



Commissie Structuur Nederlandse Banken
T.a.v. prof. dr. H.H.F. Wijffels
p/a Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Amsterdam, 15 februari 2013

Ref: B2013.05

Betreft: consultatie mandaat Commissie Structuur Nederlandse Banken

Geachte heer Wijffels,

Eumedion maakt graag gebruik van de gelegenheid te reageren op de consultatie die de Commissie Structuur Nederlandse banken (hierna: Commissie Wijffels) op 18 januari 2013 is gestart. In de consultatie worden geïnteresseerden uitgenodigd te reageren op het mandaat van de Commissie. In het mandaat wordt De Commissie Wijffels specifiek gevraagd in te gaan op de toepasbaarheid van de aanbevelingen van de Commissie Liikanen¹ in Nederland en de manier waarop de scheidbaarheid van Nederlandse banken vorm kan krijgen voor het geval zich een deconfiture van een bank voordoet. De Commissie Wijffels wordt geacht ook stil te staan bij de noodzaak om de bankensector dienstbaar te laten zijn aan de economie.

Eumedion zal in haar reactie het perspectief van de lange termijn institutionele belegger in beursgenoteerde banken als uitgangspunt hanteren. De consultatietermijn van vier weken is, afgezet tegen de complexiteit van het onderwerp, enigszins kort. Dit geldt temeer nu tijdens die consultatietermijn een systeemrelevante, beursgenoteerde bank door de Nederlandse Staat is genationaliseerd, met onder meer als vergaande consequentie dat institutionele beleggers op tamelijk grove wijze hun aandelen ontnomen werden. Tegen deze achtergrond is de reactie van Eumedion er één op hoofdlijnen.

¹ High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector, final report, hoofdstuk III.

1. Eumedion onderschrijft relevantie

Eumedion heeft er veel begrip voor dat er een commissie is ingesteld die de toekomstige structuur van Nederlandse banken moet onderzoeken. De financiële crisis heeft aan het licht gebracht dat er aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de financiële stabiliteit te bevorderen. De financiële crisis heeft grote gevolgen voor de Nederlandse belastingbetaler en de economie als geheel. Ook institutionele beleggers in beursvennootschappen hebben grote verliezen geleden op hun beleggingen.

Drie van de vier beursgenoteerde grootbanken hebben, als bekend, in de jaren 2008/2009 een kapitaalinjectie van overheidswege gekregen. Twee voormalige beursgenoteerde grootbanken zijn zelfs genationaliseerd, met alle gevolgen van dien. Een herhaling moet worden voorkomen. Een stabiele bancaire sector is van eminent belang voor een economie. Dit geldt in het bijzonder voor nationale economieën waarin de bancaire sector relatief groot is zoals de Nederlandse.

2. Het publieke belang

De Commissie Wijffels is, kort gezegd, gevraagd zich een oordeel te vormen over de vraag of de structuur van de Nederlandse banken aanpassing behoeft. Eumedion ziet dit als een bijzonder complex vraagstuk. Niet alleen kent de structuur van banken een grote variëteit in verschijningsvormen, zij kan ook op vele aspecten betrekking hebben, zoals de omvang en aard van het eigen vermogen, wijze van financiering, aard van de activiteiten, verdienmodel, omvang van de bank, verhouding deposito's/leningen en de juridische, governance en operationele inrichting.²

De Commissie Liikanen heeft bovendien geconstateerd dat in de Europese Unie geen enkel gehanteerd bancaire business model in de crisis bovengemiddeld goed of juist slecht heeft uitgepakt. Wel heeft deze commissie vastgesteld dat er in de aanloop van de crisis excessieve risico's zijn genomen, vaak in de vorm van handel in complexe financiële instrumenten en vastgoedleningen, en overmatige afhankelijkheid van korte termijn financiering. Deze risico's werden onvoldoende opgevangen door de gestelde kapitaaleisen. Ook de sterke verwevenheden tussen banken zorgden voor grote systeemrisico's.

De Britse regering heeft zeer recent, op 4 februari 2013, een wetsvoorstel ('Banking reform Bill')³ ingediend dat dient ter implementatie van het rapport van de Independent Commission on Banking uit juni 2011 ('Vickers rapport'). De pijlers onder het Vickers rapport worden gevormd door een aantal kernachtige doelstellingen en principes (zie kader hieronder).

