

Vergaderjaar 2012–2013

33 227

Oprichting Stichting Depositogarantiefonds

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2012

Bij deze stuur ik u mijn reactie op het KPMG-rapport «Stapeling Regelgeving» ten behoeve van het Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie Financiën op 28 november aanstaande.

De minister van Financiën,
J. R. V. A. Dijsselbloem

Appreciatie KPMG rapport «Stapeling Regelgeving»

Het rapport «Stapeling van regelgeving» («het rapport») analyseert de impact van nieuwe regelgeving op het bancaire bedrijfsmodel en de bancaire dienstverlening. Het onderzoek is in nauw overleg met de Nederlandse bancaire sector tot stand gekomen en identificeert in totaal 38 maatregelen. Ik zal kort de bevindingen van het rapport schetsen. Vervolgens zal ik deze bevindingen en de onderliggende aannames duiden in de context van het Nederlandse en Europese beleidsdebat.

Bevindingen rapport «Stapeling regelgeving»

Het rapport bevat zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve analyse van de effecten van de nieuwe maatregelen.

In het *kwantitatieve* deel wordt een schatting gemaakt van de effecten op de balans en het bedrijfsmodel van de Nederlandse bancaire sector als geheel van vier belangrijke maatregelen. Deze vier maatregelen zijn het voldoen aan de Basel III afspraken, de introductie van een ex-ante gefinancierd depositogarantiestelsel (DGS), de bankenbelasting en de introductie van verplicht converteerbare schuld (zogenaamd «bail-in debt»).¹ Deze effecten worden bekeken vanuit een zogenaamd aanbodmodel. Dat is een model waarin geen rekening wordt gehouden met de vraag naar kredieten van klanten of eventuele economische ontwikkelingen, maar enkel wordt gekeken naar de balansruimte voor banken om krediet en andere diensten aan te bieden. De auteurs hebben hierbij, in overleg met de Nederlandse banken gekeken hoe geconstateerde fricties aan de aanbodzijde waarschijnlijk zouden worden opgelost.

De veronderstellingen en balansmaatregelen betreffen een door de auteurs als «*meest waarschijnlijk*» gekenschetst scenario. Het rapport onderkent de onzekerheid waarmee de aannames in dit scenario zijn omgeven en verschaft ook een gevoeligheidsanalyse. Drie belangrijke aannames van het geschetste scenario zijn dat de Nederlandse banken i) in 2013 reeds tenminste voldoen aan de genoemde Basel III minimum-eisen, ii) in 2015 een (volgens de banken door de financiële markten geëist) rendement van 8% op eigen vermogen kunnen realiseren en iii) een eenmalige beperking van de netto-kosten met 5% doorvoeren.

De voornaamste conclusie van het kwantitatieve deel is dat effecten van de doorgerekende maatregelen op de balans niet volledig te absorberen zullen zijn via kostenbeperkingen en het inhouden van dividend door de banken. Als gevolg hiervan zal volgens het rapport in het meest waarschijnlijke scenario de totale bancaire kredietverlening dalen met gemiddeld ca. 50 miljard euro per jaar tot cumulatief ca. 200 miljard euro in 2015 (De banken zullen daarmee tezamen ca. 9% kleiner zijn dan hun huidige balanstotaal). Dit effect wordt vooral veroorzaakt door de moeite die banken zullen hebben hun financieringsprofiel aan te passen aan een van de nieuwe Bazelse eisen, de zogenaamde «net stable funding ratio» (NSFR). Deze vereist dat banken meer langlopende financiering aantrekken. De banken zullen echter volgens het rapport maar in beperkte mate meer langlopende financiering kunnen aantrekken, waardoor de Nederlandse bancaire sector gedwongen zal zijn te krimpen.

Een ander prominent kwantitatief effect dat het rapport presenteert is een gemiddelde stijging van de rentetarieven voor klanten met ca. 0,8 tot 0,9%. Dit wordt allereerst veroorzaakt door het reeds genoemde streven een rendement van 8% op eigen vermogen te halen. Daarnaast wordt een kwart van de prijsstijging veroorzaakt door de introductie van verplicht converteerbare schuld. Bij verplicht converteerbare schuld zal vreemd

¹ Met converteerbare schuld wordt bedoeld de «bail-in debt» conform het voorstel voor richtlijn van het Europees Parlement en de 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.

vermogen in het geval dat een bank in ernstige problemen komt geconverteerd worden naar eigen vermogen; vreemd vermogen verschaffers zullen door dit toegenomen kredietrisico een hogere vergoeding van de bank verlangen, en deze vergoeding zal door de bank grotendeels aan de klanten worden doorberekend.

