mede) voortgekomen uit de wens van uw Kamer om het tijdelijke aandeelhouderschap in enkele financiële instellingen op zakelijke, niet-politieke wijze in te vullen en de belangen op transparante wijze te



scheiden.<sup>24</sup> Daarnaast geldt dat in het kader van de ACM-maatregelen NLF1 en de staat zich niet mogen bemoeien met de commerciële strategie van de Volksbank, zoals bijvoorbeeld de vormgeving van de fysieke dienstverlening.<sup>25</sup>

### *Transformatietraject Volksbank*

Ik heb ook tijdens het Commissiedebat van 28 november 2024 gemerkt dat het door de Volksbank aangekondigde transformatietraject door een aantal leden van uw Kamer verbonden wordt aan een (voorbereiding op) privatisering van de Volksbank. Deze koppeling is onterecht. Het bestuur van de Volksbank heeft eigenstandig besloten dit traject te starten. De Volksbank heeft geconcludeerd dat het voor haar missie van een duurzame en toegankelijke bank een aantal ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn. Daarom acht de Volksbank het nodig om haar bedrijfsmodel en processen te vereenvoudigen en te verbeteren om haar commerciële en operationele slagkracht te versterken. Ook dient de Volksbank grote investeringen te doen om te voldoen aan wet- en regelgeving.

Ik vind het belangrijk dat de Volksbank een weerbare en toekomstbestendige bank is en dat de bank winstgevend is, zodat het ook de benodigde buffer op kan bouwen en financiële ruimte heeft om te groeien. Dat staat los van het eigenaarschap. In alle situaties is een robuuste en financieel gezonde onderneming van belang voor de bij de bank betrokken stakeholders, zoals de klanten.

Met deze brief hoop ik uw Kamer een duidelijk overzicht te hebben gegeven van het voortraject over de toekomst van de Volksbank van de afgelopen jaren, de appreciatie daarvan door mijn ambtsvoorgangers en mijzelf en de ontwikkelingen ten aanzien van de publieke belangen. Uiteraard zal ik uw Kamer tijdig en adequaat blijven informeren bij vervolgstappen hierop.

De Minister van Financiën,  
E. Heinen

---

<sup>24</sup> Motie Weekers, Kamerstukken II, 2008–2009, 31 965, nr. 7.

<sup>25</sup> [https://www.acm.nl/sites/default/files/old\\_publication/publicaties/12605\\_snsreaal-nlfi-concentratiebesluit-18-12-2013.pdf](https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/12605_snsreaal-nlfi-concentratiebesluit-18-12-2013.pdf)