

## HOOFDSTUK 13 OVER DE FINANCIËLE SECTOR

### 13.1 Inleiding

De commissie heeft onderzoek gedaan naar de maatregelen die de Nederlandse overheid in 2008 en 2009 heeft genomen om de financiële sector op de been te houden. De commissie meent tegelijkertijd dat er alle aanleiding is om in beeld te brengen welke stappen (moeten) worden gezet om de stabiliteit van het financiële stelsel op termijn te vergroten. Voorkomen is immers beter dan genezen. Voorts is de commissie van oordeel dat er moet worden onderzocht hoe de effectiviteit van het optreden van de overheid (voor en tijdens een crisis) kan worden vergroot. Zij geeft daartoe in dit hoofdstuk een aanzet.

### 13.2 Een stabiele financiële sector

De financiële sector is geen gewone sector en banken zijn geen gewone ondernemingen. De economie is sterk afhankelijk van de stabiliteit van het financiële stelsel. Het betalingsverkeer, het opbouwen van persoonlijke reserves in de vorm van spaargelden, pensioenen en verzekeringen, het stelsel van sociale voorzieningen en de kredietverlening aan het bedrijfsleven steunen op de financiële sector. Daarmee is het publieke belang bij een stabiele financiële sector groot. Het publieke belang van de financiële sector maakt dat de stabiliteit van het financiële stelsel evenzeer een publiek belang is. Een stabiele financiële sector is zo gezegd een «publiek goed,» net als bijvoorbeeld openbare veiligheid. Dat betekent dat er een taak ligt voor de overheid om toe te zien op en mee te werken aan een gezond en stabiel financieel stelsel. De stabiliteit is in de crisis overduidelijk in het geding geweest. Het is daarom van essentieel belang dat er maatregelen worden genomen – door zowel de financiële instellingen als de overheid – die bijdragen aan het zo veel als mogelijk voorkomen van problemen bij financiële instellingen.

Een systeemcrisis zoals die zich tussen 2007 en 2009 heeft voltrokken, is een ernstige bedreiging voor de financiële stabiliteit. Die bedreiging werd niet zozeer gevormd het feit dat een willekeurige financiële instelling in de problemen is gekomen. Vooral het gevaar van besmetting naar andere instellingen en vervolgens naar de reële economie hebben overheidsingrijpen noodzakelijk gemaakt. Het verbeteren van de robuustheid van het financiële stelsel is daarom niet enkel een zaak van het gezond maken en houden van de afzonderlijke instellingen, maar juist ook van de sector als geheel.

De financiële sector in Nederland is grotendeels een private sector waarbij de overheid betrokken is door middel van regelgeving en toezicht. Tijdens de crisis was het publieke belang van de financiële sector voor de overheid aanleiding om diepgaand in de sector te interveniëren. De interventie is zo ver gegaan dat twee grote Nederlandse banken (ABN AMRO en Fortis Bank Nederland), twee verzekeringsmaatschappijen (Fortis Verzekeringen Nederland en Fortis Corporate Insurance) staats eigendom zijn geworden. Nationalisatie van de grootste Nederlandse financiële instelling (ING) is serieus overwogen en heeft zelfs geleid tot een wetsvoorstel dat een dergelijke ingrijpende stap mogelijk maakt.

### *Structuurveranderingen*

Het bankwezen fungeert in het financiële stelsel als smeermiddel: banken transformeren financiële middelen in tijd, plaats en aanwending. Het spaargeld van de een wordt door de bank omgezet in een lening aan een ander. Bancaire activiteiten zijn dus belangrijk en nuttig en van groot publiek belang. Dat laatste geldt echter niet in gelijke mate voor het gehele spectrum van bancaire activiteiten. Er wordt in dat verband wel onderscheid gemaakt tussen het zogenoemde «nutsbankieren in enge zin» en het «zakenbankieren». Hoewel de precieze scheidslijn enigszins arbitrair is, bestaan er wel belangrijke verschillen. De nutsfunctie van banken richt zich vooral op activiteiten met betrekking tot betalen, sparen en lenen. Onder zakenbankactiviteiten valt het uitvoeren van nutsactiviteiten voor grote klanten, bijvoorbeeld voor grote bedrijven en overheden, en bemiddeling op de kapitaalmarkt. Daarnaast zijn er binnen het zakenbankieren activiteiten die weliswaar in het verlengde van dienstverlening aan klanten kunnen liggen, maar die geen directe relatie hebben met die dienstverlening, bijvoorbeeld handel voor eigen rekening. Daar tussen in liggen nog transactie-activiteiten die te maken hebben met de ontwikkeling en verkoop van complexe gestructureerde producten. Bij deze activiteiten kunnen risico's komen kijken die tot grote uitlagen in de resultaten kunnen leiden, ook in negatieve zin.

Vanuit het publieke belang is het bovenal belangrijk om de nutsfunctie te borgen. Om de kans te beperken dat de overheid in de toekomst opnieuw in een positie wordt gebracht dat dergelijke interventies nodig zijn, is het volgens diverse onderzoeken noodzakelijk om de structuur van het financiële stelsel en de instellingen zelf ingrijpend aan te passen. In diverse landen zijn voorstellen gedaan die op verschillende manieren invulling geven aan de gedachte om de structuur van de financiële sector meer crisisbestendig te maken. In het Verenigd Koninkrijk heeft de commissie-Vickers voorstellen gedaan en in de Verenigde Staten maakt de zogenaamde Volcker-regel deel uit van de Dodd-Frank Act (zie box 13.1)

#### **Box 13.1 Vickers, Volcker**

De Britse Independent Commission on Banking, ook wel commissie-Vickers genaamd, heeft onderzoek gedaan naar de Britse financiële sector. De commissie-Vickers stelt voor om consumentenactiviteiten van banken te «ringfencen» van andersoortige activiteiten.<sup>1</sup> Dit houdt in dat de consumentenactiviteiten op afstand moeten worden gezet door deze onder te brengen in dochterondernemingen. Deze dochterondernemingen dienen zelfstandig aan alle solvabiliteits- en liquiditeitseisen te voldoen en de band met de moedermaatschappij mag niet nauwer zijn dan thans door toezichthouders wordt aanvaard ten aanzien van derde partijen. Beïnvloeding door de groep moet «at arm's length» plaatsvinden.

In de Verenigde Staten is de Volcker-regel opgenomen in de voorgestelde Dodd-Frank Act. De Volcker-regel stelt een aantal beperkingen aan de activiteiten die banken die deposito's aantrekken mogen verrichten. Zo mogen onder de Volcker-regel banken spaargelden niet gebruiken voor handel voor eigen rekening. Daarnaast mogen deze banken niet langer investeren in hedgefondsen en private equity, wordt een beperking geplaatst op handel in afgeleide en risicovolle producten en mag niet meer gehandeld worden met tegenstrijdige belangen. De Volcker-regel neemt aldus

<sup>1</sup> De commissie-Vickers onderscheidt domestic retail banking services: diensten waarvan de continue beschikbaarheid van essentieel belang is voor klanten van de bank en voor de economie als geheel, en global wholesale/investment banking services. Activiteiten in de eerste categorie zijn: taking of deposits from, and provision of overdrafts to, ordinary individuals and small and medium sized enterprises. Activiteiten in de tweede categorie zijn onder meer: services resulting in exposure to financial customers, «trading book» activities, services relating to secondary markets activity (including the purchases of loans or securities), and derivatives trading.

een beperking in de activiteiten die banken mogen verrichten tot uitgangspunt, zonder een structuuraanpassing voor te schrijven.

Voor zowel het Vickers-plan als voor de Volcker-regel geldt dat deze specifiek zijn bedacht met de kenmerken van de eigen nationale financiële sector in het Verenigd Koninkrijk respectievelijk de Verenigde Staten in het achterhoofd. De commissie meent dat bij een Nederlands initiatief recht moet worden gedaan aan de specifieke kenmerken van de Nederlandse financiële sector. Zo halen Nederlandse banken relatief weinig spaargeld op door het Nederlandse pensioenstelsel en doen zij relatief veel aan hypothecaire kredietverlening. In een exportgericht land als Nederland moet het mogelijk zijn dat bedrijven hun valutarisico's kunnen afdekken. Het uitvoeren van valutahandel voor klanten is dus een zakenbankactiviteit met een nutsfunctie. Dergelijke vormen van dienstverlening aan klanten moet uitgevoerd kunnen worden.

Het doel van ringfencing moet zijn dat die besmettingsrisico's die tot een systeemcrisis zouden kunnen leiden worden ingedamd. De Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (Tcofs) heeft in haar rapport «Verloren krediet: eindrapport parlementair onderzoek financieel stelsel» aanbevolen de nutsbankactiviteiten af te schermen (te ringfencen) van de zakenbankactiviteiten binnen een instelling:

*Afscherming nutsbankactiviteiten van zakenbankactiviteiten binnen een instelling*

De commissie vindt dat spaargeld dat onder het depositogarantiestelsel valt geen risico mag lopen als gevolg van de zakenbankactiviteiten van een bank. De nutsbankactiviteiten en zakenbankactiviteiten (bemiddeling op de kapitaalmarkt) binnen een bank moeten daartoe van elkaar gescheiden worden (ringfencing). Op deze manier kunnen de nutsfuncties van banken, zoals betalen, sparen en lenen, worden afgescheiden van meer speculatieve activiteiten die niet primair in het belang van de klant zijn. Dat betekent dat activiteiten zoals handel voor eigen rekening een eigen, stevige kapitaalsbasis moeten hebben die los staat van de spaartegoeden die bij de bank worden aangehouden. De bank wordt hierdoor gedwongen omzichtiger te opereren, en ernstige problemen met zakenbankactiviteiten kunnen dan de rest van het bedrijf niet besmetten. De gevolgen voor overheid en belastingbetaler van eventueel optredende problemen worden zo allicht beperkt.<sup>1</sup>

In reactie op de aanbeveling van de Tcofs heeft de minister van Financiën zijn visie op een mogelijke structuurverandering binnen banken uiteen gezet in de nota «Financiële stabiliteit, bescherming van spaargeld in het depositogarantiestelsel en het combineren van verschillende bancaire activiteiten binnen een bank».<sup>2</sup> De minister betoogt dat scheiding of ringfencing van activiteiten niet wenselijk is. De minister wijst er op dat de kosten voor kapitaal voor zowel de nutsbank als voor de zakenbank flink zouden kunnen stijgen boven de gemiddelde kapitaalkosten voor de gezamenlijke balans. De minister stelt bovendien dat de onderneming(-en) minder stabiel zouden zijn doordat de individuele banken gevoeliger zouden zijn voor macroschokken (bijvoorbeeld een crash op de huizenmarkt voor de nutsbank of een sterke vermindering van de export voor de zakenbank). Diversificatie van nuts- en zakenbankactiviteiten zou de stabiliteit van banken vergroten.

