

Vergaderjaar 2021–2022

31 789

Staatsdeelnemingen Fortis en ABN AMRO

Nr. 106

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 maart 2022

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de vertrouwelijke brief van 4 november 2021 over een programma voor aandeleninkoop ABN AMRO.

De vragen en opmerkingen zijn op 16 november 2021 vertrouwelijk aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 14 december 2021 zijn de vragen vertrouwelijk beantwoord.

In de procedurevergadering van 23 maart 2022 heeft de commissie, in samenspraak met de Minister van Financiën, besloten de beantwoording openbaar te maken. Bijgesloten is de voorafgaande aan de openbaarmaking gevoerde correspondentie tussen de commissie en de Minister¹.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

De griffier van de commissie,
Weeber

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

INLEIDING

De vaste commissie voor Financiën heeft op 16 november 2021 enkele vragen en opmerkingen aan de Minister van Financiën voorgelegd over zijn vertrouwelijke brief van 4 november 2021 over een programma van aandeleninkoop ABN AMRO.

Vanwege de vertrouwelijke aard en de koersgevoelige inhoud van deze brief heeft verspreiding van deze brief niet plaatsgevonden. Per fractie en per groep heeft, overeenkomstig de werkafspraken die de Minister en de commissie met elkaar zijn overeengekomen voor de omgang met vertrouwelijke en koersgevoelige informatie², alleen de woordvoerder op het gebied van staatsdeelnemingen desgewenst inzage in de brief kunnen krijgen en vervolgens desgewenst inbreng voor het schriftelijk overleg daarover kunnen leveren.

I VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

Vragen en opmerkingen namens de VVD-fractie

Een lid van de VVD-fractie heeft kennisgenomen van de vertrouwelijke brief over een programma van aandeleninkoop ABN AMRO en heeft naar aanleiding daarvan de volgende vragen.

Kan de Minister uitgebreider uitleggen waarom voor deze aankoop is gekozen? Welke andere opties lagen voor en waarom is niet daarvoor gekozen? Kan de Minister daarbij in ieder geval ingaan op de optie van een hoger (super)dividenduitkering?

Kan de Minister toelichten wat de precies omvang is van de aankoop in euro's en in aantal aandelen?

Kan de Minister toelichten wat nu zijn langetermijnstrategie is ten aanzien van de bank?

Kan de Minister uitleggen waarom niet is gekozen voor de verkoop van aandelen en de bank verder te privatiseren? Wanneer acht hij de bank klaar voor verdere privatisering?

Kan de Minister uitleggen waarom niet is gekozen voor andere investeringen die de bank verder versterken?

Kan de Minister toelichten waarom hij het noodzakelijk acht dat de bank aanvullende bescherming nodig heeft?

Kan de Minister toelichten hoe de aankoop zich verhoudt tot eerdere afslanking van de bank met bijhorend ontslag van personeel?

Kan de Minister toelichten hoe de aankoop zich verhoudt tot eerdere uitingen van de bank dat zij het heffen van negatieve rente noodzakelijk acht om winstgevend te blijven?

Vragen en opmerkingen namens de D66-fractie

Een lid van de D66-fractie heeft kennisgenomen van de vertrouwelijke brief. Dit lid sluit zich aan bij de namens de VVD-fractie gestelde vragen.

Vragen en opmerkingen namens de PvdA-fractie

Een lid van de PvdA-fractie heeft kennisgenomen van de vertrouwelijke brief en heeft de volgende vragen en opmerkingen.

Het lid van de PvdA-fractie constateert dat de Minister voornemens is mee te werken aan een aandeleninkoop van ABN AMRO. Het lid van de PvdA-fractie neemt daarvan met verbazing kennis van en stelt dat de

² Zie Kamerstuk 28 165, nr. 323 en de reactie daarop van de commissie van 21 april 2020

buffers van banken nog altijd te laag zijn. Aandeleninkoop staat haaks op de doelstelling die zou moeten worden nagestreefd voor een gezondere financiële sector. Bovendien gaat hiervan een negatieve signaalwerking uit naar de financiële sector in den brede; als zelfs de bank die overwegend in staatshanden is al een inkoopprogramma opstart, welke titel is er dan nog om private banken en verzekeraars aan te spreken op het louter dienen van de aandeelhouders in plaats van de bredere maatschappelijke belangen te dienen?

