

Vergaderjaar 2018–2019

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 198

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2018

Het Sustainable Finance Lab (SFL) heeft op 14 juni 2018 een rapport gepubliceerd over zijn visie op de financiële sector tien jaar na het begin van de financiële crisis. Hieronder treft u op verzoek van de vaste commissie voor Financiën een kabinetsreactie op dit rapport aan.

Het SFL doet in het rapport aanbevelingen op vier thema's:

1. Structurele ingrepen die leiden tot risicobewustzijn in de financiële sector
2. Verbinding financiële sector en samenleving
3. Een evenwichtig maatschappelijk krachtenveld
4. Een onafhankelijke toezichthouder met voldoende instrumenten

Het kabinet kan zich vinden in de doelstellingen die het SFL nastreeft, namelijk een robuuste en maatschappelijk bewuste financiële sector. Hieronder wordt nader ingegaan op de vier verschillende thema's. Zoals aangekondigd in de Miljoenennota¹ presenteert het kabinet later dit jaar een agenda voor de financiële sector met verdere maatregelen die nodig zijn om te komen tot een stabiele, integere en innovatieve financiële sector. Daarin wordt ook ingegaan op de rol van de financiële sector bij de verduurzaming van de economie.

1. Structurele ingrepen die leiden tot verantwoord handelen

SFL acht het voor een gezond financieel stelsel van belang dat bewust wordt omgegaan met risico's. Dit betekent dat duidelijk moet zijn wie risico draagt en dat eventuele verliezen ook daar vallen. SFL beveelt het volgende aan:

- Oprichten van een depositobank zodat mensen een veilige stallingsmogelijkheid hebben voor hun geld en oprichting van een publiek verankerd betalingssysteem dat niet in gevaar komt als een bank in de problemen komt.

¹ Kamerstuk 35 000, nr. 1.

- Vergroten van het risicodragend vermogen in de samenleving.
- Een debiteurvriendelijker stelsel.

Reactie kabinet

Het kabinet staat in principe positief tegenover een depositobank. Een aantal initiatiefnemers in Nederland heeft getracht een depositobank te starten. 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. Het mogelijk maken van het businessmodel dat de initiatiefnemers van een depositobank voor ogen hebben, vergt een fundamentele aanpassing van in Europees verband tot stand gekomen richtlijnen die zijn toegesneden op het functioneren van banken binnen het huidige geldstelsel. Het raakt daarmee aan een bredere en complexe discussie over het geldstelsel. De Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid doet hier momenteel onderzoek naar en komt naar verwachting dit najaar met een advies. Het kabinet kijkt hiernaar uit.

Het betalingsverkeer in Nederland is goed geregeld. DNB is nauw betrokken bij een goede werking van het betalingsverkeer. De maatschappelijke rol van het betalingsverkeer heeft daarnaast geleid tot de oprichting van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB), een platform waar aanbieders en gebruikers van het betalingsverkeer elkaar ontmoeten en de dialoog aangaan over knelpunten en ontwikkelingen. Het MOB staat voor veiligheid, efficiency, betrouwbaarheid en toegankelijkheid van het betalingsverkeer in Nederland. Het Ministerie van Financiën is waarnemer van het MOB en op die manier aangesloten bij de ontwikkelingen en knelpunten in het betalingsverkeer vanuit maatschappelijk perspectief. Het kabinet ziet dan ook geen noodzaak voor de oprichting van een publiek verankerd betalingssysteem.

Het kabinet deelt de opvatting van SFL dat het van belang is dat financiële instellingen, bedrijven en huishoudens beschikken over voldoende risicodragend vermogen. Dit vormt ook een belangrijk onderdeel van de toekomstagenda van het kabinet voor de financiële sector. Er zijn meerdere stappen gezet om het risicodragend vermogen te vergroten. Ten eerste zijn de risicogewogen kapitaalratio's van financiële instellingen sinds de crisis flink toegenomen.² In mei bereikte de Europese Raad overeenstemming over een pakket aan voorstellen om de risico's in de Europese bankensector te reduceren.³ Onderdeel hiervan is dat voor het eerst een wettelijke minimumeis voor de leverage ratio voor alle banken wordt geïntroduceerd, met – mede dankzij de inzet van Nederland – een opslag voor mondiaal systeemrelevante banken. Deze eis zorgt ervoor dat elke bank, ongeacht de onderliggende risico's, altijd een minimale hoeveelheid eigen vermogen moet aanhouden. Ook eist het akkoord dat banken voldoende schulden aanhouden waarop relatief eenvoudig bail-in kan worden toegepast. Daarmee wordt de afwikkelbaarheid van banken vergroot. Daarnaast heeft het kabinet recent aangekondigd dat de fiscale aftrekbaarheid van de coupon van aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten voor banken en verzekeraars zal komen te vervallen. Dit zorgt ervoor dat

² Afhankelijk van de omvang en het risicoprofiel van een bank zijn de minimaal gestelde kernkapitaaleisen nu drie- tot vijfmaal hoger dan voor de crisis. Zie ook Kamerstuk 32 013, nr. 119.