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 980, nr. 4, blz. 8–19.

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 980, nr. 51.

De minister stelt een alternatieve benadering voor: banken zouden scheidbaar moeten zijn. In deze benadering zouden tijdens een crisis onderdelen van de bankbalans kunnen worden afgescheiden terwijl de rest van de bank failliet kan gaan. Voordeel van deze benadering zou zijn dat de bank in normale tijden door diversificatie stabiel is en dus minder snel in de problemen komt. Tevens worden de potentieel grote kosten van het financieren van twee afzonderlijke balansen voor een belangrijk deel voorkomen, aldus de minister.<sup>1</sup>

De commissie constateert dat bij deze benadering de ordentelijke afwikkeling van een crisissituatie tot uitgangspunt wordt genomen. De nutsbankactiviteiten zijn, op het moment dat het misgaat, af te scheiden van andere activiteiten. De commissie meent echter dat, hoewel de ordentelijke afwikkeling van een crisissituatie van groot belang is (zie hieronder), de achtergrond van de voorgestelde structurele aanpassingen – het scheiden van nuts- en zakenbankactiviteiten – een andere is. De essentie van de voorgestelde structuurverandering is dat voorkomen wordt dat nutsbankactiviteiten worden blootgesteld aan risico's die andersoortige activiteiten met zich meebrengen. Veel van de problemen in de crisis speelden juist bij typische nutsbanken zoals ING Direct USA en de Duitse Landesbanken, die grote portefeuilles besmette activa bezaten die gerelateerd waren aan de Amerikaanse woningmarkt.

De commissie vraagt zich of het scheidbaar maken van banken afdoende tegemoetkomt aan de geest van de aanbeveling van de Tcofs. De commissie is van oordeel dat maatregelen zouden moeten worden overwogen die de nutsactiviteiten ook op going concern-basis isoleren van de risico's van bepaalde zakenbankactiviteiten zoals hiervoor omschreven. Wellicht zorgt dit inderdaad voor enige opwaartse druk op de financieringskosten van een instelling, maar aan de andere kant worden financiële instellingen op deze manier gedwongen om zorgvuldig te kijken naar het eigen verdienmodel, de organisatiestructuur en de aanwending van de middelen van de onderneming. Invulling van ringfencing op deze manier raakt dicht aan een andere voorgestelde maatregel: het opstellen van zogenaamde levende testaments (living wills).

#### *Living wills*

In de crisis is gebleken dat hoewel onderdelen van de banken in problemen (in ieder geval voor Nederland) niet systeemrelevant waren of geen nutsfunctie vervulden, er niettemin gekozen moest worden voor maatregelen die de gehele bank adresseerden. Zo werd ten aanzien van ING in maart 2009 overwogen om de gehele instelling, met een balans-totaal van circa 1400 miljard euro, te nationaliseren.

Het lijkt veeleer voor de hand te liggen om op het moment dat problemen zich voordoen, de overheidsinterventie te richten op die onderdelen van de bank die voor Nederland systeemrelevant zijn of anderszins een maatschappelijke functie vervullen. Daar bevindt zich immers het publieke belang. Dat vergt wel dat al vooraf is nagedacht over de vraag welke onderdelen van de instelling in die zin relevant zijn en dus gered zouden moeten worden, en hoe een dergelijke redding vormgegeven zou moeten worden. In dat verband wordt in binnen- en buitenland nagedacht over het verplicht laten opstellen van zogenoemde living wills door grote financiële ondernemingen. De heer Wellink, voormalig president van de Nederlandsche Bank (DNB), zegt hierover in zijn openbare verhoor:

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 980, nr. 51.

*De heer Wellink: «(...) Dus meer buffers in het systeem is een les, maar ook een zodanig crisisresolutiemechanisme dat als het misgaat met een grote instelling – je wilt immers niet uitsluiten dat instellingen omvallen – de maatschappelijke kosten worden geminimaliseerd. Je kunt dat bijvoorbeeld proberen te doen met living wills. (...)»<sup>1</sup>*

Het doel van een dergelijk document is dat de onderneming en de autoriteiten, voordat zich een crisis voordoet, al een strategie hebben ontwikkeld hoe in een crisissituatie de continuïteit van maatschappelijk belangrijke functies van de onderneming kan worden geborgd. Een dergelijk plan moet bijvoorbeeld beschrijven hoe activiteiten van de instelling in geval van een faillissement op ordentelijke wijze kunnen worden overgedragen (bijvoorbeeld als het activiteiten met een publiek belang betreft) of geliquideerd. Onderdelen zouden dan direct doorverkocht kunnen worden of er kan gekozen worden voor een soort van sterfhuisconstructie. Volgens de heer Van Wijnbergen, deskundige, zal een living will helpen met het ontwerpen van een ingreep:

*De heer Van Wijnbergen: «Er wordt nu wel gepepogd om op dit punt verder te komen, bijvoorbeeld met het verhaal over de levende testamenten, de living wills. Het idee daarachter is natuurlijk dat je een draaiboek klaar hebt van «hoe zitten jullie in elkaar». Ik denk dat dat wel belangrijk is. Een van de dingen die opvielen bij de twee pogingen om de zaken rondom Fortis niet te veel mis te laten lopen, is dat men eigenlijk heel weinig wist van hoe Fortis precies in elkaar zat, getuige zaken zoals de eerste interventie, die eigenlijk niet goed geslaagde opsplitsing. Daar bleken toch andere dingen te zijn gekocht dan men dacht. Men was kennelijk niet goed op de hoogte. Ik denk dus dat dat zeker helpt, al zal het je niet meevallen om het actueel te houden. Het idee dat je daarmee van alle problemen af bent, is wat te naïef, maar het zal zeker helpen met het goed ontwerpen van een ingreep.»<sup>2</sup>*

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het opstellen van een dergelijk plan, wil het in een crisissituatie daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd, ook gepaard moet gaan met structurele aanpassing van de onderneming. Als op grond van een living will bepaalde onderdelen in een crisis uit de onderneming moeten worden getild, dan moeten die onderdelen al op going concern-basis op een zekere afstand worden gezet van de andere bedrijfsonderdelen. Naar de mening van de commissie geldt dit evenzeer voor het voorstel van de minister van Financiën om banken ten tijde van een crisis «scheidbaar te maken». Een bijkomend voordeel van het opstellen van een living will zou kunnen zijn dat zowel de instelling zelf als de toezichthouder een beter inzicht in de onderneming krijgen, wat ook buiten crisistijd van pas komt. Een dergelijk document moet uiteraard door de toezichthouder(s) getoetst worden.

### **Aanbeveling**

De commissie beveelt invulling aan van de aanbeveling van de Tcofs om nuts- en zakenbankactiviteiten binnen een instelling te scheiden door het apart zetten van niet direct klantgerelateerde commerciële activiteiten met een hoog risicoprofiel. Dergelijke activiteiten dienen een aparte kapitaalbasis (funding) te hebben die losstaat van de kapitaalbasis van de overige activiteiten. De invulling van het criterium «niet direct klantgerelateerde commerciële activiteiten met een hoog risicoprofiel» dient door de

<sup>1</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

<sup>2</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Wijnbergen, 18 november 2011.

minister van Financiën in samenspraak met de toezichthouders DNB en AFM gedaan te worden.

Tevens beveelt de commissie het maken van een living will aan waarbij al op voorhand stappen worden gezet om aanpassingen in de structuur van een financiële instelling mogelijk te maken.

*Ringfencing van grensoverschrijdende activiteiten*

De commissie heeft geconstateerd dat in een aantal van de onderzochte casussen activiteiten in het buitenland de aanleidingen vormden voor de problemen. Dit roept de vraag op of het wenselijk en mogelijk is om activiteiten in Nederland op enigerlei wijze te «beschermen» tegen risico's van activiteiten die multinationale instellingen in het buitenland aangaan. De heer Knot, de huidige president van DNB, verklaart hierover in zijn openbaar verhoor:

*De heer Knot: «(...) Wat kun je vanuit de publieke kant, vanuit de toezichtkant eraan doen? Toch vooral zo veel mogelijk aandringen op local autonomy modellen.»*

**Vraag:** «Wat bedoelt u daarmee?»

*De heer Knot: «Dat de buitenlandse activiteiten, voor zover daarvan sprake is, apart geringfenced zijn, dat ze hun eigen liquiditeit en hun eigen kapitaal regelen, zodat je in termen van crisis de boel sneller kunt ringfencen en eventueel een lokale beslissing kunt nemen over het al dan niet erachter willen staan. Maar goed, er blijft altijd een reputatierisico dat geldt op het moment dat er in het buitenland onder hetzelfde label financiële dienstverlening wordt aangeboden als in Nederland. Ik denk in ieder geval dat wij toch meer toe moeten naar een situatie waarin, als er al sprake is van grootschalige internationale uitbreiding, die in zelfstandig scheidbare delen van de financiële instelling plaatsvindt.»<sup>1</sup>*

Uit de openbare verhoren is de commissie gebleken dat er nu al mogelijkheden zijn om een zekere ringfencing van de activiteiten van multinationale banken mogelijk te maken. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen activiteiten binnen en buiten de Europese Unie.

**Vraag:** «Voorziet de Nederlandse wetgeving op dit moment daarin? Als een Nederlandse financiële instelling dat soort activiteiten gaat ontplooiën, kan de Nederlandsche Bank dan zeggen dat hij wil dat deze worden geringfenced?»

*De heer Knot: «Wij hebben wel mogelijkheden daartoe. Dit ligt allemaal wat moeilijker als het binnen Europa is, of binnen de Europese Economische Ruimte, omdat wij daar natuurlijk graag een interne markt willen hebben. Het ligt moeilijk in Brussel om restricties op te leggen aan het model waarin je spaargeld ophaalt in het ene land en uitzettingen doet in het andere land. Dat merk je gewoon aan alle contacten. Buiten de Europese Unie is het echter zeker mogelijk om er restricties aan op te leggen, bijvoorbeeld door meer nadruk te leggen op het toezicht op bedrijfsmodellen. Dat is recentelijk in de wetgeving opgenomen. Dat was een verzoek van de Nederlandsche Bank dat door het ministerie is gehonoreerd. Je kunt dan bijvoorbeeld grenzen stellen aan een bedrijfsmodel waarin je in het ene land spaargeld ophaalt en daar in een ander land uitzettingen mee doet.»<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

<sup>2</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

Als ringfencing van activiteiten in het buitenland mogelijk is, betekent dit overigens ook dat dit in het binnenland mogelijk zou moeten zijn (zie boven). Tegelijkertijd is de vraag of een dergelijke scheiding afdoende is. Er blijft een reputatierisico bestaan wanneer instellingen onder dezelfde naam in diverse landen actief zijn. Een faillissement van een afgescheiden buitenlands onderdeel straalt ontegenzeggelijk af op de onderdelen in andere landen.

