

Vergaderjaar 2010–2011

31 980

Parlementair onderzoek financieel stelsel

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2011

Conform mijn toezegging tijdens het Kamerdebat 16 maart jl. (Handelingen II 2010/11, nr. 61, item 10, blz. 66–87) over het rapport van de Parlementaire onderzoekscommissie onder leiding van het lid De Wit stuur ik u bij deze een uitgebreidere nota over nuts- en zakenbankactiviteiten («Nota Financiële stabiliteit, bescherming van spaargeld in het depositogarantiestelsel en het combineren van verschillende bancaire activiteiten binnen een bank»). Deze nota vormt tevens de beantwoording van de Kamermotie, die expliciet om een nadere nota over dit onderwerp verzocht.¹

De nota is afgestemd met DNB. De in deze nota gekozen beleidslijn is ook gedeeld met de sector. Deze gaat zich nu buigen over de gevolgen ervan.

Deze nota is gelijktijdig verzonden naar de Eerste Kamer, die hier 10 mei jl. tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten (Wijzigingswet Financiële Markten 2010) om had verzocht.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

¹ Zie Kamerstukken II, 2010–2011, 31 980, nr. 19.

Financiële stabiliteit, bescherming van spaargeld in het depositogarantiestelsel en het combineren van verschillende bancaire activiteiten binnen een bank

Introductie

In het rapport van de Commissie De Wit werd de aanbeveling gedaan om nutsactiviteiten af te schermen van zakenbankactiviteiten. De Commissie denkt hierbij aan een scheiding door middel van (enige vorm van) ringfencing.¹ De rationale die de Commissie hiervoor aangeeft is dat «dat spaargeld dat onder het depositogarantiestelsel (DGS) valt geen risico mag lopen als gevolg van de zakenbankactiviteiten van een bank.»² In de reactie van het Kabinet op de Commissie de Wit werd aangegeven dat de rationale van de bescherming van het DGS ook door het Kabinet werd gedeeld. De oplossingsrichting van het scheiding door een *traditionele* ringfencing werd echter door het Kabinet niet als de beste oplossing gezien om het DGS te beschermen. Het Kabinet droeg tot slot een aantal alternatieven aan.³ Tijdens het kamerdebat over de Kabinetsreactie op het rapport van de Commissie de Wit gaven meerdere partijen aan dat deze alternatieven nog onvoldoende concreet waren (onder andere wat de tijdsplanning betreft). Deze partijen verzochten daarom om een uitgebreidere nota over hoe om te gaan met nuts- en zakenbankactiviteiten binnen een financiële instelling. Dit werd later bekrachtigd door een motie, die met algemene stem werd aangenomen.⁴ Door middel van de voorliggende nota wordt gehoor gegeven aan deze kamermotie. De nota heeft de volgende structuur. Eerst zal worden ingegaan op wat nuts- en zakenbankactiviteiten zijn, vervolgens op welke manieren een scheiding kan worden vormgegeven om daarna de voor- en nadelen van de verschillende opties te bespreken. Er zal worden beredeneerd waarom de beste optie lijkt een scheiding van bankactiviteiten te realiseren in de zin dat banken *scheidbaar* zijn, zodat zij ten tijde van crises gescheiden kunnen worden, met daarbij de mogelijkheid DGS af te schermen («ringfence ready»). Tot slot zal worden aangegeven welke acties zijn en nog zullen worden ondernomen om deze vorm van scheidbaarheid te realiseren.

Definities nuts- en zakenbankactiviteiten

Om beter zicht te krijgen op de onderhavige kwestie is het nuttig eerst nader te definiëren wat «nutsbankactiviteiten» en wat «zakenbankactiviteiten» zijn.

Nutsbankactiviteiten

Er zijn tenminste twee definities mogelijk van wat nutsbankactiviteiten zijn: een enge definitie en een wat ruimere definitie.

- De enge definitie vereenzelvigt nutsbankactiviteiten met *activiteiten voor consumenten*, zoals betaalrekeningen en overlay-services (zoals iDEAL), spaarrekeningen, hypotheeken, consumptief krediet en beleggingsrekeningen e.d.
- De wat ruimere definitie stelt dat nutsbankactiviteiten die activiteiten zijn *waartoe banken in het bijzonder zijn toegerust om deze uit te voeren en zonder welke de moderne maatschappij niet goed kan draaien*. Het gaat hierbij dus, in aanvulling op nutsbankactiviteiten onder de enge definitie, om activiteiten die tot groot nut zijn voor de maatschappij als geheel zijn en die (veel) minder makkelijk door andere partijen dan banken kunnen worden verricht. Er kan hierbij gedacht worden aan financiering van het middel- en kleinbedrijf (MKB), betaal- en incassodiensten, cash management diensten en de ondersteuning van internationaal betalingsverkeer.

¹ Ringfencing is een term die in het recht wordt gebruikt om scheiding van vermogens (binnen een rechtspersoon) aan te duiden. Zij is vooral gebruikelijk binnen de Angelsaksische context. Als de ringfencing, zoals zij traditioneel wordt begrepen, serieus wordt doorgevoerd betekent dit in feite gescheiden balansen binnen een rechtspersoon.

² Zie Kamerstukken II, 2009–2010, 31 980, nrs. 3–4, p. 18.

³ Zie Kamerstukken II, 2010–2011, 31 980, nr. 16.

⁴ Zie Kamerstukken II, 2010–2011, 31 980, nr. 19.

Veel van de laatstgenoemde activiteiten zijn minstens zo belangrijk voor de economie als pure consumentenactiviteiten, wat er voor pleit om de ruimere definitie van nutsbankactiviteiten te hanteren.

Zakenbankactiviteiten

Ook het begrip zakenbankactiviteiten kan op meerdere manieren worden ingevuld. De oorspronkelijke aanbeveling in het rapport van de Commissie De Wit laat enigszins open wat de Commissie onder zakenbankactiviteiten verstaat. De aanbeveling vereenzelvigt zakenbankactiviteiten enerzijds met «bemiddeling op de kapitaalmarkt», maar kwalificeert deze anderzijds nader als «activiteiten die niet primair in het belang van de klant zijn» met «handel voor eigen rekening» als voorbeeld.¹ Er zullen hier 3 mogelijke begrippen worden onderscheiden. Het betreft hier een conceptuele scheiding, in de praktijk is de scheiding minder zuiver te maken.

1. Zakenbank als bank voor het kleine en middelgrote bedrijfsleven («commercial banking»)
2. Zakenbank als bank voor het grotere bedrijfsleven («investment banking»)
3. Zakenbank als handelsbank die voor eigen rekening handelt («proprietary trading»)

De Commissie De Wit lijkt het tweede en derde begrip op het oog te hebben.

1. Zakenbank als bank voor het kleine en middelgrote bedrijfsleven

(«commercial banking»): het betreft hier bedrijven die behoefte hebben aan veel van de hier boven genoemde voorbeelden van nutsbankactiviteiten in de ruimere definitie: financiering van het middel- en kleinbedrijf (MKB), betaal- en incassodiensten, cash management diensten en de ondersteuning van internationaal betalingsverkeer. Naarmate bedrijven iets groter worden kunnen daar ook wat complexere producten bijkomen zoals derivaten (bijv. een transportbedrijf dat zich wil verzekeren dat het brandstof tegen een bepaalde prijs kan kopen). De bediening van deze bedrijven door de banken, zeker van de middelgrote bedrijven, gaat doorgaans via een persoonlijke relatiemanager. Via hem of haar probeert de bank een langdurige relatie met een bedrijf op te bouwen. Deze relatie is gestoeld op wederzijds vertrouwen, grondige kennis van het bedrijf door de relatiemanager en het vermogen van de relatiemanager om breed advies over financiële planning en bancaire producten te geven. MKB-bedrijven geven ook aan dat bij de tevredenheid over hun bank de persoonlijke relatie voor hen het zwaarst weegt.² Banken spelen op de financieringsmarkt dus de rol van informatiemakelaar tussen aanbieders en vragers van geld. Het tekort aan informatie bij geldaanbieders over de kredietwaardigheid van geldvragers proberen banken zo goed te verhelpen, middels objectieve beoordelingssystemen en reguliere monitoring. Daardoor zijn zij veelal in staat, bij problemen bij een bedrijf, de aard van de problematiek goed in te schatten. Gegeven de aard van deze bancaire dienstverlening kan een bank als deze beter niet als zakenbank worden getypeerd maar als nutsbank voor het kleine en middelgrote bedrijfsleven.

¹ Zie Kamerstukken II, 2009–2010, 31 980, nrs. 3–4, p. 18.

² Zie het onderzoek «De bancaire dienstverlening aan bedrijven in Nederland na de financiële crisis – Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie Onderzoek». Dit onderzoek is als bijlage gevoegd bij de kamerbrief van de minister van EL&I met kenmerk «OI/O/11072431» van 20 juni jl.

2. Zakenbank voor het grotere bedrijfsleven («investment banking»):

het betreft hier dezelfde diensten als voor het kleinere bedrijfsleven aangevuld met wat diensten waar specifiek het grotere bedrijfsleven behoefte aan heeft. Voorbeelden hiervan zijn i) ondersteuning bij overnames en fusies («M&A»), ii) het afdekken van risico's door middel van derivaten en iii) de facilitering van het in de markt zetten van aandelen en obligaties. Dit type activiteiten heet ook wel «kapitaalmarktdiensten». Deze worden vooral verricht voor bedrijven die (deels) niet zelfstandig naar de kapitaalmarkt kunnen en voor welke er soms weinig tot geen alternatieven buiten het bancaire kanaal zijn. Dat is zeker het geval voor ondersteuning bij M&A en het afdekken van risico's door derivaten.

