

Achtergrondnotitie bij de inbreng voor de Commissie Structuur Nederlandse Banken van leden van het Sustainable Finance Lab

Rens van Tilburg en Francis Weyzig, 25 februari 2013

Deze notitie is geschreven als achtergronddocument bij de openbare inbreng aan de Commissie Structuur Nederlandse Banken¹ d.d. 15 februari 2013 door leden van het Sustainable Finance Lab, een netwerk van wetenschappers en experts die zich inzetten voor een duurzame en stabiele financiële sector.² Leden van het Sustainable Finance Lab hebben eerder aanbevelingen gepresenteerd om de financiële sector weer dienstbaar te maken aan de reële economie en bij te dragen aan de verduurzaming daarvan.³ Deze notitie is een uitwerking van die aanbevelingen. Deze notitie is gebaseerd op bestaande inzichten en wetenschappelijke studies, die in de voetnoten worden genoemd. Voor verdere toelichting of vragen kunt u contact opnemen met Francis Weyzig (f.weyzig@uu.nl, tel 030-2533684), medewerker van het Sustainable Finance Lab.

¹ Zie <http://sustainablefinancelab.nl/publicaties>.

² Zie <http://sustainablefinancelab.nl>. Herman Wijffels en Arnoud Boot zijn lid van zowel de Commissie Structuur Nederlandse Banken als het Sustainable Finance Lab. Zij zijn daarom niet gevraagd de inbreng mee te ondertekenen.

³ Zie <http://sustainablefinancelab.nl/publicaties>.

1. Inleiding

Wat vijf jaar geleden begon als een financiële crisis, toen eind 2007 financiële instellingen grote verliezen rapporteerden op hun gesecuritiseerde hypotheke, is verworden tot een economische en staatsschuldcrisis die de Europese samenwerking ernstig onder druk zet en de werkloosheid in de eurozone met meer dan zeven miljoen mensen heeft doen oplopen. In Nederland is het aantal mensen dat onvrijwillig langs de kant staat bijna verdubbeld, van 300 duizend in 2008 naar nu 590 duizend.⁴ Hoewel ongekende ingrepen van de Europese Centrale Bank de rust enigszins hebben teruggebracht in de eurozone is een echte oplossing nog altijd niet gevonden. Ook in Nederland zijn de overheidsfinanciën uit het lood mede door reddingsacties voor banken en verzekeraars, het wegvallen van belastinginkomsten en de hogere uitgaven aan bijvoorbeeld uitkeringen. Inmiddels staat de van oudsher ijzersterke kredietwaardigheid van Nederland onder druk.

De Commissie Liikanen die de Europese Commissie adviseerde over structurele ingrepen in de bankensector heeft de oorzaken van de crisis helder geschetst: Europese banken hebben te veel risico genomen en zijn te afhankelijk geworden van korte termijn financiering op de geld- en kapitaalmarkt. Te lage kapitaalbuffers en grote onderlinge verwevenheid tussen banken hebben hen extra kwetsbaar gemaakt. Hoewel er veel nieuwe regels zijn opgesteld, het toezicht is verscherpt en banken hun risicovolle activiteiten hebben verminderd, concludeert de commissie Liikanen dat meer nodig is om herhaling in de toekomst te voorkomen.⁵

Maar Nederland kan niet afwachten totdat in Europees verband de juiste maatregelen worden getroffen. De Nederlandse bankensector is in Europees perspectief groot, internationaal en geconcentreerd. Allemaal factoren die het *too-big-to-fail* probleem versterken. Daarom is het belangrijk dat de Commissie Structuur Nederlandse Banken onderzoekt welke aanvullende hervormingen van de Nederlandse bankensector noodzakelijke zijn om de stabiliteit en dienstbaarheid te borgen.

Deze notitie beschrijft eerst de manier waarop een goed werkende bancaire sector eruit ziet. Dit leggen we naast de ontwikkelingen van de laatste jaren. Hieruit volgen een viertal terreinen waarop verbeteringen nodig zijn. Daarvoor beschrijven wij de bestaande problemen en de huidige aanpak daarvan. Op basis daarvan komen we tot aanbevelingen. De vier lijnen zijn:

1. De actiefzijde van de bankbalans
2. De financiering van banken (oftewel de passiefzijde van de balans)
3. De structuur van de sector als geheel
4. De maatschappelijke oriëntatie en duurzaamheid

We eindigen met een slotbeschouwing.

⁴ CBS [Persbericht](#), "Sterke stijging werkloosheid", 21 feb 2013.

⁵ High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector, [Final Report](#), 2 Oct 2012 (Liikanen rapport).

2. De Nederlandse bankensector

Wat moeten banken doen?

Banken vervullen een cruciale rol in onze samenleving. Ze worden wel vergeleken met het hart of de hersenen van het economisch lichaam. Goldman Sachs CEO Lloyd Blankfein noemde het bankiersvak zelfs het 'werk van God'. Feit is dat de hedendaagse economie niet kan functioneren zonder dat een aantal financiële kernfuncties door banken adequaat worden vervuld: betalen, sparen, lenen, investeren en adviseren. Hoe worden deze functies idealiter vervuld? Hoe ziet de ideale Nederlandse bankensector er uit?

De onmisbare publieke infrastructuur is beschermd

Uitgangspunt is dat er een duidelijke scheiding is tussen het publieke en private domein. Betalen en (tot zekere hoogte) sparen zijn functies waarvan de continuïteit gegarandeerd moet zijn; feitelijk is dit een essentiële publieke infrastructuur waarvoor de overheid garant staat. Daarnaast vervullen banken private functies als kredietverlening die ook voor een breed publiek onmisbaar zijn, met name voor het midden- en kleinbedrijf (MKB). Deze functies mogen niet in gevaar worden gebracht – ook niet tijdelijk – door activiteiten die banken ontplooiën met uitsluitend het korte termijn rendement voor ogen.

Het verstrekken van leningen is uiteraard niet zonder risico. Maar als een bank failliet gaat, zouden de leningen in de boedel overgenomen kunnen worden door andere banken. Het economisch verkeer hoeft daar dus geen hinder van te ondervinden. Het is juist essentieel voor hun functie in de economie dat banken spaargeld weer uitlenen en daarbij kredietrisico's lopen. Geld heeft namelijk alleen waarde in een relatie tussen mensen. Banken vervullen een intermediaire rol in deze relatie tussen spaarders en kredietnemers.

Met handel voor eigen rekening hoeft niets mis te zijn, zolang de eventuele rekening van verliezen ook daadwerkelijk wordt opgepakt door de partijen die daar willens en wetens voor hebben gekozen, zoals aandeelhouders en houders van (achtergestelde) obligaties. In geen geval mag de rekening terecht komen bij de belastingbetaler. Daarom moet elke bank snel geherstructureerd kunnen worden, zodanig dat betalingsverkeer, beheer van spaartegoeden en kredietverlening niet in de problemen komen. Daarnaast mag geen enkele bank die dergelijke diensten verzorgt te groot zijn om deze in geval van nood te kunnen overdragen aan andere banken.

Een diverse sector

Het ideale bankenlandschap is divers, met een groot aantal banken die allemaal verschillend zijn. De totale bankensector is internationaal gezien niet bijzonder groot. Geen enkele bank heeft een dominante positie in de totale kredietverlening of spaarmarkt. Alle banken zijn gericht op dienstverlening aan de reële economie. Sommige banken richten zich specifiek op een bepaalde bedrijfstak, op kredietverlening aan kleine bedrijven in de regio, op het internationale bedrijfsleven, of juist op bepaalde typen huishoudens. Financiële activiteiten die grotendeels los staan van bancaire dienstverlening, zoals handel voor eigen rekening, worden uitgevoerd door investeringsfondsen. De financiering van banken bestaat voor verreweg het grootste deel uit spaargeld, wat mogelijk is vanwege de kleinere omvang van de sector. Daarnaast hebben banken een flinke kapitaalbuffer om eventuele verliezen mee op te vangen.

Door het grote aantal spelers is de bankensector dynamisch en blijft deze zich aanpassen aan veranderende omstandigheden. Af en toe wordt een nieuwe bank opgericht, verdwijnt een bank of gaat een bank failliet. Dat laatste is vooral vervelend voor de aandeelhouders en houders van achtergestelde obligaties. Die weten echter dat ze een risico lopen. Gewone obligaties en spaartegoeden boven de limiet van het depositogarantiestelsel zijn niet geheel risicovrij, maar omdat banken veel grotere kapitaalbuffers hebben, resteert er alleen een kleine kans dat hierop een beperkt verlies genomen moet worden. Kleine spaarders blijven buiten schot, voor leningen zijn er genoeg andere aanbieders, en de werknemers vinden snel weer een andere baan – soms buiten de bankensector, waar de lonen vergelijkbaar zijn.

Met oog voor alle betrokkenen

Banken voeren een constructieve dialoog met verschillende belanghebbenden, zodat zij weten wat de maatschappij van hen verwacht. Alle banken hebben een lange termijn perspectief en houden daarom rekening met de sociale en ecologische effecten van hun dienstverlening op de langere termijn. De bedrijfsvoering en structuur van banken is hierop afgestemd, zo geven banken bijvoorbeeld geen aandelen uit die vrij verhandelbaar zijn op de beurs. Toezichthouders houden in de gaten of de bedrijfsmodellen van banken financieel en maatschappelijk gezien voldoende duurzaam zijn en niet teveel op de korte termijn gericht. Kapitaaleisen zijn gebaseerd op overzichtelijke, robuuste regels en financiële diensten zijn relatief eenvoudig. Het financiële systeem is niet dusdanig complex dat dit een bedreiging vormt voor financiële stabiliteit of voor een dienstbare bankensector in de weg staat. Bovendien is er geen grote schaduwbanksector die belangrijke risico's en afhankelijkheden in de financiële sector aan het zicht onttrekt.

Wat hebben banken gedaan?

In hoeverre komt de praktijk van de Nederlandse bankensector overeen met het hiervoor geschetste ideaalbeeld?

Verwevenheid publieke taken en private activiteiten

Een duidelijk onderscheid tussen het publieke en private domein is er niet. Dat dit tot ongewenste uitkomsten kan leiden bleek in 2008 en 2009, toen publieke middelen nodig waren om banken te redden die in de problemen waren gekomen door speculatieve activiteiten. Dat is in 2013 nog steeds zo, getuige de nationalisatie van SNS Reaal.

Gebrek aan diversiteit

Het Nederlandse bankenlandschap is ook niet divers. Vier grote universele banken domineren de markt die zij voor 80-90% in handen hebben. Zij volgen bovendien een sterk vergelijkbare strategie.

Groter dan noodzakelijk...

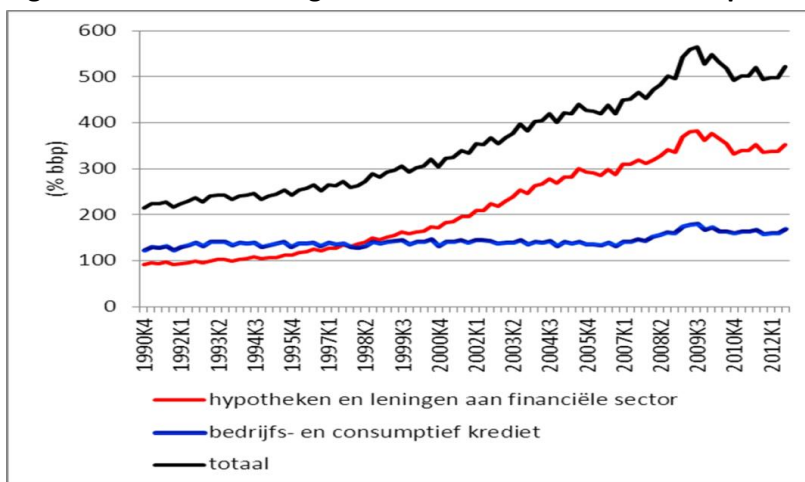
De Nederlandse bankensector is ook groot in internationaal perspectief. Bedroegen de bankbalansen tezamen in 1990 zo'n 200% van het bbp, twintig jaar later is dat bijna driemaal zoveel. Door de crisis is dit gedaald naar nu zo'n 500% bbp. Hoewel Nederland dus altijd een grote financiële sector heeft gehad, onder meer vanwege de internationale oriëntatie van het Nederlandse bedrijfsleven,

verklaart dit niet de huidige omvang. Deze is het resultaat van een ongekende groei in een periode dat de structuur van de Nederlandse economie niet wezenlijk is veranderd.

...vanwege de sterk gestegen hypotheekverlening

De volgende grafiek maakt inzichtelijk wat wel is veranderd en waar deze groei vandaan komt. Het zijn de hypotheek en leningen aan de financiële sector die vanaf eind jaren '90 de groei verklaren. In absolute bedragen groeide het balanstotaal van de binnenlandse bankensector tussen 1990 en 2012 van 440 miljard euro naar 2100 miljard euro. Ruim de helft van deze stijging, zo'n 940 miljard euro, is toe te schrijven aan de groei van hypotheek en 'overige activa'.

Figuur 1: Kredietverlening van Nederlandse banken aan de private sector



Bron: DNB en CBS/Eurostat (zie voetnoot 6).