### **Aanbeveling**

De commissie meent dat er aanleiding is om te onderzoeken of het wenselijk is dat activiteiten van Nederlandse financiële instellingen buiten de Europese Unie, meer dan nu, kunnen worden geringfenced om besmetting naar Nederland te voorkomen. Binnen de Europese Unie moet een effectief kader van grensoverschrijdend toezicht en lastenverdeling (burden sharing) komen om de risico's van grensoverschrijdende activiteiten in te perken. Zolang niet is voorzien in een dergelijk kader zou de mogelijkheid van ringfencen ook binnen de Europese Unie niet bij voorbaat moeten worden uitgesloten.

### *Risicomanagement*

Financiële producten en financiële markten zijn in de afgelopen jaren ingrijpend veranderd. De complexiteit van financiële producten en financiële markten is toegenomen en daardoor ook de onderlinge verwevenheid van markten en instellingen. De eisen die in een dergelijke complexe en veranderende omgeving aan de besturing van een financiële onderneming worden gesteld, liggen dan ook hoger dan voorheen. Dit geldt in het bijzonder voor het risicomanagement.

De crisis heeft een aantal tekortkomingen in het risicomanagement binnen de financiële instellingen aan het licht gebracht. Belangrijke risico's binnen het financiële stelsel zijn structureel onderschat of niet onderkend, terwijl de kennis van de risico's op de eigen balans door instellingen te beperkt was. Dit geldt, in verschillende mate, ook voor de Nederlandse financiële instellingen.<sup>1</sup> De veranderingen in de sector vragen om een ander soort risicomanagement, dat zich niet alleen richt op de risico's binnen de eigen instelling, maar ook oog heeft voor systeemrisico's die het gehele financiële stelsel kunnen raken.

De Tcofs heeft in dat verband in haar rapport Verloren krediet aantal aanbevelingen gedaan. Zo beval de Tcofs een cultuur- en gedragsverandering in de financiële sector aan. De Tcofs heeft ook een aanvulling en aanscherping van de Code Banken op het gebied van risicomanagement aanbevolen. Op basis van haar eigen onderzoek wijst de commissie op het belang van een prudente afweging tussen kansen en risico's binnen een financiële onderneming. Dit komt tot uitdrukking in de cultuur van de onderneming, de «tone at the top» en de governance.

Sinds de crisis is er van binnen en buiten de financiële sector veel nadruk op gelegd dat het belang van de klant voorop moet staan. Daarnaast dient een zorgvuldige afweging plaats te vinden tussen enerzijds commerciële kansen en anderzijds het beheersen van relevante risico's. De commissie meent dat ook uit de door haar onderzochte casussen blijkt dat deze afweging voorafgaande aan de crisis niet altijd op een afdoende prudente wijze heeft plaatsgevonden. De commissie wijst in dit verband op de overname van ABN AMRO door de consortiumpartijen (waaronder Fortis), de gang van zaken bij Royal Bank of Scotland, de ontwikkelingen bij de Amerikaanse activiteiten van AEGON en de ontwikkelingen met betrekking tot de Alt-A-portefeuille bij ING. In deze gevallen blijkt veel

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 980, nr. 4, blz. 13.

aandacht te zijn geweest voor commerciële kansen terwijl risico's zijn onderschat. Daarbij speelde het sturen op aandeelhouderswaarde een belangrijke rol. De commissie benadrukt in navolging van de Tcofs dat er meer belanghebbenden zijn in een onderneming dan de aandeelhouders en dat ook aandeelhouders verantwoordelijkheden hebben naar andere belanghebbenden in een onderneming.

Een bank is een bijzonder type onderneming die met beperkte eigen middelen en veel geleend kapitaal werkt. De crisis heeft geleerd dat in goede tijden risico's dikwijls onderschat worden. Daarom is er een stevig tegenwicht nodig voor de zoektocht naar rendement, waarbij ook het belang van de klant in het oog wordt gehouden. Dat vraagt om een governancestructuur waarin zowel de commerciële als de risicobeheerfunctie in evenwichtige mate zijn vertegenwoordigd. De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat dit niet bij alle financiële instellingen het geval is geweest en meent dat in de raden van bestuur van alle financiële instellingen een dergelijk evenwicht georganiseerd dient te worden.<sup>1</sup>

De commissie heeft geconstateerd dat ook financiële instellingen zelf aanleiding hebben gezien de governancestructuur in deze zin aan te passen. De heer Hommen, voorzitter van de raad van bestuur van ING Groep, zegt hierover in zijn openbaar verhoor:

*De heer Hommen: «We hebben de risicomanager belangrijker gemaakt. Ik heb dat overigens bij vele andere bedrijven gezien, dus dat gebeurt niet alleen bij ING. De bedoeling daarvan is dat die functionaris de positie heeft om nee te zeggen tegen mensen die graag iets willen doen waarvoor het risico te groot is, waarvoor het kapitaal niet toereikend is of wat op dat moment minder belangrijk is dan andere dingen.»*

**Vraag:** «Wordt daarmee ook tegenwicht geboden aan commerciële krachten?»

*De heer Hommen: «Ja, daarmee wordt tegenwicht geboden aan iedereen, inclusief aan mij.»<sup>2</sup>*

De commissie meent wel dat een dergelijk tegenwicht van de risicobeheerfunctie een structureel onderdeel van de governance op het hoogste niveau van een bancaire organisatie moet zijn en niet, zoals wel is gesuggereerd, slechts moet functioneren in «slechte tijden». Anders gezegd: de risicomanager zou een veto moeten hebben in commerciële beslissingen. Naast een sterkere rol voor de risicomanager moeten ook andere bestuurders, de CEO voorop, meer oog voor de afweging tussen ondernemerschap en goed huisvaderschap hebben.

*De heer Hommen: «(...) Toen ik binnenkwam, was het heel belangrijk om zeer snel het financiële vertrouwen terug te krijgen van zowel de maatschappij als van de financiële markten. We hebben toen een nieuwe organisatie «neergezet»: we hebben de bank apart gezet, het verzekeringsbedrijf en we hebben een kleine groep in de holding «neergezet». Op die manier werd het mogelijk om veel sneller te schakelen dan voordien het geval was. Voordien was er een grote raad van bestuur met negen mensen. Daarin zaten zowel vertegenwoordigers van de bank als van de verzekeraar en corporate. Dat leidde tot een meer stropelige besluitvorming dan in het geval dat*

---

<sup>1</sup> De commissie verwijst tevens naar de conclusies van de commissie-Scheltema ten aanzien van DSB Bank.

<sup>2</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.



*dit direct bij de bank en de verzekeraar wordt «neergelegd». Dat vergde tijd. In tijden van harde groei, wil je dat er een organisatie staat die heel ondernemend is en die ook veel verantwoordelijkheid heeft op een wat lager niveau. Op het moment dat er problemen zijn, moet je de zaken aanspannen, de verantwoordelijkheden naar boven halen en ervoor zorgen dat er snel volgens vaste lijnen wordt gewerkt, alsmede met duidelijke targets en objectives. Dat is in deze structuur veel beter mogelijk dan in die andere.»<sup>1</sup>*

De commissie onderstreept ten slotte de rol en verantwoordelijkheid van de raad van commissarissen bij de beheersing van risico's. De raad van commissarissen is immers als intern toezichthouder de eerstverantwoordelijke om de raad van bestuur te corrigeren wanneer risico's onvoldoende worden geïdentificeerd en geadresseerd. Dit vergt naar het oordeel van de commissie een raad van commissarissen die beschikt over voldoende kennis, kunde en ervaring om effectief tegenwicht te kunnen bieden aan de raad van bestuur. Dit stelt hoge eisen aan zowel de individuele commissarissen als aan de positionering van de raad van commissarissen ten opzicht van de raad van bestuur. De heer Bos, voormalig minister van Financiën, zegt hierover in zijn openbare verhoor:

*De heer **Bos**: «(...) In het Nederlandse financiële systeem is echter de eerst verantwoordelijke toezichthouder, ook bij banken, de eigen raad van commissarissen. (...) Wij zouden heel kritisch moeten kijken naar het functioneren van die raden van commissarissen. Het is echt de vraag of er, bij alle Nederlandse financiële instellingen, voldoende competent en kritisch toezicht is gehouden.»<sup>2</sup>*

De commissie onderschrijft in dat verband de aanbeveling van de Tcofs om te komen tot een zorgvuldige versterking van de raad van commissarissen. Deskundigheid alleen is daarbij niet voldoende: een geschikte commissaris is zowel deskundig als onafhankelijk, kritisch en niet bang om tegengas te geven aan de raad van bestuur en zijn voorzitter. De commissie heeft met instemming kennis genomen van de aanpassing in de Wet op het financieel toezicht, die een beoordeling van de geschiktheid van commissarissen bij financiële ondernemingen door DNB en AFM mogelijk maakt. Tegelijkertijd meent de commissie dat er nog grote stappen gezet moeten worden om tot goed functionerende raden van commissarissen te komen bij financiële instellingen. Er zou gekeken moeten worden naar meer specifiek competentie-eisen voor individuele commissarissen en naar de mate waarin het collectief van commissarissen de belangen van alle stakeholders in de onderneming behartigt. Onderzocht kan worden hoe commissarissen directer betrokken kunnen worden bij het uitvoerend bestuur, bijvoorbeeld door middel van een zogenaamde one-tier board waarin zowel uitvoerend bestuurders als niet-uitvoerend bestuurders (commissarissen) plaatshebben.

#### *Kapitaaleisen*

De crisis heeft een aantal zwakke plekken in de financiële regelgeving zichtbaar gemaakt. De Tcofs constateerde al dat de belangrijkste zwakke plek is dat de kapitaaleisen voor financiële instellingen te laag konden worden vastgesteld. De commissie heeft daarbij geconstateerd dat de verfijning van de kapitaaleisen, bijvoorbeeld door onderscheid te maken naar de kwaliteit van het bufferkapitaal, ertoe leidt dat de kapitaalpositie van een bank minder inzichtelijk wordt. Dit komt de geloofwaardigheid van de buffer niet altijd ten goede. Buffers moeten verliezen kunnen absorberen en behoren niet te verdampen als de marktturbulentie

<sup>1</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.