Het kwalitatieve deel van het rapport geeft een inkijkje in de mogelijke effecten van alle nieuwe maatregelen op het bedrijfsmodel, het operationele model (organisatie en processen binnen een bank, benodigde infrastructuur) en de verandercapaciteit van banken. Het gaat tevens in op de gevolgen voor klanten en de samenleving als geheel. Voor banken geldt dat baten van de nieuwe regelgeving kunnen worden ontleend aan meer standaardisatie van de organisatie, processen en producten. Er zijn verder op termijn schaalvoordelen te bereiken doordat veel regelgeving op Europees niveau wordt gemaakt. Wel zullen de nieuwe eisen een zwaarder opgetuigde organisatie vereisen. Ook zullen volgens het rapport alle op stapel staande veranderingen het management maar beperkte ruimte geven om nog andersoortige initiatieven uit te rollen, bijvoorbeeld in termen van betere dienstverlening richting klanten.

Klanten zullen verder als gevolg van standaardisatie via diverse sectorgebaseerde regels transparanter zicht krijgen op het aanbod van producten en diensten.¹ Hier tegenover staat volgens het rapport wel een beperking van hun keuzemogelijkheden. Voor de samenleving als geheel stelt het rapport dat de extra zekerheid en stabiliteit die het geheel aan maatregelen biedt op termijn zal bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de bancaire sector. Keerzijde van deze maatregelen is dat de prijs van bancaire producten zal stijgen en de beschikbaarheid ervan zal dalen. De bancaire dienstverlening zal worden versoberd.

Algemene reactie op het rapport

Het kabinet spreekt zijn waardering uit voor het werk van de auteurs om de effecten van een groot aantal nieuwe maatregelen waar de bancaire sector mee te maken krijgt op een samenhangende manier in beeld te brengen. Het rapport is een waardevolle aanvulling op eerdere rapporten over dit onderwerp, zoals de analyses van het Basels Comité, DNB en CPB over de introductie van Basel III/hogere kapitaalseisen.²

Het kabinet erkent dat de 38 maatregelen die het rapport op een rij zet veel van de banken vergen. Tegelijk is er ook veel misgegaan in de financiële crisis en kunnen de vele aan het licht gekomen problemen niet met een of twee simpele maatregelen worden afgedaan. Het gros van de maatregelen draagt ertoe bij dat het financieel stelsel zo wordt ingericht dat de kans op een nieuwe financiële crisis zo klein mogelijk wordt gemaakt, dat de kans dat een beroep op de belastingbetaler moet worden gedaan wordt geminimaliseerd, en dat de sector zich primair richt op het belang van haar klanten. Verder hoeven hervormingen van de financiële sector ook zeker niet schadelijk te zijn voor de economie. De bovengenoemde onderzoeken door het Basels Comité, DNB en CPB laten elk zien dat bij de introductie van Basel III de baten van een stabielere bancaire sector op de lange termijn duidelijk opwegen tegen de kosten.

De door de auteurs berekende impact van de maatregelen op de omvang van de kredietverlening en de tarieven is niettemin fors. In het onderstaande wil ik daarom enkele belangrijke aannames die aan deze berekeningen ten grondslag liggen in de relevante context plaatsen. Ik ga eerst in op de aannames over de NSFR. Volgens het rapport is deze de voornaamste oorzaak achter de afname van de kredietverlening met 200 miljard euro. Vervolgens zal ik enkele kanttekeningen plaatsen bij de

¹ Bij deze sectorgebaseerde regels kan onder meer worden gedacht aan bijvoorbeeld de Europese verordening essentiële informatieproducten voor retail beleggingsproducten (PRIIPS), de Europese richtlijn voor instellingen voor collectieve belegging in effecten (UCITS), de Europese richtlijn betreffende betalingsdiensten in de interne markt (SEPA), de Europese richtlijn inzake beheerders van alternatieve beleggingsfondsen (AIFMD) en de richtlijn markten voor financiële instrumenten (MiFID) respectievelijk de verordening markten voor financiële instrumenten (MiFIR).

² Bank for International Settlements (2010), «An Assessment of the Long-Term Economic Impact of Stronger Capital and Liquidity Requirements». DNB Occasional Paper, Vol. 8/No.3 (2010), «Macro-effecten van hogere kapitaal- en liquiditeitstandaarden voor banken: Empirische aanwijzingen voor Nederland». CPB (augustus 2010), «Zijn strengere kapitaalseisen kostbaar?»

aannames ten aanzien van converteerbare schuld en de netto kostenreductie. Deze aannames spelen een belangrijke rol in de berekende forse verhoging van tarieven voor klanten.

