Ministerie van Financiën

# Beleidsrichtingen voor een weerbare bankensector

**19 Maart 2024**

# Inhoudsopgave


Infographic 3

Samenvatting 4

Inleiding 7

1. Context: crisis, hervormingen en recente onrust 9

1.1 De financiële crisis van 2008 9

1.2 De onrust in de bankensector in het voorjaar van 2023 12

1.3 Staat van de Nederlandse bankensector 14

2. Analyse van de weerbaarheid van banken 19

2.1 Kwetsbaarheden 19

2.2 Lessen voor het raamwerk van prudentiële regelgeving en toezicht 22

2.3 Lessen voor het resolutieraamwerk en de bescherming van deposito's 25

2.4 Conclusies en aandachtspunten voor de weerbaarheid van banken 27

3. Beleidsopties & -richtingen 30

3.1 Selectie en beschrijving beleidsopties 30

3.2 Beleidsrichtingen 31

3.2.1 Basisrichting 32

3.2.2 Beleidsrichting 1: betere buffers 34

3.2.3 Beleidsrichting 2: versterken herstel en afwikkeling 36

3.2.4 Beleidsrichting 3: aandacht voor marktstructuur 38

Literatuurlijst 41

BIJLAGE 1 Overzichtstabel beleidsopties

BIJLAGE 2 Fichebundel

BIJLAGE 3 Taakopdracht

# Weerbaarheid Bankensector

Een verkenning naar mogelijke opties om de weerbaarheid van de bankensector te versterken

## Context & analyse

Na de financiële crisis van 2008 zijn er wereldwijd maatregelen genomen om de weerbaarheid van de bankensector te versterken. De financiële onrust van maart 2023, waarbij verschillende banken in de VS en het Zwitserse Credit Suisse (bijna) failliet gingen, bracht de weerbaarheid van banken opnieuw onder de aandacht. Deze gebeurtenissen geven aanleiding om de weerbaarheid van banken tegen het licht te houden en mogelijke beleidsopties om deze te versterken te verkennen.
**Dit rapport constateert vier aandachtspunten voor de weerbaarheid van de bankensector:**

**Inherente kwetsbaarheden**
blijven bestaan in het bedrijfsmodel van banken, ondanks aanvullende regelgeving sinds de financiële crisis.

**Digitalisering**
kan deze inherente kwetsbaarheden versterken. Spaarders kunnen nóg sneller hun geld weghalen en de verspreiding van (des) informatie via sociale media kan destabiliserend werken.

**Blijvend risico op overheidsingrijpen**
kan nog steeds worden veroorzaakt door de relevantie van too-big-to-fail problematiek en besmettingsgevaar.

**Complexiteit**
van regelgeving is sterk toegenomen. Dit kan bijvoorbeeld schaalvergroting stimuleren, en marktdiscipline en toezicht bemoeilijken.

## Beleidsrichtingen

**In dit rapport worden beleidsopties in kaart gebracht die raken aan het verbeteren van de weerbaarheid van banken.** De beleidsopties komen onder meer voort uit het nationale en internationale debat, en kunnen als input dienen voor de Nederlandse inzet in internationale gremia (EU en Bazel).

**Elke beleidsoptie kent voor- en nadelen. De wenselijkheid van een beleidsoptie blijft uiteindelijk een (politieke) afweging tussen de verschillende effecten van een beleidsoptie, op onder andere de financiële stabiliteit en economie.** Om handvatten te bieden voor de verschillende beleidsopties, schetst het rapport vier beleidsrichtingen waarin beleidsopties zijn gebundeld die een gezamenlijk doel nastreven.

**“basisrichting”**
bevat maatregelen die grotendeels in lijn zijn met de huidige Nederlandse inzet maar wel duidelijk een extra stap betekenen voor de weerbaarheid van banken.

**“betere buffers”**
bevat maatregelen waardoor banken beter schokken op kunnen vangen en de kans op falen afneemt.

**“versterking herstel en afwikkeling”**
bevat maatregelen die zijn gericht op het beperken van de negatieve impact van bankfalen.

**“aandacht voor marktstructuur”**
bevat maatregelen die gericht zijn op het faciliteren van concurrentie en diversiteit in de financiële sector.

# Samenvatting

**In maart 2023 ontstond er onrust in delen van de mondiale bankensector, met name in de VS en Zwitserland, wat herinneringen opriep aan de financiële crisis van 2008.** De banken in Nederland en de EU hebben deze onrust zonder problemen doorstaan. Wel legden de gebeurtenissen in de VS en Zwitserland wederom kwetsbaarheden bij banken bloot. Ook bleek dat overheden zich nog steeds genoodzaakt kunnen zien om steun te verlenen aan banken. Deze gebeurtenissen vormen een directe aanleiding voor dit rapport om de weerbaarheid van banken tegen het licht te houden en mogelijke beleidsopties te verkennen.

**Door de wereldwijde hervormingen binnen de bankensector na 2008 is de weerbaarheid van het financiële systeem versterkt.** Zo zijn kapitaal- en liquiditeitseisen voor banken verhoogd, is er een resolutieraamwerk voor falende banken ontwikkeld, is de positie van de toezichthouder verstevigd en is de financiële infrastructuur veiliger gemaakt. Al deze maatregelen hebben bijgedragen aan robuustere financiële instellingen en een stabieler financieel systeem. Ook werd met deze maatregelen beoogd om de impliciete overheidsgarantie voor (*too-big-to-fail,* TBTF) banken te reduceren en belastingbetalers niet meer op te laten draaien voor de risico's bij banken. Tegelijkertijd is de rol van niet-bancaire financiële instellingen (NBFI) in het systeem toegenomen, waarschijnlijk mede ingegeven door strengere regelgeving voor banken. Ondanks dat de situatie bij de Amerikaanse probleembanken en Credit Suisse niet direct vergelijkbaar is met de situatie in het eurogebied, illustreren de gebeurtenissen wel dat het bankmodel inherente kwetsbaarheden kent.

**In dit rapport worden vier aandachtspunten voor de weerbaarheid van banken geïdentificeerd: 1) aanhoudende inherente kwetsbaarheden, 2) digitalisering als potentiële katalysator van risico's, 3) een blijvend risico op overheidsingrijpen en 4) toenemende complexiteit van regelgeving.** Ten eerste blijven inherente kwetsbaarheden in de bankensector aanwezig. Deze kwetsbaarheden houden verband met het bedrijfsmodel van banken (zoals liquiditeits- en solvabiliteitsrisico's) en de cruciale rol van vertrouwen. Ten tweede kan digitalisering als katalysator voor deze kwetsbaarheden fungeren, door de mogelijkheid van nog snellere uitstroom van deposito's en de verspreiding van (des)informatie via sociale media. Ten derde zijn TBTF-problematiek en besmettingsgevaar nog steeds relevante risico's die mogelijk leiden tot overheidsingrijpen. Ten slotte is regelgeving beter afgestemd op risico's, maar is dit gepaard gegaan met toenemende complexiteit. Complexiteit van regelgeving kan schaalvergroting en ontduiking bevorderen en marktdiscipline en toezicht bemoeilijken.

**In dit rapport wordt de effectiviteit van beleidsopties die gericht zijn op het verbeteren van de weerbaarheid van banken verkend.** De beleidsopties zijn uitgewerkt in fiches die als bijlage 2 bij dit rapport zijn gevoegd. In de fiches zijn de verwachte effecten beschreven van de beleidsoptie op i) de financiële stabiliteit, ii) de reële economie, iii) het concurrentievermogen van banken, iv) publieke kosten en risico's en tot slot worden de beleidsopties getoetst op v) de haalbaarheid. De wenselijkheid van een beleidsoptie vergt uiteindelijk een zorgvuldige (politieke) afweging. Om een ongelijk speelveld en weglekeffecten te voorkomen, is adequate regelgeving voor NBFI een randvoorwaarde voor een weerbaar financieel systeem.

**Een belangrijke notie is dat bij het merendeel van de beleidsopties de Nederlandse overheid geen nationale zeggenschap heeft.** De beleidsopties kunnen in dat geval dienen als Nederlandse inzet in internationale onderhandelingen, waarvoor vervolgens steun gevonden dient te worden bij andere landen. Daarnaast is een kanttekening dat het voor beleidsopties waar wel nationale beleidsruimte is, het op grond van overwegingen omtrent het gelijke speelveld of andere neveneffecten onwenselijk kan zijn om de beleidsoptie te implementeren. Zo kan nationaal beleid gepaard gaan met weglekeffecten en kan het invloed hebben op de (internationale)

concurrentiepositie  van banken. Daarnaast is ook de weerbaarheid van Nederlandse banken gebaat bij het versterken van internationale regelgeving waarmee Europese en mondiale risico's worden beperkt, omdat Nederlandse banken door de verwevenheid van de wereldwijde financiële sector ook blootgesteld zijn aan risico's buiten Nederland.

**Beleidsopties die bij één of meerdere aandachtspunten uit de analyse aansluiten, en waarvan het algehele beeld niet overwegend negatief of risicovol is, zijn opgenomen in een beleidsrichting.** Om de lezer handvatten te geven hoe de beleidsopties te wegen en de samenhang tussen de beleidsopties te doorgronden, worden in het rapport vier beleidsrichtingen geschetst. Deze beleidsrichtingen bevatten maatregelen die een gezamenlijk beleidsdoel hebben en coherent en consistent bijdragen aan het adresseren van de aandachtspunten uit de analyse. Daarbij is het niet zo dat maatregelen alleen gezamenlijk effect hebben, elke maatregel kan individueel ook bijdragen aan het doel van de beleidsrichting.

**De basisrichting in dit rapport bevat maatregelen die grotendeels in lijn liggen met de huidige Nederlandse inzet, maar die wel een stap extra zouden betekenen voor de weerbaarheid van banken.** Deze basisrichting zou als Nederlandse inzet voor Europese en internationale onderhandelingen kunnen dienen. Voorbeelden van maatregelen binnen deze richting zijn een aanscherping van liquiditeitseisen, blijven aansturen op de implementatie van de Bazelse standaarden in Europa zonder permanente uitzonderingen, meer harmonisatie van een aantal macroprudentiële buffers, de oprichting van een Europees depositogarantiestelsel (EDIS) zonder risicodeling en het verder ontwikkelen van de kapitaalmarktunie. De maatregelen binnen deze richting dragen gezamenlijk bij aan het versterken van de weerbaarheid van banken en het terugbrengen van publieke risico's.

**De beleidsrichting "betere buffers" bevat maatregelen die de schokbestendigheid van banken extra kunnen versterken en de kans op falen verkleinen.** Deze beleidsrichting bevat maatregelen die kapitaaleisen en -buffers verhogen, liquiditeitseisen verder aanscherpen en het gebruik van bepaalde complexe (aanvullend Tier-1, AT1) kapitaalinstrumenten uitfaseert. Deze maatregelen maken banken beter bestand tegen onverwachte verliezen of een snelle uitstroom van deposito's. Het is tegelijkertijd mogelijk dat deze maatregelen leiden tot hogere financieringskosten voor huishoudens en bedrijven. Sommige maatregelen kunnen ook de complexiteit en verschillen tussen lidstaten in toepassing van de geldende regels voor banken verminderen, wat ten goede kan komen aan het functioneren van marktdiscipline en toezicht.

**De beleidsrichting "versterking herstel en afwikkeling" bevat maatregelen die zijn gericht op het beperken van de negatieve impact van bankfalen.** De maatregelen dragen bij aan het beginsel van bail-in: dat risico's en eventuele verliezen zoveel mogelijk bij aandeelhouders en schuldeisers terecht komen, in plaats van bij de overheid (en daarmee de belastingbetaler). Daarnaast dragen de maatregelen in deze richting bij aan het beperken van besmettingsgevaar tussen banken.

**De beleidsrichting "aandacht voor marktstructuur" bevat maatregelen die de concurrentie in de bankensector zouden kunnen versterken en oog hebben voor zowel voordelen als risico's van consolidatie in de financiële sector.** TBTF-problematiek en besmettingsgevaar blijven realistische risico's, met name voor de Europese bankensector. Hierdoor blijft de impliciete overheidsgarantie van systeembanken deels bestaan. Door in te zetten op de verdere ontwikkeling van de kapitaalmarktunie, een publiek alternatief voor de functies van banken en bij beleidskeuzes aandacht te hebben voor factoren die marktstructuur beïnvloeden, kunnen de maatregelen in deze beleidsrichting bijdragen aan concurrentie en diversiteit van de Europese bankensector. Dit zorgt niet direct voor een betere weerbaarheid van individuele banken, maar kan op (langere termijn) wel bijdragen aan de schokbestendigheid van het financiële stelsel als geheel.

Tabel 1. Beleidsopties in de beleidsrichtingen

| FICHE | BELEIDSOPTIE |
|---|---|
| **Basisrichting** | |
| 1. | Aanscherpen liquiditeitseisen |
| 2b. | *Variant b:* Aanscherpen eisen voor hoge kwaliteit liquide activa (HQLA) |
| 4b. | *Variant b:* Bazelse standaarden getrouw implementeren |
| 5a. | *Variant a:* Kapitaaleisen voor hoge concentraties staatsobligaties invoeren |
| 7b. | *Variant b:* Aanpassingen aan AT1-kapitaalraamwerk |
| 8b. | *Variant b*: Vergroot macroprudentiële buffers |
| 9b. | *Variant b:* Harmonisatie van buffers voor systeemrelevante banken |
| 15. | Verbieden van uitgifte MREL aan non-EU beleggers |
| 16. | Publieke garanties voor liquiditeit in resolutie |
| 19b. | *Variant b*: Invoeren van een Europees depositogarantiestelsel (EDIS) |
| 24. | Verder ontwikkelen kapitaalmarktunie (CMU) |
| | |
| **Beleidsrichting 1: 'betere buffers'** | |
| 2a. | *Variant a:* Aanscherpen eisen voor hoge kwaliteit liquide activa (HQLA) |
| 3b. | *Variant b:* De minimum leverage ratio verhogen |
| 4a. | *Variant a:* Bazelse standaarden getrouw implementeren |
| 7a. | *Variant a:* Aanpassingen aan AT1-kapitaalraamwerk |
| 8a. | *Variant a:* Vergroot macroprudentiële buffers |
| 9a. | *Variant a:* Harmonisatie van buffers voor systeemrelevante banken |
| | |
| **Beleidsrichting 2: 'versterking herstel en afwikkeling'** | |
| 10. | Mogelijkheid voor systeembrede beperkingen op dividenduitkeringen en inkoop van eigen aandelen |
| 13. | Invoeren van een MREL-vloer |
| 14. | Vereisen achterstelling voor de gehele MREL-buffer |
| 19a. | *Variant a:* Invoeren van een Europees depositogarantiestelsel (EDIS) |
| | |
| **Beleidsrichting 3: 'aandacht voor marktstructuur'** | |
| 23. | Digitaal centralebankgeld als spaarmiddel |
| 24. | Mededinging bankensector secundair mandaat van DNB maken |
| 25. | Toets op stabiliteits- en afwikkelingsrisico's bij consolidatie |

# Inleiding

## Aanleiding

**De bankensector vervult een belangrijke rol in de economie en maatschappij.** Zo zorgen banken voor de mogelijkheid om veilig te sparen en te betalen, verstrekken banken hypotheken voor de aankoop van een woning en stellen banken bedrijven in staat te investeren door hen leningen te verschaffen. Bancaire kredietverlening is de belangrijkste financieringsvorm voor Nederlandse bedrijven. Ook zijn banken een belangrijke schakel in de transmissie van monetair beleid doordat zij de financieringscondities mede bepalen.[1]

**Vanwege deze belangrijke economische en maatschappelijke functie is de weerbaarheid van banken van groot belang.** De consequenties van falende banken tijdens de financiële crisis van 2008 voor de economische en financiële stabiliteit van landen waren groot. In reactie hierop werd wereldwijd een uitgebreide hervormingsagenda uitgevoerd met als doel de weerbaarheid van de bankensector vergroten en te voorkomen dat overheden banken weer zouden moeten redden. Deze ingrijpende maatregelen omvatten strengere kapitaal- en liquiditeitseisen, de ontwikkeling van een resolutieraamwerk, een versteviging van de positie van de toezichthouder en het veiliger maken van de financiële infrastructuur. Al deze maatregelen droegen bij aan robuustere financiële instellingen, een stabieler financieel systeem, en minder risico's voor belastingbetalers.

**De onrust in de bankensector in het voorjaar van 2023 laat echter zien dat problemen bij banken nog steeds tot marktstress en overheidsingrijpen kunnen leiden.** De problemen bij de Amerikaanse regionale banken en het Zwitserse Credit Suisse leidden tot ingrijpen door de desbetreffende nationale centrale banken en overheden. Opnieuw werden belastingbetalers blootgesteld aan de risico's die commerciële banken en hun aandeelhouders hadden genomen. Daarnaast werd er door de Zwitserse autoriteiten niet gekozen voor resolutie van een mondiale systeembank die in de financiële problemen kwam, maar voor een door de overheid gefaciliteerde overname door een andere systeembank. Dit roept vragen op of het huidige raamwerk van regelgeving, toezicht en resolutie voor banken adequaat is.

**Daarnaast tonen de gebeurtenissen in de VS en Zwitserland aan dat er kwetsbaarheden blijven bestaan in het bedrijfsmodel van banken, al hebben Nederlandse en EU banken deze onrust goed doorstaan.** Deze kwetsbaarheden komen voort uit onder andere de vluchtigheid van deposito's en de hoge hefboom (*leverage*) waarmee banken opereren. Deze factoren kunnen worden versterkt door de impact van digitalisering, waardoor burgers, bedrijven en andere marktpartijen nog sneller kunnen anticiperen op onrust in het financiële systeem. Ook de wereldwijde verwevenheid van banken draagt bij aan risico's in de bankensector, wat zich weerspiegelde in dalende aandelenkoersen van banken wereldwijd. Het is dan ook van belang om het stelsel van regelgeving, toezicht en crisismanagement voortdurend te evalueren en te bezien of eventuele versterking nodig is.

## Doelstelling

**Dit rapport presenteert een analyse van de financiële weerbaarheid van banken in het licht van de recente onrust.** Allereerst wordt duiding gegeven aan de gebeurtenissen in het voorjaar van 2023. Het rapport kijkt naar hoe robuust de banken en het bancaire stelsel op dit moment zijn en welke eventuele kwetsbaarheden in de bankensector nog steeds aanwezig zijn. Vervolgens worden beleidsopties in kaart gebracht die zowel een aanpassing zijn van het huidige

[1] *Monetaire transmissie is het proces waardoor monetair beleid doorwerkt in de economie. Deze transmissie gaat via verschillende kanalen, waarvan de financieringscondities bij banken een belangrijke is.*

systeem van regelgeving, toezicht en resolutie, als alternatieve beleidsopties die gaan over meer fundamentelere veranderingen van (of buiten) het systeem. Voor deze beleidsopties worden de verwachte impact op financiële stabiliteit, de reële economie, het concurrentievermogen van banken en de publieke kosten en risico's onderzocht. Daarnaast gaat het rapport ook in op de haalbaarheid en de samenhang tussen de verschillende beleidsopties.

**Het doel van dit project is het verkennen van de voor- en nadelen van beleidsopties om de weerbaarheid van de bankensector te versterken.** Het Nederlandse handelingsperspectief is hierbij leidend, wat inhoudt dat de focus ligt op het verkennen van beleidsopties die dienen als input voor de Nederlandse inzet in internationale onderhandelingen of die Nederland nationaal kan implementeren.

**Veel beleidsopties zijn op korte termijn lastig te realiseren omdat regelgeving voor banken voornamelijk in Europees en breder internationaal verband tot stand komt.** Beleidsopties zijn daarmee vaak geen nationale bevoegdheid. Wel kan Nederland zich internationaal inzetten voor beleidsopties. Daarnaast is de Nederlandse en Europese bankensector verweven met het mondiale financiële systeem, en komen bij sommige beleidsopties complexe transitievraagstukken kijken. Op lange termijn kan Nederland zich inzetten voor beleidsopties door deze te agenderen bij internationale en Europese beleidsvorming en hier steun voor te zoeken. Bij de afweging om voor beleid te kiezen waarvoor nationale bevoegdheden gelden, dient nadrukkelijk rekening gehouden te worden met het internationale speelveld- en *spillover*effecten.