Het lid van de PvdA stelt zich dus op het standpunt dat de inkoop van eigen aandelen zeer ongewenst is en vraagt de Minister daarop te reageren. Daarnaast stelt dit lid de vraag waarom, nu ABN AMRO blijkbaar een door de bank zelf gepercipieerd vermogensoverschot heeft, dan niet wordt overgegaan tot betere dienstverlening aan klanten en niet wordt gestopt met bijvoorbeeld het in rekening brengen van negatieve rente op spaarsaldi. Nu worden klanten immers «beboet» door spaargeld te stallen, terwijl aandeelhouders via een inkoopprogramma (bovenmatig) worden beloond. Ziet de Minister dit als invulling geven aan maatschappelijk verantwoord bankieren?

Over het proces heeft dit lid de volgende vragen. Wanneer wordt het besluit genomen? Is er instemming van de Minister of van NFLI vereist? Op welke wijze kan de Kamer deze instemming beïnvloeden? Is de Minister, als er een overwegende meerderheid in de Kamer is die bezwaren heeft tegen de aandeleninkoop, bereid deze te heroverwegen en deze bezwaren mee te wegen in zijn overwegingen? Zo ja, welke consequenties heeft dat dan? Zo nee, waarom niet?

II REACTIE VAN DE BEWINDSPERSOON

Allereerst wil ik de leden van de fracties van de VVD, D66 en PvdA danken voor hun interesse in het programma voor aandeleninkoop ABN AMRO en voor de gestelde vragen. Tevens wil ik de griffier bedanken voor de vertrouwelijke behandeling overeenkomstig de werkafspraken voor de omgang met vertrouwelijke en koersgevoelige informatie die de vaste commissie voor Financiën met mij heeft gemaakt. Hieronder zal ik de vragen beantwoorden in de originele volgorde.

Beantwoording vragen en opmerkingen namens de VVD-fractie

Het lid van de VVD-fractie stelt onder meer de volgende vragen: kan de Minister uitgebreider uitleggen waarom voor deze aankoop is gekozen? Welke andere opties lagen voor en waarom is niet daarvoor gekozen? Kan de Minister daarbij in ieder geval ingaan op de optie van een hoger (super)dividenduitkering? Tevens vraagt het lid van de VVD-fractie waarom niet is gekozen voor andere investeringen die de bank verder versterken?

Vooropgesteld, het is aan ABN AMRO om opties uit te werken en te evalueren en uiteindelijk een voorstel aan de aandeelhouders te doen. Het is daarna aan NLFI als aandeelhouder om hiermee in te stemmen of niet. Bij de meeste vormen van uitkeren van overtollig kapitaal heb ik geen rol. Dividenduitkeringen betreffen bijvoorbeeld reguliere aandeelhoudersbesluiten waar NLFI zelfstandig over besluit. De reden dat ik nu wel word betrokken bij de besluitvorming, komt voort uit het feit dat een (pro rata) deelname door NLFI aan de beoogde aandeleninkoop een zwaarwegend besluit betreft waar op basis van de afspraken met NLFI mijn goedkeuring voor nodig is.

ABN AMRO heeft zich bij de te maken keuze ten aanzien van het uitkeren van overtollig kapitaal voornamelijk gericht op de keuze tussen een aandeleninkoop met pro-rata deelname door NLFI en een superdividend.

Een superdividend betreft een uitkering aan de aandeelhouders uit de algemene reserves (niet gebaseerd op de winst uit het vorige boekjaar, zoals bij een traditionele dividenduitkering het geval is). Andere opties die ABN AMRO heeft overwogen genoten niet de voorkeur vanwege de lagere executiesnelheid, hogere complexiteit en gebrek aan succesvolle precedënten.

