

Bijlage: Kabinetsreactie WRR-rapport 'Geld en schuld: De publieke rol van banken' en initiatiefnota Alkaya (SP)

Inleiding

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft op 17 januari jl. het rapport "*Geld en schuld: De publieke rol van banken*" gepubliceerd. De aanleiding voor dit rapport ligt in een Tweede Kamerdebat van begin 2016 over het burgerinitiatief 'Ons Geld' en een in de Tweede Kamer aangenomen motie¹ over een onderzoek naar de werking van het geldstelsel. Deze brief bevat een korte schets van de analyse en aanbevelingen van de WRR, gevolgd door een reactie van het kabinet op de aanbevelingen van de WRR.

In deze brief wordt tevens een reactie gegeven op de initiatiefnota '100% veilig sparen en betalen' die het SP-Kamerlid Alkaya eind 2018 heeft ingediend. Hierin verzoekt de SP onder meer om een parlementair onderzoek naar de oprichting van een publieke depositobank, hetgeen overlapt met een van de aanbevelingen in het WRR-rapport.

Analyse en aanbevelingen van de WRR

De WRR beschrijft de werking van het huidige geldstelsel (ook wel monetair-financieel stelsel genoemd), inclusief een historisch perspectief. Daaruit blijkt dat het huidige systeem is ontstaan door een samenspel van historische en internationale gebeurtenissen. De WRR laat zien dat geld een fenomeen is dat ver terug gaat in de geschiedenis, en dat de verschijningsvorm van geld en het systeem van geldschepping sterk afhankelijk zijn geweest van vele maatschappelijke, technologische, politieke en economische ontwikkelingen.

Belang van vertrouwen

De WRR stelt dat vertrouwen essentieel is voor het functioneren van het geldstelsel. Om het stelsel zoals we dat nu kennen te wegen, kijkt de WRR naar twee aspecten van vertrouwen. Ten eerste kijkt de WRR naar de betrouwbaarheid van het stelsel, wat de WRR vertaalt naar de dienstbaarheid, stabiliteit en rechtvaardigheid van het stelsel. Ten tweede gaat het om de mogelijkheid om iets met onvrede te kunnen doen, wat de WRR vertaalt naar legitimiteit. Aan de hand van deze vier eigenschappen – dienstbaarheid, stabiliteit, rechtvaardigheid en legitimiteit – beoordeelt de WRR het huidige stelsel.

De WRR signaleert twee kernproblemen in het huidige stelsel. Ten eerste stelt de WRR dat er sprake is van een onevenwichtige groei van geld en schuld, waarbij de WRR wijst op het historisch hoge niveau van private schulden in Nederland en de rest van de wereld. Overmatige kredietgroei kan een negatieve impact hebben op de financiële stabiliteit en de economie. Daarbij kunnen volatiele kredietverlening en hoge schulden resulteren in een onrechtvaardige verdeling van kosten en baten. Hierbij gaan volgens de WRR in een economische opgang relatief veel baten naar de financiële sector, terwijl in een neergang kosten breed neerslaan in de samenleving, bijvoorbeeld in de vorm van werkloosheid. Daarom is het volgens de WRR van belang om overmatige kredietverlening en prikkels voor schuldengroei te beperken. Ten tweede is, mede door het toenemend gebruik van giraal geld en het verdwijnen van een publieke optie voor het girale betalingsverkeer, de publieke rol die commerciële banken vervullen volgens de WRR verder toegenomen. De combinatie van private activiteiten en publieke functies zorgt volgens de WRR voor permanente spanningen, die tot op zekere hoogte onvermijdelijk zijn. Deze spanningen vragen volgens de WRR om een betere maatschappelijke verankering van deze publieke rol van commerciële banken.

¹ Kamerstukken II, 2015-16, 34 346, nr. 18.

Een publiek geldsysteem

De WRR analyseert vervolgens in hoeverre een publiek geldsysteem – zoals onder meer bepleit door het burgerinitiatief 'Ons Geld' – tot meer vertrouwen zou kunnen leiden. Hoewel er verschillende varianten van een publiek geldsysteem zijn, komen alle varianten in de kern neer op een systeem waarin al het geld direct of indirect volledig publiek is. Op dit moment is alleen contant geld publiek geld; dit wordt uitgegeven door de centrale bank. Betaaltgoeden zijn in feite een schuld van de bank aan de rekeninghouder. In een publiek geldsysteem zou geld ofwel direct bij de centrale bank staan, ofwel bij betaalbanken die die deze betaaltgoeden voor 100% afdekken met tegoeden bij de centrale bank. Kredietverlening zou daarmee strikt gescheiden worden van het betaalverkeer, en kredietverlening zou alleen plaats kunnen vinden door financieringsinstellingen op basis van bestaand geld (dat vervolgens niet als geld mag functioneren, i.e. niet direct opvraagbaar mag zijn). Dit betekent dat het geld in dit systeem niet gecreëerd kan worden door commerciële banken, maar alleen door de centrale bank. De WRR analyseert de meerwaarde en haalbaarheid van een dergelijk publiek geldsysteem aan de hand van de eerdergenoemde vier eigenschappen (dienstbaarheid, stabiliteit, rechtvaardigheid en legitimiteit) en vindt geen eenduidig en sluitend antwoord op de vraag of een dergelijk systeem beter zou functioneren dan het huidige systeem.

De WRR stelt dat, in het kader van **dienstbaarheid**, er geen reden is om op voorhand te verwachten dat een publiek geldsysteem leidt tot een efficiënter of juist minder efficiënt betalingsverkeer. Wel zou een voordeel zijn dat het betalingsverkeer minder wordt bedreigd door instabiliteit in de private financiële sector. Daar staat tegenover dat burgers dan waarschijnlijk meer moeten betalen voor betaaldiensten, omdat betaalbanken verder geen inkomsten hebben. Een ander voordeel van een publiek geldsysteem is dat de kredietverlening strakker ingekaderd zou zijn en mogelijk minder procyclisch is. De kredietverlening zou echter ook sterk kunnen afnemen en duur kunnen worden, wat ten koste kan gaan van de economische ontwikkeling.

Een publiek geldsysteem kan bijdragen aan de **stabiliteit** van het stelsel, doordat het risico op bankrups bij betaalbanken significant afneemt (al blijft er altijd een operationeel risico bestaan, dat ook tot reacties bij klanten kan leiden). Financieringsinstellingen kennen daarentegen nog steeds een risico op instabiliteit. Voorstanders van het publiek geldsysteem stellen dat ook de stabiliteit van het financieringsdeel zal toenemen, doordat financieringsinstellingen met toegenomen marktdiscipline te maken zouden krijgen. De WRR vraagt zich echter af of investeerders in financieringsinstellingen, en dan met name burgers, daadwerkelijk in staat zijn om de financieringsinstellingen te disciplineren. Ook kan de sterkere marktdiscipline voor individuele instellingen nog steeds hand in hand gaan met de opbouw van risico's op systeemniveau. De WRR haalt in dat kader enerzijds voorstanders aan die stellen dat systeemrisico's zich minder snel voordoen, door een betere rem op kredietverlening. Anderzijds wijst de WRR op auteurs die stellen dat de strikte scheiding tussen het financieringsdeel en het betalingsdeel het risico op een systeemcrisis juist vergroot, doordat mensen bij twijfel massaal naar het veilige betalingsdeel zullen vluchten.

Ten aanzien van **rechtvaardigheid** stelt de WRR dat voorstanders verwachten dat problemen die samenhangen met de impliciete en expliciete overheidsgaranties (e.g. moral hazard) zich in het publiek geldsysteem niet zullen voordoen door de afwezigheid van deze garanties. Het niet redden van private instellingen in het financieringsdeel is voor voorstanders een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van het systeem. De WRR vraagt zich echter af of dit in alle situaties houdbaar is. Vanwege het publieke belang van kredietverlening, is het volgens de WRR zeker niet uitgesloten dat publieke steun in systeemcrises noodzakelijk is om erger te voorkomen.

