

Aan de Minister van Financiën
Mr. drs. J.C. de Jager
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum
21 februari 2012

Geachte heer De Jager,

Mede naar aanleiding van het Algemeen Overleg dat u op 1 februari jl. voerde met de vaste kamercommissie voor financiën, heeft u mij gevraagd de visie van De Nederlandsche Bank (DNB) te geven op de wenselijkheid van (additionele) maatregelen om de stabiliteit van de Nederlandse bancaire sector te vergroten. Graag ga ik door middel van deze brief op dit verzoek in. Ik zal hiertoe zowel ingaan op welke initiatieven door DNB en anderen reeds zijn ontplooid, als op mogelijke verdergaande beleidsopties, zoals de merites van de scheiding van nuts- en zakenbanken en de toepassing van de zogenaamde Volcker Rule. Ik zal me hierbij vooral concentreren op de systeemrelevante banken, gezien de spilfunctie die zij vervullen in de Nederlandse economie. Conform uw toezegging in het AO van 1 februari ga ik er van uit dat u deze brief doorzendt aan de Tweede Kamer.

Beleidsraamwerk voor systeemrelevante banken

Van oudsher wordt de Nederlandse bankensector getypeerd door haar omvang, concentratiegraad en internationale oriëntatie. Afgezet ten opzichte van de omvang van de economie is de Nederlandse bancaire sector groot, ook in internationaal perspectief. Zij levert een belangrijke bijdrage aan de economie (in 2010 ruim 7% van het bruto binnenlands product). Bovendien is de concentratiegraad hoog: met een aandeel van 80% in de totale bancaire activa domineren de vier grootste banken in Nederland de bankensector. Zo vervullen ze een belangrijke rol in het betalingsverkeer, voor andere financiële instellingen en voor consumenten. Van het spaargeld van

Nederlandse consumenten staat 95% uit bij deze banken en een even groot deel van de hypotheek wordt door deze banken verstrekt. Ten derde is de bancaire sector internationaal georiënteerd, passend bij een open economie als Nederland. Uit een onderzoek van DNB blijkt dat grote internationale banken in een land belangrijk zijn voor de investeringskansen van niet-financiële bedrijven in het buitenland.¹ De Nederlandse grootbanken spelen dan ook een spilfunctie binnen het Nederlandse financiële stelsel én de reële economie. Tegelijkertijd betekent dit ook dat het uitvallen van één van hun functies een directe negatieve doorwerking zou hebben op vele andere financiële instellingen, consumenten en het bedrijfsleven. In andere woorden: de reële economie en financiële stabiliteit in Nederland zijn in grote mate afhankelijk van deze kleine groep instellingen.

Gezien deze potentiële financiële stabiliteitsrisico's rond systeemrelevante banken heeft DNB in samenwerking met het ministerie van Financiën een beleidsraamwerk ontwikkeld, waarbij deze banken aan strengere eisen moeten gaan voldoen. Deze eisen zijn in lijn met een door de Financial Stability Board (FSB) opgesteld beleidsraamwerk voor mondiaal systeemrelevante banken, zoals onderschreven door de G20. Dit beleid is enerzijds gericht op het beperken van de kans op een faillissement: hiertoe wordt de weerbaarheid van systeembanken vergroot. Anderzijds is het gericht op het beperken van de gevolgen van een onverhoopt faillissement: hiertoe wordt de afwikkelbaarheid van deze instellingen verbeterd. Banken zullen vanaf dit jaar stapsgewijs aan de extra eisen moeten voldoen. Ik zal hieronder kort de belangrijkste pijlers van dit raamwerk – en de reeds ontwikkelde initiatieven – toelichten.

Vergroten weerbaarheid van systeemrelevante banken

Om de risico's van systeembanken voor Nederland te beperken, zullen deze banken structureel hogere buffers moeten aanhouden. Afhankelijk van de mate van systeemrelevantie van de betreffende instelling, zal zij additioneel kernkapitaal ter hoogte van 1-3% van de risicogewogen activa moeten aanhouden. Inclusief de kapitaaleisen uit het Basel 3 raamwerk die voor alle banken zullen gelden, vertaalt zich dit in een totale buffer van kernkapitaal tussen de 8-10%. Daarbovenop dienen banken in tijden van excessieve kredietgroei een extra buffer op te bouwen, die kan oplopen tot 2,5% (de zogenaamde contracyclische buffer).

