

Vergaderjaar 2011–2012

**32 036**

## **Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten (Wijzigingswet financiële markten 2010)**

**H**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 2 december 2011

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup> heeft op 27 september jl. gesproken over de brief van de minister van Financiën d.d. 8 juli 2011 inzake de aanbieding van de nota over nuts- en zakenbankactiviteiten (32036, E). De nota heeft de leden van de PvdA-fractie aanleiding gegeven tot het stellen van de een aantal vragen en het maken van opmerkingen die zijn opgenomen in de brief aan de minister van 28 oktober 2011.

De minister heeft op 1 december 2011 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,  
Kim van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Terpstra (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA), (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP) Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Klever (PVV), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD), (*vice-voorzitter*), Van Rey (VVD) en Bröcker (VVD).

## BRIEF AAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Den Haag, 28 oktober 2011

De vaste commissie voor Financiën heeft op 27 september jl. gesproken over uw brief d.d. 8 juli 2011 inzake de aanbieding van de nota over nuts- en zakenbankactiviteiten (32036, E). De nota heeft de leden van de PvdA-fractie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van de nota «financiële stabiliteit, bescherming van spaargeld in het depositogarantiestelsel en het combineren van verschillende bancaire activiteiten binnen een bank» (nota nuts- en zakenbankactiviteiten).

Deze leden stellen tot hun spijt en verontrusting vast dat uit de nota volstrekt geen notie van urgentie spreekt. Dit terwijl zij menen vast te kunnen stellen dat de bescherming van het spaargeld in het depositogarantiestelsel (DGS) onverkort in het geding is. De regering heeft hierin, zeker na de lessen van de bankencrisis, een grote verantwoordelijkheid. Kan de regering deze verantwoordelijkheid beamen en aangeven wat tot dusverre is gedaan om tot bescherming van het spaargeld in het DGS te komen?

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de regering een duidelijke voorkeur heeft voor het zorg dragen dat banken scheidbaar zijn zodat zij in perioden van crisis gescheiden kunnen worden, met de mogelijkheid spaargelden in het DGS af te schermen bij faillissement. Geconstateerd kan worden dat de nota zich schuldig maakt aan een doelredenering. Door de gehanteerde definities van nuts- en zakenbankactiviteiten ontstaat het beeld dat begrenzing niet goed mogelijk is en (daarom) scheiding ongewenst. Echter, de regering had er ook voor kunnen kiezen om primair vanuit de (belangrijkste) nutstaken te redeneren – en dan in het bijzonder het in beheer houden van spaargelden in het DGS – zonder de bestaande instituties als gegeven te beschouwen. Dat is nu niet gebeurd. Deze leden vragen de regering waarom er niet voor is gekozen zuiver naar het afscheiden van spaargelden te kijken, zonder onmiddellijk de verwevenheden die er in de staande praktijk zijn als gegeven te beschouwen.

De voorkeur van het kabinet (niet scheiden maar scheidbaar maken) wordt vervolgens in de nota extra gemotiveerd door te wijzen op potentieel hoge kosten voor consumenten en bedrijven, vermindering van de stabiliteit van banken en het ondergraven van het Europees gelijk speelveld. Aan elk van deze argumenten is het nodige af te doen. Of er in geval van reguliere omstandigheden sprake is van hoge kosten valt nog te bezien (de redenering dat verminderde diversificatie duur is, is naar de mening van de leden van de PvdA-fractie onvoldragen). Zeker is dat het verbinden van zakenbankactiviteiten aan nutsbankactiviteiten in tijden van crisis tot hoge kosten leidt. Ook de stelling dat scheiding zou leiden tot een geringere stabiliteit is betwistbaar, omdat zij voorbij gaat aan situaties van systeemrisico's en systeemcrises. De verwijzing naar het Europese speelveld, tot slot, is evenmin op haar plaats. Immers, er zijn diverse landen waarin nuts- en zakenbanken wel degelijk in belangrijke mate gescheiden zijn, zoals in Duitsland. Graag vernemen de aan het woord zijnde leden van de regering waaraan het kabinet nu de zekerheid ontleent dat het scheiden per definitie ongewenst is.

De leden van de PvdA-fractie zijn niet op voorhand overtuigd van de keuze om tot scheidbaarheid van activiteiten te komen. Zij vragen de regering of de verlangde zekerheid dat spaargeld in het DGS niet door zakenbankacti-

viteiten wordt besmet hiermee voldoende wordt gewaarborgd? Tevens vragen zij of de regering aan kan geven hoe dit in de praktijk dan gaat werken. Kan de regering in dit kader een toetsbaar crisisscenario beschrijven?