De WRR stelt tot slot, dat op het gebied van **legitimiteit** een nieuw systeem mogelijk zorgt voor een scherpere afbakening van publieke en private elementen. Door een splitsing van het publieke betalingsdeel en het private financieringsdeel is het mogelijk dat de private belangen van

financieringsinstellingen minder snel vereenzelvigd worden met publieke belangen. Tegelijkertijd is financiering van groot belang voor het functioneren van de samenleving, waardoor ook het financieringsdeel een publieke dimensie heeft. Of het nieuwe systeem als meer legitiem wordt ervaren, is volgens de WRR niet op voorhand te zeggen. Zowel in het huidige systeem als in het alternatieve systeem staat de centrale bank op afstand om politieke inmenging te voorkomen. De praktijk is volgens de WRR echter weerbarstiger. Zeker wanneer de belangen groot zijn, zal de poging tot politieke beïnvloeding niet minder zijn. De directe invloed van burgers op financieringsinstellingen wordt mogelijk groter, vooral omdat de burger nu een duidelijk alternatief heeft (het betaalgedeelte). Tegelijkertijd moet de informatieachterstand die zij hebben volgens de WRR niet worden onderschat, en zijn de mogelijkheden om kredietverlening effectief te monitoren dus beperkt.

Op basis van bovenstaande analyse stelt de WRR dat er geen eenduidig en sluitend antwoord kan worden gegeven op de vraag of het publieke geldsysteem beter zou werken dan het huidige systeem. Bovendien speelt het vraagstuk van de haalbaarheid. Het laat zich volgens de WRR lastig voorspellen hoe een publiek geldsysteem in de praktijk zal functioneren, omdat een publiek geldsysteem als geheel nooit in de praktijk heeft gefunctioneerd. Daarbij wijst de WRR op de risico's van een transitie naar een dergelijk systeem, gegeven de onzekerheden rond het gedrag van burgers, bedrijven, banken, politici en beleidsmakers. Daarnaast is ook onduidelijk hoe een publiek geldsysteem zou werken gezien de internationale verwevenheden van Nederland en het lidmaatschap van de eurozone. Om al deze redenen schrijft de WRR in haar rapport dat een overgang naar een publiekgeldsysteem een ongewenst experiment met het huidige geldstelsel zou zijn. Wel stelt de WRR, zoals eerder genoemd, dat het huidige systeem voor twee uitdagingen staat: een evenwichtige groei van geld en schuld, en een goede balans tussen publieke en private belangen. Hiertoe doet de WRR vier hoofdaanbevelingen:

1. Zorg voor diversiteit in de financiële sector;
2. Tem de overmatige schuldengroei;
3. Wees beter voorbereid op de volgende crisis; en
4. Veranker de publieke dimensie van banken.

In het volgende hoofdstuk zal het kabinet eerst een algemene appreciatie geven van het onderzoek van de WRR en daarna gedetailleerd ingaan op de vier aanbevelingen.

Algemene reactie op het onderzoek en de aanbevelingen van de WRR

Zowel in de politiek als in de samenleving ziet het kabinet een toenemende interesse voor het functioneren van het monetair-financieel stelsel en de mogelijkheden om dit stelsel te verbeteren of anders in te richten. Het kabinet complimenteert de WRR met de toegankelijke wijze waarop het de historische totstandkoming van het huidige systeem in kaart brengt, de werking van het huidige systeem toelicht en de alternatieven onder de loep neemt. De WRR geeft daarbij ook richting aan het denken over de inrichting van ons financieel stelsel op de langere termijn, bijvoorbeeld als het gaat om de afname van het gebruik van contant geld en de mogelijke rol van digitaal centralebankgeld.

De WRR voorziet hiermee in een duidelijke maatschappelijke behoefte. Nederlandse burgers maken dagelijks gebruik van het geldstelsel. Een beter begrip van de werking van het stelsel en overwegingen om al dan niet voor een alternatief stelsel te kiezen, kunnen bijdragen aan het begrip en daarmee aan het vertrouwen in het geldstelsel en de financiële sector. De WRR geeft op een begrijpelijke manier inzicht in de ontwikkeling en werking van het huidige geldstelsel, en doet op basis daarvan een aantal relevante aanbevelingen.

Een systeemverandering die geldschepping in publieke handen legt kent zowel (theoretische) voor- als nadelen ten opzichte van het huidige systeem. De WRR merkt naar de mening van het kabinet terecht op dat niet duidelijk is in hoeverre een alternatief systeem waarin geldschepping volledig in publieke

handen ligt, beter zal functioneren dan het huidige systeem. Het kabinet onderschrijft de kanttekeningen die de WRR plaatst. Zo is de kredietverlening in een publiek geldsysteem gefinancierd met tegoeden die volledig onderhevig zijn aan de risico's die voortkomen uit de kredietverlening. Als de risico's van kredietverlening bij consumenten terechtkomen, dan werkt de kredietverstrekking pas goed als consumenten in staat zijn beslissingen over kredietverstrekking op waarde te schatten en als zij deze risico's ook kunnen dragen. Het is echter de vraag of consumenten deze risico's wel goed kunnen voorzien en in staat zijn om de juiste investeringsbeslissingen te nemen. De scheiding tussen kredietverlening en relatief veilige besparingen kan ook zorgen voor een waterbedeffect. Het is bijvoorbeeld de vraag hoe aantrekkelijk het voor consumenten en bedrijven is om spaargeld op risicoarme rekeningen te zetten. De kans bestaat dat mensen hun geld liever in beter renderende en dus ook meer risicovolle zaken zullen beleggen. Hierdoor bestaat het risico dat financiële activiteiten zich verplaatsen naar minder gereguleerde en meer risicovolle delen van het financiële systeem. Dit risico is groter wanneer consumenten en bedrijven de risico's van de aangeboden financiële producten niet voldoende kunnen inschatten. In reactie op Burgerinitiatief Ons Geld is het vorige kabinet reeds uitgebreid ingegaan op deze en andere overwegingen.²

Bovendien is het kabinet het met de WRR eens dat er grote onzekerheid heerst over de werking van een dergelijk stelsel, aangezien het nog nooit in de praktijk heeft bestaan. De WRR stelt verder terecht dat de transitierisico's niet onderschat moeten worden en dat Nederland, gegeven de internationale verwevenheden, niet eigenstandig tot een dergelijk systeem over kan gaan.

Het kabinet deelt het oordeel van de WRR dat het huidige systeem voor verbetering vatbaar is. De twee hoofddoelen die door de WRR worden genoemd – een evenwichtige groei van schuld en een betere balans tussen publieke en private belangen – staan ook bij het kabinet scherp op het netvlies. Het kabinet vindt het belangrijk dat de financiële sector dienstbaar is aan de samenleving. Dat is ook het centrale thema van de Agenda financiële sector, waarin het kabinet eind 2018 maatregelen presenteerde om bij te dragen aan een stabiele, integere en innovatieve financiële sector.³ De WRR doet in haar rapport vier waardevolle hoofdaanbevelingen om het huidige systeem te versterken, die veelal in lijn zijn met de maatregelen en boodschappen uit de Agenda financiële sector. Hieronder wordt nader ingegaan op de vier aanbevelingen van de WRR. Daarbij is het van belang om enerzijds reëel te zijn over de risico's die inherent zijn aan het monetair-financieel stelsel en anderzijds de mogelijkheden aan te grijpen die er zijn om het huidige systeem verder te versterken.

1. Zorg voor diversiteit in de financiële sector

De WRR pleit voor meer diversiteit in het bankenlandschap. In dat kader beveelt de WRR enerzijds aan om de dominantie van systeembanken te verkleinen en toetreding van nieuwe spelers te faciliteren door meer differentiatie in toezicht en regelgeving te introduceren, systeemrisico's zwaarder te belasten en het depositogarantiestelsel beter af te stemmen op risicoprofielen. Anderzijds beveelt de WRR aan om een publiek verankerd alternatief voor betalen en sparen te introduceren, al dan niet door de overheid opgezet. Tevens wordt de optie genoemd om burgers de mogelijkheid te geven om bij de centrale bank een betaalrekening te openen. Deze optie verdient volgens het rapport nader onderzoek.

Het kabinet gaat hieronder eerst in op de aanbeveling van de WRR om de dominantie van systeembanken te verkleinen. Daarnaast wordt ingegaan op de aanbeveling om een publiek verankerd alternatief voor betalen en sparen te bieden. Daarbij betreft het kabinet eveneens de initiatiefnota '100% veilig sparen en betalen' van lid Alkaya (SP). Deze initiatiefnota schetst een manier waarop invulling kan worden gegeven aan de aanbeveling om een publiek verankerd alternatief voor betalen en sparen te bieden.

² Kamerstukken II, 2015-16, 34 346, nr. 2.

