



Nieuwe wetgeving beoogt versterking van crisismanagement banken

Sinds de kredietcrisis maken regelgevers wereldwijd plannen om de kans op en de impact van nieuwe bankcrises zo veel mogelijk te verkleinen. De versterking van crisismanagement van banken is daar een onderdeel van. In dit Themabericht lichten we toe wat dit inhoudt, wat het belang is en wat eventuele dilemma's kunnen zijn. Ook bespreken we het wetsvoorstel 'Interventiewet'. Dit wetsvoorstel moet ervoor zorgen dat de Nederlandse overheid meer mogelijkheden krijgt om in te grijpen bij banken met problemen.

Bail-outs tot nu toe vaak enige optie

Anders dan een 'gewoon' bedrijf kan een systeemrelevante bank vanwege haar omvang, complexiteit of verwevenheid met andere financiële instellingen, niet zonder zeer nadelige gevolgen voor de economie en de financiële stabiliteit failliet gaan. Een bancaire faillissement verstoort namelijk de continuïteit van belangrijke, economie-ondersteunende bankdiensten zoals betalingsverkeer en kredietverlening en kan andere financiële instellingen en marktpartijen die relaties hebben met de bank ernstig raken. Tijdens de kredietcrisis zagen overheden de 'redding' van systeemrelevante banken -met financiële steun of door nationalisatie- daarom vaak als enige keus. De kosten hiervan drukken in veel landen echter zwaar op overheidsbegrotingen en sommige landen, zoals Ierland, belandden er zelfs door in een begrotingscrisis.¹ Ook zouden systeemrelevante banken mogelijk meer risico kunnen nemen (*moral hazard*), nu zij weten dat zij daadwerkelijk kunnen worden gered wanneer zij in ernstige problemen verkeren.

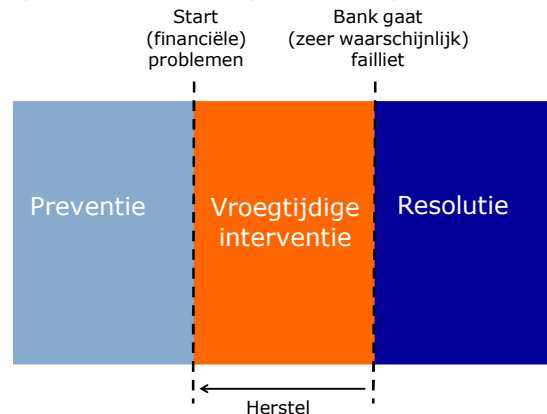
Crisismanagement van banken

Versterking van crisismanagement van banken wordt daarom gezien als een van de noodza-

¹ De verstrekte garanties op uitgiftes van schuldpapier leiden in de toekomst mogelijk nog tot kosten.

kelijke hervormingsmaatregelen in de financiële sector. Maar wat houdt dit in? In feite richt crisismanagement zich op drie fasen (figuur 1).

Figuur 1: Drie fasen bij crisismanagement



Bron: Europese Commissie (2011), Rabobank

In de *preventiefase* staat het voorkomen van problemen bij financieel gezonde banken centraal. Intensief toezicht door de toezichthouder en het opstellen van herstel- en afwikkelplannen² behoren tot deze fase en vormen een aanvulling op de strengere Baselse kapitaal- en liquiditeitseisen (Basel 3). In de fase *vroegtijdige interventie* gaat het om bevoegdheden van de toezichthouder om snel in te kunnen grijpen bij een bank met problemen. Zij kan bijvoorbeeld eisen dat de bank haar eigen vermogen versterkt, haar herstelplan uitvoert of bepaalde activiteiten afstoot. In de fase *resolutie* stevent een bank af op een faillissement en wordt een ordelijke afwikkeling nagestreefd. Dit houdt in dat de financiële stabiliteit niet wordt geschaad. In deze fase worden daarom instrumenten gebruikt die de voortgang van bankdiensten die essentieel zijn

² Een herstelplan bevat maatregelen die een bank in verschillende scenario's kan nemen om een verslechterde financiële situatie snel en effectief te herstellen. Een afwikkel- of resolutieplan ('*living will*') beschrijft wat nodig is om een bank die afstevent op een faillissement ordelijk af te wikkelen.

voor de economie en financiële stabiliteit borgen. Deze onderdelen worden bijvoorbeeld verkocht aan een gezonde bank of tijdelijk overgedragen aan een overbruggingsinstelling tot een geschikte koper is gevonden. Het gebruik van resolutieinstrumenten moet ervoor zorgen dat dure reddingsoperaties door overheden, waar de belastingbetaler vaak voor betaalt, in de toekomst niet meer nodig zijn. Daarnaast kan resolutie *moral hazard* gedrag van banken verminderen en marktdiscipline vergroten. In tegenstelling tot *bail-outs* voelen bankbestuurders, aandeel- en obligatiehouders bij ingrijpen door de toezichthouder namelijk wel de financiële pijn. De vormgeving van crisismanagement is echter niet eenvoudig. Hieronder bespreken we vier van de meest lastige vraagstukken.