<sup>2</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

toeneemt. De commissie heeft geconstateerd dat op het moment dat de buffers van banken serieus getest worden – namelijk in een crisissituatie – de markt zich gaat richten op eenvoudig te definiëren en zichtbare kapitaalbuffers, zoals het eigen vermogen. Daarbij richt de markt zich vervolgens bijna uitsluitend op het zogenoemde «harde» kapitaal: het kapitaal van mindere kwaliteit (bijvoorbeeld hybride kapitaal) wordt niet langer als toereikend beschouwd. De heer Kleijwegt, destijds divisiedirecteur toezicht banken bij DNB, en de heer Knot zeggen hierover:

*De heer Kleijwegt: «Toen de crisis in volle hevigheid uitbarstte, werd die simpele balansleverage voor marktpartijen echter een belangrijke indicator. Hoewel het dus geen goede indicator was, werd het dat wel voor de markt. In die volstrekt onzekere omstandigheden hadden marktpartijen namelijk de buik vol van allerlei complexe berekeningen die tot een bepaald kapitaalniveau leidden. Ze geloofden al die modellen niet meer omdat ze vonden dat die het telkens mis hadden. Ze gingen simpelweg naar de balans kijken, naar het eigen vermogen op de balans en het balanstotaal. We hadden ons niet van tevoren gerealiseerd dat dit in bepaalde omstandigheden zo'n belangrijke indicator voor de markt zou kunnen zijn.»<sup>1</sup>*

**Vraag:** «En op het moment dat het crisis is, zegt iedereen eigenlijk dat je alle ingewikkelde spreadsheets moet vergeten en wil iedereen plat zien wat het eigen vermogen is en wat de schulden zijn. Hebben wij het met elkaar niet te ingewikkeld gemaakt?»

*De heer Knot: «In sommige opzichten wel. Ik ben het helemaal eens met het laatste voorbeeld dat u geeft over de definitie van kapitaal. Wij hebben elkaar natuurlijk gewoon voor de gek gehouden met die 8% voor 2008. Er was helemaal geen 8% kapitaal; er was maar 2% kapitaal. Dat was het kernkapitaal of, in technische termen, de core equity. Dat bleek tijdens de crisis eigenlijk het enige kapitaal te zijn waar je wat aan had. Het lower tier 1- kapitaal en het tier 2- kapitaal was allemaal van onvoldoende kwaliteit om verliezen te kunnen absorberen. In Basel III is de definitie van kapitaal in feite ook gewoon beperkt tot kernkapitaal. Dat is dus een les. Daar heeft wel degelijk een – terechte – versimpeling plaatsgevonden.»<sup>2</sup>*

De commissie wijst in dat verband bijvoorbeeld op ING. Deze instelling heeft gedurende de crisis telkens voldaan aan de in de regelgeving opgenomen normen voor het bufferkapitaal. Niettemin constateerden marktpartijen een sterke daling van het eigen vermogen met als gevolg een groeiend wantrouwen in de financiële soliditeit van de bank.

Een tweede element bij de beoordeling van de kapitaaleisen betreft de risicoweging. Een belangrijke aanpassing van Basel II ten opzichte van het Basel I-regime was de introductie van een variabele risicoweging. In Basel I werd er een vaste minimumkapitaaleis geïntroduceerd van 8% eigen kapitaal tegenover het totaal van de met vaste risicofactoren gewogen vorderingen van een bank. Kort gezegd kwam dit erop neer dat een hypotheeklening als minder risicovol werd gezien dan een lening aan een bedrijf, en dus maar gedeeltelijk hoefde te worden meegeteld bij het bepalen van het totaalbedrag waarover de bank 8% eigen kapitaal moest aanhouden. Belangrijke nadelen van deze benadering waren dat de kapitaaleisen niet afhingen van de werkelijk door een instelling gelopen risico's en dat de mogelijkheid werd gecreëerd tot een vorm van balans-arbitrage waarbij de kapitaaleisen konden worden omzeild.

<sup>1</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 28 november 2011.

<sup>2</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

Met het Basel II-akkoord kwam hierin verandering. Onder Basel II werd het geschatte totale risico van een financiële instelling als basis genomen voor de kapitaaleis. Hierin werden dus meer risico's meegenomen dan alleen het kredietrisico, en moest het mogelijk worden om de verschillende risico's die gelopen werden door internationaal opererende banken beter en transparanter in te schatten. Dit moest leiden tot beperking van het onderlinge besmettingsgevaar tussen financiële instellingen in geval van een crisis en daarmee tot een sterkere mondiale financiële infrastructuur.

Het Basel II-raamwerk was een verfijning en in theorie wellicht een verbetering. De uitwerking vertoont niettemin een aantal tekortkomingen. Zo kan de risicoweging ook arbitrage uitlokken. In het openbare verhoor van de heer Knot, de huidige president van DNB, is de risicoweging van staatsobligaties als voorbeeld genoemd.

*De heer Knot: «(...) Hetzelfde geldt voor de risicoweging voor staatsobligaties. Dat is overigens geen issue van complexiteit, maar gewoon van politiek wishful thinking. Het was in 2001 – wij moeten ons even in die tijd verplaatsen – natuurlijk ondenkbaar dat er in een Europese richtlijn zou staan dat banken Griekse staatsobligaties als risicovoller moesten beschouwen dan Duitse staatsobligaties. Nu denken wij daar iets anders over, maar toen was dat politiek volstrekt ondenkbaar. Hoewel er in het oorspronkelijke basisakkoord wel degelijk een risicogewicht voor obligaties was opgenomen, heeft Europa bij de implementatie een 0% risicoweging voor Europese staatsobligaties voorgeschreven. Dat wordt nu hersteld. Ik wil niet alleen wijzen op de dingen die fout zijn gegaan. In CRD IV zal er ook een risicoweging voor staatsobligaties komen. Maar ja, wij leren met vallen en opstaan.»<sup>1</sup>*

Daarmee heeft het Basel II-regime banken in feite een prikkel gegeven om veel staatsobligaties aan te houden, die dan ook weer als onderpand bij de ECB gebruikt konden worden. Net als in het geval van gesecuritiseerde producten werd er onder Basel II te weinig kritisch naar de kredietbeoordeling gekeken.

In de praktijk leidde de overgang van Basel I naar Basel II er in veel gevallen toe dat banken met minder kapitaal toekonden. Zo is in de openbare verhoren door de commissie gewezen op de consequenties van deze variabele risicoweging in de kapitaaleisen voor ING. De overgang van Basel I naar Basel II en de introductie van een variabele risicoweging had voor ING tot gevolg dat de kapitaaleisen lager werden. De heer Timmermans, lid van de raad van bestuur van ING Groep, licht in zijn openbare verhoor toe:

*De heer Timmermans: «Een kapitaalseis is altijd een ratio en een ratio is zoïets als de hoeveelheid kapitaal die je hebt, ergens door gedeeld en dan komt er een percentage uit. De factor waar wij het door deelden, ging significant omlaag, omdat de risicogewogen activa naar beneden gingen. Uit Basel II kwam er een erkenning dat er vrij veel activa op de balans van ING stonden die een lagere risicoweging mogelijk maakten, waardoor het kapitaalniveau een stuk hoger uitviel.»<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

<sup>2</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Timmermans, 17 november 2011.

De vrijval van kapitaal op grond van Basel II was voor ING aanzienlijk.<sup>1</sup> De heer Van Eden, toenmalig hoofd capital management bij ING Groep, verklaart in zijn openbaar verhoor:

**Vraag:** «(...) De heer Harry van heeft hier eerder gezegd dat door de nieuwe Basel II-regels ING als groep aanzienlijk minder kapitaal nodig had.»

**De heer Van Eden:** «Onze risk weighted assets gingen met ruwweg 100 mld. naar beneden.»<sup>2</sup>

Een belangrijke component in de risicoweging van de activa is het oordeel van de kredietbeoordelingbureaus.<sup>3</sup> Een gesecuritiseerd product dat door een erkende kredietbeoordelaar als AAA wordt geclassificeerd, krijgt een lagere risicoweging dan een product dat als BB wordt geclassificeerd. ING had, naar het oordeel van de kredietbeoordelingbureaus, gesecuritiseerde producten op de balans met een beperkt risico en hoefde daar dus relatief weinig kapitaal tegenover te zetten. Op het moment dat de ratingagencies het risicoprofiel van deze activa hoger gingen schatten, steeg de kapitaaleis voor ING in korte tijd zeer sterk, wat de instelling niet kon behappen.

**De heer Timmermans:** «(...) Je zag toen [na de val van Lehman Brothers] gaandeweg verslechtingen en steeds meer afwaarderingen in termen van ratingmigratie. Met tien stappen tegelijk gingen de ratings van de obligaties naar beneden. Hierdoor werden de obligaties voor ons te duur om te handhaven op de balans. De luxe van gelijk hebben kregen wij niet meer. Als je deze obligaties hebt en als de rating van deze obligaties in de richting van double-B of single-B gaat, zijn de kapitaalseisen, die ratinggebaseerd zijn, volgens de Basel II-richtlijn dat je het 100% van je kapitaal moet aftrekken. En dat is te duur. Wij hadden dus het probleem van de negatieve herwaarderingsreserve. Daar kwam probleem twee bij, namelijk de ratingmigratie. Daardoor werd het qua kapitaal te duur.»<sup>4</sup>

<sup>1</sup> De wetgever heeft de mogelijkheid van een grote vrijval van kapitaal na de implementatie onderkend en heeft zelfs aanleiding gezien om daar beperkingen aan te stellen door middel van de zogenoemde «Basel II-vloeren». Er werd bij de implementatie van Basel II in de Nederlandse regelgeving een ondergrens gelegd in de vrijval van kapitaal.

<sup>2</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Eden, 16 november 2011.

<sup>3</sup> Zie in dat verband onder meer artikel 61a van het Besluit prudentiële regels Wft dat luidt: «Bij de toekenning van een risicogewicht aan een categorie activa of posten buiten de balanstelling kan een bank (...) een kredietbeoordeling van een door de Nederlandsche Bank of door een toezichthoudende instantie van een andere lidstaat (...) erkend kredietbeoordelingbureau of, ingeval van vorderingen op centrale overheden en centrale banken, erkende kredietbeoordelingen van een exportkredietverzekeraar op een consistente wijze gebruiken.»

<sup>4</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Timmermans, 17 november 2011.

<sup>5</sup> Het feit dat kredietbeoordelingbureaus inmiddels op grond van Europese verordeningen onderworpen zijn aan een vergunningsplicht doet naar het oordeel van de commissie aan het voorgaande niet af.

Deze ontwikkeling suggereert dat de kapitaaleis voor de Alt-A-portefeuille voor de crisis te laag is geweest, terwijl in de crisis de buffereis te snel te groot werd.