Aannames ten aanzien van net stable funding ratio (NSFR)

Zoals hierboven aangegeven zal volgens het rapport in de periode 2012–2015 een netto-krimp van de kredietverlening van 200 miljard euro optreden. Dit wordt veroorzaakt door de moeilijkheden voor banken om aan de NSFR te voldoen. Deze ratio vereist dat een bank tegenover langlopende activa (>1 jaar) voldoende langlopende verplichtingen (> 1 jaar) aanhoudt. Onder langlopende verplichtingen wordt hierbij ook de stabiele depositobasis gerekend. Deze ratio is belangrijk omdat banken hierdoor in een liquiditeitscrisis veel langer op eigen benen kunnen staan en bijv. niet hoeven te lenen bij de centrale bank. Ze hebben door de ratio immers meer langlopende financiering, waardoor ze minder vaak naar de markt hoeven om financiering op te halen.

Nederlandse banken hebben op dit moment een zogeheten «funding gap»¹, waardoor ze voor een belangrijk deel van hun financiering afhankelijk zijn van kortlopende wholesale financiering in plaats van deposito's. Hierdoor zullen ze om aan de NSFR te voldoen relatief veel korte termijnfinanciering moeten vervangen door stabiele deposito's of andere vormen van langlopende financiering. Dit kan volgens het rapport maar in beperkte mate, mede omdat op korte termijn de aangroei van deposito's niet substantieel kan toenemen. Bij gebrek aan vervangende financiering zal de cumulatieve balans van de Nederlandse bancaire sector daarom volgens het rapport gedwongen zijn te krimpen.

Bij deze effecten kunnen echter wel kanttekeningen worden geplaatst. De auteurs veronderstellen in consultatie met de sector dat banken slechts 50 miljard euro aan kortlopend vreemd vermogen kunnen vervangen. Het rapport maakt echter niet duidelijk waarom banken niet meer langlopend vreemd vermogen zouden kunnen aantrekken, bijvoorbeeld als ze bereid zouden zijn hier iets meer voor te betalen. Zeker in combinatie met herstel van vertrouwen in de sector lijkt het reëel te veronderstellen dat dit tot een grotere beschikbaarheid van vreemd vermogen zal leiden. In zijn algemeenheid is het rapport verder onduidelijk over de mate waarin maatregelen die bijdragen aan de financiële stabiliteit, zoals de hogere kapitaaleisen, een dempend effect hebben op de inleentarieven van banken. Het lijkt alsof deze dempende effecten niet zijn meegenomen.

Daarnaast introduceert Basel III pas een bindende NSFR in 2018 (het KPMG rapport kijkt niet verder dan 2015). Tot 2018 wordt de NSFR alleen als monitoring instrument gebruikt. In het algemeen bestaat de verwachting dat het Basels Comité in deze periode nog wezenlijke elementen van de NSFR gaat herzien omdat een fundamentele discussie over het gebruik van de ratio op gang is gekomen. Diverse landen hebben twijfels bij introductie van de NSFR als bindende ratio omdat deze tot onwenselijke macro-economische effecten zou kunnen leiden. Ook zou een te strikte toepassing van het onderscheid tussen langlopend (>1 jaar) en kortlopend (<1 jaar) tot ongewenste effecten kunnen leiden. Nederland erkent de waarde van de NSFR als *monitoring tool*. Nederland kent grote waarde toe aan het oordeel van het Basels Comité en ziet uit naar de herziening van de NSFR door het Basels Comité.

Ten aanzien van *effecten op de kredietverlening in het algemeen* wil ik daarnaast benadrukken dat het gebruik van een aanbodmodel zonder vraagcomponent de effecten op de kredietverlening doorgaans overschat. In onzekere economische tijden zal men terughoudender zijn met het