In de aanbiedingsbrief bij de nota geeft de regering aan dat de nota met De Nederlandsche Bank (DNB) is afgestemd. Is het scheidbaar maken van activiteiten ook de voorkeursvariant van DNB? Deze leden vragen voorts of de wijze waarop het kabinet dit handen en voeten wil geven naar de mening van DNB adequaat is, gegeven het doel om de spaargelden in het DGS zeker te stellen. Acht de regering het met de leden van de PvdA-fractie wenselijk dat DNB een toets doet op het uiteindelijk gekozen instrumentarium en de regering de Kamer hierover rapporteert?

De commissie ziet uw beantwoording, die zij uiterlijk 22 november wenst te ontvangen, met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
P. H. J. Essers

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal»

Den Haag, 1 december 2011

In antwoord op de Kamervragen bij de nota over nuts- en zakenbankactiviteiten (Kamerstukken II 2010–2011, 31 980 nr. 51), die mij zijn toegezonden per brief van 28 oktober 2011 onder nummer 148258.03u, deel ik u mede dat de vragen worden beantwoord als aangegeven in de bijlage.

De minister van Financiën,  
J. C. de Jager

## Vragen van leden van de PvdA-fractie van de Eerste Kamer bij de nota over nuts- en zakenbankactiviteiten

De vragen van leden van de Eerste Kamer (brief met kenmerk 148258.03u) op de nota over nuts- en zakenbankactiviteiten zijn ten behoeve van de beantwoording onderscheiden in vier clusters: 1) bescherming van het depositogarantiestelsel (DGS) en de urgentie van de hervormingen, 2) de optie van scheiding van nuts- en zakenbankactiviteiten, 3) systeemcrises en het gelijk speelveld, 4) de positie van DNB en een schets van een crisisscenario. De vragen zijn soms iets ingekort of geparafraseerd, mede ten behoeve van de clustering.

### 1. Bescherming van het DGS en de urgentie van de hervormingen

*Kan de regering beamen dat zij een grote verantwoordelijkheid heeft voor de bescherming van spaargeld in het DGS en aangeven wat tot dusverre is gedaan om tot bescherming van spaargeld in het DGS te komen? Wordt hiermee recht gedaan aan de urgentie van de problematiek?*

De regering acht goed toezicht op de financiële sector van groot belang. Een van de belangrijkste doelen van toezicht op de bancaire sector is het beschermen van depositohouders, en spaargeld in het DGS in het bijzonder. De regering heeft dus een grote verantwoordelijkheid voor de inrichting van het depositogarantiestelsel (DGS). Zoals u weet, is spaargeld in het DGS gegarandeerd tot € 100 000 per depositouder per bank. Het DGS wordt gefinancierd door de banken. Voor banken kan het DGS daarom een forse last betekenen indien door het faillissement van een bank het DGS tot uitkering moet overgaan. Er is daarom een flink aantal maatregelen genomen om het DGS te versterken, waarbij Nederland vooruitloopt op of zelfs verder gaat dan Europese plannen. Banken financieren het Nederlandse DGS nu achteraf (ex post), dat wil zeggen wanneer een bank in betalingsonmacht verkeert. In Brussel zijn onderhandelingen gaande over een nieuwe richtlijn inzake DGS, waarin lidstaten verplicht worden hun DGS ex ante te laten financieren. Nederland wacht hier niet op, het is de bedoeling dat vanaf 1 juli 2012 begonnen wordt het ex ante gefinancierde DGS fonds op te bouwen. Banken betalen dan elk kwartaal een bijdrage aan het DGS. Deze bijdragen vloeien in het depositogarantiefonds. Wanneer er een beroep op het stelsel wordt gedaan, keert het fonds uit. Is het fonds niet toereikend, dan wordt het tekort over de banken omgeslagen, net zoals dat nu gebeurt voor de volledige schade. Voordelen van deze systematiek zijn dat banken niet meer initieel kosteloos kunnen deelnemen aan het stelsel: de garantie is niet gratis en dus heeft ook de failliete bank bijgedragen aan het stelsel (volgens het principe «de vervuiler betaalt»). Door de risicogedifferentieerde bijdrage worden de minst risicovolle banken beloond: zij betalen de laagste premie. Verder komen de kosten gespreid in de tijd; banken worden niet meer (of in mindere mate) geconfronteerd met hoge lasten in één keer.

