

Inbreng voor de Commissie Structuur Nederlandse Banken

De ondertekenaars van deze openbare inbreng voor de Commissie Structuur Nederlandse Banken zijn allen lid van het Sustainable Finance Lab (SFL), een netwerk van wetenschappers en experts die zich inzetten voor een duurzame en stabiele financiële sector.¹

Eerder constateerden wij dat de financiële sector de afgelopen jaren verscheidene risico's niet goed heeft ingeschat en blijkt heeft gegeven van een korte-termijnonoriëntatie. Hierdoor zijn het belang van de samenleving en dat van de banken steeds meer uiteen gaan lopen. De hoofdpunten van onze inbreng aan uw Commissie voor een stabielere en meer dienstbare bankensector zijn om:

- Alle zakenbankactiviteiten en handel voor eigen rekening onder te brengen in een aparte entiteit met eigen financiering (binnen het retailgedeelte blijft ALM wel mogelijk);
- Een ongewogen kapitaalratio van 10% in te voeren, waarvan maximaal de helft *contingent capital*, en (systeem)banken ook 10% van hun balans te laten financieren met *bail-in debt*;
- Een gelijk speelveld voor grote en kleine banken te creëren en een grotere variëteit aan spelers in de markt te stimuleren;
- Sociale en ecologische duurzaamheid te incorporeren in de missie van banken en in het toezicht, en een maatschappelijke dialoog over de missie van banken op gang te brengen.

Wij werken deze hoofdpunten hieronder nader uit. Deze inbreng is gebaseerd op bestaande inzichten en wetenschappelijke studies, deze zijn te vinden in een uitgebreider achtergronddocument. Voor verdere toelichting of vragen kunt u contact opnemen met Francis Weyzig (f.weyzig@uu.nl , tel 030-2533684).

Banken vervullen onmisbare functies als betalen, sparen, lenen (retailbankieren), begeleiding van kapitaalmarkttransacties, investeren en handelen in financiële activa (zakenbankieren). Al deze bankactiviteiten zijn inherent risicovol. Geld heeft namelijk alleen waarde als er iets mee gebeurt, in een relatie tussen mensen. Banken bemiddelen tussen spaarders en kredietnemers.

Wat bankieren tegenwoordig bijzonder maakt, is de verwevenheid van de verschillende functies. Betalen en sparen zijn functies waarvan de continuïteit gegarandeerd moet zijn; feitelijk is dit een essentiële publieke infrastructuur waar de overheid garant voor staat. Daarnaast zijn er functies als kredietverlening en de handel in financiële activa die in geval van een faillissement overdraagbaar zijn. Dat deze vermenging van publieke en private verantwoordelijkheden tot onwenselijke uitkomsten kan leiden bleek in 2008 en 2009 toen publieke middelen nodig waren om banken te redden die in de problemen waren gekomen door te risicovolle private activiteiten. Dat is in 2013 nog steeds zo, getuige de nationalisatie van SNS Reaal.

In Nederland domineren vier grote universele banken de bancaire markt. Ten opzichte van de nationale economie behoort de Nederlandse bankensector tot één van de grootste in de wereld. Deze omvang valt maar ten dele te verklaren uit de internationale oriëntatie van de Nederlandse economie. Zo is de afgelopen 20 jaar de Nederlandse bankensector ten opzichte van het nationaal product meer

¹ 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 deze inbreng mee te ondertekenen.

dan verdubbeld. Deze groei bestond voor meer dan de helft uit woninghypotheken. Terwijl tussen 1990 en 2012 het aandeel van hypotheken en overige activa toenam van 21% naar 41%, daalde het aandeel bedrijfsleningen van 24 naar 15%. In deze periode nam de financiering van banken met spaargeld af van 58% van het balanstotaal tot 43%. Het belang van obligaties nam toe van 8% naar 23%.

Deze ingrijpende ontwikkelingen hebben Nederland weinig opgeleverd. De huizenprijzen stegen sterk maar tegelijk is de hoeveelheid opgeleverde nieuwbouwwoningen bijvoorbeeld gedaald. Om een woning te kunnen kopen, hebben huishoudens steeds grotere schulden moeten aangaan. Overigens hebben veel verschillende partijen, waaronder de politiek en huizenkopers zelf, een actieve rol gespeeld in deze ontwikkelingen.

We moeten concluderen dat een belangrijk deel van het kapitaal dat de Nederlandse banken sinds de jaren '90 op de internationale financiële markten aantrokken niet op een productieve wijze is aangewend. Hierdoor is de balans tussen de productieve kracht van Nederland en de schuldpositie zoek geraakt. De kosten van het nationaliseren van banken, de economische ontwrichting die volgde op de financiële crisis, de grote financiële sector en de hoge private schulden hebben ertoe geleid dat de van oudsher ijzersterke kredietbeoordeling van Nederland onder druk is komen te staan.