³ Kamerstukken II, 2018-19, 32 013, nr. 200.

1.1 Dominantie van systeembanken verkleinen en nieuwe toetreding faciliteren

Het kabinet onderschrijft het belang van diversiteit. Meer diversiteit kan de concentratie in de bankensector verminderen en daarmee de weerbaarheid van de sector vergroten. Een pluriform bankenlandschap kan ertoe leiden dat instellingen zich op verschillende activiteiten gaan richten en zodoende in mindere mate gevoelig zijn voor dezelfde risico's. Bovendien kan meer concurrentie de positie van de consument en het bedrijfsleven versterken en daarmee de kwaliteit en de maatschappelijke verankering van de bankensector vergroten. Tegelijkertijd ziet het kabinet een zeker spanningsveld tussen enerzijds de eisen die volgen uit regulering en toezicht, en anderzijds diversiteit. Om de belangrijke publieke functies die banken vervullen goed te borgen, bestaat er voor banken gedetailleerde en veeleisende wet- en regelgeving en toezicht. Sinds de crisis zijn veel maatregelen genomen om deze borging te versterken. Een keerzijde hiervan is dat deze regels en het toezicht de uniformiteit van banken in de hand kunnen werken. Ook kan het leiden tot een toenemende schaal van banken, doordat de regelgeving een drempel voor toetreding kan betekenen. Het kabinet onderkent dit en licht in het navolgende graag toe hoe het zich blijft inspannen voor een divers bankenlandschap.

Verklein de dominantie van systeembanken

De aanbeveling van de WRR om oog te hebben voor de dominantie van systeembanken, kan op steun van het kabinet rekenen. Ook de Tweede Kamer heeft recent het kabinet gevraagd te voorkomen dat op Europese schaal banken *too big to fail* worden en zich in te spannen om ervoor te zorgen dat risico's hiervan niet op de samenleving worden afgewenteld. Het kabinet vindt het van belang dat voor grotere en complexere banken strengere eisen gelden en het toezicht daarop intensiever is. Mede dankzij de inzet van Nederland krijgen mondiaal systeemrelevante banken extra eisen opgelegd. Zo gelden voor de allergrootste banken hogere kapitaalbuffers en ongewogen (leverage ratio) kapitaaleisen. Het kabinet zet zich er ook voor in om deze hogere eisen voor alle systeemrelevante banken in Europa te laten gelden, dus ook voor de nationaal systeemrelevante. Daarnaast moeten systeembanken aan strengere eisen voor de buffers voor bail-in voldoen (*Total loss-absorbing capacity*, 'TLAC'). De toepassing van bail-in zorgt ervoor dat bij het omvallen van systeembanken de lasten als eerste worden neergelegd bij aandeelhouders en investeerders (zie ook de reactie op de derde aanbeveling van de WRR). Dit draagt eraan bij dat systeembanken in grotere mate te maken krijgen met marktprikkels, die hen dwingen prudenter te opereren. Een ander instrument dat helpt om het risico van grote banken te beheersen is het opstellen van resolutieplannen. Deze plannen zorgen ervoor dat, voordat zich daadwerkelijk een crisis voordoet bij een bank, de onderneming en betrokken autoriteiten reeds een strategie hebben bepaald hoe de continuïteit van maatschappelijk belangrijke functies van de onderneming voort te zetten. Resolutieautoriteiten kunnen in dat kader vereisen dat banken aanpassingen doen om belemmeringen in de afwikkelbaarheid van een bank, als gevolg van omvang en/of structuur, weg te nemen.

Het kabinet is het met de WRR eens dat ook het depositogarantiestelsel (DGS) afgestemd moet zijn op het risicoprofiel van banken. Het DGS garandeert de veiligheid van het spaargeld van burgers tot EUR 100.000. Na de crisis zijn er verbeteringen doorgevoerd in de methodiek van het DGS. Zo is vastgelegd dat het DGS ex ante gefinancierd wordt, waarbij banken een periodieke bijdrage betalen ten behoeve van het Depositogarantiefonds om aan een beroep op het DGS te kunnen voldoen. Voor de crisis moesten banken pas achteraf betalen, indien een beroep werd gedaan op het DGS. Deze wijziging vergroot de geloofwaardigheid van het DGS en zorgt ervoor dat banken die gebruik maken van het DGS hier ook zelf aan hebben bijgedragen. Ook worden de kosten van financiering over de tijd gespreid. Bovendien zijn de premies die banken aan het DGS betalen niet langer uitsluitend gebaseerd op hun depositobasis, maar wordt de hoogte daarvan mede bepaald aan de hand van hun

risicoprofiel.⁴ Door de invoering van risicogedifferentieerde bijdragen dragen risicovolle banken meer bij aan dit fonds en worden zij tegelijkertijd gestimuleerd minder risico te nemen.⁵ Hiermee vallen de kosten neer waar de risico's worden gelopen.

De Europese Bankautoriteit (EBA) heeft in een eerste analyse van de richtsnoeren voor de berekening van DGS-bijdragen geconcludeerd dat het differentiëren van bijdragen op basis van de risico's die banken lopen succesvol is.⁶ De WRR beveelt evenwel aan dat de verplichte deelname aan het DGS, en de differentiatie daarin, nog beter afgestemd moet worden op de daadwerkelijke risico's. Op dit moment werkt DNB aan een evaluatie van de methodiek voor risicogedifferentieerde bijdragen. Daarnaast, in het verlengde van de genoemde eerste analyse van EBA, doet EBA momenteel onderzoek naar het effect van risicogedifferentieerde bijdragen op de diversiteit van de bankmodellen. Dit onderzoek is onderdeel van een bredere evaluatie van de Europese DGS-richtlijn en wordt uiterlijk eind oktober 2019 verwacht. Het kabinet wil op basis van de uitkomst van deze evaluaties bezien wat het effect en de werking van de risicogedifferentieerde bijdragen is, zodat kan worden beoordeeld of de huidige methodiek in voldoende mate haar doel bereikt.

Naast de sinds 2015 doorgevoerde verbeteringen in de methodiek van het DGS, levert ook de bankenbelasting een bijdrage aan het gelijk maken van het speelveld tussen grote en kleine banken op het gebied van heffingen. Zo geldt er een doelmatigheidsvrijstelling, waardoor banken met een balansomvang van minder dan EUR 20 miljard zijn vrijgesteld.⁷

Faciliteer nieuwe toetreding

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de WRR om nieuwkomers in de financiële sector te stimuleren om de diversiteit van de financiële sector te vergroten. Om toetreding van nieuwe innovatieve spelers en innovatie in de financiële sector te bevorderen, start het kabinet op korte termijn een onderzoek naar de kansen en barrières voor FinTech in Nederland, op basis waarvan mogelijke vervolgstappen kunnen worden onderzocht. De Kamer is hierover geïnformeerd met de Kamerbrief Innovatie in de Financiële Sector.⁸ Daarbij heeft het kabinet oog voor de opkomst van *open banking*, waarin bepaalde bankdiensten steeds meer worden uitgevoerd door nieuwe, innovatieve partijen. Deze ontwikkeling biedt kansen voor betere en efficiëntere dienstverlening, maar biedt ook nieuwe uitdagingen.⁹ Ook zal het kabinet in Europees en nationaal verband aandacht (blijven) vragen voor proportionaliteit, zowel bij nieuwe wetgevende initiatieven als bij bestaande regelgeving en in het toezicht. Daarnaast, wijst het kabinet op het belang van een verdere integratie van de Europese kapitaalmarkt. Door de inzet van andere financieringsvormen kan de economie minder afhankelijk worden van bankfinanciering. Het kabinet ondersteunt de verdere ontwikkeling van de kapitaalmarkt unie daarom actief.¹⁰ Het kabinet [...].

1.2 Alternatieven voor betalen en sparen

De WRR constateert dat er op het gebied van geld weinig opties zijn buiten het commerciële bankwezen. Volgens de WRR kan een bank die zich alleen bezighoudt met betalingsverkeer en sparen bijdragen aan de diversiteit in het bankenlandschap, zorgen voor een betere verankering van de

⁴ Kamerstukken II, 2018-19, 21501-07 nr. 1547.