Verder onderzoekt het kabinet de wenselijkheid van de introductie van een meer preferente status van het DGS ingeval van faillissement van een bank.<sup>1</sup> Hier wordt ook in internationaal verband over gesproken. De voordelen (kunnen) zijn dat de kosten van een uitkering voor het DGS en dus de banken dan lager uitvallen, doordat het DGS een grotere aanspraak op de boedel kan maken. Daar staan wel mogelijke nadelen tegenover zoals hogere financieringslasten voor vreemd vermogen van de banken, en/of zelfs verminderde beschikbaarheid van vreemd vermogen voor de banken.

Naast deze hervormingen van het DGS is in het actieplan van de nota nog een ambitieus pakket aan andere maatregelen beschreven met concrete implementatiedata.<sup>2</sup> Dit actieplan maakt de bancaire sector als geheel

<sup>1</sup> Eigenlijk gaat het hier om preferentie van spaarders, voor zover hun middelen gegarandeerd worden door het DGS. Na uitkering van het DGS subrogeert DNB in de rechten van de depositohouders, derhalve krijgt het DGS dan een meer preferente status.

<sup>2</sup> Het actieplan van de nota nuts- en zakenbankactiviteiten (Kamerstukken II, 2010–2011, 31 980 nr. 51) kan in beknopte vorm worden gevonden op pagina 19.

veiliger en daarmee ook spaargeld beschermd door het DGS. Het bestaat enerzijds 1) uit maatregelen om zorg te dragen dat instellingen scheidbaar zijn, zodat zij ten tijde van crises gescheiden kunnen worden, en anderzijds 2) uit maatregelen om te voorkomen dat problemen zich opbouwen. Het betreft hier zowel nationale als Europese / internationale maatregelen. Nederland stelt zich in de Europese/internationale discussie, die belangrijk is vanwege het gelijke speelveld en internationale consistentie van de aanpak van grensoverschrijdende instellingen, als een van de voorstanders van strenge maatregelen op.<sup>1</sup> Een aantal maatregelen is echter zo relevant geacht dat niet gewacht is op Europese of internationale initiatieven en regelgeving, maar voor nationale maatregelen is gekozen. Er kan hierbij worden gedacht aan de nationale interventiewet die onlangs bij de Tweede Kamer is ingediend<sup>2</sup>, de extra kapitaalbuffer die nationale systeemrelevante instellingen zullen moeten aanhouden<sup>3</sup>, de strenge nationale eisen aan bonussen<sup>4</sup>, de pilot met herstel- en resolutieplannen en de nationale aanpassingen aan het DGS zoals hierboven beschreven. Voor meer details verwijs ik u naar het *actieplan* van de nota over nuts- en zakenbankactiviteiten.

## 2. De optie van scheiding van nuts- en zakenbankactiviteiten

*Door de in de nota gehanteerde definities van nuts- en zakenbankactiviteiten ontstaat het beeld dat begrenzing niet goed mogelijk is en (daarom) scheiding ongewenst is. Echter, de regering had er ook voor kunnen kiezen om primair vanuit de (belangrijkste) nutstaken te redeneren en dan in het bijzonder het in beheer houden van spaargelden in het DGS zonder de bestaande instituties als gegeven te beschouwen. Waarom is er niet voor gekozen in de nota te kijken naar het zuiver afscheiden van spaargelden, zonder onmiddellijk de verwevenheden die er in de staande praktijk zijn als gegeven te beschouwen? Waaraan ontleent het kabinet de zekerheid dat scheiden per definitie ongewenst is?*

In de nota is eerst onderzocht wat onder nuts- en zakenbankactiviteiten dient te worden verstaan. Dit is mede van belang omdat in de discussie over nuts- en zakenbankactiviteiten doorgaans onduidelijk is welke activiteiten als nuts- en welke activiteiten als zakenbankactiviteiten worden bestempeld. Er wordt daarbij in de nota niet geredeneerd vanuit de bestaande instituties en hun verwevenheid, maar vanuit welke bancaire activiteiten er zijn en of deze een belangrijke maatschappelijke behoefte vervullen.