³ In de Kamerbrief van 24 april 2018 wordt een compleet overzicht gegeven van risicoreductie in de Europese bankensector (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1509).

de fiscale prikkel bij banken en verzekeraars tot het aanhouden van aanvullend tier 1-kapitaal, in plaats van echt eigen vermogen, wordt weggenomen. Verder is in het regeerakkoord opgenomen dat per 2020 een generieke minimumkapitaalregel zal worden geïntroduceerd (*thin cap*), die specifiek is gericht op banken en verzekeraars. Hiermee wordt de renteaftrek van vreemd vermogen beperkt. Ten aanzien van bedrijven is in het regeerakkoord aangekondigd dat financiering met vreemd vermogen fiscaal minder aantrekkelijk wordt gemaakt door de introductie van de *earnings stripping*-maatregel. Tot slot worden ook huishoudens gestimuleerd om zich meer te financieren met eigen vermogen, onder meer door het afbouwen van de hypotheekrenteaftrek.

SFL pleit voor een debiteurvriendelijker stelsel, waarin de kosten minder eenzijdig bij de debiteur worden gelegd indien een schuld niet kan worden terugbetaald. Het kabinet ziet de mogelijke voordelen van een debiteurvriendelijker stelsel zoals SFL voorstelt, maar ziet ook de mogelijke nadelen, zoals hogere financieringskosten en een extra prikkel voor consumenten om schulden aan te gaan. Het kabinet vindt in principe dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van hun financiële verplichtingen en het aflossen van eventuele schulden. Het kabinet heeft wel veel aandacht voor (het voorkomen van) schuldenproblematiek bij huishoudens en dit zal ook terugkomen in de toekomst-agenda voor de financiële sector. Dit voorjaar is het actieplan brede schuldenaanpak gepresenteerd, waarin maatregelen zijn opgenomen die dit kabinet neemt om het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen en mensen met schulden beter te helpen. Ook geeft het kabinet hoge prioriteit aan het bevorderen van zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso, niet in de laatste plaats door de overheid.

2. Verbinding sector en samenleving

De financiële sector speelt een belangrijke rol in het verdelen van financiële middelen in de economie en samenleving. Dat geeft de sector een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid. Om de financiële sector en de samenleving beter te verbinden, beveelt SFL het volgende aan:

- Instellingen dienen een heldere maatschappelijke doelstelling te formuleren.
- De maatschappij moet een plek krijgen in het toezicht op financiële instellingen, bijvoorbeeld een plek in de raad van commissarissen of door middel van een vaste maatschappelijke adviescommissie.
- De rol van kortetermijnaandeelhouders moet worden beperkt door bijvoorbeeld een bijzonder «gouden» publiek aandeel of extra stemrecht voor langetermijnaandeelhouders.
- Meer proportionaliteit in het toezicht om de toetreding van kleinere instellingen met een maatschappelijke bijdrage mogelijk te maken.
- Meenemen van ecologische risico's, onder andere door banken meer kapitaal te laten aanhouden voor leningen aan bedrijven die sterk afhankelijk zijn van fossiele energie, primaire grondstoffen en vervuiling.
- Aanmoedigen dat de financiële sector zich weer meer richt op productieve investeringen onder andere door middel van hogere belasting op speculatieve winsten die zijn behaald via financiële markten, meer betrokkenheid van pensioenfondsen en inzet van Invest-NL als co-financier.

Het kabinet vindt het van belang dat de financiële sector zich bewust is van zijn belangrijke maatschappelijke rol en zich hiervan rekenschap geeft, zoals wordt beoogd met de eerste twee bovengenoemde aanbevelingen. Het is aan de sector om deze aanbevelingen invulling te geven.