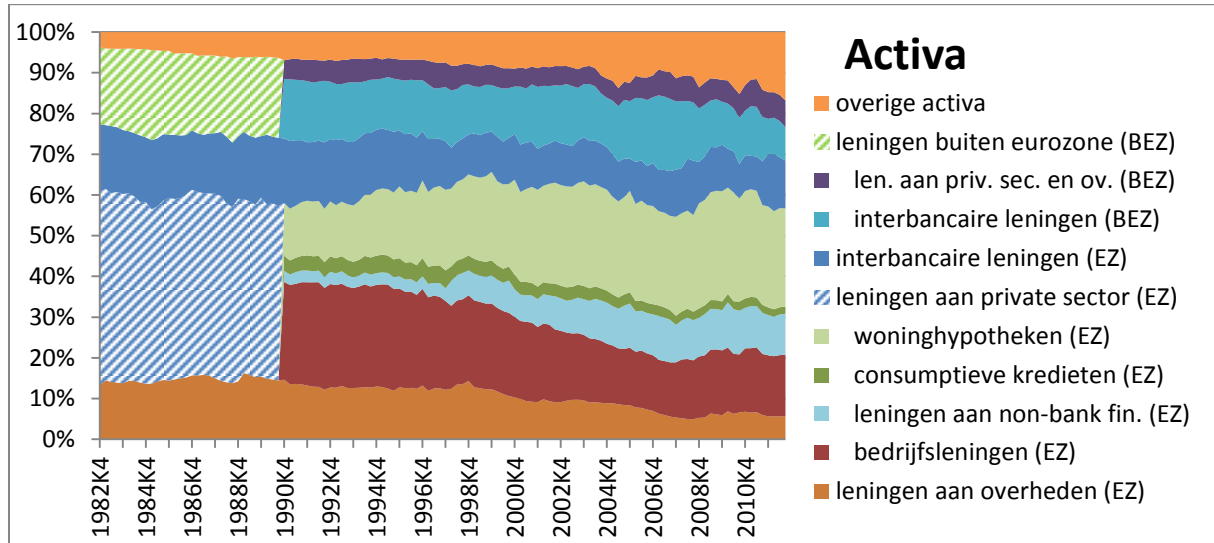
Onderstaande grafieken laten meer in detail zien hoe de samenstelling van de activa en passiva is veranderd.⁶ Aan de activazijde zien we dat het aandeel woninghypotheek op de balans van binnenlandse banken fors is toegenomen, van 13% van de totale activa in 1990 naar 24% in 2012. De 'overige activa', voornamelijk derivaten om bijvoorbeeld renterisico's die samenhangen met de hypotheekverlening af te dekken, groeiden in deze periode van 7% naar 17%.⁷ Het aandeel van bedrijfsleningen is gedaald, van 24% naar 15%.⁸

⁶ Het gaat hier om de binnenlandse bankensector, inclusief Nederlandse dochters van buitenlandse banken en exclusief buitenlandse dochters van Nederlandse banken. Gebaseerd op monetaire statistieken van DNB en GDP data van CBS/Eurostat, inclusief gesecuritiseerde Nederlandse woninghypotheek ondergebracht in SPVs, gecorrigeerd voor dubbeltelling van *non-derecognised* securitisaties, leningen zijn inclusief schuldbewijzen, gecorrigeerd voor twee tegengestelde reeksbreuken in interbancaire leningen en deposito's. De grafieken bevatten activa en passiva met tegenpartijen in de eurozone (EZ) en buiten de eurozone (BEZ). Bepaalde uitsplitsingen zijn pas beschikbaar vanaf 1990.

⁷ Mogelijk is de waarde van bestaande derivaten gestegen door de sterke rentedaling sinds 2007.

⁸ Ook inclusief indirecte leningen aan de private sector via *non-bank financials*, waaronder lease- en financieringsmaatschappijen, is het aandeel van bedrijfsleningen afgenomen.

Figuur 2: Samenstelling van de activa van de Nederlandse bankensector

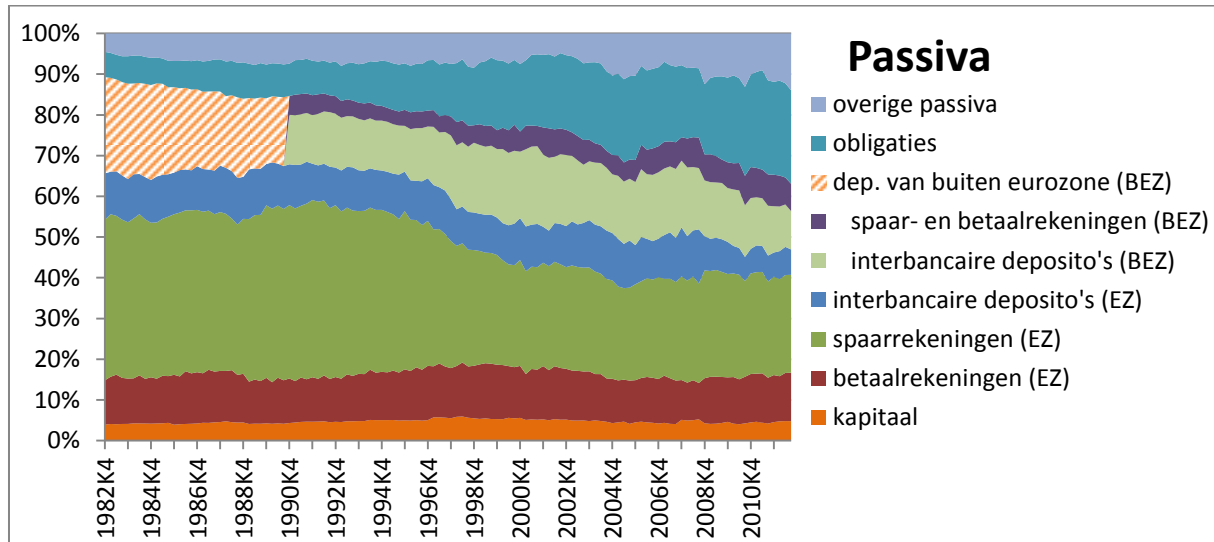


Bron: DNB (zie voetnoot 6).

Financiering met spaargeld sterk afgenomen

De volgende grafiek beschrijft de passivazijde en laat zien dat sinds midden jaren '90 een steeds kleiner gedeelte van de bankbalans wordt gefinancierd met spaargeld. De totale omvang van depositofinanciering (exclusief interbancaire deposito's) is gedaald van 58% van het balanstotaal in 1990 tot 43% in 2012. Tegelijk nam het belang van obligaties toe van 8% naar 23%.

Figuur 3: Samenstelling van de passiva van de Nederlandse bankensector



Bron: DNB (zie voetnoot 6).

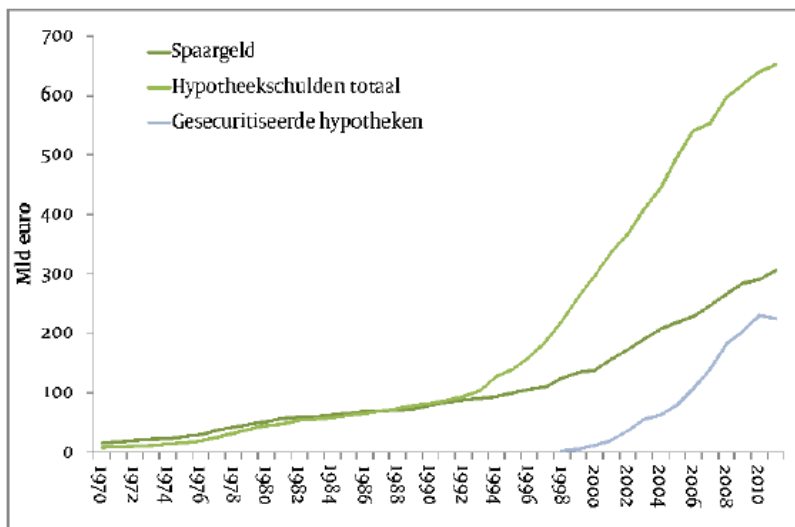
Ondanks gemiddelde besparingen een hoge retail funding gap

In vergelijking met andere landen heeft Nederland een relatief hoge retail funding gap van circa 500 euro miljard euro per eind 2011.⁹ Dit komt niet doordat Nederlandse banken minder spaargeld tot hun beschikking hebben dan banken in andere Europese landen. Als percentage van het bbp is

⁹ DNB (2012). [DNB Jaarverslag 2011](#); CPB (2012) "CPB Risicorapportage Financiële Markten", [CPB Notitie](#) 30 mei 2012.

Nederland 'een goede middenmoter', met spaartegoeden ter hoogte van 61% van het bbp in 2007. In Duitsland was dat 67%, in Frankrijk 56% en in Italië 64%.¹⁰ De pensioenbesparingen die in Nederland relatief zeer hoog zijn komen hier nog eens bovenop. Wel hebben banken in Nederland naar verhouding meer krediet verstrekt dan elders in Europa. Nederlandse banken konden zoveel geld uitlenen doordat ze goede toegang hadden tot de kapitaalmarkt, vanaf eind jaren '90 vooral via het verkopen van gesecuritiseerde hypotheekschulden. Waar tot begin jaren '90 de hypotheekschuld en spaargelden ongeveer even snel toenamen, groeit de hypotheekschuld daarna veel sterker (zie onderstaande figuur).

Figuur 4: Ontwikkeling van hypotheekschulden en spaargeld bij Nederlandse banken



Bron: CPB (2012). "CPB Risicorapportage Financiële Markten", [CPB Notitie](#) 30 mei 2012, p. 17.

Kortom, het balanstotaal van de Nederlandse bankensector is ten opzichte van het bbp de afgelopen 15 jaar meer dan verdubbeld. Dit werd voor een belangrijk deel gedreven door woning hypotheekschulden en daardoor is de afhankelijkheid van marktfinanciering sterk toegenomen.

Gevolgen voor de Nederlandse economie

Wat is het effect van deze groei in hypotheekverlening voor de Nederlandse economie en samenleving?

Niet meer, wel duurdere huizen

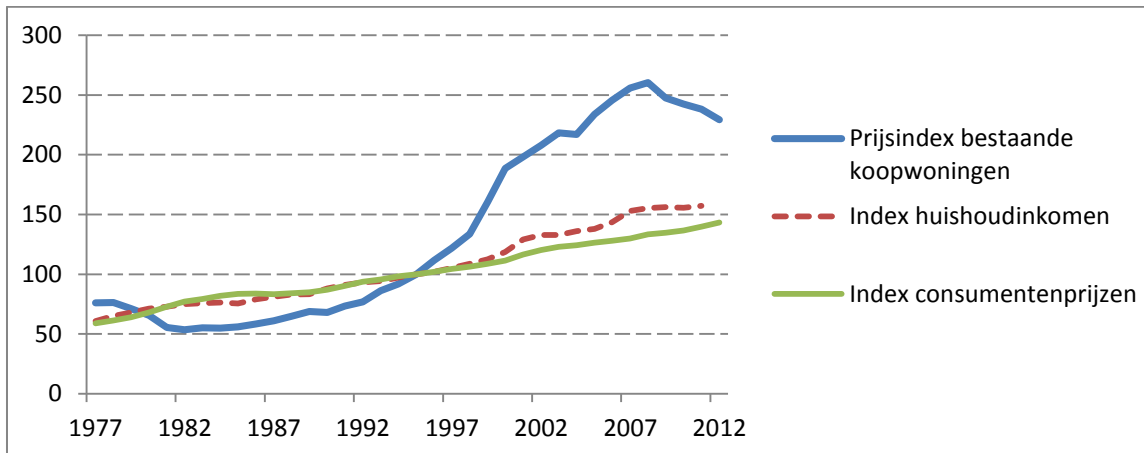
Heeft dit bijvoorbeeld geleid tot meer nieuwbouw? Dat is niet het geval: de hoeveelheid opgeleverde nieuwbouwwoningen is juist gedaald van gemiddeld 110.000 per jaar in de jaren '80 naar ongeveer 70.000 per jaar in de jaren '00.¹¹ De prijzen van bestaande woningen zijn in deze periode juist sterk gestegen. Bestaande koopwoningen zijn tussen 1995 en 2008 bijna drie keer zo duur geworden. In 1999 en 2000 steeg de gemiddelde huizenprijs zelfs met meer dan 15% per jaar. Onderstaande figuur

¹⁰ APG economen Mejudice <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/nederlandse-banken-hoog-niveau-leningen-ten-opzichte-van-spaartegoeden->

¹¹ CBS Statline, statistieken historie woningbouw.

laat zien dat de huizenprijzen veel sneller zijn gestegen dan het gemiddelde huishoudinkomen en het algemene prijsniveau (de consumentenprijzen).

Figuur 5: Ontwikkeling huizenprijzen 1977 – 2012 (1995 = 100)



Bron: BIS [Property Price Statistics](#); CBS Statline, consumentenprijzen en huishoudinkomen; CBS (2012). “Welvaart in Nederland: Inkomen, vermogen en bestedingen van huishoudens en personen”, Den Haag: [CBS](#).

Met hoge private schulden tot gevolg...

Om een woning te kunnen kopen hebben de Nederlanders zich steeds dieper in de schulden moeten steken. Overigens hebben veel verschillende partijen, waaronder de politiek en huizenkopers zelf, een actieve rol gespeeld in deze ontwikkelingen. Nederland behoort inmiddels met Denemarken en Cyprus tot de Europese landen met de hoogste private schulden.¹² Dit beeld verandert niet als vermogensopbouw bij verzekeraars voor aflossing van hypotheekschulden wordt meegenomen. DNB schat deze op ongeveer 35 miljard euro. Dat is maar 5% van de totale hypotheekschuld.¹³ De buffers van huishoudens om tegenvallers op te vangen zijn beperkt. Nederlandse huishoudens zijn daarom (gemiddeld genomen) kwetsbaar voor economische tegenvallers en ontwikkelingen op financiële markten.¹⁴ De Nederlandse pensioenbesparingen zijn weliswaar ook hoog, maar veel pensioenfondsen kampen eveneens met onvoldoende buffers en de pensioensector versterkt daardoor de gevoeligheid van de Nederlandse economie voor ontwikkelingen op financiële markten. Te midden van een voortwoekerende eurocrisis en met het perspectief van bezuinigende overheden, bedrijven en consumenten is deze kwetsbaarheid uiterst zorgelijk.

Bovendien moeten we niet alleen naar gemiddelden kijken. Het schuldprobleem is geconcentreerd bij een deel van de bevolking.¹⁵ Door de prijsdaling van 16% van de koopwoningen sinds hun piek in 2008¹⁶ hebben veel recente huizenkopers een hypotheek die hoger is dan de huidige marktwaarde van hun huis. Verdere prijsdalingen zijn voorspeld van rond de 10-15% voor de komende twee jaar.¹⁷ De totale marktwaarde van de bestaande huizenvoorraad daalt hierdoor met

¹² EC (2012). Alert mechanism report 2013. [Europese Commissie](#), COM(2012) 751 final; zie ook European Mortgage Federation [website](#).

¹³ Zie DNB (2012). [Overzicht Financiële Stabiliteit](#), Voorjaar 2012, nr. 15.

¹⁴ DNB (2012). [DNB Jaarverslag 2011](#).

¹⁵ DNB (2011). Risico's Nederlandse hypotheekschuld sterk geconcentreerd. [DNBulletin](#).

¹⁶ CBS Statline, prijzen bestaande koopwoningen.

¹⁷ [De Hypotheker](#), Verwachtingen huizenprijzen van Rabobank, ABN Amro en ING, per november 2012.

ruim 300 miljard euro.¹⁸ Als gevolg van hoge hypotheekvertrekking en dalende huizenprijzen had ruim 20% van de woningbezitters eind 2010 een hypotheekschuld die hoger was dan de woningwaarde en dit kan stijgen tot meer dan 30% eind 2013.¹⁹ Een hypotheek die hoger is dan de verkoopprijs van een huis wordt een acuut probleem op het moment dat mensen willen of moeten verhuizen, bijvoorbeeld vanwege werkloosheid of scheiding.