¹ DNB Working Paper 299 - Home Bank Intermediation of Foreign Direct Investment.

De additionele kapitaalopslag voor systeemrelevante banken doet recht aan een aantal belangrijke overwegingen. Zo adresseert zij de relatief grote financiële stabiliteitsrisico's verbonden aan systeembanken. De opslag is immers van toepassing op *alle* banken die in Nederland systeemrelevant zijn, dus ook voor die instellingen die in mondiaal perspectief niet of minder systeemrelevant zijn. Als zodanig beprijsst de opslag systeemrelevantie in Nederland. Voorts blijft de opslag in lijn met de voorstellen in landen met een vergelijkbare omvang van de bancaire sector (zie verder). Tot slot is een belangrijke overweging voor deze opslagen, dat deze niet leiden tot een te forse of snelle stijging van de kapitaalbehoefte en van daaruit tot een negatieve impact op de kredietverlening ten behoeve van de reële economie. Om deze reden worden de kapitaaleisen onder Bazel 3 geleidelijk ingevoerd: het uiteindelijke niveau wordt in 2019 bereikt. Dit ingroeipad is gekozen om de vereiste kapitaalbuffers de komende jaren te laten groeien, zonder de reële economie te schaden.

Met de invoering van deze opslagen, in combinatie met de aanzienlijk strengere eisen onder Bazel 3, zet Nederland een flinke stap in de richting van de noodzakelijke versteviging van de kapitaalbuffers van de Nederlandse systeembanken. Daarbij is het belangrijk niet slechts het vereiste percentage, maar ook de onderliggende kwaliteit van het kapitaal te beschouwen, waarbij de nadruk duidelijk is verschoven naar het zogenoemde 'kernkapitaal'. Onder Bazel II was de eis voor 'Core Tier 1-kapitaal' (de strengste vorm van kapitaal) slechts 2%, in Bazel 3 wordt dit – inclusief opslagen voor systeemrelevantie – 10%. De definitie van welke instrumenten tot het kapitaal mogen worden gerekend is bovendien aangescherpt, zodat onder Bazel 3 het verliesabsorberend vermogen van banken verder zal toenemen.

In dit verband kan ook een vergelijking worden gemaakt met enkele andere landen die reeds strengere kapitaaleisen hebben aangekondigd voor nationaal systeemrelevante banken. Deze landen kennen, net als Nederland, een grote bankensector ten opzichte van de economie. Tabel 1 geeft een vergelijking van de aangekondigde kapitaaleisen aan systeemrelevante banken. Hieruit komt naar voren dat de eisen die voor Nederlandse systeembanken zullen gelden in termen van kernkapitaal vergelijkbaar zijn met de eisen in de meeste andere landen. Daarbovenop dienen systeembanken in het VK en Zwitserland hun weerbaarheid verder te vergroten door het aanhouden van converteerbare schuldinstrumenten. DNB en het ministerie van Financiën hebben er vooralsnog – in afwachting van EU-regelgeving – voor gekozen extra eisen niet in termen van deze instrumenten te definiëren. Dit zijn potentieel nuttige, maar relatief nieuwe instrumenten,

waarvan de werking en mogelijke risico's nog onzeker zijn. Bovendien zijn deze instrumenten alleen in bepaalde scenario's verliesabsorberend, terwijl kernkapitaal te alle tijden kan worden aangewend om verliezen op te vangen.