¹ Dit funding gap houdt, kort gezegd, in dat op de Nederlandse bankbalansen niet zoveel spaargeld van Nederlandse huishoudens en bedrijven staat dat de volledige kredietverstrekking van deze banken in Nederland hiermee gefinancierd kan worden. Dit is onder andere te verklaren uit het feit dat Nederlanders relatief veel sparen via pensioenfondsen en levensverzekeraars (circa 70% van de besparingen). De belangrijkste reden is echter dat de hypotheekschuld van Nederlanders internationaal gezien hoog is als gevolg van de fiscaal gunstige behandeling van eigenwoningbezit (hypotheekrenteaf trek). Vanwege het *funding gap* trekken Nederlandse banken ook behoorlijk wat spaargeld aan uit het buitenland. Zie de brief van de Minister van Financiën van 2 mei 2011 in reactie op kamervragen met nummer 2011Z07640 over Nederlandse garanties voor buitenlands spaargeld (Brief met kenmerk FM/2011/8672 U). Zie ook DNB, «Overzicht Financiële Stabiliteit in Nederland», nr. 12, November 2010, pag. 26/27, online beschikbaar via http://www.dnb.nl/binaries/Overzicht%20Financiële%20Stabiliteit%20nov%202010_tcm46-242463.pdf.

aanvragen van leningen, hetgeen ook tot een afname van de ontwikkeling van de kredietverlening via minder vraag naar krediet zal leiden. Diverse indicatoren wijzen ook in deze crisis op het achterblijven van de vraag in vergelijking met voorgaande perioden.¹ In betere economische tijden hebben klanten vertrouwen in de toekomst en zijn ze mogelijk bereid meer te betalen voor krediet. Banken hebben dan meer mogelijkheden om kosten van kapitaal en vreemd vermogen volledig door te rekenen en kapitaal aan te trekken. Dat maakt het dan weer makkelijker voor banken om meer krediet te verschaffen.

Sinds de crisis groeit het uitstaande krediet van Nederlandse banken aan Nederlandse gezinnen en bedrijven nog steeds rond de 3% op jaarbasis. In de door banken ingeleverde Basel III-migratieplannen, waarin zij beschrijven hoe zij aan de nieuwe toezichteisen verwachten te voldoen en wat de implicaties zijn voor hun strategie, gaan banken ervan uit dat de omvang van hun activiteiten de komende jaren *in reële termen* ongeveer gelijk zal blijven.² Kapitaal wordt hierbij voornamelijk aangesterkt door winsthouding en niet door de kredietverlening overmatig te beperken. Dit neemt niet weg dat disproportioneel negatieve effecten op de kredietverlening als gevolg van de diverse maatregelen waar mogelijk zullen moeten worden beperkt. In het kader van de introductie van de bankenbelasting heeft de Staatssecretaris van Financiën de Eerste en Tweede Kamer reeds toegezegd de situatie omtrent kredietverlening te monitoren op basis van gegevens van DNB.³ Wanneer de kredietverlening enkele opeenvolgende kwartalen negatief zal zijn of er een acuut forse krimp in de kredietverlening optreedt, zal dit voor het kabinet een reden kunnen zijn om in te grijpen. De resultaten van de monitoring van de bankbelasting zullen ook gebruikt kunnen worden om de effecten van alle maatregelen tezamen te beoordelen.

In het vervolg van deze brief zal ik ingaan op enkele aannames die van invloed zijn op de tariefsstijging van 0,8 à 0,9% voor klanten.

Aannames ten aanzien van converteerbare schuld

Zoals hierboven reeds aangegeven gaat het rapport ervan uit dat de introductie van converteerbare schuld (bail-in debt) de kosten van vreemd vermogen opdrijft. Omdat deze hogere financieringskosten worden doorgerekend, leidt dit tot een stijging van tarieven voor klanten. Dergelijke converteerbare schuld maakt onderdeel uit van de dit voorjaar door de Europese Commissie voorgestelde richtlijn voor een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen.⁴ Het betreft een vorm van vreemd vermogen die door de autoriteiten kan worden omgezet in eigen vermogen bij (serieuze tekenen van) onomkeerbare problemen bij een bank. Er is dan nog geen sprake van een faillissement. Het kabinet steunt de ontwikkeling van dit instrument omdat dit de mogelijkheid geeft schuldeisers in plaats van de belastingbetaler op te laten draaien voor de redding van een bank zonder direct de financiële stabiliteit in gevaar te brengen. Daarnaast kunnen de cruciale functies van een bank in ernstige problemen worden gewaarborgd als vanuit het vreemd vermogen extra kapitaal beschikbaar komt. Hierdoor kan besmetting naar de reële economie worden voorkomen. De auteurs van het rapport veronderstellen dat van de totale 0,8 à 0,9% renteverhoging ca. een kwart van de prijsverhoging in de periode van 2012–2015 door de nieuwe wetgeving aangaande converteerbare schuld wordt veroorzaakt.⁵ Ze geven daarbij wel aan dat verschillende partijen zeer verschillende inschattingen van het effect maken.