- i) In Nederland vinden doorgaans enkele honderden M&A transacties per jaar plaats; het merendeel hiervan betreft geen transacties die de media halen, maar bijv. familiebedrijven die de eigenaars door het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd willen verkopen. Door ondersteuning bij de financiering van dergelijke transacties draagt een bank eraan bij dat de continuïteit van het bedrijf en de werkgelegenheid die het biedt behouden blijft.
- ii) In de derivatenmarkt zijn alleen de allergrootste partijen zoals enkele AEX-bedrijven in staat om zelfstandig met andere partijen op de kapitaalmarkt derivaatposities af te sluiten; overige bedrijven hebben hier – voor het advies en de toegang – een bancaire partij nodig. Deze partij neemt dan het andere deel van het risico van een derivaattransactie op zich.¹ Een bank gaat echter niet een enkele derivaatpositie aan, maar vele. Idealiter kan zij dan posities tegen elkaar wegstrepen, waardoor zij zelf netto vrij weinig risico loopt. Stel bijv. dat een bedrijf dat importeert vanuit de VS het risico op een stijgende dollarkoers wil afdekken, terwijl een ander bedrijf dat exporteert naar de VS zich wil indekken tegen een dalende dollarkoers. Als een bank voor beide bedrijven een swappositie afsluit, zullen deze (deels) tegen elkaar wegvallen. In de praktijk vindt er binnen een bank echter geen volledige «netting» plaats en heeft een bank open posities. Om risico te verkleinen zal een bank een deel van dit risico doorplaatsen naar andere banken die een omgekeerde positie hebben, waardoor beide banken hun risicoprofiel verkleinen. Door deze onderhandse markt raakten banken echter op een intransparante manier sterk met elkaar verweven. In deze derivatenmarkt gaat daarom veel veranderen. Standaardderivaten als rente- en valutaswaps zullen banken moeten afwikkelen via zogenaamde CCPs (central clearing parties). Deze CCPs staan daarmee als het ware tussen de banken. Hierdoor wordt er meer transparantie op macroniveau over derivatenposities verkregen en wordt het stelsel als geheel veiliger omdat besmettingskanalen tussen banken worden ingedamd en potentieel wantrouwen in de markt sterk wordt verkleind.² Doordat het stelsel als geheel stabiel wordt, worden individuele banken stabiel. Het afwikkelen van derivaten via CCPs maakt echter ook individuele banken direct veiliger: de opbouw van excessieve derivatenposities wordt tegengegaan omdat voor elk derivaat een zogenaamde «margin» moet worden gestort bij de CCP die als buffer voor eventuele eerste verliezen dient. Als de markt verslechtert vraagt de CCP bovendien snel extra margin. Dit werkt als een vroeg waarschuwingssysteem waardoor banken snel in de gaten krijgen of ze hun risicoprofiel moeten aanpassen.³

¹ Een voorbeeld: een bedrijf dat veel uit de Verenigde Staten importeert zal zich – tegen betaling – willen indekken tegen een stijging van de dollarkoers. De bank biedt dit bedrijf deze mogelijkheid via een valutaswap aan, waardoor het bedrijf bij een hogere toekomstige koers toch dollars kan krijgen tegen de lagere, bij de swaptransactie vastgestelde koers. Hierdoor zal de bank dan, indien de dollarkoers sneller dan verwacht stijgt, verliezen op deze transactie kunnen leiden. De bank heeft zich er immers toe verplicht dollars te leveren tegen een lagere koers dan waartegen de bank ze zelf zal moeten inkopen.

² Ook de Commissie De Wit wijst op het belang van deze centrale verrekening en afhandeling van derivaten in aanbeveling 22 van haar rapport. Zie Kamerstukken II, 2009–2010, 31 980, nrs. 3–4, p. 22.

³ Behalve voor bedrijven die risico's willen afdekken gaan banken ook om hun eigen risico's te verkleinen derivaatposities aan. Een pure nutsbank heeft bijv. een grote mismatch tussen de looptijd van de activa (hypotheeken met een vaste rente van 10 jaar) en passiva («vluchtig» spaargeld). Of te wel: ze leent lang uit en haalt kortlopend vermogen op. Deze mismatch levert een groot renterisico op: als de rente te hard stijgt, wordt er immers verlies gemaakt op de hypotheeken waarvan de rente voor langere tijd is vastgezet op een lager niveau. Om zich hier tegen in te kunnen een bank renteswaps afsluiten (men zou dit een variant van «handelen voor eigen rekening» ten behoeve van risicobeheer kunnen noemen, zie 3a). Ook deze swaps zullen via CCPs worden verrekend en afgewikkeld.

- iii) Tot slot, de facilitering bij het in de markt zetten van obligaties. Er zijn maar enkele bedrijven in Nederland die zelfstandig de kapitaalmarkt op kunnen om geld op te halen en waarvan de obligaties dan bijv. via de beurs verhandeld kunnen worden. Zelfs deze bedrijven hebben banken nodig om hun obligaties te distribueren en te verkopen. Vaak gebeurt dit door een groep van banken om zo het risico voor een enkele partij, voor de korte periode waarin deze de obligaties op de eigen balans heeft staan voor de verkoop (de zogenaamde «underwriting») te verkleinen. Iets kleinere, maar nog altijd grote bedrijven kunnen echter niet zelfstandig naar de kapitaalmarkt. Banken kunnen hen wel helpen onderhands obligaties te plaatsen bij institutionele beleggers. Met deze makelaarsfunctie vervullen banken, naast hun eigen kredietvertrekking, dus ook op een andere wijze de nutsfunctie van het bij elkaar brengen van aanbieders en vragers van geld. Met deze makelaarsfunctie bevorderen ze tevens de financiële stabiliteit. Immers, het alternatief voor het onderhands plaatsen van obligaties met tijdelijke «underwriting» is dat banken zelf voor lange tijd leningen verstrekken aan deze grote bedrijven. Dit zouden dan zeer grote, moeilijk te diversifiëren posten op hun boeken betekenen, met risico's voor de stabiliteit van dien.¹

Conclusie: er is geen heldere grens tussen bancaire nutsactiviteiten voor kleinere bedrijven en die voor grotere bedrijven. Ook de meer specifieke activiteiten voor grotere bedrijven hebben een sterke nutscomponent. Er gebeurt veel om deze belangrijke activiteiten veiliger te maken voor het financiële stelsel als geheel en voor individuele banken.

3. Zakenbank als bank die voor handelsdoeleinden voor eigen rekening handelt («proprietary trading»):

in deze zin zijn vrijwel alle banken een zakenbank omdat a) banken normaliter een handelsboek moeten aanhouden omwille van het risicobeheer. Er zijn echter b) ook enkele banken in de wereld die een zeer groot handelsboek hebben of hadden t.o.v. hun totale balans en zij zouden dan bij uitstek «handelsbank» kunnen heten.

- a. *Een handelsboek («proprietary trading») omwille van het risicobeheer:* vrijwel alle banken houden extra activa aan op hun balans omwille van het beheersen van liquiditeitsrisico's. Het gaat hier om hoog liquide, zeer veilige activa zoals staatsobligaties en bedrijfsobligaties met de hoogste ratings. Deze activa zijn nodig om een uitstroom van spaargeld (bijv. gedurende de vakantieperiode) op te vangen. Als er spaargeld uit een bank uitstroomt wordt de passivazijde van de bankbalans immers korter. Om dit op korte termijn op te vangen kan de bank geld lenen bij de ECB tegen onderpand. In normale tijden is deze mogelijkheid echter beperkt en duur. Een ander alternatief is dat de bank een aantal van de hoog liquide, dus makkelijk te verkopen activa verkoopt. Hierdoor wordt de balans ook aan de activazijde korter en dus weer sluitend; dat is goedkoper en voorkomt dat banken te afhankelijk worden van de centrale bank. Mede om die reden schrijven de nieuwe kapitaaleisen (Bazel-III), die momenteel worden omgezet naar een nieuwe Europese kapitaaleisenrichtlijn (CRD-IV), dan ook een Europees geharmoniseerde liquiditeitsbuffer voor (Liquidity Coverage Ratio). Dit is een van de belangrijke vernieuwingen van de nieuwe kapitaaleisenrichtlijn om banken stabiel te maken.² Voor allerlei activa zal een welbepaalde hoeveelheid liquide activa moeten worden aangehouden om liquiditeitsuitstroom op te vangen. Deze eis betekent wel dat elke bank door de regelgeving een handelsboek zal moeten aanhouden. Door dit deel van het handelsboek worden banken echter stabiel; het is daarmee een activiteit die indirect juist ten gunste komt van de nutsactiviteiten.

¹ Een ander alternatief zijn syndicaatsleningen waarbij een groep banken (het syndicaat) elk een stukje van een grootte lening op hun boeken neemt. Hierdoor wordt het risico gespreid en kan elke bank zijn portefeuille diversifiëren.

² De kapitaaleisenrichtlijn bevat tot op heden nog geen liquiditeitseisen. De nieuwe kapitaaleisenrichtlijn (CRD-IV) die (naar verwachting) vanaf 1 januari 2013 van kracht wordt doet dit wel. De richtlijn zou daarom misschien beter kapitaaleisen- en liquiditeits-eisen richtlijn kunnen heten. In de praktijk zal waarschijnlijk de naam kapitaaleisenrichtlijn voor het geheel gebruikelijk blijven.