De rol van de kredietbeoordelingbureaus is met de invoering van Basel II toegenomen. In tegenstelling tot de Basel I-regels kregen zij een belangrijke plaats in het proces van de bepaling van de kapitaalbuffers. De commissie vraagt zich af of het verstandig is om een dergelijke rol te laten vervullen door een klein aantal private ondernemingen, hoewel aan een publiek kredietbeoordelingorgaan ook belangrijke nadelen zitten, zoals het risico van politieke beïnvloeding.<sup>4</sup> Doordat de regelgeving de mogelijkheid schept om bij de beoordeling van de risicoweging af te gaan op het oordeel van de kredietbeoordelingbureaus, wordt een belangrijke eigen verantwoordelijkheid bij instellingen weggenomen. Daarbij ontstond een prikkel om te kiezen voor hoog gewaardeerde activa die desalniettemin een relatief hoog rendement boden.<sup>5</sup> Ervan uitgaande dat rendement en risico in elkaars verlengde liggen, zouden de rendementen op bijvoorbeeld AAA-gewaardeerde obligaties weinig van elkaar moeten kunnen afwijken. Dit blijkt in de praktijk niet altijd het geval te zijn. Dit duidt op een hoger risico dat zich niet vertaalt in hogere kapitaaleisen. Een bijkomstig effect van de prominente rol van de kredietbeoordelingen in de

kapitaaleisen is dat veel instellingen dezelfde producten zullen kiezen. Als veel instellingen min of meer dezelfde portefeuilles hebben, ontstaat er een systeemrisico als er iets mis gaat met die portefeuilles.

Dit klemt te meer nu de beoordeling van activa zoals de Alt-A-portefeuille van ING door kredietbeoordelingbureaus voorafgaand aan de crisis bleken te zijn gebaseerd op veronderstellingen die in de crisis niet houdbaar waren. Dit leidde tot zeer sterke afwaarderingen van deze producten, met grote gevolgen voor de kapitaaleisen voor de betreffende instellingen.

*De heer Van Eden: «We hebben eenvoudigweg geen rekening gehouden met de afwaardering van de portefeuille. Dat wilde ik niet zeggen met de rating methodiek. Iets is triple-A, of single-A, of triple-B, of nog veel lager. Als iets een hoge rating heeft, hoort daarmee samen te hangen – dat is een methodologisch heel bekende eigenschap van ratings – is dat het ook meer stabiel is. Dus bij ratingvervaltabellen, die de rating instanties ook afgeven, gaat het erom wat de kans is als je een triple-A-asset hebt dat die volgend jaar double A is? En wat is als je een double-A-asset hebt de kans dat die volgend jaar single-A is? Dat is het geval. Je kunt natuurlijk ook een credit hebben die beter wordt, maar waar je je zorgen over maakt is als het de andere kant op gaat. Een triple-A-asset hoort – en was dat ook in de praktijk, tot aan de crisis – de meest stabiele categorie te zijn. Dus de kans op verval is heel erg klein, anders wordt zo'n asset niet beoordeeld als triple-A. Dus je kunt niet het ene jaar triple-A zijn en het volgende jaar double-B. Dat komt in de praktijk haast nooit voor. Dat hadden wij ook nog niet meegemaakt. Dat bleek pas te gebeuren in het derde kwartaal 2008. Toen realiseerden de rating agencies zich opeens dat zij hun ratings hadden gebaseerd – net zoals wij ons huiswerk hadden gedaan – op bepaalde aannames en veronderstellingen en dat die niet meer houdbaar waren. Toen gingen de ratings in zekere gevallen niet van triple-A naar double-A. Nee, ze gingen in één klap van triple-A naar double-D.»<sup>1</sup>*

In de Verenigde Staten spelen kredietbeoordelingbureaus geen rol meer in de regelgeving rond kapitaaleisen. Het is van belang dat financiële instellingen een prikkel krijgen om zelf kritisch naar de kwaliteit van haar activa te kijken in plaats van alleen op de beoordelingen van de erkende kredietbeoordelingbureaus te varen. Het lijkt de commissie dan ook raadzaam om kredietbeoordelingen van kredietbeoordelingbureaus niet de enige maatstaf van de kwaliteit van activa te laten zijn. Deze zouden bijvoorbeeld aangevuld kunnen worden met actuele marktwaarderingen.

Als gevolg van de crisis is in het Basel Comité voor Banktoezicht een traject op gang gekomen om de kapitaaleisen voor banken aan te scherpen.

*De heer Wellink: «(...) Dan gaat het over buffers. Ik denk dat de buffers in het stelsel een stuk groter moeten worden. Daar hebben wij in de context van het Basels Comité aan gewerkt. Wij weten, althans, wij hebben uitgerekend – of het helemaal waar is, weet ik niet – dat al een paar procent extra kapitaal de waarschijnlijkheid van een default kan halveren. (...)»<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Eden, 16 november 2011.

<sup>2</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011

De commissie tekent daarbij aan dat het verhogen van de kapitaaleisen op zichzelf niet voldoende is om voor meer veiligheid te zorgen. Hogere buffers versterken de passivazijde van de balans. Maar zoals eerder opgemerkt speelt ook de risicoweging van de activa een rol in de bepaling van de kapitaalvereisten. Het is dus van groot belang dat die risicowegingen een realistische afspiegeling geven van de werkelijke risico's die aan de activakant van de balans aanwezig zijn. Regelgevers zoals het Basel Comité moeten dus bijzonder alert zijn op de methodes waarmee die risicowegingen worden bepaald.

In het kapitaalakkoord Basel III worden de kapitaaleisen stapsgewijs fors verhoogd. Zo wordt de minimumeis voor kernkapitaal (core tier 1-kapitaal) van 2% verhoogd naar 7%. Een nieuw element in de Baselse regelgeving is de introductie van een maximum aan de hefboomfinanciering (de zogenoemde leverage) van banken. Vanaf 2013 mag, in eerste instantie voor een periode van drie jaar, de waarde van de activa van banken maximaal 33 1/3x de waarde van het tier 1-kapitaal bedragen. Ter vergelijking: op 1 oktober 2008 bedroeg de leverage van ING Bank 53x.

### **Box 13.2 Aanpassing kapitaaleisen onder Basel III**

De eis voor het zogenoemde core tier 1 (CT1)-kapitaal, het bankkapitaal van de hoogste kwaliteit, wordt stapsgewijs verhoogd van 2% naar 4,5% van de naar risicogewogen activa. Bovenop deze 4,5%-minimumeis komt een nieuwe buffer van uiteindelijk 2,5%, de zogenoemde conservatiebuffer. Banken mogen in tijden van crisis interen op deze conservatiebuffer.

In tijden van excessieve kredietgroei kan de vereiste CT1-ratio nog hoger uitkomen. Nationale toezichthouders mogen dan een «anticyclische» buffer van maximaal 2,5% eisen om de opbouw van risico's in het financiële systeem te beperken. Deze nieuwe buffer moet bestaan uit CT1 of ander kapitaal dat verliezen volledig kan absorberen.

De minimumeis voor het totale tier 1-kapitaal (CT1 + additioneel tier 1) stijgt verder van 4% naar 6%, terwijl de minimale totale kapitaalratio (tier 1 + tier 2) 8% blijft. Bovenop deze ratio's komt dan de conservatiebuffer zodat de uiteindelijke ratio's 8,5% en 10,5% zijn. Voorts worden in Basel III strengere eisen gesteld aan de indeling van kapitaal in CT1, tier 1 en tier 2.

De commissie meent dat met de verhoging van de kapitaaleisen een serieuze stap in de goede richting is gezet. Zij heeft wel geconstateerd dat in een aantal ons omringende landen inmiddels voor bepaalde (categorieën) banken nog hogere eisen worden overwogen.

Zo wordt in het rapport van de commissie-Vickers voorgesteld om voor Britse consumentenbanken de eisen voor kernkapitaal verder te verhogen van 7% naar 10% van de naar risico gewogen activa.<sup>1</sup> Daarnaast beveelt de commissie-Vickers aan banken voor te schrijven dat zij verliezen in een range van ten minste 17%-20% moeten kunnen absorberen.<sup>2</sup> Ten slotte stelt de commissie-Vickers voor om de normen ten aanzien van de mate van hefboomfinanciering, de hoeveelheid vreemd vermogen ten opzichte van het eigen vermogen, voor systeembanken strenger te stellen dan het maximum dat in het Basel III is overeen gekomen.

<sup>1</sup> Independent Commission on Banking, final report, September 2011.

<sup>2</sup> «...retail and other activities of large UK banking groups should both have primary loss absorbing capacity of at least 17%-20%. Equity and other capital would be part of that...» Independent Commission on Banking, final report, September 2011.

Ook in Zwitserland wordt gesproken over hogere kapitaaleisen voor de twee grootste banken UBS en Credit Suisse. Deze banken zullen, als het Zwitserse parlement met de maatregelen instemt, een totale solvabiliteits eis van 19% opgelegd krijgen waarvan ten minste 10% uit kernkapitaal zou moeten bestaan.

In de Financial Stability Board (FSB), het in 2009 opgerichte internationale orgaan dat zich richt op de financiële stabiliteit in de wereld, is overeengekomen dat internationaal systeemrelevante banken een aanvullende kapitaalbuffer van 1% tot 2,5% zouden moeten aanhouden. De FSB heeft ING als zodanig aangemerkt. De minister van Financiën heeft in aanvulling daarop besloten de kapitaaleisen voor de Nederlandse systeemrelevante instellingen (naast ING ook ABN AMRO, Rabobank en SNS) ook geleidelijk te verhogen met 1 tot 3%, afhankelijk van de mate van systeemrelevantie.<sup>1</sup> Minister van Financiën de heer De Jager:

*De heer De Jager: «In Nederland wordt als een van de eerste landen in de wereld die surcharge ingevoerd, die extra top-up in de kapitaalsvereisten voor de grote, systeemrelevante banken. Daarin zit nog een differentiatie naar de mate van systeemrelevantie om dat regime strenger te maken.»<sup>2</sup>*

Voor de overige instellingen lijkt Nederland vooralsnog aan te sluiten bij de Baselse minima. In antwoord op Kamervragen heeft de minister van Financiën aangegeven dat «het wenselijk kan zijn om onder omstandigheden op nationaal niveau aanvullende of strengere eisen op te leggen.»<sup>3</sup>

In dit verband zal een afweging moeten worden gemaakt tussen enerzijds het aanvullend ophogen van kapitaaleisen voor Nederlandse banken en daarmee het vergroten van de stabiliteit van deze instellingen en anderzijds het zoveel als mogelijk bewaren van een gelijk speelveld met buitenlandse financiële ondernemingen. In het rapport Verloren krediet heeft de Tcofs vastgesteld dat aanpassingen in de wet- en regelgeving voor het financiële stelsel vanaf de jaren negentig gericht zijn geweest op het verder liberaliseren van met name de Europese financiële markten, door het harmoniseren van nationale regelgeving en daarmee het creëren van een gelijk speelveld voor financiële instellingen. De Tcofs concludeerde dat door de mondiale en Europese verwevenheid van de financiële sector bij regulering van de financiële sector een mondiale en Europese aanpak de voorkeur heeft. Tegelijkertijd beval de Tcofs aan dat wanneer een gewenste aanpassing in de wet- en regelgeving in mondiaal of Europees verband niet of onvoldoende kan worden gerealiseerd, meer dan in het verleden het geval is geweest de optie op tafel moet komen om op nationaal niveau wet- en regelgeving te ontwikkelen.