Vanuit aandeelhoudersperspectief is een aandeleninkoop economisch gezien gelijk aan een superdividend, mits het relatieve belang bij de aandeleninkoop gelijk blijft (zoals voor NLFI het geval is bij pro rata deelname). In beide gevallen wordt er kapitaal aan de aandeelhouders teruggegeven. Dat in één geval sprake is van aandeleninkoop maakt voor het economisch belang en voor de zeggenschap van deze aandeelhouder niet uit. De overwegingen waarom ABN AMRO (gesteund door NLFI) de voorkeur geeft aan een aandeleninkoop met pro rata deelname door NLFI boven een superdividend zijn als volgt:

- Een aandeleninkoop heeft – in tegenstelling tot een superdividend – een positief effect op de zogeheten «earnings per share» voor de overblijvende aandelen. De winst wordt in de toekomst immers over minder uitstaande aandelen verdeeld. Dit maakt het aandeel aantrekkelijker voor een grotere groep investeerders.
- Een aandeleninkoop komt overeen met de verwachtingen en de voorkeuren die een groot deel van de investeerders in ABN AMRO heeft. Een aandeleninkoop versterkt volgens ABN AMRO – meer dan een superdividend – het vertrouwen van beleggers in de onderneming en de «capital return story». Ook voor aandeelhouders die de dividendbelasting niet kunnen verrekenen heeft een aandeleninkoop in het algemeen de voorkeur boven een superdividend.
- Bij een aandeleninkoop wordt de koers van het aandeel gedurende een langere periode ondersteund. Bij een superdividend is er traditioneel een terugval in de koers te zien na uitkering daarvan.

ABN AMRO heeft aan NLFI laten weten dat de bank ook na de aandeleninkoop (ruim) voldoende kapitaal zal hebben om haar strategie te kunnen uitvoeren. ABN AMRO investeert o.a. in verdere digitalisering van haar dienstverlening. Het is de verantwoordelijkheid van ABN AMRO om de omvang van haar kapitaal – uiteraard binnen de eisen die daar door de toezichthouder aan gesteld worden – toe te snijden op datgene wat nodig is om invulling te geven aan haar strategische, financiële en maatschappelijke ambities en verantwoordelijkheden.

Het lid van de VVD-fractie vraagt of de Minister kan toelichten wat precies de omvang is van de aankoop in euro's en in aantal aandelen?

De huidige inschatting van NLFI is dat de omvang van het inkoopprogramma voor 2022 tussen de EUR 400–600 mln. zal bedragen. Het aantal aandelen dat hiermee zal worden ingekocht, is afhankelijk van de koers van het aandeel ABN AMRO op moment van inkoop. De afgelopen maand schommelt het aandeel tussen de EUR 12,- en EUR 13,-. Uitgaande van een gemiddelde koers van EUR 12,- gedurende het inkoopprogramma komt dit neer op 33.333.333 tot 50.000.000 aandelen. Bij pro rata deelname van NLFI, gaat het voor de staat om een omvang van EUR 225–338 mln., oftewel 18.753.333 – 28.130.000 aandelen bij een koers van EUR 12,-.

Kan de Minister toelichten wat nu zijn langetermijnstrategie is ten aanzien van de bank? Kan de Minister uitleggen waarom niet is gekozen voor de verkoop van aandelen en de bank verder te privatiseren? Wanneer acht hij de bank klaar voor verdere privatisering? Tevens vraagt het lid van de

VVD-fractie waarom de Minister het noodzakelijk acht dat de bank aanvullende bescherming nodig heeft?

Uw Kamer heeft vaker gevraagd naar de overwegingen waarom in het verleden niet is gekozen het belang in de bank verder af te bouwen. Omdat ik in het openbaar ben gehinderd door de koersgevoeligheid van dit onderwerp heb ik hier steeds enkel over kunnen melden dat de timing van dergelijke transacties wordt bepaald op basis van verschillende factoren en dat NLFI deze factoren weegt voordat zij mij adviseert om aandelen te verkopen. De vertrouwelijke setting van dit schriftelijk overleg biedt mij de gelegenheid uw vraag uitgebreider te beantwoorden. Onderstaand ga ik in op (i) de doelstelling van het kabinet inzake het belang in ABN AMRO, (ii) de ontwikkelingen in de periode 2017–2021 en (iii) het toekomstperspectief.