Crisismanagement is complex

Hoe borg je internationale samenwerking?

Voor de grootste effectiviteit en een gelijk competitief speelveld tussen internationale banken, zou crisismanagement op mondiaal niveau moeten worden geharmoniseerd. Door grote verschillen tussen landen in (faillissements-)wetgeving en de soevereiniteit die landen willen behouden, is dat echter nog niet haalbaar. Er is daarom een risico dat landen uitsluitend hun eigen belang nastreven als zij het bij een grensoverschrijdende bankcrisis eens moeten worden over de aanpak (Fonteyne et al., 2010). Vooral wanneer vooraf geen afspraken zijn gemaakt over de verdeling van de kosten van crisismanagement (Praet en Nguyen, 2010). Een ingrijpende maatregel om dit probleem te voorkomen is inperking van de grensoverschrijdende activiteiten van banken. Dit leidt echter tot welvaartsverlies omdat alle schaal- en diversificatievoordelen die banken hierdoor bereiken dan teniet worden gedaan (Disveld et al., 2011) en klanten niet meer grensoverschrijdend kunnen worden bediend.

Wat zijn de juiste triggers?

Een ander lastig vraagstuk is de bepaling van de juiste triggers voor interventie en resolutie.

Grofweg kan er worden gekozen voor een harde, kwantitatieve, of juist zachte, kwalitatieve trigger. Het voordeel van een harde trigger, bijvoorbeeld één die gerelateerd is aan de kapitaalratio van een bank, is dat het toezichthouders dwingt tot actie. Zij hebben anders een prikkel tot uitstelgedrag, onder meer omdat ingrijpen hun reputatie als 'goede toezichthouder' zou schaden (Bijlsma et al., 2011). Een ander voordeel van een harde trigger is de duidelijkheid ervan voor banken en marktpartijen. Een nadeel van harde triggers is dat ze de toezichthouder niet de kans bieden om verschillende situaties op hun eigen kenmerken te beoordelen (Fonteyne et al., 2010). Daardoor is er een risico dat, ondanks dat de trigger is geraakt, er onterecht wordt ingegrepen bij een bank (Mayes, 2009). Ook krijgt de bank mogelijk onvoldoende kans om zelf orde op zaken te stellen. Ten slotte is het nadeel van een publiekelijk bekende harde trigger dat het kan leiden tot een *self fulfilling prophecy* bij een bank met problemen. Spaarders en marktpartijen kunnen immers besluiten om de middelen die zij aan deze bank hebben toevertrouwd, terug te trekken wanneer zij zien dat de bank slecht scoort op de triggermaatstaf.³ Hierdoor kan deze bank daadwerkelijk afglijden naar een faillissement. Een zachte, kwalitatieve trigger biedt de toezichthouder flexibiliteit waardoor het risico dat de toezichthouder onterecht ingrijpt kleiner wordt. Het risico dat de toezichthouder vanwege uitstelgedrag niet of te laat ingrijpt, wordt daarentegen juist groter. Problemen worden dan pas laat onderkend en aangepakt en zijn daardoor mogelijk moeilijker op te lossen. Een zachte trigger leidt verder tot meer onzekerheid bij banken en marktpartijen. Financiële marktpartijen vertalen onzekerheid doorgaans in hogere risicopremies waardoor de fundingkosten voor banken stijgen.

Hoe voer je crisismanagement snel uit?

Om een bovengenoemde *self fulfilling prophecy*

³ Bij spaarders heeft het depositogarantiestelsel hier wel een remmende werking op.