⁵ Naarmate een bank een hoger risico vormt voor het DGS, met een grotere kans op faillissement, is deze een hogere bijdrage verschuldigd. Daartoe wordt iedere bank ingedeeld in een risicocategorie met behulp van risico indicatoren. Deze risico indicatoren geven onder meer een beeld van de kapitalisatie, het liquiditeitsprofiel en de potentiële verliezen voor het DGS van een bank. De risicocategorie bepaalt vervolgens de risicoweging, ofwel het percentage waarmee de depositobasis van de bank wordt vermenigvuldigd om het risicogedifferentieerde deel van de bijdrage aan het DGS vast te stellen.

⁶ <https://eba.europa.eu/-/eba-report-shows-that-the-guidelines-on-methods-for-calculating-contributions-to-deposit-guarantee-schemes-have-broadly-met-their-aims-but-they-would>

⁷ Verslag van een schriftelijk overleg over de brief van 19 januari 2016 betreffende de evaluatie van de Wet bankenbelasting (Kamerstukken II, 2015-16, 32545, nr. 48).

⁸ Kamerstukken II, 2018-19, 32013, nr. 213.

⁹ Zie bijvoorbeeld het rapport *Ontketend – toezicht op een open bankensector* van DNB: <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/DNBulletin2018/dnb380421.jsp>

¹⁰ Kamerstukken II, 2018-19, 22112, nr. 2798.

‘publieke dimensie’ van het bankwezen (door een veilig en betrouwbaar alternatief te creëren voor betalen en sparen) en een rem zetten op excessieve geld- en schuldcreatie (doordat een relatief veilig alternatief een disciplinerend effect op bestaande banken kan hebben). De WRR noemt drie manieren om dit alternatief vorm te geven:

- Faciliteren van een private bank die alleen centralebankreserves aanhoudt of slechts enkele relatief veilige activiteiten mag ontplooiën.
- Oprichting van een publieke bank die alleen centralebankreserves aanhoudt of slechts enkele relatief veilige activiteiten mag ontplooiën.
- De introductie van digitaal centraalbankgeld.

Faciliteren van private partijen

Het kabinet staat positief tegenover initiatieven waarbij partijen spaartegoeden aanhouden in een kredietrisicoarme omgeving en zich verder enkel op betalingsverkeer toeleggen. Dit kan bijdragen aan een meer divers bankenlandschap waarbij consumenten meer keuzemogelijkheden hebben. Het kabinet is van mening dat dergelijke partijen binnen de geldende juridische kaders gefaciliteerd dienen te worden. Er zijn verschillende mogelijkheden waarop private partijen dit vorm kunnen geven. Partijen kunnen bijvoorbeeld opteren voor een reguliere bankvergunning, waarbij zij tegoeden aantrekken en hun kredietuitzettingen verrichten met eigen middelen – dus niet met geldmiddelen die worden aangehouden voor het uitvoeren van betalingstransacties – om daarmee aan de definitie van bank te voldoen. De omvang van de kredietuitzetting kan beperkt zijn en/of enkel gericht zijn op kredietrisicoarme activiteiten. Een andere optie is een combinatie van een beperkte bankvergunning, waarbij de gelden voor het uitvoeren van betalingstransacties buiten de boedel vallen van de bank. In deze variant kunnen de verkregen opvorderbare gelden, voor zover zij op enig moment niet dienen voor de uitvoering van betalingstransacties, bijvoorbeeld worden geplaatst bij een geldmarktfonds met kredietrisicoloze uitzettingen op centrale bankgelden. Hierdoor zijn de geldmiddelen afgescheiden en zouden de bijdragen aan het DGS, afhankelijk van de omvang van de aangehouden deposito's, kunnen worden beperkt.¹¹

Oprichting van een publieke bank

Naast het faciliteren van private partijen die alleen centralebankreserves aanhouden of slechts enkele relatief veilige activiteiten mogen ontplooiën, stelt de WRR dat ook de overheid een dergelijke bank kan oprichten. Het kabinet onderschrijft het belang van diversiteit en vindt dat private partijen gefaciliteerd dienen te worden. Het kabinet ziet echter onvoldoende redenen om zelf tot de oprichting van een dergelijke bank over te gaan. Het huidige systeem biedt de mogelijkheid aan burgers om geld publiek verankerd veilig te stallen via het DGS, waarmee het spaargeld van mensen tot EUR 100.000 is gegarandeerd. In het extreme scenario waarbij de buffers van een bank ontoereikend zijn en een bank in faillissement wordt geplaatst, moeten spaarders binnen zeven dagen weer bij hun geld kunnen. Ook is afgesproken dat depositohouders een preferente status hebben ten opzichte van andere schuldeisers.¹² Daarnaast zijn de afgelopen jaren de kapitaaleisen en eisen aan bail-in bare buffers significant verhoogd, waardoor spaarders (ook boven het bedrag van EUR 100.000) nog beter beschermd zijn tegen private verliezen. Hier worden de komende jaren verdere stappen gezet, bijvoorbeeld door verdere aanscherping van kapitaaleisen. De kans dat mensen bij een faillissement van banken hun spaargeld niet terugkrijgen is daarmee zeer klein. Het CPB komt in haar

¹¹ Een bekend initiatief in dit kader is het initiatief van Stichting Full Reserve. Zoals door mijn voorganger aangegeven, waren de eisen waar zij aan vasthielden – spaargeld aantrekken, niet deelnemen aan het depositogarantiestelsel, wel toegang tot het Europese betaalsysteem Target-2 – juridisch onverenigbaar. In samenwerking met DNB is uitvoerig gekeken naar concrete oplossingen hiervoor. De initiatiefnemers waren van mening dat met deze oplossingen hun initiatief onvoldoende tot uitdrukking kwam. Zie Kamerstuk 32 013, nr. 142 en Kamervragen Aanhangsel 2017 – 2019, nr 83 voor meer toelichting. Hoewel de kredietrisico's bij een dergelijk bedrijfsmodel beperkt zouden zijn, worden er echter ook andere risico's gelopen, zoals operationele- of frauderisico's, waardoor een partij vanzelfsprekend wel moet voldoen aan de overige eisen die gesteld worden ten behoeve van een adequate risicobeheersing.

¹² Artikel 108 ('Rang van de deposito's in de insolventierangorde') van de Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (PbEU 2014, L 173).

'Risicorapportage Financiële Markten 2019'¹³ eveneens tot de conclusie dat een depositobank in het huidige systeem weinig kan toevoegen.

Ook het publieke belang van de continuïteit en stabiliteit van het Nederlandse betalingsverkeer is goed verankerd. Hierin spelen DNB en de ECB een belangrijke rol als toezichhouders op de goede werking van het betalingsverkeer. Vanwege het maatschappelijk belang van het betalingsverkeer is tevens het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) opgericht, waarin betaaldienstverleners met consumentenorganisaties en andere belangenbehartigers spreken over ontwikkelingen en mogelijke verbeteringen in het betalingsverkeer. Het MOB heeft een belangrijke en effectieve rol bij het toegankelijk, efficiënt en veilig houden van het betalingsverkeer.¹⁴

Een ander argument dat de WRR aanhaalt, is dat een (publieke) bank die alleen centralebankreserves aanhoudt of alleen enkele relatief veilige activiteiten mag ontplooiën, een rem kan zetten op excessieve geld- en schuldcreatie. Het kabinet ziet een dergelijke bank niet als geëigend instrument om dit te bereiken. Om overmatige schuldengroei te adresseren en tegelijkertijd het publieke belang van kredietverlening te borgen zijn er effectievere instrumenten voorhanden die meer direct zowel de vraag- als aanbodkant van kredietverlening adresseren. Voorbeelden hiervan zijn de eerdergenoemde aanscherping van de kapitaaleisen of beleid gericht op de vermindering van prikkels tot schuldopbouw (zoals de afbouw van de hypotheekrenteaftrek). Het kabinet gaat in reactie op de tweede aanbeveling van de WRR uitgebreider in op beleid dat bijdraagt aan een meer evenwichtige groei van geld en schuld.