² Hoofdstuk III van het Liikanen Rapport.

³ http://www.hm-treasury.gov.uk/d/banking_reform_040213.pdf.

Aims

The Commission's recommendations aim to:

- 1) reduce the probability and impact of systemic **financial crises** in the future;
- 2) maintain the efficient **flow of credit** to the real economy and the ability of households and businesses to manage their risks and financial needs over time; and
- 3) preserve the functioning of the **payments system** and guaranteed **capital certainty and liquidity for small savers** including small and medium-sized enterprises (SMEs).

Principles

The Commission's recommendations would achieve these aims, in the context of the wider regulatory reform agenda both in the UK and abroad, by:

- A) **curbing incentives for excessive risk-taking** by neutralising subsidies and the unpriced risk of triggering financial crises, and by enabling the market to function more effectively;
- B) **reducing the costs of systemic financial crises** through increased resilience of institutions and the financial system as a whole, and through improved resolvability of institutions;
- C) **promoting effective competition** in the provision of banking services in the UK;
- D) having regard to any **impact on GDP** through the cycle, any **fiscal implications**, and the **competitiveness** of the UK financial and professional services sectors and the wider UK economy; and
- E) having regard to the possible impact of recommendations on **non-bank parts of the financial system**, and to the effects of **wider regulatory reforms** in the financial sector

Eumedion adviseert de Commissie Wijffels zich eerst op mogelijke doelstellingen en principes te bezinnen, teneinde het publieke belang te definiëren. De doelstellingen en principes van het rapport Vickers kunnen daarbij een goede basis vormen.

3. Europese aanpak

De Commissie Wijffels doet er eveneens verstandig aan zich nauwgezet rekenschap te geven van de vele hervormingsmaatregelen die die al in gang zijn gezet om de stabiliteit van de bancaire sector te verbeteren en om een herhaling van de financiële crisis te voorkomen. In Europees verband betreft het betreft onder meer de verhoging van de kapitaal- en liquiditeitseisen zoals opgenomen in CRD III en IV, het Europese voorstel voor een richtlijn voor herstel en resolutie van banken⁴, en de voorstellen voor een bankenunie. Ook is er regelgeving tot stand gekomen die 'clearing' van gestandaardiseerde derivatentransacties verplicht stelt ('EMIR')⁵ en wordt er gewerkt aan voorschriften om die transacties voortaan uitsluitend via gereguleerde handelsplatformen te laten plaatsvinden ('MiFID II').

Ook op nationaal niveau is er veel gebeurd. Denk aan de rapporten van de tijdelijke parlementaire onderzoekscommissie financieel stelsel ('De Wit I'), de parlementaire enquêtecommissie financieel stelsel ('De Wit II'), de Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen ('Interventiewet'), het Besluit beheerst beloningsbeleid, het wettelijke bonusverbod bij staatsgesteunde financiële instellingen en de Code banken.

⁴ Richtlijn van het Europese Parlement en de Europese Raad betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van de Richtlijnen 77/91/EEG, 82/891/EG, 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG en 2011/35/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 (COM (2012) 280 final)

⁵ Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council with regard to regulatory technical standards on capital requirements for central counterparties (O.J. L 201).

Eumedion is ervan overtuigd dat deze maatregelen per saldo kunnen bijdragen aan een versterking van de stabiliteit van de sector. Ook zijn wij van opvatting dat de bancaire sector en hun stakeholders voldoende gelegenheid moeten hebben om de maatregelen adequaat te absorberen. Voorts dient bewaakt te worden dat er voldoende samenhang blijft bestaan tussen de verschillende Europese en nationale maatregelen en dat er goed toezicht op de naleving van deze maatregelen wordt uitgeoefend door publieke toezichthouders.

Eumedion is van opvatting dat eventuele hervormingsmaatregelen voor de bancaire sector zoveel mogelijk op supranationaal niveau moeten worden genomen. De Europese bancaire sector is sterk verweven. De toenemende convergentie van Europese regelgeving en Europees toezicht op banken is daarom een welkome ontwikkeling. Specifieke karakteristieken van de Nederlandse bancaire sector (omvang sector en hypotheekschuld) zouden primair ingebracht moeten worden in Brussel bij de besprekingen tussen de Europese Commissie en de lidstaten over de uit het rapport van de Commissie Liikanen voortvloeiende beleidsbeslissingen.