te voorkomen, is het ook essentieel dat de acties die de toezichthouder bij een bank onderneemt geheim blijven. Het is dus belangrijk dat de toezichthouder snel handelt zodat de kans op een informatielek wordt verkleind. Resolutieinstrumenten zoals de verkoop of overdracht van activiteiten van de bank vergen echter veel voorbereiding. Ook in de Verenigde Staten (VS) waar de activiteiten van een problembank ogenschijnlijk in één weekend worden overgedragen naar een andere bank, is zeker twee à drie maanden voorbereiding nodig (Mayes, 2009). De benodigde tijd neemt toe naarmate de bank groter is. Grotere banken hebben vaak een complexere structuur waardoor activiteiten moeilijker te scheiden zijn. Daarom wordt soms voorgesteld dat banken zich vooraf operationeel en juridisch moeten herstructureren, zodat dit proces sneller kan verlopen. Een voorbeeld is de recente aanbeveling in het 'Vickers'-rapport van de Britse Independent Commission on Banking (ICB). Deze commissie heeft de Britse regering onder meer geadviseerd om bij Britse banken de retailactiviteiten binnen de Europese Economische Regio af te schermen in een aparte juridische entiteit. Een van de redenen voor dit voorstel is dat het de afwikkeling van banken die in problemen komen gemakkelijker en goedkoper zou maken (ICB, 2011). Een verdoorgevoerde splitsing van banken naar het model van Vickers heeft echter grote implicaties. Het leidt tot maatschappelijke kosten omdat diversificatie- en synergievoordelen verloren zullen gaan en de ruimte voor kredietverlening wordt ingeperkt. Dit laatste wordt veroorzaakt door de ermee gepaard gaande hogere kapitaal- en fundingkosten. Daarnaast is er een grote kans dat risico's zich verplaatsen naar de ongereguleerde 'schaduwsector' (zie Chow en Surti, 2011). Het is dan ook zeer de vraag of de baten van een dergelijke splitsing wel opwegen tegen de kosten.

Hoe zorg je voor geloofwaardigheid?

Voor effectief crisismangement is ook geloofwaardigheid essentieel (Mayes, 2009).

Resolutie bijvoorbeeld zal alleen de beoogde doelen halen als het publiek gelooft dat systeemrelevante banken daadwerkelijk ordelijk kunnen worden afgewikkeld. Ervaringen uit het verleden die aantonen dat resolutie werkt, kunnen daarbij helpen. Er zijn tot nu toe echter slechts weinig voorbeelden van grote, systeemrelevante banken waar resolutie op een gecontroleerde manier is toegepast. De meeste zijn immers eenvoudigweg 'gered' door overheden, waren te complex om af te wikkelen of kenden een te laat gestarte voorbereiding. Ook in de VS, waar al jaren ervaring is opgedaan met resolutie, zijn slechts enkele grote banken op ordelijke wijze afgewikkeld (Mayes, 2009).

Welke nieuwe wetgeving is op komst?

In Europa komt de Europese Commissie naar verwachting nog eind dit jaar met wetsvoorstellen voor een Europees kader voor crisismangement. Dit kader moet er voor zorgen dat nationale toezichthouders eenzelfde, effectief crisisinstrumentarium hebben en beter samenwerken bij een faillissement van een grensoverschrijdende bank. Vooruitlopend hierop is in Nederland onlangs het wetsvoorstel 'Interventiewet' naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarnaast wordt er gewerkt aan herstel- en afwikkelplannen voor de internationaal actieve instellingen in Nederland.

Het Nederlandse wetsvoorstel 'Interventiewet'
Het wetsvoorstel Interventiewet introduceert twee nieuwe instrumenten voor de overheid om in te grijpen bij banken (en verzekeraars) met problemen. De eerste betreft de bevoegdheid van DNB om een overdrachtsplan voor te bereiden als *een financiële onderneming in problemen verkeert zonder dat er voldoende of tijdig kans is op verbetering*. Wanneer de rechtbank dit plan goedkeurt, wordt de bank geheel of gedeeltelijk en zonder goedkeuring van aandeelhouders verkocht aan een private partij of tijdelijk overgedragen naar een overbruggingsinstelling. Bij dit resolutieinstrument gaat het om overdracht van deposito-overeen-

komsten, andere passiva en activa en/of aandelen. De overdracht van deposito's moet volgens het voorstel door het depositogarantie-stelsel (DGS) worden gefinancierd, omdat hierdoor een uitbetaling aan spaarders zou worden voorkomen.

Het tweede nieuwe instrument bestaat uit twee nieuwe bevoegdheden die de minister van Financiën kan toepassen *als de financiële stabiliteit ernstig en onmiddellijk wordt bedreigd door de situatie van een financiële instelling*. Na raadpleging van DNB kan de minister ingrijpen in de interne bevoegdheden van de onderneming⁴ en zondig zelfs tot onteigening overgaan. Onteigening mag alleen met schadeloosstelling voor de onteigende partij(en) plaatsvinden en is de meest vergaande maatregel op de 'interventieladder'.