**Ten slotte beschrijft dit rapport beleidsrichtingen.** Beleidsrichtingen bevatten maatregelen die een bepaalde samenhang hebben en coherent en consistent bijdragen aan een gemeenschappelijk doel. Deze beleidsrichtingen zijn bedoeld als handvat bij de keuze voor maatregelen.

## Leeswijzer

Hoofdstuk 1 gaat in op de ontwikkelingen in de financiële sector sinds de crisis van 2008 en de financiële onrust in maart 2023. Hoofdstuk 2 trekt lessen uit deze gebeurtenissen en analyseert de huidige kwetsbaarheden van de bankensector. Uit dit hoofdstuk volgen vier aandachtspunten die aanleiding geven tot beleidsopties. Deze beleidsopties worden in hoofdstuk 3 toegelicht. Hierin worden de beleidsopties gecategoriseerd onder een basisrichting en drie aanvullende beleidsrichtingen die ieder opties bevatten die hetzelfde beleidsdoel nastreven. Bijlage 1 bevat een overzicht van alle uitgewerkte beleidsopties. Bijlage 2 bevat de fichebundel waarin de individuele beleidsopties zijn uitgewerkt. Bijlage 3 bevat de taakopdracht van de projectgroep.

# 1. Context: crisis, hervormingen en recente onrust

**Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de ontwikkelingen van de weerbaarheid van de bankensector sinds 2008.** Daarbij wordt beschreven hoe de financiële crisis van 2008 kwetsbaarheden bij individuele banken en in het financiële stelsel blootlegde (1.1). Deze crisis veranderde het denken over banken en het toezicht daarop en was de aanleiding voor grootschalige hervormingen van het raamwerk voor toezicht en afwikkeling, met als doel het stelsel weerbaarder te maken. Het daaropvolgende deel van het hoofdstuk (1.2) beschrijft hoe onrust in de bankensector in het voorjaar van 2023 opnieuw aanleiding gaf voor een publiek debat over regelgeving en het toezicht op banken. Het laatste onderdeel (1.3) beschrijft de huidige staat van de Nederlandse bankensector.

## 1.1 De financiële crisis van 2008

**De financiële crisis in 2008 legde kwetsbaarheden in de bankensector bloot.** Wereldwijd moesten overheden en centrale banken ingrijpen om financiële instellingen te redden. Dit ingrijpen was nodig om kritieke functies van financiële instellingen zoals kredietverlening overeind te houden, spaarders te beschermen, en besmetting tussen instellingen te voorkomen. Het werd duidelijk dat grote banken *too big to fail* ofwel systeemrelevant kunnen zijn. Overheden nationaliseerden banken, verschaften kapitaal- en liquiditeitssteun en garandeerden risicovolle activa of namen die over. Ook centrale banken moesten op enorme schaal banken ondersteunen met (nood)liquiditeit en daarbij de gebruikelijke eisen in sterke mate versoepelen. In Nederland werden tijdens en na de crisis de banken Fortis/ABN AMRO en SNS Reaal genationaliseerd en ontvingen verschillende banken kapitaal- of liquiditeitssteun.[2]

**Het gebrek aan regelgeving en toezicht in de bankensector had grote financiële en economische gevolgen voor nationale overheden.** Voor en tijdens de financiële crisis waren er maar beperkt afspraken over het ordentelijk afwikkelen of het redden van banken en de financiering hiervan. Het kwam daardoor aan op *ad hoc* maatregelen vanuit de overheid. Burgers draaiden op voor de risico's en kosten van de bankencrisis. Aandeelhouders en met name schuldeisers van banken die in financiële moeilijkheden verkeerden bleven vaak buiten schot of profiteerden soms zelfs van het overheidsingrijpen.[3] Er werd daarom ook wel gesproken van een *bail-out* van banken, aandeelhouders en schuldeisers. De grote kosten van de bankencrisis voor overheden was in de EU een van de oorzaken van de daaropvolgende staatsschuldencrisis. Naast de directe kosten als gevolg van het overheidsingrijpen is ook aangetoond dat financiële crises tot een aanzienlijk verlies aan economische groei leiden.[4]

**De financiële crisis was aanleiding voor grote hervormingen in regelgeving en toezicht met als doel het verminderen van risico's voor de economie en overheid.** Door aangescherpt regulerings-, toezicht- en afwikkelingsbeleid werden de risico's bij banken, en voor overheden, beperkt. Hieronder vallen verhoogde kapitaal- en liquiditeitseisen onder de zogenoemde Bazel 3-standaarden, die de kapitaalbuffers versterken en de *leverage* van banken beperken (zie ook Kader 1). De marktinfrastructuur werd eveneens hervormd, met de nadruk op meer transparantie, centrale afwikkeling bij falende banken en het gebruik van waardeverminderingen (*haircuts*) bij onderpand. Ook werden regels ingevoerd om aandeelhouders

[2] *Algemene Rekenkamer (z.d.) Kredietcrisis. Geraadpleegd december 2023*
[3] *Het profijt of verlies van aandeelhouders en schuldeisers verschilde van geval tot geval. Over het algemeen is de waarde van de aandelen bij een volledige nationalisatie grotendeels verloren gegaan. Bij steunacties die hebben geleid tot een redding van de bank zonder nationalisatie hebben aandeelhouders over het algemeen juist geprofiteerd: zonder redding was de instelling immers mogelijk failliet gegaan. Schuldeisers zijn grotendeels gevrijwaard van het nemen van verlies (afgezien van een mogelijke waardedaling van effecten) bij overheidsingrijpen.*
[4] *Furceri, D., & Mourougane, A. (2012). The effect of financial crises on potential output: New empirical evidence from OECD countries. Journal of Macroeconomics, 34(3), 822-832.*

en schuldeisers medeverantwoordelijk te maken voor bankverliezen bij afwikkeling van falende banken (de zogenaamde *bail-in)* en werd het toezicht verbeterd om de systeemrelevantie van banken beter te beheersen.

### Kader 1. Hervormingen van de Bazelse prudentiële standaarden.

**In de jaren na de financiële crisis werden de Bazel 3-standaarden opgesteld.** Dit is een internationaal regelgevend kader voor banken, dat door de aangesloten jurisdicties wereldwijd geïmplementeerd dient te worden. In 2017 volgde de definitieve voltooiing van dat raamwerk met een pakket dat ook wel bekend staat als Bazel 3.5, waarbij de mogelijkheden voor banken werden beperkt om gebruik te maken van eigen modellen om te bepalen hoeveel kapitaal nodig is.[5] De eerste Bazel 3-standaarden zijn met meerdere materiële afwijkingen geïmplementeerd in EU-wetgeving (CRR en CRD).[6] De finale Bazel 3-standaarden (Bazel 3.5) worden momenteel geïmplementeerd in de EU door een herziening van de CRR en CRD, opnieuw met afwijkingen.[7]

**De implementatie van de Bazelstandaarden zijn in de EU opgenomen in het *single rulebook* voor Europese banken.** Dit *rulebook* (geharmoniseerde EU-regelgeving voor banken) had als doel de transparantie en een gelijk speelveld van hoog niveau te waarborgen en gemeenschappelijk toezicht mogelijk te maken.[8] Bij de post-crisis hervormingen van de Bazelstandaarden is er sprake van:

- **Een forse aanscherping van de minimum prudentiële eisen die gelden voor elke bank (pijler 1).**[9] Voor kapitaal is deze aanscherping zowel kwalitatief, in de vorm van zwaardere eisen aan wat kan meetellen als kapitaal, alsmede kwantitatief, d.w.z. door hogere kapitaalseisen te stellen t.o.v. de risicogewogen activa. Ook is er een minimum *leverage ratio* van 3% t.o.v. de (risico-)ongewogen activa ingesteld.[10] Hierdoor bestaat het Bazelse raamwerk uit een combinatie van primair risicogewogen eisen en de leverage ratio als achtervang (*backstop*).[11] Daarnaast zijn er liquiditeitseisen ingesteld, de *liquidity coverage ratio* (LCR) en *net stable funding ratio* (NSFR).[12]
- **Een aanscherping van de toezichtbevoegdheden, inclusief mogelijkheden voor de toezichthouder om bankspecifieke eisen op te leggen (pijler 2).** Deze bevoegdheden bevatten de mogelijkheid voor toezichthouders om aanvullende eisen te stellen voor het dekken van risico's die met de (pijler 1) minimumkapitaaleisen onvoldoende of niet in aanmerking worden genomen (*Pillar 2 requirement* – P2R). Ook bevatten ze de mogelijkheid voor toezichthouders om met stresstesten specifieke kwetsbaarheden van banken voor bepaalde scenario's aan het licht te brengen en op

[5] *Ook bekend als interne modellen. Een intern model is een eigen statistisch model dat door een bank kan worden gebruikt om op basis van verliezen uit het verleden te bepalen hoeveel kapitaal er nodig is.*
[6] *Het Bazels Comité heeft geconcludeerd dat de Europese implementatie van de Bazel 3-standaarden "materieel niet-conform" is. BIS (2023). RCAP Jurisdictional assessments: regulatory implementation consistency.*
[7] *Europese Commissie (2023a). Latest updates on the banking package.*
[8] *Met de introductie van het single rulebook zijn verschillen in bankenregulering tussen lidstaten significant verkleind t.o.v. voor de crisis van 2008.*
[9] *Prudentiële eisen beogen de stabiliteit van banken en de bankensector te waarborgen.*
[10] *De leverage ratio limiteert hefboomfinanciering door een minimale hoeveelheid eigen vermogen te vereisen.*
[11] *De minimale ratio's voor kernkapitaal (CET1), Tier 1 kapitaal en totale kapitaalratio's zijn respectievelijk 4,5%, 6% en 8%. Deze eisen gelden t.o.v. risicogewogen activa, d.w.z. dat de zwaarte waarin activa meetellen afhangt van hun risico, gereflecteerd in een risicogewicht van een bepaald percentage. Voor de berekening van de leverage ratio wordt geen gebruikt gemaakt van risicoweging.*
[12] *Terwijl kapitaalseisen zien op de solvabiliteit van een bank, zien liquiditeitseisen op het vermogen om op korte termijn aan verplichtingen te kunnen voldoen.*

basis daarvan verwachtingen uit te spreken voor het door banken naast hun bindende kapitaalvereisten aan te houden kapitaal (*Pillar 2* guidance – P2G).
- **Hier bovenop zijn er aangescherpte en herziene openbaarmakingseisen (pijler 3) om marktdiscipline te faciliteren.** Deze strengere regels gelden voor de transparantie die banken moeten bieden over bijvoorbeeld hun risicomanagement en kapitaalstructuur. Deze eisen hebben als doel om de marktdiscipline te versterken door investeerders en andere belanghebbenden beter in staat te stellen de financiële gezondheid en risicoprofielen van banken te beoordelen.

**Bovendien kwamen er macroprudentiële eisen, inclusief vrij te geven buffers, om systeemrisico's te adresseren.**[13] Naast een uniforme kapitaalconserveringsbuffer van 2,5% gaat dit bijvoorbeeld om macroprudentiële eisen die zijn gerelateerd aan de systeemrelevantie van een bank, endogene cyclische risico's of andere systeemrisico's. Het gebruik van kapitaalbuffers in aanvulling op harde minimumeisen zorgt tevens voor een beschermende 'kreukelzone'. Als een bank onder drempelwaardes voor een buffer komt, kan die blijven functioneren zonder dat een bank door de toezichthouder '*failing or likely to fail'* (FOLTF) verklaard moet worden (maar gelden wel strenge maatregelen als beperkingen aan dividenduitkeringen, etc.).

**Bovendien onderging in de eurozone de organisatie van het bankentoezicht een grondige transformatie**, met de lancering van de bankenunie en de oprichting van het Europese gemeenschappelijk toezichtmechanisme, het *Single Supervisory Mechanism* (SSM). Dit gezamenlijk toezicht beoogde een onafhankelijker, consistenter en kritischer toezicht op banken en een gelijk speelveld tussen banken uit verschillende lidstaten. Daarnaast kregen toezichthouders en bevoegde autoriteiten macroprudentiële taken en bevoegdheden, om niet alleen naar bankspecifieke risico's, maar ook naar systeembrede risico's te kijken.

**Daarnaast werden regelgeving en instituties opgericht om de afwikkeling van falende banken op Europees niveau te faciliteren**. Het gemeenschappelijk afwikkelmechanisme werd opgericht (*Single Resolution Mechanism*, SRM), bestaande uit een regelgevend kader en instituties die moeten zorgen voor de ordentelijke afwikkeling van falende banken. Bij een ordentelijke afwikkeling wordt beoogd om de kritieke functies van falende banken voort te zetten, (onder het depositogarantiestelsel vallende) spaarders te beschermen en de financiële stabiliteit te waarborgen. Daarnaast werd het gemeenschappelijk resolutiefonds (*Single Resolution Fund,* SRF) opgezet waarmee de resolutieautoriteit banken kan herkapitaliseren in het geval van resolutie.[14] Dit fonds wordt gevuld door bijdragen van banken zelf.

**Banken moeten zich nu beter voorbereiden op de situatie dat ze omvallen of dreigen om te vallen, ook ter verduidelijking richting hun aandeelhouders en schuldeisers**. Van banken wordt geëist dat ze voorbereidingen treffen om afwikkelbaar te zijn in de situatie dat zij falen ('*living will*'). Belangrijker nog is dat banken speciale buffers (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities,* MREL) moeten aanhouden die kunnen worden afgeschreven in het geval een bank omvalt. Aan deze buffers mag worden voldaan met eigen vermogen en/of specifieke schuld waarvan beleggers weten dat deze kan worden afgeschreven in het geval de bank omvalt. Hiermee wordt beoogd dat de verliezen bij het falen van een bank kunnen worden opgevangen door aandeelhouders en schuldeisers zelf. In tegenstelling tot de *bail-out* waarbij de aandeelhouders en schuldeisers juist (deels) buiten schot bleven wordt dit een *bail-in* genoemd.

[13] *Terwijl microprudentiële eisen beogen een individuele bank te beschermen tegen losstaande (idiosyncratische) risico's, beogen macroprudentiële eisen systeembrede risico's te beperken, die kunnen ontstaan doordat risico's zich gelijktijdig bij meerdere banken manifesteren of doordat banken door hun handelen de risico's versterken.*

[14] *Resolutie is de ordentelijke afwikkeling van een bank die omvalt of dreigt om te vallen.*

**Verder werd ook de bescherming van spaarders verbeterd door de versterking van het depositogarantiestelsel (DGS)**. Na de financiële crisis werd de bescherming van de verschillende nationale DGS's in de EU geharmoniseerd en tot €100.000 opgetrokken. Dit betekent dat spaarders tot €100.000 hun spaargeld terugkrijgen wanneer een bank omvalt. Ook werd er afgesproken dat elke lidstaat een depositogarantiefonds (DGF) moet opzetten dat wordt gevuld door banken. Uit dit fonds wordt een eventuele uitkering door het DGS betaald. Het beoogde gezamenlijke Europese depositogarantiestelsel (*European Deposit Insurance Scheme,* EDIS) is om verschillende redenen nog niet van de grond gekomen.

**Daarnaast zijn er in verschillende landen maatregelen genomen om de impliciete overheidsgarantie van systeemrelevante banken in te prijzen.** In Nederland werd hiertoe in 2012 de bankenbelasting ingevoerd. Hierdoor betalen banken (deels) voor de risico's die de overheid loopt door de impliciete garantie. Deze belasting is expliciet niet bedoeld als verzekeringspremie en beoogt dus niet de exacte externe effecten in te prijzen.

**Ook in veel landen buiten de EU zijn vergelijkbare maatregelen genomen om TBTF-problematiek aan te pakken.** Een resolutiemechanisme, de *bail-in* van aandeelhouders en schuldeisers, de verplichting om specifieke buffers aan te leggen waardoor een *bail-in* mogelijk wordt gemaakt, fondsen voor herkapitalisatie en de bescherming van spaarders die door de sector worden gevuld: het zijn allemaal *best-practices* in de grote (westerse) jurisdicties, onder andere voortvloeiend uit internationaal gecoördineerd werk van de *Financial Stability Board* (FSB).

**Tegelijkertijd, en waarschijnlijk ook mede door strengere regelgeving voor banken, is de rol van niet-bancaire financiële instellingen (NBFI) in het systeem toegenomen.** Deze instellingen, zoals pensioenfondsen en verzekeraars, zijn deels verweven met banken en deels concurrenten voor bepaalde dienstverlening, in Nederland bijvoorbeeld op het gebied van hypotheekverstrekking. Het passivaprofiel van zulke partijen met langlopende verplichtingen leent zich doorgaans ook goed voor dergelijke lange termijn investeringen. De afgelopen jaren werd de financiële wereld echter ook een aantal keren opgeschrikt door niet-bancaire financiële instellingen die grote onrust veroorzaakten. In september 2022 zorgen strategieën van bepaalde pensioenfondsen en vermogensbeheerders in het Verenigd Koninkrijk voor een crisis in de Britse obligatiemarkt.[15] Het jaar ervoor, in maart 2021 zorgde het omvallen van beleggingsonderneming Archegos en het faillissement van de financiële dienstverlener Greensill voor miljardenverliezen bij meerdere mondiale banken, waaronder in beide gevallen ook Credit Suisse.[16] En nog weer daarvoor, aan het begin van de coronacrisis in maart 2020, zorgde een acute en grote vraag van beleggers naar liquide middelen voor marktstress en acute prijsdalingen op aandelen- en obligatiemarkten in de VS en Europa.[17]

## 1.2 De onrust in de bankensector in het voorjaar van 2023

**De wereld werd in maart 2023 opnieuw geconfronteerd met onrust in de bankensector.** De oorsprong lag deze keer bij een aantal regionale banken in de VS. Bij de Amerikaanse Sillicon Valley Bank (SVB) was er sprake geweest van snelle balansgroei, een grote afhankelijkheid van ongedekte deposito's en een specifieke klantengroep, en werd vooral het renterisico niet adequaat beheerst. SVB belegde vooral in langlopende obligaties, waarop door de snelle rentestijging ongerealiseerde verliezen waren opgebouwd.[18] De bank kwam in liquiditeitsproblemen toen (grote, professionele) spaarders in een kort tijdsbestek veel tegoeden opnamen. De toegenomen

[15] *Pinter, G. (2023). An anatomy of the 2022 gilt market crisis.*
[16] *ESRB (2021a). EU Non-bank Financial Intermediation Risk Monitor 2021, NBFI-risk monitor no. 6, augustus 2021*
[17] *Duffy, D. (2023). Resilience redux in the US Treasury market, Federal Reserve Bank of Kansas City.*
[18] *De prijs/marktwaarde van een obligatie beweegt invers aan de rente. Een rentestijging zorgt dus voor een waardedaling van uitgegeven obligaties. Vanwege het regelgevend kader in de VS waren die verliezen nog niet verwerkt, ofwel gerealiseerd, in het kapitaal.*

digitalisering in combinatie met de aard van de veelal ongedekte deposito's zorgde voor een veel snellere uitstroom dan in voorgaande gevallen. In slechts één dag stroomde bij SVB meer dan $40 mld. (ongeveer 25%) van de deposito's weg, met de verwachting dat de dag erna mogelijk $100 mld. zou kunnen uitstromen.[19]

**De financiële onrust bij banken in de VS sprong snel over naar het Europese continent, met de afgedwongen overname van Credit Suisse door UBS in Zwitserland als gevolg.** Bij Credit Suisse speelden al langere tijd verschillende problemen omtrent integriteit, het bedrijfsmodel en de winstgevendheid, waardoor beleggers weinig vertrouwen meer hadden in de bank. Nadat een grote aandeelhouder van Credit Suisse publiekelijk verkondigde geen aanvullende financiële steun meer te zullen verstrekken aan de bank daalde de beurskoers en waarde van obligaties fors. Ook begonnen depositohouders hun geld weg te halen. De Zwitserse toezichthouder, centrale bank en overheid zagen zich genoodzaakt om in te grijpen door Credit Suisse over te laten nemen door UBS met steun van de overheid.