Digitaal centraal bankgeld

Het kabinet volgt met interesse de ontwikkelingen op het gebied van een *alternatieve* structuur: die van het publiek toegankelijke digitaal centralebankgeld. Dit zou burgers en bedrijven in staat stellen om te betalen met een digitale vorm van contant geld die direct overdraagbaar is (een 'token') of via een rekening bij de centrale bank. Het debat over digitaal centralebankgeld is relatief nieuw, en door de recente technologische ontwikkelingen in een stroomversnelling gekomen. Een aantal organisaties en landen doet momenteel nader onderzoek naar een dergelijk systeem.¹⁵

De belangstelling voor digitaal centralebankgeld komt onder andere voort uit het sterk afnemende gebruik van contant geld in een aantal landen, wat op dit moment de enige vorm van centralebankgeld is die voor het algemene publiek direct toegankelijk is. Dit roept de vraag op of de centrale bank burgers ook op andere manieren toegang zou moeten (blijven) verschaffen tot centralebankgeld, namelijk digitaal. Daarbij wordt een publieke digitale munt tevens als mogelijkheid gezien om deposito's bij de centrale bank te stallen. Bovendien is er een toenemende aandacht voor de veiligheid van de zogenoemde kritieke infrastructuur. Digitaal centralebankgeld zou kunnen fungeren als achtervang voor het private betalingsverkeer, bijvoorbeeld bij een storing of een cyberaanval.

Het kabinet is het daarom met de WRR eens dat digitaal centralebankgeld nader onderzoek verdient. Hierbij gaat de aandacht van het kabinet in het bijzonder uit naar een maatschappelijke kosten- en batenanalyse, alsmede een analyse naar de behoefte hieraan vanuit de samenleving. De invoering van

¹³ <https://www.cpb.nl/risicorapportage-financiele-markten-2019>

¹⁴ Het huidige betalingsverkeer is volgens het kabinet veilig, betrouwbaar en efficiënt. Zo zijn de kosten voor transacties laag, is het girale betalingennetwerk meer dan 99,88% van de tijd beschikbaar en loopt Nederland voorop in de implementatie van innovaties rondom bijvoorbeeld *instant payments*. Het Nederlandse betalingsverkeer is daarnaast ook robuust. DNB en de banken hebben veel aandacht voor bijvoorbeeld cyberrisico's. Het TIBER-programma, waarmee de sector inclusief DNB zelf zich aan IT-stresstesten onderwerpt om zo haar cyberweerbaarheid te verhogen is een best practice die inmiddels opvolging heeft gekregen bij de ECB. Zie bijvoorbeeld de laatste jaarrapportage (2017) van het MOB, de Visie op Betalen 2018-2021 van DNB en het laatste jaarverslag van Betaalvereniging Nederland (2017).

¹⁵ Voor meer informatie over het project in Zweden, zie: <https://www.riksbank.se/en-gb/payments--cash/e-krona/>. Voor meer informatie over de uitkomsten in Denemarken, zie: <http://www.nationalbanken.dk/en/publications/Pages/2017/12/Central-bank-digital-currency-in-Denmark.aspx>

digitaal centralebankgeld zou (mede afhankelijk van de vormgeving) een structurele hervorming binnen het geldstelsel betekenen, met gevolgen voor onder andere de kredietverstrekking, de financiële stabiliteit en het monetaire beleid, die goed onderzocht moeten worden. Daarbij spelen ook juridische implicaties. Nederland kan als lid van de monetaire unie niet zelfstandig en unilateraal binnen ECB verband tot digitaal centralebankgeld over gaan. Het kabinet hecht eraan dat er in het onderzoek ook oog is voor de maatschappelijke functie die contant geld vervult in het licht van het afnemende gebruik hiervan.¹⁶ Het kabinet heeft het belang van onderzoek bij DNB onder de aandacht gebracht. DNB heeft in reactie hierop gemeld door te willen gaan met onderzoek naar digitaal centralebankgeld.¹⁷ Het kabinet kijkt uit naar de uitkomsten hiervan en hoopt deze begin 2020 tegemoet te kunnen zien. Het kabinet zal verder onderzoek en/of vervolgstappen ondersteunen. Tot slot blijft het kabinet met belangstelling de internationale onderzoeken, zoals in Zweden¹³, volgen.

1.3 SP-initiatiefnota '100% veilig sparen en betalen'

In de initiatiefnota '100% veilig sparen en betalen' stelt het lid Alkaya (SP) voor dat iedere Nederlander een publieke bankrekening ontvangt waarop spaargeld risicovrij kan worden gestald en waarmee burgers kosteloos toegang krijgen tot publieke betalingsinfrastructuur. In de nota wordt de Tweede Kamer gevraagd in te stemmen met (1) een parlementair onderzoek naar de oprichting van een dergelijke bank, (2) een verzoek aan de regering om de Volksbank niet te privatiseren tot de resultaten hiervan bekend zijn, en (3) een verzoek aan de regering om in de discussies rond het Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS) de optie van een publieke depositobank open te houden. De vaste commissie voor Financiën heeft het kabinet gevraagd om een reactie op de initiatiefnota.

Het kabinet bedankt het lid Alkaya voor deze initiatiefnota. Zoals hierboven genoemd staat het kabinet in het kader van diversiteit positief tegenover initiatieven waarbij partijen spaartegoeden stallen in een kredietrisicoarme omgeving en zich verder enkel op betalingsverkeer toeleggen. Het kabinet ziet voldoende mogelijkheden voor partijen om dergelijke initiatieven binnen het huidige kader te ontplooien. Zoals ook aangegeven ziet het kabinet onvoldoende redenen om zelf tot de oprichting van een dergelijke bank over te gaan. Een parlementair onderzoek naar de oprichting van een dergelijke bank is wat het kabinet betreft dan ook niet nodig.

Het kabinet onderschrijft het belang, zoals ook het lid Alkaya benadrukt, van het betalingsverkeer voor de nationale veiligheid en stabiliteit. Dat deze op dit moment adequaat geborgd is dankzij strikte wet- en regelgeving, toezicht en de intensieve samenwerking van spelers in de publieke en private sector, laat onverlet dat nader onderzoek naar digitaal centralebankgeld als toekomstig alternatief betalingssysteem wenselijk is. DNB gaat de komende tijd verder onderzoek doen naar digitaal centralebankgeld. Het kabinet kijkt uit naar de uitkomst van dit onderzoek en zal verder onderzoek en/of vervolgstappen ondersteunen. Ook deelt het kabinet het standpunt van het lid Alkaya dat het belangrijk is om oog te hebben voor het verminderde gebruik van contant geld en de maatschappelijke vraagstukken die dat meebrengt.¹⁸ In het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) zal de komende maanden verder worden gesproken over de afname van het gebruik van contant geld en de mogelijke consequenties hiervan.

In reactie op het verzoek van het lid Alkaya om niet over te gaan tot privatisering van Volksbank wijst het kabinet op het huidige proces zoals reeds met de Tweede Kamer is gedeeld. Eind 2018 heeft de minister van Financiën de Kamer geïnformeerd¹⁹ dat de Volksbank nog niet gereed is voor een beslissing over haar toekomst. Zodra de Volksbank klaar is voor een besluit over haar toekomst, zullen, conform het regeerakkoord, de opties buiten de overheid worden onderzocht. Op basis daarvan

¹⁶ Zie 'Kamerbrief Tweede Kamer over rol, gebruik en acceptatie van contant geld in Nederland', Kamerstukken II 2018-2019, 27863, nr. 75.

¹⁷ Zie DNB, Visie op Betalen 2018-2021, p. 25-26: https://www.dnb.nl/binaries/DNB_Visie-op-Betalen_tcm46-376439.pdf?2019050117

¹⁸ Kamerstukken II 2018-2019, 27 863, nr. 75

¹⁹ Kamerstukken II 2018-2019 33 532, nr. 85.

neemt het kabinet een besluit, rekening houdend met de gewenste diversiteit van het bankenlandschap.

Tot slot verzoekt het lid Alkaya de regering in de discussies rond het Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS) de optie van een publieke depositobank open te houden. EDIS wordt gezien als het sluitstuk van de bankenunie. Er zijn verschillende varianten van een EDIS mogelijk. Zo zijn er varianten waarin nationale DGS-en onderling aan elkaar lenen in geval van een tekort bij één DGS. In het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie werd in een eindfase voorzien dat er sprake was van één pot die door Europese banken werd gevuld. Tot op dit moment is er in de Raad technisch gesproken over de verschillende opties voor een EDIS, waaronder ook de reikwijdte. In de Europese DGS-richtlijn is vastgelegd dat banken die een vergunning hebben ingevolge de richtlijn kapitaalvereisten (CRDIV) en die deposito's aannemen moeten deelnemen aan het DGS, ongeacht of het publieke of private instellingen zijn. De technische discussies tussen de lidstaten gingen met name over wat te doen met niet-bancaire instellingen, zoals kredietunies. In de routekaart is afgesproken dat politieke besprekingen over EDIS van start gaan na afronding van een aantal maatregelen, waaronder het bankenpakket. Er wordt nu door een hoog ambtelijke werkgroep nagedacht over de stappen voor het starten van politieke besprekingen over EDIS. De inzet van Nederland is, conform het Regeerakkoord, dat daarbij aandacht is voor een goede weging van staatsobligaties op bankbalansen en een nieuwe gezondheidstoets voor banken. Nederland wil niet voorsorteren op eventuele politieke besluitvorming rondom een EDIS, waaronder dus welke banken wel of niet kunnen deelnemen. Echter, omdat banken met een CRDIV-vergunning moeten deelnemen aan een DGS als zij deposito's aannemen, ligt het voor de hand dat zij ook aan een toekomstig EDIS moeten deelnemen, ongeacht of het publieke of private instellingen zijn.