- b. *Instellingen met een zeer groot handelsboek («proprietary trading»):* hierbij kan vooral worden gedacht aan Amerikaanse banken voor de crisis als JP Morgan, Goldman Sachs, Bear Stearns en Lehman Brothers. Deze banken zijn historisch zo gegroeid omdat banken in de Verenigde Staten lange tijd moesten voldoen aan de Glass Steagall Act uit 1932. Deze wet leidde tot de oprichting van het Amerikaanse depositogarantiestelsel (uitgevoerd door de FDIC) en verbood dat banken nutsactiviteiten en zakenbankactiviteiten in één bedrijf mochten uitoefenen. In 1999 werd deze wet definitief ingetrokken, maar de grote investment banks bleven een groot handelsboek houden. Voor de crisis hadden deze Amerikaanse banken geen toegang tot de centrale bank faciliteiten en het depositogarantiestelsel. Tijdens de crisis bleek echter dat deze grote handelsbanken zo verweven waren met de rest van het systeem dat de Amerikaanse overheid niet het risico wilde lopen dat deze banken zouden omvallen. Ze hebben toen onder andere toegang gekregen tot de centrale bank faciliteiten van de FED. Een aantal van hen is overgenomen door een meer traditionele bank die ook deposito's aantrekt (bijv. Merrill Lynch door Bank of America); andere hebben hun financieringsprofiel zelfstandig aangepast door deposito's aan te gaan trekken (bijv. Goldman Sachs). In de Dodd-Frank Act, de Amerikaanse wet voor de herziening van het toezicht op de financiële sector, zijn er daarom beperkingen opgelegd aan het handelsboek (de zogeheten Volcker Rule). Aanvankelijk overwoog men alle «proprietary trading» te verbieden, maar de uiteindelijke tekst stelt dat Amerikaanse banken voor risicobeheer nog een handelsboek mogen aanhouden en tot 3% van hun (kern)vermogen kunnen investeren in hedgefondsen en private equity bedrijven. In de EU (inclusief Nederland) zijn er veel minder banken met een zeer groot handelsboek, mede gegeven de verschillende institutionele geschiedenis van het bankwezen. Ook in Europa wordt het handelsboek echter strenger behandeld dan voor de crisis. Voorop hierbij staat dat een handelsboek voor risicobeheer dient te zijn. Om overmatige groei van het handelsboek tegen te gaan zijn de kapitaalseisen voor het handelsboek verhoogd. Een belangrijk onderdeel hiervan vormen de regels aangaande het aanhouden van securitisatie-posities (pakketten gebundelde leningen), waarop in de kredietcrisis zulke grote verliezen zijn geleden; voor dergelijke posities gelden niet alleen hogere eisen, ook zijn er veel strengere eisen aan transparantie over de onderliggende leningen in de securitisaties die gekocht of verkocht mogen worden. Deze maatregelen aangaande het handelsboek zijn zo belangrijk geacht dat hiermee niet gewacht is tot het totaalpakket aan nieuwe Bazelse kapitaalregels is vertaald in de zogenaamde vierde Europese kapitaalrichtlijn (CRD-IV); zij maken reeds onderdeel uit van de CRD-III. Deze maatregelen zijn in de Nederlandse wet en de onderliggende toezichthouderregels per 1 januari 2011 geïmplementeerd; zij worden van kracht per 1 januari 2012.

Conclusie: bij nadere beschouwing van wat zakenbankactiviteiten zijn blijkt dat deze of zelf als nutsactiviteiten kunnen worden gekwalificeerd («commercial banking»), of een sterke nutscomponent hebben («investment banking») of – mits goed gereguleerd – een belangrijke ondersteunde functie voor nutsactiviteiten hebben («handelsboek»). Anders gezegd: sommige bankactiviteiten zoals genoemd onder 2.) en 3.) met een zakenbank-karakter hebben tegelijk een duidelijk nutselement. Dit suggereert dat bij plannen voor een scheiding in enige vorm zeer goed moet worden gekeken of het kind (de nutsactiviteiten) niet met het badwater (de pure zakenbankactiviteiten) wordt weggegooid.

Wat voor type scheiding

Na de verheldering van deze definities zal worden ingegaan op wat onder een «scheiding tussen nuts- en zakenbankactiviteiten» kan worden verstaan. Tijdens het kamerdebat naar aanleiding van het rapport De Wit bestond hier enige verwarring over. Meerdere Kamerleden brachten naar voren dat in de aanbeveling in het rapport De Wit een scheiding door *ringfencing* was beoogd, niet een complete scheiding van een bank in twee banken. Er zullen hieronder drie vormen van scheiding worden onderscheiden van minder zwaar tot zeer zwaar. De drie vormen zijn: i) een operationele scheiding, ii) een scheiding van bankactiviteiten in de zin dat banken scheidbaar zijn, zodat zij ten tijde van crises gescheiden kunnen worden, met daarbij de mogelijkheid DGS af te schermen, iii) een zeer strikte scheiding (opknippen banken/*traditionele ringfencing*). In box 1 volgt tot slot nog een samenvatting van het voorstel van de UK Banking Commission, die ook een voorstel doet om activiteiten meer te scheiden. In de volgende paragraaf zal dan nader worden ingegaan op de voor- en nadelen van deze drie vormen van scheiding. Eerst worden optie i) en iii) besproken, daarna de voorkeursoptie van deze nota, de middelste optie ii).

- i) *Scheiding als operationele scheiding van activiteiten*: momenteel zijn banken vaak al onderverdeeld in zogenaamde business units (al dan niet ondergebracht in bepaalde rechtspersonen), bijv. een unit voor consumentenactiviteiten, een unit voor grote zakelijke klanten, een unit voor het vermogensbeheer van rijke individuen etc. Vaak zijn deze units ook nog geografisch opgedeeld. De splitsing in business units heeft verschillende achtergronden: soms gaat het banken hierbij om het bedieningsmodel van de klant, soms om intern grip en controle te houden, soms omdat een en ander historisch zo gegroeid is door (buitenlandse) fusies en overnames. Afhankelijk van hoe men nuts- en zakenbankactiviteiten definieert, zou het kunnen zijn dat een enkele bank nu al voor een deel reeds *operationeel* in business units voor nuts- en zakenbankactiviteiten gesplitst is. De balansen van deze units worden dan doorgaans desalniettemin integraal op groepsniveau beheerd en ook de IT kan centraal geregeld zijn.
- iii) *Zeer strikte scheiding (opknippen banken/traditionele ringfencing)*: de meest drastische vorm van scheiding is het opknippen van banken. Daarbij wordt van een bank twee banken gemaakt, die elk onder een eigen naam, met een eigen bestuur en met een eigen netwerk aan kantoren verder gaan. Dat is een langdurig en kostbaar proces. Er is echter een potentieel veel grotere kostenpost dan de *eenmalige* kosten voor naamwijziging of het opsplitsen van het kantorennetwerk; deze bestaat in het potentieel verlies aan bedrijfseconomische synergievoordelen die de eindgebruiker (de bedrijven en consumenten) *structureel* zouden moeten ophoesten. Het is lastig de kosten hiervan precies in te schatten omdat er weinig tot geen voorbeelden van daadwerkelijk plaatsgevonden opsplitsingen zijn. Duidelijk is echter dat indien er gesplitst wordt ook de balans gesplitst moet worden in een balans voor de zakenbank en een balans voor de nutsbank. Beide balansen zouden daarbij afzonderlijk moeten voldoen aan de kapitaal- en liquiditeits-eisen zonder dat er middelen van de ene naar de andere bank kunnen gaan. Voor beide banken zouden hierdoor de kosten voor kapitaal flink kunnen stijgen boven de gemiddelde kapitaalkosten voor de gezamenlijke balans, bijv. door het verlies aan diversificatie (zie volgende paragraaf). Investeerders zullen eisen dat de twee individuele banken daarom hogere buffers aanhouden. Immers door de splitsing zijn de individuele banken veel gevoeliger voor

macroschokken (bijv. een crash op de huizenmarkt voor de nutsbank of een sterke vermindering van de export voor de zakenbank). Om deze zelfde reden zou ook het vreemd vermogen duurder kunnen worden. Met een deel van het vreemd vermogen, het spaargeld, is echter nog iets extra's aan de hand bij een dergelijke harde scheiding. Er zijn twee situaties mogelijk, mede afhankelijk van hoe men nuts- en zakenbankactiviteiten definieert: 1. of er is *meer* spaargeld in de bank dan er nutsbank-uitzettingen (zoals hypotheeken) zijn, 2. of er is *minder* spaargeld in de bank dan er aan nutsbank-uitzettingen zijn.

1. In de eerste situatie is er een overschot aan spaargeld dat de nutsbanken ergens moeten uitzetten. Er zijn hier niet veel opties voor: de meest voor de hand liggende opties zijn dat het geld wordt uitgeleend aan zakenbanken (mogelijk indirect via internationale *money market funds*) of dat men veilige, laag renderende activa zoals overheidspapier van landen met een hoge rating inkoopt. Daarmee lopen de nutsbanken dan echter alsnog risico op zakenbanken of op overheden.¹ Als het doel van de ringfencing zou zijn om geen (tegenpartij)risico te laten lopen op zakenbankactiviteiten, wordt dat dus in deze situatie niet bereikt.
2. In de tweede situatie is er een tekort aan spaargeld. Hierdoor zullen de nutsbanken de kapitaalmarkt op moeten om hun portefeuille aan nutsuitzettingen te financieren, bijv. door hypotheeken te securitiseren of door ongedekte obligaties uit te geven. Ze kunnen dit zelf doen of een zakenbank hiervoor in de armen nemen. In het eerste geval oefenen ze zelf zakenbankactiviteiten uit, in het tweede geval zijn ze voor hun *operationele* activiteiten toch nog enigszins afhankelijk van zakenbanken, al is deze afhankelijkheid relatief klein. Een veel grotere afhankelijkheid van zakenbanken zal in deze situatie echter voortkomen uit het risicobeheer (het afsluiten renteswaps en dergelijke met zakenbanken) dat de nutsbanken moeten doen om hun activiteiten goed en veilig uit te oefenen.² Hierdoor ontstaat alsnog tegenpartijrisico van de nutsbank op de zakenbank. Gegeven de grote hypotheekportefeuille van Nederlandse banken is momenteel de tweede situatie het geval voor de meeste banken.³ De situatie kan echter per bank verschillen; ook in de toekomst kan de situatie er heel anders uitzien (bijv. bij structurele veranderingen op de hypotheekmarkt). Met deze bespreking van wat het opknippen van een bank zou betekenen, is inzichtelijk dat een scheiding door ringfencing, zoals die traditioneel wordt begrepen, niet veel verschilt van het opknippen van de bank in twee banken. Immers, ook hierbij wordt de balans van de oorspronkelijke bank in feite in twee delen geknipt, die afzonderlijke aan kapitaal- en liquiditeitseisen moeten voldoen. Hierdoor zijn er grote belemmeringen om middelen van het ene deel van de balans naar het andere te brengen.⁴ Tevens stijgen de kosten van het aanleggen en op peil houden van de kapitaalbuffers net als bij het opsplitsen, waardoor de (structurele) kosten voor consumenten en bedrijven flink kunnen toenemen. Wel zal bij ringfencing in tegenstelling tot opsplitsing bepaalde synergievoordelen van de back-office behouden kunnen blijven. Tot slot zal het probleem met betrekking tot een overschot of tekort aan spaargeld net zo goed bij deze vorm van ringfencing als bij het opknippen van banken spelen.

¹ In principe hebben overheden met een hoge rating een laag risico, maar de Europese schuldencrisis heeft laten zien dat ook investeren in overheden risicovol kan zijn. Door de grote hoeveelheid spaargeld die bij een spaaroverschot hierin geïnvesteerd zou kunnen moeten worden, kan dit een erg geconcentreerd risico worden.