Doelstelling van het kabinet inzake het belang in ABN AMRO

Zoals u weet staat in het regeerakkoord opgenomen dat ABN AMRO zo snel als verantwoord mogelijk wordt teruggebracht naar de markt. Om te beoordelen of de afbouw inderdaad op verantwoorde wijze plaats vindt, heb ik een aantal criteria geformuleerd waar bij mogelijke vervolgplaatsingen steeds door NLFI op is getoetst: (i) is de financiële sector voldoende stabiel, (ii) is er voldoende interesse in de markt en (iii) is de onderneming er klaar voor. Daarnaast is het streven zoveel als mogelijk van de totale kapitaaluitgaven van de staat terug te verdienen.

Het doel ABN AMRO zo snel mogelijk terug te brengen naar de markt in combinatie met het streven om zoveel als mogelijk terug te verdienen, levert een dilemma op voor de timing van transacties. De staat is geen belegger en investeert dus niet risicovol als daar geen publiek belang mee gediend is. Daarom is wachten in de hoop een hogere opbrengst te realiseren onwenselijk. Tegelijkertijd heeft de staat de verantwoorde-lijkheid om prudent en verstandig om te gaan met publieke middelen, en is het niet nodig om op een zeer ongunstig moment te verkopen. Bij transacties is daarom altijd getoetst of er sprake was van een faire waardering, onder andere door te kijken naar de marktomstandigheden en de koers van de aandelen ABN AMRO ten opzichte van de intrinsieke waarde van de onderneming.

Ontwikkelingen in de periode 2017–2021

[Dit deel van de beantwoording wordt niet openbaar gemaakt vanwege de mogelijke invloed op het succes van toekomstige transacties. Dit zou nadelig zijn voor de financieel-economische positie van de staat.]³

Het is dan aan een nieuw kabinet om een beslissing te nemen over verdere afbouw van het belang in ABN AMRO en aan de Minister van Financiën om te besluiten over de wijze en timing hiervan.

Het lid van de VVD-fractie vraagt hoe de aankoop zich verhoudt tot eerdere afslanking van de bank met bijhorend ontslag van personeel? Dit lid vraagt tevens of ik kan toelichten hoe de aankoop zich verhoudt tot eerdere uitingen van de bank dat zij het heffen van negatieve rente noodzakelijk acht om winstgevend te blijven.

³ Dit deel van de beantwoording is ter vertrouwelijke inzage gelegd bij de griffier van de vaste commissie voor Financiën

De kapitaalpositie van de bank en de winstgevendheid hebben met elkaar te maken, maar betreffen wel twee verschillende zaken. De kapitaalpositie is onder meer opgebouwd door ingehouden (historische) winsten en bijvoorbeeld wijzigingen in kapitaalbeslag van de activiteiten. De winstgevendheid van de bank ziet op de winst die behaald wordt met toekomstige activiteiten.

Voor de gehele bancaire sector geldt dat, onder andere vanwege de langdurig lage rente, de winstgevendheid onder druk staat. Kostenbesparingen en aandeleninkoop zijn maatregelen die beide kunnen bijdragen aan het realiseren van een marktconform rendement op eigen vermogen. Belangrijk om hierbij op te merken is dat strategische en bedrijfseconomische keuzes aangelegenheden van de bank zelf zijn. Ik heb daar – mede ingevolge de ACM-maatregelen die verhinderen dat NLFI en ik invloed mogen uitoefenen op de commerciële strategie – geen betrokkenheid bij.

Vragen en opmerkingen namens de D66-fractie

Een lid van de D66-fractie heeft kennisgenomen van de vertrouwelijke brief. Dit lid sluit zich aan bij de namens de VVD-fractie gestelde vragen.

Beantwoording vragen en opmerkingen namens de PvdA-fractie

Het lid van de PvdA stelt zich op het standpunt dat de inkoop van eigen aandelen zeer ongewenst is en vraagt mij daarop te reageren. Dit lid vraagt tevens welke titel er nog is om private banken en verzekeraars aan te spreken op het louter dienen van de aandeelhouders in plaats van de bredere maatschappelijke belangen te dienen, als een bank die overwegend in staatshanden is al een aandelenprogramma opstart.