Tabel 1

Land	Kapitaaleisen aan systeembanken
VK	CT1 eis: 10% Totale kapitaaleis: 17-20% inclusief bail-in instrumenten
Zwitserland	CT1 eis: 10% Totale kapitaaleis: 19%, inclusief CoCo's.
Zweden	CT1 eis: 10% in 2013 en 12% in 2015
Oostenrijk	CT1 eis: 10%
Spanje	CT1 eis: 8-10%
China	Tier 1 eis: 11,5%
Singapore	CT1 eis: 9%

Voorts zijn de Nederlandse systeembanken momenteel bezig herstelplannen op te stellen. Hierin formuleren banken maatregelen die ze zelf kunnen nemen om in een zware crisis overeind te blijven. Herstelplannen dragen aldus bij aan de weerbaarheid van de bank en vormen een essentieel onderdeel van effectief toezicht. Medio dit jaar dient ieder van de systeemrelevante banken over een goed uitgewerkt herstelplan te beschikken.

Een derde manier om de weerbaarheid van systeembanken te vergroten en daarmee de kans op een deconfiture te verkleinen is door het intensiveren van het prudentiële toezicht op deze instellingen. DNB heeft dit geïncorporeerd in een nieuw conceptueel toezichtraamwerk dat momenteel wordt geïmplementeerd. In dit raamwerk – dat is gebaseerd op DNB's Visie op Toezicht 2010-2014 en het Plan van Aanpak Cultuurverandering DNB – speelt de systeemrelevantie van een instelling een belangrijke rol bij het indelen van financiële instellingen, waarbij de toezichtintensiteit toeneemt naarmate instellingen meer systeemrelevant zijn. De inschaling heeft gevolgen voor onder meer de intensiteit van de risicoanalyse (frequentie, diepgang). Deze aanpak is consistent met de aanpak in FSB verband ten aanzien van de toezichtintensivering op systeemrelevante instellingen.

Vergroten afwikkelbaarheid van systeemrelevante banken

Zelfs met hogere buffereisen, adequate herstelplannen en intensiever toezicht is een faillissement van een systeembank echter nooit volledig uit te sluiten. Tegelijkertijd hebben de ervaringen in 2008 en 2009 geleerd dat de afwikkeling van grote, internationale bankengroepen een complex proces is. Het is dan ook van belang dat maatregelen worden genomen zodat DNB en het ministerie van Financiën tijdig en adequaat kunnen ingrijpen bij een falende systeembank, waarbij kernfuncties (zoals betalingsverkeer, beheer van creditgelden en kredietverlening) overeind blijven en de risico's voor de belastingbetaler en de rest van het financiële stelsel worden beperkt. De wet "Bijzondere maatregelen financiële ondernemingen" (de Interventiewet) is in dit verband een belangrijke mijlpaal voor Nederland. Voor een verdere toelichting op deze wet verwijs ik graag naar het geamendeerde voorstel zoals aangenomen door de Tweede Kamer. Daarnaast zal DNB, in nauwe samenwerking met de sector, resolutieplannen gaan opstellen voor de Nederlandse systeembanken. In deze plannen wordt vastgelegd hoe instellingen bij faillissement zijn af te wikkelen door het slechten van instellings specifieke belemmeringen voor resolutie en met behulp van het nieuwe crisisinstrumentarium, zoals vastgelegd in genoemde wet.

Scheiding nuts- en zakenbanken en de Volcker Rule

Een soepele afwikkeling van systeembanken wordt vaak belemmerd door een complexe organisatiestructuur, waarbij de economische en operationele activiteiten dwars door de juridische structuur heen lopen en vaak in meerdere landen plaatsvinden. Vanuit deze gedachte, en vanuit de wens om maatschappelijk cruciale functies af te schermen van de meest risicovolle activiteiten, wordt met enige regelmaat gepleit om het bovenstaande raamwerk aan te vullen met eisen aan het vooraf scheiden van banken. Hierbij moet een instelling activiteiten onderbrengen in separate juridische entiteiten die zelfstandig gekapitaliseerd en operationeel onafhankelijk zijn.