² Zie ook voetnoot 8. Merk nog op dat als men de nutsbanken echt volledig zelfstandig zou laten opereren, renteschokken waarschijnlijk erg groot kunnen zijn. Immers als er een spaaroverschot is en dit geld niet mag worden weggezet op de kapitaalmarkt, dan zal de bank zijn rente op spaargeld sterk moeten verlagen om minder aan te trekken en eveneens de rente op nutsleningen moeten verlagen om meer uit te zetten (met het gevaar van overkreditering). Als er dan een spaartekort ontstaat zal de rente op spaargeld erg omhoog moeten om meer spaargeld aan te trekken en eveneens de rente op nutsleningen flink verhoogd moeten worden om veel minder uit te lenen.

³ Er is in Nederland namelijk sprake van een zogenaamd «retail funding gap». Dit betekent, kort gezegd, dat Nederlandse huishoudens en bedrijven onvoldoende spaargeld aanhouden bij Nederlandse banken om de kredietverstrekking van deze banken in Nederland te financieren. Dit is onder andere te verklaren uit het feit dat Nederlanders relatief veel sparen via pensioenfondsen en levensverzekeraars (circa 70% van de besparingen). Een andere reden is dat de hypotheekschuld van Nederlanders internationaal gezien hoog is als gevolg van de fiscaal gunstige behandeling van eigenwoningbezit (hypotheekrenteaftrek). Door de *retail funding gap* trekken Nederlandse banken ook behoorlijk wat spaargeld aan uit het buitenland. Zie de brief van 2 mei 2011 in reactie op kamervragen met nummer 2011Z07640 over Nederlandse garanties voor buitenlands spaargeld (Brief met kenmerk FM/2011/8672 U). Zie ook DNB, «Overzicht Financiële Stabiliteit in Nederland», nr. 12, November 2010, pag. 26/27, online beschikbaar via http://www.dnb.nl/binaries/Overzicht%20Financiële%20Stabiliteit%20nov%202010_tcm46-242463.pdf.

⁴ De beperkingen zijn – afhankelijk van de vormgeving van de ringfencing – mogelijk iets minder groot dan indien een bank in twee banken wordt opgesplitst. Dit komt omdat als een van de delen van de bank overgekapitaliseerd is en het ander ondergekapitaliseerd er – indien dat wordt toegestaan – kapitaal van het ene deel van de bank naar het andere deel kan stromen. Er zou eventueel ook enige liquiditeit van het ene deel van de bank kunnen worden gebruikt voor het andere deel. Hoe meer er tussen de banken heen en weer kan stromen, hoe minder substantieel de ringfencing is.

- ii) *Scheiding in de zin dat banken scheidbaar zijn zodat zij ten tijde van crises gescheiden kunnen worden, met daarbij de mogelijkheid DGS af te schermen*: een andere mogelijke vorm van scheiding is dat ervoor wordt gezorgd dat tijdens een crisis de systeemrelevante onderdelen van de bankbalans kunnen worden afgescheiden terwijl de rest van de bank kan failleren. Het grote verschil met optie iii) is dat de bank dus niet in normale tijden daadwerkelijk gesplitst wordt, maar enkel op het moment dat de bank als geheel geen toekomst heeft. Het grote voordeel hiervan is dat bank hierdoor in normale tijden stabiel is en dus minder snel in de problemen komt; tevens worden de potentieel grote kosten van het financieren van twee afzonderlijke balansen voor een belangrijk deel voorkomen. Ook blijven de synergievoordelen in tact. Het belangrijkste aandachtspunt bij het vormgeven van deze optie is dat op geloofwaardige wijze de systeemrelevante onderdelen kunnen worden gescheiden ten tijde van de crisis. De laatste paragraaf van deze nota bespreekt maatregelen die worden getroffen om dit geloofwaardig te maken zoals de nieuwe crisisinterventiewet, de komende *recovery- and resolution plans* en het onderzoek naar een preferente crediteurpositie voor DGS.

Box 1: de plannen van de UK Banking Commission voor een scheiding/scheidbaarheid van activiteiten

Waar Nederland de Commissie Maas (met als resultaat de Code Banken) en de Parlementaire Enquête onder leiding van het lid De Wit heeft, is in het Verenigd Koninkrijk de Banking Commission opgericht. Deze commissie rapporteert aan een aantal Kabinetsleden die verantwoordelijk zijn voor banken. In de Commissie zit een aantal leden met ervaring in de bancaire wereld, het bredere bedrijfsleven, de centrale bank en de financiële journalistiek. Zij staat onder leiding van Sir John Vickers, die onder andere *chief economist* bij de Bank of England was.

Op 11 april jl. is het interim rapport van de commissie verschenen.¹ Het definitieve rapport wordt in september verwacht. Onduidelijk is of het Britse Kabinet de aanbevelingen één op één zal overnemen. In dit rapport staat een breed palet aan aanbevelingen om de scheidbaarheid van banken te vergroten. Er kunnen tenminste vijf afzonderlijke aanbeveling worden geïdentificeerd: 1. het opstellen van recovery and resolution plans (rrp's), 2. de introductie van «bail-in debt», 3. preferentie voor het DGS, 4. hogere kapitaalseisen voor nutsactiviteiten, 5. een nog niet nader ingevulde vorm van ringfencing van nutsactiviteiten. Deze maatregelen worden hier kort samengevat, waarbij voor een belangrijk deel wordt verwezen naar de paragraaf «actieplan met betrekking tot de scheidbaarheid van instellingen». Vier van de vijf aanbevelingen die de UK Banking Commission doet aan het Britse Kabinet, worden in Nederland reeds opgepakt.

Voor 1. tot en met 3. wordt verwezen naar respectievelijk de alinea in het actieplan over 1. rrp's, 2. het Europees kader voor crisisbeheersing in de financiële sector, en 3. het voorstel voor een onderzoek naar een preferente positie voor het DGS.

4. Hogere kapitaalseisen voor nutsactiviteiten: de commissie beveelt aan dat voor de nutsbankactiviteiten minimaal 10% kernkapitaal moet

¹ Dit rapport is beschikbaar op de website van de UK Banking Commission: <http://bankingcommission.independent.gov.uk/>

worden aangehouden en voor de zakenbankactiviteiten minimaal 7%. Dit is op zich opmerkelijk omdat voor de vermeend veiligere activiteiten (de nutsbankactiviteiten) meer kapitaal moet worden aangehouden dan voor de activiteiten met een vermeend hoger risico (zakenbankactiviteiten). De reden die de Commissie hiervoor geeft is dat zakenbankactiviteiten veel internationaler zijn en het Verenigd Koninkrijk hier geen hogere eisen voor kan opleggen om het gelijke speelveld voor de Britse banken uit de City niet te verstoren. Wel pleit de Commissie ervoor dat de Britse regering in de internationale overleggen ervoor pleit dat *grote systeemrelevante instellingen* een kapitaalseis van 10% *voor al hun activiteiten* opgelegd krijgen. Een voorstel voor een hogere kapitaalseis voor mondiale systeemrelevante instellingen wordt momenteel uitgewerkt in het Financial Stability Board. In Nederland denken DNB en Financiën na over de nationale invulling hiervan (zie annex 1).

Voor de vier grote, systeemrelevante Britse instellingen met een significante «zakenpoot» (RBS, Barclays, Lloyds, HSBC) zal deze extra kapitaalseis waarschijnlijk betekenen dat zij voor *al hun activiteiten* een eis krijgen die in de buurt van de 10% kernkapitaal komt. Deze vier banken domineren ook de Britse consumentenmarkt. Hierdoor zou de 10% kernkapitaal *specifiek voor nutsbankactiviteiten* dus enigszins overbodig zijn. Met enig cynisme zou men zelf kunnen beweren dat door deze eis gepoogd wordt het *level playing field* op de *nationale* consumentenmarkt tussen de grote internationale banken en de lokale consumentenbanken te beschermen. Door de maatregel moeten immers ook de lokale consumentenbanken aan de 10% eis voldoen, terwijl de grote internationale Britse banken hier op basis van afspraken in FSB verband toch al aan moesten voldoen. Het voorstel van de UK Banking Commission kan daardoor zelfs drempels opwerpen voor nieuwe kleine en/of buitenlandse instellingen om de Britse markt (voor nutsactiviteiten) te betreden.

5. Een vorm van ringfencing: om te zorgen dat het extra kapitaal voor nutsbankactiviteiten inderdaad kan worden gebruikt om klappen bij nutsactiviteiten op te vangen, stelt de Commissie voor dat er een vorm van ringfencing wordt geïntroduceerd. Meer specifiek stelt de Commissie dat als er een overschot aan kapitaal is bij een van de delen van de bank boven het vereiste minimum, dit mag worden ingezet voor het andere deel; echter als de bank als geheel onvoldoende gekapitaliseerd is mag er geen geld van de nutsbank naar de zakenbank. De details van de ringfencing zijn echter nog volledig oningevuld. In het rapport staan nog veel consultatievragen hoe de ringfencing zou moeten worden vormgegeven, welke activiteiten er wel en niet onder zouden moeten vallen, hoe moet worden omgegaan met het handelsboek etc. Het is dus onduidelijk hoe streng of zwak de ringfencing is die de Commissie beoogt.

Als een systeemrelevante instelling voor *al haar activiteiten* al meer kapitaal moet aanhouden, lijkt de voorgestelde ringfencing bovendien minder zinnig omdat dan immers voor zowel de nuts- als de zakenbankactiviteiten al evenveel extra kapitaal wordt aangehouden. Verder is het zeer de vraag of in een crisis enkel eenrichtingsverkeer van zakenbankpoot naar nutsbankpoot mogelijk is. De Britse media waren hier sceptisch over. Immer, in geval van een crisis bij de zakenbankpoot met dezelfde naam als de nutsbank, zouden consumenten ook het vertrouwen in de (nuts)bank kunnen verliezen. De nutsbank kan zich dan gedwongen zien de zakenbankpoot te hulp te schieten om zichzelf te redden, ook al is dat volgens de regels verboden.

De Commissie heeft zelf nog geen inschatting van de kosten van een

¹ Zie UK Banking Commission, Interim Report April 11th 2011, p. 94 ev.