... en stijgende publieke schulden

Niet alleen de private schulden zijn zorgelijk. De schuld van de Nederlandse overheid is sinds 2007 toegenomen met circa 150 miljard euro, van 41% naar 63% van het bbp. Door de economische ontwrichting bedraagt het tekort op de begroting nog altijd rond de 3%.²⁰ Nog los van de recente kosten en garanties voor SNS Reaal, bedragen de uitstaande risico's voor de Nederlandse overheid van crisismaatregelen uit 2008 en 2009 op dit moment EUR 46 miljard aan financiering en EUR 34 miljard aan garanties.²¹ En hoewel door ingrijpen van de ECB de markten wat zijn gekalmeerd, moet gerekend worden met op zijn best een lage groei voor de komende jaren waarin de publieke en private sector hun schulden zullen terugbrengen, iets dat door de lage economische groeivoorzichten sterk kan worden bemoeilijkt.²²

Een economie uit balans

We moeten concluderen dat een belangrijk deel van het kapitaal dat de Nederlandse banken sinds de jaren '90 aantrokken op de internationale financiële markten niet op een productieve wijze is aangewend. Er is een vastgoedbel mee opgeblazen die nu leegloopt. Hierdoor is de balans tussen de productieve kracht van Nederland en de schuldpositie zoek geraakt.

Dit wordt ook steeds meer erkend door de kredietbeoordelaars. Nederland heeft nog altijd zijn triple-A status van hoogste kredietwaardigheid, maar staat inmiddels bij de drie grootste kredietbeoordelaars op een negatieve outlook.²³ De redenen die hiervoor worden gegeven zijn de dalende huizenprijzen, onzekerheid over de gezondheid van de grote bankensector en de afhankelijkheid van deze banken van marktfinanciering. Een reden waarom Finland als enige triple-A euroland niet op een negatieve outlook is gezet door Moody's, was haar kleine en meer binnenlands georiënteerde banksysteem.²⁴

¹⁸ Uitgaande van een totale prijsdaling van circa 25% ten opzichte van eind 2008. Het totale eigen woningbezit bedroeg ongeveer 1230 miljard euro per ultimo 2008 volgens CBS Statline, inkomsten en vermogen, samenstelling vermogen huishoudens.

¹⁹ DNB (2012). [DNB Jaarverslag 2011](#).

²⁰ CBS Statline, statistieken overheidsschuld (EMU) t/m 2012 3^e kwartaal.

²¹ Zie website Algemene Rekenkamer <http://kredietcrisis.rekenkamer.nl/nl/interventies>.

²² Zie voor de historische effecten van financiële crises op economische groei C.M. Reinhart & K.S. Rogoff (2009). *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press; en voor de invloed van de crisis en andere factoren als demografie en verduurzaming R. van de Belt, D. Piljic & H. Stegeman (2012). "Stagnatie als vooruitzicht", [MeJudice](#).

²³ [Fitch Ratings](#), "Fitch Revises Netherlands' Outlook to Negative; Affirms at 'AAA'", 5 Feb 2013; [Reuters](#), "S&P affirms The Netherlands 'AAA' long-term rating", 14 jan 2013.

²⁴ [Reuters](#), "Moody's threatens Germany's top-notch rating", 24 jul 2012.

3. De actiefzijde van de bankbalans

Probleemanalyse

Publieke functies bedreigd door private activiteiten

Banken hebben in de crisis grote verliezen geleden op hun handelsactiviteiten en verschillende banken moesten vervolgens in hun geheel worden gered om hun publieke functies – betalingsverkeer en beheer van spaartegoeden – te waarborgen. In 2008 leed de zakenbankdivisie van ABN Amro, die was overgenomen door Royal Bank of Scotland, bijvoorbeeld een miljardenverlies op handelsactiviteiten.²⁵ Dit roept de vraag op hoe de activiteiten van banken moeten worden georganiseerd zodat hun publieke functie beter gewaarborgd is.

Handel voor eigen rekening is een risicovolle activiteit met een puur speculatief karakter, zonder dat er een klantbelang mee wordt gediend. Dit past niet bij banken waarvoor de overheid (impliciet) garant staat. Banken of bankonderdelen die publieke functies vervullen zouden daarom niet aan handel voor eigen rekening mogen doen. Dit is inmiddels een vrij algemeen geaccepteerd uitgangspunt. In de VS is dit principe vertaald in de Volcker regel. De Nederlandse Minister van Financiën onderschreef vorig jaar het uitgangspunt van een dergelijke regel.²⁶

Uiteraard lopen banken ook risico's in hun kredietverlening aan bedrijven en huishoudens. Die risico's vloeien echter voort uit kredietverlening aan de reële economie en dienen dus een maatschappelijk doel. Bij puur speculatieve activiteiten is dat niet het geval.

Speculatieve activiteiten zijn echter lastig te definiëren. Dat heeft de uitwerking van de Volcker regel zeer complex gemaakt. In elk geval moeten handel voor eigen rekening, *private equity* investeringen en leningen aan *hedge funds* als speculatieve activiteiten van banken worden beschouwd. Zakenbankactiviteiten, zoals handel ten behoeve van klanten en *underwriting* van emissies, hebben wel een maatschappelijke meerwaarde, maar een bank kan hierin ook speculatieve posities innemen. Dit geldt tevens voor handel ten behoeve van liquiditeitsbeheer en het gebruik van derivaten voor *asset liability management* (ALM). ALM programma's zijn normaal gesproken gericht op het beperken van marktrisico's die voortvloeien uit bankactiviteiten, met name de risico's van renteveranderingen. In mei 2012 maakte JP Morgan echter een miljardenverlies bekend als gevolg van transacties voor het afdekken van kredietrisico's die ook tot het ALM programma behoorden.²⁷

Handel verdringt traditionele bankieren

Naast het probleem dat publieke functies in gevaar kunnen komen, leidt de combinatie van speculatieve activiteiten en bankdiensten in één instelling ook tot marktverstoring. Doordat spaargeld en marktfinanciering aangetrokken door het retailgedeelte van een bank kan worden aangewend voor riskante handelsactiviteiten, wordt het risico van speculatieve activiteiten niet goed ingeprijsd in de financieringskosten. Daardoor ontstaat een prikkel voor banken om speculatieve activiteiten, die een hoger verwacht rendement opleveren op dezelfde financiering, uit te breiden ten koste van bankdiensten.²⁸ Cultuurverschillen binnen een bank hebben de neiging om dit proces

²⁵ ABN AMRO Group, "The Royal Bank of Scotland Group plc ("RBS") Trading Update – ABN AMRO Group Trading Update", [Press release](#), 19 jan 2009.

²⁶ Brief van de Minister van Financiën, [Kamerstuk](#) 31 980 nr. 59, 6 mrt 2012.

²⁷ G. Shorter, E.V. Murphy & R.S. Miller (2012). "JP Morgan Trading Losses: Implications for the Volcker Rule and Other Regulation", US [Congressional Research Service](#) .

²⁸ A.W.A. Boot & L. Ratnovski (2012). "Banking and Trading", IMF [Working Paper](#) WP/12/238;

te versterken.²⁹ Dat heeft een negatief effect op kredietverlening aan de reële economie en andere dienstverlening, met name in goede tijden, wanneer handelsactiviteiten erg winstgevend zijn.

Te grote internationale activiteiten en risico's

Nederlandse bedrijven die internationaal opereren, in het bijzonder MKB-bedrijven, zijn gebaat bij internationale dienstverlening door Nederlandse banken. Vaak zal dienstverlening in het buitenland aan Nederlandse bedrijven alleen een te beperkte activiteit zijn om op zichzelf een gezond rendement te genereren. Het ligt daarom voor de hand dat Nederlandse banken in het buitenland aanvullende activiteiten ontwikkelen om hun buitenlandse vestigingen een kritische massa te geven. Het is echter de vraag welk deel van de internationale activiteiten van Nederlandse banken werkelijk noodzakelijk zijn vanuit de wens om een internationaal netwerk te onderhouden. Was het daarvoor bijvoorbeeld nodig dat ABN AMRO een van de grootste retailbanken werd in Brazilië?

Hun internationale oriëntatie kan banken ook in staat stellen aan risicospreiding te doen. Als het in Nederland economisch minder gaat, zouden zij met de winsten van elders de kredietverlening in Nederland kunnen ondersteunen en zo de financiële cyclus dempen (en vice versa). Waar banken actief zijn in opkomende markten, die een andere conjunctuurcyclus kennen dan Nederland, gaat dit argument inderdaad op. Dat is echter niet voor alle internationale activiteiten het geval.

Vaak ook wordt de internationale oriëntatie van de Nederlandse bedrijven gebruikt als een verklaring voor de omvang van de Nederlandse bankensector. Zoals we hiervoor zagen biedt dit echter geen verklaring voor de sterke groei van de binnenlandse bankensector die heeft plaatsgevonden sinds de jaren '90. Die groei vond hoofdzakelijk plaats in de hypotheekverlening.

Huidige aanpak

Herstel- en resolutieplannen

De huidige aanpak van speculatieve activiteiten is gebaseerd op herstel- en resolutieplannen: wanneer een bank in de problemen komt, moet het mogelijk zijn om deze activiteiten af te scheiden. De geloofwaardigheid van deze resolutieplannen vormt echter een probleem. Als speculatieve handel en zakenbankactiviteiten geen eigen financiering hebben, vormt dit een belemmering voor scheiding tijdens een crisis, net zoals gedeelde ICT-systemen. Bovendien wordt het probleem van marktverstoring hierdoor niet tegengegaan.

Ringfencing publieke activiteiten in het Verenigd Koninkrijk

Daarom heeft in het Verenigd Koninkrijk (VK) de Vickers commissie aanbevolen om betalingsverkeer, beheer van spaartegoeden en kredietverlening te beschermen door middel van een *ring fence* (interne afscheiding). De activiteiten binnen deze *ring fence* hebben hun eigen financiering en kapitaalbuffer, zodat handelsactiviteiten geen bedreiging meer vormen voor de continuïteit van deze activiteiten. Vervolgens is voorgesteld de *ring fence* "onder spanning" te zetten, omdat banken anders continu zullen proberen om de interne afscheiding te omzeilen. De "schok" zou er uit bestaan

²⁹ TITEL TOEVOEGEN <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/498248bc-c518-11e1-b8fd-00144feabdc0.html#axzz2KrJltf4C>

dat als banken meerdere malen de *ring fence* overtreden, de toezichthouder een volledige splitsing kan afdwingen. Toezichthouders zullen hiervoor de benodigde bevoegdheden krijgen.³⁰

EU-commissie Liikanen bepleit *ringfencing* handelsactiviteiten

Op EU-niveau pleit de Liikanen commissie voor een spiegelbeeldige oplossing, waarbij speculatieve en zakenbank activiteiten boven een bepaalde omvang moeten worden ondergebracht in een aparte juridische entiteit. Deze entiteit mag binnen de holding blijven, maar moet eigen financiering hebben en mag niet verweven zijn met het bankonderdeel dat spaargeld beheert. De voorgestelde aanpak vereist deze reorganisatie alleen bij relatief omvangrijke handelsactiviteiten.

Het voorstel van de Liikanen commissie is echter niet eenduidig omdat het geen vaste grens aangeeft voor een aparte handelsentiteit. Volgens het voorstel moet een aparte handelsentiteit worden overwogen als de verhandelbare activa meer dan 15-25% van de totale activa of minimaal 100 miljard euro bedragen. Vervolgens moet de toezichthouder dan op basis van een verdere analyse beoordelen of afscheiding nodig is.³¹ Deze tweede stap kan er toe leiden dat toezichthouders onder grote druk komen te staan om toch speculatieve activiteiten en retailbankdiensten binnen één juridische entiteit toe te staan. De grens voor de omvang van verhandelbare activa is ook problematisch. De voorgestelde maat is gebaseerd op de boekhoudkundige categorieën *held for trading* en *available for sale*. Hierdoor ontstaat het risico dat banken bepaalde activa gaan herclassificeren of hun liquiditeitsbeheer aanpassen om onder de grenswaarde te blijven. Bovendien kunnen sommige derivatenposities grote risico's met zich mee brengen, maar slechts een beperkte marktwaarde hebben en daardoor een klein percentage van het balanstotaal vormen. Risicogebaseerde maatstaven, zoals *Value at Risk*, kennen andere belangrijke beperkingen. Deze zijn doorgaans gebaseerd op historische risico's en geven daardoor maar een beperkt beeld van toekomstige risico's. *Value at Risk* werkt bovendien procyclisch omdat het historisch waargenomen risico toeneemt na een plotselinge koersdaling.³²

Een fundamenteeler probleem met de grenswaarde is dat door een bepaald percentage toe te staan, banken een perverse prikkel krijgen om de beschikbare balansruimte maximaal te benutten. Dit kan er toe leiden dat sommige banken juist extra risicovolle handelsactiviteiten onderbrengen in het bankonderdeel met spaargeld.

Onvoldoende invulling aanbevelingen Liikanen dreigt

Duitsland heeft wetgeving uitgewerkt op basis van het Liikanen voorstel met als grens voor verhandelbare activa 20% van het balanstotaal of 100 miljard euro.³³ De tweede beoordelingsstap blijft in het Duitse wetsvoorstel gehandhaafd, wat problematisch is. Bovendien vereist de Duitse aanpak niet dat handelsactiviteiten in het retailgedeelte van de bank worden teruggebracht tot onder de grens van 20%. De handelsactiviteiten die moeten worden afgeschermd, zijn namelijk vrij nauw omschreven. Volgens het Duitse voorstel mogen zakenbankactiviteiten die ten dienste staan van klanten, in tegenstelling tot het oorspronkelijke Liikanen voorstel, in het retailgedeelte van een

³⁰ [The Wall Street Journal](#), 'Volcker Rule,' EU-Style: Germany, U.K. Move to Tackle Proprietary Trading by Banks, 4 feb 2013.

³¹ High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector, [Final Report](#), 2 Oct 2012.

³² J. Danielsson, P. Embrechts, C. Goodhart, C. Keating, F. Muennich, O. Renault & H.S. Shin (2001). "An Academic Response to Basel II", LSE Financial Markets Group [Special Paper](#) No. 130.

³³ [The Wall Street Journal](#), "Germany Weights Bank Split", 30 jan 2013.

bank blijven.³⁴ Banken kunnen daardoor grote handelsrisico's blijven nemen zonder deze activiteiten te hoeven afschermen.

Een soortgelijk Frans voorstel bevat een nog nauwere omschrijving van speculatieve activiteiten zodat eventuele afscherming bij Franse zakenbanken slechts enkele procenten van het balanstotaal zou bedragen.