**Bij het afwikkelen van Credit Suisse werd niet volledig aangesloten bij algemeen aanvaarde principes van bankenresolutie.**[20] Volgens de Zwitserse autoriteiten zou het afwikkelen volgens de stappen van het resolutieplan een wereldwijde financiële crisis hebben kunnen veroorzaken.[21] Het in resolutie nemen van de bank zou te weinig garantie hebben geboden op herstel van vertrouwen in de bank. Ook vond de toezichthouder het mogelijk toepassen van de resolutie-instrumenten "extreem drastisch", met schadelijke effecten voor de Zwitserse economie en financiële sector, en potentieel het eerste dominosteentje van een financiële crisis.[22]

**Hoewel er in die periode geen bank faalde in de EU, ontstond er ook kortstondig onrust rondom Deutsche Bank.** De aandelen van Deutsche Bank kelderden op 24 maart met 14% nadat duidelijk werd dat de Duitse bank hogere rentes zou moeten betalen voor hun *credit default swaps*, een vorm van verzekering voor obligatiehouders tegen wanbetaling. De koersdaling stopte, onder meer na geruststellende woorden door Europese leiders die de vergelijking tussen Credit Suisse en Deutsche Bank verwierpen en de markt geruststelden ten aanzien van de weerbaarheid van Europese banken.

**De onrust toonde aan dat belastingbetalers nog steeds blootgesteld kunnen worden aan risico's bij banken.** Zowel de autoriteiten in de VS als in Zwitserland probeerden de financiële onrust te herstellen met meer (tijdelijke) overheidsgaranties en daadkrachtig optreden. Hoewel de problematiek en regelgeving wezenlijk anders was in de VS en Zwitserland, is het niet ondenkbaar dat soortgelijke problemen ook kunnen ontstaan in de EU en dat overheden daarbij ook genoodzaakt zijn om in te grijpen. De casussen laten zien dat TBTF-problematiek nog steeds aanwezig is in de financiële sector.

**Het is belangrijk om op te merken dat de situatie in de EU anders is dan bij de Amerikaanse banken en Credit Suisse.** In de VS was sinds 2018 sprake van deregulering in de bankensector. Daarbij werden er uitzonderingen op de bankenregels gecreëerd voor kleine en middelgrote banken (met een balanstotaal van minder dan $250 mld.), onder andere op het gebied van rente- en liquiditeitsrisico en stresstesten. In de EU gelden de eerdergenoemde strenge eisen zowel voor grote als kleinere banken. In Zwitserland speelden de problemen bij Credit Suisse al langere tijd, maar de toezichthouder had beperkte capaciteit en bevoegdheden om in te grijpen. In de EU heeft de toezichthouder meer bevoegdheden en capaciteit om adequaat en bijtijds in te

[19] *Federal Reserve (2023). Review of the Federal Reserve's Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank, 28 april 2023*
[20] *In Zwitserland is gekozen om Credit Suisse niet Failing or Likely to Fail (FOLTF) te verklaren en in resolutie te nemen om vervolgens een ordentelijke afwikkeling te verzorgen, wat het gangbare proces binnen het resolutiemechanisme zou zijn geweest. In plaats daarvan is gekozen om een andere Zwitserse bank, UBS, Credit Suisse over te laten nemen en daarbij een deel van de aandeelhouders en crediteuren af te schrijven en garanties en liquiditeitssteun te verlenen vanuit de overheid en centrale bank.*
[21] *Jones, S. (2023). Rules for winding up big banks do not work, Swiss finance minister warns. Financial Times.*
[22] *Armstad, M. (2023) Addres by Marlene Amstad, Chair of FINMA's Board of Directors. FINMA; Bern.*

grijpen bij problemen bij banken. Dit geldt zeker ook wat betreft integriteitstoezicht en toezicht op de bedrijfscultuur en *governance*. In het SSM en in Nederland specifiek is dit een belangrijk speerpunt voor de toezichthouder en kan daar ook daadwerkelijk in worden ingegrepen, terwijl de analyses over Credit Suisse lieten zien dat de Zwitserse toezichthouder daar te weinig aandacht en bevoegdheden voor had.[23]

## 1.3 Staat van de Nederlandse bankensector

**In internationaal opzicht heeft Nederland een relatief grote en geconcentreerde bankensector.** De gezamenlijke balans van de Nederlandse bankensector is meer dan tweeëneenhalf keer zo groot als de Nederlandse economie. De omvang is de afgelopen decennia wel fors afgenomen: voor de financiële crisis van 2008 was de omvang van de bankensector nog meer dan vijf keer de omvang van de economie. Wel blijft de Nederlandse bankensector in Europees perspectief relatief groot: maar vier lidstaten hebben een grotere sector ten opzichte van de omvang van hun economie.[24] Ook de concentratie in de Nederlandse bankensector is erg hoog, met drie grootbanken waarvan het gezamenlijke balanstotaal 78% van de Nederlandse banksector bedraagt. DNB heeft vijf Nederlandse banken aangemerkt als nationaal systeemrelevant: ING, Rabobank, ABN AMRO, BNG Bank en Volksbank.

**Nederlandse banken hebben veelal een universeel bedrijfsmodel, met relatief veel hypotheekfinanciering.** Bijna 50% van de kredieten die banken aan de private sector verstrekken bestaat uit hypotheken. Dit percentage ligt in vijf Europese landen hoger.[25] Doordat banken relatief afhankelijk zijn van deze hypotheekfinanciering voor hun winst en sterk zijn blootgesteld aan ontwikkelingen op de Nederlandse woningmarkt, zorgt dit voor concentratierisico's. Deze afhankelijkheid geldt voor het grootste deel van de Nederlandse banken en reflecteert een gebrek aan diversiteit in bedrijfsmodellen en de daarmee samenhangende kwetsbaarheid voor schokken. Risico's voor hypotheken worden mede begrensd door leennormen. De Nederlandse limiet voor de maximale hypotheek ten opzichte van de woningwaarde van 100% is in internationaal opzicht hoog. Vanwege de systeemrisico's van hypotheken en de huizenmarkt voor Nederlandse banken heeft DNB banken aanvullende kapitaalseisen opgelegd.[26]

**Nederlandse banken zijn voor hun financiering voornamelijk afhankelijk van deposito's**. De passivakant van de bankbalans bestaat uit eigen vermogen en vreemd vermogen. Het eigen vermogen omvat onder meer het ingelegde kapitaal door aandeelhouders en ingehouden winsten. Gemiddeld bestaat iets meer dan 5,5% van de passiva bij zowel Europese als Nederlandse banken uit eigen vermogen.[27] Het overige deel van de passiva bestaat uit vreemd vermogen. Voor Nederlandse banken bestaat ongeveer 70% van het vreemd vermogen uit deposito's, voor Europese banken is dit iets meer dan 65%.[28] Deposito's zijn vaak vrij opneembaar en vormen daarmee een liquiditeitsrisico voor banken. Daarnaast financieren banken zich in mindere mate met leningen, zoals bijvoorbeeld uitgegeven obligaties. Voor Nederlandse banken gaat het daarbij om ongeveer 22% van het vreemd vermogen, voor Europese banken om 19%. Leningen betreffen vaak een langer lopende vorm van financiering. Het overgebleven deel van het vreemd vermogen bestaat uit een restcategorie. Hierin zitten bijvoorbeeld derivaten, belastingverplichtingen en voorzieningen.

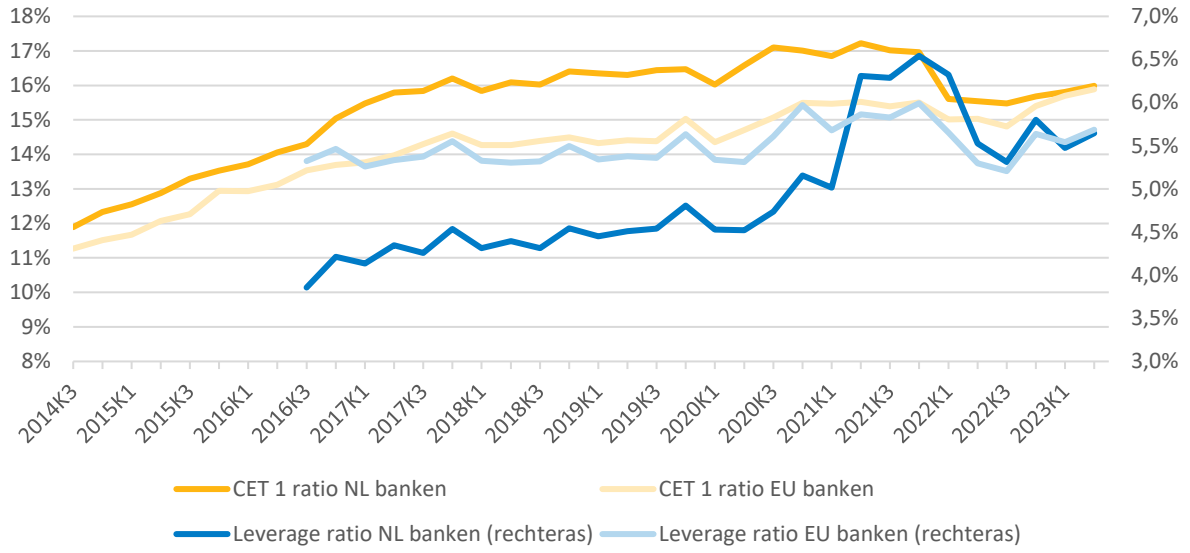
**Hoewel de bancaire kredietverlening aan bedrijven is afgenomen blijft het een belangrijke financieringsbron in de Nederlandse economie**. Waar het percentage van uitstaand bancair krediet ten opzichte van het bbp begin 2013 nog 127% was, was dat begin 2023

[23] *ECB (2023a). ECB Banking Supervision: SSM supervisory priorities for 2024-2026. Geraadpleegd december 2023*
[24] *ESRB (2023). ESRB risk dashboard (Issue 45). 14 september 2023)*
[25] *Zie voetnoot 24*
[26] *DNB (2022a), Overzicht Financiële Stabiliteit, Najaar 2022 en Artikel 2:2 Regeling specifieke bepalingen CRD en CRR.*
[27] *EBA (2023a). Risk Dashboard, data as of Q2/2023*
[28] *EBA (2023b). Risk Dashboard, data as of Q3/2023*

nog 90%. Deze daling is echter niet veroorzaakt door substitutie van non-bancaire financiering. In dezelfde periode is het totaal uitstaande krediet aan de private sector namelijk afgenomen van 280% naar 215%.[29] Hoewel bancaire financiering de belangrijkste financieringsbron blijft voor Nederlandse bedrijven, is het aandeel van non-bancaire financiering voor het MKB gestegen van 5% in 2017 naar 11% in 2022.[30] Uiterlijk in juni 2024 verschijnt het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar bedrijfsfinanciering.[31] In dit IBO worden knelpunten in de markt voor bedrijfsfinanciering onderzocht en het beleid op dit gebied tegen het licht gehouden.

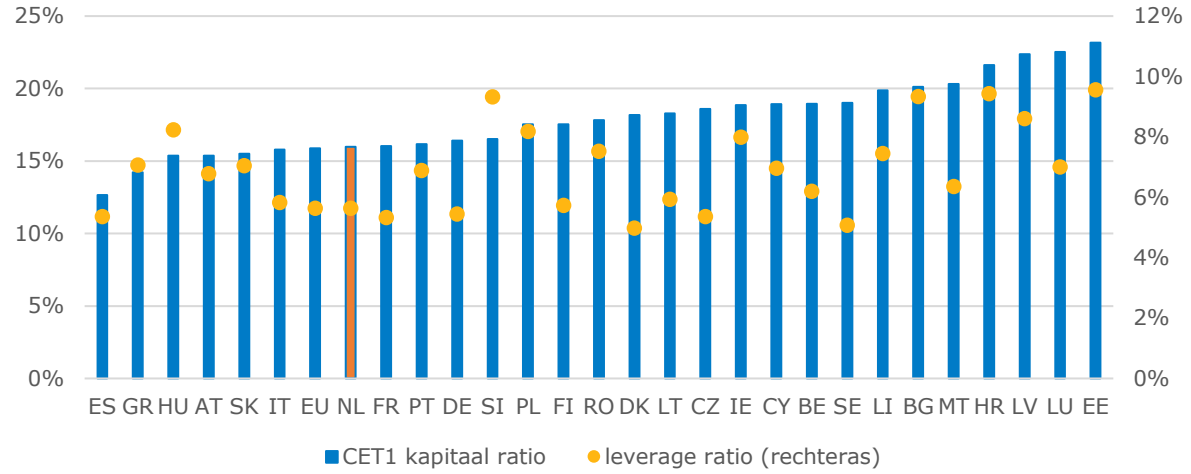
**Nederlandse banken staan er financieel op dit moment relatief goed voor.** De gemiddelde kernkapitaal- en leverageratio's waren halverwege 2023 16,0% en 5,6% (figuur 1 en 2), ruim boven wettelijke minima inclusief buffers voor systeemrisico's, en gelijk aan het Europees gemiddelde (ondanks verschillen tussen lidstaten).[32] Ook liquiditeitsratio's van Nederlandse banken zitten ruim boven de wettelijke minima, met een LCR van gemiddeld 160% (net als het Europees gemiddelde).[33] De financiële weerbaarheid van Nederlandse banken blijkt ook uit de verschillende stresstesten van de Europese Bankautoriteit (EBA) en DNB.[34] Een plausibel zwaar-weer-scenario blijkt een flinke impact te kunnen hebben op de kapitaal- en liquiditeitspositie en het verdienvermogen, soms zelfs meer dan bij Europese concurrenten. Toch blijkt dat ook Nederlandse banken deze forse schokken kunnen opvangen. Het IMF komt in de in 2023 uitgevoerde *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) tot een vergelijkbare conclusie.[35]

*Figuur 1: kernkapitaalratio's en leverage ratio's van Nederlandse en Europese banken (bron: EBA interactive dashboard)*[36]




[29] *BIS (z.d.). Data Portal. Geraadpleegd januari 2024.*
[30] *Stichting MKB Financiering (2023) en Stichting MKB Financiering (2018).*
[31] *Ministerie van Financiën (2023a). Miljoenennota 2024, september 2023*
[32] *EBA (2023a). Risk Dashboard, data as of Q2/2023. De kernkapitaal (CET1) ratio is een weergave van de hoeveelheid kapitaal van de hoogste kwaliteit t.o.v. risicogewogen activa. De leverage ratio geeft de mate van hefboomfinanciering weer: de hoeveelheid kapitaal van een bank t.o.v. de activa.*
[33] *EBA (2023c). EBA Report on Liquidity Measures under Article 509(1) of the CRR, EBA/Rep/2023/04. De LCR is een ratio die meet of een bank voldoende activa heeft die snel ten gelde kunnen worden gemaakt om aan verplichtingen te kunnen voldoen bij uitstroom gedurende een stress-periode van 30 dagen.*
[34] *DNB (2023a) en DNB (2023b).*
[35] *IMF (2024), Kingdom of the Netherlands–The Netherlands: Staff Concluding Statement of the 2024 Article IV Mission*
[36] *Tijdens de pandemie zijn er tijdelijk uitzonderingen gemaakt op de wijze van berekening van de leverage ratio, waardoor de leverageratio voor deze jaren een ander beeld geeft.*

*Figuur 2: gemiddelde kapitaalratio's per lidstaat (bron: EBA interactive dashboard)*

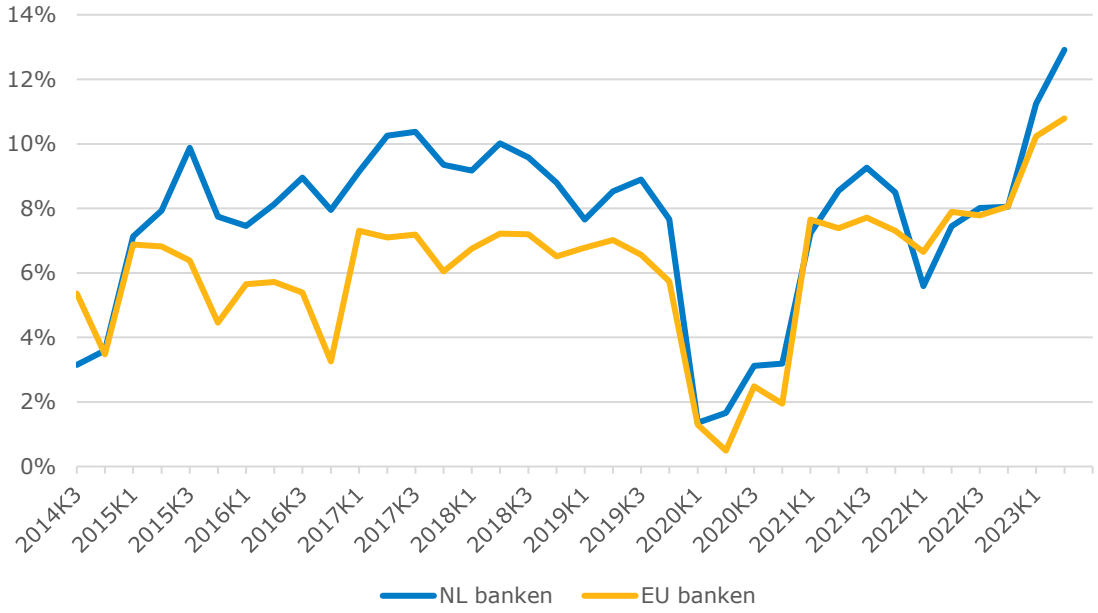



**Nederlandse banken zijn weerbaarder dan vóór de financiële crisis in 2008.** Hervormingen van het kapitaalraamwerk na de financiële crisis hebben in belangrijke mate bijgedragen aan een betere kapitalisatie. Daarnaast heeft de ingevoerde resolutieregelgeving een belangrijke bijdrage geleverd aan het ordentelijker afwikkelen van falende banken. Ook is de afgelopen jaren aandacht uitgegaan naar het toezicht op gedrag en cultuur. Er is door toezichthouders veel werk verzet om de risicobeheersing en zorgvuldige besluitvorming binnen banken te versterken.[37]

**Wat betreft het verdienvermogen doen Nederlandse banken het beter dan andere Europese banken.** DNB concludeert in een recente studie dat de Nederlandse sector niet alleen financieel weerbaar, maar ook toenemend kostenefficiënt is.[38] De rentemarge, het verschil tussen de rente-inkomsten en de rente-uitgaven, is nog altijd het fundament onder het Nederlandse bancaire bedrijfsmodel. Het afgelopen decennium was het gemiddelde rendement op eigen vermogen (RoE) van Nederlandse banken gemiddeld 8-10%, vergeleken met 5-7% voor Europese banken (figuur 3).[39] De Europese bankensector kampt al langere tijd met een lage winstgevendheid, ondanks de recent hogere winsten als gevolg van de snel gestegen rente (zie kader 2). Al langere tijd is er veel discussie over de vraag hoe de Europese bankensector – die een lage marktwaardering heeft – aantrekkelijker kan worden voor investeerders, en hoe *overbanking*[40] kan worden aangepakt.[41] Oplossingen worden vaak gezocht in meer concurrentie, ook door niet-banken, of juist meer consolidatie. Consolidatie kan daarentegen mogelijk ook nog grotere en moeilijker afwikkelbare banken opleveren.[42]

[37] *DNB (2023c). Van reflex naar reflectie, Nieuwsbericht Toezicht. 30 januari 2023*
[38] *DNB (2023). Weerbare banken hebben ruimte voor stevige impuls aan ambities. Persbericht DNB, 28 november 2023*
[39] *EBA (2023a). Risk Dashboard, data as of Q2/2023. Aangezien kapitaalbuffers tegelijkertijd toenamen is het rendement op hun aangehouden activa (RoA) sterker gestegen.*
[40] *Overbanking wordt doorgaans gebruikt als term voor het overschot aan (zwakke) banken in Europa of de te grote afhankelijkheid van de bankensector, die relatief groot is t.o.v. de reële economie.*
[41] *ESRB Advisory Scientific Committee (2014). Is Europe Overbanked?, Report No. 4/June 2014, p. 42.*
[42] *Nouy, D. (2017). Too much of a good thing? The need for consolidation in the European banking sector. Speech by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, at the VIII Financial Forum, Madrid, 27 September 2017.*

*Figuur 3: rendement op eigen vermogen (RoE) van Nederlandse en Europese banken (bron: EBA interactive dashboard)*




## Kader 2. Recente winsten van Nederlandse banken

**Een gezond en winstgevend bedrijfsmodel ondersteunt de weerbaarheid van banken en draagt bij aan financiële stabiliteit.** Winstgevendheid stelt banken in staat om buffers op te bouwen en hun kapitaalpositie te versterken. Ook biedt een gezond en winstgevend bedrijfsmodel banken de mogelijkheid om te blijven investeren. Zo kunnen banken efficiënter opereren, kosten verlagen en betere diensten aan hun klanten leveren.

