



Rabobank

Nuts- en zakenbanken: scheiden doet lijden

Een breed palet van recente maatregelen moet de stabiliteit van het bankwezen bevorderen.

Denk aan versterkte kapitaalbuffers en een uitbreiding van de bevoegdheden van toezicht-houders. Banken maken draaiboeken zodat in geval van problemen direct kan worden ingegrepen. Daarnaast wordt er door overheden en toezichtsinstanties nog nagedacht over de structuur van banken. Kunnen zij bepaalde activiteiten of divisies beter afstoten?

In dit Themabericht analyseren we de voorstellen, die nog op de tekentafel liggen. Draait het uit op een scheiding, een LAT-relatie, trouwen op huwelijkse voorwaarden of liever een ouderwetse gemeenschap van goederen?

Doelstellingen en definities

De discussie over het scheiden van bankactiviteiten is in Nederland in een stroomversnelling geraakt door aanbevelingen in het rapport van de parlementaire commissie De Wit. Dit rapport stelt dat spaargeld dat onder het depositogarantiestelsel (DGS) valt, geen risico mag lopen als gevolg van zakenbankactiviteiten. Hetzelfde geldt voor de continuïteit van *nutsbankactiviteiten*.

Nutsbankactiviteiten worden gedefinieerd als 'activiteiten zonder welke een moderne maatschappij niet zou kunnen functioneren'. Binnen de enge definitie valt hieronder uitsluitend de dienstverlening aan particulieren (m.n. kredietverlening en beheer van spaargelden) en het betalingssysteem. Binnen de ruimere en meer gangbare definitie valt ook de dienstverlening aan het midden- en kleinbedrijf (MKB) onder de noemer nutsbankieren ('retail banking'). Onder zakenbankactiviteiten wordt de dienstverlening aan de grootzakelijke markt verstaan ('investment banking'). Hieronder vallen niet alleen kredietverlening aan grote bedrijven maar ook *kapitaalmarktdiensten* zoals het begeleiden van emissies, het *afdekken van bedrijfsrisico's* door derivaten-

contracten zoals rente- en valutaswaps en *adviesdiensten* zoals het begeleiden van fusies en bedrijfsovernames.

Uiteraard is nutsbankieren niet zonder risico – de grootste risico's¹ liggen nog altijd bij de kredietverlening – en is zakenbankieren niet zonder nut: ook deze dienstverlening ondersteunt de reële economie.

Voorgestelde maatregelen

Veel banken in Nederland en andere Europese landen zijn georganiseerd als 'universal bank' die een breed pakket aan diensten aanbieden aan hun klanten. Nuts- en zakenbankactiviteiten vinden plaats binnen hetzelfde bedrijf. Vaak is er voor een efficiënte taakverdeling wel een *operationele splitsing* in divisies, maar financieel en juridisch is er sprake van één organisatie; een 'gemeenschap van goederen' dus. Enkele van de nieuwe voorstellen beogen het scheiden van nutsbankactiviteiten en zakenbankactiviteiten door 'ringfencing'. De meest besproken opties zijn achtereenvolgens:

Traditionele ringfencing

Traditionele ringfencing behelst een vrijwel volledige splitsing in een nuts- en zakenbank. Beide banken hebben een aparte balans en moeten dan ook afzonderlijk voldoen aan kapitaal- en liquiditeitseisen. De verhouding tussen de nuts- en zakenbank heeft dan het karakter van een 'LAT-relatie'.

Ringfencing volgens Vickers

Het Vickers² plan in het Verenigd Koninkrijk gaat in de richting van een 'samenwonen met

¹ Naast het risico van wanbetaling (debiteurenrisico) staan banken bloot aan aanzienlijke renterisico's en liquiditeitsrisico's doordat verstrekte leningen zoals hypotheekleningen een langere looptijd hebben dan spaartegoeden en ander vreemd vermogen.