Europees Commissaris Barnier gaf aan dat regelgeving op EU niveau ook omvangrijke zakenbank activiteiten in het retailgedeelte van een bank zal toestaan.³⁵ Dit biedt geen afdoende oplossing voor risico's voor financiële stabiliteit en marktverstoringen die voortvloeien uit de combinatie van retail- en handelsactiviteiten. Nederland zal daarom met eigen wetgeving moeten komen.

Handelsactiviteiten Nederlandse banken nu beperkt...

Op dit moment handelen Nederlandse banken nauwelijks nog voor eigen rekening en zijn hun zakenbank activiteiten beperkt. Toch zijn de aanbevelingen van Liikanen relevant voor de Nederlandse situatie. In de eerste plaats valt op dat ook nu aanzienlijke verschillen bestaan in de omvang van derivaten en andere handelsactiva op de balans van de drie grootste banken. ING zat in 2011 met 23% aan bezittingen voor handel en verkoop (volgens de definitie van Liikanen) in de bandbreedte van 15-25%, net als Rabobank met 17%. ABN Amro blijft daar met 11 procent onder.³⁶ Voor de crisis was de omvang van deze posten aanzienlijk groter, in 2006 bijvoorbeeld 39% voor ING, 34% van het balanstotaal voor ABN Amro en 22% voor Rabobank. De handel voor eigen rekening verklaart echter maar een deel van dit verschil, de omvang van tijdelijke liquide beleggingen in verband met het ophalen van spaargeld vormt een andere verklaring. Dat maakt de omvang van handelsactiva een moeilijk bruikbaar criterium voor afscherming.

... maar wetgeving maak je voor de toekomst

Ondanks de huidige relatief beperkte omvang van zakenbankactiviteiten, zijn ook maatregelen nodig voor het Nederlandse bankwezen. Wetgeving is er immers niet voor vandaag maar voor morgen. Juist wanneer andere landen middels structurele ingrepen en hogere kapitaalseisen risico's van de eigen banken beteugelen, ligt het voor de hand ook in ons land via regelgeving en toezicht zeker te stellen dat speculatieve activiteiten geen bedreiging meer vormen voor de dienstverlening van banken aan de reële economie.

Aanbevelingen SFL

Alle zakenbankactiviteiten en handel voor eigen rekening onderbrengen in een aparte entiteit

Het is belangrijk om essentiële bancaire functies beter te beschermen tegen verliezen op risicovolle activiteiten die niet ten dienste staan van de reële economie. De beleidsreactie op EU-niveau is weinig vertrouwenwekkend. Nederland moet daarom zelf het initiatief nemen. Onze aanbeveling bouwt voort op het voorstel van Liikanen. Activiteiten met een duidelijk speculatief karakter moeten

³⁴ German Federal Ministry of Finance, "German Government approves draft bank-separation law and new criminal-law provisions for the financial sector", [Press release](#), 6 feb 2011.

³⁵ [FT](#), "Brussels softens line on bank ringfences", 29 jan 2013.

³⁶ De cijfers in het Liikanen rapport zijn net iets anders: voor ING ongeveer 34% in 2007 en 21% in 2011, voor Rabo 18% in 2007 en 16% in 2011.

altijd, ongeacht de omvang, worden ondergebracht in een aparte juridische entiteit die niet met spaargeld van huishoudens mag worden gefinancierd. Het gaat daarbij om handel voor eigen rekening, investeringen in *private equity*, leningen aan *hedge funds* en enkele andere activiteiten die in het Liikanen rapport worden genoemd, zoals leningen aan *Structured Investment Vehicles (SIVs)*. De afscherming moet ook gelden voor alle zakenbank activiteiten, ongeacht de omvang daarvan. Deze activiteiten vervullen wel een belangrijke functie in de economie, maar handel in verband met bancaire dienstverlening aan klanten is niet volledig te onderscheiden van speculatieve handel. Kredietverlening aan grote bedrijven blijft bij het retailgedeelte van de bank. Om splitsing in geval van crisis mogelijk te maken, blijven ALM activiteiten mogelijk binnen elk deel van de bank. De retail- en handelsentiteiten zijn grotendeels onafhankelijk, met een eigen bankvergunning, eigen financiering, gescheiden staffuncties en afzonderlijke operationele systemen. De verschillende entiteiten kunnen wel onderdeel blijven van een universele bank, met een gezamenlijke holding.

Dienstverlening aan zakelijke klanten hoeft dus niet te worden afgestoten. Een bank kan gewoon dezelfde diensten blijven aanbieden. Wel kan afscherming er toe leiden dat bepaalde zakelijke diensten duurder worden. Omdat afgeschermdde handelsactiviteiten niet meer op overheidssteun kunnen rekenen, zullen de financieringskosten van deze activiteiten stijgen tot een niveau dat meer in verhouding is met de werkelijke risico's.

Uiteraard zal dit door de betrokken bankiers en hun klanten als een onwenselijke kostenverhoging worden gezien. Maar deze hogere kosten reflecteren juist beter de risico-rendementsverhouding, wat uiteindelijk leidt tot een betere allocatie van de schaarse financiële middelen. Bovendien staat daar tegenover dat het retailgedeelte zich mogelijk goedkoper kan financieren omdat obligatie- en aandeelhouders meer zekerheid hebben over de manier waarop hun kapitaal wordt aangewend. Vanwege dit lagere risico zullen zij genoeg nemen met een lager rendement.

Het bestaan van een *retail funding gap*, die het onmogelijk maakt om kredietverlening aan de Nederlandse reële economie volledig door spaargeld te financieren, vormt ook geen belemmering voor het intern scheiden van retail- en zakenbankactiviteiten. Afscherming legt beperkingen op aan de activiteiten die mogen worden gefinancierd door het bankonderdeel dat spaargeld kan aantrekken. Dit betreft de actiefzijde van de balans. Zakenbankactiviteiten zijn in dit deel van een bank niet toegestaan. Afscherming legt echter geen beperkingen op aan de manier waarop dit deel van een bank wordt gefinancierd, met andere woorden aan de passiefzijde van de balans. Retailbanken kunnen hiervoor gewoon obligaties blijven uitgeven en securitisaties uitvoeren.

Om de risico's van handelsactiviteiten binnen het spaargedeelte van de bank te beperken, moet DNB er op toezien dat handelsactiviteiten beperkt blijven tot liquiditeitsbeheer en ALM die samenhangen met de retailactiviteiten. Banken dienen de focus op risicomanagement in ALM ook te vertalen in Key Performance Indicators (KPI's) van traders. Hier mag geen prikkel tot maximaal rendement inzitten. In het voorbeeld van JP Morgan was dat wel het geval; de betrokken handelaar en zijn leidinggevenden konden grote bonussen verdienen afhankelijk van het behaalde rendement.

Belangrijke voordelen van de voorgestelde aanpak zijn de hoge geloofwaardigheid, relatieve eenvoud en transparantie. De implementatie vereist geen zeer complexe regelgeving, zoals de Volcker regel in de VS. Bovendien hoeft geen grens te worden gesteld voor handelsactiviteiten in het retailgedeelte van een bank, zoals in het Liikanen voorstel. Dit voorkomt allerlei problemen rond de definitie van handelsactiviteiten, de calibratie van grenswaarden en de positie van de toezichthouder. Deze aanpak maakt het oorspronkelijke Liikanen voorstel eenvoudiger en effectiever zonder de dienstverlening aan de reële economie te belemmeren.

Toezicht op het karakter van kredietverlening

Daarnaast is macroprudentieel toezicht nodig op de omvang van verschillende soorten kredietverlening. Kredietverlening staat ten dienste van de reële economie wanneer dit investeringen mogelijk maakt die economische meerwaarde kunnen genereren of huishoudens helpt om met behulp van toekomstige inkomsten in hun huidige behoeften te voorzien. Kredietverlening ten behoeve van speculatie, bijvoorbeeld in financiële markten, vastgoed of grondstoffen, vervult daarentegen geen productieve rol in de economie. Sterker nog, dit kan schadelijke effecten hebben voor de economie en bijdragen aan het ontstaan van financiële crises.³⁷

In de praktijk is het onderscheid tussen nuttige en speculatieve kredietverlening vaak niet makkelijk te maken. Zo is het bijvoorbeeld lastig om te bepalen waar de grens ligt tussen vastgoedleningen die bijdragen aan economische ontwikkeling en vastgoedleningen met een speculatief karakter. Toch is het tot zekere hoogte wel mogelijk om een oordeel te vormen over de wenselijke omvang, groei en houdbaarheid op lange termijn van bepaalde soorten kredietverlening.³⁸ Hiervoor dient een toezichtkader uitgewerkt te worden.

Verder zou in het macroprudentieel toezicht meer aandacht besteed moeten worden aan het identificeren van zeepbellen in relevante (binnenlandse) markten. Ook dit is natuurlijk een lastige zaak en financiële zeepbellen zijn zelden met zekerheid vooraf vast te stellen.³⁹ De situatie in de Nederlandse kantorenmarkt illustreert echter dat onhoudbare situaties niet geheel als een verrassing hoeven te komen. In Nederland is al sinds 2002 sprake van aanzienlijke overcapaciteit in de kantorenmarkt.⁴⁰ Dit suggereert dat problemen met bepaalde vastgoedleningen en met de waardering van Nederlandse kantoorpanden eerder te voorzien waren geweest.

Verdere afname van de hypotheekschuld

De sterke groei van de binnenlandse bankensector in de afgelopen 20 jaar wordt voor een groot deel verklaard door de toegenomen hypotheekverstrekking. De hoge hypotheekschuld maakt de Nederlandse economie kwetsbaar.⁴¹ Op termijn moeten de totale hypotheekschulden van huishoudens daarom afnemen ten opzichte van de nationale economie. Deze transitie moet geleidelijk verlopen zodat maatregelen om de hypotheekschuld te verlagen geen pro-cyclisch conjunctuureffect hebben. De overheid heeft nu een begin gemaakt met het verlagen van de maximale hypotheeksom ten opzichte van de koopprijs (*loan-to-value* ratio) en het beperken van aflossingsvrije hypotheekleningen. Dit is een goede zaak. Het is belangrijk dat er op termijn verdere hervormingen komen om de kwetsbaarheid van de economie voor ontwikkelingen in de woning- en hypotheekmarkt te beperken. Daarbij is het wenselijk dat de aftrekbaarheid van hypotheekrente in de toekomst geleidelijk helemaal wordt afgebouwd.

³⁷ D.J. Bezemer (2012). "Finance and Growth: When Credit Helps, and When it Hinders", [Paper](#) for Institute for New Economic Thinking conference, Berlin, 12-15 Apr 2012; L.E. Browne & E.S. Rosengren (1992). "Real Estate and the Credit Crunch", Federal Reserve Bank of Boston, [Conference Series](#) No. 36.

³⁸ Zie bijvoorbeeld J.-H. Hahm, F.S. Mishkin, H.S. Shin & K. Shin (2012). "Macroprudential Policies in Open Emerging Economies", NBER [Working Paper](#) No. 17780.

³⁹ W.C. Dudley, "Asset Bubbles and the Implications for Central Bank Policy", [speech](#) at the The Economic Club of New York, N.Y., 7 Apr 2010.

⁴⁰ M. Zuidema & M. Van Elp (2010). Kantorenleegstand: probleemanalyse en oplossingsrichtingen. [EIB](#).

⁴¹ DNB (2012). [DNB Jaarverslag 2011](#); EC (2012).

Visie op internationale activiteiten ontwikkelen

Om te voorkomen dat internationale activiteiten veel groter worden dan maatschappelijk gezien wenselijk, zouden internationaal opererende Nederlandse banken een visie moeten formuleren op hun internationale activiteiten, als onderdeel van een bredere visie op hun maatschappelijke rol. Een dergelijke visie beschrijft expliciet de gewenste omvang en marktsegmenten waar een bank zich op richt en waarom deze bijdraagt aan het dienen van de Nederlandse reële economie. In de huidige situatie brengen internationale activiteiten immers ook risico's met zich mee voor de stabiliteit van de binnenlandse bankensector en voor de Nederlandse overheid.

Gegeven het al grote internationale risico dat Nederland loopt via haar banken, verdient het aanbeveling om voor ABN Amro een strategie te voeren waarin slechts zeer selectief aan het internationale netwerk wordt gebouwd. De internationale activiteiten van ABN Amro zouden een duidelijke toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie moeten hebben boven wat ING en Rabobank al bieden.

Hoewel het voor een Nederlands bedrijf handig kan zijn om zaken te doen met een Nederlandse bank, moet dit voordeel in deze tijden van ICT en globalisering ook niet overdreven worden. Een internationaal georiënteerd bedrijfsleven moet ook bereid zijn gebruik te maken van de diensten van buitenlandse banken.

Nader onderzoek naar het veiligstellen van essentiële publieke infrastructuur

Naast afscherming van speculatieve activiteiten is een onderzoek nodig naar de mogelijkheden voor een meer fundamentele hervorming, namelijk het afscheiden van betalingsverkeer, betaalrekeningen en eventueel bepaalde spaarrekeningen. Zo'n onderzoek moet idealiter worden uitgevoerd op het niveau van de eurozone. In het huidige systeem concurreren banken met elkaar, maar mogen systeemrelevante banken niet failliet gaan om het betalingsverkeer en de depositohouders te beschermen. In feite vormt universele beschikbaarheid van betaalrekeningen onderdeel van een essentiële publieke infrastructuur. Afscherming van speculatieve activiteiten helpt om de stabiliteit van banken te verbeteren, marktverstoringen te beperken en de kosten van reddingsoperaties te verminderen. Deze aanpak kan echter niet voorkomen dat grote verliezen - op handelsactiviteiten of gewone kredietverlening - leiden tot paniek onder spaarders en uitmonden in een bank run. Dat kan alleen door de publieke functie van banken anders in te richten, bijvoorbeeld door betalingsverkeer en beheer van betaalrekeningen onder te brengen bij de centrale bank of bij een aparte instelling. De private functies hoeven dan minder streng gereguleerd te worden, wat meer ruimte laat voor marktwerking. Dergelijke voorstellen worden geopperd in het VK⁴² en werden eerder besproken in Nederland en de VS na de grote depressie in de jaren dertig.⁴³

⁴² Positive Money (2012). "Full-reserve banking in plain English", London: [Positive Money](#); University of Southampton, new economics foundation & Positive Money (2010). "Towards a twenty-first century banking and monetary system", [Submission to the Independent Commission on Banking](#).

⁴³ P. Hennipman (1943). "Het 100%-Plan", [De Economist](#), Vol. 92, No. 1, pp. 269-302; J. Benes & M. Kumhof (2012). "The Chicago Plan Revisited", [IMF Working Paper](#), No. WP/12/202.