**Nederlandse banken hebben de afgelopen kwartalen hoge winstcijfers gepubliceerd.** Figuur 3 laat zien dat het gemiddelde RoE in het derde kwartaal van 2023 aanzienlijk gestegen is ten opzichte van eerdere jaren, tot 12,5%. Hiermee is het de afgelopen kwartalen sterker gestegen dan gemiddeld in Europa. Het nettoresultaat van alle Nederlandse banken bedroeg in 2022 bijna €13 miljard, terwijl in het eerste half jaar van 2023 dit al op €10,5 miljard stond.

**Hogere rentemarges liggen ten grondslag aan de rap gestegen recente winsten.** De rentes voor variabele en nieuwe bedrijfsleningen en hypotheken zijn sterk toegenomen, terwijl de spaarrentes minder snel zijn gestegen. De vertraagde doorwerking van de spaarrente is in historisch perspectief te verklaren en is ook zichtbaar in andere lidstaten, de doorwerking is in Nederland zelfs sterker dan elders in de eurozone.[43] Een mogelijke verklaring voor de vertraagde doorwerking van de spaarrente is een gebrek aan concurrentie op de Nederlandse spaarmarkt. Op dit moment doet de ACM op verzoek van

[43] *Gilbert, N., Klaver, I, en Sleijpen, O. (2023) en ECB (2023b)*

de minister van Financiën hier onderzoek naar.[44] Hiernaast hebben ook historisch lage voorzieningen en hogere commissies bijgedragen aan de hoge winstgevendheid.

**Nederlandse banken hebben maar een beperkte blootstelling aan de eigen overheid.** Dat wil zeggen dat Nederlandse banken weinig activa op hun balans hebben die direct gerelateerd zijn aan de Nederlandse overheid, zoals bijvoorbeeld staatsobligaties. Hierdoor is de directe verwevenheid tussen de Nederlandse banken en de overheid beperkt. Zo rond de 3% van de totale activa van Nederlandse banken bestaat uit staatsobligaties van de Nederlandse overheid.[45] Blootstelling van andere Europese banken op hun eigen overheid kan echter ook een risico vormen voor Nederland, door de onderlinge verwevenheid tussen lidstaten in de eurozone. Met name banken in Zuid-Europa zijn in hogere mate blootgesteld aan de eigen overheid. Vooral in Italië bestaat een groot deel van de totale activa van banken uit blootstelling aan de eigen overheid, namelijk ongeveer 17%. Door een grote blootstelling van banken aan de eigen overheid kan een negatieve spiraal ontstaan waarin financiële problemen bij banken en overheden elkaar versterken.

**DNB heeft de afgelopen jaren actief gebruik gemaakt van macroprudentiële instrumenten.** Zo heeft DNB het raamwerk voor de contracyclische kapitaalbuffer (CCyB) tijdens de pandemie herzien en de buffer verhoogd van 0% naar 1% in 2022 en opnieuw van 1% naar 2% in 2023 (effectief in mei 2024), in het licht van cyclische systeemrisico's.[46] Daarnaast heeft DNB in 2022 ook een ondergrens ingevoerd voor de risicoweging van Nederlandse woninghypotheken voor banken die interne modellen gebruiken, vanwege toegenomen financiële stabiliteitsrisico's.[47]

[44] *Ministerie van Financiën (2023b). Kamerbrief Bankwinsten en ECB monetair beleid, 12 september 2023*
[45] *CPB (2023). Risicorapportage financiële markten 2023, Centraal Planbureau Den Haag*
[46] *DNB (2023e). DNB verhoogt de contracyclische kapitaalbuffer (CCyB) van 1,0% naar 2,0%, Nieuwsbericht Toezicht DNB, 31 mei 2023*
[47] *DNB (2022a). Overzicht Financiële Stabiliteit, najaar 2022. Amsterdam*

# 2. Analyse van de weerbaarheid van banken

**Dit tweede hoofdstuk bevat een analyse van de weerbaarheid van banken.** Allereerst worden de huidige kwetsbaarheden van banken geanalyseerd (2.1). Dit zijn grotendeels bekende kwetsbaarheden, maar de recente onrust heeft op verschillende vlakken wel nieuwe inzichten opgeleverd over hoe risico's zich kunnen manifesteren. Hieruit kunnen lessen worden getrokken voor het raamwerk van prudentiële regelgeving en afwikkeling; die worden in de daaropvolgende sectie besproken (2.2 en 2.3 respectievelijk). Resumerend eindigt dit hoofdstuk met een beschrijving van de aandachtspunten die volgen uit de analyse en waarop beleidsopties kunnen aangrijpen.

**Deze analyse focust op de bankensector in zijn algemeenheid, niet alleen op de Nederlandse bankensector.** De Nederlandse bankensector en economie zijn sterk verwerven met het internationale financiële systeem, zowel binnen Europa als in mondiaal opzicht. Dat maakt Nederland gevoelig voor instabiliteit en crises op buitenlandse financiële markten. Daarom is het belangrijk om niet alleen naar de weerbaarheid van de Nederlandse bankensector te kijken, maar ook naar de bankensector op Europees en internationaal niveau. Daarnaast is deze internationale blik van belang omdat het gros van de regelgeving en toezicht van banken wordt onderhandeld op internationaal niveau.

## 2.1 Kwetsbaarheden

**Bancaire activiteiten gaan inherent gepaard met risico's, onder andere op het gebied van liquiditeit, krediet en rente.** Ten eerste zijn er liquiditeitsrisico's. Banken financieren zich voor een groot deel met kortlopende deposito's die direct opvraagbaar zijn (liquide middelen). Hiermee bieden zij financiering aan hun klanten in de vorm van langlopende activa zoals bedrijfsleningen en hypotheken (illiquide middelen). Deze combinatie van activiteiten wordt liquiditeitstransformatie genoemd. Deze activiteiten maken banken gevoelig voor een 'bank run' – een plotselinge grote uitstroom van deposito's. Ten tweede zijn er kredietrisico's, doordat banken gevoelig zijn voor schommelingen in de economie en op financiële markten. Als klanten hun leningen niet kunnen terugbetalen, bijvoorbeeld door een economische recessie, leidt dit tot verliezen voor banken. Ten derde hebben banken te maken met renterisico's. Banken verdienen geld door het verschil tussen de rente die ze betalen op deposito's en de rente die ze ontvangen op leningen (de rentemarge). Als de kortlopende rentetarieven stijgen, kan dit de rentemarge van banken verminderen, wat hun winst kan aantasten. Ten vierde zijn er marktrisico's doordat schommelingen in marktprijzen kunnen leiden tot verlies van marktwaarde op financiële activa op de bankbalans. Uiteindelijk kunnen deze risico's resulteren in moeilijkheden rondom verplichtingen op de lange termijn, wat solvabiliteitsrisico wordt genoemd. Bovendien kunnen banken worden blootgesteld aan operationele-, juridische- en reputatierisico's en kunnen risico's ontstaan door slecht ondernemingsbestuur of risicobeheer. Het huidige toezichtraamwerk voor banken is gericht op deze kwetsbaarheden met als doel om risico's te mitigeren.

**Voor een bank is het erg belangrijk dat spaarders en beleggers vertrouwen hebben in haar financiële positie**. Als er onrust ontstaat over de financiële positie van een bank – ongeacht of dit objectief gezien terecht is of niet – kan er een zichzelf versterkende dynamiek ontstaan onder beleggers en spaarders. Door een verlies aan vertrouwen kunnen beleggers hun aandelen in de bank verkopen en spaarders hun geld weghalen. Een negatieve spiraal kan optreden doordat spaarders en beleggers dalende beurswaardes en liquiditeitsproblemen als bevestiging zien van hun gebrek aan vertrouwen in een bank, waardoor de onrust verder toeneemt.

**Kwetsbaarheden van banken vormen een risico voor de reële economie**. Banken zijn enerzijds afhankelijk van de economie en beïnvloeden de economie anderzijds. In laagconjunctuur kunnen wanbetalingen toenemen, waardoor kredietrisico materialiseert en banken in problemen kunnen komen. Andersom kunnen banken bijdragen aan excessieve kredietgroei en bubbelvorming in de economie, wat het risico op een economische crisis vergroot. Bij tegenslag kunnen banken dan juist weer krediet inperken, wat tot faillissementen en tegenvallende groei kan leiden. In Nederland kan de huizenmarkt een belangrijke rol spelen in het versterken van deze procycliciteit, gezien de hoge private schuldniveaus. Zo nam de consumptie sterk af van huiseigenaren met een huis dat onder water was komen te staan na de financiële crisis.[48]

**Ook is er een onderlinge afhankelijkheid tussen banken en overheden.**[49] Ten eerste hebben banken, zoals hierboven benoemd, in sommige landen veel obligaties van hun eigen overheid op hun balans staan. Een daling van de kredietwaardigheid van de overheid heeft daarmee direct negatieve impact op de waarde van de activa op de bankbalans. In Nederland is de directe blootstelling van banken aan de eigen overheid beperkt. Ten tweede is er vanwege de cruciale rol van banken in de economie nog steeds het risico dat overheden moeten ingrijpen om banken te redden, met grotere schulden van de overheid tot gevolg. Door de wederzijdse afhankelijkheid tussen banken en overheden kan er een negatieve spiraal ontstaan waarin financiële problemen bij banken en overheden elkaar negatief beïnvloeden en versterken. De negatieve spiraal wordt ook wel een *doom loop* genoemd. Tijdens de Europese schuldencrisis dreigde er vooral in landen met hoge schuldniveaus en beperkte budgettaire ruimte een doom loop te ontstaan. Door besmettingsrisico tussen banken onderling en tussen lidstaten kan dit gevolgen hebben voor de rest van Europese bankensector. In het meest recente ECB-rapport over de financiële stabiliteit in het eurogebied wijst de ECB op de verhoogde risico's van overheidsschulden in de EU, met name op de middellange termijn.[50]

**Directe en indirecte verwevenheden in het financiële stelsel dragen bij aan structurele systeemrisico's, waarbij problemen bij één bank het hele systeem kunnen raken**. Zowel individuele banken als de bankensector als geheel vervullen cruciale functies in het financiële systeem en de economie en maatschappij. Die banken zijn daarmee systeemrelevant. Kwetsbaarheden bij individuele banken kunnen snel overslaan naar andere banken vanwege onderlinge verwevenheid, bijvoorbeeld door interbancaire financiering. Met name kwetsbaarheden bij systeemrelevante banken kunnen het gehele financiële stelsel raken, waarbij het falen van één financiële instelling een kettingreactie kan veroorzaken die de stabiliteit en het functioneren van het gehele bancaire en financiële systeem bedreigt.[51] Een verlies van vertrouwen door spaarders en beleggers in financiële instellingen kan bijvoorbeeld leiden tot bank runs of dalende aandelenkoersen.

**Verwevenheden met NBFI dragen ook bij aan systeemrisico's.** Banken zijn verbonden met NBFI, bijvoorbeeld beleggingsfondsen of verzekeraars, via eigenaarschap, leningen, beleggingen en derivatenposities. NBFI worden minder strikt gereguleerd dan banken. De verwevenheid met NBFI stelt banken bloot aan liquiditeits-, markt- en kredietrisico's, in een sector waar deze risico's minder inzichtelijk zijn en minder gereguleerd worden. Financiering door NBFI is een belangrijke bron van liquiditeit, maar ook een potentieel besmettingskanaal voor banken. NBFI houden hun liquiditeitsbuffers namelijk voornamelijk aan in de vorm van deposito's en zeer kortetermijntransacties met banken.[52] Nederlandse banken halen 13% van hun financiering van NBFI. Internationale en Europese beleidsmakers zien het belang van het versterken van de weerbaarheid van NBFI. Dit omdat de rol van NBFI in het systeem groeit, NBFI bij diverse

[48] *Teulings, R. en Zhang, L. (2019). Huishoudens met hoge hypotheek bezuinigen tijdens recessie. CPB Notitie. April 2019.*
[49] *Dell'Ariccia, G., Ferreira, C., Jenkinson, N., Laeven, L., Martin, A., Minoiu, C., en Popov, A. (2018). "Managing the sovereign-bank nexus," Working Paper Series 2177, European Central Bank*
[50] *ECB (2023b), Financial Stability Review, November 2023.*
[51] *FSB (2011), Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions. 4 november 2011*
[52] *ECB (2023c). Financial Stability Review, May 2023*

stressepisodes betrokken waren in de afgelopen jaren en omdat toezichthouders willen voorkomen dat risico's zich verplaatsen van banken naar de NBFI in plaats van dat deze worden verminderd (waterbedeffecten).[53]

**Diversiteit in bedrijfsmodellen in de financiële sector draagt bij aan economische groei en de financiële stabiliteit.** De Nederlandse economie is relatief bankgeoriënteerd.[54] Dat wil zeggen dat banken een dominante rol spelen in de financiële dienstverlening en meer specifiek kredietverlening. Deze oriëntatie op banken geldt ook voor de meeste andere EU-landen. Daarbij is het bankenlandschap in Nederland sterk geconcentreerd en vertonen de bedrijfsmodellen van banken een hoge mate van gelijkenis.[55] Deze homogene marktstructuur kan risico's met zich meebrengen. Diversiteit in bedrijfsmodellen in de financiële sector zorgt namelijk voor concurrentie, innovatie, efficiëntie en keuze(vrijheid) voor burgers en bedrijven en draagt daarmee bij aan economische groei en een schokbestendigere financiële sector.[56]

**Zowel een grotere bankensector als een groot marktaandeel van individuele banken verhogen systeemrisico's.** Hoe groter een bank in relatie tot de economie, hoe groter de impact van een eventueel bankfalen of een noodzakelijke reddingsoperatie. Ook is er aangetoond dat in landen met een grotere bankensector er sprake is van hogere private schulden en banken die met meer hefboom zijn gefinancierd.[57] Landen met een grotere en snelgroeiende bankensector blijken ook vaak harder te worden getroffen door crises in de bankensector, wat zich bijvoorbeeld uit in hogere publieke schuldniveaus en meer niet-presterende leningen op bankbalansen.[58] Het falen van een bank met een groot marktaandeel leidt tot meer risico's voor de economie doordat er eerder kritieke functies in gevaar komen en de kosten van een eventuele reddingsoperatie voor de overheid groter worden. Mondiaal en nationaal systeemrelevante banken moeten daarom ook hogere kapitaalbuffers aanhouden.

**Bij consolidatie in de bankensector geldt een precaire balans tussen efficiëntie en grensoverschrijdende diversificatie enerzijds, en marktmacht en TBTF-problematiek anderzijds.** Consolidatie, een fusie of overname van een bank, kan in het algemeen leiden tot hogere efficiëntie en daarmee lagere kosten voor consumenten en bedrijven en een gezonde winstgevendheid van banken. Daarnaast zorgt grensoverschrijdende consolidatie ervoor dat banken minder vatbaar zijn voor landspecifieke schokken door hun gediversifieerde portfolio's. Consolidatie kan echter ook gepaard gaan met toenemende risico's doordat banken groter en complexer kunnen worden en kan leiden tot meer marktmacht. Dit kan zorgen voor minder concurrentie en diversiteit in de financiële sector en een toename in TBTF-problematiek.[59]

**Banken worden ook beïnvloed door macro-economische en geopolitieke ontwikkelingen en klimaat- en operationele risico's.** Macro-economische ontwikkelingen, zoals hogere inflatie en rentetarieven, en geopolitieke spanningen leiden tot grotere volatiliteit en onzekerheid voor banken. Hoge inflatie en onzekere groeivooruitzichten kunnen toenemende druk zetten op het bedrijfsmodel van banken. Klimaatrisico's nemen steeds verder toe en kunnen een bedreiging vormen voor de weerbaarheid van banken door toenemende fysieke risico's (zoals een toegenomen kans op waardeverlies van onderpand door overstromingen) en transitierisico's (zoals

[53] *FSB (2023a). FSB Work Programme for 2023.*
[54] *CPB (2019), Mkb-bankfinanciering in Europees perspectief*
[55] *DNB (2015) Perspective on the structure of the Dutch banking sector: efficiency and stability through competition and diversity. Amsterdam: De Nederlandsche Bank; en Liikanen, E. (2012) Final report of the high-level expert group on reforming the structure of the EU banking sector. Brussel: Europese Commissie*
[56] *Sanders, M. en Zhang, L. (2018). Diversiteit in de financiële sector is van groot belang. ESB*
[57] *Kakes, J. en R. Nijskens (2018). Size of the banking sector: implications for financial stability.*
[58] *Zie voetnoot 57*
[59] *Zie voetnoot 56*

*stranded assets*[60]*)*. Ook operationele en cyberrisico's nemen toe.[61] Dit vraagt om holistisch beleid, maar valt omwille van afbakening buiten dit rapport.[62]

**Digitalisering kan als katalysator fungeren van de inherente kwetsbaarheden van het bedrijfsmodel van banken.** Innovaties in het betalingsverkeer, zoals *instant payments*[63] en online en mobiel bankieren, kunnen ertoe leiden dat deposito's sneller verplaatsen. Ervaringen in de VS in het voorjaar van 2023 zijn illustratief voor de toegenomen snelheid. In slechts één dag stroomde bij SVB 25% van de deposito's weg, terwijl bij Amerikaanse banken die tijdens de kredietcrisis van 2008 te maken hadden met een bank run in twee weken tijd tussen de 4% en 10% wegstroomde.[64] Daarnaast kan de verspreiding van (des)informatie op sociale media de uitstroom van spaargeld versnellen. Zo leidden geruchten over de financiële positie van de Britse Metro Bank in 2019 tot een uitstroom van deposito's.[65] Ook tijdens de recente bankenonrust in de VS hebben sociale media als katalysator gefungeerd.[66]

## 2.2 Lessen voor het raamwerk van prudentiële regelgeving en toezicht

**Ondanks de conclusies van het Bazels comité (vóór maart 2023) dat sinds de hervormingen na de financiële crisis de weerbaarheid van de bankensector is toegenomen, bleven discussies over de effectieve werking van het bufferraamwerk voortduren.**[67] De empirische analyses van het comité laten zien dat de verhoging van kapitaalratio's samenging met een verlaging van de kosten van het aantrekken van kapitaal en er geen indicatie was van een afnemende kredietverlening.[68] Het comité concludeert ook dat het raamwerk complexer is geworden. De complexiteit betreft zowel eisen voor specifieke risico's als de verschillende naast elkaar bestaande definities van kapitaal.[69] Tegelijk werd er na de coronapandemie in veel rapporten en onderzoeken gewezen op het belang van voldoende te gebruiken of vrij te geven kapitaalbuffers, zodat banken in reactie op een schok niet procyclisch kredietverlening beperken.[70] Ook is er al langer discussie of buffers in de praktijk wel voldoende bruikbaar zijn als 'kreukelzone', dat wil zeggen om schokken op te vangen zonder door de minimumeisen te vallen waardoor een bank faalt.[71] In de EU zijn er daarnaast opvallende verschillen in de hoogte van de systeembuffers voor de grootste banken, waar met name te lage buffers in sommige andere lidstaten een bron van zorg zijn.[72]

**Over de onrust in maart 2023 concludeert het Bazels comité dat de problemen bij de Amerikaanse banken en Credit Suisse lagen in het bedrijfsmodel, tekortschietend risicomanagement en gebrek aan assertief en effectief toezicht.**[73] De eerste en