² Naast ringfencing omvat het Vickers plan ook herstel- en afwikkelingsplannen en het vergroten van het verliesabsorberend vermogen van banken.

samenlevingscontract': in het Vickers plan blijven groepsrelaties bestaan en blijft het mogelijk dat de zakenbank en de nutsbank onder dezelfde naam opereren. Onder de nutsbank (binnen de ringfence) vallen het nationale betaalsysteem en de dienstverlening aan particulieren en MKB. Onder de zakenbank (buiten de ringfence) vallen complexe financiële producten en kredietverlening aan financiële instellingen. Het Vickers plan bevat niet alleen een functionele maar ook een geografische scheiding: internationaal betalingsverkeer en handelskredieten mogen binnen de ringfence plaatsvinden voor klanten die binnen de Europese Economische Ruimte (E.E.R.)³ zijn gevestigd, maar transacties voor klanten buiten de E.E.R. mogen alleen buiten de ringfence plaatsvinden. Kredietverlening en onderlinge garanties tussen onderdelen van dezelfde groep is in principe mogelijk, maar dergelijke kapitaalstromen vanuit de ringfence naar onderdelen daarbuiten worden aan banden gelegd.

Scheidbaar maken (ringfence-ready)

In Nederland geeft het ministerie van Financiën voorkeur aan het 'scheidbaar' maken van banken in plaats van het daadwerkelijk scheiden van banken in een nuts- en zaken-deel. In normale tijden worden banken niet daadwerkelijk gesplitst. Wel worden banken zo ingericht dat zij de systeemrelevante onderdelen in slechte tijden kunnen afscheiden en behouden terwijl de andere onderdelen failliet kunnen gaan. DNB stelt hiervoor in samenwerking met de betrokken banken herstel- en afwikkelingsplannen op. De bank blijft dus één geheel, maar nu met 'huwelijkse voorwaarden' en een testament.

Amerikaans alternatief: Volcker rule

De Volcker rule is onderdeel van de Amerikaanse Dodd-Frank Act. Hierbij is geen sprake van het scheiden van nuts- en zakenbanken.

De Volcker rule wil een aantal activiteiten verbieden of aan banden leggen. Banken mogen voortaan niet meer handelen voor eigen rekening en slechts beperkt (maximaal 3% van het eigen vermogen) investeren in hedge funds en private equity, omdat deze activiteiten worden gezien als te riskant om spaargeld aan bloot te stellen. Banken mogen nog wel handelen vanuit het eigen risicobeheer (bijvoorbeeld om het renterisico van een hypotheekportefeuille af te dekken) of uit hoofde van klantentransacties. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij 'underwriting' (het begeleiden van aandelen- of obligatie-emissies van derden⁴) of 'market making' (een market maker geeft continu aan- en verkoopprijzen af van effecten of derivaten en treedt op als tegenpartij wanneer een koper of verkoper zich meldt. Kleine transacties worden gebundeld en grote juist opgeknipt. Effecten worden slechts kort in portefeuille gehouden). Het handelen waarbij de bank risico's aangaat uitsluitend voor eigen gewin is niet meer toegestaan. Het is niet eenvoudig om een scheidslijn aan te brengen tussen handelen voor eigen rekening en handelen ten behoeve van klanten. Over de juiste afbakening wordt dan ook nog gediscussieerd. Zo zou een breed verbod op het in portefeuille houden van effecten ('inventory') een ernstige belemmering zijn voor market making en daarmee de liquiditeit en de prijsvorming voor de klanten nadelig beïnvloeden.

Gevolgen voor banken en hun klanten

Efficiency en continuïteit van dienstverlening
Indien ringfencing in Nederland wordt toegepast, zullen de zo afgesplitste nutsbanken groot genoeg zijn om zelfstandig de kapitaalmarkt te betreden. Diversificatie-, synergie- en schaalvoordelen gaan echter deels verloren. De kapitaaleisen voor nutsbanken moeten wellicht hoger zijn dan voor een universele bank, aangezien uit diverse onderzoeken (Ministerie van Financiën, 2011) blijkt dat een niet-

³ Europese Unie, IJsland, Noorwegen en Liechtenstein

⁴ Zie ook www.investopedia.com voor definities van underwriting en market making.

gediversifieerde bank kwetsbaarder is. Indien ringfencing plaatsvindt volgens de Vickers aanbevelingen zullen bedrijven *niet* bij nutsbanken terecht kunnen voor gangbare diensten zoals rente- of valutaswaps voor het afdekken van valuta- en renterisico's⁵. Deze diensten worden niet alleen door grootzakelijke klanten afgenomen maar zijn ook van groot belang voor pensioenfondsen, verzekeraars en het internationaal opererende MKB, zoals de bloemen-sector.