Sinds het uitbreken van de financiële crisis zijn er veel maatregelen genomen om financiële instellingen weerbaarder te maken, zodat zij ook in tijden van financiële stress aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Een belangrijke maatstaf voor deze weerbaarheid is de hoeveelheid kapitaal die banken hebben. Kapitaal zorgt ervoor dat banken zelf tegenvallers kunnen opvangen. Daarom zijn de minimale kapitaaleisen waaraan banken moeten voldoen na de crisis verhoogd. De belangrijkste indicator voor de kapitaalpositie van een bank is de zogenoemde kernkapitaalratio, de Common Equity Tier 1 ratio (CET1-ratio). Deze ratio geeft aan hoeveel kapitaal van de hoogste kwaliteit («eigen vermogen») banken bezitten ten opzichte van de risico's die zij lopen. Een hogere ratio betekent dat een bank beter gekapitaliseerd is.

De eis van de toezichthouder ECB voor de CET1-ratio (op basis van Bazel III) voor 2021 is dat deze boven de 9,6% ligt. Aan het einde van het derde kwartaal 2021 bedroeg deze ratio bij ABN AMRO 17,8%. Op basis van de huidige inschatting van de regels van het nog te implementeren Bazel 3.5 was de CET1-ratio op dat moment ongeveer 16%. De eigen doelstelling van ABN AMRO voor deze CET1-ratio is 13%. Een CET1-ratio van boven de 15% wordt door de bank aangehouden als grenswaarde waarboven een aandeleninkoop overwogen kan worden. Al geruime tijd bevinden de kapitaalratio's van ABN AMRO zich boven deze grenswaarde. ABN AMRO heeft NLFI toegelicht dat de bank verwacht dat ook na de voorgenomen aandeleninkoop de CET1-ratio nog steeds groter dan 15% zal zijn.

Voor ABN AMRO over kan gaan tot de aandeleninkoop, dient de toezichthouder toestemming te geven. Om goedkeuring te krijgen dient de bank de minimale kapitaaleisen te overschrijden met een marge die de toezichthouder noodzakelijk acht. Zodoende kan de bank enkel aandelen inkopen indien ruimschoots wordt voldaan aan de eisen van de toezicht-

houder. Zo is gewaarborgd dat de bank niet enkel de belangen van de aandeelhouder dient, maar ook de kapitaalpositie op orde blijft. Dit draagt eraan bij dat de bank over voldoende kapitaal beschikt om invulling te geven aan zijn belangrijke rol in de economie en maatschappij.

Daarnaast stelt dit lid de vraag waarom, nu ABN AMRO blijkbaar een door de bank zelf gepercipieerd vermogensoverschot heeft, dan niet wordt overgegaan tot betere dienstverlening aan klanten en niet wordt gestopt met bijvoorbeeld het in rekening brengen van negatieve rente op spaarsaldi. Nu worden klanten immers «beboet» door spaargeld te stallen, terwijl aandeelhouders via een inkoopprogramma (bovenmatig) worden beloond. Ziet de Minister dit als invulling geven aan maatschappelijk verantwoord bankieren?

De meeste banken in Nederland hebben een belangrijke publieke nutsfunctie en vervullen een maatschappelijke rol die anders is dan die van andere ondernemingen. Dit geldt ook voor ABN AMRO. Onder de maatschappelijke nutsfuncties van een bank vallen bijvoorbeeld het beheren van spaargeld en het (mede) organiseren van het betalingsverkeer. Ook spelen banken een kritieke rol bij verbinding tussen vraag en aanbod van financiering. Een gezonde en duurzame economie vergt een goed functionerende financiële sector en omgekeerd. In veel gevallen zijn de publieke nutsfuncties ingekaderd door wet- en regelgeving.

Door middel van wet- en regelgeving wordt tevens gewaarborgd dat een bank niet tot kapitaaluitkering aan de aandeelhouders kan overgaan wanneer dit niet verantwoord is. ABN AMRO voldoet aan de vereisten van de toezichthouder voor kapitaalruggave, waarmee de bank op een juiste manier invulling geeft aan dit aspect van maatschappelijk verantwoord bankieren.