[60] *Activa die hun waarde verliezen in de transitie naar een duurzame economie, bijvoorbeeld door afgenomen vraag.*
[61] *DNB (2022b). Cyber risks also relevant to financial stability.*
[62] *Zie in Europees verband bijvoorbeeld het ECB/ESRB Project Team (2023) 'Towards macroprudential frameworks for managing climate risk' voor nadere analyses en beleidsvoorstellen.*
[63] *Een instant payment is een overschrijving in euro, waarbij het bedrag binnen enkele seconden op de betaalrekening van de ontvanger staat*
[64] *Rose, J. (2023). Understanding the Speed and Size of Bank Runs in Historical Comparison," Economic Synopses, No. 12, 2023*
[65] *Katwala (2019), The Metro Bank hoax shows the immense power of fake news on WhatsApp, Wired, 14 mei 2019*
[66] *Cookson, J.A., Fox, C., Gil-Bazo, J., Imbet, J.F. en Schiller C. (2023), Social Media as a Bank Run Catalyst. Université Paris-Dauphine Research Paper No. 4422754*
[67] *Basel Committee on Banking Supervision (2022), Evaluation of the impact and efficacy of the Basel III reforms.*
[68] *Hierbij moet worden opgemerkt dat de introductie van dit raamwerk plaatsvond in een periode van ruim monetair beleid.*
[69] *Over complexiteit en specifieke risico's: zie hoofdstuk 10 uit Basel Committee on Banking Supervision (2022), Evaluation of the impact and efficacy of the Basel III reforms. Over complexiteit in het kapitaalraamwerk, zie bijvoorbeeld Rogers (2022), en de discussie over AT1 kapitaal later in deze sectie.*
[70] *Zie o.a. Basel Committee on Banking Supervision (2023a), ECB (2022) en ESRB (2022).*
[71] *Hernández de Cos (2023). Back to the (macroprudential) future: Reflections and questions on macroprudential policy.*
[72] *Eind 2020 concludeerde o.a. de EBA (2020) dat er ongerechtvaardigde heterogeniteit is in het vaststellen van buffers voor nationaal systeemrelevante banken. EBA ziet dit als een bron van zorg, vanuit het perspectief van de financiele stabiliteit. Met name een te lage kalibratie, vanwege systeemrisico's en mogelijke negatieve grensoverschrijdende besmettingseffecten.*
[73] *Basel Committee on Banking Supervision (2023b), Report on the 2023 banking turmoil.*

belangrijkste bron van financiële en operationele weerbaarheid komt voort uit de eigen risicobeheerpraktijken en governancebepalingen van banken. De gebeurtenissen in maart brachten meerdere tekortkomingen bij deze banken aan het licht. Zo was er sprake van fundamentele tekortkomingen in het risicobeheer van traditionele bankrisico's (zoals rente- en liquiditeitsrisico) en een overmatige focus op groei. Hiernaast waren er ook tekortkomingen in het toezicht. Ook de Federal Reserve concludeert in haar rapport over het faillissement van SVB dat wanneer toezichthouders kwetsbaarheden constateerden, zij onvoldoende stappen ondernamen om ervoor te zorgen dat SVB deze problemen snel genoeg oploste.[74] Dit onderstreept dat adequaat risicobeheer en goed ondernemingsbestuur van groot belang zijn voor de weerbaarheid van banken, net als daadkrachtig en effectief toezicht daarop.[75]

**De Federal Reserve benadrukt het belang van adequate kapitaalniveaus.** De directe oorzaak van het falen van SVB was een bank run, maar de onderliggende zorg betrof de solvabiliteit van de bank.[76] Daarnaast geldt ook dat als er ongerealiseerde verliezen zijn of wanneer waardering van activa niet adequaat is, kapitaalratio's geen goede weergave geven van de solvabiliteitspositie van een bank.[77]

**De gebeurtenissen in maart 2023 illustreren ook weer hoezeer banken kwetsbaar kunnen zijn voor liquiditeitsrisico's.** In maart 2023 werd duidelijk dat de snelheid waarmee (met name ongedekte) deposito's kunnen wegstromen is toegenomen in het huidige digitale tijdperk, onder andere door sociale media. Dit geeft aanleiding voor autoriteiten en toezichthouders om de liquiditeitsvereisten waaraan banken moeten voldoen tegen het licht te houden.[78]

**Een deel van de kapitaalinstrumenten die kwalificeren als 'aanvullend kapitaal' (*additional Tier-1 kapitaal*, AT1[79]) bleken minder transparant en duidelijk te zijn dan verwacht.** De gebeurtenissen bij Credit Suisse toonden aan dat beleggers en markten de verschillende *triggers* die kunnen leiden tot verliesparticipatie in AT1-instrumenten niet volledig hebben geïnternaliseerd. De oorzaak is mogelijk dat AT1-instrumenten complex zijn en er ook grote verschillen in werking tussen verschillende AT1-instrumenten kunnen zijn.[80] Het is de vraag of AT1-kapitaal hiermee mogelijk bijdraagt aan onrust op markten en onzekerheid bij beleggers. Mogelijk is een herbeoordeling nodig van de complexiteit, transparantie en regelgevende kwalificaties van AT1-instrumenten. Al voor maart 2023 waren er zorgen over de rol en complexiteit van het AT1-raamwerk,wat AT1-instrumenten minder bruikbaar maakt als daadwerkelijk kapitaal.[81]

### Kader 3. Afruil uitgebreide regelgeving en complexiteit

**Na de financiële crisis van 2008 is de regelgeving noodzakelijkerwijs uitgebreid om risico's te adresseren, maar daardoor is die regelgeving ook steeds complexer geworden.** Deze complexiteit wordt mede veroorzaakt doordat Europese regelgeving een uitkomst is van onderhandelingen tussen alle lidstaten. Politieke afruilen en nationale belangen resulteren in uitzonderingen en lidstaatopties.

[74] *Federal Reserve (2023). Review of the Federal Reserve's Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank*
[75] *DNB (2023f), Banken in beweging, Kansen en uitdagingen in tijden van hogere rente, digitalisering en verduurzaming.*
[76] *Zie voetnoot 74*
[77] *Zie voetnoot 73*
[78] *Zie voetnoot 66*
[79] *AT1-instrumenten absorberen verliezen wanneer het kapitaal van de uitgevende financiële instellingen onder een door de toezichthouder vastgesteld niveau daalt. Het wordt beschouwd als een hybride instrument omdat het in eerste instantie kenmerken heeft van een schuldinstrument, maar kan worden omgezet in eigen vermogen. AT1-instrumenten zijn vaak vormgegeven als contingent convertibles (coco's), in het Nederlands soms bufferobligaties genoemd.*
[80] *Zie ook Basel Committee on Banking Supervision (2023b), Report on the 2023 banking turmoil.*
[81] *Zie bijvoorbeeld ESRB (2021b) en ECB (2022).*

**Complexe regels kunnen nodig zijn om risico's zo goed mogelijk te adresseren, maar hebben ook nadelen.** Complexiteit hindert marktdiscipline, zorgt voor regeldruk en geeft een prikkel tot schaalvergroting en kan zodoende risico's in de sector vergroten. Daarnaast is de complexiteit ook een last voor toezichthouders; het toepassen en handhaven van regelgeving is daardoor immers ook ingewikkelder. Het vergroot verder ook het risico op gebruik maken van mazen in regelgeving (*regulatory arbitrage*).[82]

**In 2021 waarschuwden ook Deense en Noorse toezichthouders dat het Europese raamwerk van bankenregulering te uitgebreid en complex is geworden.** Zij stelden dat ook de toezichthouders door "de bomen het bos niet meer zien" en niet in staat zijn effectief toezicht te houden op de implementatie ervan.[83] Ook het Bazels Comité erkent de toegenomen complexiteit binnen het raamwerk.[84] Het Bazelraamwerk bestaat inmiddels uit bijna 1900 pagina's. EU-regelgeving bestaat uit een veelvoud daarvan, inclusief de technische standaarden. Banken ervaren aanzienlijke regeldruk. Dit zorgt voor hoge nalevingskosten[85] en heeft een negatief effect op het aanbod van financiële diensten en de kosten voor klanten, terwijl een deel van de dienstverlening verschuift naar minder gereguleerde niet-bancaire spelers.[86]

**Ook wat betreft het resolutiemechanisme is er discussie over complexiteit en proportionaliteit.**[87] De eisen die worden gesteld aan banken om afwikkelbaar te zijn leiden tot kosten. Voor kleinere en middelgrote banken met een resolutiestrategie kunnen deze lasten relatief hoog zijn, omdat er bij grotere banken vaak sprake is van schaalvoordelen. Daarmee werpt het resolutiemechanisme in potentie (toetredings-)barrières op voor kleinere banken en leidt daarmee mogelijk tot minder diversiteit in de sector. Dit draagt weer bij aan minder concurrentie en geeft prikkels tot schaalvergroting, wat juist de TBTF-problematiek kan verergeren. De discussie over proportionaliteit speelt al langer, maar wordt nog relevanter naarmate er meer gesproken wordt over het verbreden van de resolutiescope en er daardoor meer banken voor resolutie in aanmerking gaan komen.[88]

**Hiernaast neemt de regeldruk toe door toenemende niet-prudentiële wetgeving die andere belangrijke doelen nastreeft, maar ook extra kosten oplevert.** Een voorbeeld hiervan is de anti-witwaswetgeving en de naleving van internationale sancties. De naleving van deze wetgeving brengt kosten met zich, zoals het aannemen van gespecialiseerd personeel en het implementeren van nieuwe technologieën.

[82] *Zie bijvoorbeeld Haldane, A. G., & Madouros, V. (2012). The Dog and the Frisbee.*
[83] *Noonan, L. (2021). Europe's over-complex bank rules increase risk, watchdogs warn. Financial Times. Over risico's van complexiteit van het systeem, zie ook Herring, R. J. (2018), The Evolving Complexity of Capital Regulation. Journal of Financial Services Research*
[84] *Basel Committee on Banking Supervision (2022). Evaluation of the impact and efficacy of the Basel III reforms.*
[85] *Zie bijvoorbeeld Herring, R. J. (2018), The Evolving Complexity of Capital Regulation. Journal of Financial Services Research. Dit artikel bevat een anekdotische opmerking dat Citigroup een aantal jaar geleden meer personeel voor compliance in dienst had, namelijk 25.000, dan het voltallige personeel van Lehman Brothers voordat die bank omviel.*
[86] *Trapanase, M. (2022), Regulatory Complexity, Uncertainty, and Systemic Risk. Occasional Papers (Questioni di economia e finanza) No. 698.*
[87] *Restoy, F. (2019). Proportionality in financial regulation: where do we go from here?*
[88] *Zie voetnoot 93*

## 2.3 Lessen voor het resolutieraamwerk en de bescherming van deposito's

**De *Financial Stability Board* (FSB) heeft aangegeven dat resolutie van Credit Suisse haalbaar was geweest, tegen de beslissing van de Zwitserse toezichthouder in.**[89] De FSB concludeert dat resolutie wel degelijk een haalbaar alternatief was geweest voor de overname van Credit Suisse. Volgens de FSB was het resolutieplan in grote lijnen op orde, was er voldoende verliesabsorptiecapaciteit en hebben de Zwitserse autoriteiten in samenwerking met internationale toezichthouders in aanloop naar het falen van Credit Suisse operationele en juridische obstakels ook voldoende weg kunnen werken. Volgens de FSB was het bail-in-instrument toepasbaar en zou dit hebben geleid tot een solvabele bank. Dat resolutie uiteindelijk niet werd gekozen, was volgens de FSB een keuze van de Zwitserse autoriteiten.

**Deze tegengestelde conclusies kunnen wijzen op verschillende belangen, waarbij de (nationale) autoriteiten mogelijk meer risico-avers zijn.** De FSB heeft een belang bij consistente regelgeving op systeemniveau. Elke afwijking van deze regels ondergraaft het systeem en geeft het signaal dat overheden toch in zullen stappen. De Zwitserse overheid en toezichthouders zijn degenen die letterlijk en figuurlijk de rekening van een falende bank betalen, en zullen hierbij mogelijk eerder geneigd zijn te kiezen voor de zekerheid van overheidsingrijpen versus het scenario van resolutie met een onzekere uitkomst. Ook kunnen politieke voorkeuren voor specifieke oplossingen een rol spelen.

**Ondanks dat de FSB concludeert dat resolutie als instrument ook na de onrust in de bankensector nog stevig staat, ziet de organisatie een aantal verbeterpunten.** Er zijn juridische problemen bij een bail-in van buitenlandse investeerders. Zo werd tijdens de casus Credit Suisse duidelijk dat bijvoorbeeld Amerikaans effectenrecht van toepassing is op Amerikaanse investeerders, en dat ook bij bail-in aan deze regels moet worden voldaan. Voldoen aan de Amerikaanse regels bij een bail-in werd door de Amerikaanse marktwaakhond, de *Securities and Exchange Commission*, "moeilijk" geacht.[90] Daarmee zou onzekerheid ontstaan over de effectiviteit van de bail-in van Credit Suisse. Ook andere Europese banken hebben MREL-instrumenten uitgegeven onder non-EU recht. Daarbij moeten autoriteiten volgens de FSB ook meer prioriteit geven aan het testen en simuleren van het (operationele) proces rondom resolutie, inclusief de communicatie en coördinatie.

**Daarnaast blijft liquiditeit in resolutie een belangrijk aandachtspunt.** Dit onderwerp staat al langer op de agenda en is in de EU, maar ook in veel andere jurisdicties, een bekend hiaat in het resolutieraamwerk. De liquiditeitsbehoefte van een bank in en na resolutie is groot. In de Europese context voorziet het SRF in de mogelijkheid om (liquiditeits)steun te verlenen. De grootte van het SRF, begin 2024 ongeveer € 75 mld. lijkt echter niet voldoende om bij de resolutie van grote banken in de liquiditeitsvraag te voorzien, zeker niet als het om problemen bij meerdere banken tegelijkertijd gaat, wat in een dreigende financiële crisis een reëel risico is. Zo piekte de gebruikte liquiditeitssteun vanuit overheden na de financiële crisis van 2008 in de EU op ongeveer € 1.300 mld.[91] Om de liquiditeitssituatie te stabiliseren lijkt daarom een rol voor de centrale bank of overheid weggelegd. Dit is ook wat er in de VS en Zwitserland in maart 2023 in de praktijk gebeurde. De FSB concludeert ook dat er een effectieve publieke achtervang voor liquiditeit in resolutie moet komen. Dit zou de achtervangfunctie van de overheid voor banken explicieter maken indien een bank voldoende solvabel is. In Europese context onderstreept dit het belang van het voltooien van de bankenunie.

[89] *FSB (2023a). 2023 Bank Failures, Preliminary lessons learnt for resolution.*
[90] *Pagina 18 van FSB (2023a). 2023 Bank Failures, Preliminary lessons learnt for resolution.*
[91] *Amamou R., Baumann, A., Chalamandaris, D., Parisi, L, en Torstensson P. (2020) Liquidity in resolution: estimating possible liquidity gaps for specific banks in resolution and in a systemic crisis. ECB Occasional Paper Series n.250.*

**Een andere les die de FSB trekt is dat het falen van banken die van tevoren niet als systeemrelevant werden gezien toch een gevaar kan zijn voor de financiële stabiliteit.** Zo waren de banken die in de VS omvielen voor Amerikaanse begrippen relatief kleine banken. Toch zorgden de problemen bij deze banken ook voor besmetting naar andere banken en het bredere systeem. Omdat niet werd verwacht dat bij het omvallen van deze banken kritieke functies of de financiële stabiliteit in gevaar zouden komen, hadden deze banken veelal geen plannen voor resolutie. Dat betekende dat deze banken geen plannen hoefden te maken om afwikkelbaar te zijn en ook maar beperkte verliesabsorptiecapaciteit (voor een eventuele *bail-in)* hoefden te hebben.[92] Nu toch blijkt dat het omvallen van deze banken grote gevolgen kan hebben, heeft dat mogelijk ook implicaties voor het resolutiemechanisme. Het ligt voor de hand om te kijken of de resolutiescope niet moet worden verbreed waardoor meer banken zich moeten voorbereiden op afwikkeling via resolutie en moeten voldoen aan de eisen die daarbij horen. Overigens is het verbreden van de resolutiescope in de EU al een langer lopende discussie.[93]

**Een constatering bij de acties van de autoriteiten in de VS is dat deposito's die niet worden verzekerd door het DGS uiteindelijk toch werden beschermd.** Dit lijkt zowel voort te komen uit een (politieke) wens om deposito's breder te beschermen om risico's voor huishoudens of bedrijven te beperken en daarmee de mogelijk negatieve effecten op de financiële stabiliteit en reële economie te beheersen. Een depositovlucht kan aanhouden zelfs als een bank in resolutie is genomen of (liquiditeits-)steun heeft ontvangen. Dit risico geldt met name voor banken met veel ongedekte deposito's, zoals bij SVB het geval was, en kan zelfs na het voltooien van het resolutieproces een bank in gevaar brengen. Het expliciet beschermen van ongedekte deposito's is echter niet in lijn met de principes achter resolutie: het werkt immers *moral hazard* in de hand. Voor het beschermen van deze deposito's wordt in het depositogarantiefonds (DGF) bovendien geen geld gereserveerd.

### Kader 4. Nederlandse ervaringen met de afwikkeling van banken

**Ook in Nederland zijn er in de afgelopen decennia verschillende banken omgevallen.** Zo zijn ABN AMRO (als Nederlands onderdeel van de Fortis groep), SNS Reaal, Icesave (als bijkantoor van een falende IJslandse bank) en DSB bank in de problemen gekomen in de (nasleep van de) financiële crisis van 2008. Dit was vóór de oprichting van het resolutiemechanisme, waardoor er maar beperkt sprake was van geharmoniseerde en gestandaardiseerde procedures voor de afwikkeling van banken. Om de financiële stabiliteit te beschermen en vanwege de kritieke functies van ABN AMRO en SNS Reaal zag de Nederlandse overheid zich genoodzaakt om (delen van) deze banken te nationaliseren. DSB bank en Icesave gingen in faillissement, waarbij het Nederlandse DGS ervoor zorgde dat alle deposanten tot €100.000 euro hun spaargeld terugkregen.

**Meer recent is de kleine Nederlandse bank Amsterdam Trade Bank (ATB) failliet verklaard.** Dit als gevolg van de sancties tegen Rusland die ATB raakten doordat zij een dochteronderneming van een Russische bank was. Door de opgelegde sancties tegen Rusland was de bedrijfsvoering van ATB ernstig verstoord. Ook in het geval van ATB is het

[92] *Dit staat los van dat deze banken in de VS specifiek aan minder strenge toezichteisen hoefden te voldoen.*
[93] *Deze discussie stond los van de onrust in de bankensector begin 2023, maar komt met name voort uit de problemen die sommige lidstaten ervaren met het afwikkelen van kleine en middelgrote banken in het Europese crisisraamwerk. In dit raamwerk zouden deze banken niet goed afwikkelbaar zijn omdat het faillisementsregime niet volstaat, maar de banken ook niet goed kunnen voldoen aan de eisen die worden gesteld aan de afwikkeling via resolutie. Begin 2023 heeft de Europese Commissie (2023b) daartoe een voorstel ingediend voor herziening van het Europese crisisraamwerk voor banken (CMDI). De onderhandelingen over dit voorstel lopen momenteel nog.*

DGS in werking gesteld en is er een uitkering gedaan waarmee alle deposanten tot €100.000 volledig zijn gecompenseerd.

**In Nederland zijn de ervaringen met afwikkeling in faillissement en de werking van het DGS over het algemeen positief.** In de gevallen waar het DGS in werking is getreden is het gelukt om tot een snelle uitkering te komen. Daarnaast is het uitwinningspercentage van de boedel van failliete banken in Nederland hoog. Dat in combinatie met het feit dat het DGS vooraan staat bij terugbetaling van crediteuren uit de boedel zorgt ervoor dat het Nederlandse DGS praktisch geen verlies heeft gemaakt op de recente uitkeringen. Ook andere crediteuren, zoals deposanten met ongedekte deposito's, hebben in veel gevallen hun geld terug gehad bij de faillissementen van DSB bank en ATB.

**Er is nog geen Nederlandse bank afgewikkeld via resolutie.** Ook in de rest van de eurozone zijn er maar enkele banken via resolutie afgewikkeld. Meest recente voorbeelden zijn de afwikkeling van de Kroatische en Sloveense dochterbanken van het Oostenrijkse Sberbank Europe. Ook deze banken faalden als gevolg van de sancties tegen Rusland.