De afgesplitste zakenbanken zullen in Nederland erg klein zijn. Zij moeten zich volledig via de internationale kapitaalmarkt financieren. Op deze kapitaalmarkt zijn ze echter een (te) kleine speler, met fusies of overnames als mogelijk gevolg. Het ligt dan voor de hand dat Nederlandse zakenbanken zullen worden overgenomen door buitenlandse partijen. Nederlandse bedrijven, verzekeraars en pensioenfondsen zullen dan volledig afhankelijk worden van buitenlandse zakenbanken. Uit onderzoek (De Haas & Van Horen, 2011) blijkt dat de kredietverlening door buitenlandse banken in slechte tijden meer afneemt dan de kredietverlening door binnenlandse banken. Het Nederlandse bedrijfsleven wordt dus kwetsbaarder wanneer het voor deze diensten afhankelijk wordt van buitenlandse banken.

Doelmatigheid

Los van de gevolgen voor efficiency en dienstverlening is de hamvraag of particuliere spaartegoeden veiliger zijn bij nutsbanken dan bij universele banken en of het bankwezen in zijn geheel stabiel wordt bij een vorm van ringfencing. Enkele banken die tijdens de financiële crisis omvielen waren nutsbanken, denk aan Northern Rock, DSB en Icesave. Ook is het in praktijk maar de vraag of de 'schutting' tussen nuts- en zakenbank wel voldoende brandwerend is. Er zal een grote mate van verwevenheid blijven bestaan door onderlinge trans-

acties en via het reputatie-kanaal. Als bij een zakenbank een probleem ontstaat, heeft dit direct invloed op het vertrouwen in andere bankonderdelen die deel uitmaken van dezelfde groep en zelfs op banken buiten de organisatie. De val van Lehman Brothers, een zakenbank, was de katalysator van de financiële crisis. Het lijkt aantrekkelijk om bepaalde functies van banken binnen een veilig lijkende ringfence te plaatsen. Hoe meer activiteiten echter buiten de ringfence worden geplaatst hoe meer transacties er ontstaan met zakenbanken en niet-bancaire spelers buiten de ringfence, waarop minder toezicht is.

Alternatieve maatregelen

Als het *primaire doel* is om spaartegoeden onder het depositogarantiestelsel (DGS) beter te beschermen dan is het *preferent* maken van DGS-tegoeden ten opzichte van andere vermogensverschaffers het meest doelmatig. Dit betekent dat de particuliere depositehouders in het geval van een faillissement voorrang hebben boven andere schuldeisers.

Overigens is ook deze maatregel niet zonder kosten: omdat in dit geval de overige vermogensverschaffers meer risico lopen, zal de funding van banken wellicht duurder worden –wat tot hogere kosten voor klanten leidt- en kunnen kredietbeoordelaars besluiten de ratings van banken te verlagen. Uit de onderbouwing van diverse beleidsvoorstellen valt ook nog een *breder doelstelling* te herleiden, die als volgt kan worden geformuleerd:

- 1) stabielere bankwezen
- 2) dienstbaarheid bankwezen aan de reële economie
- 3) (dreigend) omvallen van een bank niet voor rekening te laten komen van de belastingbetaler.

Deze bredere doelstelling is wellicht beter te bereiken met andersoortige maatregelen, waarvan een deel ook al is geïmplementeerd.

⁵ Nutsbanken mogen deze instrumenten in het Vickers voorstel alleen gebruiken voor het eigen risicobeheer, maar niet voor klanten.