² Zie de Financial Audit van de Resolution Trust Corporation's 1994 and 1995 financial statements, beschikbaar op: <http://www.gao.gov/archive/1996/ai96123.pdf>.

³ Merk nog op dat in de praktijk deze scheiding nooit 100 procent gewerkt heeft in de Verenigde Staten. Zakenbanken mochten geen deposito's aanbieden die vielen onder het depositogarantiestelsel (DGS). Daarom gingen ze alternatieven spaarvormen voor consumenten aanbieden zoals *money market funds*, om zichzelf te financieren. Deze fondsen vallen niet onder het DGS maar boden wel iets meer rendement. Veel consumenten kozen daarom toch voor deze *money market funds* en veel nutsbanken stalden overtollige liquiditeit zelf ook in dergelijke fondsen. Ten tijde van het hoogtepunt van de financiële crisis eind 2008 waren deze *money market funds* in de VS zodoende ook systeemrelevant geworden. Het Amerikaanse ministerie van Financiën voelde zich derhalve gedwongen de de *money market funds* ook onder de depositogarantie te brengen.

⁴ Zie Anthony Saunders en Ingo Walter, *Universal banking in the US: what could we gain, what could we lose*, Oxford University Press 1994. In het bijzonder pag. 184 e.v. De 18 studies die hier worden aangehaald gebruiken verschillende methodes om de risico's in kaart te brengen: de COV, ROF en M&A-simulatie aanpak. Bij de COV (Coefficient of Variation) aanpak wordt gekeken hoe sterk de opbrengsten of kosten van aandelen en obligaties van bepaalde type financiële instellingen gecorreleerd zijn; bij de ROF (Risk of Failure) aanpak wordt gekeken naar het risico voor het kapitaal van een bank van verschillende activiteiten; bij M&A-simulatie aanpak wordt een M&A-transactie gesimuleerd waarbij twee banken worden samengevoegd. Een aantal studies kijkt niet alleen naar het combineren van nuts- en zakenbankactiviteiten, maar ook naar bijv. diversificatie d.m.v. verzekeringsactiviteiten. De auteurs concluderen na de vergelijking van de 18 studies en hun eigen studie: «(We conclude that) there are potential risk reduction gains from allowing banks to expand their activity-set in a limited fashion – and similarly for nonbank financial firms to expand their set of activities – and that these gains increase with the number of activities undertaken.»

dergelijke ringfencing gemaakt.¹ In de Britse media is wel een vertrouwelijke schatting verschenen die management consultant Oliver Wyman heeft gemaakt voor de banken in het Verenigd Koninkrijk. Volgens die schatting bedroegen de kosten £ 12–15 miljard per jaar. Volgens de UK banking commission is deze schatting echter hoger dan de eerste schattingen die ze van de banken zelf heeft ontvangen en hangt een schatting van de kosten van een flink aantal factoren af, waarvoor idealiter gecorrigeerd wordt, zoals het beginniveau van kapitaal.

De kosten worden volgens de Commissie voornamelijk veroorzaakt door twee effecten: hogere leenkosten voor elk van de twee door ringfencing gescheiden balansen (waarschijnlijk vanwege minder diversificatie) en de extra buffer die moet worden aangehouden doordat er beperkingen zijn bij kapitaaloverdracht van het ene deel van de balans naar het andere. Voor een definitieve schatting van de jaarlijkse kosten van deze vorm van ringfencing zal waarschijnlijk gewacht moeten worden tot het eindrapport van de Commissie. Het lijkt geen twijfel dat kosten uiteindelijk op de consumenten en bedrijven worden afgewenteld. Tegenover de potentiële kosten staan ook baten (met name het vermeende aantal minder crises). Deze baten lijken echter ook op een andere, efficiëntere manier kunnen worden bereikt, zoals hieronder uiteen zal worden gezet.

Voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden van scheiding

Eerst worden hier generieke diversificatievoordelen besproken en vervolgens wordt ingegaan op de voor- en nadelen van de verschillende opties voor scheiding.

Naarmate een financiële instelling haar activa/activiteiten meer diversifieert wordt zij stabiel. Deze oude wijsheid («stop niet al je eieren in hetzelfde mandje») geldt ook voor banken. De moderne theorie hierachter heet CAPM-theorie (Capital Asset Pricing Model). Deze stelt dat het totale risico van een portefeuille aan uitzettingen gedempt wordt, door het diversifiëren over beleggingsmogelijkheden die niet (volledig) aan elkaar gecorreleerd zijn. Het totale risico van een gemengde portefeuille met meer en minder risicovolle activa zou volgens deze theorie kleiner kunnen zijn dan het risico van een portefeuille met enkel minder risicovolle activa van hetzelfde type (die dus sterk met elkaar gecorreleerd zijn). Een voorwaarde daarbij is wel dat de omvang van de risicovolle activiteiten binnen de portefeuille niet te groot wordt.

Toegepast op de scheiding van nuts- en zakenbankactiviteiten betekent dit dat een bank die nuts- (vermeend minder risicovol) en zakenbankactiviteiten (vermeend meer risicovol) met elkaar combineert als geheel minder risicovol, en dus stabiel is. Er is hier ook empirisch onderzoek naar gedaan. Het leeuwendeel van het onderzoek spitst zich toe op de Amerikaanse markt en de *savings and loan crisis* van de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw, waarbij 747 van de 3 234 Saving and Loan Associations (een soort Amerikaanse nutsbanken) failliet zijn gegaan.² Een van de oplossingen die men zag in de Verenigde Staten in die tijd was dat banken zich meer gingen diversifiëren. Mede om die reden werd in de Verenigde Staten in 1999 via de Gramm-Leach-Bliley Act de Glass Steagall Act ingetrokken, die sinds de jaren '30 een scheiding tussen nuts- en zakenbanken had afdwongen.³ Een goed, maar wat ouder overzicht van de Amerikaanse literatuur over de voor- en nadelen voor de financiële stabiliteit van een scheiding van activiteiten geeft het boek *Universal Banking in the US*, hoofdstuk 6: *How risky would Universal banks be?*⁴ Van de 18 eerdere studies die hier worden aangehaald, concluderen er 13

dat door diversificatie risico's minder worden, 5 vinden geen noemenswaardig effect en 1 vindt dat de risico's groter worden.¹ Naast deze wat oudere literatuur zijn er ook enkele meer recente studies naar de stabiliteit van universele banken versus meer gespecialiseerde banken.² Een studie van onderzoekers van de Wereldbank en de Universiteit van Tilburg uit 2009 die 1334 banken uit 101 landen met elkaar vergelijkt voor de crisis, concludeert dat er (enige) diversificatievoordelen zijn tussen zakenbankactiviteiten («non interest income») en nutsbankactiviteiten, zolang de zakenbankactiviteiten binnen de totale bankbalans niet te groot worden.³ Er is tot slot nog een recente studie van Barclays Capital die al wel de crisisperiode meeneemt en laat zien dat het risico op faillissement van gediversificeerde banken kleiner is dan dat van afzonderlijke nuts- of zakenbanken.⁴

Er zijn ook voorbeelden dichter bij huis te geven dat banken met enkel nuts- of zakenbankactiviteiten risicovol kunnen zijn. De crisis begon met het faillissement van de zakenbank Lehman Brothers; in Nederland is de kleine consumentenbank DSB in oktober 2009 failliet gegaan en in Spanje worstelen de kleine lokale nutsbanken (de zogenaamde *caja's*), terwijl het met een grote internationale Spaanse bank als Santander voor de wind lijkt te gaan.

Op basis van de eerder analyse kunnen nu de voor- en nadelen van de 3 mogelijke vormen van scheiding worden vergeleken. Opnieuw worden eerst optie i) en iii) besproken, daarna de voorkeursoptie van deze nota, optie ii):

i) Een operationele scheiding van activiteiten:

Deze vorm van scheiding zal bij een aantal banken al (deels) het geval kunnen zijn en zou weinig nieuws betekenen. Ze zou daarmee weinig extra bescherming betekenen voor het DGS dan er nu al is. Dit type scheiding kan wel een voorwaarde zijn om de scheidbaarheid ten tijde van crises te bewerkstelligen

iii) Scheiding door opknippen of *traditionele* ringfencing:

- a. Hierbij gaan de diversificatievoordelen (grotendeels) verloren en bestaan er allocatieproblemen. Dit kan daarom betekenen dat banken met hogere financieringskosten te maken krijgen, die uiteindelijk aan de eindgebruikers (de consumenten en bedrijven) worden doorberekend.
- b. Nederlandse banken zullen hierdoor bovendien last krijgen van een ongelijk speelveld met buitenlandse banken die op basis van de elementaire regels van de interne markt nog altijd via branches actief mogen zijn op de Nederlandse markt. Deze banken hoeven niet te voldoen aan de Nederlandse eisen en zullen zo de business van de Nederlandse banken kunnen overnemen.
- c. Bij een scheiding door middel van traditionele ringfencing, waarbij een bepaalde mate van kapitaaloverdracht tussen de verschillende delen van de bank toegestaan wordt, blijft verder in de praktijk nog het risico bestaan dat het nutsbankdeel van de bank door reputatierisico als nog de zakenbank te hulp moet schieten: immers als spaarders horen dat het slecht gaat met de zakenbankpoot van bank X kunnen ze als nog wegllopen bij de nutsbankpoot van bank X, of dat nu rationeel is of niet.
- d. Tot slot, de nutsbank die overblijft na de scheiding zal voor risicobeheer een handelsboek moeten aanhouden en derivaten moeten afsluiten. Hierdoor zal een nutsbank of zelf zakenbankactiviteiten moeten uitoefenen of sterk afhankelijk blijven van een zakenbank (tegenpartijrisico), die in dat geval voor de nutsbank systeemrelevant wordt. Dit wordt nader geïllustreerd in box 2 over het Duitse systeem van nuts- en zakenbanken (de zogenaamde Sparkassen en Landesbanken).

ii) Scheiding in de zin dat banken scheidbaar zijn, zodat zij ten tijde van crises gescheiden kunnen worden, met daarbij de mogelijkheid DGS af

¹ Deze ene studie met een negatief resultaat keek overigens enkel naar diversificatie van nutsactiviteiten die al toegestaan waren onder de Glass Steagal Act, en dus niet naar potentiële verdere diversificatie naar zakenbankactiviteiten die verboden waren.