**Anders dan de FSB zijn er ook deskundigen die meer fundamenteel twijfelen aan de effectiviteit van het resolutiemechanisme.** De wetenschappers Admati, Hellwig en Portes beargumenteren bijvoorbeeld dat de hervormingen na de financiële crisis van 2008, inclusief de invoering van het resolutiemechanisme, er niet toe hebben geleid dat TBTF-problematiek is opgelost.[94] Volgens deze experts zijn de problemen bij resolutie van grensoverschrijdende systeemrelevante banken onoplosbaar. Zo achten zij het onmogelijk om grensoverschrijdende kritieke processen in stand te houden, vergt het te veel capaciteit van de autoriteiten, en zijn er geen goede afspraken over liquiditeit in resolutie en geen duidelijke achtervang vanuit de overheid. De conclusie van deze wetenschappers is daarom dat grensoverschrijdende TBTF-banken eigenlijk niet moeten bestaan. Anderen wijzen erop dat er bij een bail-in van één of meerdere systeemrelevante banken nog steeds publiek geld nodig kan zijn.[95]

**Volgens deze wetenschappers zou de focus moeten liggen op het voorkomen dat deze TBTF-banken kunnen falen.** Met name door veel hogere kapitaaleisen op te leggen en toezichthouders veel eerder in te laten grijpen als het mis dreigt te gaan kan worden voorkomen dat een bank waarschijnlijk niet in een *FOLTF*-situatie terecht komt. Daarnaast is het juist voor landen met een relatief grote financiële sector – zoals Zwitserland – essentieel om TBTF-problematiek beheersbaar te maken als de conclusie is dat het resolutiemechanisme in de praktijk niet goed functioneert, zelfs als daar verregaande interventies voor nodig zijn.[96] Deze landen zouden maatregelen moeten nemen om banken kleiner en minder risicovol te maken, omdat voor hen de risico's voor de overheidsfinanciën veel groter zijn.

## 2.4 Conclusies en aandachtspunten voor de weerbaarheid van banken

**Er is op het gebied van regelgeving, toezicht en resolutie binnen de bankensector veel veranderd sinds de financiële crisis in 2008, wat de sector weerbaarder heeft gemaakt.** Sindsdien zijn er op internationaal en Europees niveau grote stappen gezet om de weerbaarheid

[94] *Admati, A., Hellwig, M. en Portes, R. (2023). Credit Suisse: Too big to manage, too big to resolve, or simply too big?. VoxEU column Financial Regulation and Banking.*
[95] *Avgouleas, E. & C. Goodhart (2015), Critical Reflections on Bank Bail-ins, Journal of Financial Regulation 1, 3–29.*
[96] *Brunetti, A. (2023). Big banks must become globally resolvable or significantly smaller, VoxEU column Financial Regulation and Banking.*

van individuele banken en het financiële systeem als geheel te versterken. Ook zijn Europese banken de financiële onrust van 2023 goed doorgekomen. Ondanks deze stappen blijven er echter risico's bestaan en de ervaring leert dat regelgeving nooit af is. Tegelijkertijd is het aandeel van NBFI in de financiële sector gegroeid, waarbij er een risico van verplaatsing van kwetsbaarheden is.

In bovenstaande analyse komen een viertal aandachtspunten met betrekking tot de weerbaarheid van banken naar voren:

1. **Inherente kwetsbaarheden binnen het bancaire systeem zijn ondanks additionele regelgeving sinds 2008 relevant.** Deze kwetsbaarheden zijn inherent aan het bedrijfsmodel van banken, het gebruik van hefboomfinanciering en de belangrijke rol van vertrouwen in het financiële systeem.
2. **Digitalisering kan als katalysator fungeren van deze kwetsbaarheden.** Sneller dan ooit kunnen depositohouders hun geld onttrekken bij banken. Ook speelt de snelle (des)informatievoorziening via sociale media een grote rol. Hierdoor kunnen liquiditeitsrisico's van banken sneller toenemen.
3. ***Too-big-to-fail*-problematiek en besmettingsgevaar zijn nog geen verleden tijd en kunnen aanleiding zijn voor overheidsingrijpen.** Gegeven de cruciale rol van banken en hun verwevenheid in het economische en financiële systeem kunnen overheden belang hebben om banken overeind te houden, met name als deze groot of systeemrelevant zijn. De additionele overheidsgaranties in de VS en Zwitserland als reactie op falende banken schaadt de haalbaarheid en geloofwaardigheid van het resolutieraamwerk voor systeembanken en het failliet kunnen gaan van niet-systeemrelevante banken. Dit kan banken aanzetten tot moral hazard gedrag.
4. **De complexiteit van regelgeving is fors toegenomen en kan op onderdelen toezicht en marktdiscipline in de weg zitten.** Terwijl de stabiliteit van het systeem is toegenomen door de hervormingen sinds de wereldwijde crisis van 2008, is de complexiteit van de regelgeving dat ook. Dat leidt tot zowel regeldruk als moeilijkheden om risico's te beoordelen en beheersen en marktdiscipline uit te oefenen. Ook kan complexiteit van regelgeving prikkels veroorzaken tot schaalvergroting en verschillen in toepassing (en daarmee arbitrage) binnen de EU.

**Deze aandachtspunten geven aanleiding voor het verkennen van beleidsopties om de weerbaarheid van banken te versterken.** In internationaal verband – bijvoorbeeld in het Bazels comité en de FSB – wordt nadrukkelijk onderzoek gedaan naar verdere aanscherping van wet- en regelgeving voor banken en een versterking van het toezicht. Mogelijk gaat dit leiden tot aanbevelingen voor beleid. Dit rapport beoogt van toegevoegde waarde te zijn door een verkenning naar beleidsopties vanuit het Nederlandse handelingsperspectief in de EU te bieden. Daarbij is het belangrijk om in gedachten te houden dat uniforme en consistente regels belangrijk zijn om tot een gemeenschappelijke bankenmarkt in Europa te komen en een ongelijk speelveld tussen Nederlandse en buitenlandse banken te voorkomen.

**Een belangrijke notie hierbij is dat het onmogelijk en onwenselijk is om risico's in de bankensector volledig weg te nemen.** Ondernemen in zijn algemeenheid en bancaire activiteiten in het bijzonder gaan gepaard met risico. Dat is ook inherent aan de functie en het bedrijfsmodel van banken, waarbij liquiditeits- en looptijdtransformatie plaatsvindt. Dit biedt grote voordelen voor burgers en bedrijven: hierdoor kunnen zij geld lenen, sparen, betalen en hun risico's beheersen. Additionele regelgeving om risico's compleet weg te nemen heeft consequenties voor het bedrijfsmodel van banken en economische groei. Wel kunnen risico's binnen het systeem anders verdeeld worden, bijvoorbeeld tussen de overheid en private partijen, om te voorkomen dat winsten bij private partijen neerslaan terwijl de overheid en burgers de risico's dragen. Deze

precaire balans bij banken tussen risicoreductie en het vervullen van economische functies dient dus altijd meegewogen te worden in beleidsdiscussies.

# 3. Beleidsopties & -richtingen

**In dit hoofdstuk worden beleidsopties geïntroduceerd.** Sectie 3.1 gaat in op de totstandkoming van de lijst met beleidsopties en de beschrijving van de effecten. Sectie 3.2 beschrijft de beleidsrichtingen, waarin verschillende beleidsopties worden geclusterd. De clustering bestaat uit een basisrichting (3.2.1), maatregelen die bijdragen aan de schokbestendigheid van banken (3.2.2), maatregelen die het herstel en de afwikkeling van banken verbeteren (3.2.3) en maatregelen die aangrijpen op de marktstructuur van de bankensector (3.2.4). De volledige lijst met geanalyseerde beleidsopties is te vinden in bijlage 1. De fichebundel in bijlage 2 bevat de uitwerking van individuele beleidsopties.

## 3.1 Selectie en beschrijving beleidsopties

**De beleidsopties die voor dit rapport zijn uitgewerkt komen onder meer voort uit het nationale en internationale debat over het versterken van de weerbaarheid van de bankensector**. Een deel van de beleidsopties bouwt voort op bestaande regelgeving. Een ander deel van de beleidsopties behelst meer fundamentele wijzigingen van het huidige raamwerk of de structuur van het financiële stelsel. Overigens blijkt uit de uitwerking van de beleidsopties in de fiches dat niet alle beleidsopties per saldo bijdragen aan de weerbaarheid van de bankensector. Beleidsopties waarvan wordt verwacht dat deze per saldo effectief kunnen bijdragen aan het aanpakken van de aandachtspunten uit de analyse in dit rapport, en waarvan het algehele beeld niet overwegend negatief of risicovol is, zijn opgenomen in een van de beleidsrichtingen (zie ook sectie 3.2).

**De beleidsopties zijn uitgewerkt in fiches waarin inzicht wordt gegeven in de verwachte effecten van de beleidsopties op verschillende aspecten.** Deze aspecten zijn: de financiële stabiliteit, de reële economie, het concurrentie- en verdienvermogen van banken, de publieke kosten en risico's en de haalbaarheid. In tabel 2 wordt beschreven wat precies wordt verstaan onder deze termen. Naast de genoemde effecten wordt ook de eventuele samenhang van beleidsmaatregelen met ander (bestaand) beleid of andere fiches beschreven.

Tabel 2. *Aspecten waarop de beleidsopties worden geanalyseerd*

| ASPECT | INHOUD |
|---|---|
| Financiële stabiliteit | De impact op de stabiliteit van de individuele banken en het financiële stelsel als geheel, specifiek op de solvabiliteit en liquiditeit van banken, vertrouwen in banken en de verwevenheid binnen het financiële systeem. |
| Economie | De impact op de relevante economische functies van banken, specifiek de mogelijkheden voor burgers en bedrijven om te sparen, te betalen, te lenen, en risico's te spreiden. Daarnaast de impact op de structurele economische groei, met name via het kanaal van de kosten van kredietverlening en kapitaalallocatie. |
| Concurrentie- en verdienvermogen | De impact op de efficiëntie en het concurrentie- en verdienvermogen van banken. |
| Publieke kosten en risico's | De impact op de publieke risico's en kosten. |
| Haalbaarheid | De mate waarin wordt ingeschat dat de beleidsoptie op korte of langere termijn implementeerbaar is binnen het nationale, Europese en |

| | |
|---|---|
| | internationale kader voor regulering van banken, marktordening en staatssteun. Daarnaast de praktische uitvoerbaarheid van de beleidsoptie. |

**Dit rapport geeft geen concluderend advies over de wenselijkheid van beleidsopties.** De keuze of een beleidsopties wenselijk is blijft uiteindelijk een zorgvuldige (politieke) afweging. Bij veel maatregelen is er sprake van afruil; het verwachte effect op de financiële stabiliteit kan bijvoorbeeld positief zijn, terwijl het verwachte effect op de economie negatief uitpakt. Wel geeft de volgende sectie (3.2) inzicht in de beleidsopties die beogen de aandachtspunten uit de analyse te adresseren door deze te clusteren in beleidsrichtingen.

**Een belangrijk aspect van de beleidsmaatregelen dat wordt behandeld in de fiches is het Nederlandse handelingsperspectief.** De regelgevende standaarden voor de financiële sector, en de bankensector specifiek, worden doorgaans (op hoofdlijnen) in internationaal verband overeengekomen.[97] Deze internationale standaarden worden vervolgens in Europees verband omgezet in wet- en regelgeving, die voor een deel daarna in Nederlandse wet- en regelgeving worden verwerkt. In nationale wet- en regelgeving mag hier vaak niet of beperkt van worden afgeweken. Regels in de EU en Nederland volgen dan ook in grote mate uit de internationale afspraken die hierover worden gemaakt. Voor veel beleidsmaatregelen is het dan ook niet mogelijk (en wenselijk) om ze eigenhandig te implementeren. In dat geval is het Nederlandse handelingsperspectief dat een volgend kabinet zich kan inzetten om een bepaalde beleidsoptie in de internationale en Europese besluitvorming te agenderen en daarbij steun te zoeken.

**Zelfs als een beleidsoptie opzichzelfstaand wenselijk wordt geacht en onder de nationale bevoegdheid valt, betekent dit niet dat het nationaal invoeren per definitie wenselijk is.** Allereerst kunnen nationale maatregelen het gelijke speelveld verstoren tussen banken uit verschillende landen. Dit kan concurrentievoordeel of -nadeel voor bepaalde banken veroorzaken. Dit gaat in tegen de Europese gedachte van de gemeenschappelijke markt en de bankenunie. Daarnaast kan dit economische efficiëntie in de weg staan doordat het de optimale allocatie van kapitaal en liquiditeit kan hinderen. Verder zijn beleidsopties vaak juist effectief als deze in internationaal of Europees worden ingevoerd om ook weglekeffecten te voorkomen. In tabel 3 staat welke beleidsopties onder de nationale bevoegdheid vallen.

Tabel 3. *Beleidsopties die onder de nationale bevoegdheid vallen*

| FICHE | BELEIDSOPTIE |
|---|---|
| 15. | Verbieden van uitgifte MREL aan non-EU beleggers |
| 17. | Verdubbelen doelomvang van het nationale depositogarantiefonds |
| 20. | Bankenbelasting progressief maken |
| 21. | Verhogen percentage minimumkapitaalregel |
| 22. | Oprichten publieke depositobank |
| 25. | Mededinging bankensector secundair mandaat van DNB maken |
| 28. | Scheiden nuts- en risicoactiviteiten banken |

## 3.2 Beleidsrichtingen

**In het licht van de geconstateerde aandachtspunten en onderzochte beleidsopties brengt dit rapport vier beleidsrichtingen in kaart.** Beleidsrichtingen bevatten beleidsopties

[97] *Voor banken is het Bazels comité en het Financial Stability Board (FSB) hier in grote mate leidend in.*

die een samenhang kennen. Hiermee wordt geprobeerd om handvatten mee te geven aan de lezer om de samenhang van beleidsopties te doorgronden. Daarbij is het niet zo dat maatregelen alleen gezamenlijk effect hebben; elke maatregel kan individueel ook bijdragen aan het doel van de beleidsrichting.

**Allereerst wordt een basisrichting gepresenteerd.** Deze basisrichting bevat maatregelen die aangrijpen bij de geïdentificeerde kwetsbaarheden en grotendeels verder bouwen op de bestaande Nederlandse inzet, maar wel duidelijk een stap extra zijn ten opzichte van de status quo. De basisrichting is een set aan maatregelen die kan worden gezien als een aanvulling op de huidige situatie en Nederlandse inzet op verschillende gebieden.

**Daarnaast worden drie beleidsrichtingen gepresenteerd die aanvullend zijn op deze basisrichting.** De beleidsopties in de aanvullende beleidsrichtingen dragen op een coherente en consistente manier bij aan een gemeenschappelijk doel dat aansluit bij de aandachtspunten uit de analyse in dit rapport. Dit betreft de volgende beleidsrichtingen:

- Beleidsrichting 1: Betere buffers
- Beleidsrichting 2: Versterking herstel en afwikkeling
- Beleidsrichting 3: Aandacht voor marktstructuur

**Niet alle uitgewerkte beleidsopties 1 zijn onderdeel van één van de beleidsrichtingen.** Beleidsopties hebben een plek gekregen in de beleidsrichtingen als deze aansluiten bij één of meerdere aandachtspunten uit de analyse in hoofdstuk 2 en bij het narratief en het doel van de beleidsrichting. Daarnaast moet het algehele beeld uit de analyse van het fiche niet overwegend negatief of risicovol zijn. Dat wil niet zeggen dat beleidsopties die wel zijn overgenomen op alle beoordelingscriteria positief scoren. Beleidsopties kennen voor- en nadelen en er kan sprake zijn van een afruil tussen verschillende aspecten.

**Een deel van de beleidsopties heeft meerdere varianten.** Hierbij is variant a de geanalyseerde hoofdvariant, terwijl variant b vaak een minder ingrijpende versie daarvan is. In het geval er een b-variant wordt genoemd staat deze ook in het betreffende fiche beschreven.

### 3.2.1 Basisrichting

**De basisrichting is een set met maatregelen die grotendeels in het verlengde liggen van de huidige Nederlandse inzet, maar wel duidelijk een stap extra zouden betekenen bij invoer.** Ten opzichte van de status quo zorgen deze maatregelen voor een versterking van de weerbaarheid van banken. Deze opties bouwen voort op het huidige raamwerk en problemen die in internationaal en Europees verband momenteel worden besproken, ook naar aanleiding van de financiële onrust in maart 2023. Implementatie van deze maatregelen is echter niet evident, bijvoorbeeld vanwege een gebrek aan politiek draagvlak in de EU. De basisrichting zal dus politieke inspanning vereisen om draagvlak te creëren in Europees verband.

Tabel 4. *Beleidsopties in de basisrichting*

| FICHE | BELEIDSOPTIE |
|---|---|
| 1. | Aanscherpen liquiditeitseisen (LCR) |
| 2b. | *Variant b:* Aanscherpen eisen voor hoge kwaliteit liquide activa (HQLA) |
| 4b. | *Variant b:* Bazelse standaarden getrouw implementeren |
| 5a. | *Variant a:* Kapitaaleisen voor hoge concentraties staatsobligaties invoeren |
| 7b. | *Variant b:* aangescherpte eisen voor AT1-kapitaal |
| 8b. | *Variant b*: Vergroot macroprudentiële buffers |
| 9b. | *Variant b:* Harmonisatie van buffers voor systeemrelevante banken |

| | |
|---|---|
| 15. | Verbieden van uitgifte MREL aan non-EU beleggers |
| 16. | Publieke garanties voor liquiditeit in resolutie |
| 19b. | *Variant b*: invoeren van een Europees depositogarantiestelsel (EDIS) |
| 24. | Verder ontwikkelen kapitaalmarktunie (CMU) |

**De basisrichting bevat beleidsopties die de inherente kwetsbaarheden van het bankbedrijfsmodel verder beperken.** De maatregelen in de basisrichting dragen bij aan een raamwerk dat rekening houdt met de dynamiek rondom vertrouwen en liquiditeit. Het aanscherpen van liquiditeitseisen maakt banken weerbaarder tegen liquiditeitsuitstroom in tijden van financiële onrust of volatiele marktontwikkelingen. Zoals ook in de analyse benoemd zijn liquiditeitsrisico's voor banken door de toegenomen digitalisering relevanter geworden.

**Een aantal maatregelen in de basisrichting draagt bij aan het versterken van de schokbestendigheid van banken en een gelijk speelveld tussen landen.** Dit versterkt de weerbaarheid van de Europese en ook mondiale bankensector. Ten eerste is implementatie van Bazelstandaarden zónder (permanente) uitzonderingen hiervoor nodig. In de EU zijn lidstaten recent nieuwe tijdelijke uitzonderingen overeengekomen in de Europese implementatie van Bazelstandaarden. Het is van belang voor het gelijke speelveld in de bankensector dat deze tijdelijke uitzonderingen niet permanent worden. Als de uitzonderingen niet permanent worden, zal het kapitaal van Europese banken enigszins toenemen. Dit vermindert de kwetsbaarheid van individuele banken en het financiële systeem als geheel. Ten tweede kan harmonisatie van macroprudentiële buffers verschillen in de schokbestendigheid van systeembanken in de EU tegengaan. Dit gebeurt in de basisrichting door verdere harmonisatie van criteria voor de identificatie van systeembanken (O-SIIs) en het vaststellen van buffers voor deze banken, inclusief het invoeren van een hogere leverage ratio buffer voor deze banken. Om de schokabsorptiecapaciteit te vergroten en procyclische effecten van schokken op de economie te verminderen, stelt de basisrichting voor dat elke EU-lidstaat een positief neutrale contracyclische buffer (CCyB) hanteert van minimaal 1% in een neutrale risico omgeving. Hierdoor wordt fragmentatie binnen de EU tegengegaan en het risico dat lidstaten te lage buffers vaststellen verminderd.

**Hervorming van AT1-kapitaal kan de complexiteit verminderen en de prikkelwerking versterken.** Een minder complexe en duidelijke vormgeving van AT1-kapitaal komt de begrijpelijkheid ten goede en helpt daarmee toezichthouders en marktparticipanten bij het uitoefenen van respectievelijk toezicht en marktdiscipline. Daarmee wordt AT1-kapitaal beter bruikbaar voordat een bank faalt. Tegelijk kan het de flexibiliteit van banken om kapitaal aan te trekken verminderen en hun financieringskosten mogelijk verhogen.