4. De nutsfuncties van banken

Een deel van de dienstverlening door banken is van vitaal belang voor de economie. Het gaat om de spaar-, betaal- en kredietverleningsfuncties van banken aan burgers en bedrijven, met name ook het midden- en kleinbedrijf. Wanneer deze dienstverlening onderbroken wordt, veroorzaakt dat direct enorme economische consequenties, mede omdat veel burgers en bedrijven er dagelijks van afhankelijk zijn en geen alternatief hebben.⁶ Het belang van deze nutsfuncties is zodanig dat als een bank dreigt te falen, de toezichthouder en/of overheid inspringt om de continuïteit van de dienstverlening te garanderen. Deze overheidsinterventies hebben zich sinds 2008 binnen en buiten Nederland vele malen voorgedaan, voor het laatst bij SNS Reaal N.V. op 1 februari 2013. Het heeft duidelijk gemaakt dat grootbanken, die ingeval van (dreigend) falen de financiële stabiliteit in gevaar kunnen brengen, over een (impliciete) overheidsgarantie beschikken die inhoudt dat bij falen de overheid met belastinggeld de solvabiliteit van de bank zal versterken.

Eumedion vindt dat er naar gestreefd moet worden de nutsfuncties te allen tijde adequaat te beschermen, zonder dat hiervoor een (impliciete) overheidsgarantie nodig is. De impliciete overheidsgarantie werkt in verschillende opzichten verstorend. Niet alleen kan het leiden tot een aanzienlijke aanslag op publieke middelen, welke beter alternatief kunnen worden aangewend. Het kan ook leiden tot verkeerde prikkels bij bestuurders en schuldeisers en hen aanmoedigen om onverantwoorde risico's te nemen. De overheidsgarantie en het (gedeeltelijk) in staatseigendom komen van banken leidt ook tot verstoringen van de mededinging binnen de bancaire sector, hetgeen uiteindelijk ten koste gaat van klanten, aandeelhouders en andere stakeholders, en daarmee ook de maatschappij.

⁶ Zie Commissie Liikanen, p. 103; Het Vickers rapport spreekt in dit verband van 'mandated services' p. 36.

Om de nutsfuncties te beschermen en de overheidsgarantie te verminderen zouden wat Eumedion betreft:

- banken beter in staat moeten zijn om verliezen op te vangen;
- nutsfuncties, waarvan burgers en (kleinere) bedrijven afhankelijk zijn, niet in gevaar moeten kunnen worden gebracht door problemen elders in het financiële stelsel;
- wanneer een bank toch nog in problemen mocht dreigen te geraken, zou het eenvoudig en minder kostbaar moeten worden om nutsfuncties te scheiden van andere functies.

Er zijn op Europees en nationaal niveau al diverse maatregelen genomen die aan deze aandachtspunten deels tegemoet komen, zoals de hierboven genoemde CRD III en CRD IV, die eisen bevatten ter versterking van de kapitaal- en liquiditeitspositie van banken. Het voorstel voor een richtlijn voor het herstel en afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen hoort daar nadrukkelijk ook bij.

Zowel de Commissie Vickers als de Commissie Liikanen stelt aanvullende maatregelen voor met betrekking tot het juridisch, financieel en organisatorisch afscheiden van bepaalde activiteiten van banken.⁷ Een bankonderdeel met de meer risicovolle functies zou dan aan hogere kapitaaleisen moeten voldoen en zou aan stringenter toezicht moeten worden onderworpen. De Commissie Vickers en de Commissie Liikanen verschillen in aanpak inzake de 'ringfence': de Commissie Vickers ambieert een kwalitatief hoge bescherming (ringfence) voor een kleinere groep stakeholders (alleen de nutsgebruikers van een bank), daar waar de Commissie Liikanen juist een veel grotere groep stakeholders afschermt van bepaalde activiteiten als trading en clearing. De kwaliteit van de bescherming voor deze grotere groep is alleen wel lager en minder inzichtelijk, maar geeft banken wel meer flexibiliteit. Het is een lastig te beantwoorden vraag of de Commissie Vickers in dit opzicht onnodig stringent is, versus de vraag of de ringfence van de Commissie Liikanen wel voldoende vertrouwen zal opwekken en effectief is in tijden dat dit nodig is.