² Veel van de meer recente literatuur sinds de crisis gaat in op welke private voordelen banken genieten die *too big to fail* zijn (i.e., grote, complexe financiële instellingen die niet failliet kunnen gaan zonder grote gevolgen voor het hele financiële stelsel). Dit is een belangrijk onderwerp, dat echter onderscheiden moet worden van dat van de scheiding van nuts- en zakenbankactiviteiten. Veel grote banken combineren nuts- en zakenbankactiviteiten, maar er zijn ook grote banken die dat niet doen en er zijn ook kleinere banken die beide activiteiten combineren. Het is daarom opmerkelijk dat de UK Banking Commission pleit voor de scheiding van nutsactiviteiten d.m.v. ringfencing door vrijwel alleen te verwijzen naar problemen die voortkomen uit de *too big to fail* problematiek. Zie UK Banking Commission, Interim Report, p. 85. Nederland is voorstander van een aantal andere maatregelen om de *too big to fail* problematiek van grote systeemrelevante banken aan te pakken. Zie annex 1.

³ Zie Asli Demirgüç-Kunt en Harry Huizinga «Bank activity and funding strategies: the impact on risk and returns», European Banking Center Discussion Paper No. 2009-01 and CentER Discussion Paper No. 2009-09, ISSN 0924-7815. De studie laat verder ook zien dat zakenbanken die weinig deposito's aantrekken erg kwetsbaar zijn.

⁴ Zie Barclays Capital, January 2011, UK banks: Break-up or shake up? In deze analyse vergelijkt Barclays de grootste financiële instellingen in de wereld over een periode van 1988 tot en met 2009. De studie laat zien dat de kans op faillissement van universele, gediversificeerde banken 1,2% is, van nutsbanken («retail and commercial banks») 1,5% en van zakenbanken 2,6% («investment banks»).

te schermen: Hierbij blijven de diversificatievoordelen wel behouden. Het veroorzaakt bovendien geen *unlevel playing field* met branches van buitenlandse banken en de potentiële extra kosten lijken veel beperkter. Het vereist wel dat er een geloofwaardige vormgeving wordt opgezet waarlangs de scheiding in crisistijden zal plaatsvinden. Zie hiervoor het actieplan in de volgende paragraaf.

Box 2: Ervaringen met het Duitse systeem van Sparkassen en Landesbanken¹

Het Duitse financiële stelsel heeft trekken van een stelsel waarin nuts- en zakenbanken gescheiden zijn. Naast commerciële banken kent Duitsland namelijk publieke Sparkassen en Landesbanken. De Sparkassen concentreren zich op het verlenen van financiële diensten aan consumenten in de regio waar zij gevestigd zijn. De Landesbanken richten zich op de grootzakelijke markt en vermogensbeheer. Ook faciliteren zij het opereren van de Sparkassen. Dit doen zij door het leveren van diensten waarop schaalvoordelen van toepassing zijn (back office diensten). Ook heffen zij de mismatch op tussen kortlopende deposito's en langlopende leningen (bijv. hypotheek), d.w.z. de mismatch tussen het verstrekken van langlopend krediet en het aantrekken van kortlopend krediet. Gedurende de crisis is de winst van de Sparkassen stabiel gebleven, en hebben zij hun kredietverlening verhoogd. Een aantal Landesbanken is door investeringen echter in zware financiële problemen geraakt. Door de sterke afhankelijkheid van de Sparkassen van de Landesbanken voor hun risicobeheer waren de Landesbanken systeemrelevant voor de Sparkassen. Hierdoor moesten de Landesbanken door de Duitse (lokale) overheden gered worden om zo ook de Sparkassen te redden.² Merk nog op dat veel activiteiten van de Landesbanken voor het lokale bedrijfsleven volgens de definities uit deze nota het best als nutsactiviteiten in de ruime zin kunnen worden getypeerd.

Actieplan met betrekking tot de scheidbaarheid van instellingen

Om instellingen scheidbaar te maken zodat zij ingeval van problemen gescheiden kunnen worden, worden er vier maatregelen genomen: het nationale wetsvoorstel bijzondere maatregelen financiële ondernemingen (de «crisisinterventiewet»), het Europese crisisinterventieraamwerk, de *recovery and resolution plans* en aanpassingen aan het depositogarantiestelsel. Hieronder worden onder «overige acties» tevens nog een aantal acties genoemd om banken als geheel (inclusief zakenbankactiviteiten) stabiel te maken. Aan het eind van deze paragraaf wordt nog ingegaan op de relatie van dit actieplan tot het Eindrapport van de Financial Sector Assessment Program (FSAP)-missie van het IMF.

Het wetsvoorstel bijzondere maatregelen financiële ondernemingen (Interventiewet): Van 4 maart tot en met 6 mei 2011 heeft het conceptwetsvoorstel van de Interventiewet ter publieke consultatie voorgelegen.³ De hierin voorziene voorstellen vormen een van de belangrijkste aanvullingen op de Wet op het financieel toezicht (Wft) van de afgelopen jaren.⁴ Doel van de aanvulling is om de interventiemogelijkheden ten aanzien van financiële ondernemingen uit te breiden. In het conceptwetsvoorstel worden daartoe nieuwe categorieën bevoegdheden toegevoegd aan de bestaande interventieladder, op grond waarvan deposito's, activa of passiva, of aandelen van een in problemen verkerende financiële onderneming kunnen worden overgedragen aan een andere onderneming of rechtspersoon. Hiermee kan een instelling die in de problemen is geraakt in concreto gescheiden worden.

¹ Deze box is sterk gebaseerd op een eerdere box uit de Kabinetsvisie toekomst financiële sector uit 2009. Zie Kamerstukken II, 2008–2009, 32 013, nr. 1, p. 33.

² Dit was mede nodig omdat de Sparkassen vaak mede-eigenaar van de Landesbanken waren.

³ Dit conceptwetsvoorstel kan worden gevonden op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2011/03/04/consultatie-interventiewet.html>

⁴ Tevens wordt voorzien in voorstellen tot wijziging van de Faillissementswet en enige andere wetten.

De nieuwe bevoegdheden hebben betrekking op individuele probleeminstellingen en beoogt een tijdige en ordentelijke afwikkeling van banken en verzekeraars mogelijk te maken, wanneer deze in onomkeerbare problemen verkeren.¹ Het gaat hierbij om bevoegdheden aan het einde van het interventiespectrum, waarbij de bevoegdheden met het oog op de stabiliteit van het financiële stelsel het sluitstuk vormen. Tevens bevat het conceptwetsvoorstel een regeling die beoogt te voorkomen dat een reeds in problemen verkerende instelling nog verder in problemen zou kunnen geraken doordat zij vervroegd tot nakoming van bepaalde contractuele verplichtingen wordt gehouden of zelfs met voortijdige beëindiging van contracten wordt geconfronteerd. Deze regeling faciliteert een effectieve inzet van de nieuwe instrumenten. Momenteel wordt het wetsvoorstel op een aantal onderdelen aangepast naar aanleiding van de op de consultatie ontvangen reacties. De planning is om het wetsvoorstel komend najaar bij de Tweede Kamer in te dienen.

Europees kader voor crisisbeheersing in de financiële sector: De Europese Commissie bereidt momenteel een richtlijnvoorstel voor dat in instrumenten voor autoriteiten voorziet om de schade van een wanordelijk faillissement aan het financiële systeem te kunnen voorkomen, waarbij nadelige effecten voor de belastingbetaler en de consument worden gemitigeerd. De Europese Commissie heeft hierbij een kader bestaande uit drie pijlers voor ogen.

Ten aanzien van de eerste pijler, die ziet op de preventie van en de voorbereiding op problemen bij financiële ondernemingen, stelt zij onder andere versterking van het toezicht (bijvoorbeeld meer inspecties ter plaatse) en het formaliseren van recovery and resolution plans (rrp's) voor (zie hieronder waar afzonderlijk op de rrp's wordt ingegaan).

Met het oog op de tweede pijler, die ziet op vroegtijdige interventie, wil zij onder andere de bevoegdheden van toezichthouders uitbreiden en verduidelijken (bijv. het kunnen verbieden van dividendbetalingen). Ordentelijke afwikkeling in het belang van de financiële stabiliteit, de derde pijler, kan noodzakelijk zijn wanneer een reguliere faillissementsprocedure niet haalbaar is met het oog op de financiële stabiliteit. Betrokkenen mogen dan echter, aldus de Commissie, geen groter verlies lijden dan onder een regulier faillissement. Met het oog hierop stelt de Commissie bevoegdheden voor nationale autoriteiten voor ten aanzien van verschillende instrumenten, zoals de overdracht van (onderdelen van) de onderneming aan een derde partij en het afschrijven van schulden (zogenoemde *bail-in debt*). Hierdoor kan de continuïteit van essentiële bankactiviteiten, zoals het betalingsverkeer en de depositoactiviteiten, worden gewaarborgd. De Europese Commissie heeft aangegeven het richtlijnvoorstel in de loop van 2011 gereed te willen hebben.

Nederland heeft een uitgebreide consultatiereactie geschreven op het eerdere richtlijnvoorstel van de Commissie en zal een actieve rol blijven vervullen in de Europese discussie over dit belangrijke onderwerp.²

De recovery and resolution plans (rrp's): zowel internationaal als nationaal wordt er gesproken over zogenaamde «recovery and resolution plans». Het idee achter dergelijke plannen is onder meer dat, voordat zich een crisis voordoet bij een financiële onderneming, de onderneming en betrokken autoriteiten reeds een strategie hebben ontwikkeld hoe in een crisissituatie de continuïteit van maatschappelijk belangrijke functies van de onderneming kunnen worden geborgd. Het «recovery» deel van het plan is erop gericht dat de instelling er nog boven op kan komen wanneer het tegenzit. Het «resolution» deel van het plan (ook wel «living will» genoemd) is gericht op de afwikkeling van de onderneming wanneer deze niet meer kan overleven. Denkbaar is dat de onderneming in het kader van de RRP maatregelen treft zodat bepaalde onderdelen van het bedrijf in een crisissituatie eenvoudig kunnen worden losgekoppeld van andere

¹ Het wetsvoorstel voorziet ook in een tweede categorie bevoegdheden die een verdergaand doel dient en voorziet in mogelijkheden om de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel te waarborgen, mocht die stabiliteit op enig moment in gevaar zijn.