**Besmettingsgevaar in de EU wordt in de basisrichting geadresseerd door het compleet maken van de bankenunie en de kapitaalmarktunie.** Allereerst vermindert het invoeren van kapitaaleisen voor hoge concentraties van staatsobligaties op bankbalansen de verwevenheid tussen banken en (eigen) overheden. Daarnaast zorgt het ervoor dat banken met veel staatsobligaties meer kapitaal moeten aanhouden en vergroot het daarmee de schokbestendigheid van deze banken. Wel zorgt dit voor een daling van de aantrekkelijkheid van staatsobligaties, wat de relatieve prijs kan drukken en de kosten voor de staatschuld van landen kan verhogen. Ten tweede kunnen stappen richting een Europees depositogarantiestelsel (EDIS) bijdragen aan het verminderen van de afhankelijkheid tussen banken en (eigen) overheden. In de aangepaste variant op een EDIS gaan nationale depositogarantiefondsen elkaar ondersteunen als deze leeg raken door een uitbetaling. Dit draagt bij aan het vertrouwen van spaarders (en beperkt de kans op bank runs), aan het verminderen van afhankelijkheden tussen nationale banken en overheden en aan het reduceren van fragmentatie op de Europese spaarmarkt. Wel staat het Nederlandse DGS hierdoor enigszins bloot aan risico's in andere EU-landen. Ten slotte vergroot de voltooiing

van de kapitaalmarktunie de schokabsorptiecapaciteit en diversiteit van de financiële sector. Hiermee wordt de afhankelijkheid van banken verkleind en kan het aanbod van financiering voor de reële economie worden vergroot.

**Een gemeenschappelijke garantie vanuit de eurolanden kan de twijfel over voldoende liquiditeit voor banken na resolutie wegnemen.** Hiermee wordt resolutie als afwikkelingsroute verder versterkt, waardoor de kans dat de overheid moet ingrijpen om kritieke functies en de financiële stabiliteit te beschermen kleiner wordt. Dit maakt de publieke garanties voor de bankensector wel expliciet en gaat gepaard met risicodeling tussen lidstaten. Ook het verbieden van de uitgifte van MREL aan niet-Europese beleggers als niet met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld dat MREL kan worden afgeschreven in resolutie, draagt bij aan het versterken van resolutie als afwikkelingsroute. Dit zorgt er namelijk voor dat er meer zekerheid is over het kunnen toepassen van private verliesdeling (bail-in) in resolutie. Daarmee worden kritieke functies van banken in resolutie beter beschermd en wordt de kans dat sectorfondsen (DGF en SRF) of zelfs de overheid moeten bijdragen kleiner. Aan de andere kant wordt door deze maatregel de diversificatie van risico's beperkt; in de huidige situatie wordt bij een bail-in een deel van het verlies "geëxporteerd" naar niet-EU landen. Daarmee wordt de schade aan de Europese economie door het neerslaan van deze verliezen beperkt. Dit effect gaat deels verloren als MREL met name wordt uitgegeven aan EU-beleggers. Daarnaast verkleint het verbieden van uitgifte van MREL aan non-EU-beleggers de markt voor de uitgifte van MREL en zorgt daarmee mogelijk voor hogere kosten voor banken.

**Ondanks dat de basisrichting maatregelen bevat die als vervolgstappen in de ontwikkeling van het huidige raamwerk kunnen worden gezien, is het niet vanzelfsprekend dat deze maatregelen allemaal worden ingevoerd in Europees verband**. Behalve het verbieden van de uitgifte van MREL aan non-EU beleggers kunnen alle maatregelen alleen in Europees verband worden ingevoerd. Het zijn weliswaar grotendeels maatregelen die al langer op de agenda staan, maar het is nog niet gelukt om hierover tot overeenstemming te komen.

### 3.2.2 Beleidsrichting 1: betere buffers

**De beleidsrichting 'betere buffers' bevat beleidsopties die de inherente kwetsbaarheden en systeemrelevantie van banken verder adresseren door het versterken van de buffers die banken aanhouden en het beperken van risico's op bankbalansen.** Deze beleidsrichting grijpt aan op de inherente kwetsbaarheden van banken (aandachtspunt 1), die deels worden versterkt door digitalisering (aandachtspunt 2) en daarnaast op de resterende TBTF-risico's (aandachtspunt 3). Dit vergroot de bescherming van banken en de functies die ze uitoefenen. Sommige maatregelen verminderen ook complexiteit en fragmentatie van regelgeving, die op onderdelen marktdiscipline en toezicht moeilijker maakt en een prikkel tot schaalvergroting creëert (aandachtspunt 4).

Tabel 5. *Beleidsopties in beleidsrichting 1: betere buffers*

| FICHE | BELEIDSOPTIE |
|---|---|
| 2a. | *Variant a:* Aanscherpen eisen voor High Quality Liquid Activa (HQLA) |
| 3b. | *Variant b:* De minimum leverage ratio verhogen |
| 4a. | *Variant a:* Bazelse standaarden getrouw implementeren |
| 7a. | *Variant a:* Afschaffen AT1-kapitaal |
| 8a. | *Variant a:* Vergroot macroprudentiële buffers |
| 9a. | *Variant a:* Harmonisatie van buffers voor systeemrelevante banken |

**De beleidsmaatregelen zijn aanpassingen van het prudentiële toezichtraamwerk die veelal leiden tot betere en hogere buffers.** Het zijn allereerst maatregelen die kapitaal- en liquiditeitseisen verbeteren in vormgeving, kwaliteit en kwantiteit. Het voorkomen van de kans op ongerealiseerde verliezen bij het liquideren van activa door aanpassingen in eisen voor waardering van activa op marktwaarde[98] en het verbeteren van de solvabiliteit van banken via diverse minimum kapitaalseisen draagt bij aan de vermindering van inherente kwetsbaarheden. Het gaat bij zulke minimumeisen om de eisen waar een bank te allen tijde aan moet voldoen. Daarnaast geeft de aanwezigheid van voldoende extra kapitaal vertrouwen en mogelijkheden om verliezen op te vangen en vermindert daarmee het risico op bankfalen en eventueel overheidsingrijpen. Volledige implementatie van de Bazelse standaarden kan ook een verhogend effect op kapitaaleisen hebben, vanwege het schrappen van specifieke uitzonderingen, zoals de Europese verlaging van risicogewichten voor MKB-leningen. Een hogere leverage ratio kan ook bijdragen aan versimpeling, doordat de afhankelijk afneemt van interne modellen, waarbij risico's of onzekerheden op de lange termijn mogelijk onderschat worden.[99] Het afschaffen van verschillende kapitaalinstrumenten, waaronder AT1-kapitaal met soms een ondoorzichtige vormgeving en suboptimale gedragsprikkels, kan zowel regeldruk verminderen als risicobeheersing bevorderen, wat toezicht en marktdiscipline versterkt.[100] Zo leidt dit tot een vereenvoudiging van het kapitaalraamwerk.

**Deze beleidsrichting bevat naast verbetering van minimumeisen een hervorming van macroprudentiële buffers.** Dit zou de weerbaarheid en capaciteit van de bankensector om schokken op te vangen kunnen vergroten, dankzij de flexibiliteit van kapitaalbuffers In tegenstelling tot minimumeisen kan op macrobuffers tijdelijk worden ingeteerd en kunnen sommige macrobuffers na een schok worden vrijgegeven.[101] De positieve effecten van het kunnen gebruiken van macrobuffers worden versterkt door deze beleidsopties, die beschikbare buffers verhogen. Ook heeft macroprudentieel beleid oog voor TBTF-risico's. Juist systeemrelevante banken moeten immers meer kapitaal aanhouden. Harmonisatie van het macroprudentiële raamwerk in de EU kan zorgen voor meer schokbestendigheid van de Europese bankensector en tevens zorgen voor een gelijker speelveld tussen lidstaten. Het draagt ook bij aan een afname van fragmentatie van regelgeving in de EU.

**Over het effect van hogere kapitaaleisen en -buffers op de economische dynamiek bestaat theoretisch noch empirisch uitsluitsel – wel is duidelijk dat zij financiële stabiliteit bevorderen en de huidige kapitaalratio's van banken aan de onderkant optimale spectrum zitten.** Door meer kapitaal aan te houden kunnen banken beter financiële schokken opvangen en de economie stabiliseren. Dit bevordert de financiële stabiliteit en verkleint daarmee de kans op publieke kosten. Over de kosten van hogere buffers is echter geen eenduidig uitsluitsel te geven. Volgens het theoretische Modigliani-Miller-effect zou het aanhouden van meer eigen vermogen niet moeten leiden tot additionele kosten in een perfecte werkende markt.[102] De markt is echter niet perfect, o.a. door verschillen in de fiscale behandelingen van eigen en vreemd vermogen en impliciete garanties voor TBTF-banken. Er zijn studies die laten zien dat kosten voor banken in de praktijk daarom wel kunnen toenemen bij het aanhouden van meer kapitaal.[103] Een

[98] *In Europa zijn de eisen t.a.v. waardering van activa op markt- of boekwaarde overigens niet hetzelfde als in de VS, waardoor Europese banken in 2023 in mindere mate blootstonden aan ongerealiseerde verliezen dan Amerikaanse banken zoals SVB.*

[99] *Dit versterkt het effect van de Bazel 3.5 implementatie waarmee het gebruik van interne modellen wordt beperkt. Interne modellen worden in deze beleidsrichting niet volledig afgeschaft, en kunnen relevant zijn waar er significante verschillen in risico's bestaan vergeleken met het de standaardbenadering.*

[100] *Coco is een afkorting van contingent convertible: een lening aan een bank die kan worden omgezet in aandelen van die bank, als deze bank in de problemen komt.*

[101] *Het microprudentiële raamwerk heeft procyclische elementen en is bedoeld om losstaande risico's voor individuele banken te adresseren. Daarentegen is het macroprudentieel beleid bedoeld om procycliciteit tegen te gaan. Ook kijkt het naar het hele systeem en de interacties daarin, contra-cyclisch, vooruitkijkend en met oog voor TBTF-risico's.*

[102] *Modigliani, F. en M.H. Miller (1958) The cost of capital, corporation finance and the theory of investment. The American Economic Review, 48(3), 261–297.*

[103] *Zie special feature IV in ECB (2011), Kashyap, A.K., Stein, J.C. en Hanson, S. (2010)*

toename van kapitaalratio's met 1%-punt zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een verandering van gemiddelde financieringskosten voor banken tussen de -0,05 en +0,15%-punt.[104] Zelfs als een toename van kapitaaleisen leidt tot hogere financieringskosten gaat dit niet noodzakelijkerwijs samen met hogere kosten voor kredietverlening en een negatief effect op de economie. Goed gekapitaliseerde banken kunnen namelijk beter in staat zijn om kredietverlening op peil te houden in laagconjunctuur. Een recente overzichtsstudie van het Bazels comité wijst op optimale gewogen kapitaalratio's tussen de 10 en 25%, een hoger optimum dan het Bazels comité had ingeschat voorafgaand aan de Bazel III hervormingen.[105] Huidige gewogen kapitaalratio's zitten aan de onderkant van dit spectrum. Ook andere studies laten zien dat optimale minimum kapitaalratio's substantieel hoger zijn dan momenteel gebruikelijk is bij banken, wat zou impliceren dat er ruimte is voor meer kapitaal zoals deze beleidsoptie behelst.[106]

**Complementaire regelgeving voor NBFI is een randvoorwaarde voor het beoogde effect van hogere prudentiële minimumeisen en buffers op de financiële stabiliteit om waterbedeffecten te voorkomen.** Het verhogen van kapitaaleisen kan leiden tot een verschuiving van financiële intermediatie van banken naar NBFI, zoals pensioenfondsen, verzekeraars en investerings- en/of hedgefondsen.[107] Hoewel dit deels een gewenste ontwikkeling is, omdat NBFI bijvoorbeeld veelal minder gebruik maken van hefboomfinanciering en dus minder systeemrisico's veroorzaken, kan dit er wel voor zorgen dat risicovolle activiteiten verschuiven naar NBFI. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van data over NBFI in vergelijking met banken is er minder zicht op specifieke risico's bij NBFI. Voor de effectiviteit van hogere kapitaaleisen is complementair beleid voor NBFI dan ook noodzakelijk, zoals de verdere ontwikkeling van de kapitaalmarktunie en adequate regulering van risico's voor NBFI, zoals wordt genoemd in de basisrichting.

**De maatregelen onder deze beleidsrichting bevorderen de schokbestendigheid van banken en beperken de risico's.** Hierdoor zullen risico's bij banken minder snel materialiseren en zullen financiële tegenslagen ook minder snel resulteren in het falen van banken. Hierdoor is er minder noodzaak voor grootschalige aanpassingen in het raamwerk voor afwikkeling bovenop de basisrichting.

**Maatregelen uit deze beleidsrichting vragen om een internationale en Europese inzet, omdat ze niet nationaal geïmplementeerd kunnen worden.** Europese implementatie draagt bij aan het behoud van een gelijk speelveld en beperkt risico's op een Europees niveau. Dit beperkt ook de blootstelling van Nederlandse banken aan risico's in andere lidstaten. Dit vraagt om een lange adem en richting voor de Nederlandse inzet, in de wetenschap dat er weerstand zal zijn en er soms verwatering zal optreden. Het vraagt om het zoeken van medestanders met een vergelijkbare visie op de toekomst van regulering van en toezicht op de financiële sector.

### 3.2.3 Beleidsrichting 2: versterken herstel en afwikkeling

**Beleidsrichting 2 is gericht op het verbeteren van de mogelijkheden tot herstel of een ordentelijke afwikkeling van een bank, conform de uitgangspunten van het resolutieraamwerk**. Daarmee beogen de maatregelen de negatieve gevolgen van bankfalen te voorkomen (aandachtspunt 3). De beleidsrichting bevat maatregelen die private verliesdeling (bail-in) versterken en verduidelijken, banken in de problemen verbieden om kapitaal uit te keren en die de vuurkracht van het door de banken gefinancierde DGS versterken.

[104] *Basel Committee on Banking Supervision (2019), The costs and benefits of bank capital – a review of the literature, Working Paper 37.*
[105] *Zie voetnoot 104*
[106] *Zie bijvoorbeeld: Miles, D., Yang, J., & Marcheggiano, G. (2013) en Barth, J. R., & Miller, S. M. (2018).*
[107] *Kramer, B., Hendriks, B., Katz, M. en Soederhuizen, B. (2022) Heeft de contracyclische kapitaalbuffer een effect op de kredietverlening?*

Tabel 6. *Beleidsopties in beleidsrichting 2: versterken herstel en afwikkeling*

| FICHE | BELEIDSOPTIE |
|---|---|
| 10. | Mogelijkheid voor systeembrede beperkingen op dividenduitkeringen en inkoop van eigen aandelen |
| 13. | Invoeren van een MREL-vloer |
| 14. | Vereisen achterstelling voor de gehele MREL-buffer |
| 19a. | *Variant a:* Invoeren van een Europees depositogarantiestelsel (EDIS) |

**De introductie van bindende, systeembrede mogelijkheden om restricties op dividenduitkeringen en inkoop van eigen aandelen op te leggen, geeft toezichthouders de mogelijkheid om in crisissituaties te zorgen dat banken geen kapitaal uitkeren.** Dit kan bijdragen aan de versterking van de kapitaalpositie van instellingen ten tijde van een (naderende) economische crisis, zodat verliezen beter opgevangen kunnen worden. Als individuele banken acties ondernemen om hun kapitaalpositie te versterken, bijvoorbeeld door geen dividend meer uit te keren of nieuw kapitaal aan te trekken, wordt dit door beleggers soms opgevat als een mogelijk teken dat de bank in moeilijkheden verkeert. Banken zijn daarom huiverig om op individuele basis dit soort maatregelen te nemen. Systeembrede restricties kunnen helpen om deze stigmaeffecten en collectieve-actie-problemen tegen te gaan. Systeembrede restricties zorgen wel voor meer onzekerheid voor beleggers, waardoor mogelijk financieringskosten van banken toenemen. Ook kan het de toegang tot kapitaalmarkten negatief beïnvloeden voor de betreffende banken ten opzichte van buitenlandse banken en andere financiële instellingen aan wie een dergelijke beperking niet opgelegd kan worden. Tot slot maakt een systeembrede maatregel geen onderscheid tussen sterke en zwakke banken wat concurrentievermogen en speelveld kan aantasten.

**De twee maatregelen die aangrijpen op MREL versterken verliesabsorptiebuffers waarop een bail-in kan worden toegepast in resolutie.** Dit zorgt ervoor dat er meer zekerheid is over het kunnen toepassen van private verliesdeling (bail-in) in resolutie. Daarmee vergroten deze maatregelen de kans dat kritieke functies in resolutie kunnen worden beschermd en wordt de kans kleiner dat sectorfondsen (DGF en SRF) of zelfs de overheid moeten bijdragen. Daarnaast kan een versterking van de verliesabsorptiebuffers bijdragen aan meer marktdiscipline doordat dit verduidelijkt welke crediteuren in het geval van bankfalen verlies moeten nemen. Het versterken van de verliesabsorptiebuffers is echter niet kosteloos**.** De instrumenten die in aanmerking komen voor MREL zijn duurder voor banken om zich mee te financieren dan veel andere vormen van financiering, zoals deposito's. Voor de uitgifte van bepaalde MREL-instrumenten geldt dat hiervoor toegang tot specifieke kapitaalmarkten nodig is die voor middelgrote en kleinere banken beperkter is dan voor grote banken. Daardoor kan de uitgifte van specifieke MREL-instrumenten voor deze banken duurder of niet haalbaar zijn. Dit kan de diversiteit en concurrentie in het bankenlandschap juist verminderen.

**De oprichting van een EDIS leidt tot meer vuurkracht voor het DGS door samenvoeging van de nationale DGS'en van EU-lidstaten.** Aanvullend op de basisvariant wordt in deze beleidsrichting gekozen voor een EDIS waarbij nationale depositogarantiefondsen worden samengevoegd in een EDIS en waarbij een bepaalde mate van risicodeling tussen nationale bankensectoren tot stand komt. Daarmee staan banken enigszins bloot aan risico's bij andere banken in de eurozone. Hiermee wordt de afhankelijkheid tussen overheden en hun nationale bankensectoren verder verkleind. Aan de andere kant kan risicodeling moral hazard-gedrag bij lidstaten versterken doordat het de prikkel om problemen nationaal op te lossen beperkt.

**De haalbaarheid van de maatregelen die zijn opgenomen in beleidsrichting 2 lijkt op korte termijn beperkt.** Voor alle maatregelen is er overeenstemming op Europees niveau nodig.

Daarbij lijkt er in de EU weinig draagvlak voor een versterking van MREL. Ook een volwaardig EDIS lijkt op korte termijn niet haalbaar. Er is hier veel weerstand tegen in verschillende lidstaten. Met name de risicodeling tussen (bankensectoren van) lidstaten ligt gevoelig. Ook hebben veel lidstaten voorwaarden verbonden aan de invoering van een EDIS. Zo heeft Nederland in het verleden de invoering van een risicoweging voor staatsobligaties op bankbalansen (RTSE) als voorwaarde voor de invoering van een EDIS gesteld.

**Invoering van deze maatregelen vraagt dus om een lange adem**. Nederland zou daartoe consequent en langdurig moeten inzetten op het agenderen van maatregelen in internationale en Europese context en het zoeken naar medestanders met een vergelijkbare visie op de toekomst van regulering en toezicht op de financiële sector.

### 3.2.4 Beleidsrichting 3: aandacht voor marktstructuur

**Beleidsrichting 3 bevat maatregelen die gericht zijn op het stimuleren van concurrentie en diversiteit in de financiële sector.** Deze maatregelen hebben als doel de resterende TBTF-problematiek en besmettingsgevaar (aandachtspunt 3) te verminderen. Naast maatregelen die risico's verlagen door de buffers van banken te verhogen (beleidsrichting 1) of maatregelen die resolutie van systeembanken beter waarborgen (beleidsrichting 2), kan de afhankelijkheid van banken ook worden geadresseerd door concurrentie en diversiteit in de financiële sector te faciliteren, zowel binnen als buiten de bankensector. Dit zorgt niet dat bestaande banken per definitie weerbaarder worden, maar draagt wel bij aan het beschermen van de functies die de bankensector vervult. De maatregelen onder deze beleidsrichting worden weergegeven in onderstaande tabel. Dit is in aanvulling op de basisrichting. Ook sommige maatregelen uit beleidsrichting 1 kunnen ondersteunend, zoals hieronder toegelicht.