Wereldwijd zijn in dit kader diverse voorstellen geopperd om grenzen te stellen aan het combineren van wat wel wordt omschreven als 'nutsbankieren' en 'zakenbankieren'.² Het idee hierachter is dat zakenbankieren risicovoller is, en dat besmetting zo kan worden tegengegaan. Dergelijke banken zouden daarnaast in een crisis makkelijker (en dus goedkoper) af te wikkelen zijn. Daarbij wordt erkend dat beperkingen op activiteiten ook kosten met zich meebrengen

² Zoals reeds opgemerkt in de Kamerbrief van het ministerie van Financiën van juli 2011 is de definitie van zakenbankactiviteiten niet eenduidig. In de strengste vorm gaat het louter om handel voor eigen rekening, ruimere definities nemen ook bijvoorbeeld zaken als dienstverlening aan de grootste bedrijven mee. In dit continuüm van activiteiten is het lastig om een heldere scheiding aan te brengen.

doordat diversificatie- en synergievoordelen verloren gaan. Om deze kosten te beperken kunnen in beginsel twee variabelen worden aangepast: de omvang van de af te scheiden zakenbankactiviteiten en de hoogte van de eisen aan de afscheiding. Het voorstel van de Independent Commission on Banking (commissie-Vickers) in het VK en de zogeheten Volcker Rule in de VS zijn beide gericht op het scheiden van activiteiten. In de uitwerking verschillen ze echter: Vickers probeert de kosten te beperken door de scheiding niet volledig te maken, Volcker kiest een smallere definitie van zakenbankactiviteiten.³

Het voorstel van de commissie-Vickers bevat een vrij brede definitie van zakenbankactiviteiten, maar kiest niet voor een volledige splitsing. Door de binnenlandse retailactiviteiten in een zelfstandig onderdeel binnen de groep onder te brengen (een ring-fence) wordt getracht besmetting te voorkomen zonder de voordelen van integratie binnen een groep te verliezen. Vickers hanteert hierbij een brede middencategorie van activiteiten die wel mogen, maar niet moeten worden afgescheiden van de retailactiviteiten: een bank mag kiezen of de activiteiten binnen of buiten de ring-fence plaatsvinden. De precieze vaststelling van de definitie is nog onderwerp van de discussie, hetgeen de complexiteit illustreert van het onderscheid tussen nuts- en zakenbanken.

Nog los van de definitieproblemen zijn er belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij dit voorstel. Gesteld dat het lukt om de zakenbank- en nutsbankactiviteiten te onderscheiden, is het nog altijd de vraag of een ring-fence besmetting tussen deze onderdelen voorkomt. Zakenbanken zijn op diverse manieren verweven met de rest van het financiële stelsel. Ter illustratie: Lehman Brothers was een zakenbank, maar besmette in zijn ondergang vele retailbanken. Daarnaast is het de vraag of het mogelijk is om effectieve schotten tussen de verschillende onderdelen te plaatsen. In het Britse voorstel blijven er groepsrelaties bestaan en blijft het bijvoorbeeld mogelijk dat de zakenbank en de nutsbank onder dezelfde naam opereren. Tenslotte dient te worden bedacht dat retailbankieren niet per definitie veilig is. Het deel binnen de ring-fence zal bijvoorbeeld een grote exposure op de woningmarkt hebben. De problemen met Nederlandse hypotheekbanken in de jaren tachtig illustreren de risico's hiervan. Ook de Amerikaanse Savings&Loans-crisis is een voorbeeld van de risico's van 'nutsbankieren.'

³ Beide voorstellen zijn nog niet in wetgeving omgezet. De bespreking hier is dan ook op basis van de voorlopige voorstellen.

In het specifieke Nederlandse geval spelen nog enkele aanvullende overwegingen. Spaargeld en kredietvraag zijn op de Nederlandse retailmarkt niet in evenwicht (de zogenoemde 'retail funding gap'). Een Nederlandse 'Vickers'-bank – actief in spaargeld van en kredieten aan huishoudens en MKB – zou dus sterk afhankelijk zijn van wholesalefinanciering. Het is moeilijk in te zien hoe besmetting dan kan worden voorkomen. Daar komt bij dat – anders dan in het VK – de zakenbankactiviteiten van Nederlandse instellingen in internationaal opzicht schaalgrootte missen. Niettemin gaat het om belangrijke activiteiten, zoals het afdekken van valutarisico's voor ex- en importeurs en het begeleiden van emissies. Het isoleren van deze activiteiten zal de levensvatbaarheid van het bedrijfsmodel aantasten, met als risico dat dergelijke activiteiten vooral naar buitenlandse aanbieders verdwijnen. Al met al lijkt het Britse model hiermee niet geschikt voor de Nederlandse situatie.