Ten slotte bevat het wetsvoorstel een regeling die de rechten van contractuele wederpartijen van de financiële onderneming na het gebruik van een van de nieuwe instrumenten beperkt. Contracten bevatten vaak bepalingen die wederpartijen het recht geven om de overeenkomst met de financiële onderneming onmiddellijk te beëindigen of vorderingen vervroegd op te eisen, zodra een *event of default* zoals een toezichtmaatregel zich voordoet. Daarnaast zijn er zogenaamde *notification events*. Dit zijn omstandigheden die aan de wederpartij moeten worden gemeld (Ministerie van Financiën, 2011). Om te voorkomen dat financiële ondernemingen nog verder in de problemen raken, bevat het wetsvoorstel een regeling die bepaalt dat wederpartijen deze rechten niet mogen uitoefenen wanneer de overheid een van de *nieuwe* maatregelen uit de Interventiewet toepast.

Commentaar

De Interventiewet zorgt ervoor dat de Nederlandse overheid meer handvatten krijgt om te

⁴ Bijvoorbeeld het tijdelijk ontnemen van stemrecht van aandeelhouders, afwijken van statutaire bepalingen, schorsen van een bestuurder of commissaris.

interveniëren bij banken die in feite de eerste twee fasen van crisismangement (figuur 1) zijn gepasseerd. Dat is positief. De toetsing door de rechter is in het wetsvoorstel echter beperkt. Zo zal de rechtbank de overdrachtsregeling goedkeuren indien *summierlijk* blijkt dat aan het bovengenoemde criterium wordt voldaan. Dat betekent dat er slechts een kort en eenvoudig onderzoek plaatsvindt en niet wordt getoetst of de overdrachtsregeling het juiste instrument is voor de gegeven situatie. Daarnaast kan de koppeling van DGS-middelen aan het deposito-overdrachtinstrument gevolgen hebben voor financieel gezonde banken. De overige banken draaien immers op voor de kosten en in het wetsvoorstel is de omvang van deze financiering niet gelimiteerd. Als deze lasten voor deze banken te hoog zijn om te dragen, kunnen ook zij in de problemen raken.

Conclusie

Crisismangement betreft zowel maatregelen die banken en toezichthouders kunnen nemen om problemen bij banken te voorkomen en te herstellen, als methoden om banken ordelijk af te wikkelen wanneer deze niet meer te redden zijn (resolutie). Het doel van resolutie is dat de financiële stabiliteit behouden blijft, waardoor reddingsoperaties door overheden kunnen worden voorkomen. Het Nederlandse wetsvoorstel 'Interventiewet' bevat twee nieuwe instrumenten (waaronder een overdrachtsregeling) die de Nederlandse overheid kan inzetten als banken in de problemen komen. De uitbreiding van het instrumentarium van de overheid is in beginsel positief. De toetsing door de rechter kan echter wel uitgebreider en bij een deposito-overdracht zouden de bijdragen van overige banken moeten worden gelimiteerd om te voorkomen dat zij in de problemen raken.

november 2011
Nicole Smolders (06 – 12993065)
N.M.P.Smolders@rn.rabobank.nl

www.rabobank.com/economie

Literatuur

- Avgouleas, E., C. Goodhart en D. Schoenmaker (2010), *Living wills as a catalyst for action*, DSF Policy Paper, No. 4, mei.
- Bijlsma, M., W. Elsenburg, G. Zwart (2011), *Een bindend interventieraamwerk voor bancaire toezicht*, CPB Policy Brief 2011/04, mei.
- Chow, J. T.S., and J. Surti (2011), *Making Banks Safer: Can Volcker and Vickers Do It?*, IMF Working Paper WP/11/236, oktober.
- Claessens, S., R. Herring en D. Schoenmaker(2010), *A Safer World Financial System: Improving the Resolution of Systemic Institutions*, 12e Geneve rapport over de wereldeconomie, ICMB, Geneve, en CEPR.
- Disveld, P., M. Teunissen en H. van Voorden (2011), *Een prijskaart aan systeemrelevantie*, B&E, januari/februari.
- EC (2011), *Consultation on technical details of a possible EU framework for bank recovery and resolution*, working document, januari.
- FD (2011), *Opschudden Britse banken kost miljarden*, 13 september 2011.
- Fonteyne, W. et al. (2010), *Crisis management and resolution for a European banking system*, IMF Working paper WP/10/70, maart.
- Independent Commission on Banking (2011), *Final Report, recommendations*, september 2011.
- Mayes, D. (2009), *Banking crisis resolution policy – lessons from recent experience*, CESifo Working paper No. 2823, oktober.
- Ministerie van Financiën (2011), *Wetsvoorstel Interventiewet, Memorie van Toelichting en Nader rapport Interventiewet*, kamerstukken 26-10-2011.
- Praet, P en G. Nguyen (2010), *Improving cross-border bank resolution in Europe: a focus on burden-sharing*, pp. 73-86, in: *Crisis management at cross-roads (2010)*, SUERF Studies: 2010/1, Wenen.