4. De financiering van banken

Probleemanalyse

Het eigen vermogen van banken is te laag

Het vergroten van het eigen vermogen, deels ingebracht door aandeelhouders, is belangrijk om de weerbaarheid van banken te versterken. Hogere kapitaalbuffers zijn een effectieve manier om de kans te verkleinen dat een bank in ernstige problemen komt en vergroten de mogelijkheden voor herstructurering.⁴⁴

Eind 2000 bedroeg de totale vermogensbuffer van Nederlandse banken nog 5,1% van het balanstotaal. In 2006 was dit afgenomen tot 3,0%, een historisch dieptepunt en lager dan enig ander land; het gemiddelde van alle EU-landen was met 6,6% ruim twee keer zo hoog. Eind 2011 was de verhouding voor Nederland weer gestegen naar 4,5%, maar dit is nog steeds veel te laag om grote verliezen en lager dan in bijna alle andere landen.⁴⁵

Risicogewogen kapitaalbuffers zijn onbetrouwbaar

Een probleem hierbij is dat risicowegingen van bancaire activa niet erg betrouwbaar zijn. Er bestaat een reëel gevaar dat risicogewogen buffers worden uitgehold doordat de gebruikte risicowegingen de werkelijke risico's onderschatten.⁴⁶ In de jaren voor de crisis namen risicowegingen sterk af, van gemiddeld 0,66 begin jaren negentig tot 0,33 in 2008.⁴⁷ Dit kwam mede door het gebruik van interne risicomodellen.⁴⁸ Daardoor ontstaat ook een discrepantie tussen grote banken, die interne modellen gebruiken voor de berekening van hun risicogewogen kapitaalratio, en kleine banken, die de strengere voorgeschreven standaardmethode gebruiken. In het nieuwe Basel III raamwerk zijn verschillende risicowegingen aangepast, maar het is een illusie dat de minimale kapitaaleisen nauwkeurig bepaald kunnen worden op basis van geavanceerde risicowegingen of interne modellen. Deze aanpak suggereert een grotere precisie dan redelijkerwijs mogelijk is.⁴⁹ Ook tussen grote banken onderling bestaan grote verschillen in risicowegingen, die deels worden veroorzaakt door verschillen in de modellering van risico's.⁵⁰ Verschillende studies laten zien dat ongewogen kapitaalratio's daarom betrouwbaarder zijn als indicator van de stabiliteit van bank.⁵¹

⁴⁴ Zie ook [Inbreng](#) van SFL-leden voor consultatie over systeemrelevantiebuffer, 18 okt 2012.

⁴⁵ IMF/World Bank [World Development Indicators database](#), Bank capital to assets ratio (%).

⁴⁶ H. Benink & G. Benston (2005). "The Future of Banking Regulation in Developed Countries: Lessons from and for Europe", *Financial Markets, Institutions & Instruments*, Vol. 14, No. 5, pp. 289-328.

⁴⁷ P. Slovik (2012). "Systematically important banks and capital regulations challenges", OECD Economics Department [Working Paper](#), No. 916; de genoemde ratio's hebben betrekking op 15 systeemrelevante banken uit het Eurogebied, Zwitserland, het VK en de VS.

⁴⁸ M. Mariathasan & O. Merrouche (2012). "The manipulation of Basel risk-weights. Evidence from 2007-10", University of Oxford, Department of Economics [Discussion Paper](#), No. 61.

⁴⁹ Hoenig (2012); M. Hellwig (2010). "Capital Regulation after the Crisis: Business as Usual?", Max Planck Institute [Discussion Paper](#); A. Blundell-Wignall & P. Atkinson (2010). "Thinking beyond Basel III: Necessary solutions for capital and equity", *OECD Journal: Financial Market Trends*, Vol. 2010, No. 1.

⁵⁰ V. Le Leslé & S. Avramova (2012). "Revisiting Risk-Weighted Assets: Why Do RWAs Differ Across Countries and What Can Be Done About It?", IMF [Working Paper](#) No. WP/12/90; BCBS (2013). "Regulatory consistency assessment programme (RCAP) – Analysis of risk-weighted assets for market risk", Basel: [BIS](#).

⁵¹ T.M. Hoenig (2012). "Back to Basics: A Better Alternative to Basel Capital Rules", [Speech](#) at the American Banker Regulatory Symposium, Washington, D.C., 14 Sept 2012; M. Mariathasan & O. Merrouche (2012). "The

Aandeelhouders hebben banken aangezet tot grote risico's

Aandeelhouders kunnen een positieve rol spelen in het bestuur van een bank, zeker als deze een belang van enige omvang hebben in een bank. Zij hebben immers belang bij continuïteit van de onderneming waar zij deels eigenaar van zijn. Het is echter gebleken dat de rol van de aandeelhouders van een bank ook problematisch kan zijn. Voor de crisis waren op de coöperatieve Rabobank na alle grote Nederlandse banken beursgenoteerd. Toenmalig president van DNB Nout Wellink verklaarde voor de Commissie de Wit dat hij niet durfde in te grijpen bij de Nederlandse banken die grote risico's namen in hun streven naar hoge rendementen uit angst dat deze dan zouden worden overgenomen.

Wanneer risicovolle activiteiten extra rendement met zich meebrengen, profiteren aandeelhouders daar het meest van. Andere financiers van de bank, met name de obligatiehouders, ontvangen immers een vaste vergoeding. Zeker als aandeelhouders verwachten dat bij grote problemen de staat te hulp zal schieten, kunnen zij hun bank daarom aanzetten tot het nemen van onverantwoorde risico's. Onderzoek naar de recente financiële crisis laat zien dat banken met grote blokken aandeelhouders het in de crisis aanmerkelijk slechter hebben gedaan dan banken met een gespreid en daarmee onmachtig aandeelhouderschap. Dat duidt erop dat de afgelopen jaren aandeelhouders banken waar mogelijk hebben aangezet tot het nemen van grotere risico's.⁵²

Impliciete garanties verstoren de markt

We hebben gezien dat de Nederlandse bankensector zeer groot is ten opzichte van de nationale economie. Hierdoor ontstaat een relatief grote *retail funding gap* en zijn banken voor een belangrijk deel van hun financiering aangewezen op de internationale kapitaalmarkt. Grote Nederlandse banken hadden (in ieder geval tot aan de crisis) goede toegang tot geld- en kapitaalmarkten, mede als gevolg van impliciete staatsgaranties. Deze garanties leiden tot marktverstoring en zorgen dat schuldfinanciering geen disciplinerende werking heeft. De nationalisering van SNS Reaal bevestigt nog eens dat de overheid garant staat voor de schulden van systeemrelevante banken en dat grote banken daardoor goedkoper kunnen lenen. Houders van gewone obligaties bleven bij de nationalisering bewust buiten schot om te voorkomen dat de financieringskosten van andere grote Nederlandse banken zouden stijgen.⁵³

Buitenlandse operaties leiden tot binnenlandse risico's

Nederlandse banken zijn de laatste jaren ook zeer succesvol geweest in het aantrekken van spaargeld in het buitenland. Deels is dit gebeurd onder het Nederlandse depositogarantiestelsel (DGS). Als een bank spaargeld aantrekt via een zelfstandige dochtermaatschappij (*subsidiary*) dan geldt het garantiestelsel van het desbetreffende land, als een bank spaargeld aantrekt via een buitenlands

manipulation of Basel risk-weights. Evidence from 2007-10" University of Oxford, Department of Economics [Discussion Paper](#), No. 61; A.G. Haldane (2012). "The dog and the frisbee", [Speech](#) at the Federal Reserve Bank of Kansas City's 36th economic policy symposium, Jackson Hole, WY, 31 Aug 2012; DNB (2012). [Overzicht Financiële Stabiliteit](#), Najaar 2012, nr. 16.

⁵² Zie L. Laeven & R. Levine (2009). Bank Governance, Regulation, and Risk-Taking. [Journal of Financial Economics](#), Vol. 93, pp. 259-275; A. Beltratti & R.M. Stulz (2012). The Credit Crisis Around the Globe: Why Did Some Banks Perform Better? [Journal of Financial Economics](#), Vol. 105, No. 1, pp. 1-17; D.H. Erkens, M. Hung & P. Matos (2012). Corporate Governance in the 2007–2008 Financial Crisis: Evidence from Financial Institutions Worldwide. [Journal of Corporate Finance](#), Vol. 18, No. 2, pp. 389-411.

⁵³ Minister van Financiën, [Kamerbrief](#) over de onteigening van SNS Reaal, 1 feb 2013.

filiaal (*branch*) dan geldt het Nederlandse DGS. Beide situaties komen voor, deels als gevolg van historische ontwikkelingen: bij toetreding tot buitenlandse markten via een overname ontstaat automatisch een dochtermaatschappij, terwijl de opbouw van geheel nieuwe buitenlandse activiteiten vaak begint in de vorm van een filiaal. Omdat de risico's van het DGS zelfs bij het omvallen van een bank als SNS, met een aandeel van 5% in de totale bankbalansen, al te groot zijn om door de sector zelf gedragen te worden, geldt in de praktijk dat grote banken overeind worden gehouden met steun van de overheid. Als een Nederlandse bank tegen hoge spaartarieven geld van particulieren ophaalt via een buitenlands filiaal en vervolgens in de problemen komt vanwege verliezen op kredietverlening (mogelijk ook buiten Nederland) die met dit spaargeld is gefinancierd, betekent dat dus een risico voor het Nederlandse DGS en uiteindelijk voor de Nederlandse belastingbetaler. Voor grensoverschrijdende activiteiten binnen de EU zou een Europees depositogarantiestelsel een uitkomst bieden, maar dat is nog niet in zicht.

Omvangrijke buitenlandse activiteiten die niet in een aparte dochtermaatschappij zijn ondergebracht, maken het bovendien moeilijker om een grote bank in geval van nood te herstructureren. Dit geldt zowel voor omvangrijke activiteiten van Nederlands banken in het buitenland als voor omvangrijke activiteiten van buitenlandse banken in Nederland. Bovendien beperkt dit de rol van de toezichthouder in het land waar de activiteiten plaatsvinden. Bij grootschalige activiteiten kan dit ongewenst zijn, zoals blijkt uit het voorbeeld van Icesave.

Depositogarantiestelsel verstoort de spaarmarkt

De ruime dekking van het DGS beperkt daarnaast de werking van de spaarmarkt. De dekking van het Nederlandse DGS was voor de crisis maximaal 40.000 euro (met een eigen risico van 10% voor de laatste 20.000 euro). Dit was voldoende om kleine spaarders te beschermen. Tijdens de crisis is deze limiet EU-breed verhoogd naar 100.000 euro (zonder eigen risico). Dit gebeurde om het gevaar van bank runs te beperken en concurrentie tussen banken uit verschillende EU-landen op basis van verschillende DGS-limieten te voorkomen. Deze noodmaatregel was begrijpelijk. Spaarders met tegoeden tussen de 40.000 en 100.000 euro hebben nu echter een prikkel om op zoek te gaan naar de hoogste rente, onafhankelijk van het risicoprofiel van een bank. Dit werkt in het voordeel van banken die een hogere rente kunnen bieden doordat zij meer risico nemen. De risicogewogen stortingen van banken in het hervormde Nederlandse DGS heft dit voordeel niet geheel op.⁵⁴ Nu zijn de meeste spaarders maar beperkt in staat om het risicoprofiel van een bank goed te beoordelen. Toch zullen spaarders met tegoeden boven de DGS limiet waarschijnlijk terughoudender zijn om deze zonder meer te stallen bij de bank die de hoogste rente aanbiedt.

Huidige aanpak

Verhoging kapitaalbuffers

Het Ministerie van Financiën heeft een voorstel gepubliceerd voor aanvullende kapitaaleisen voor systeemrelevante banken dat neerkomt op een totale risicogewogen buffereis van maximaal 10%

⁵⁴ W. Boonstra (2011). [Achtergronddocument](#) bij MeJudice artikel.

voor de grootste banken.⁵⁵ Andere landen met een grote geconcentreerde bankensector, zoals Zweden⁵⁶ en Zwitserland⁵⁷, stellen hogere buffereisen.

Volgens de huidige plannen zal vanaf 2018 een ongewogen kapitaal eis (= minimale *leverage ratio*) van 3% worden ingevoerd, naast de risicogewogen kapitaaleisen.⁵⁸ Om de weerbaarheid van banken voldoende te versterken, is echter een veel hogere ongewogen kapitaalratio nodig.

Beperking impliciete garanties voor obligatiehouders

Door de interventiewet hebben DNB en de Minister van Financiën meer mogelijkheden gekregen om in te grijpen bij banken in problemen. In theorie zou hiervan een signaal aan marktpartijen uit moeten gaan dat zij bij overheidsingrijpen hun geld kunnen verliezen. In de praktijk blijkt het nog steeds zeer moeilijk voor een individueel land om de stap te zetten dat ook gewone obligatiehouders meedelen in de verliezen. Kredietbeoordelaar Fitch waarschuwde dat dit er toe zou leiden dat de kredietstatus van alle Europese banken afgewaardeerd zou worden. Een veelzeggend citaat van Fitch: "Ook in de VS staat in de wet dat obligatiehouders verliezen kunnen lijden. Maar wij zeggen: we geloven niet dat het zover komt."⁵⁹ Kortom, in dit opzicht is de wetgeving nog niet geloofwaardig. De Europese Commissie heeft een voorstel gedaan om houders van bankobligaties mee te laten delen in verliezen wanneer een bank in problemen komt.⁶⁰ De Liikanen commissie heeft daarbij aanbevolen dat banken specifieke obligaties moeten uitgeven (aangeduid als *bail-in debt*) waarvan vooraf is vastgelegd dat de obligatiehouders onder bepaalde omstandigheden verliezen moeten nemen. Als alternatief kunnen banken hun kapitaalbuffers verder verhogen.⁶¹ Het is overigens niet de bedoeling dat gewone bankobligaties daarmee geheel risicoloos worden. Bij een faillissement, dus in het uiterste geval, kan een klein verlies optreden voor gewone obligatiehouders, net als voor spaartegoeden die niet onder het DGS vallen.

Aandeelhouderschap van financiële instellingen

Met twee banken in staatshanden staat Nederland voor de vraag of en hoe ze deze op termijn weer naar de beurs zal brengen. Voor ABN Amro is dit nog altijd het streven, zij het dat de hiervoor gestelde termijn niet gehaald zal worden. Er zijn door de minister of het NLFI, de beheersmaatschappij voor genationaliseerde financiële instellingen, nog geen alternatieve scenario's ontwikkeld. Wel heeft de Tweede Kamer onlangs de regering verzocht te onderzoeken hoe de governancestructuur van genationaliseerde banken het beste kan worden ingericht, met het oog op

⁵⁵ Zie <http://www.internetconsultatie.nl/systeemrelevantiebuffer>.