² Zie http://circa.europa.eu/Public/irc/markt/markt_consultations/library?l=/banking/european_management/public_authorities/ministry_netherlands/_EN_1.0_&a=d

onderdelen. In die zin vormen de recovery and resolution plans de spiegelzijde van de crisisinterventiewet. Via de rrp's worden instellingen gestimuleerd zelf *vooraf* maatregelen te nemen en inzichtelijk te maken waar de onderneming maatschappelijk belangrijke functies vervult; door middel van de crisisinterventiewet krijgt de toezichthouder vergaande bevoegdheden om ingeval van onomkeerbare problemen (de resolutiefase) de systeemrelevante onderdelen van de instelling af te splitsen. De «recovery and resolution plans» zijn nog in ontwikkeling. Momenteel vindt een pilot met een rrp plaats bij een van de Nederlandse instellingen. Voor een aantal andere internationaal actieve banken zal in de tweede helft van dit jaar met het opstellen van rrp's worden begonnen.

Aanpassingen aan het depositogarantiestelsel (DGS): het DGS wordt dusdanig aangepast dat het DGS (financieel) weerbaarder wordt en beter wordt beschermd tegen risicovol gedrag. Zoals bekend zijn de door het DGS gedekte deposito's bij een bank tot € 100 000 per deposithouder al volledig gegarandeerd. Hieraan verandert niets. Door de hier toegelichte maatregelen wordt echter bewerkstelligd dat negatieve externe effecten van het DGS sterk worden verkleind. Het bestaan van een DGS kan namelijk ongewenste invloed hebben op het gedrag van zowel deposithouders als banken. Enerzijds kunnen deposithouders hun gelden onderbrengen bij een bank zonder acht te slaan op eventuele hoge(re) risico's. Het DGS garandeert deze gelden uiteindelijk immers toch. Anderzijds kunnen individuele banken de dekking van het DGS gebruiken om relatief voordelig middelen aan te trekken, ongeacht hun eigen risicoprofiel.

Ex ante financiering DGS: In de huidige systematiek financieren de banken het DGS achteraf, of op ex post basis. Dat wil zeggen dat banken pas betalen op het moment dat een bank niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen. De faillierende bank betaalt zelf niet mee. Hierdoor moeten prudente banken betalen voor wangedrag van anderen; banken ervaren niet tijdig de juiste prikkels en free rider gedrag is mogelijk. Een ander nadeel van de huidige financieringswijze is dat de lasten ervan geconcentreerd in de tijd optreden: de financiële klap komt in een keer. De lasten zijn bij omvangrijke deconfitures moeilijker te dragen voor de overige banken in een periode van laagconjunctuur, waardoor het stelsel mogelijk procyclisch werkt.

Het kabinet heeft daarom voorgesteld om – conform de aanbeveling van de Commissie De Wit – over te gaan op een ex ante gefinancierd DGS, met risicodifferentiatie in de bijdragen. Banken betalen periodiek een risicogedifferentieerde premie aan een fonds. Dit fonds wordt gebruikt wanneer er een beroep wordt gedaan op het DGS. Zo'n stelsel heeft belangrijke voordelen. De failliete bank heeft meebetaald aan het DGS waardoor free rider gedrag wordt tegengegaan. De op risico's gebaseerde periodieke premies bewerkstelligen bovendien dat er tijdige, marktconforme prikkels bestaan. Een ander voordeel van het ex ante gefinancierde stelsel is dat het DGS een buffer heeft en dat de kosten van het stelsel worden gespreid in de tijd. Deelnemende banken hoeven dus minder te betalen op het moment dat een bank failliet gaat (waarmee het stelsel minder procyclisch werkt). Tenslotte, doordat er bovendien een premie wordt betaald en een fonds wordt gevormd, zijn banken en (indirect) spaarders zich meer bewust van bijkomende verplichtingen van deposito's. Het stelsel zal daardoor bijdragen aan de financiële stabiliteit, omdat risico's worden beprijsd.

Met deze wijzigingen wordt het stelsel dus financieel weerbaarder en beter beschermd tegen risicovol gedrag van banken. Het is de bedoeling om betalingen per 1 juli 2012 te starten.

Onderzoek naar een preferente positie voor het DGS: momenteel zijn de banken uit hoofde van het DGS *pari passu* met andere crediteuren bij het faillissement van een van de banken met door het DGS gedekte

deposito's. Hierdoor kunnen banken via het DGS een grote klap krijgen door risico's die een andere bank heeft genomen. Een manier om dit risico voor het DGS te verkleinen is, naast voornoemde ex ante financiering, door het DGS (via depositohouders) een preferente positie te geven ten opzichte van andere concurrente crediteuren zoals (ongedekte) senior bondholders. Dit betekent dat bij een faillissement de DGS-claim van de banken eerder uit het restvermogen van de bank kan worden voldaan dan de claim van andere crediteuren, die in de huidige situatie nog een concurrente positie hebben. Bij een faillissement worden dan immers de eerste klappen opgevangen door de eigen vermogen verschaffers, vervolgens door de houders van meer achtergesteld vermogen (bijv. bepaalde hybrids) en daarna door de (ongedekte) senior bondholders. Pas als er dan nog schade over is zal (een deel van) de DGS-claim niet meer op de boedel kunnen worden verhaald en staan dus de banken hiervoor aan de lat.¹

Het faillissement van een instelling zou door het preferent maken van de positie van het DGS een minder grote klap voor het DGS betekenen. Anders gezegd, het DGS wordt bij het faillissement van een bank meer beschermd of afgeschermd, wat men een vorm van «ringfencing bij faillissement» zou kunnen noemen; of nog anders gezegd, het DGS is daarmee «ringfence ready». Het preferent maken van het DGS kan zo tevens een logische aanvulling op de crisisinterventiewet vormen omdat het resolutie vergemakkelijkt. De gevolgen van het omvallen van een instelling zijn hierdoor immers minder groot voor andere instellingen. Een dergelijke wijziging van de crediteurpositie van het DGS zou waarschijnlijk niet alleen een wijziging van de Wet op het Financieel Toezicht en de daar onder hangende regelgeving betekenen, maar ook een wijziging van de Faillissementswet vereisen. Een dergelijke wijziging kan ook gevolgen hebben voor de kosten van financiering (senior bonds) van banken, die hoger kunnen worden omdat de risico's voor (ongedekte) senior bondholders immers toenemen. Dit kan betekenen dat banken op zoek zullen gaan naar een alternatieve financieringsmix, waarbij mogelijk meer gedekte obligaties e.d. zullen worden gebruikt. Door de liquiditeitseisen kan het aantrekken van (lange) financiering voor sommige banken de komende jaren sowieso al lastiger worden. Bij de overweging om een preferentie positie van het DGS in te stellen zal, zeker in de huidige tijd, daarom goed moeten worden gekeken naar de gevolgen voor de (kosten van) financiering voor banken en de samenhang met andere wet- en regelgeving. Een andere consequentie van dit plan is dat de crediteurspositie van andere crediteuren, waaronder de spaarders die meer dan 100 000 euro bij de bank aanhouden, verslechterd. Hierdoor zouden zij in geval van een faillissement van een bank minder uit de boedel terug kunnen krijgen.

Een nader onderzoek naar de haalbaarheid en consequenties van een dergelijke verandering van de crediteurpositie van het DGS door DNB en Financiën staat gepland voor medio 2011.

Overige acties

Het scheiden van een instelling is een crisismaatregel, die gebruikt dient te worden indien er geen toekomst meer is voor de volledige instelling. Voorkomen is echter beter dan genezen. Er zijn sinds de crisis daarom ook een flink aantal maatregelen genomen om te voorkomen dat een instelling in de problemen komt, al kan dat nooit 100 procent worden uitgesloten.

Een aantal relevante maatregelen in de context van het onderhavige onderwerp zijn de navolgende. Een aantal hiervan is reeds eerder in deze nota aan de orde gekomen:

- *Generiek strengere kapitaal- en liquiditeitseisen*: zoals bekend zal er een aanzienlijke versterking van het huidige kapitaalraamwerk

¹ Merk op dat bij een faillissement het DGS wel wordt geactiveerd, want het DGS keert immers uit aan rekeninghouders. Het DGS maakt daarvoor ook (uitvoerings)kosten. Deze worden niet door de boedel gedekt. Hierdoor zullen de banken ondanks een preferente positie van het DGS als nog altijd met enige kosten geconfronteerd worden.

plaatsvinden door de implementatie van de vierde kapitaaleisenrichtlijn (CRD IV), die de vertaling vormt van de Basel 3 regels in de Europese context. Ten eerste moeten banken meer kernkapitaal aanhouden, en het aanvullende (hybride) kapitaal moet van betere kwaliteit zijn. Hierdoor zullen toekomstige verliezen eerst bij de beleggers terecht komen. Ten tweede introduceert Basel 3 additionele opslagen («capital buffers») voor het kernkapitaal van banken. Daarnaast introduceert Basel 3 de verplichting om een buffer van liquide activa aan te houden, zodat banken in tijden van stress geen geld meer hoeven te lenen bij de centrale bank. Daarnaast wordt ook een niet risico-gewogen leverage ratio geïntroduceerd, die grenzen stelt aan het percentage vreemd vermogen waarmee een bank gefinancierd mag worden. Volgens de planning van de Europese Commissie wordt de CRD IV vanaf 1 januari 2013 van kracht, waarbij geleidelijk strengere kapitaaleisen en additionele kapitaalbuffers worden geïntroduceerd. Alle Europese instellingen moeten per 1 januari 2019 aan alle nieuwe eisen voldoen. Hierdoor worden de instellingen beter tegen schokken bestand en zal de kans op een financiële crisis zoals die van 2008–2009 sterk verkleind worden. De details van de richtlijn worden momenteel nog uitonderhandeld.