Het Amerikaanse voorstel gaat uit van een nauwere definitie van zakenbankieren en een scherpere scheiding: onder de Volcker Rule worden handel voor eigen rekening verboden en worden investeringen in hedgefondsen en private equity begrensd. De intuïtie achter dit voorstel is eenvoudig te volgen: dit zijn activiteiten met een hoog risico waarvan het in beginsel niet wenselijk is dat ze worden gefinancierd met spaargeld dat onder het depositogarantiestelsel valt. Bij nadere beschouwing is de afbakening wel complex: het is bijvoorbeeld niet altijd even duidelijk waar de dienstverlening aan klanten of risicomanagement overgaat in handel of investeringen voor eigen rekening. Activiteiten ten behoeve van klanten waarbij de bank risico loopt (bijvoorbeeld market making) blijven onder de Volcker Rule toegestaan. Dit geldt ook voor investeringen in entiteiten ten behoeve van eigen securitisaties.

In de Nederlandse context is het vooraleerst belangrijk om op te merken dat de onder de Volcker Rule bedoelde activiteiten zeer bescheiden van omvang zijn. Deels hebben banken hun conclusies getrokken uit de crisis, deels ook is dit het gevolg van recent aangescherpte regelgeving. Onder CRD III zijn fors zwaardere eisen voor het handelsboek van kracht geworden: een stresstest-eis, een aanvullende kapitaaleis voor kredietrisico in het handelsboek en een aanscherping van de eisen voor securitisatieposities. Als gevolg hiervan moeten banken ruwweg twee tot driemaal zoveel kapitaal aanhouden voor de activiteiten in het handelsboek. Met de introductie van Bazel III zullen de kapitaaleisen voor sommige handelsposities nog verder omhoog gaan, met name voor derivatenposities.

2012/121976

Zo bezien lijkt een Nederlandse uitwerking van de Volcker Rule in beperkte mate iets te voegen aan de bestaande praktijk en regelgeving. Indien tot invoering zou worden besloten, zou het vooral moeten worden gezien als een preventieve maatregel om te voorkomen dat banken activiteiten op dit vlak gaan ontwikkelen. Hier past echter een belangrijke kanttekening: er is hier geen sprake van 'baat het niet, dan schaadt het niet'. Het subtiel onderscheid tussen verboden activiteiten voor eigen rekening en toegestane activiteiten ten behoeve van klanten, compliceert de uitvoering van het toezicht. Niet uitgesloten kan worden dat op transactieniveau data moet worden vastgelegd en gemonitord om een goede handhaving te kunnen garanderen. De Amerikaanse voorstellen (thans uitgewerkt in een consultatiedocument) zijn op dit vlak niet erg hoopgevend. In aanmerking genomen dat de omvang in Nederland zeer beperkt is en de aangescherpte kapitaaleisen al een belangrijke ontmoedigende werking hebben, is het aldus twijfelachtig of de kosten van deze maatregel hier de baten niet overschrijden. Nader onderzoek zou dit mogelijk kunnen uitwijzen.

Tot slot

Systeemrelevante banken vervullen een spilfunctie in het financiële stelsel en leveren een belangrijke bijdrage aan de reële economie. Het in deze brief geschetste beleidsraamwerk voor systeemrelevante banken is gericht op het behoud van deze functie, door extra eisen te stellen aan de weerbaarheid en afwikkelbaarheid. Naast het beleid gericht op systeemrelevante banken, werkt DNB op dit moment in samenwerking met het ministerie van Financiën aan de concrete vormgeving van macroprudentieel beleid, dat zich richt op het vergroten van het weerstandsvermogen van het financiële systeem als geheel. Hierdoor neemt ook de kans op problemen bij systeemrelevante spelers af. Al met al wordt met het ingezette beleid een aanzienlijke stap voorwaarts gezet in het versterken van de financiële stabiliteit in Nederland. Bezien moet worden in welke mate de Volcker Rule hieraan een aanvullende bijdrage kan leveren.

Hoogachtend,



2012/121976