⁵⁶ Zie Finansinspektionen, "Questions and answers on the proposal for higher capital requirements for the major Swedish banking groups", [Brief](#) van 25 Nov 2011.

⁵⁷ Zie Finma, "Capital buffer and capital planning – banks", [Circular 11/2](#), 30 Mar 2011.

⁵⁸ Een hogere leverage ratio betekent, verwarrend genoeg, een kleinere hefboom. Basel III definieert de leverage ratio als alle Tier 1 kapitaal (dus ruimer dan Common Equity Tier 1) gedeeld door de totale exposure (inclusief verplichtingen die niet op de balans staan, zoals toegezegde kredietlijnen).

⁵⁹ [FD](#), "Fitch legt bom onder afstempelen obligaties SNS", 24 jan 2013.

⁶⁰ European Commission, [Legislative proposal](#) for bank recovery and resolution (BRR Directive), COM(2012) 280/3, 6 Jun 2012.

⁶¹ High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector, [Final Report](#), 2 Oct 2012.

alternatieven voor een beursgang die betere waarborgen bieden voor maatschappelijk verantwoord bankieren.⁶²

Bepaalde maatregelen, zoals de hogere kapitaaleisen zullen aandeelhouders voorzichtiger maken. Hogere kapitaaleisen vergroten het belang dat aandeelhouders hebben bij het voorkomen van een faillissement. Daarnaast vergroten nieuwe regelingen als de interventiewet de kans dat aandeelhouders niet gered worden maar hun geld kwijt raken.

Ook wordt nagedacht over manieren om de aandeelhouders meer georiënteerd te maken op de lange termijn. In het Verenigd Koninkrijk is onlangs een rapport verschenen om de lange-termijnnoriëntatie van aandeelhouders te versterken (Kay review) en de Europese Commissie zal hierover binnenkort een groenboek publiceren. Van deze initiatieven mag echter niet verwacht worden dat zij op korte termijn zullen leiden tot grote veranderingen in het gedrag in financiële markten.

Aanbevelingen SFL

Een ongewogen kapitaalratio van 10%, waarvan maximaal de helft *contingent capital*

De capaciteit van banken om verliezen op te vangen moet worden vergroot door de invoering van een substantieel hogere ongewogen kapitaalratio (= *leverage ratio*), denk daarbij aan een percentage van 10%. Deze eis moet gelden voor alle banken. De hogere *leverage ratio* kan voor maximaal de helft worden ingevuld door middel van *contingent capital* instrumenten (verliesabsorberende obligaties) en moet geleidelijk worden ingevoerd, met een voldoende lange overgangsperiode, Verhoging van het eigen vermogen vergroot bovendien het vertrouwen van beleggers. Dit versterkt te toegang van Nederlandse banken tot marktfinanciering.⁶³ Grote banken worden daarmee minder afhankelijk van impliciete of expliciete overheidsgaranties.

Contingent capital instrumenten zijn verliesabsorberende obligaties waarop wordt afgeschreven, of die verplicht worden geconverteerd in aandelen wanneer de vermogensbuffer van een bank te laag wordt, zodat de verhouding tussen eigen vermogen en schuld automatisch verbetert. Het gebruik hiervan heeft twee belangrijke voordelen. Ten eerste zorgen verliesabsorberende obligaties dat schuldfinanciering weer een disciplinerende werking krijgt, doordat de houders van deze obligaties een reëel risico lopen. Ten tweede zijn de mogelijkheden voor verhoging van het eigen vermogen via winstinhouding onder de huidige ongunstige marktomstandigheden beperkt. Daarom zijn aanvullende vormen van verliesabsorptie wenselijk. Om banken en obligatiehouders snel duidelijkheid te geven, is het wenselijk dat Nederland op korte termijn met beleid komt voor *contingent capital* als onderdeel van strengere kapitaaleisen.⁶⁴

Meer risicodragende financiering: 10% *bail-in debt* en ontmoediging gedekte obligaties

Uit de gang van zaken rond SNS Bank blijkt dat een interventiewet op nationaal niveau onvoldoende is om in het uiterste geval, bijvoorbeeld bij overheidssteun aan een bank die dreigt om te vallen,

⁶² [Motie](#) van de leden Van Hijum en Nijboer over een onderzoek naar de governancestructuur van banken, Kamerstuk 33 532 Nr. 17, 6 feb 2013.

⁶³ DNB (2012). [Overzicht Financiële Stabiliteit](#), Najaar 2012, nr. 16.

⁶⁴ EU-wetgeving biedt ruimte voor lidstaten om het gebruik van *contingent capital* op nationaal niveau te regelen. Zie C.K. Henkel & W.A. Kaal (2012). "Contingent Capital in European Union Bank Restructuring", [Northwestern Journal of International Law & Business](#), Vol. 32, No. 2, pp. 191-262.

gewone obligatiehouders mee te laten delen in de verliezen van de bank. Wanneer het eigen vermogen inclusief *contingent capital* onvoldoende zijn om de verliezen op te vangen, zoals bij SNS Bank het geval was, is het cruciaal dat ook bepaalde obligatiehouders kunnen worden aangesproken om de risico's voor de overheidsfinanciën te beperken. SNS Reaal had weliswaar achtergestelde leningen die werden afgeschreven, maar de omvang van die leningen bedroeg maar ongeveer 1% van de bankbalans op het moment van nationalisatie. Bovendien illustreert het voorbeeld van SNS Reaal dat expliciete *bail-in* bepalingen wenselijk zijn, zodat vooraf duidelijk is welke risico's houders van *bail-in debt* lopen bij overheidsingrijpen en herstructurering. Het is cruciaal dat risicodragende obligaties een grotere component worden in de totale bankfinanciering. Dit vermindert tevens de marktverstoring door (impliciete) overheidsgaranties.

Conform de aanbevelingen van de commissie Liikanen kunnen hiervoor speciale obligaties worden uitgegeven (*bail-in debt*). Deze moeten op termijn een omvang krijgen van minimaal 10% van het balanstotaal. Hiervoor moet net als bij de hogere ongewogen kapitaalratio een voldoende lange overgangstermijn gelden, bijvoorbeeld tot eind 2020. Het verliesabsorberend vermogen van *bail-in debt* komt bovenop de kapitaalbuffer, maar wordt in tegenstelling tot eigen vermogen en *contingent capital* alleen aangesproken in geval van herstructurering.

In principe heeft het de voorkeur om banken niet expliciet als systeemrelevant aan te merken en aan alle banken dezelfde financieringseisen te stellen, omdat marktverstoringen anders worden bekrachtigd. Als systeemrelevante banken echter expliciet worden aangewezen door de overheid of toezichthouder, kunnen extra *bail-in debt* eisen alleen op deze banken worden toegepast.

Daarnaast moet DNB het gebruik van gedekte obligaties (*covered bonds*) sterk ontmoedigen, zodat de omvang hiervan weer afneemt. Gedekte obligaties vergoten de risico's voor andere crediteuren en voor het deposito garantiestelsel en ondermijnen zo de financiële stabiliteit. Het is begrijpelijk dat sommige banken nadat de toegang tot kapitaalmarktfinanciering plotseling was verslechterd aanvankelijk gebruik maakten van gedekte obligaties om toch langlopende financiering aan te kunnen trekken. Het is echter belangrijk dat dit weer zo snel mogelijk wordt afgebouwd.

Bescherming tegen ongewenste druk van aandeelhouders

Niet alleen de hoeveelheid eigen vermogen, maar ook de aard en samenstelling van de aandeelhouders zijn van belang voor de stabiliteit van een bank. Banken moeten worden beschermd tegen druk van aandeelhouders om op de korte termijn te focussen en te hoge risico's te nemen. Agressieve overnames die leiden tot nog grotere banken, niet in het belang zijn van een dienstbare bankensector, of een gevaar vormen voor financiële stabiliteit moeten worden voorkomen. Een overname zoals van ABN AMRO in 2007 mag zich niet nogmaals voordoen. Deze zorgpunten spelen met name bij het beursgenoteerde ING en, in verband met mogelijke scenario's voor privatisering, bij ABN AMRO en SNS Bank. Een normale beursnotering, zonder enige waarborg voor stabiliteit en duurzaamheid op lange termijn, is niet wenselijk gezien de speciale rol van banken in de economie. Daarom verdienen de volgende opties overweging:⁶⁵

- Stabiel aandeelhouderschap van Nederlandse banken door een groot aandelenbelang van een groep institutionele investeerders;
- Een beloning voor stabiele aandeelhouders door een hoger dividend of versterkt stemrecht;

⁶⁵ Zie ook het [Rapport](#) "Naar herstel van vertrouwen" van de Adviescommissie Toekomst Banken (Commissie Maas) uit 2009.

- Een permanent staatsbelang in grote banken. De overheid kan ook minderheidsaandeelhouder zijn of een soort gouden aandeel hebben. Er is dan weinig gevaar voor politieke inmenging in de bedrijfsvoering, terwijl dit een effectieve bescherming biedt tegen ongewenste overnames;
- Beschermingsconstructies zoals certificering van aandelen waarin bovendien de maatschappelijke rol van een bank kan worden geborgd;
- Registratie van aandeelhouders om meer inzicht te geven in de samenstelling van het aandeelhouderschap en om goede communicatie met aandeelhouders mogelijk te maken.

Onderbrengen van omvangrijke buitenlandse activiteiten in een dochtermaatschappij

DNB moet activiteiten van Nederlandse banken in het buitenland vanaf een bepaald balanstotaal niet meer toestaan via een filiaal. Omgekeerd moet er ook een limiet komen voor Nederlandse filialen van buitenlandse banken. Dit vergroot de mogelijkheden om banken indien nodig te herstructureren en zolang er geen Europees depositogarantiestelsel is, vermindert dit tevens de risico's voor het Nederlandse depositogarantiestelsel. Grotere zelfstandigheid van buitenlandse onderdelen brengt wel een gevaar met zich mee dat deze onderdelen makkelijker kunnen worden verkocht en daarmee overnames en verdere concentratie in de bankensector in de hand werken. Om dit tegen te gaan is tevens een gelijk spelveld voor kleine en grote banken nodig; zie hiervoor de volgende paragraaf.

Breng op termijn de grens van het DGS terug naar de oorspronkelijke 40.000 euro.

Dit bevordert de werking van de spaarmarkt. Een dergelijke maatregel is echter moeilijk op nationaal niveau door te voeren; Nederland zou zich daarom moeten inzetten voor een gecoördineerde verlaging van de DGS limiet in alle EU-landen.

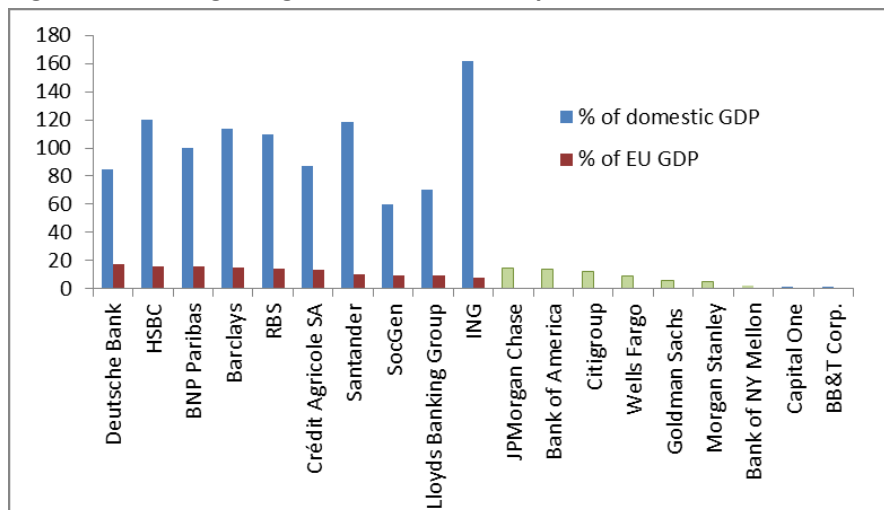
5. De structuur van de bankensector

Probleemanalyse

Te grote bankensector en te grote banken

De kredietverlening aan bedrijfsleven en huishoudens wordt in eurozone sterk gedomineerd door banken. Waar in de VS ongeveer 30% van de bedrijfsfinanciering verloopt via banken is dat in de Eurozone bijna 90%.⁶⁶ Daardoor zijn Europese banken in vergelijking met banken uit de VS groot ten opzichte van de nationale economie. Onderstaande figuur, uit het Liikanen rapport, toont dit; naar verhouding is ING Bank het grootst. Wanneer de totale economie van de EU als referentiepunt wordt gebruikt, is de relatieve omvang van de grootste Europese banken en de grootste banken in de VS ongeveer hetzelfde. Een Europese bankenunie maakt de totale omvang van individuele banken dus minder problematisch.

Figuur 6: Omvang van grote banken in Europa en de VS



Bron: Liikanen rapport, p. 41.

Maar ook als er een Europese bankenunie zou komen, blijft de omvang van de grootste banken een probleem. Door hun *too-big-to-fail* status hebben systeemrelevante banken een prikkel om te veel risico te nemen; de overheid zal hen immers nooit failliet laten gaan.⁶⁷ Afgezien van impliciete garanties, die gunstig zijn voor een systeemrelevante bank maar niet voor de economie als geheel, is er geen empirisch bewijs voor het bestaan van schaalvoordelen bij banken boven een balanstotaal van 100 miljard euro.⁶⁸ Hier wijst ook de Commissie Liikanen op, zij concludeert dat er 'geen overeenstemming is in de literatuur over de maximaal efficiënte schaal van bankieren', maar dat 'de

⁶⁶ [The Economist](#), "Non-bank finance: Filling the bank-shaped hole", 15 dec 2012.

⁶⁷ E. Brewer III & J. Jagtiani (te verschijnen). "How Much Did Banks Pay to Become Too-Big-To-Fail and to Become Systemically Important?" [Journal of Financial Services Research](#), DOI 10.1007/s10693-011-0119-6; J.H. Boyd & A. Heitz (2012). "The Social Costs and Benefits of Too-Big-To-Fail Banks: A 'Bounding' Exercise", University of Minnesota [Paper](#).