In Europees verband wordt momenteel gewerkt aan regelgeving ter implementatie van de Basel III-kapitaalakkoorden. De uitkomst van dat proces is nog onduidelijk. Zo staat nog niet vast of de aanpassing van de zogenaamde Capital Requirements Directive (CRD IV) volledige harmonisatie of minimumharmonisatie zal betreffen. Het is aldus nog onduidelijk of individuele lidstaten zelfstandig hogere kapitaaleisen aan hun instellingen zullen kunnen opleggen.

<sup>1</sup> Najaarsnota 2011, Kamerstukken II 33 090, nr. 1.

<sup>2</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer De Jager, 9 december 2011.

<sup>3</sup> Aangangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2010–2011, nr. 2506. *Antwoorden op vragen van het lid Plasterk over hogere kapitaaleisen aan banken.*

### **Aanbeveling**

De commissie meent dat, zolang niet is voorzien in een Europees effectief kader van grensoverschrijdend toezicht en lastenverdeling (burden sharing), voor individuele lidstaten de mogelijkheid moet blijven bestaan om additionele kapitaaleisen vast te stellen.

De commissie meent vervolgens dat er aanleiding is te onderzoeken in hoeverre ook voor Nederlandse instellingen hogere kapitaaleisen zouden moeten worden gesteld. Daarbij moet zorgvuldig de afweging met de gevolgen voor de reële economie gemaakt worden. Ook moeten de specifieke kenmerken van de Nederlandse financiële sector, zoals die tot uitdrukking komen aan beide kanten van de balans, in ogenschouw worden genomen. De commissie meent dat het enkele feit dat dit het gelijke speelveld voor Nederlandse financiële instellingen wellicht zou kunnen verstoren niet voldoende is om van een dergelijke afweging af te zien.

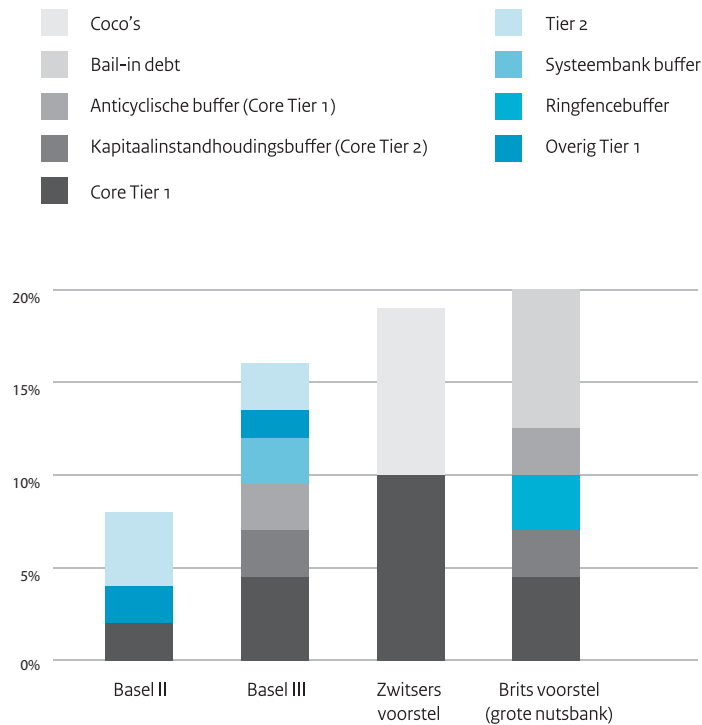
#### **Box 13.3 Contingent capital**

Een interessante gedachte voor het versterken van kapitaalbuffers is het invoeren van zogenaamd «contingent capital». Dit zijn hybride obligaties (contingent convertibles, ook wel coco's genaamd) die automatisch converteren in kernkapitaal als bepaalde drempels in de vermogenspositie geraakt worden. Daarmee wordt een extra veiligheidsklep ingebouwd in de totale vermogenspositie van een instelling. Enkele banken, waaronder de Rabobank, hebben op eigen initiatief al dergelijke obligaties uitgegeven. Een probleem hierbij is dat dergelijke obligaties een relatief dure vorm van kapitaal zijn. Succesvolle plaatsing is daarom op dit moment enkel voorbehouden aan banken die al een sterke vermogenspositie hebben. Voor succesvol gebruik van dergelijke instrumenten in breder verband en door banken met een mindere uitgangspositie zal het Basel Comité het voortouw moeten nemen om dit type obligaties een plaats te geven in haar raamwerk. Het verplicht stellen van het aanhouden van contingent capital zou ook kunnen helpen voorkomen dat de kredietverlening te veel wordt aangetast in geval van een crisis.



Figuur 13.1

### Voorgestelde kapitaaleisen systeembanken



### 13.3 Een effectieve overheid

Maatregelen ten aanzien van risicomanagement, kapitaalbuffers of, meer ingrijpend, ten aanzien van de structuur van financiële ondernemingen zijn bedoeld om de stabiliteit van die ondernemingen te vergroten. Het doel is om te voorkomen dat banken in de problemen komen en de overheid gedwongen wordt te interveniëren en dat, als er dan toch ingegrepen moet worden, dit op een juiste manier kan gebeuren. Hoezeer de regulering van de financiële sector immers ook wordt aangescherpt, problemen bij financiële instellingen zijn nooit volledig te voorkomen. Dit gegeven vereist ook dat de overheid over het kader en het instrumentarium beschikt om wanneer een instelling in de problemen komt, tijdig en effectief te kunnen ingrijpen. De interventie door de overheid dient gericht te zijn op het veiligstellen van de nutsfunctie van instellingen en daarmee van het financiële stelsel. De commissie meent dat op onderdelen verdere stappen gezet kunnen worden om de effectiviteit van de overheid ten aanzien van de financiële sector te vergroten.

#### *Interventie-instrumentarium*

De commissie heeft geconstateerd dat gedurende de crisis het voor alle partijen duidelijk is geworden dat het instrumentarium dat de overheid ter beschikking had om in een crisis in te grijpen, tekortschoot. In korte tijd is een aantal instrumenten ontwikkeld om problemen bij financiële instellingen te adresseren, waaronder ook de garantie- en kapitaalverstrekkingfaciliteit. Deze instrumenten liggen nu als het ware «op de

plank» en zouden bij volgende crises opnieuw ingezet kunnen worden. Hierin schuilt wel een zekere mate van moreel risico: financiële instellingen kunnen er rekening mee houden dat deze instrumenten opnieuw door de overheid als vangnet gebruikt worden en daar hun gedrag op aanpassen. De minister van Financiën licht toe dat hij om die reden de voorwaarden zo onaantrekkelijk mogelijk maakt.

*De heer De Jager: «Ja, we zouden de crisisinstrumenten van 2008 en 2009 heel snel kunnen activeren. Daar hoort natuurlijk een afweging bij. Het is afhankelijk van het type crisis dat je bestrijdt en de schuldenpositie van de overheid. (...)»*

*Vraag: «Gaaf daar niet een soort perverse prikkel van uit voor instellingen als banken, in de zin van: wij weten dat wij toch altijd bij de overheid terecht kunnen?»*

*De heer De Jager: «Dat is altijd een gevaar, een risico. In de economische literatuur heet het: moral hazard. Dat vind ik echt een aspect om voor te waken. (...) Zowel in de kosten als in het stempel [stigma] zie ik hoge kosten voor het aanvragen van die steun. Bankiers zeggen nu ook tegen mij: het pakket is nu zo moeilijk dat je het bijna onmogelijk maakt voor een bank om nog bij het loket te komen. Als het echt moet, zullen ze wel komen, maar ze zullen het alleen in dat geval doen. Ze zullen er alles aan doen om eerst op de markt te herkapitaliseren, voordat ze het via de overheid doen. De financiële kosten, maar ook de overige kosten zijn vrij hoog.»<sup>1</sup>*

De commissie heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel Bijzondere maatregelen financiële ondernemingen (ook wel de interventiewet genoemd) dat op 14 februari 2012 door de Tweede Kamer is aanvaard. Met het wetsvoorstel wordt de «interventieladder» van de toezichthouder DNB en de minister van Financiën verder ingevuld.

De memorie van toelichting bij het voorstel noemt twee algemene principes die aan de basis liggen van de interventieladder: financiële ondernemingen moeten kunnen falen (failliet kunnen gaan), mits dat niet leidt tot grote maatschappelijke kosten, en zelfredzaamheid, eventueel daartoe aangezet door de toezichthouder, geniet de voorkeur boven ingrijpen door de overheid.

De commissie onderschrijft deze uitgangspunten: in principe zou elke bank of andere financiële instelling failliet moeten kunnen gaan. Zij tekent daarbij aan dat het uitgangspunt «financiële ondernemingen moeten kunnen falen» in de crisis niet is gehuldigd. Zelfs relatief kleine instellingen werden als systeemrelevant gezien en voor de grote instellingen gold dat deze een omvang en structuur hadden die een ordelijk faillissement onmogelijk maakte. Redding door de Staat was bittere noodzaak, althans dat was de perceptie bij de autoriteiten. De heer Bruggink, lid van de raad van bestuur van de Rabobank, zegt in zijn openbaar verhoor dat banken in Europa de disciplinerende werking van een faillissement hebben gemist:

*De heer Bruggink: «(...) De tweede gedachte die ik heb, niet zozeer over dit dossier, maar meer in zijn algemeenheid, is dat reddingsoperaties niet per definitie de oplossing zijn. Ik denk dat Fortis te groot was om te laten gaan. In de Verenigde Staten zijn meer banken failliet gegaan. Lehman is bekend, maar er is nog een aantal banken*

---

<sup>1</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer De Jager, 9 december 2011.

*verdwenen. In Europa hebben wij dat eigenlijk niet gezien. De kans op faillissement die banken doet dwingen om hun balans op te schonen heb je in Europa duidelijk minder gezien.»*

**Vraag:** «Had u dat wel willen zien?»

**De heer Bruggink:** «Ik denk dat het heel gezond zou zijn geweest voor het financieel bestel in Europa, zonder meer.»

**Vraag:** «Want? Wat zou er dan gebeurd zijn?»

**De heer Bruggink:** «Dan zou bijvoorbeeld de situatie van vandaag gezonder zijn.»

**Vraag:** «Stel dat een Europese of Nederlandse bank omgevallen zou zijn, wat zou er dan met de Europese financiële sector zijn gebeurd?»