De nota onderscheidt verschillende definities van nutsactiviteiten. Bijvoorbeeld een definitie van nutsactiviteiten in enge zin, zoals enkel activiteiten voor consumenten (sparen en hypotheke), en een definitie van nutsactiviteiten in ruimere zin, waaronder ook de bredere dienstverlening voor het bedrijfsleven valt. De nota kiest vervolgens welbewust voor een ruimere definitie van nutsactiviteiten, door te wijzen op de redenen *waarom* er bijzondere aandacht uitgaat naar nutsactiviteiten. Nutsactiviteiten zijn belangrijk omdat de moderne maatschappij niet goed zonder hen kan draaien. Aangezien dit zowel geldt voor consumentenactiviteiten als voor die producten en diensten aan het bedrijfsleven waar banken in het bijzonder voor zijn toegerust, lijkt een ruimere definitie van nutsactiviteiten het meest adequaat voor de beleidsdiscussie. Nadat in de nota de definities van nuts- en zakenbankactiviteiten zijn toegelicht, worden in de nota drie vormen van scheiding/scheidbaarheid besproken, waaronder de optie van een *volledige* scheiding/splitsing van de instellingen. Ondanks de keuze in de nota voor een ruime definitie van nutsbankactiviteiten, wordt in die context desalniettemin tevens de optie besproken van een afgescheiden nutsbank die primair door spaargeld gefinancierd wordt.<sup>5</sup> Er blijkt dat bij deze optie een belangrijk balansissue ontstaat. Er zijn bij deze optie namelijk twee mogelijkheden: 1) of een bank

<sup>1</sup> Zie bijv. de Nederlandse consultatiereactie op het voorstel van de Europese Commissie voor een crisismanagementrichtlijn, waar Nederland een groot voorstander van is: [http://circa.europa.eu/Public/irc/markt/markt\\_consultations/library?/=banking/european\\_management/public\\_authorities/ministry\\_netherlands/\\_EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/markt/markt_consultations/library?/=banking/european_management/public_authorities/ministry_netherlands/_EN_1.0_&a=d)

<sup>2</sup> Zie het nader rapport inzake de Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen van 26 oktober jl. (brief met kenmerk FM/ 2011 / 9 739 U).

<sup>3</sup> Zie annex 1 van de nota nuts- en zakenbankactiviteiten (Kamerstukken II, 2010–2011, 31 980 nr. 51).

<sup>4</sup> Zie de Beleids- en wetgevingsbrief op het terrein van de financiële markten (brief met kenmerk FM/2011/9075M) van 20 oktober jl., p. 11 en verder.

<sup>5</sup> Zie de nota nuts- en zakenbankactiviteiten (Kamerstukken II, 2010–2011, 31 980 nr. 51), p. 6 onderaan.

heeft meer spaargeld dan nutsuitzettingen zoals hypotheeken, 2) of een bank heeft minder spaargeld dan nutsuitzettingen.<sup>1</sup> In de eerste situatie moet de nutsbank dit overschot waarschijnlijk onderbrengen in laag renderend overheidspapier of internationale «money market funds», die beide een groot *geconcentreerd* staartrisiko met zich kunnen brengen indien overheden of money market funds in de problemen komen; in het tweede geval blijft de nutsbank afhankelijk van volatiele kapitaalmarkten om de portefeuille nutsuitzettingen te financieren, tenzij ze er voor kiest enige tijd geen nieuwe nutsuitzettingen te financieren. Tevens zal de bank in beide gevallen omwille van het risico- en liquiditeitsbeheer altijd nog een handelsboek moeten aanhouden.

Een dergelijke vergaande scheiding van nuts- en zakenbankactiviteiten zal dus betekenen dat banken te maken kunnen krijgen met het bovengenoemde balansissue en/of als nog afhankelijk zal blijven van de kapitaalmarkten. Tevens zal de bank altijd nog zakenbankactiviteiten moeten verrichten. Volledige afscheiding heeft ook nog tenminste 4 andere nadelen:

1. Verlies aan diversificatie: in de nota is gewezen op de economische literatuur die erop wijst dat scheiding verliezen aan synergie en risicodiversificatie betekent.
2. Nadeel voor klanten: klanten die gebruik maken van diensten van zowel de nutsbank als de zakenbank – denk aan het MKB – zouden bij een scheiding niet meer bij één loket terecht kunnen.
3. Ongelijk speelveld: ongescheiden banken uit andere lidstaten zouden gegeven de interne markt van de EU als nog activiteiten in Nederland kunnen uitoefenen, wat Nederlandse gescheiden banken op een achterstand zou plaatsen. Er wordt hieronder nader op ingegaan.
4. Minder stabiliteit: door het verlies aan diversificatie worden banken gevoeliger voor macro-schokken, wat de stabiliteit niet ten goede komt. Ook hier wordt hieronder nog nader op ingegaan.