⁶⁸ A.G. Haldane (2012). "On being the right size", [speech](#) at the 2012 Beesley Lectures, Pall Mall, 25 Oct 2012.

beschikbare schattingen een niveau suggereren dat relatief laag is vergeleken met de huidige omvang van de grootste Europese banken'.⁶⁹

Recent onderzoek heeft bovendien de *crowding out* hypothese van James Tobin bevestigd. *Crowding out* betekent in dit geval dat een grote en snel groeiende financiële sector ten koste gaat van rest van de economie, doordat de financiële sector daar talent en kapitaal wegzuigt. Juist het meest kennisintensieve en innovatieve deel van de economie wordt het hardst geraakt.⁷⁰

Te weinig diversiteit

Op nationaal niveau is er echter meer aan de hand. De grote Nederlandse bankensector wordt ook nog eens gedomineerd door een viertal grote universele banken die 80-90% van de markt in handen hebben en sterk vergelijkbare strategieën volgen. Een dergelijke marktstructuur beperkt de veerkracht van het financiële stelsel. Omdat de grote banken veel op elkaar lijken is de kans ook groot dat zij tijdens een crisis tegelijk in de problemen komen. Onderlinge steunmechanismen als het depositogarantiestelsel kunnen dan niet functioneren. Zelfs als er een robuust Europees resolutieraamwerk is, zal in geval van een systeemcrisis de drang groot zijn voor de Nederlandse overheid om systeemrelevante banken in nood met belastinggeld te redden om zo te voorkomen dat de financieringskosten voor de rest van de economie stijgen. Immers, in tijden van crisis is dat wel het laatste wat de economie kan gebruiken. Daarmee blijven de grote banken altijd ook een groot risico voor de overheidsfinanciën

Ook bedrijven hebben er last van als zij voor hun financiering zijn aangewezen op een klein aantal grote banken. Het kleine aantal banken vormt een risico voor de mededinging.⁷¹ De economische literatuur leert dat grote banken bureaucratische organisaties zijn die slecht aansluiten bij de financieringsbehoeften van het (innovatieve) MKB.⁷² Naast kredietverlening door banken die goed aansluit bij de financieringsbehoeften van kleinere bedrijven zijn ook alternatieve financieringsbronnen nodig. Een belangrijke verklaring voor het succes van de Amerikaanse start-ups in de ICT en biotechnologie in de jaren '90 was de daar aanwezige marktfinanciering (*venture capital* en NASDAQ).⁷³

Huidige aanpak

Crisisingrepen hebben de concentratie verder versterkt

Hoewel het Nederlandse bankenlandschap flink is opgeschud, is de bankensector nog altijd relatief groot en zelfs nog sterker geconcentreerd dan voor de crisis. Het opbreken van ABN Amro heeft de

⁶⁹ Originele tekst (Liikanen rapport, p. 42, Box 3.2): "Although there is no agreement in the literature on the maximum efficient scale of banking, the available estimates tend to suggest levels that are relatively low compared to the current size of the largest EU banks."

⁷⁰ S. Cecchetti & G.E. Kharroubi (2012). "Reassessing the impact of finance on growth", BIS [Working Paper](#) No. 381; J-L. Arcand, E. Berkes & U. Panizza (2012). "Too Much Finance?", IMF [Working Paper](#) No. WP/12/161.

⁷¹ NMa (2010). "Visiedocument Toekomst Financiële Landschap: Over concurrentie in de financiële sector na de crisis", Den Haag: [NMa](#).

⁷² Zie voor een overzicht van de literatuur p. 21-23 van R. van Tilburg (2009). "Finance for Innovation", [AWT](#), Rijswijk: Quantes.

⁷³ J.R. Brown, S.M. Fazzari & B.C. Petersen (2009). "Financing innovation and growth: cash flow, external equity and the 1990's R&D boom", [Journal of Finance](#), Vol. 64., No. 1, pp. 151-185.

omvang van deze bank verkleind, maar de samenvoeging van de Nederlandse delen van ABN AMRO en Fortis heeft de concentratie op de binnenlandse markt verhoogd. Eind 2011 was het balanstotaal van de gecombineerde bank 404 miljard euro en inmiddels is de omvang van de nieuwe ABN AMRO gestegen naar 430 miljard. ING Bank had eind 2008 een balanstotaal van 1076 miljard euro, eind 2011 was dat gedaald naar 961 miljard. De grootste groei zit bij Rabobank: het balanstotaal steeg sinds 2008 met 20% naar 732 miljard euro eind 2011. Deze groei werd deels gedreven door de instroom van deposito's van bedrijven. De kleinere banken DSB Bank en Friesland Bank, met balanstotaal van respectievelijk 8 miljard en 10 miljard euro, zijn verdwenen als zelfstandige spelers en SNS Bank, met een balanstotaal van 81 miljard euro per eind 2011, is onlangs in staatshanden terecht gekomen.

Maatregelen versterken concurrentievoordelen grote banken

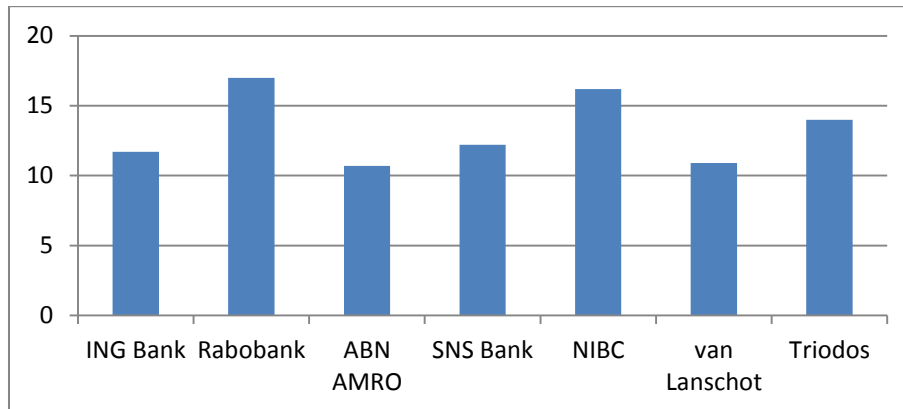
Hoewel inmiddels het belang van diversiteit in de Nederlandse financiële en bankensector wordt erkend, is de richting er nog altijd één van meer concentratie van activiteiten in grote banken. Maatregelen die genomen zijn sinds de crisis versterken onbedoeld deze tendens. De impliciete staatsgarantie voor systeembanken is expliciet geworden doordat de markt heeft gezien dat in geval van nood de overheid bij springt, meest recentelijk nog in Nederland bij SNS Reaal. Dit leidt tot een financieringsvoordeel voor de grootste banken, dat groter is als de bankensector geconcentreerd is, de staat zelf een goede kredietbeoordeling heeft en de kapitaalmarkt turbulent is. Al deze factoren zijn op dit moment op Nederland van toepassing. De kleinere banken hebben hierdoor een belangrijk concurrentienadeel ten opzichte van de grote banken.

Kleine banken hebben ook minder mogelijkheden voor het gebruik van eigen risicowegingen, waardoor aanzienlijk meer kapitaal moet worden aangehouden maar bijvoorbeeld ook meer risicopremie betaald moet worden in het kader van de fondsvorming voor het nieuwe DGS.

Daarnaast overspoelen de toezichthouders de banken met tal van nieuwe wetten en regels. Veelal bedoeld om de excessen en risico's van grote banken en zakenbankactiviteiten in te tomen, leggen deze een zware administratieve en financiële druk op de kleine (retail)banken.

Kleine banken zijn dus op drie fronten in het nadeel: ze worden geconfronteerd met hogere financieringskosten, hogere risicowegingen en een relatief zware regeldruk. Tegenover deze oneigenlijke concurrentievoordelen voor grote banken staan niet of nauwelijks extra verplichtingen. Zij betalen aan de bankbelasting en het DGS bij naar rato van hun omvang. Hier gaat dus geen prikkel vanuit om kleiner te worden. De nieuwe regelgeving (Basel III) voorziet weliswaar in een extra kapitaalbuffer voor systeembanken, maar dit leidt er in de praktijk niet toe dat ze meer eigen vermogen moeten aanhouden dan kleine banken. Onderstaande figuur, waar de Nederlandse banken naar omvang zijn gerangschikt, laat dit zien: de kapitaalratio's van kleine banken zijn even hoog. Omdat grote banken lagere risicowegingen gebruiken op basis van interne modellen, die soms tot risicogewichten leiden die de helft lager zijn dan in het standaardmodel, is het eigen vermogen als percentage van de ongewogen activa van kleine banken naar verhouding nog hoger dan in deze figuur zichtbaar is.

Figuur 7: Tier 1 kapitaalratio enkele Nederlandse banken, per ultimo 2011



Bron: Jaarrekeningen voor 2011 van de betreffende banken.

We concluderen dat de Nederlandse bankensector groter en meer geconcentreerd is dan wenselijk. Tegelijkertijd stimuleren de financiële prikkels die banken ondervinden nog steeds een verdere schaalvergroting en daarmee concentratie van de bancaire markt.

Aanbevelingen SFL

Gelijk speelveld voor grote en kleine banken

Om het financieringsvoordeel voor systeembanken te laten verdwijnen door de mogelijkheid van herstructurering geloofwaardig mogelijk en obligatiehouders in het uiterste geval in de verliezen te laten delen. Onze eerdere aanbevelingen over afscherming van handel voor eigen rekening en zakenbankactiviteiten en invoering van *bail-in debt* zijn er op gericht om dit financieringsvoordeel tegen te gaan en de marktwerking in de bankensector te verbeteren. Een tijdelijk alternatief is om groei te ontmoedigen door grote banken naar verhouding meer te laten mee betalen aan de bankbelasting.

Daarnaast is het wenselijk om de regelgeving voor banken minder complex te maken en interne modellen een minder belangrijke rol te laten spelen in de kapitaaleisen. Dit kan door een hoge ongewogen kapitaalratio verplicht te stellen voor alle banken, zoals wij voorstellen. Verder is het wenselijk om kleine banken niet nodeloos te belasten met nieuwe regelgeving door het toezicht verder te differentiëren. Dit verlaagt tevens de drempel om nieuwe banken op te richten, wat gunstig is voor de diversiteit van de bankensector.

Vergroot het aantal spelers in de markt

Nederlandse bedrijven en consumenten hebben behoefte aan meer keuze. Gegeven de marktverhoudingen en de sterke marktpositie van de huidige marktpartijen, vereist dit een overheid die actief alternatieven faciliteert. Dat kunnen alternatieve wijzen van financiering zijn, zoals kredietunies, MKB-obligaties, alternatieve beurzen en *crowd funding*. Verder moeten buitenlandse banken op de Nederlandse markt worden verwelkomd, bij voorkeur met grotendeels zelfstandige dochtermaatschappijen, om te voorkomen dat buitenlandse partijen zich weer terugtrekken zodra marktomstandigheden ongunstiger worden. Het internationale MKB in Nederland zou overigens ook zelf actiever op zoek kunnen gaan naar buitenlandse financiële dienstverleners.

Voor de concurrentie in Nederland is het essentieel dat SNS Bank of ABN AMRO niet samengaan met een andere grote speler. Zij moeten zelfstandig blijven, of (deels) samengaan met andere partijen op een zodanige manier dat de concentratie niet significant toeneemt.

Een overname door een buitenlandse bank die nog niet of nauwelijks op de Nederlandse markt actief is, biedt een mogelijkheid de gewenste toetreding van nieuwe spelers te versnellen.

6. De maatschappelijke oriëntatie en duurzaamheid

Probleemanalyse

Consumenten van financiële diensten zijn kwetsbaar

De honderdduizenden woekerpolis slachtoffers, verborgen commissies voor tussenpersonen en dakpanconstructies waarbij rente op spaarrekeningen geleidelijk daalt, getuigen van de kwetsbare positie van de consument op de financiële markten. Hoewel een klein deel van de consumenten goed in staat is om een keuze te maken uit het aanbod van financiële producten, is dat voor de overgrote meerderheid ondoenlijk.⁷⁴ Veel consumenten ervaren financiële diensten als complex en ondoorzichtig, en vinden het verzamelen en verwerken van informatie met betrekking tot financiële diensten onaantrekkelijk.⁷⁵ Verschillende psychologische fenomenen maken dat consumenten juist op de financiële markten slecht kunnen kiezen. Zo zijn financiële consumenten vaak erg op de korte termijn, het hier-en-nu, gericht (*hyperbolic discounting*) en daardoor niet bereid nu een klein offer te maken om een grote toekomstige beloning daarvoor te incasseren. Hierdoor is het maken van een financiële planning niet aantrekkelijk en lopen de dure credit card schulden vaak hoog op. Ook zijn mensen vaak geneigd om niet te willen veranderen zelfs al zou dat voordelig zijn (*status quo bias*), slecht in staat de vaak overweldigende hoeveelheid informatie te verwerken (*curse of knowledge of information overload*), nemen ze irrationele beslissingen omdat ze verlies niet kunnen accepteren (*loss and regret aversion*) of zien ze financiële verbanden niet waardoor ze bijvoorbeeld tegelijkertijd duur geld lenen en voor een lage rente sparen (*mental accounting*).⁷⁶ Omdat het psychologische factoren, sociale omstandigheden en omgevingsfactoren zijn die dit gedrag bepalen, laten veel financiële consumenten zich niet of nauwelijks opvoeden en onderwijzen. Gedragswetenschappers pleiten daarom voor het zodanig organiseren van de markt dat de consument als vanzelf naar de beste keuzes wordt geleid.⁷⁷

Nog weinig vertrouwen in de financiële sector

Vijf jaar na de start van de crisis en vier jaar na het rapport 'Herstel van vertrouwen' van de Commissie Maas en de Code Banken blijven klanten de financiële sector wantrouwen. Waar bankiers vroeger even betrouwbaar werden gezien als artsen en onderwijzers zijn de bankiers daar nu ver achterop geraakt. Ondanks de schaalvergroting die ook in de zorg en het onderwijs heeft plaatsgevonden, blijken artsen en onderwijzers een veel grotere mate van vertrouwen te hebben behouden dan bankdirecteuren.

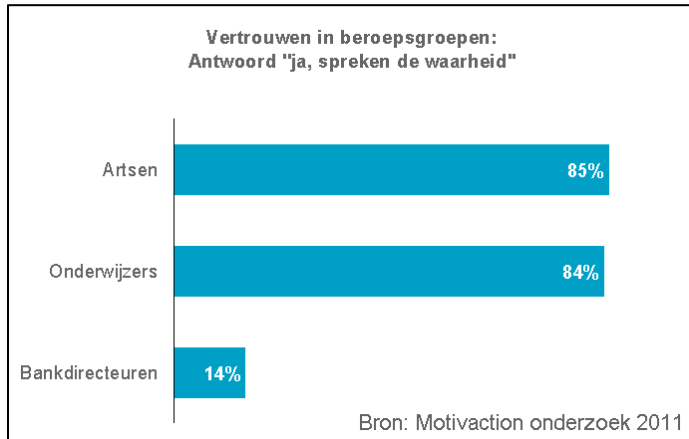
⁷⁴ A. Lusardi & O.S. Mitchell (2011). "Financial Literacy and Planning: Implications for Retirement Wellbeing", NBER [Working Paper](#) No. 17078.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld G. Antonides (2007). "Financieel inzicht en motivatie van consumenten", [ESB](#), Vol. 92, No. 4508S, pp.10-14.