**De heer Bruggink:** «Je moet het dan in feite niet zozeer hebben over ABN AMRO/Fortis, omdat die «too big to fail» was. Echter, de disciplinerende werking van faillissement, van slecht beleid als je het zo mag formuleren, hebben wij in belangrijke mate gemist in Europa, vanwege het feit dat er geen faillissementen zijn geweest.»<sup>1</sup>

De commissie is van mening dat maatregelen die ingrijpen op de structuur van financiële instellingen, zoals een vorm van ringfencing en het opstellen van levende testamenten, een bijdrage kunnen leveren aan de mogelijkheid dat een financiële instelling op een ordelijke manier failliet gaat. Daartoe worden reeds enige initiatieven genomen.

Het voorstel voor een interventiewet omvat twee categorieën van maatregelen, die de hoogste twee treden zullen vormen van de zogenoemde interventieladder. De eerste categorie heeft betrekking op een tijdige en ordelijke afwikkeling van financiële ondernemingen die in problemen komen. De regering heeft onderkend dat het bestaande instrumentarium een gat bevat tussen de verschillende maatregelen die zijn gericht op het voorkomen van (verdere) problemen bij financiële ondernemingen en het aanvragen van het faillissement. Er zijn, aldus de toelichting, omstandigheden waarin het wenselijk is dat, in plaats van het aanvragen van een faillissement, wordt gestreefd naar een tijdige en ordelijke afwikkeling van een instelling in problemen, in het belang van het voorkomen of verminderen van maatschappelijke kosten. DNB wordt in het voorstel de mogelijkheid gegeven om, ten aanzien van banken of verzekeraars die in problemen komen, na toetsing door de rechter over te gaan tot overdracht van spaargelden, overige activa of passiva, of aandelen aan een derde partij.

**De heer De Jager:** « (...) Ik kan u wel vertellen dat we – ik en ook DNB, die dan ook een aantal bevoegdheden krijgt – met de interventiewet en de verschillende schakels en mogelijkheden die daarin staan, bijvoorbeeld het depositodeel van een bank kunnen afbreken. (...) Er wordt dan als het ware een grote tak netjes van de boom afgehaald en die tak wordt in een veilig vehikel gezet, bij een andere bank geparkeerd of in een tijdelijk vehikel gezet en vervolgens definitief bij een bank geparkeerd, of je laat die tak fuseren met een andere bank; zo zijn er allerlei mogelijkheden. (...)»<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

<sup>2</sup> Verslag openbaar verhoor met de heer De Jager, 9 december 2011.

De tweede categorie maatregelen is het meest vergaand. Deze richten zich op borging van de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel. Het voorstel bevat daartoe twee nieuwe bevoegdheden voor de minister van Financiën: de bevoegdheid om in te grijpen in de interne bevoegdheden van een financiële onderneming en de bevoegdheid om, als ultimatum remedium, zo nodig tot onteigening van een financiële onderneming over te gaan. Dit onderdeel vormt de uitwerking van het wetsontwerp dat naar aanleiding van de problemen bij ING in maart 2009 is opgesteld.

Ten overstaan van de commissie is zowel door DNB als door de minister van Financiën aangegeven dat het voorstel een noodzakelijke aanvulling vormt op de bestaande «gereedchapskist». De commissie sluit zich hierbij aan.

**Vraag:** «Ik wil met u doorgaan op het instrumentarium. U hebt er zo-even ook al aan gerefereerd. We hebben in de afgelopen weken verschillende malen geconstateerd dat voor de crisis het crisis-instrument van de overheid tekortschiet. Inmiddels is een aantal instrumenten ontwikkeld. Als meest pregnante voorbeeld geldt de nationalisatiewet. Momenteel ligt er nog een Interventiewet voor in de Tweede Kamer. Is dat voldoende?»

**De heer Knot:** «Dat zal altijd moeten blijken. Ik denk dat dit wel een absolute verrijking is van onze toolbox. Ten opzichte van de situatie die ik zojuist schetste, met een noodregeling die in de praktijk gewoon automatisch een voorportaal voor het faillissement was, is dit een absolute verrijking. Het aantal instrumenten dat tot onze beschikking staat, is veel groter. Er is dus ook iets te kiezen. Ik noem bijvoorbeeld het kunnen overdragen van deposito's naar een andere, op dat moment nog gezonde financiële instelling. Dat leidt in ieder geval veel sneller tot het indammen van eventuele maatschappelijke onrust. The proof of the pudding is altijd in the eating. Als je praat over interventie, praat je over het ingrijpen in eigendomsverhoudingen. Dat blijft zo. Daar is altijd sprake van een afruil tussen aan de ene kant stabiliteit en zo snel mogelijk en zo vroeg mogelijk willen ingrijpen en aan de andere kant rechtsbescherming van de mensen die de eigendomsrechten op dat moment hebben. Dat betekent interventie van de rechter. Ook daarin is in het wetsvoorstel voorzien. De praktijk zal gewoon moeten uitwijzen hoe die balans niet alleen door ons maar ook door de rechter wordt gewogen.»<sup>1</sup>

De commissie meent wel dat alleen uitbreiding van het instrumentarium onvoldoende is. Effectief optreden vereist dat tijdig wordt ingegrepen en dat beleidskeuzes vooraf helder zijn geanalyseerd. De interventiewet voorziet bijvoorbeeld in de mogelijkheid van nationalisatie van systeemrelevante ondernemingen. De commissie meent dat, in het verlengde van de living wills, reeds nu moet worden nagedacht over de vraag welke (onderdelen van) ondernemingen daarvoor in aanmerking kunnen komen en hoe een dergelijke overname vorm kan worden gegeven.

#### *Prompt corrective action*

De commissie heeft in een aantal situaties geconcludeerd dat voortvarender ingrijpen door de toezichthouder wenselijk was geweest. Dit geldt bijvoorbeeld voor de casussen Fortis/ABN AMRO, ING en Icesave. Zo constateerde de commissie ten aanzien van het toezicht op ING dat marktsignalen voor DNB een aanleiding hadden moeten vormen om,

<sup>1</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011

gebruikmakend van het instrumentarium dat aanwezig is, steviger op te treden richting ING.

In het rapport van de Tcofs is gewezen op de zogenoemde «regulatory capture». Dit is het fenomeen dat degenen waar toezicht op wordt gehouden de toezichthouder bewust of onbewust beïnvloedt, waardoor het toezicht niet optimaal wordt uitgevoerd. Een dergelijke opstelling van de toezichthouder houdt overigens geen rechtstreeks verband met het al dan niet beschikbaar zijn van bruikbare interventie-instrumenten. Ook als het instrumentarium voorhanden is, bestaat voor de toezichthouder de mogelijkheid om het instrumentarium niet of zeer terughoudend in te zetten.

Door het Centraal Planbureau (CPB) is een aantal redenen voor dit «uitstelgedrag» van toezichthouders geïdentificeerd.<sup>1</sup> De belangrijkste reden voor uitstelgedrag is naar het oordeel van het CPB, dat het bankentoezicht twee doelen dient die op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Het eerste doel is om bankbestuurders te prikkelen om te voorkomen dat een bank in de problemen komt. Het tweede doel is de maatschappelijke schade te beperken wanneer een bank toch failliet dreigt te gaan. Tussen deze twee doelen kan spanning bestaan. Zo vereist een goede prikkel vooraf dat banken niet kunnen rekenen op steun van de overheid als het mis gaat. Als een bank eenmaal in de problemen komt, spelen deze prikkels geen rol meer en is het voorkomen van economische schade het enige doel. Een tweede belangrijke oorzaak van uitstelgedrag is mogelijke reputatieschade voor de toezichthouder, aldus het CPB. Een bankentoezichthouder spant zich in om te voorkomen dat banken excessieve risico's nemen. Zo voorkomt hij problemen. Mocht het echter toch misgaan, dan is het zijn taak dieper in te grijpen, bijvoorbeeld door reorganisatie of sluiting van de bank. Dergelijk ingrijpen geeft echter aan buitenstaanders een signaal over de effectiviteit van het preventieve werk van de toezichthouder. De derde oorzaak van uitstelgedrag is verstrengeling van de belangen van de toezichthouder met die van de banken-sector. Toezichthouders handelen niet altijd in het maatschappelijk belang, maar staan bloot aan druk om de inhoud en toepassing van regulering in lijn te brengen met de belangen van de sector.

Juist in de financiële sector is tijdig ingrijpen van groot belang. Naarmate financiële instellingen dieper in de problemen komen, wordt herstel moeilijker. Hoe lager de kapitalisatie van een bank hoe moeilijker het voor die bank zal zijn om de kapitaalbuffers zonder hulp van de overheid te herstellen. Daarbij kan het «laten bungelen» van een instelling die klaarblijkelijk in problemen verkeerd grote reputatieschade veroorzaken. In het geval van banken die grensoverschrijdend actief zijn, speelt daarbij een aanvullend element. Zo lang de bank relatief gezond is, lopen de belangen van de diverse toezichthouders in grote lijnen parallel. Het handhaven van die gezondheid is immers in ieders belang. Zodra de bank in problemen komt, ontstaan vragen over bevoegdheidsverdeling, informatiedeling en burden sharing. De vraag rijst wie verantwoordelijk is en wie de rekening moet gaan betalen wanneer solvabiliteitssteun aan de instelling aan de orde is.

*De heer Wellink: «(...) Dan is de vraag: waarom heb je er niet meer van geweten? Omdat er toch nog een gesplitst systeem van toezichthouders is waarin elke toezichthouder kaarten tegen zijn borst kan houden en in onvoldoende mate informatie uitwisselt. Ik was geschokt, wil ik u eerlijk zeggen, toen ik met grote vertraging*

---

<sup>1</sup> Binden voorkomt uitstelgedrag: naar strenger bankentoezicht. CPB Policy Brief 2011/04, 6 en 7

*hoorde dat in de week waarin wij onderhandelden over het uitlichten van ABN AMRO, een van de drie «im Bunde», RBS, 46 mld. pond steun aan ELA nodig had. Moet je niet veel meer weten van andere partijen? Dat is één.»<sup>1</sup>*

In de Verenigde Staten is, ter voorkoming van het risico op uitstelgedrag door de toezichthouder, een interventieladder ontwikkeld waarbij de toezichthouder verplicht is om bij overschrijding van bepaalde grenswaarden maatregelen te nemen: prompt corrective action. Deze Amerikaanse interventieladder verdeelt instellingen in vijf categorieën: goed gekapitaliseerd, adequaat gekapitaliseerd, ondergekapitaliseerd, significant ondergekapitaliseerd, en kritisch ondergekapitaliseerd.