2. Tem de overmatige schuldengroei

Om geld en schuld beter te verankeren stelt de WRR dat prikkels tot schuldopbouw moeten worden weggenomen en dat de remmen op overmatige schuldgroei moeten worden versterkt. De WRR stelt in dit kader ten eerste dat het nodig is om de fiscale bevoordeling van schuld aan te pakken. Ten tweede dienen macroprudentiële overwegingen een explicietere en beter geïntegreerde plaats te krijgen in beleid.

Wegnemen van prikkels voor schuldengroei

Net als de WRR hecht het kabinet eraan om prikkels te beperken die het financieren met schulden stimuleren. Het aanhouden van eigen vermogen vergroot immers de weerbaarheid van consumenten, bedrijven en de financiële sector. Er zijn en worden daarom verschillende maatregelen genomen om de prikkels tot schuldopbouw te beperken.

Ten aanzien van consumenten zijn per 2013 de hypothecaire leennormen *Loan-to-Income* (LTI) en *Loan-to-Value* (LTV) wettelijk verankerd, waarmee wordt geregeld wat consumenten maximaal kunnen lenen. Annuitaire of lineaire aflossing is voor nieuwe hypotheekleningen een voorwaarde geworden om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek. Ook wordt het maximale tarief van de hypotheekrenteaftrek door het kabinet versneld afgebouwd met 3%-punt per jaar tot het basistarief in 2023 (circa 37%). Deze maatregelen dragen bij aan het beperken van schuldengroei. Zo is de gemiddelde LTV bij afsluiting van een hypotheek voor starters gedaald. In de Agenda financiële sector is toegezegd om de hypotheekschulden periodiek te gaan monitoren. In aanvulling hierop kijkt dit kabinet ook hoe de keuzeomgeving voor consumenten verbeterd kan worden. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de presentatie van het maximale hypotheekbedrag; deze zou er onbedoeld toe kunnen leiden dat consumenten meer gaan lenen. Naast de hypotheekmarkt, is een verantwoorde consumptieve kredietmarkt van belang. Om die reden kijkt dit kabinet onder meer naar manieren waarop zij consumenten beter kan beschermen in de leenomgeving en onder meer sturing richting hogere leenbedragen en langere looptijden kan voorkomen.

Ten aanzien van bedrijven heeft dit kabinet met de vormgeving van de generieke renteaftrekbepanking (earningsstrippingmaatregel) in de Wet implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking een ambitieuze stap gezet in het beperken van de fiscale prikkel voor de financiering met vreemd vermogen. De earningsstrippingmaatregel is een generieke renteaftrekbepanking die in beginsel van toepassing is op alle belastingplichtigen en aangrijpt bij rentebetalingen op alle leningen, dus zowel derdenleningen als concernleningen. Door de maatregel wordt, kort gezegd, de aftrek van de per saldo verschuldigde rente beperkt voor zover dit saldo meer bedraagt dan 30% van de zogenoemde EBITDA²⁰ of de drempel van €1 miljoen. Omdat de earningsstrippingmaatregel in beginsel geen effect heeft op banken en verzekeraars is in het regeerakkoord aanvullend opgenomen dat per 1 januari 2020 een minimumkapitaalregel ('*thin cap*') wordt ingevoerd voor banken en verzekeraars. Zo wordt ook voor banken en verzekeraars de fiscale prikkel voor de financiering met vreemd vermogen beperkt, voor zover het vreemd vermogen hoger is dan 92% van het balanstotaal. Tot slot is de fiscale aftrekbaarheid van de coupon (vergoeding) van aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten voor banken en verzekeraars met ingang van 1 januari 2019 komen te vervallen.

Versterken van remmen op schuldgroei

Naast de wenselijke vermindering van prikkels tot schuldopbouw stelt de WRR dat de remmen op schuldopbouw versterkt moeten worden. In dit kader pleit de WRR met name voor een versterking van het macroprudentiële beleid, bijvoorbeeld door middel van een ongewogen anticyclische kapitaaleis. Tevens moet dit beleid volgens de WRR goed in samenhang met banktoezicht, monetair beleid en sociaal-economisch beleid worden gezien. Het kabinet onderschrijft het belang hiervan. Nederland heeft in reactie op een consultatie van de Europese Commissie in 2016 reeds aangegeven dat versterking van het macroprudentiële raamwerk wenselijk is.²¹ In Nederland is DNB bevoegd om de macroprudentiële instrumenten zoals gedefinieerd in het Europese kapitaaleisenraamwerk (CRR/CRD) toe te passen. Deze instrumenten zien met name op de hoeveelheid buffers die banken moeten aanhouden. Bij de recente herziening van de CRR/CRD zijn, onder meer door inzet van Nederland, een aantal gerichte versterkingen van het raamwerk doorgevoerd. Zo is het plafond op de risicogewogen buffer voor overige systeemrelevante (O-SII) banken verhoogd van 2% naar 3%. Ook is de bewijslast voor het gebruik van macroprudentiële buffers verlicht, waardoor toezichthouders buffers gemakkelijker kunnen inzetten en/of verhogen. Wat Nederland betreft is het wenselijk dat naast deze gerichte versterkingen ook een bredere herziening van het macroprudentiële raamwerk plaatsvindt. De Europese Commissie wordt in de nieuwe CRR/CRD een mandaat gegeven om dit uit te voeren. Hierin zal onder meer worden gezien of een (sterkere) macroprudentiële rol voor liquiditeitsratio's of de leverage ratio weggelegd is, iets waartoe de WRR ook oproept. Ook ten aanzien van niet-bancaire instellingen is Nederland van mening dat het belangrijk is dat potentiële risico's goed worden gemonitord. Indien zou blijken dat deze risico's een gevaar vormen voor de financiële stabiliteit, moeten additionele maatregelen worden getroffen.

De WRR stelt dat naast risicogewogen eisen nadruk moet worden gelegd op risico-ongewogen (leverage ratio) eisen voor banken. Ook voor het kabinet is dit een belangrijk aandachtspunt. Deze eis zorgt ervoor dat er – onafhankelijk van de stand van de (krediet)cyclus – altijd een vereist minimumniveau aan kapitaal aanwezig is. Vorig jaar is in Europa een akkoord bereikt over de introductie van een wettelijk vastgelegde minimum leverage ratio voor alle banken. Een belangrijke volgende stap op dit vlak kan worden gezet door de opslag op de leverage ratio eis, die momenteel alleen zal gelden voor de mondiale systeembanken, te verbreden naar nationale systeembanken. Dankzij de inzet van Nederland staat een onderzoek over dit onderwerp nu op de agenda in Europa. Het kabinet zal zich er hard voor maken dat dit leidt tot de gewenste breder geldende buffereis. Het

²⁰ *Earnings before interest, tax, depreciation and amortisation*, ook wel de gecorrigeerde winst.

²¹ Kamerstukken II, 2016-2017, 22112, nr. 2230.

kabinet maakt zich daarnaast hard voor een adequate implementatie van de zogenoemde 'Bazel 3.5' eisen in Europa, die onder meer een vloer onder de uitkomsten van eigen risicoschattingen van banken leggen. Beide maatregelen dragen bij aan structureel hogere (risico-ongewogen) eisen aan het kapitaal.