⁷⁶ Deze opsomming is gebaseerd op D. de Meza, B. Irlenbusch, & D. Reyniers (2008). "Financial Capability: A Behavioural Economics Perspective", LSE, FSA [Consumer Research Paper](#) No. 69; zie ook A. Tversky & D. Kahneman (1974). "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases", [Science](#), Vol. 185, No. 4157, pp. 1124-1131; W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas & H.M. Prast (red.) (2009). "De menselijke beslisser; over de psychologie van keuze en gedrag", Den Haag/Amsterdam: [WRR/AUP](#).

⁷⁷ De Meza et al. (2008); S. Benartzi & R.H. Thaler (2007). "Heuristics and Biases in Retirement Savings Behavior", [The Journal of Economic Perspectives](#), Vol. 21, No. 3, pp. 81-104.

Figuur 8: Vertrouwen in beroepsgroepen



Bij de bevolking bestaat het beeld van een op zichzelf gerichte financiële sector die geen lessen heeft getrokken uit de ontwikkelingen in de afgelopen jaren. In zelfregulering bestaat weinig vertrouwen. Nederlanders vinden de nutsfunctie en duurzaamheid prominente doelen voor de bankensector. Volgens de bevolking wordt het belang van duurzaamheid in de sector onderschat, is er te weinig aandacht voor ethiek en moraliteit en moeten banken ook worden afgerekend op hun bijdrage aan de samenleving (het sociale dividend).⁷⁸

Niet zonder reden

De afgelopen jaren is ook gebleken dat niet-duurzame praktijken, of dat nu het verkopen van hypotheeklen aan mensen die dat niet kunnen betalen is of naar olie boren zonder voldoende veiligheidsmechanismen, uiteindelijk financieel ook heel ongunstig uitpakken.

Ook het beeld dat de samenleving heeft van bankiers is niet zonder grond. Onderzoek van Motivaction naar de mentaliteit (*'mentality'*) van de Nederlandse financiële professionals bevestigt deels het beeld dat de bevolking heeft van bankiers. Binnen banken zijn weliswaar alle mentaliteiten vertegenwoordigd, maar twee groepen zijn duidelijk oververtegenwoordigd. Het gaat daarbij om de zogenaamde "opwaarts mobielen" (carrièregerichte individualisten die veel waarde hechten aan sociale status, nieuwe technologie, risico en spanning) en "nieuwe conservatieven" (de liberaal-conservatieve maatschappelijke bovenlaag die technologische ontwikkeling omarmt en zich verzet tegen sociale en culturele vernieuwing). De financiële professionals zijn meer dan gemiddeld zelfgericht, extravert, gehaast, en risico- en consumptiegericht. Ze zijn wel betrokken, geëngageerd en geëmancipeerd, maar minder dan gemiddeld in de samenleving. Datzelfde geldt op het terrein van milieu, natuur en hergebruik.⁷⁹

Banken zetten positieve stappen...

De Nederlandse banken hebben de laatste jaren zeker vertrouwenwekkende veranderingen gerealiseerd. De speculatieve handel voor eigen rekening is drastisch afgenomen, het productaanbod is vereenvoudigd en de bonussen zijn gematigd. Bij ING bijvoorbeeld zijn de bonussen voor het CAO-personeel geheel afgeschaft. Over deze stappen in de goede richting hebben banken niet of nauwelijks gecommuniceerd, deels uit angst daarmee oude fouten toe te geven.

⁷⁸ Motivaction & SFL (2011). Opinieonderzoek toekomst financiële sector; [Presentatie resultaten](#).

⁷⁹ Motivaction (te verschijnen). Het mentaliteitsprofiel van financiële dienstverleners en aandachtspunten bij het bevorderen van duurzaamheid.

... maar verder verbeteringen zijn nodig

De sector is nog niet waar ze moet zijn. Ondanks de sterk afgenomen winstgevendheid van banken en de magere vooruitzichten zijn beloningen in de sector nog altijd relatief hoog.⁸⁰ Ook blijven verbeteringen mogelijk in de dienstverlening. Zo krijgen consumenten vaak nog steeds pas kort voor het vervallen van hun rentevaste periode een nieuw aanbod, dat veelal minder aantrekkelijk is dan het aanbod dat aan nieuwe klanten wordt gedaan. Een ander voorbeeld is dat banken bij rood staan op de betaalrekening, waarvoor een hoge rente wordt gerekend, het saldo meestal niet automatisch aanvullen vanuit de spaarrekening, waarvoor een veel lagere rente geldt. Het klantbelang wordt nog altijd niet voldoende gediend.

Huidige aanpak

Geen aandacht voor duurzaamheid in het toezicht

Het moge duidelijk zijn dat de Nederlandse banken voor een majeure opgave staan om na jaren van personeelsbeleid gericht op het bevorderen van concurrentie en een financiële focus de cultuur en het gedrag van de bankiers te veranderen. Eén die ze gezien de opbouw van het personeelsbestand niet als vanzelf zullen gaan leveren. Externe impulsen zijn onontbeerlijk en gelukkig ook aanwezig. DNB kijkt tegenwoordig naar de cultuur en het gedrag binnen banken. Ook de AFM zet banken aan om het klantbelang meer centraal te stellen en waakt over de zorgplicht. Beide toezichthouders hebben tot dusver geen initiatieven ontplooid om specifiek de maatschappelijke verankering en duurzaamheid van banken te vergroten.

Gevangen in een Angelsaksische benadering

Tegelijkertijd wijst de sector erop dat de door DNB en AFM gekozen aanpak sterk de nadruk legt op het strikt naleven van regels en het volgen van voorgeschreven procedures. Dit is begrijpelijk vanuit de uitgangssituatie van een sector die veel krediet heeft verspeeld en zich een Angelsaksische cultuur heeft eigen gemaakt waarin expliciete regels leidend zijn.

Deze aanpak biedt echter geen goede oplossing om het vertrouwen van consumenten terug te winnen en verantwoordelijk gedrag te bevorderen. Er is een verschuiving nodig weg van de Angelsaksische oriëntatie op het nastreven van het korte termijn eigenbelang, binnen (en buiten) de regels, zonder oog voor de geest van de wet. We moeten terug naar een visie op de onderneming zoals in de gangbare stakeholderbenadering. De onderneming is er voor alle betrokkenen en hun belangen moeten evenwichtig worden bediend. Een eenzijdige focus op de aandeelhouder, maar ook een eenzijdige focus op de klant, is daarom niet gewenst.

Dit vereist een verschuiving van een op eigen belang gerichte regelethiek naar een benadering gebaseerd op zorgethiek, waarin bankieren weer meer een gewaardeerd ambacht wordt. Als de sector laat zien dat deze benadering leidend is in haar handelen, kan de toezichthouder ook op een bijpassende manier toezicht houden en ontstaat pas echt ruimte om een goede afweging te maken tussen de belangen van alle betrokkenen.

⁸⁰ R. van Tilburg (2012). Het Financiële overgewicht van Nederland. Amsterdam: [SOMO](#).

Aanbevelingen SFL

Een aansprekende missie waar actief over wordt gecommuniceerd

De bevolking moet weer het idee krijgen dat de banken er zijn voor hen, dat ze daadwerkelijk bijdragen aan het verbeteren van de samenleving. Dit vereist dat banken zich duidelijk uitspreken over hun rol, een duidelijke en aansprekende missie formuleren, personeel inzetten die deze missie van harte onderschrijft, en helder en volledig communiceren over de manier waarop zij hier uitvoering aan geven. Dit legt de basis voor een nieuw sociaal contract tussen de samenleving en 'haar bankiers'. Elementen hiervan moeten zijn:

- Meer transparantie over het gevoerde maatschappelijke beleid en de uitvoering hiervan;
- Het meten en inzichtelijk maken van de maatschappelijke impact van de bank;⁸¹
- Een gematigder beloningsbeleid, waar mogelijk zonder bonus. In functies waarbij een bonus vanwege de internationale arbeidsmarkt onvermijdelijk is, mag deze pas na een periode van tien jaar definitief worden geïncasseerd om een eenzijdige focus op de korte termijn te ontmoedigen;⁸²
- Stel het klantbelang overal voorop, maak financiële producten niet ingewikkelder dan nodig en maak de standaard optie van financiële diensten ook de optie die voor de meeste klanten het beste is. Omdat dit vaak niet de meest winstgevende keuzes zijn voor de aanbieders van financiële producten, moet de overheid of toezichthouder hier tevens een ondersteunende rol in spelen;
- Ontwikkel producten waarbij sprake is van het delen van risico's tussen bank en klant. Dit is een centraal uitgangspunt in de islamitische financiering (waar de bank mede eigenaar wordt van het huis bij 'hypothek'-verstrekking) en zoals in de VS waar bij een dalende huizenprijs de koper door het inleveren van de sleutel alsnog verlost is van zijn hypotheek. Ook voor bestaande gevallen valt te overwegen (gedeeltelijke) kwijtschelding van schulden te combineren met overdracht van woningeigendom aan de bank zodat deze mee profiteert als de markt weer omhoog gaat;
- Geef om oude gewoontes te doorbreken de klant en samenleving een plek in de governance. De maatschappelijke rol van een bank is een zaak van alle betrokkenen. Klanten kunnen bijvoorbeeld meer worden betrokken bij het bestuur van een bank via een klantenraad, maatschappelijke organisaties via een reguliere stakeholderdialoog;
- Benoem in de Raad van Commissarissen meer (deskundige) buitenstaanders en in de regel geen oud medewerkers van de bank.

Een toezichthouder met oog voor de sociale en ecologische duurzaamheid van de bank

Ecologisch en sociaal duurzaam gedrag is niet alleen wat de samenleving van de sector verwacht, het is op de lange duur ook het enig houdbare model. Niet alleen de banken zelf moeten hier meer

⁸¹ Zie voor ontwikkelingen op het gebied van maatschappelijke impactmetingen bijvoorbeeld K.E.H. Maas (2009). "Corporate Social Performance: From Output Measurement to Impact Measurement", ERIM [Ph.D. Series](#) Research in Management; S. van de Dool-Gietman & K.E.H. Maas (2011). "Effectmetingen bij gerichte ESG-beleggingen: Op zoek naar duidelijkheid in maatschappelijk rendement", [Financial Investigator](#) No. 5.

⁸² Haldane suggereert 10 jaar met oog op lengte van de financiële business cyclus; zie A.G. Haldane (2012). "Financial arms race", remarks based on a [speech](#) at the Institute for New Economic Thinking, Berlin, 14 Apr 2012.

aandacht aan besteden, dat moet ook de toezichthouder. Te meer daar onduurzaam gedrag op de korte termijn namelijk wel tot financieel voordeel kan leiden. Omdat banken opereren in een competitieve internationale context moet de toezichthouder dergelijk onduurzaam gedrag ontmoedigen. Concreet betekent dit dat:

- Sociale en ecologische duurzaamheid een aandachtspunt is in het toezicht op de lange termijn houdbaarheid van bedrijfsmodellen door DNB;
- Sociale en ecologische duurzaamheid ook een plek krijgt in de monitoring van cultuur en gedrag door DNB en AFM;
- Sociale en ecologische duurzaamheid een aandachtspunt is bij de beoordeling van bankbestuurders;
- Banken in hun risicobeheersing sociale en ecologische duurzaamheidsrisico's voldoende meenemen.

7. Tot slot

De Commissie Structuur Nederlandse Banken staat voor een zeer uitdagende taak. Zij moet aanbevelingen formuleren die een stabiele en dienstbare bankensector voor de toekomst mogelijk maken, maar tegelijkertijd oog hebben voor de lastige situatie waar veel banken en de economie op dit moment in verkeren. De Commissie moet bovendien aanbevelingen formuleren die toegesneden zijn op de specifiek Nederlandse situatie en rekening houden met de internationale ontwikkelingen.

Misschien wel de grootste onzekerheid is de vraag of er binnen afzienbare tijd een Europese bankenunie komt waardoor veel van de risico's voor de Nederlandse belastingbetaler verminderd kunnen worden.

Veel beleidsmakers zijn weliswaar overtuigd van de noodzaak, de Europese kiezers zijn dat zeker nog niet. In veel landen bestaat grote, en veelal groeiende, weerstand tegen verdere Europese integratie. Het gaan meebetalen voor de oplossing van problemen bij buitenlandse banken ligt evident zeer gevoelig. Maar ook onder beleidsmakers en bankiers bestaan grote weerstanden, in Duitsland bijvoorbeeld tegen EU-toezicht op alle banken en in Frankrijk tegen interne afscheiding van zakenbankactiviteiten.

Vanwege deze grote onzekerheid zou de Commissie ook aanbevelingen moeten doen voor het geval de gewenste bankenunie er niet of pas veel later komt. Onze aanbevelingen zijn met name gericht op de Nederlandse situatie en kunnen op nationaal niveau worden ingevoerd. Indien nodig kunnen de maatregelen later in lijn worden gebracht met uniforme regelgeving op EU-niveau.

Gegeven de grote en geconcentreerde bankensector is het belangrijk dat Nederland niet afwacht of en wanneer de benodigde hervormingen op EU-niveau worden doorgevoerd, maar net als bijvoorbeeld Zweden, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk zelf het initiatief neemt. Met de hervorming van het DGS en de invoering van de interventiewet heeft Nederland wat dat betreft al belangrijke en succesvolle stappen gezet. Dezelfde voortvarendheid moet wat ons betreft nu ook worden vertoond bij de aanbevelingen die wij hier doen.

Wij zijn er van overtuigd dat aanvullende maatregelen nodig zijn om de stabiliteit en duurzaamheid van de bankensector te bevorderen en ook in de toekomst, wanneer de lessen van de huidige crisis weer vervagen, te behouden. De bankensector moet soberder en simpeler worden. Het is duidelijk dat Nederland behoefte heeft aan een kleiner, diverser en veerkrachtiger bankwezen dat zich vooral richt op de behoeften van de reële economie die een noodzakelijk transitie naar een duurzaam economisch model doormaakt.

De benodigde veranderingen vereisen een ruime overgangperiode, waarbij het pad van de hervormingen aan het begin moet worden vastgelegd. Ook bij geleidelijke invoering van de voorgestelde maatregelen zullen bepaalde financiële diensten duurder worden en kunnen banken op korte termijn te maken krijgen met stijgende financieringskosten. Dit is een onvermijdelijk onderdeel van het hervormingsproces dat leidt tot een betere allocatie van kapitaal, krediet en talent, zowel in de bankensector als in de economie als geheel.

Een vergaande hervorming van de bankensector is geen bedreiging voor de economie, maar juist onmisbaar voor een gezonde en stabiele economische ontwikkeling.