En dat terwijl Nederland de komende jaren ook flink moet investeren in de verduurzaming van de economie. De sterk gestegen schuldenlast van de afgelopen 20 jaar vormt daarbij een aanzienlijke ballast. Wij vinden het daarom noodzakelijk dat de Commissie een aantal zodanige aanbevelingen doet dat de Nederlandse bankensector hier de komende jaren aan zal kunnen bijdragen en de kansen zal zien die investeren in een duurzame economie biedt in plaats van financiering te verstrekken die vooral leidt tot prijsstijgingen van bestaande activa.

Het vervolg van dit advies bespreekt maatregelen die volgens leden van het SFL nodig zijn om te komen tot een stabiele en dienstbare financiële sector. We bespreken deze langs de volgende vier lijnen:

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

Per lijn geven we aan wat het specifieke probleem is en wat onze aanbevelingen zijn.

De actiefzijde van de bankbalans

De combinatie van retail- en zakenbankieren maakt het aantrekkelijk om financiering aan te wenden voor speculatieve activiteiten. De menging van deze activiteiten binnen één bank kan het noodzakelijk maken dat in geval van nood alle activiteiten van de bank gered moeten worden. De nu voorgestelde aanpak is onvoldoende helder en geloofwaardig. Daarom bevelen wij aan:

- Alle zakenbankactiviteiten en handel voor eigen rekening onder te brengen in een aparte entiteit. Een retail- en zakenbank kunnen wel onderdeel zijn van dezelfde bankholding maar moeten elk hun eigen financiering, staffuncties en systemen hebben. Binnen het retailgedeelte van een bank mogen alleen handelsactiviteiten plaatsvinden die nodig zijn voor het beheersen van liquiditeit- en balansrisico's (*asset and liability management*, of ALM) die samenhangen met de retailactiviteiten. DNB houdt hier toezicht op.

- Toezicht te houden op het karakter van kredietverlening. Om te bevorderen dat kredietverlening ten dienste staat van de reële economie is macroprudentieel toezicht nodig op de omvang van verschillende soorten kredietverlening en op het identificeren van mogelijke zeepbellen in relevante (binnenlandse) markten.
- Verdere afname hypotheekschuld te realiseren. De totale hypotheekschulden ten opzichte van de nationale economie moeten op termijn verder afnemen door de aftrekbaarheid van hypotheekrente in de toekomst geleidelijk helemaal af te bouwen.
- Een visie op internationale activiteiten te ontwikkelen. Om te voorkomen dat internationale activiteiten groter worden dan nodig, moeten Nederlandse banken een visie formuleren op hun internationale activiteiten en aangeven hoe deze bijdragen aan de Nederlandse reële economie. Zeker bij ABN AMRO is terughoudendheid gewenst op het gebied van internationale uitbreiding.
- Nader onderzoek te laten doen naar het veiligstellen van essentiële publieke infrastructuur. De hier gedane aanbevelingen verminderen de risico's waar de essentiële publieke infrastructuur aan is blootgesteld. Deze blijft echter nog steeds in handen van private partijen. Het verdient nader onderzoek of het niet wenselijk is dat wat nu met publiek geld wordt gegarandeerd (betalingsverkeer, kleine spaarders) nog beter beschermd kan worden tegen private risico's.

De financiering van de bank

Banken hebben voor de crisis het eigen vermogen sterk verlaagd en risicogewogen kapitaalratio's bleken onbetrouwbaar. Nederlandse banken zijn ook erg afhankelijk geworden van marktfinanciering (obligaties). Aandeelhouders bleken aan te zetten tot het volgen van risicovolle strategieën. Het eigen vermogen is weliswaar versterkt, maar nog altijd ruim onvoldoende. Daarom bevelen wij aan:

- Een ongewogen kapitaalratio van 10%, waarvan maximaal de helft *contingent capital*. Om de capaciteit van banken om verliezen op te vangen te vergroten moet voor alle banken een substantieel hogere ongewogen kapitaalratio (leverage ratio) gaan gelden. Wij denken daarbij aan 10%. De hogere buffer kan voor maximaal de helft worden ingevuld met *contingent capital* (obligaties die bij een lage kapitaalratio worden omgezet in eigen vermogen).
- Meer risicodragende financiering: 10% *bail-in debt* en ontmoediging gedekte obligaties. In ieder geval systeemrelevante banken moeten 10% van de balans verplicht financieren met *bail-in debt* (obligaties die delen in verliezen bij herstructurering). Dit vermindert de marktverstoring door impliciete overheidsgaranties. DNB moet het gebruik van gedekte obligaties (*covered bonds*) sterk ontmoedigen, zodat de omvang hiervan weer afneemt.
- Bescherming tegen ongewenste druk van aandeelhouders. Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde beschermingsconstructies, een minderheidsbelang van de overheid of aan stabiel aandeelhouderschap van de zijde van institutionele investeerders.
- Onderbrengen van omvangrijke buitenlandse activiteiten in een dochtermaatschappij. DNB moet activiteiten van Nederlandse banken in het buitenland (en andersom) vanaf een bepaald balanstotaal niet meer toestaan via een branch (filiaal). Hierdoor vermindert ook het risico voor de Nederlandse belastingbetaler via toepassing van het depositogarantiestelsel (DGS) op buitenlandse spaartegoeden.
- Breng op termijn de grens van het DGS terug naar de oorspronkelijke 40.000 euro.

De structuur van de bankensector

Nederlandse huishoudens en bedrijven zijn te afhankelijk van een klein aantal banken. Dit probleem is sinds de crisis gegroeid doordat enkele kleine banken zijn verdwenen. Grote banken hebben voordeel bij de (impliciete) garantie die zij ontvangen en de vrijheid die ze hebben om zelf het risicogewicht van hun bezittingen te bepalen. Nieuwe toezichtregels worden afgestemd op de praktijk van grote complexe banken. Daarom bevelen wij aan:

- Gelijk speelveld voor grote en kleine banken. De hiervoor bepleite invoering van een hoge ongewogen kapitaalratio en van een minimum aan *bail-in debt* verminderen belangrijke voordelen die grote banken nu hebben. Een gelijk speelveld vereist ook meer gedifferentieerd toezicht opdat kleine banken minder worden belast.
- Vergroot het aantal spelers in de markt. Voeg SNS Bank of ABN AMRO Bank niet samen 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. Overheid en toezichthouder moeten ook alternatieve vormen van financiering, zoals kredietunies en MKB-obligaties, actief faciliteren en toetredingsbarrières voor buitenlandse banken verlagen.

De maatschappelijke oriëntatie en duurzaamheid

Het wantrouwen vanuit de samenleving richting banken is onverminderd groot. Volgens de Nederlandse bevolking hebben banken onvoldoende oog voor de samenleving en duurzaamheid. Bovendien blijken de meeste mensen geen goede keuzes te kunnen maken uit financiële diensten. Hoewel banken hun gedrag hebben verbeterd, valt er nog veel te doen. Nodig is een omslag van een op eigenbelang gerichte regelethiek naar een zorgethiek waarin voldoende aandacht is voor de belangen van klanten en andere betrokkenen. Daartoe bevelen wij aan:

- Een aansprekende missie waar actief over wordt gecommuniceerd. Banken moeten hun maatschappelijke rol benoemen en hierover in dialoog gaan. Dit vereist een ambitieuzer en transparanter duurzaamheidsbeleid, het inzichtelijk maken van de maatschappelijke impact van de bank, een gematigder beloningsbeleid en eenvoudiger financiële producten. Betrek klanten meer bij het beleid van banken, bijvoorbeeld via een klantenraad. Benoem meer deskundige buitenstaanders in de Raad van Commissarissen en in de regel geen oud-medewerkers van de bank.
- Een toezichthouder met oog voor de sociale en ecologische duurzaamheid van de bank. Duurzaamheid moet een aandachtspunt zijn bij het toezicht op de lange-termijnhoudbaarheid van bedrijfsmodellen, de risicobeheersing van banken, cultuur en gedrag en in de beoordeling van bankbestuurders.

Uw Commissie is gevraagd aanbevelingen te doen voor een ongewisse toekomst. Wellicht dat er binnen afzienbare tijd een volwaardige Europese bankenunie komt. Deze zou veel van de risico's voor de Nederlandse belastingbetaler verminderen. Of een bankenunie er ook daadwerkelijk komt is echter nog uitermate onzekere. Daarom zou de Commissie volgens ons zeker ook aanbevelingen moeten doen voor het geval de gewenste bankenunie er niet of pas veel later komt.

Uw Commissie staat voor een uitdagende taak. Hoe te komen tot een divers bankenlandschap met banken die een eenvoudige structuur hebben en daardoor indien nodig goed te herstructureren zijn? Hoe te komen tot een omgeving waarin prikkels voor bankiers in lijn zijn met de maatschappelijke rol van banken? Waar een sociaal en ecologisch duurzame wijze om geld aan te wenden ook de meest rendabele wijze is? Wij hopen dat onze suggesties u hierbij van dienst zijn.

Wij wensen u veel wijsheid en succes,

Prof. dr. Harald Benink, Dr. Dirk Bezemer, Dhr. Peter Blom, Prof. ir. Klaas van Egmond, Prof. dr. Ewald Engelen, Prof. dr. Arjo Klamer, Prof. dr. Clemens Kool, Dr. Mark Sanders, Prof. dr. Hans Schenk, Prof. dr. Esther-Mirjam Sent, Prof. dr. Irene van Staveren, Drs. Rens van Tilburg, Prof. dr. Bert J.M. de Vries en Drs. Francis Weyzig

Utrecht, 15 februari 2013