De WRR beveelt tevens aan dat de ECB meer rekening moet houden met financiële stabiliteitsrisico's, door bijvoorbeeld de risico's van de inflatie van financiële bezittingen mee te wegen. Het mandaat van de ECB is vastgelegd in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). In dit verdrag staat aangegeven dat het hoofddoel van de ECB het handhaven van prijsstabiliteit is. Het bestuur van de ECB kan deze doelstelling kwantificeren en heeft in 1998 en 2003 vastgelegd te streven naar een jaarlijkse stijging van een geharmoniseerde consumenteninflatie van dichtbij maar onder de 2% op de middellange termijn. Het is aan het bestuur van de ECB om te bepalen welke definitie het hanteert om zijn mandaat van prijsstabiliteit zo goed mogelijk uit te voeren. In algemene zin geldt voorts dat de ECB zich niet direct richt op het waarborgen van de financiële stabiliteit, aangezien dit niet haar primaire doelstelling is. Wel is in het verdrag vastgelegd dat de ECB dient bij te dragen aan een goede beleidsvoering van de bevoegde autoriteiten ten aanzien van de stabiliteit van het financiële stelsel.²² Hiertoe stelt zij bijvoorbeeld jaarlijks een rapport op over de financiële stabiliteit in de eurozone.

Tot slot pleit de WRR ervoor dat het macroprudentiële beleid ook in samenhang moet worden gezien met sociaal-economisch beleid. Het kabinet is ook van mening dat dit belangrijk is. In Nederland is na de financiële crisis het Financiële Stabiliteitscomité (FSC) opgericht. Het FSC heeft tot taak risico's voor de financiële stabiliteit in Nederland te signaleren en daarover aanbevelingen te doen. Het comité bestaat uit vertegenwoordigers van DNB, AFM en het ministerie van Financiën en staat onder voorzitterschap van de president van DNB. Het CPB neemt als externe deskundige deel aan de vergadering en ook andere relevante externe partijen worden regelmatig voor vergaderingen uitgenodigd. De door de WRR gewenste samenhang van perspectieven komt daarmee in het FSC tot uiting. Recent is in het FSC bijvoorbeeld gesproken over de opties – op het gebied van macroprudentiële beleid en/of sociaal-economische maatregelen – voor de Nederlandse huizenmarkt, gezien vanuit de verschillende beleidsterreinen.²³

3. Wees beter voorbereid op de volgende crisis

Om beter voorbereid te zijn op een volgende crisis is het volgens de WRR allereerst van belang om tijdig verlies te nemen en zo ruimte te maken voor herstel. Ook beveelt de WRR aan dat banken wettelijk verplicht moeten worden om zich na een crisis te herkapitaliseren, zelfs wanneer een deel daarvan niet zelf in problemen is geraakt. Daarnaast vindt de WRR het belangrijk dat er meer aandacht wordt besteed aan een evenwichtige risicoverdeling van schulden. Tot slot stelt de WRR dat het niet ondenkbaar is dat bij een volgende crisis ook meer controversiële beleidsopties voorgesteld zullen worden. De WRR adviseert daarom om van tevoren verschillende maatregelen doordacht en voorbereid te hebben.

Tijdig verliezen nemen

Het kabinet deelt de mening van de WRR dat het van belang is dat voorbereidingen worden getroffen voor een volgende crisis. Er zijn de afgelopen jaren veel stappen gezet om banken weerbaarder te maken, zowel op nationaal niveau als op Europees niveau. Met onder andere als gevolg dat de buffers van banken sinds de crisis flink zijn toegenomen. Indien banken ondanks de versterkte buffers onverhoopt toch in problemen komen, is het van belang dat verliezen privaat worden gedragen. Daarom wordt in Europa sinds 2013 het principe van bail-in toegepast, zodat investeerders als eerste

²² VWEU, artikel 127.

²³ https://www.financieelstabiliteitscomite.nl/media/45/39/132551/48/verslag_fsc_5_maart_2019.pdf

opdraaien voor verliezen. Niet alle schulden kunnen eenvoudig aan bail-in worden onderworpen. Daarom bouwen banken in de komende jaren extra verliesabsorberend vermogen (MREL) op, om bail-in beter mogelijk te maken. Binnen de Europese bankenunie is bovendien een mechanisme opgezet om snel en effectief te kunnen ingrijpen wanneer banken in de problemen komen (het *single resolution mechanism*). Een belangrijk element daarin is dat een centraal orgaan (de *single resolution board*) vooraf per bank een zogeheten resolutieplan opstelt. In dat plan wordt onder andere beschreven hoe in een crisissituatie essentiële nutsfuncties van een bank overeind kunnen worden gehouden. Dit is een effectieve manier om voorbereidingen te treffen, zodat tijdig kan worden ingegrepen wanneer zich problemen voordoen bij banken.

Hoewel belangrijke stappen zijn gezet, is het kabinet van mening dat meer maatregelen noodzakelijk zijn om de sector weerbaarder en schokbestendiger te maken. De Agenda financiële sector gaat uitgebreid in op de inzet van dit kabinet. Een belangrijk onderdeel in het kader van tijdig verliezen nemen is de aanpak van niet-presterende leningen. Hierop is recent een belangrijk stap gezet, doordat in Europa is afgesproken dat banken bij toekomstige leningen, waarop 90 dagen niet is betaald of waarvan volledige terugbetaling onwaarschijnlijk is, een minimumniveau van verliesdekking moeten opbouwen.

Verplichte algemene herkapitalisatie

Het kabinet vindt het onverstandig om gezonde banken in een crisis te verplichten tot herkapitalisatie, door bijvoorbeeld het uitgeven van extra aandelen. Juist in gunstige tijden moeten banken marges opbouwen om te voorkomen dat zij in mindere tijden niet meer aan de buffereisen voldoen. Banken die niet aan de buffereisen voldoen, worden geconfronteerd met beperkingen aan dividenden en anderen betalingen. Dit geldt zowel in een crisis als buiten een crisis. Indien banken niet aan de minimale kapitaaleisen voldoen, volgt uiteindelijk zelfs faillissement of resolutie. Daarmee worden banken verplicht om zich indien nodig te herkapitaliseren, ook in tijden van crisis.

Evenwichtige risicoverdeling van schulden

De WRR stelt dat het belangrijk is om meer aandacht te besteden aan een evenwichtige risicoverdeling van schulden. In dat kader pleit de WRR er onder meer voor dat banken bij gedwongen huizenverkoop het huis tegen minstens 95% van de marktwaaarde moeten verkopen. Het kabinet merkt allereerst op dat in de eerste plaats kredietnemers zelf verantwoordelijk zijn voor de terugbetaling van hun schulden. De kredietnemer heeft vaak bepaalde zekerheden, zoals onderpand, verstrekt aan de kredietverstrekker in ruil voor gunstigere leenvoorwaarden, zoals een lager rentetarief. Indien de kredietnemer zijn verplichtingen niet kan nakomen, dan kunnen de kredietnemer en kredietverstrekker onderling zoeken naar een oplossing. Het kabinet is het met de WRR eens dat hypotheekverstrekkers bij een gedwongen woningverkoop altijd zorg moeten dragen voor een zo hoog mogelijke opbrengst. Dit is namelijk in het belang van zowel de consument als van de hypotheekverstrekker. Het kabinet is er echter geen voorstander van om wettelijk vast te leggen dat banken huizen bij een gedwongen verkoop ten minste voor 95% van de marktwaaarde moeten verkopen. Elk bod moet worden afgewogen tegen de specifieke omstandigheden. Een bod onder de marktwaaarde (bepaald middels een woningtaxatie) dient te worden beoordeeld in het licht van de marktomstandigheden: in een opgaande markt kan een bod van 95% van de marktwaaarde een onredelijke prijs zijn, terwijl in een neergaande markt een bod lager dan 95% van de marktwaaarde een redelijke prijs kan zijn.

Tot slot is het belangrijk om te benadrukken dat het kabinet veel aandacht heeft voor (het voorkomen van) schuldenproblematiek. Zoals genoemd in reactie op de tweede aanbeveling van de WRR zijn de afgelopen jaren een aantal belangrijke maatregelen op de hypotheekmarkt genomen om de risico's voor consumenten en kredietverstrekkers te beperken. Deze maatregelen dragen bij aan het beperken van schuldengroei en verminderen de kans op een gedwongen verkoop en restschuld bij verkoop.