Dit zijn mede de redenen waarom de nota van nuts- en zakenbankactiviteiten voor «een 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 (DGS ex ante ringfencable)». Dit is de beste manier om de activiteiten te scheiden naar het oordeel van het Kabinet.

### **3. Systeemcrises en het gelijk speelveld**

*In de nota wordt gewezen op de potentieel hoge kosten voor consumenten en bedrijven als banken worden gescheiden. Of dat het geval is in normale omstandigheden kan betwijfeld worden. Echter, het verbinden van zakenbankactiviteiten aan nutsbankactiviteiten leidt in tijden van crises toch in elk geval tot grote kosten? Gaat het argument dat scheiding leidt tot geringere stabiliteit bovendien niet voorbij aan de problematiek systeemcrises?*

In de afgelopen jaren is de verwevenheid van de financiële markten, instellingen, infrastructuur en de macro-economie sterk toegenomen. Hierdoor kon de kredietcrisis, die begon als een crisis op de Amerikaanse huizenmarkt, uitgroeien tot een mondiale crisis. De financiële crisis heeft daarmee het bewustzijn doen groeien dat het van belang is niet enkel naar individuele instellingen, maar ook naar het systeem als geheel te kijken. Bij de discussie over het combineren van nuts- en zakenbankactiviteiten binnen een bank in relatie tot systeemcrises is het daarbij wel van belang conceptueel een onderscheid te maken tussen i) het combineren van activiteiten als zodanig enerzijds en ii) de problematiek van grote, complexe systeemrelevante instellingen anderzijds. Door activiteiten te combineren kunnen instellingen groter en complexer worden, maar er zijn ook relatief kleine instellingen die nuts- en zakenbankactiviteiten combi-

<sup>1</sup> De theoretische mogelijkheid dat nutsuitzettingen en spaargeld *precies* gelijk zijn is in de praktijk zo onwaarschijnlijk dat zij verder buiten beschouwing wordt gelaten.

neren en grote, systeemrelevante instellingen die enkel nuts- of zakenbankactiviteiten uitoefenen.

- i) Voor banken die activiteiten combineren geldt, zoals de nota nuts- en zakenbankactiviteiten onder verwijzing naar de relevante literatuur beschrijft, dat deze in principe stabiel zijn, ook in crisissituaties.<sup>1</sup> De financiële crisis illustreert dit ook: een van de eerste banken die het slachtoffer werd van de kredietcrisis was de Britse nutsbank Northern Rock.
- ii) Grote, complexe systeemrelevante instellingen vormen daarentegen een potentieel groot probleem, ook als zij zich beperken tot nuts- of zakenbankactiviteiten (bijv. Washington Mutual versus Lehman Brothers). Zij kunnen een impliciete overheidsgarantie uitbuiten en extra risico's op hun balans nemen, omdat ze impliciet veronderstellen dat de overheid ze niet zonder grote problemen failliet kan laten gaan. In goede tijden zijn de winsten dan voor private partijen, terwijl in slechte tijden de verliezen voor een belangrijk deel bij de belastingbetaler terecht kunnen komen. Sommige wetenschappers hebben recentelijk beweerd dat grote systeemrelevante instellingen ook nog een ander probleem met zich kunnen brengen door het systeemrisico te vergroten.<sup>2</sup> Daar vallen echter wel wat kanttekeningen bij te plaatsen: er zijn ook systeemcrises waarbij grote aantallen kleine instellingen op hetzelfde moment omvallen, bijv. omdat ze aan dezelfde risico's zijn blootgesteld doordat ze slechts regionaal actief zijn of doordat ze door regelgeving allemaal een vergelijkbaar risicoprofiel opbouwen. Denk hierbij aan de zogenaamde *Savings and loan crisis* van de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw, waarbij meer dan 700 van de ruim 3 000 Saving and Loan Associations (een soort Amerikaanse nutsbanken) failliet zijn gegaan, of aan de huidige problemen bij de caja's, de lokale Spaanse nutsbanken.