Daarbij valt te denken aan:

1) *Stabiliteit*

De liquiditeitseisen en strengere kapitaaleisen die zijn vastgelegd in het Basel III akkoord⁶ verhogen de stabiliteit. Waar nodig moeten het beloningssysteem en het intern risico-management van banken worden aangepast, zodat het lopen van disproportioneel risico wordt ontmoedigd in plaats van beloond. Het Basel-III / CRD-IV framework geeft nationale toezichthouders ruimte voor het opleggen van extra buffers bovenop de internationale afspraken. Een 'race naar de top' moet echter worden voorkomen: voorbij het optimale niveau zijn de maatschappelijke kosten van extra buffers hoger dan de baten (Goodhart, 2012).

2) *Dienstbaarheid*

Omdat de maatschappelijke functie van banken voorop moet staan, is het zinvol om handel voor eigen rekening te beperken, in de geest van de Volcker rule. In de Nederlandse context lijkt dit vooral een preventieve maatregel die disproportioneel handelen voor eigen rekening in de toekomst moet voorkomen. Nader zal moeten worden onderzocht of een absoluut verbod het meest doelmatig en efficiënt is, of dat bijvoorbeeld een maximumpercentage⁷ zinnvoller is.

3) *Kosten van dreigend omvallen*

Een preferente crediteurenpositie van DGS-tegoeden zorgt ervoor dat de particuliere spaartegoeden buiten schot blijven. Hybride financieringsvormen zoals 'contingent convertible bonds'⁸ zorgen ervoor dat de verstrekkers van vreemd vermogen bijdragen aan de kosten van een mogelijke reddingsoperatie. Zoals eerder opgemerkt zijn er wel consequenties voor de prijs van vreemd vermogen. Om ervoor te zorgen dat de toezichthouder adequaat en in een vroeg

stadium kan ingrijpen, is een passend crisis-instrumentarium essentieel. De nieuwe interventiewet en herstel- en afwikkelings-plannen beogen in deze behoefte te voorzien. Uiteraard is het van groot belang om dergelijke maatregelen internationaal af te stemmen.

Conclusie

Het is zonder meer goed om te onderzoeken of de in het VK en de VS voorgestelde beleidsmaatregelen passend kunnen zijn in de Nederlandse context. Daarbij moeten we evenwel het hoofddoel niet uit het oog verliezen: zorgdragen voor een stabiele financiële sector die ten dienste staat van de reële economie. Het scheiden van banken in nuts- en zakenbanken is hiervoor niet de meest effectieve methode en kan zelfs averechts werken. Het kan namelijk resulteren in minder stabiele banken en verslechterde en duurere dienstverlening aan klanten.

juli 2012

Leontine Treur (030 – 21 67084)

L.Treur@rn.rabobank.nl

www.rabobank.com/economie

Bronnen

Chow, J. T.S. and Surti, J. (2011). Making Banks Safer: Can Volcker and Vickers Do It?, IMF Working Paper WP/11/236, November 2011
De Haas, R and Van Horen, N (2011): Running for the Exit: International Bank Lending During a Financial Crisis, DNB working paper
DNB (2012), brief aan Minister van Financiën, 21 februari.
Ellul, A and Yerramilli, V. (2011) Stronger Risk Controls, Lower Risk: Evidence from U.S. Bank Holding Companies, working paper.
Goodhart, C. A.E (2012): Ratio controls needs reconsideration, draft working paper.
Ministerie van Financiën (2011): Parlementair onderzoek financieel stelsel, Kamerstukken II, 2010-2011, 31 980 nr. 51.
Ministerie van Financiën (2012a): Vervolgnota Scheiden nuts- en zakenbankactiviteiten, 6 maart.
Ministerie van Financiën (2012b): Aanpak financiële sector, Circulaire 13 april 2012.
Rabobank (2011a): Basel III: stevig maar realistisch
Rabobank (2011b): Nieuwe wetgeving beoogt versterking crisismanagement banken

⁶ Zie Rabobank Themabericht 'Basel III: stevig maar realistisch'

⁷ Bijvoorbeeld gerelateerd aan totale inkomsten.

⁸ Obligaties die kunnen worden omgezet in aandelen