Tabel 7. *Beleidsopties in beleidsrichting 3: aandacht voor marktstructuur*

| FICHE | BELEIDSOPTIE |
|---|---|
| 23. | Digitaal centralebankgeld als spaarmiddel |
| 24. | Mededinging bankensector secundair mandaat van DNB maken |
| 25. | Toets op stabiliteits- en afwikkelingsrisico's bij consolidatie |

**TBTF-problematiek en besmettingsgevaar kunnen worden aangepakt door in te zetten op meer concurrentie en diversiteit in de bankensector.** De beleidsopties in deze beleidsrichting bevatten stappen om concurrentie en diversiteit in de Europese bankensector te faciliteren, door in te zetten op een publiek alternatief voor functies van banken, of meer aandacht voor mededinging te hebben.

**Vergroting van concurrentie en diversiteit kan economische groei en weerbaarheid bevorderen, mits goed gekaderd.** In sectie 1.3 is gewezen op een gebrek aan diversiteit in de bedrijfsmodellen van Nederlandse banken. Concurrentie tussen banken onderling en met NBFI kan bijdragen aan een betere dynamiek op de financiële markten, namelijk door innovatie en het verdwijnen van de minder goed functionerende instellingen. Dit kan de weerbaarheid en toekomstbestendigheid van het financiële systeem bevorderen, en bijdragen aan economische groei. Meer diversiteit in financiële dienstverlening kan de sector als geheel minder gevoelig maken voor schokken.[108] Ook verbreedt dit het financieringsaanbod richtingen ondernemingen.[109] Een voorwaarde voor deze diepere markt is dat er geen concurrentie plaatsvindt die winsten op een onhoudbare manier verlagen of risico's afwentelen op de overheid of andere banken, bijvoorbeeld via het DGS. Ook is het belangrijk dat een gelijk speelveld wordt gewaarborgd, niet

[108] *Sanders, M. en Zhang, L. (2018) Diversiteit in de financiële sector is van groot belang. ESB.*
[109] *In het IBO Bedrijfsfinanciering wordt hier nader onderzoek naar gedaan. Dit IBO verschijnt naar verwachting medio 2024.*

alleen tussen banken onderling, maar ook tussen banken en NBFI. Daartoe is het cruciaal om financiële stabiliteitsrisico's bij NBFI te mitigeren en te bekijken op welke andere vlakken er sprake is van een ongelijk speelveld.

**Allereerst is het verder ontwikkelen van de kapitaalmarktunie juist van belang bij beleid met aandacht voor marktstructuur.** Een gezonde en goed gereguleerde Europese kapitaalmarktunie zorgt voor diversiteit in het financieringsaanbod en grotere mogelijkheden voor banken om te diversifiëren qua dienstverlening. Dit is onderdeel van de basisrichting en de maatregelen uit deze beleidsrichting zijn hier nadrukkelijk een aanvulling.

**Verder kan een secundair mededingingsmandaat voor DNB indirect bijdragen aan het bevorderen van concurrentie**. DNB zal hierdoor haar taken uit moeten voeren mede met het oog op gezonde concurrentie in de sector, en mededinging mee moeten nemen in de vormgeving van het beleid, voor zover dit bijdraagt aan of niet ten koste gaat van de primaire doelstellingen. De rol en bevoegdheden van de ACM blijven hetzelfde. Het secundaire mandaat voor DNB kan helpen om concurrentie en diversiteit een grotere plek te geven bij toekomstige beleidsafwegingen, binnen het hogere doel van de financiële stabiliteit van onder toezicht staande instellingen en van het systeem als geheel en binnen de ruimte die DNB heeft in internationale gremia en toezicht. Zo heeft de Britse Prudential Regulation Authority (PRA) mede vanuit dit secundaire mandaat een sterk maar simpeler prudentieel regime opgezet voor kleinere banken.[110] Tegelijkertijd is de ruimte voor DNB om hier eigenstandig te opereren beperkt. Het is immers onderdeel van het SSM, waar de ECB de sturende rol heeft, en in de EU worden internationale standaarden door de wetgever geïmplementeerd. Bovendien kan een secundair mandaat ook leiden tot meer complexiteit bij keuzes in beleid en toezicht. Dan zou voorkomen moeten worden dat dit negatieve invloed heeft op prudentieel terrein en zou leiden tot onduidelijkheden in relatie tot bevoegdheden van de bestaande nationale en Europese concurrentie- en mededingingsautoriteiten.[111]

**Daarbij zijn er maatregelen die risico's van systeemrelevantie kunnen adresseren en een gelijker speelveld tussen grotere en kleinere banken kunnen bevorderen.** In een gezonde Europese markt is groei door consolidatie niet van tevoren per definitie goed of slecht: het kan zowel voor minder afhankelijkheid van lokale economieën als voor meer systeemrisico's zorgen. In bepaalde gevallen kunnen grensoverschrijdende overnames de stabiliteit van de Europese bankensector vergroten doordat ze bij kunnen dragen aan de winstgevendheid en de diversificatie van banken. Door toezichthouders de mogelijkheid te geven om bij een overname de gevolgen voor de financiële stabiliteit en afwikkelbaarheid van een bank expliciet mee te nemen in de beoordeling van een aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar, kan ongewenste toename van systeemrisico's kan worden beperkt.

**Bovendien zijn er publieke alternatieven denkbaar om de concurrentie met banken te stimuleren.** De beleidsoptie om het voor burgers mogelijk te maken om te betalen en ook te sparen via een rekening bij de centrale bank biedt een publiek alternatief voor diensten bij commerciële banken. Hiermee kan de maatschappelijke afhankelijkheid van de kritieke functies van banken worden verminderd. Daarnaast prikkelt dit commerciële banken om hun verdienmodellen aan te passen en voorbereid te zijn op het risico van deposito uitstroom. Deze optie – die mede vanwege de mogelijkheid tot sparen significant verschilt van huidige beleidsvoorstellen met betrekking tot de digitale euro – kan daarmee als een disciplinerend mechanisme voor commerciële banken werken. Het zou hen kunnen aanmoedigen om concurrerender en innovatiever te opereren om klanten te behouden, door als intermediair nieuwe diensten aan te bieden die aan de digitale portemonnee gekoppeld zijn. De impact op de financiële

[110] *Zie o.m. Bank of England (z.d.) en Bank of England (2022).*
[111] *Ferran, E. (2023). International Competitiveness and Financial Regulators' Mandates: Coming Around Again in the UK, Journal of Financial Regulation, Volume 9, Issue 1.*

stabiliteit is echter in potentie groot. Door invoering van de mogelijkheid om te sparen bij de centrale bank zal de zekerheid van deposito's als stabiele en goedkope vorm van financiering voor commerciële banken afnemen. Dit kan de winstgevendheid en weerbaarheid van banken aantasten. In tijden van stress kan een publiek alternatief voor sparen en betalen de instabiliteit in de bankensector bovendien vergroten. Bij invoering van een spaarmogelijkheid via digitaal centralebankgeld zal goed moeten worden nagedacht over mogelijke veiligheidsmechanismes.

**Ook voor een deel van de maatregelen uit deze beleidsrichting is een internationale en Europese inzet nodig.** Alleen het invoeren van een secundair concurrentiemandaat voor DNB kan nationaal worden ingevoerd. Desondanks zijn de EU-kaders voor deze maatregel ook relevant en moet ook daarbij een breder Europees perspectief in acht worden genomen.

**Ten slotte kan versimpeling van regelgeving het gelijke speelveld bevorderen en uitvoeringskosten beperken en zodoende bijdrage aan een concurrerende en diverse sector.** Bij deze versimpeling van regelgeving gaat om elementen uit het prudentiële kader, zoals al besproken in beleidsrichting 'betere buffers'. Afschaffing van AT1 kapitaal zou het kapitaalraamwerk vereenvoudigen, mede ten gunste van de concurrentiepositie van kleine en middelgrote banken. Het harmoniseren en versterken van macroprudentiële buffers voor systeemrelevante banken in de EU (fiche 6) en het macroprudentiële raamwerk in brede zin vermindert fragmentatie van de Europese markt. Daarnaast is het te overwegen om het Bazels comité, de Europese Commissie en EBA te vragen een analyse te doen waar versimpeling mogelijk is zonder dat dit versoepeling behelst. Bijvoorbeeld geïnspireerd door het bovengenoemde Britse voorbeeld. Een Europese analyse zou kunnen zien op de CRR en CRD en de hierop gebaseerde technische standaarden, inclusief mogelijkheden tot het verder beperken van nationale opties en discreties, en op interactie tussen prudentiële eisen uit de CRR en CRD enerzijds en MREL eisen anderzijds. Dit met het oog op het verminderen van fragmentatie in de interne markt en het verlichten van regeldruk.

# Literatuurlijst


| GERAADPLEEGDE LITERATUUR |
| --- |
| Admati, A., Hellwig, M. en Portes, R. (2023). Credit Suisse: Too big to manage, too big to resolve, or simply too big? *VoxEU column Financial Regulation and Banking.* 8 mei 2023 |
| Algemene Rekenkamer (z.d.) Kredietcrisis. Geraadpleegd december 2023 *https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/kredietcrisis* |
| Amamou R., Baumann, A., Chalamandaris, D., Parisi, L, en Torstensson P. (2020) Liquidity in resolution: estimating possible liquidity gaps for specific banks in resolution and in a systemic crisis. *ECB Occasional Paper Series n.250.* November 2020 |
| Armstad, M. (2023). Adress by Marlene Amstad, Chair of FINMA's Board of Directors. FINMA; Bern, 5 april. *https://www.finma.ch/en/~/media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/finma-publikationen/referate-und-artikel/20230405-ref-amme-mediengespraech.pdf?sc_lang=en&hash=6CA8BA323AE81D0DB0FE655528BFE632* |
| Avgouleas, E. en Goodhart, C. (2015), Critical Reflections on Bank Bail-in. *Journal of Financial Regulation 1, 3–29.* |
| Bank of England (z.d.). Strong and Simple. Geraadpleegd december 2023. *https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/strong-and-simple* |
| Bank of England (2022). The Strong and Simple Framework: a definition of a Simpler-regime Firm. *Consultation Paper 5/22*. Bank of England. Londen, april 2022. |
| Barth, J. R. en Miller, S. M. (2018). Benefits and costs of a higher bank "leverage ratio". *Journal of Financial Stability, 38,* 37-52. |
| Basel Committee on Banking Supervision (2019), The costs and benefits of bank capital – a review of the literature*. Working Paper 37*. Bazel, juni 20219 |
| Basel Committee on Banking Supervision (2022). Evaluation of the impact and efficacy of the Basel III reforms. BIS. Bazel, december 2022 |
| Basel Committee on Banking Supervision (2023a). Buffer usability and cyclicality in the Basel framework. BIS. Bazel, oktober 2022 |
| Basel Committee on Banking Supervision (2023b). Report on the 2023 banking turmoil. BIS. Bazel, oktober 2023 |
| BIS (2023). RCAP Jurisdictional assessments: regulatory implementation consistency, geupdate 13 december 2023 |
| BIS (z.d.) Data portal. Geraadpleegd januari 2024. *https://data.bis.org/* |
| Brunetti, A. (2023). Big banks must become globally resolvable or significantly smaller. V*oxEU column Financial Regulation and Banking.* 1 mei 2023 |
| Cookson, J.A., Fox, C., Gil-Bazo, J., Imbet, J.F. en Schiller C. (2023). Social Media as a Bank Run Catalyst. *Université Paris-Dauphine Research Paper No. 4422754.* |
| CPB (2023). Risicorapportage financiële markten 2023. Centraal Planbureau Den Haag |
| Dell'Ariccia, G., Ferreira, C., Jenkinson, N., Laeven, L., Martin, A., Minoiu, C., en Popov, A. (2018). Managing the sovereign-bank nexus. *Working Paper Series 2177*, European Central Bank |
| DNB (2022a). Overzicht Financiële Stabiliteit, najaar 2022. DNB, Amsterdam |
| DNB (2022b). Cyber risks also relevant to financial stability. *DNBulletin, 8 juni 2022*. DNB, Amsterdam |

DNB (2023a). Stresstesten tonen weerbaarheid Europese banken, Nieuwsbericht toezicht, 28 juli 2023.

DNB (2023b), Overzicht financiële stabiliteit, najaar 2023. DNB, Amsterdam

DNB (2023c). Van reflex naar reflectie, Nieuwsbericht Toezicht. 30 januari 2023.

DNB (2023d). Weerbare banken hebben ruimte voor stevige impuls aan ambities, Persbericht. 28 november 2023.

DNB (2023e). DNB verhoogt de contracyclische kapitaalbuffer (CCyB) van 1,0% naar 2,0%, Nieuwsbericht Toezicht. 31 mei 2023.

DNB (2023f). Banken in beweging, Kansen en uitdagingen in tijden van hogere rente, digitalisering en verduurzaming. DNB studie. DNB, Amsterdam.

Dubovik, A., Van Solinge, F. en Van der Wiel, K. (2019). MKB-financiering in Europees Perspectief. *CPB Policy Brief,* juni 2019. Centraal Planbureau, Den Haag.

Duffy, D. (2023). Resilience redux in the US Treasury market, Federal Reserve Bank of Kansas City.

EBA (2020) Report on calibration of OSII buffer rates. EBA/Rep/2020/38. 22 december 2020

EBA (2023a). Risk Dashboard, data as of Q2/2023.

EBA (2023b). Risk Dashboard, data as of Q3/2023.

EBA (2023c). EBA Report on Liquidity Measures under Article 509(1) of the CRR. EBA/Rep/2023/04. 13 januari 2023

ECB (2011). Financial Stability Review, December 2011. ECB, Frankfurt

ECB (2022). ECB response to the call for advice of the European Commission on the macroprudential review. ECB, Frankfurt, maart 2022

ECB (2023a). ECB Banking Supervision: SSM supervisory priorities for 2024-2026. Geraadpleegd December 2023. *https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/priorities/html/index.en.html*

ECB (2023b). Financial Stability Review, November 2023. ECB, Frankfurt

ECB (2023c). Financial Stability Review, May 2023. ECB, Frankfurt

ECB/ESRB Project Team (2023). Towards macroprudential frameworks for managing climate risk. December 2023.

ESRB (2021a). EU Non-bank Financial Intermediation Risk Monitor 2021, NBFI-risk monitor no. 6, augustus 2021

ESRB (2021b). Report of the Analytical Task Force on the overlap between capital buffers and minimum requirements. December 2021

ESRB (2022). Review of the EU Macroprudential Framework for the Banking Sector - Response to the call for advice. Maart 2022

ESRB (2023). ESRB risk dashboard (Issue 45). 14 september 2023

ESRB Advisory Scientific Committee (2014). Is Europe Overbanked? Report No. 4/June 2014, p. 42.

Europese Commissie (2023a). Latest updates on the banking package, 14 december 2023

Europese Commissie (2023b). Banking Union: Commission proposes reform of bank crisis management and deposit insurance framework. *Press Release,* 18 april 2023. Brussels

Federal Reserve (2023). Review of the Federal Reserve's Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank, 28 april 2023

Ferran, E. (2023). International Competitiveness and Financial Regulators' Mandates: Coming Around Again in the UK. *Journal of Financial Regulation, Volume* 9, Issue 1, 30–54.

FSB (2011). Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions. 4 november 2011

FSB (2023a). FSB Work Programme for 2023. 30 maart 2023

FSB (2023b). 2023 Bank Failures, Preliminary lessons learnt for resolution. 10 oktober 2023.

Furceri, D., & Mourougane, A. (2012). The effect of financial crises on potential output: New empirical evidence from OECD countries. Journal of Macroeconomics, 34(3), 822-832.

Gilbert, N., Klaver, I, en Sleijpen, O. (2023*)* Snelheid en heterogeniteit van de Europese monetaire beleidstransmissie. *KVS Preadviezen, ESB. 30 november 2023*

Haldane, A. G., & Madouros, V. (2012). The Dog and the Frisbee. Speech by Mr Andrew G Haldane, Executive Director, Financial Stability, Bank of England, and Mr Vasileios Madouros, Economist, Bank of England, at the Federal Reserve Bank of Kansas City's 366th economic policy symposium, "The changing policy landscape", 31 augustus 2012, Jackson Hole, Wyoming.

Herring, R. J. (2018), The Evolving Complexity of Capital Regulation. *Journal of Financial Services Research vol. 53(2)*, pagina's 183-205.

Hernández de Cos, P. (2023). Back to the (macroprudential) future: Reflections and questions on macroprudential policy. Keynote speech by Pablo Hernández de Cos, Chair of the Basel Committee on Banking Supervision and Governor of the Bank of Spain, at the HKMA-BIS joint conference on "Future-proof supervision for an innovative banking world", 24 maart 2023, Hong Kong.

IMF (2024), Kingdom of the Netherlands–The Netherlands: Staff Concluding Statement of the 2024 Article IV Mission. 9 februari 2024.

Jones, S. (2023). Rules for winding up big banks do not work, Swiss finance minister warns. *Financial Times,* 25 maart 2023

Kakes, J. en Nijskens R. (2018). Size of the banking sector: implications for financial stability. *DNB Occasional study 16-6*. DNB, Amsterdam

Katwala (2019), The Metro Bank hoax shows the immense power of fake news on WhatsApp. *Wired.* 14 mei 2019

Kashyap, A.K., Stein, J.C. en Hanson, S. (2010) An analysis of the impact of 'substantially heightened' capital requirements on large financial institutions. Mimeo

Kramer, B., Hendriks, B., Katz, M. en Soederhuizen, B. (2022) Heeft de contracyclische kapitaalbuffer een effect op de kredietverlening? CPB, juni 2022.

Miles, D., Yang, J., & Marcheggiano, G. (2013). Optimal bank capital. *The Economic Journal, 123(567)*, 1-37.

Ministerie van Financiën (2023a). Miljoenennota 2024. September 2023. Den Haag

Ministerie van Financiën (2023b). Kamerbrief Bankwinsten en ECB monetair beleid. 12 september 2023. Den Haag

Modigliani, F. en M.H. Miller (1958) The cost of capital, corporation finance and the theory of investment. *The American Economic Review, 48(3*), 261–297.

Noonan, L. (2021). Europe's over-complex bank rules increase risk, watchdogs warn. *Financial Times,* 23 december 2021

Nouy, D. (2017). Too much of a good thing? The need for consolidation in the European banking sector. Speech by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, at the VIII Financial Forum, Madrid, 27 September 2017.

Pinter, G. (2023). An anatomy of the 2022 gilt market crisis. Bank of England Staff Working Paper N. 1019. Maart 2023

Restoy, F. (2019). Proportionality in financial regulation: where do we go from here? Speech by Mr Fernando Restoy, Chairman, Financial Stability Institute, Bank for International Settlements, at the BIS/IMF policy implementation meeting on proportionality in financial regulation and supervision. 8 May 2019. Bazel.

Rogers, C. (2022) Financial stability in times of uncertainty. *Remarks by Ms Carolyn Rogers, Senior Deputy Governor of the Bank of Canada, to Young Canadians in Finance.* Ottawa, Ontario, 22 november 2022.

Rose, J. (2023). Understanding the Speed and Size of Bank Runs in Historical Comparison," *Economic Synopses, No. 12.* 2023. Federal Reserve Bank of Saint Louis

Sanders, M. en Zhang, L. (2018) Diversiteit in de financiële sector is van groot belang. *ESB*. 11 oktober 2018.

Stichting MKB Financiering (2018). Onderzoek non-bancaire financiering

Stichting MKB Financiering (2023). Onderzoek non-bancaire financiering

Teulings, R. en Zhang, L. (2019). Huishoudens met hoge hypotheek bezuinigen tijdens recessie. *CPB Notitie*. April 2019.

Trapanase, M. (2022), Regulatory Complexity, Uncertainty, and Systemic Risk. *Occasional Papers (Questioni di economia e finanza) No. 698*. Bank of Italy, Milaan