Het kabinet onderschrijft het belang van bevordering van langetermijnwaarde-creatie. Dit komt ook naar voren in de maatregelen die in het regeerakkoord zijn aangekondigd voor de verschuiving van invloed van 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 bij vijandige overnames van beursgenoteerde (financiële) ondernemingen. De Tweede Kamer is op 29 maart 2018 geïnformeerd over de voortgang van de uitwerking van het wetsvoorstel bedenktijd.⁴ Daarnaast werkt het kabinet aan de implementatie van de richtlijn ter bevordering van langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders.⁵ Het kabinet ziet geen mogelijkheid voor de introductie van een bijzonder «gouden» publiek aandeel, zoals door SFL wordt voorgesteld, vanwege Europeesrechtelijke belemmeringen.⁶ Verder is het voor ondernemingen reeds mogelijk om extra stemrecht of dividend toe te kennen aan langetermijnaandeelhouders.⁷

Het kabinet vindt diversiteit en concurrentie in de financiële sector belangrijk en ondersteunt het pleidooi van SFL voor meer proportionaliteit in het toezicht, zodat het makkelijker wordt voor kleinere, innovatieve instellingen om actief te zijn op de Nederlandse markt. Het kabinet zal hier in de toekomstagenda voor de financiële sector ook verder op ingaan. In dit kader wordt gewerkt aan een verlicht vergunningsregime voor kleinere en/of minder complexe instellingen en is in het toezicht veel aandacht voor proportionaliteit. Ook hebben de AFM en DNB een gezamenlijk informatieloket ingericht waar marktpartijen terecht kunnen met toezichtvragen over innovatieve financiële producten en diensten. Verder is recent in de Europese Raad een akkoord bereikt over een kapitaaleisenraamwerk waarin lichtere rapportage- en openbaarmakingsverplichtingen voor kleine en/of minder complexe banken zijn opgenomen.

Mede via het klimaatakkoord zet het kabinet in op het verduurzamen van de Nederlandse economie. De financiële sector speelt hierin een belangrijke (faciliterende) rol. Financiële instellingen zijn betrokken bij de vijf sectortafels van het Klimaatakkoord. Tevens is er een aparte taakgroep opgericht die zich richt op financieringsvraagstukken. Het feit dat financiële instellingen actief betrokken zijn bij het klimaatakkoord ziet het kabinet als positief. Tegelijkertijd is van belang dat financiële instellingen zelf voldoende anticiperen op de energietransitie, alsmede op de klimaatverandering. In Europees verband wordt gewerkt aan wetgevende voorstellen die ervoor moeten zorgen dat er meer aandacht komt voor duurzaamheid in de financiële sector en er een gemeenschappelijk begrip komt over wat onder duurzaamheid verstaan wordt. Daarnaast beziet DNB hoe financiële risico's als gevolg van klimaatverandering en de transitie meer kunnen worden meegenomen in het toezichtkader voor financiële instellingen. Ook de AFM heeft duurzaamheid opgenomen in haar

⁴ Kamerstuk 29 826, nr. 97.

⁵ Richtlijn 2017/828/EU van het Europees parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot wijziging van richtlijn 2007/36/EG wat het bevorderen van de langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders betreft (PbEU 2017, L 132).

⁶ Vgl. onder meer Kamerstuk 32 013, nr. 189.

⁷ Vergelijk onder meer Kamerstuk 31 789, nr. 64, p. 21.

toezichtagenda⁸ en richt zich onder meer op consumentenrisico's bij financiële producten of diensten met een duurzaam karakter en op de aanwezigheid van informatie die is gerelateerd aan duurzaamheid in de verslaggeving.

Het kabinet waardeert de positieve bijdrage van de financiële sector aan de economie door onder meer kredietverstrekking ten behoeve van investeringen van bedrijven. SFL adviseert in dat kader om speculatieve vermogenswinsten te ontmoedigen via hogere belasting op winsten die zijn behaald via financiële markten. Dit voorstel wordt niet verder uitgewerkt. Het kabinet merkt daarbij op dat het begrip «speculatieve vermogenswinsten» geen bekend begrip is in de winstbelasting en daarmee tal van afbakeningsvraagstukken oproept. Wellicht doelt SFL op de zogenoemde financiële transactiebelasting. Nederland heeft eerder besloten om niet te participeren in de FTT-richtlijn onder andere omdat Nederlandse pensioenfondsen ook door de FTT-belasting geraakt zouden worden met negatieve gevolgen voor de pensioenopbouw.⁹ SFL beveelt verder aan om pensioenfondsen meer mogelijkheden te geven om pensioenbesparingen risicodragender in te zetten door een minder centrale rol toe te kennen aan de dagkoersen van bepaalde dekkingsgraden. Het kabinet heeft de wens om het pensioenstelsel te hervormen tot een meer persoonlijk pensioenvermogen (gecombineerd met het behoud van collectieve risicodeling). Bij persoonlijk pensioenvermogen kan het beleggingsbeleid meer worden afgestemd op het risicoprofiel van de individuele deelnemer; meer risico voor jongere deelnemers en meer zekerheid voor oudere deelnemers. Tot slot beveelt SFL aan om Invest-NL in te zetten als co-financier. Het kabinet werkt aan de oprichting van Invest-NL. De bedoeling is dat Invest-NL zich onder andere gaat richten op investeringen op het gebied van grote transitie-opgaven die niet zelfstandig op de markt tot stand komen. Invest-NL werkt hierbij additioneel aan de markt, door financieringsoplossingen te bieden die de markt vanwege een onzekere risico-rendementsverhouding of lange onzekere terugverdientijden onvoldoende biedt.