Om nu de problematiek van systeemcrises en van grote, complexe systeemrelevante instellingen aan te pakken is een gerichte beleidsrespons vereist, die onderscheiden moet worden van de discussie over nuts- en zakenbanken. Er kan hiervoor worden verwezen naar de Beleids- en Wetgevingsbrief op het gebied van de Financiële Markten van 20 oktober jl., waar reeds uitgebreid is stilgestaan bij deze systeem- of macroprudentiële problematiek.<sup>3</sup> In deze brief wordt voorgesteld om de macroprudentiële analyse te versterken en macroprudentiële instrumenten te introduceren (zoals bijv. contracyclische kapitaalbuffers die ook de Commissie de Wit aanbeveelde) om de opbouw van onevenwichtigheden tegen te gaan en de stabiliteit van het financiële systeem als geheel te borgen. Ook zullen grote systeemrelevante instellingen worden aangepakt, of deze nu nuts- en zakenbanken combineren of niet. Systeemrelevante instellingen zullen o.a. extra kapitaalbuffers moeten aanhouden, herstel- en resolutieplannen moeten opstellen en te maken krijgen met extra, intensiever toezicht.<sup>4</sup>

*In de nota wordt verwezen naar het gelijk speelveld; deze verwijzing lijkt evenwel niet op haar plaats. Er zijn immers diverse lidstaten waarin nuts- en zakenbankactiviteiten wel degelijk in belangrijke mate gescheiden zijn, zoals in Duitsland?*

Het feit dat in enkele lidstaten de structuur van de bancaire sector door historische omstandigheden verschilt van die in Nederland en soms meer kenmerken vertoont van een systeem waarin nuts- en zakenbankactiviteiten gescheiden zijn, betekent niet dat het gelijk speelveld niet in het geding zou zijn voor Nederlandse instellingen als Nederlandse instellingen gescheiden zouden worden. Anders dan soms *relatief gesloten* bancaire sectoren in sommige lidstaten zijn de Nederlandse banken erg actief in het buitenland. Dit komt enerzijds door de *open* Nederlandse

<sup>1</sup> Zie de nota nuts- en zakenbankactiviteiten (Kamerstukken II, 2010–2011, 31 980 nr. 51), p. 10 en verder.

<sup>2</sup> Zie bijv. O. de Jonghe, *Back to the basics in banking? A micro-analysis of banking system stability*, Journal of Financial Intermediation, 2010.

<sup>3</sup> Zie de Kamerbrief van 20 oktober jl. met kenmerk FM/2011/9075M, p. 5 en verder.

<sup>4</sup> Zie voetnoot 1, blz. 6.



(handels)economie waardoor het Nederlands bedrijfsleven behoefte heeft aan een bankwezen dat over de grens actief is, en anderzijds door de zogenaamde Nederlandse «retail funding gap»<sup>1</sup>, waardoor Nederlandse banken veel spaargeld in het buitenland aantrekken. Mede door deze buitenlandse activiteiten is een gelijk speelveld erg belangrijk voor de Nederlandse sector.

De specifiek Duitse situatie is in de nota nader toegelicht in box 2 (pagina 12). Duitsland kent een systeem van lokale Sparkassen en Landesbanken, die volgens de definities van de nota over nuts- en zakenbankactiviteiten het best kunnen worden omschreven als respectievelijk nutsbanken voor consumenten en nutsbanken voor het lokale bedrijfsleven. Deze banken zijn doorgaans door hun mandaat slechts in een bepaalde afgesloten regio of streek actief. Verder heeft Duitsland nog nationale consumentenbanken als de Postbank, internationale zakenbanken als Deutsche Bank en universele, internationaal actieve banken als Commerzbank.

In de nota wordt getoond dat de Sparkassen en Landesbanken economisch gezien niet gescheiden zijn; dit komt omdat de Sparkassen vaak de (mede)eigenaar zijn van de Landesbanken en de Sparkassen veel transacties aangaan met Landesbanken ten behoeve van hun risico-beheer. Op die manier lopen de Sparkassen een groot tegenpartijrisico op de Landesbanken. Dit risico materialiseerde zich ten tijde van de kredietcrisis, toen de Duitse lokale overheden zich gedwongen zagen op grote schaal de Landesbanken te hulp te schieten, mede om de Sparkassen te beschermen. Overigens lijkt de voorlopige nettorekening van de kredietcrisis van 2008–2009 voor de Duitse belastingbetaler een van de hoogste van Europa, wat niet voor het Duitse systeem lijkt te pleiten.<sup>2</sup> Tot slot zij nog opgemerkt dat Deutsche Bank sinds november 2010 de Duitse Postbank volledig heeft overgenomen, waardoor Deutsche Bank nu ook een grote universele bank is geworden.