Daarnaast worden 'bail-in' instrumenten⁸ genoemd als een aantrekkelijke vorm van financiering voor banken. De ervaringen met vergelijkbare instrumenten tot nu toe in de praktijk roepen wel de vraag op of dergelijke instrumenten ook aantrekkelijk zullen zijn voor beleggers.

Eumedion denkt dat al deze voorstellen de aandacht van de Commissie Wijffels verdienen. Daarbij dienen ook in aanmerking te worden genomen welke gevolgen de eventuele invoering van dergelijke voorstellen zouden hebben voor de huidige eigendomsstructuur van Nederlandse banken en voor de mogelijkheid van banken om kapitaal aan te trekken, al dan niet via de openbare kapitaalmarkten.

⁷ Zie ook de reactie van Eumedion inzake het consultatiedocument voor de Interventiewet (<http://www.eumedion.nl/nl/public/kennisbank/consultaties/2011-05-minfin-interventiewet.pdf>).

⁸ Rapport van de Commissie Liikanen, p. 82: "bail-in, whereby the bank would be recapitalised with shareholders being wiped out or diluted and creditors having their claims reduced or converted to shares."

5. Het belang van goede governance en de rol van de belegger

Banken moeten vertrouwen gaan herwinnen. Niet alleen van klanten, maar ook van beleggers, en ook van elkaar. Gezond en gerechtvaardigd vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor toegang tot kapitaal. Het vertrouwen van beleggers gaat hand in hand met toegang tot kapitaal. Banken kunnen dit vertrouwen bevorderen door goed inzicht te geven in hoe zij er nu voor staan, waar zij geld verdienen of verliezen en door duidelijk te zijn over strategie en risico's. Niet zozeer in nog langere jaarverslagen, maar in klare taal en eerder kortere jaarverslagen die goed te analyseren zijn. Er is verder een maatschappelijke discussie gewenst over de vraag of publieke toezichthouders op banken meer inzicht moeten geven in de resultaten van hun toezicht op individuele instellingen.⁹

De lange termijn levensvatbaarheid van de bankensector is ook gebaat bij het vertrouwen van betrokken aandeelhouders in het herstel van winstgevendheid. Het zijn de aandeelhouders die het eigen vermogen verschaffen en daar risico over durven te lopen. Gezonde banken behoren (te zijner tijd), zonder dat de nutsfuncties van banken in gevaar komen, een duurzame winst te kunnen verdelen.

Een goede governance is basisvereiste voor vertrouwen. De Commissie Liikanen wijst terecht op het belang van het herstellen van sterke governance en controle bij banken. In het kader van CRD III en CRD IV zijn en worden er goede stappen gezet, onder meer met betrekking tot risicomanagement en bezoldiging. Waar door de Commissie Liikanen weinig aandacht aan is besteed, is de disciplinerende rol die betrokken institutionele beleggers met een lange termijn beleggingshorizon kunnen hebben bij de *checks and balances* van banken. De Commissie Liikanen merkt op dat de betrokkenheid van deze aandeelhouders bij banken te wensen overlaat, maar de vraag is of dat wel aan die aandeelhouders verweten kan worden.

De Nederlandse banken, voor zover beursgenoteerd, zijn (of waren) allemaal getooid met beschermingsmaatregelen (zoals certificering bij ING Groep, KAS Bank en Van Lanschot, prioriteitsaandelen bij BinckBank en beschermingsstichtingen bij ING Groep, KAS Bank en Van Lanschot) dan wel hadden een 'bevriende' meerderheidsaandeelhouder (Stichting beheer SNS Reaal bij SNS Reaal). Met deze 'bevriende', passieve aandeelhouders (administratiekantoren, houders van prioriteitsaandelen en meerderheidsaandeelhouder) worden niet alleen zogenoemde speculanten, maar ook potentieel betrokken minderheidsaandeelhouders met een lange termijn beleggingshorizon op afstand gehouden. Bovendien zijn de toezichthoudende autoriteiten zich sinds 2008 diepgaand gaan bemoeien met aangelegenheden waarover aandeelhouders zeggenschapsrechten hebben (zoals het bezoldigingsbeleid en de benoeming en ontslag van commissarissen en bestuurders). Deze aandeelhoudersrechten, waarmee institutionele beleggers hun rol als betrokken aandeelhouder kunnen vormgeven, zijn daardoor bij beursgenoteerde banken aan erosie onderhevig.