- *Aanscherping van kapitaaleisen voor het handelsboek*: zie de bespreking hiervan bij de derde mogelijke invulling van het begrip «zakenbankactiviteiten» als het handelen voor eigen rekening. Deze worden van kracht per 1 januari 2012.
- *Centrale clearing van derivaten*: zie de bespreking hiervan bij de tweede mogelijke invulling van het begrip «zakenbankactiviteiten» («investment banking»)¹. De richtlijn aangaande derivaten en hun centrale verrekening en afwikkeling wordt volgens de planning van de Europese Commissie per 1 januari 2013 van kracht.
- *Beloningsbeleid in lijn met risicobeheer*: zowel nationaal als internationaal is er een uitgebreid pakket maatregelen genomen om het beloningsbeleid binnen banken meer in lijn te brengen met het risicoprofiel van de bank en met een gezonde kapitaalbasis. Een belangrijk deel hiervan is nationaal geïmplementeerd via de Regeling beheerst beloningsbeleid Wft 2011 per 1 januari 2011. Op grond hiervan houden DNB en de AFM toezicht op het beloningsbeleid van alle medewerkers van financiële ondernemingen, waaronder ook handelaren. Beide toezichthouders zien er op toe dat van hoog tot laag geen beloningselementen worden toegekend die perverse prikkels kunnen veroorzaken waardoor ongewenste en onverantwoorde risico's worden genomen of klanten onzorgvuldig worden behandeld. DNB houdt onder meer toezicht op de volgende elementen:
 - Koppeling van variabele beloning aan de prestaties van de medewerker, het bedrijfsonderdeel en de resultaten van de onderneming als geheel;
 - Beoordeling op basis van lange termijn prestaties;
 - Uitkering van minimaal 50% variabele beloning in aandelen of vergelijkbare financiële instrumenten (om het belang van werknemers in lijn te brengen met de prestaties van de instelling);
 - Uitgestelde uitkering van minimaal 40% van de variabele beloning na ten minste 3 tot 5 jaar;
 - Passende verhouding tussen vaste en variabele beloning;
 - Geen beloning voor «falend gedrag»;
 - Correctie van prestaties voor genomen risico's; en
 - transparantie van (onderdelen van) het beloningsbeleid.

¹ Zie verder het BNC fiche gewijd over OTC-derivatenhandel en centrale clearing, Kamerstukken II, 2010–2011, 22 112, nr. 1074 fiche nr. 3.

Tot slot verzocht de Vaste Kamercommissie voor Financiën nog per brief van 30 juni jl. om in de onderhavige nota ook in te gaan op het eindrapport van de Financial Sector Assessment Program (FSAP)-missie van het IMF.¹ Een uitgebreid verslag van deze missie is reeds naar de Tweede Kamer verzonden op 22 juni jl.² De IMF missie is gegaan over de hele financiële sector, waar deze nota zich meer concentreert op de bancaire sector.

Het IMF oordeelt positief over de stabiliteit van de Nederlandse financiële sector. Meer in het bijzonder is de gezondheid van het bankwezen sinds het dieptepunt van de crisis sterk verbeterd. Uit de analyse van het IMF blijkt dat banken op dit moment over voldoende kapitaalbuffers beschikken om extreme schokken op te vangen. Dit komt mede doordat de banken in Nederland na de forse verliezen tijdens de kredietcrisis hun kapitaal weer hebben aangevuld. De kapitaalversterking en de verbeterde winstontwikkeling plaatsen de banken in een goede uitgangspositie om te voldoen aan de aangescherpte kapitaalvereisten onder Bazel III.

Het IMF heeft het Nederlandse bancaire toezicht beoordeeld aan de hand van de zogenaamde «Basel core principles for effective banking supervision» (bankensector). Het IMF is van mening dat Nederland in hoge mate voldoet aan deze criteria. Hierbij valt bovendien te bedenken dat de criteria sinds de kredietcrisis zijn aangescherpt en de beoordelingslat hoger is komen te liggen. Ook internationaal vergeleken scoort Nederland relatief sterk.

Belangrijke aanbevelingen die het IMF doet betreffen de versterking van het raamwerk voor crisismanagement en de versterking van het DGS. Met het actieplan in deze nota om ervoor te zorgen dat banken scheidbaar zijn zodat zij in perioden van crises gescheiden kunnen worden, inclusief de interventiewet, de ex ante financiering van het DGS en het onderzoek naar een preferente crediteurstatus voor het DGS, wordt aan deze aanbevelingen van het IMF invulling gegeven.

Annex 1: Systeemrelevante instellingen

Over de aanpak van systeemrelevante instellingen wordt op dit moment internationaal overleg gevoerd. Een belangrijk rol hierin is weggelegd voor de *Financial Stability Board*, die op verzoek van de G20 een werkgroep heeft opgericht over systeemrelevante instellingen. De kerntaak van deze werkgroep is om een aantal zogenaamde «*global systemically important institutions*» («G-SIFIs») te identificeren en maatregelen voor te stellen hoe vanuit toezicht met deze zeer grote, complexe instellingen om te gaan.

Het door de FSB aangekondigde raamwerk omvat de volgende elementen:

- Verbetering van de «*resolution regimes*» om te zorgen dat een eventueel faillissement van een instelling zonder grove verstoring van het financieel stelsel en zonder lasten voor de belastingbetaler kan plaatsvinden;
- Additionele «*loss absorption capacity*» voor systeemrelevante instellingen (in de eerste instantie wereldwijde instellingen) bovenop de Basel 3 eisen. Deze zorgen ervoor dat de grotere risico's die deze instellingen voor het financiële stelsel vormen, worden weerspiegeld in hun kapitaalbuffers.
- Intensiever toezicht op financiële instellingen die systeemrelevant zijn.
- Een meer robuuste financiële infrastructuur om besmettingsrisico die voortkomen uit het faillissement van individuele instellingen sterk te verkleinen.

¹ Brief n.a.v. de procedurevergadering van de Vaste Kamercommissie voor Financiën van 30 juni jl. met kenmerk 2011D36321.

² Brief van 22 juni jl. «IMF-toetsing aan internationale standaarden» met kenmerk FM/2011/8852M.

- Een «Peer review» door de *FSB Peer Review Council* om de effectiviteit en consistentie van nationale beleidsmaatregelen voor wereldwijde SIFI's vanaf eind 2012 te monitoren.

Een belangrijk deel van deze mondiaal te realiseren maatregelen overlapt met het Nederlandse en Europese crisisinterventieraamwerk. Een van de belangrijkste aanvullingen is de extra buffer voor wereldwijde systeemrelevante instellingen. DNB en Financiën denken over de nationale uitwerking hiervan na.

Samenvatting

Deze nota is tot stand gekomen naar aanleiding van het verzoek van de Kamer, bekrachtigd door een motie, om te bezien welke maatregelen kunnen worden genomen om nutsbankactiviteiten, en spaargeld in het DGS in het bijzonder, geen risico te laten lopen door zakenbankactiviteiten.

Er is eerst onderzocht wat onder zakenbankactiviteiten moet worden verstaan. Hierbij bleek dat (vrijwel) alle zakenbankactiviteiten

- of zelf als nutsactiviteiten kunnen worden gekwalificeerd («commercial banking»),
- of een nutscomponent hebben («investment banking»)
- of – mits goed gereguleerd – een ondersteunde functie voor nutsactiviteiten kunnen hebben («het handelen voor eigen rekening»).

Dit suggereert dat bij een scheiding in enige vorm zeer goed moet worden gekeken of het kind (de nutsactiviteiten) niet met het badwater (de «pure zakenbankactiviteiten») wordt weggegooid.

Er werden vervolgens drie vormen van scheiding onderscheiden:

- i) een operationele scheiding van activiteiten zoals die nu al soms deels het geval is,
- ii) het zorgdragen dat banken scheidbaar zijn zodat zij in perioden van crises gescheiden kunnen worden (met de mogelijkheid DGS af te schermen bij faillissement/DGS «ringfence ready»),
- iii) een harde vorm van scheiding d.m.v. het opknippen van banken of d.m.v. (traditionele) ringfencing.

Er kan worden geconcludeerd dat er belangrijke nadelen zitten aan de laatste optie (potentieel hoge kosten voor consumenten en bedrijven, vermindering van de stabiliteit van banken, geen Europees gelijk speelveld) en dat de voordelen ook behaald kunnen worden door optie ii) mits de scheidbaarheid op geloofwaardige wijze wordt vormgegeven. Optie i) is een voorwaarde voor optie ii) maar gaat niet ver genoeg om de problemen te adresseren.

De rest van het paper beschreef het actieplan om optie ii) mogelijk te maken. Dit plan is hieronder in tabelvorm samengevat. Met dit actieplan wordt gehoor gegeven aan de aanbeveling van de commissie De Wit om nutsbankactiviteiten, en spaargeld in het DGS in het bijzonder, te beschermen tegen het risico van zakenbankactiviteiten.

Samenvatting actieplan

Hoofdadacties	(Voorziene) termijn
Vorbereiding Interventiewet	Het conceptwetsvoorstel heeft van 4 maart tot en met 6 mei 2011 ter publieke consultatie voor-gelegen. De planning is om het wetsvoorstel in september 2011 bij de Tweede Kamer in te dienen.
Europees kader voor crisisbeheersing in de financiële sector	De Europese Commissie heeft aangegeven in de loop van 2011 met een richtlijnvoorstel te komen.
Recovery and resolution plans (rrp's)	Er wordt momenteel een pilot gehouden met rrp's voor 1 instelling; andere internationaal actieve instellingen volgen in de tweede helft van 2011.

Hoofdacties	(Voorziene) termijn
Aanpassingen aan het DGS	– Premieheffing zal volgens de planning in juli 2012 van start gaan
– Ex ante gefinancierd stelsel met risicogewogen bijdragen	– Medio 2011
– Onderzoek naar preferente positie DGS	
<i>Ondersteunende acties</i>	
Generiek strengere kapitaal- en liquiditeits-eisen (CRD-IV)	Volgens planning EC van kracht per 1 januari 2013; volledige implementatie per 31 december 2018.
Strengere kapitaalseisen voor het handelsboek (CRD-III)	Van kracht per 31 december 2011
Onderhandeling en uiteindelijk implementatie van de richtlijn aangaande derivaten en hun centrale verrekening en afwikkeling	Volgens planning EC van kracht per 1 januari 2013
Regeling beheerst beloningsbeleid Wft 2011	Van kracht per 1 januari 2011
Aanpak wereldwijde systeemrelevante instellingen	Per maatregel een verschillend tijdpad, mede afhankelijk van besluitvorming in de FSB