Daarnaast heeft het kabinet in 2018 het startsein gegeven voor de brede schuldenaanpak en het samenwerkingsverband brede schuldenaanpak.²⁴ Binnen de brede schuldenaanpak werkt het kabinet samen met een groot aantal partijen aan het terugdringen van het aantal mensen met schulden. In het actieplan brede schuldenaanpak zijn ruim 40 maatregelen opgenomen om schulden te voorkomen, mensen met schulden beter te helpen en een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso te realiseren.²⁵

Verkenning opties voor bestrijden van volgende crisis

De WRR stelt tot slot dat bij een volgende crisis mogelijk vergaande en controversiële maatregelen ter tafel kunnen komen. Het is daarom belangrijk om hierover van tevoren nagedacht te hebben, bijvoorbeeld via scenarioanalyses. Het kabinet onderschrijft het belang hiervan. Een belangrijke les uit de crisis is dat economische en financiële risico's tijdig gesignaleerd en geadresseerd moeten worden. Er vindt momenteel dan ook een veelvoud aan risico- en scenarioanalyses plaats door verschillende nationale, Europese en internationale instellingen. Ook het kabinet volgt dergelijke analyses.²⁶

De WRR stelt dat ook op het terrein van monetair beleid over controversiële maatregelen tijdens een volgende crisis nagedacht dient te worden, zoals monetaire financiering of helikoptergeld. Het staat de EC vrij om vanuit haar onafhankelijke rol na te denken over monetaire beleidsmaatregelen binnen de wettelijk kaders. Het kabinet merkt daarbij op dat het Verdrag monetaire financiering verbiedt, zoals de WRR ook erkent.²⁷ Het kabinet hecht aan dit verbod en ziet geen reden om dit verbod op te heffen.²⁸

4. Veranker de publieke dimensie van banken

Tot slot doet de WRR een reeks aanbevelingen om de publieke dimensie van banken beter te verankeren. Zo dient de publieke dimensie versterkt te worden in de organisatie van banken. De WRR wijst daarbij op het belang van verschillende organisatiemodellen. De WRR stelt daarnaast dat het belangrijk is dat de positie van de burger beter wordt versterkt. Dit kan enerzijds door de inspraak van burgers bij onder meer financiële instellingen en toezichthouders te vergroten en anderzijds door het voor burgers makkelijker te maken om van bank te wisselen.

Aanpassingen in organisatie van banken

Het kabinet vindt het van belang dat de bankensector zich bewust is van haar bijzondere rol en dat de bankensector laat zien dat zij haar maatschappelijke verantwoordelijkheid serieus neemt. In dit kader zou het kabinet het verwelkomen als banken bij de door hen aangekondigde aanpassing van de Code Banken, kritisch kijken naar hun maatschappelijke rol en daarbij oog hebben voor de ideeën van de WRR rondom institutionalisering van een maatschappelijke adviesraad. Het kabinet onderschrijft verder de bijdrage die verschillende organisatiemodellen van banken kunnen leveren aan onder meer de publieke verankering en pluriformiteit van het bankenlandschap. De keuze voor het organisatiemodel is primair aan de private sector. Wel zal het kabinet het belang van diversiteit mee blijven wegen bij wet- en regelgeving en dit onder de aandacht brengen bij de toezichthouders. Het kabinet is het met de WRR eens dat het belangrijk is dat banken een afweging maken tussen de belangen van stakeholders, zoals klanten, werknemers, schuldstrekkers en aandeelhouders. Ook onderschrijft het kabinet het belang van langetermijnwaardcreatie. Dit komt ook naar voren in de in het regeerakkoord aangekondigde maatregelen die resulteren in een verschuiving van invloed van

²⁴ Kamerstukken II 2017/18, 24 515 nr. 431.

²⁵ Zie 'Kamerbrief Voortgang Brede Schuldenaanpak mei 2019' voor meer informatie over wat in het afgelopen jaar met deze gezamenlijke inzet bereikt is.

²⁶ Kamerstukken II, 2017-2018, 21501-07, nr. 1509.

²⁷ Zie Kamerstuk II, 2018-2019, 21501-20, nr. 1433 voor een beschrijving van de verschillende varianten van helikoptergeld en in hoeverre deze het verbod op monetaire financiering overschrijden.

²⁸ Zie Kamerstukken II, 2018-2019, 21501-20, nr. 1433 Kamerstukken II, 2017-2018 21501-07 nr. 1479

bepaalde activistische aandeelhouders, die vooral gericht zijn op de korte termijn, naar aandeelhouders en andere stakeholders die belang hebben bij waardecreatie op de lange termijn. In dit kader wordt gewerkt aan de introductie van een wettelijke bedenktijd voor beursgenoteerde (financiële) ondernemingen. De verwachting is dat dit wetsvoorstel in de tweede helft van 2019 bij de Tweede Kamer kan worden ingediend. Daarnaast is een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer aanhangig ter implementatie van de richtlijn ter bevordering van langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders.²⁹

Ook hecht het kabinet er – mede met het oog op herstel van vertrouwen – aan dat banken oog hebben voor hun maatschappelijke functie en dat zij stakeholders betrekken bij het opstellen van hun beloningsbeleid. In dit kader introduceert het kabinet een wettelijke verplichting voor financiële ondernemingen, waaronder banken, om zich rekenschap te geven van en verantwoording af te leggen over de verhouding van de beloningen tot de functie van de onderneming in de sector en positie in de samenleving.³⁰ Onderdeel hiervan is het bieden van inzicht in de wijze waarop stakeholders, zoals de ondernemingsraad, zijn betrokken.

Positie van burgers

Het kabinet ziet dat banken stappen zetten op het inwinnen van advies van burgers, en roept banken op dit te blijven doen. Zo is het Maatschappelijk Forum opgericht, met als doel een direct, informeel gesprek tussen bestuurders van banken, klanten en maatschappelijke organisaties over maatschappelijke vraagstukken tot stand te brengen. Deze gesprekken worden georganiseerd door de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB). Ook toezichthouders vervullen een relevante rol als het gaat om het betrekken van burgers bij hun activiteiten. In dit kader gebeurt al veel. Denk bijvoorbeeld aan de wijze waarop DNB stakeholders middels het bezoekerscentrum, uiteenlopende themabijeenkomsten, het publiekspanel en de Raad voor kinderen bij haar toezicht en beleid betreft. In de nieuwe strategie die de directie van DNB momenteel ontwikkelt, zal ook veel aandacht zijn voor de positie van burgers. Ook de AFM doet onderzoek naar consumentenbelangen en heeft reeds verschillende initiatieven ontplooid om deze scherper in beeld te brengen, zoals bijv. de consumentenmonitor.³¹ Het kabinet verwelkomt de stappen die DNB en AFM zetten om de rol van burgers verder te vergroten. Binnen het betalingsverkeer speelt het MOB – door de betrokkenheid van de verschillende maatschappelijke partners, waaronder consumentenorganisaties – een belangrijke rol. Hiermee is het MOB een belangrijk adviserend gremium voor het beleid van de minister van Financiën en van DNB.

Daarnaast beveelt de WRR aan om positie van burgers te versterken door de mogelijkheden om over te stappen naar een andere bank te vergroten. Consumenten kiezen voor een bank op basis van onder andere reputatie, locatie, gemak, duurzaamheid en prijs. Het kabinet blijft zich ervoor inzetten dat consumenten makkelijk kunnen overstappen naar een andere bank, aangezien dit de concurrentie op de betaalmarkt kan vergroten. Zo blijft het kabinet zich inzetten om de mogelijkheden voor nummerportabiliteit in EU-verband te onderzoeken. Verder onderzoekt het kabinet de mogelijkheden en de kosten en baten van aliasgebruik, mede naar aanleiding van de aangehouden motie-Van der Linde-Sneller.³² Daarnaast zal het kabinet, zoals aangekondigd in de Agenda financiële sector, banken vragen verder onderzoek te doen naar hoe de Overstapservice kan worden verbeterd. Ook heeft het kabinet oog voor de maatschappelijke functie van contant geld in het licht van het afnemende gebruik hiervan. Het kabinet zal samen met DNB en het MOB bezien of de huidige visie ten aanzien van het gebruik van contant geld actualisatie behoeft.³³

²⁹ Richtlijn 2017/828/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie tot wijziging van richtlijn 2007/36/EG wat het bevorderen van de langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders betreft (PbEU 2017 L 132).

³⁰ Kamerstukken II 2018-2019, 32 013, nr. 199.

³¹ <https://www.afm.nl/cm>

³² Kamerstukken II 2018-2019, 34 906, nr. 11

³³ Kamerstukken II 2018-2019, 27 863, nr. 75