De categorie waarin een bank valt, hangt af van kapitaalratio's en de leverage. In de eerste interventiefase moet de toezichthouder de bank beperken in zijn mogelijkheden om spaargelden aan te trekken. Maatregelen op de tweede trede van de interventieladder zijn het stoppen van dividenduitkering en het stopzetten van bonussen. Maatregelen in de derde fase omvatten verplichte herkapitalisatie en beperking van interne transacties. De toezichthouder moet een bank in de laatste categorie binnen 90 dagen onder curatele stellen en ontmantelen bijvoorbeeld door liquidatie, verkoop of fusie met een andere bank.<sup>2</sup> Het CPB betoogt dat ook voor Nederlandse toezichthouders een dergelijk bindend raamwerk wenselijk zou kunnen zijn.

### **Aanbeveling**

De commissie meent dat, in aanvulling op de uitbereiding van het interventie-instrumentarium zoals hierboven aan de orde is geweest, het wenselijk is nader te onderzoeken in hoeverre een bindend raamwerk voor interventies door de toezichthouder naar Amerikaans voorbeeld ook in Nederland navolging verdient.

Een dergelijk raamwerk voorkomt uitstelgedrag bij de toezichthouder door voor te schrijven dat een toezichthouder bepaalde maatregelen neemt als de financiële gezondheid van een bank van tevoren vastgestelde drempelwaarden overschrijdt. Op die manier wordt voorkomen dat de toezichthouder ingrijpen bij probleembanken te lang uitstelt. Het is volgens de commissie van belang dat, nadat de drempelwaarde bereikt is door een instelling en de toezichthouder dus zal moeten ingrijpen, er ruimte bestaat om tot een op de specifieke problematiek toegesneden oplossing te komen voor de instelling.

### **13.4 De sector zelf**

Het goed functioneren van de financiële markten is gebaat bij vertrouwen in en tussen de banken. Wanneer het vertrouwen in een bank afneemt, heeft dit niet alleen consequenties voor deze individuele bank maar ook voor het financiële systeem als geheel. Zo werkt de interbancaire markt volledig op basis van onderling vertrouwen. Deze markt kan worden gedefinieerd als het geheel van tegoeden en verplichtingen die voor de korte termijn worden aangehouden tussen financiële instellingen onderling. Er zijn verschillende redenen waarom de interbancaire markt een nuttig instrument voor een financiële instelling is. Een financiële instelling moet bijvoorbeeld een bepaalde hoeveelheid geld in kas hebben. Zowel te veel als te weinig geld in kas hebben is ongunstig. Om de kaspositie te optimaliseren schuiven banken met overschotten aan het eind van de dag geld toe aan andere banken die met een tekort zitten. De

<sup>1</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011

<sup>2</sup> Dit raamwerk is in de Verenigde Staten ontwikkeld naar aanleiding van de zogenoemde «savings and loans»- crisis die zich in de jaren tachtig en negentig in de Verenigde Staten voltrok.

interbancaire markt speelt dus een belangrijke rol bij het zo efficiënt mogelijk laten verlopen van bankactiviteiten. Onder normale omstandigheden is die markt heel liquide. Het gevolg is wel dat het lot van alle banken aan elkaar gekoppeld is. Na de val van Lehman Brothers in september 2008, toen voor iedereen duidelijk werd dat er sprake was van een systeemcrisis die ook de Nederlandse banken zou kunnen treffen, hebben de banken zich ingespannen om elk risico te vermijden dat ze besmet zouden raken met andermans problemen, de «besmette activa». Het besef dat niemand met zekerheid kon stellen of er nog bepaalde risico's op de balans van een bank stonden, en zo ja, hoe groot deze risico's vervolgens zouden kunnen zijn, maakte dat het onderlinge vertrouwen nagenoeg verdwenen was en de financiële markten niet meer (goed) functioneerden. De heer Ruding, deskundige, vertelt hierover in zijn openbaar verhoor:

*De heer Ruding: «Wat je dan krijgt, is te betreuren maar heel normaal. Iedereen schrikt ineens en wordt zeer voorzichtig. Dat is op zich niet slecht natuurlijk, en misschien een beetje laat, maar dat betekent dat de zogenaamde interbancaire markt, de olie die nodig is om zo'n heel raderwerk wereldwijd te laten functioneren, niet meer functioneert; die droogt op en wordt illiquide. Dat betekent dat de onderlinge kredietverlening van banken, die elkaar voortdurend korte kredieten geven, overnight, of soms wat langer, bijvoorbeeld een week, niet meer functioneerde. Dit raderwerk loopt vast, misschien niet binnen één dag maar binnen twee dagen, omdat er geen olie meer in zit. Dat betekent dat een heleboel banken die toevallig aan de debetkant zitten, zichzelf niet meer kunnen financieren. Dan krijg je een tsunami.»<sup>1</sup>*

Banken waren niet langer bereid om geld uit te lenen aan elkaar en wilden ook zo snel mogelijk van hun kredieten op langere termijn af uit vrees dat deze niet meer terugbetaald zouden worden. Dit onderlinge wantrouwen heeft er mede toe geleid dat banken niet in staat bleken de zorgen die ze hadden over de ontstane situatie met elkaar te delen. Zo werd de val van Lehman binnen de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) «in de marge van de vergadering, buiten de agenda om» besproken.<sup>2</sup> In een dergelijke situatie bleek het bespreken van mogelijke oplossingen al helemaal niet aan de orde. De heer Staal, voorzitter van de NVB, licht in zijn openbare verhoor toe:

*De heer Staal: « (...) Ik denk ook niet dat het zo kan zijn dat banken daarover hun gezamenlijke zorg zo ver delen dat zij met een plan komen, want dan zou je concurrentiegevoelige informatie moeten delen. Dat heeft een mededingingsaspect, maar daar schuilen natuurlijk ook gewone concurrentiële verhoudingen achter. Ik denk dat het een utopie is om te veronderstellen dat banken in zo'n situatie met een plan zouden kunnen komen.»<sup>2</sup>*

De commissie stelt vast dat de Nederlandse bankensector zich primair als een reactieve sector heeft opgesteld. De voorzitter van de NVB verklaart dit onder andere aan de hand van de onderlinge concurrentieverhoudingen en de grote diversiteit binnen de Nederlandse bankensector. Volgens de heer Staal mogen de banken en de NVB niet proactief optreden.

<sup>1</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Ruding, 7 november 2011.

<sup>2</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Staal, 11 november 2011.

*De heer Staal: «(...) Die diversiteit zorgt ervoor dat je, terugkijkend, misschien wel iets zou kunnen bedenken, maar dat je in het ontstaan van zo'n crisis niet een positie hebt en ook niet mag hebben om daar bij elkaar te gaan zitten en te zeggen: zo en zo zou het moeten en op die manier zouden wij eruit komen, minister, of toezichthouder, u moet dat en dat doen. Je komt niet veel verder dan het signaleren van problemen.»<sup>1</sup>*

Op basis van het documentenonderzoek en de openbare verhoren constateert de commissie dat betrokkenen uit de sector hierbij wel de nodige kanttekeningen plaatsten. Uit het dossieronderzoek rond de garantieregeling komt het gebrek aan coördinatie tussen banken onderling en het gebrek aan bereidheid om elkaar te ondersteunen duidelijk naar voren. Ook de heer Van Dijkhuizen, financieel directeur van NIBC, constateert dat banken in Nederland niet geneigd waren elkaar te helpen. «Dat was op dat moment niet de sterkste kant van de financiële sector», aldus de heer Van Dijkhuizen. Banken zouden elkaar volgens hem tijdens een systeemcrisis niet alleen moeten beconcurreren.

*De heer Van Dijkhuizen: «Alle redenen om op zo'n moment te constateren dat sprake is van een systeemcrisis, en niet van een concurrentiegebeuren. Daar hoor je naar te handelen.»<sup>2</sup>*

Op basis van haar onderzoek constateert de commissie dat de Nederlandse banken niet in staat zijn gebleken om als collectief te operen in de financiële crisis van 2008/2009. De commissie heeft begrip voor het feit dat individuele belangen van banken – ook, en wellicht soms zelfs juist, in een crisissituatie – tegengesteld kunnen zijn. Echter, naar het oordeel van de commissie is het voor de bankensector, die binnen onze samenleving zo'n belangrijke positie inneemt, essentieel om tijdens een crisis de gezamenlijke belangen te benoemen en daarop actie te ondernemen. De commissie vindt dat de bankensector te veel voorbij is gegaan aan haar maatschappelijke functie. De Nederlandse banken zijn niet in staat gebleken, ook niet binnen de NVB, om in deze ernstige financiële systeemcrisis oplossingen voor te stellen voor problemen die hen allen aangingen.

Hebben de banken op dit punt iets geleerd? De commissie merkt op dat volgens de heer Staal de banken nu eerder geneigd lijken te zijn om over gemeenschappelijke problematiek te spreken.

*De heer Staal: «Ik denk dat de crisis de banken veel heeft geleerd. Ook in het begin van uw vraagstelling: doen banken zelf ook iets? Ik kan mij voorstellen dat banken in deze eurocrisis meer uitwisselen dan in de crisis destijds. Van een bankencrisis, een financiële crisis zoals we die zich in 2007, 2008 hebben zien ontrollen zijn ook de banken geschrokken. Het is niet zo dat ze dat als normaal hebben gezien. Je merkt inderdaad nu ook wel dat banken als wij praten over de eurocrisis sneller geneigd zijn om daar gemeenschappelijk over te praten.»<sup>3</sup>*

### **Aanbeveling**

De commissie is van mening dat de NVB de positie heeft om niet alleen over gemeenschappelijke problemen te praten, maar ook om daar gemeenschappelijke oplossingen voor aan te dragen. De commissie beveelt de banken aan om hierover de discussie aan te gaan en te komen met voorstellen voor de wijze waarop de NVB zich in financiële crises

<sup>1</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Staal, 11 november 2011.

<sup>2</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dijkhuizen, 21 november 2011.

<sup>3</sup> Openbaar verhoor van de heer Staal, 11 november 2011.



dient op te stellen en op te treden richting het ministerie van Financiën en de beide toezichhouders. De commissie is van mening dat een dergelijke opstelling van de bankensector in Nederland een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bescherming van de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel.

Op diverse plekken is door verschillende bestuurders uit de financiële wereld geconstateerd dat de financiële sector en de politiek de afgelopen tien jaar steeds verder uit elkaar zijn gegroeid. De commissie vindt dat die kloof weer verkleind moet worden. Zij roept daarom de NVB en andere belangenbehartigende organisaties uit de sector op om samen met de politiek op te trekken, niet enkel om de eigen belangen van de sector en de instellingen te behartigen, maar om samen te werken aan een duurzaam, gezond en stabiel financieel stelsel.