Samenvattend: door de internationale activiteiten van de Nederlandse banken kan het Duitse systeem dus niet zomaar naar de Nederlandse markt worden vertaald. Bovendien is het belangrijk voor ogen te houden dat de structuur van het Duitse bancaire markt Duitsland niet heeft behoeft voor de crisis, terwijl bovendien in Duitsland de huidige trend juist in de richting gaat van meer universele banken.

<sup>1</sup> Zie de nota nuts- en zakenbankactiviteiten (Kamerstukken II, 2010–2011, 31 980 nr. 51) voetnoot 14, die hieronder gereproduceerd wordt. De «retail funding gap» houdt kort gezegd in 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%20Financiele%20Stabiliteit%20nov%202010\\_tcm46\\*242463.pdf](http://www.dnb.nl/binaries/Overzicht%20Financiele%20Stabiliteit%20nov%202010_tcm46*242463.pdf).

<sup>2</sup> Zie bijv. het artikel in de Süddeutsche Zeitung van 11 oktober 2011 «Kosten der Finanzcrisis: Deutsche Bürger zahlen am meisten für die Banken.»

#### **4. De positie van DNB en een crisisscenario**

*In de aanbiedingsbrief bij de nota geeft de regering aan dat de nota met De Nederlandsche Bank (DNB) is afgestemd. Is scheidbaar maken ook voorkeursvariant DNB? Acht DNB dit adequaat? Kan DNB een toets doen op het instrumentarium en de TK hierover per brief informeren?*

*Hoe gaat de scheidbaarheid in de praktijk werken? Kan de regering in dit kader een toetsbaar crisisscenario beschrijven?*

DNB deelt de analyse in de nota en acht het scheidbaar/afwikkelaar maken van banken eveneens de meest kansrijke oplossingsrichting. DNB is verder zeer actief betrokken bij de discussie over de hervorming van de financiële sector, en de ontwikkeling van nieuwe toezichtsinstrumenten en crisisinterventiemiddelen.

Nu kan een bank op vele manieren in de problemen komen, bijv. door overmatige blootstelling aan een sector of land in de problemen, een plotselinge of geleidelijke deposito-uitstroom, een risicobeheerafdeling waar fraude met handelstransacties onopgemerkt is gebleven etc. Om op een systematische manier de belangrijkste risico's in kaart te brengen en hier een adequate respons op voor te bereiden worden momenteel voor de grote Nederlandse systeemrelevante instellingen herstel- en resolutieplannen ontwikkeld.

In een *herstelplan* vraagt DNB de betreffende bank op te schrijven welke maatregelen de bank kan nemen om eventueel onheil af te wenden. Een *resolutieplan* beschrijft de maatregelen die het ministerie van Financiën en DNB kunnen nemen om een instelling ordelijk af te wikkelen, waarbij vitale functies overeind blijven en de risico's voor de belastingbetaler en besmettingseffecten voor het financieel systeem worden beperkt. De recent bij de Tweede Kamer ingediende Interventiewet speelt daarbij een belangrijke rol en biedt nieuwe instrumenten om bij probleembanken in te kunnen grijpen.

De herstel- en resolutieplannen zijn instellingsspecifiek en toezichtsvertrouwelijk; ze kunnen daarom niet openbaar worden gemaakt. DNB is hier sinds 2010 intensief mee bezig. Uiteindelijk is het van belang dat toezichthouders deze plannen Europa- en zelfs wereldwijd kunnen toepassen. Zoals bekend werkt de Europese Commissie momenteel aan een richtlijn op het gebied van crisismanagement. Deze richtlijn zal waarschijnlijk ook herstel- en resolutieplannen verplicht gaan stellen, en juridische en inhoudelijke eisen bevatten waaraan deze plannen (minimaal) moeten voldoen. Door middel van een BNC-fiche zal het parlement hier nader over geïnformeerd worden als het richtlijnvoorstel is gepubliceerd. De Nederlandse regering zal zich tijdens de richtlijnonderhandelingen in ieder geval inzetten voor verplichte, effectieve herstel- en resolutieplannen. Deze vormen immers een essentieel onderdeel van de toezichtsinstrumenten die nodig zijn om de problematiek van systeemrelevante instellingen aan te pakken.