Bij de introductie van het instrument is het mijns inziens onvermijdelijk dat de prijs van vreemd vermogen zal stijgen. Momenteel kunnen

¹ Brief van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 31 mei 2012. Kamerstukken 2011/2012 II, 32 637, nr. 34, «Ontwikkelingen en voorgenomen acties ten aanzien van bedrijfsfinanciering».

² Overzicht Financiële Stabiliteit, najaar 2012, DNB

³ Conform de aangenomen (gewijzigde) motie van het Lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal mevrouw Sent (Kamerstukken I 2011/12, 33 121, J) zullen Eerste Kamer en Tweede Kamer uiterlijk 1 juni 2013 geïnformeerd worden over de kredietverlening in Nederland via dit rapport.

⁴ COM(2012)280/3. Voorstel voor richtlijn van het Europees Parlement en de 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.

⁵ De Europese Commissie schat een gemiddeld effect van 28 basispunten. Het voorliggende rapport refereert aan een studie van JP Morgan waarin voor een bank met een zogenaamde single A rating het effect op 87 basispunten wordt geschat.

verschillende banken betrekkelijk goedkoop vreemd vermogen aantrekken als gevolg van de gepercipieerde impliciete overheidsгарantie (de verwachting dat de bank door de overheid gered zal worden). Deze zal voor een belangrijk deel verdwijnen als het instrument goed wordt ontwikkeld en markten gaan verwachten dat het instrument ook daadwerkelijk ingezet zal gaan worden. De *mate waarin* de prijs zal stijgen is echter op basis van het huidige richtlijnvoorstel nog moeilijk voorspelbaar. Allereerst zit in het huidige richtlijnvoorstel de mogelijkheid ook vreemd vermogen te converteren dat al voor inwerkingtreding van de richtlijn door banken is aangetrokken. Het is dus denkbaar dat kapitaalmarkten op dit moment de extra risico's al volledig of gedeeltelijk in de prijs hebben verwerkt. Daarnaast zal de inrichting van een adequaat bail-in regime nog de nodige technische en juridische uitdagingen met zich brengen. Onzekerheid over de precieze juridische status van vreemd vermogen kan op dit moment tot oneigenlijke verhoging van de vergoeding voor vreemd vermogen leiden. Mede hierom zet het kabinet bij de onderhandelingen over de richtlijn in op snelle en volledige juridische helderheid voor verschaffers van vreemd vermogen.

Aanname ten aanzien van netto-reductie operationele kosten

De auteurs veronderstellen ook een eenmalige netto-reductie van operationele kosten met 5% per jaar. Een dergelijke reductie van 5% zal tot een kosten-inkomstenratio van tussen de 50 en 60% leiden. Op dit moment zitten Nederlandse banken met een kosten-inkomstenratio van ca. 60% weliswaar op het Europese gemiddelde¹, maar de meest efficiënte Europese banken opereren met een kosten-inkomstenratio van 40%.² Er zou dus mogelijk ruimte zijn voor extra kostenbesparingen bovenop de in dit rapport gebruikte 5% per jaar. Dergelijke extra kostenbesparingen maken het vervolgens mogelijk de tarieven voor klanten minder te doen stijgen.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat KPMG een interessant en nuttig onderzoek naar de hervormingen in de financiële sector heeft gedaan. Zoals bij al dit soort onderzoeken zijn de bevindingen met forse onzekerheid omgegeven als gevolg van de diverse aannames. Niettemin is de conclusie van het rapport dat door de maatregelen de prijs van krediet zal stijgen reëel. Wel dienen disproportioneel negatieve effecten op de kredietverlening zoveel mogelijk te worden beperkt. Ik zal daarom samen met de Staatssecretaris de kredietverlening nauwlettend in de gaten houden. Wanneer deze in twee opeenvolgende kwartalen negatief zal zijn of als er sprake zal zijn van een acuut forse krimp van de bancaire kredietverlening zullen we bestuderen of er instrumenten zijn die kredietverlening minder belasten.

¹ Kamervragen (Aanhangsel) 2011/2012 II, nr. 3343, «Vragen van het lid Blanksma-van den Heuvel (CDA) aan de minister van Financiën over de resultaten van het onderzoek door consultancybureau AT waaruit blijkt dat de kosten van banken sinds het uitbreken van de crisis nauwelijks meer zijn gedaald» (ingezonden 7 augustus 2012).

² Overzicht Financiële Stabiliteit, najaar 2012, De Nederlandsche Bank.