Dat de bank meer kapitaal heeft dan de kapitaaleisen wil niet zeggen dat de bank overwinsten maakt. Voor de gehele sector geldt dat, voornamelijk vanwege de lage rente, de winstgevendheid onder druk staat. De aandeleninkoop moet juist bijdragen om een marktconform rendement op het eigen vermogen te realiseren. Voor investeerders is dit een belangrijke indicator. De aandeleninkoop vergroot daarmee de aantrekkelijkheid van de bank voor investeerders. Dit is uiteindelijk ook in het belang van de staat, om het belang in ABN AMRO af te kunnen bouwen.

Het is overigens aan de bank om de dienstverlening vorm te geven en de rentestanden te bepalen. Dit zijn onderdelen van de commerciële strategie waar NLFI en ik mij, conform de afspraken met de ACM, als certificaathouder respectievelijk aandeelhouder niet mee mogen bemoeien.

Over het proces heeft dit lid de volgende vragen. Wanneer wordt het besluit genomen? Is er instemming van de Minister of van NLFI vereist? Op welke wijze kan de Kamer deze instemming beïnvloeden? Is de Minister, als er een overwegende meerderheid in de Kamer is die bezwaren heeft tegen de aandeleninkoop, bereid deze te heroverwegen en deze bezwaren mee te wegen in zijn overwegingen? Zo ja, welke consequenties heeft dat dan? Zo nee, waarom niet?

Het is aan het bestuur van ABN AMRO om, indien de toezichthouder daarmee heeft ingestemd, het besluit te nemen om aandelen in te kopen. Van NLFI heb ik begrepen dat de bank voornemens is hierover de komende maanden het gesprek te voeren met de toezichthouder. Het is de verwachting dat ABN AMRO kort voor de publicatie van de jaarcijfers op 9 februari 2022 een besluit zal nemen en dit daarna zal communiceren. Op zichzelf is voor de uitvoering van een inkoopprogramma geen additionele

goedkeuring van de aandeelhouders, waaronder NLFI, nodig. ABN AMRO vraagt namelijk jaarlijks mandaat aan de aandeelhoudersvergadering om aandelen uit te geven en om aandelen in te kopen. In april 2021 is dit mandaat verleend voor een periode van achttien maanden tot maximaal 10% van het geplaatste aandelenkapitaal.

Zoals ik ook in mijn brief heb toegelicht was het voor de bank wel van belang om te weten of NLFI deel kan nemen aan het programma voor aandeleninkoop. Als NLFI niet deel zou nemen (waarmee het relatieve belang van de staat zou toenemen naar meer dan 56,3%), dan zou de bank mogelijk de voorkeur geven aan alternatieven zoals een superdividend. Dit was ook voor de communicatie naar de markt en het gesprek met de toezichthouders relevante informatie.

In mijn brief heb ik toegelicht ingestemd te hebben met pro rata deelname van NLFI. NLFI heeft daarop ABN AMRO geïnformeerd dat zij het plan voor aandeleninkoop steunt en dat zij voornemens is hieraan pro rata deel te nemen. Deze instemming kan gezien worden als een politiek-bestuurlijke toezegging die ik graag na kom, maar dit is geen juridisch afdwingbare verplichting om pro rata mee te doen aan een programma voor aandeleninkoop. Dit zal pas het geval zijn als het programma door ABN AMRO is uitgewerkt en daadwerkelijk voorgesteld is en NLFI daarin gaat participeren.

Indien een meerderheid van de Tweede Kamer bezwaren heeft tegen de pro rata deelname van NLFI aan de aandeleninkoop dan zal ik mijn instemming heroverwegen. In het geval NLFI niet meer deelneemt aan de aandeleninkoop is het aan ABN AMRO om te bepalen hoe de bank hiermee omgaat. De bank zou er in dat geval ook voor kunnen kiezen op een alternatieve wijze kapitaal aan de aandeelhouders terug te geven. Mocht ABN AMRO een programma voor aandeleninkoop aankondigen, waardoor het totale aantal aandelen afneemt, en NLFI hieraan niet deelneemt, dan neemt het (relatieve) belang van de staat in ABN AMRO toe. Dit zou gezien kunnen worden als een afwijking van het staand beleid om het aandelenbelang in ABN AMRO zo snel als verantwoord mogelijk is af te bouwen. Tevens kan dit het een signaal afgeven naar investeerders dat ABN AMRO en de grootaandeelhouder niet tot overeenstemming komen op belangrijke thema's.