3. Een evenwichtig maatschappelijk krachterspel

SFL vindt dat de regelgeving voor de financiële sector en het toezicht daarop worden gedomineerd door een klein aantal specialisten en pleit daarom voor voldoende institutionele tegenkrachten. Er wordt het volgende aanbevolen:

- Meer transparantie over contacten van de overheid met de financiële sector.
- Publieke middelen beschikbaar stellen voor maatschappelijk waakhonden, als tegenhanger voor lobby vanuit de financiële sector.
- Vergroten van de kennis van de financiële sector door beter onderwijs.
- Een bredere en structurele betrokkenheid van het parlement door meer partijen te betrekken bij het jaarlijkse discussie tussen de Kamercommissie Financiën, DNB en CPB.

Reactie kabinet

Nederland kent een grote mate van transparantie over contacten tussen de overheid en externen. Nieuwe wet- en regelgeving wordt in beginsel via internet-consultaties aan de sector en andere belanghebbenden voorgelegd. De reacties op deze consultaties worden openbaar gemaakt, tenzij partijen aangeven

⁸ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2018/jan/agenda-2018>.

⁹ Zie het BNC-fiche van 8 maart 2013 met een appreciatie van het voorstel van de Europese Commissie voor een financiële transactiebelasting (Kamerstuk 22 112, nr. 1580).

dit niet te willen. Als voorstellen daadwerkelijk leiden tot regelgeving wordt daarin besproken hoe met de reacties is omgegaan. Ook is er een openbare gedragslijn voor contacten van ambtenaren met externen.

Er bestaan verschillende maatschappelijke organisaties die het belang van consumenten of groepen consumenten behartigen, die raken aan de financiële sector, waaronder de Vereniging Eigen Huis, de Consumentenbond, de Vereniging van effectbezitters en het Nibud. Het kabinet hecht veel waarde aan de contacten met deze partijen en nodigt ze daarom periodiek uit voor overleg. Ook de AFM en DNB hebben veelvuldig contact met deze organisaties.

Het kabinet is het met SFL eens dat het belangrijk is dat mensen voldoende kennis hebben over de financiële sector en geldzaken. Het kabinet zet hier ook op in, onder andere via Wijzer in geldzaken. Tot slot is het aan de Kamer om te bepalen of u het zinvol vindt om meer partijen te betrekken bij de jaarlijkse discussie met CPB en DNB.

4. Een onafhankelijke toezichthouder met voldoende instrumenten

SFL acht individuele huishoudens, financiële instellingen en mogelijk zelfs landen, afzonderlijk niet in staat de financiële cyclus af te remmen. Het ziet onafhankelijke toezichthouders als de aangewezen partij voor dit coördinatieprobleem. Om de rol van de toezichthouder te versterken, wordt het volgende aanbevolen:

- Meer politieke aandacht voor adviezen van de toezichthouders.
- Geef DNB de bevoegdheid hypotheeknormen eigenstandig te kunnen aanpassen om de cyclus te dempen.

Reactie kabinet

Het kabinet onderschrijft de belangrijke rol van de onafhankelijke toezichthouders DNB en de AFM in het stelsel. Adviezen en analyses van DNB en de AFM worden door het kabinet zeer serieus genomen. Veel van deze adviezen worden ook voorzien van een formele kabinetsreactie. Daarnaast is in 2012 het Financieel Stabiliteitscomité opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van DNB, de AFM en het Ministerie van Financiën (CPB neemt als extern deskundige deel aan de vergaderingen), met als taak risico's voor de financiële stabiliteit in Nederland te signaleren en daarover aanbevelingen te doen. Deze aanbevelingen zijn openbaar en worden ook aan uw Kamer gestuurd.

Het kabinet is er geen voorstander van om DNB de bevoegdheid te geven om de hypotheeknormen (*loan-to-value* en *loan-to-income*) binnen bandbreedtes eigenstandig aan te passen. Een aanpassing van de hypotheeknormen vraagt om een bredere afweging; behalve financiële stabiliteit, spelen bijvoorbeeld ook maatschappelijke overwegingen een belangrijke rol. Gelet op deze bredere afweging is het logisch dat deze bevoegdheid ligt bij het kabinet.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra