



Aan de voorzitter, de leden en plv. leden van de
Vaste commissie voor Financiën van
de Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Utrecht, 22 januari 2014

Betreft: Algemeen Overleg over kabinetsvisie bankensector, 6 februari 2014

Geachte dames en heren,

Op 6 februari spreekt u met de Minister van Financiën over de toekomst van de Nederlandse bankensector. De leden van het Sustainable Finance Lab zetten zich in voor een stabiele bankensector die dienstbaar is aan een duurzame economie. Graag brengen wij enkele punten uit de kabinetsvisie onder uw aandacht die volgens ons nadere invulling behoeven. Dit zijn achtereenvolgens:

- Minimumeis voor het eigen vermogen
- Diversiteit in kredietverlening
- Toekomst ABN AMRO
- Maatschappelijke rol banken
- Basisproducten voor consumenten

Voor een uitgebreidere toelichting verwijzen we graag naar eerdere publicaties van het Sustainable Finance Lab.¹

Verhoog de minimumeis voor eigen vermogen financiering ten opzichte van de totale balans

Aan de vooravond van de crisis was het eigen vermogen van de Nederlandse bankensector gedaald tot 3% van het balanstotaal, een historisch dieptepunt; in 2000 was dat nog 5%. Inmiddels hebben banken hun kapitaalbuffers deels hersteld, hoewel Nederlandse banken nog steeds achterblijven in vergelijking met banken uit veel andere EU-landen² en met systeembanken wereldwijd.³ Het is nu zaak om voor de toekomst, wanneer de lessen van de crisis weer vergeten dreigen te worden, banken te verplichten voldoende eigen vermogen aan te houden. De kabinetsvisie gaat hierin nog niet ver genoeg.

Banken zijn geen gewone bedrijven, zij spelen een essentiële rol voor de hele economie. Daarom moet hun stabiliteit gegarandeerd zijn. Banken transformeren vrij opneembare deposito's en relatief kortlopende financiering in langlopende leningen. Bij twijfels over de solvabiliteit kan

¹ Zie [Inbreng SFL-leden consultatie over systeemrelevantiebuffer](#) en [Achtergrondnotitie bij inbreng SFL-leden voor Commissie Structuur Nederlandse Banken](#).

² Zie IMF/World Bank [World Development Indicators database](#), Bank capital to assets ratio (%); P. De Grauwe & Y. Ji (2013). "Strong Governments, Weak Banks", [CEPS Policy Brief](#), No. 305, 25 Nov 2013, figuur 4; DNB (2013). [Overzicht Financiële Stabiliteit](#), Voorjaar 2013 (No. 17), grafiek 3.

³ Wereldwijd heeft de helft van alle grote banken een *leverage ratio* van 4% of hoger; zie Basel Committee on Banking Supervision (2013). Basel III Monitoring Report. Basel: [BIS](#), Sep 2013.

een bank de toegang tot de geld- en kapitaalmarkt verliezen. Het eigen vermogen van een bank moet daarom zo hoog zijn dat deze aanzienlijke verliezen kan opvangen zonder dat daarover twijfels ontstaan in de markt.

Niet blindstaren op risicoweging

De gezondheid van de bankbalans hangt naast de wijze van financieren ook af van de risico's in de kredietportefeuille. Het Basel III toezichtraamwerk bepaalt daarom de minimale kapitaaleis aan de hand van risicogewogen activa. Er bestaat echter een reëel gevaar dat de gebruikte risicowegingen de werkelijke risico's onderschatten. Vanaf het begin van de jaren negentig tot aan de crisis halveerden grote banken de risicowegingen, mede door het gebruik van interne risicomodellen.⁴ Bovendien is het onderkennen van risico's geen vanzelfsprekendheid en kan het daardoor voorkomen dat bepaalde risico's niet in modellen zijn meegenomen.

De regulering van banken moet dus minder afhankelijk worden van risicomodellen. Basel III introduceert daarom naast zwaardere risicowegingen ook een minimale ongewogen kapitaaleis van 3%, de zogenaamde *leverage ratio*, als extra slot op de deur. De teller van de leverage ratio is het Tier 1 kapitaal, dat bestaat uit eigen vermogen (*Common Equity Tier 1*, verkregen via uitgifte van aandelen en winstinhouding) plus *contingent capital* obligaties (die verliezen kunnen absorberen zonder dat herstructureringen nodig zijn) en bepaalde eeuwigdurende achtergestelde obligaties. De noemer van de leverage ratio is het balanstotaal, waarbij voor sommige tegenpartijen of derivaten alleen de netto posities worden meegenomen, plus *off-balance* verplichtingen (kredietfaciliteiten en garanties).

Het Bazels Comité voor banktoezicht heeft onlangs de berekenmethode versoepeld,⁵ onder druk van grote banken.⁶ In de aangepaste methode worden weer wegingsfactoren toegepast, zo tellen toegezegde kredietfaciliteiten nog maar voor 20-50% mee afhankelijk van de looptijd. Hiermee ontstaan mogelijkheden voor beïnvloeding van de leverage ratio, bijvoorbeeld door bepaalde faciliteiten zodanig vorm te geven dat ze een lagere wegingsfactor krijgen.⁷ Door de versoepeling van de berekenmethode neemt de noodzaak van een voldoende hoge leverage ratio verder toe.

Verhoog leverage ratio richting 10%

De minister stelt voor om de minimale leverage ratio te verhogen naar 4%, bij voorkeur in Europees verband. Dat is onvoldoende. Verschillende studies laten namelijk zien dat vanuit maatschappelijk perspectief het aandeel van eigen vermogen in de financiering van banken aanmerkelijk hoger zou moeten zijn.⁸ De Zwitserse Minister van Financiën overweegt een verhoging naar 6-10%.⁹

Ook Nederland zou moeten inzetten op een verhoging van de totale leverage ratio richting 10%, waarvan minimaal 5% moet bestaan uit eigen vermogen (*Common Equity Tier 1*).¹⁰ Dit minimaliseert het risico van *bail-in* van gewone obligatiehouders en van een beroep op het

⁴ Zie P. Slovik (2012). "Systematically important banks and capital regulations challenges", [OECD Economics Department Working Paper](#), No. 916; 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.

⁵ Basel Committee on Banking Supervision, "Amendments to Basel III's leverage ratio issued by the Basel Committee", [Press release](#), 12 Jan 2014.

⁶ "Debt Rule Faces Dilution as Regulators Heed Bank Warnings", [Bloomberg](#), 10 Jan 2014.

⁷ Er zijn andere aanpassingen denkbaar zonder gevaar voor beïnvloeding, zoals een stallingsfaciliteit bij de ECB. Zie A. Boot & S. van Wijnbergen (2013). "Bankieren op drijfzand", [ESB](#), 98 (No. 4674 & 4675), p. 742-745.

⁸ Bijvoorbeeld 20% (risicogewogen) volgens D. Miles, J. Yang & G. Marcheggiano (2011). "Optimal bank capital", Bank of England [Discussion Paper](#) No. 31, revised and expanded version; 10-17% (risicogewogen) volgens Sveriges Riksbank (2011). "Appropriate capital ratio in major Swedish banks: an economic analysis", Stockholm: [Sveriges Riksbank](#); 7% ongewogen (voor grote banken) volgens 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; 5% ongewogen volgens A. Gallo, "Taking the Capital Out of Capitalism", [The Wall Street Journal](#), 15 Jan 2014.

⁹ "Todesstoss fürs Casinobanking", [Schweiz am Sonntag](#), 2 Nov 2013.

¹⁰ De resterende 5% mag ook bestaan uit contingent capital obligaties of ander Tier 1 kapitaal.

Europese resolutiefonds. Bail-in van gewone obligatiehouders vormt geen substituut voor eigen vermogen of contingent capital en is alleen bedoeld voor uitzonderlijke ingrepen door de toekomstige Europese resolutieautoriteit.

Daarbij is het wenselijk om de hogere leverage ratio te verdelen in een minimum percentage dat altijd aanwezig moet zijn om een bank indien nodig te herstructureren, plus een buffer die in goede tijden wordt opgebouwd en in slechte tijden verliezen kan opvangen. Zo'n onderverdeling bestaat ook bij risicogewogen kapitaaleisen. Eventueel kunnen voor de Bank Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank aangepaste eisen gelden, vanwege hun focus op kredietverlening aan lagere overheden in combinatie met permanent aandeelhouderschap door de staat.

Dit beperkt de marktverstoring...

Door het gebruik van interne modellen zijn de risicowegingen van grote banken lager dan die van kleine banken die de strengere voorgeschreven standaardmethode gebruiken. Volgens Kredietbeoordelaar Fitch bijvoorbeeld verlagen geavanceerde risicomodellen de kapitaaleisen voor bedrijfsleningen tot 40% vergeleken met eenvoudiger interne modellen.¹¹ Het verschil met kleine banken die het standaardmodel hanteren is nog groter. Systeemrelevante banken hebben daarom doorgaans een lager percentage eigen vermogen ten opzichte van de totale balans. Dit is onwenselijk. Een hogere minimale leverage ratio zorgt voor een gelijk spelveld tussen grote en kleine banken, die in Nederland al een leverage ratio boven de 5% hebben (bijv. Triodos Bank 8,7%; Van Lanschot 7,5%; NIBC 5,6%).

Soms wordt gesteld dat een hogere kapitaaleis grote banken zou aanzetten tot het nemen van extra risico's, om de aanwezige kapitaalbuffer maximaal te benutten. Dit gaat echter voorbij aan het toezicht op de risicobeheersing van banken zoals dat er nu ook is en de disciplinerende werking van de kapitaalmarkt, die lagere risico's belooft met lagere rendementseisen. Omdat hogere vermogensbuffers zorgen dat een groter deel van de risico's wordt gedragen door aandeelhouders, zullen de prikkels voor goede risicoafwegingen juist verbeteren.

... en vormt geen belemmering voor de kredietverlening

Voor de invoering van hogere kapitaaleisen kan een ruime overgangperiode worden overwogen. Medio 2013 waren de leverage ratio's van ABN AMRO en SNS Bank ongeveer 3%, van ING Bank 4% en van Rabobank 5%.¹² Zonder onverwachte tegenslagen zou voor ING Bank winstinhouding voldoende zijn om in 3 jaar de leverage ratio te verhogen naar 5%. SNS Bank en ABN AMRO zouden via winstinhouding binnen 5 tot 7 jaar aan deze eis kunnen voldoen. Grote banken kunnen hun totale leverage ratio sneller verhogen door contingent capital obligaties uit te geven. Voor sommige banken is het ook mogelijk om extra eigen vermogen aan te trekken.¹³ Balansverkorting is daarom in ieder geval niet nodig.

Uit onderzoek van KPMG naar de gevolgen van nieuwe toezichtregels bleek dat niet een hogere leverage ratio maar de zogenaamde *Net Stable Funding Ratio* de beperkende factor is voor de kredietverlening door Nederlandse banken. Het aantrekken van de langetermijnfinanciering die nodig is om aan deze ratio te voldoen wordt juist makkelijker als banken meer eigen vermogen hebben.

Kortom, bij geleidelijke infasering vormen hogere kapitaaleisen geen rem op de kredietverlening. Naar de toekomst toe wordt de kredietverlening juist stabiel doordat banken minder kwetsbaar zijn bij een volgende financiële schok.

¹¹ Fitch Ratings, "Loss Estimates Overlooked Driver of Basel Risk Weights", [Fitch Wire](#), 3 Dec 2013.

¹² Op basis van nog in te voeren aangescherpte kapitaaldefinities; de ratio voor SNS Bank betreft een schatting.

¹³ Institutionele investeerders tonen nog steeds interesse voor nieuwe investeringsmogelijkheden in het eigen vermogen van banken, zie bijv. "Rabobank: Member certificate holders approve listing", [Rabobank website](#), 14 Jan 2014. Een eventuele (gedeeltelijke) verkoop of beursgang van ABN AMRO kan ook benut worden om nieuw kapitaal op te halen.

Bevorder diversiteit in kredietverlening

Vergeleken met de VS is het Europese bedrijfsleven sterk afhankelijk van bancaire kredietverlening. Daarbij is de Nederlandse bankensector zeer geconcentreerd en voor financiering afhankelijk van de obligatiemarkt. Hierdoor werken marktschokken sterk door in de economie. Stabieler kredietverlening is gebaat bij meer diversiteit en minder concentratie. Om die reden is het onwenselijk om SNS Bank te laten fuseren met een bestaande Nederlandse partij. Overname door een verantwoordelijke buitenlandse partij zou, onder voorwaarden, wel één van de opties kunnen zijn voor de toekomst van SNS Bank.

Alternatieve financieringsvormen die elders een belangrijke rol spelen, zoals onderhandse leningen, kredietunies en *crowd funding*, moeten ook in Nederland de ruimte krijgen. Uiteraard moet er aandacht zijn voor de risico's van deze financieringsvormen, maar deze moeten worden afgewogen tegen de grote afhankelijkheid van een klein aantal grootbanken die nu een onacceptabel groot risico is gebleken voor de Nederlandse economie.

Borg stabiliteit en dienstbaar karakter van ABN AMRO

In de toekomstplannen voor ABN AMRO moet het borgen van de stabiliteit van de bank en het dienstbare karakter aan de samenleving centraal staan. Hiervoor bestaan verschillende mogelijkheden, zoals een permanent staatsbelang of een beursnotering met bijzondere waarborgen. Wat deze laatste optie betreft, adviseren de hoogleraren Oostwouder en Schenk certificering van aandelen in combinatie met aanvullende constructies om de bank te beschermen tegen opportunistische financiële markten.¹⁴

Het is naar ons inzicht van groot belang om de verschillende alternatieven zorgvuldig te wegen alvorens onomkeerbare beslissingen te nemen. Een gewone beursgang, zonder verankering van de lange-termijnnoriëntatie van de bank, is in ieder geval geen verstandige optie.

Bewaak invulling maatschappelijke rol banken

De Commissie Structuur Nederlands Banken heeft opgeroepen tot een maatschappelijk statuut en het kabinet benadrukt dat het initiatief hiervoor bij de sector ligt. De Nederlandse Vereniging van Banken heeft laten weten hier invulling aan te zullen geven. Banken moeten aangeven hoe zij de komende jaren zullen bijdragen aan een duurzamere economie en een goede afweging van maatschappelijke belangen zullen borgen. Dit laatste kan bijvoorbeeld via een betere vertegenwoordiging van belanghebbenden in de *governance* van banken. Het is belangrijk dat de overheid in de loop van 2014 evalueert of de sector voldoende invulling geeft aan deze opdracht. Daarnaast moeten sociale en ecologische risico's een prominentere plaats krijgen in het prudentiële toezicht door DNB.

Kom binnen een jaar tot basisproducten

Consumenten koesteren vaak onrealistische verwachtingen over financiële producten en de meerderheid blijkt niet in staat om deze goed te beoordelen. Banken hebben de laatste jaren de complexiteit van hun productaanbod verminderd en houden bij nieuwe producten scherper het klantbelang in het oog. De AFM ziet hierop toe.

Waar het echter nog steeds aan ontbreekt, zijn eenvoudige en vergelijkbare basisproducten die verplicht worden aangeboden door alle banken actief in het betreffende marktsegment. Basisproducten die voor veel consumenten relevant zijn, waar ze zich geen buil aan kunnen vallen en herkenbaar aan een beschermd logo. Een basisproduct zal in de praktijk niet altijd de meest passende of goedkope optie zijn. Wel is het een optie waar de consument op kan terugvallen en waarvan de prijs goed vergelijkbaar is tussen de verschillende aanbieders. Het gaat dan met name om de betaal- en spaarrekening, hypotheek, pensioenaanvulling en persoonlijke lening.

De kabinetsvisie onderschrijft het belang daarvan, maar bevat geen concrete doelstelling. Gegeven de beperkte vooruitgang tot dusver is het belangrijk dat het kabinet een duidelijk tijdspad aangeeft voor de introductie en verplichtstelling van standaardproducten, waarbij de producten en hun kenmerken binnen een jaar worden vastgelegd.

¹⁴ Zie W. Oostwouder & H. Schenk (2014). "Modaliteiten van een duurzaam en efficiënt model voor de 'governance' van ABN AMRO", NJB 1 (2014), online publicatie op www.njb.nl verwacht op 29 jan 2014.

Voor verdere toelichting of vragen kunt u contact opnemen met Francis Weyzig (f.weyzig@uu.nl, tel 030-2533684). Wij wensen u een vruchtbaar overleg.

Prof. dr. Harald Benink
Dr. Dirk Bezemer
Prof. dr. Arnoud Boot
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. Irene van Staveren
Drs. Rens van Tilburg
Prof. dr. Bert de Vries
Dr. Francis Weyzig