⁹ Zie in dat kader ook de speech van 12 februari 2013 van de president van De Nederlandsche Bank ter gelegenheid van de uitreiking van de Machiavelliprijs over het spanningsveld tussen transparantie en vertrouwelijkheid waar De Nederlandsche Bank als toezichthouder mee te maken heeft (<http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/speech-2013/dnb285360.jsp>).

Wat voor beleggers in beursgenoteerde systeemrelevante banken bovendien een probleem is, is dat zij per definitie een informatieachterstand hebben op de publieke toezichthouder. In het geval van een kwakkelende beursgenoteerde systeembank wordt door de publieke toezichthouder, mede om een bankrun te voorkomen, niet publiekelijk gecommuniceerd hoe ernstig de toestand op enig moment werkelijk is. Dit gebrek aan informatie verdraagt zich niet alleen slecht met het (benodigde) transparante karakter van beursvennootschappen, maar vergroot ook de onzekerheid en het gebrek van vertrouwen van beleggers in beursgenoteerde systeembanken. Wanneer er een effectief model zou kunnen worden gevonden om de nutsfunctie te separeren en af te schermen van risicovollere activiteiten (beschreven in paragraaf 4) dan zou daarmee de informatievoorziening accurater kunnen worden (het risico op een bankrun wordt immers kleiner, waardoor er minder noodzaak is tot een beperking van de informatiestroom). Beleggers in beursgenoteerde banken zouden dan beter geïnformeerd afwegingen kunnen maken bij hun investeringsbeslissingen en wellicht ook sneller geneigd zijn zich voor een langere termijn als aandeel- en/of obligatiehouder aan de bank te committeren.

Eumedion denkt niet dat de introductie van instrumenten om lange termijn aandeelhouderschap bij banken te bevorderen (zoals loyaliteitsstemrecht en loyaliteitsdividend) tot een evenwichtiger governancemodel zal leiden. Integendeel, het kan ertoe leiden dat het risicodragend kapitaal belang en de mate zeggenschap van aandeelhouders uit elkaar gaan lopen. Het leidt ook niet per definitie tot meer betrokkenheid van minderheidsaandeelhouders. Eumedion denkt dat de introductie van dergelijke instrumenten het voor banken weleens lastiger kan maken om kapitaal aan te trekken. Dit geldt zeker ook wanneer een gouden overheidsaandeel zou worden geïntroduceerd, zoals gesuggereerd in een recent door de Tweede Kamer aangenomen motie.¹⁰ Een dergelijk instrument, dat in beginsel op gespannen voet staat met het Europese recht, zal de disciplinerende rol van minderheidsaandeelhouders verzwakken en zal kunnen leiden tot verminderde liquiditeit in het aandeel. Wat beursgenoteerde banken nodig hebben is een voldoende grote groep van stabiele en betrokken aandeelhouders met een lange termijn beleggingshorizon en die onafhankelijk van financiële ondernemingen opereren.

Eumedion is verder een voorstander van adequate herstel- en resolutieplannen, zoals opgenomen in het voorstel voor een Europese richtlijn inzake herstel en resolutie van banken (ontwerpartikel 14). Wel dient in zijn algemeenheid te worden gewaarborgd dat het voor beleggers in banken glashelder wordt wat de precieze condities ('triggers') zijn voor de toezichthoudende autoriteiten waaronder zij herstel- of resolutiemaatregelen kunnen nemen. Ook dient de bestaande vennootschapsrechtelijke wetgeving ter bescherming van aandeelhouders en andere schuldeisers niet te lichtvaardig terzijde te worden geschoven wanneer er sprake is van herstel- of resolutiemaatregelen.

¹⁰ Motie over een onderzoek naar de governancestructuur van banken (kamerstukken II, 2012/13, 33 532, nr. 17).

Indien u nader met ons gedachten te wisselen naar aanleiding van het bovenstaande, dan zijn wij daarvoor uiteraard beschikbaar. Overigens gaan wij er van uit dat over het conceptrapport van uw commissie een openbare consultatie zal plaatsvinden, waarbij belanghebbenden langer de tijd krijgen om commentaar te leveren. Onze contactpersoon is Wouter Kuijpers (wouter.kuijpers@eumedion.nl, tel. 020 70 85 882).

Met vriendelijke groet,



Drs. R. Abma
Directeur

Eumedion
Postbus 75926
1070 AX AMSTERDAM