

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk

FM/2014/129M

Bijlagen

I. Uitvoering motie De Vries
inzake de systeembuffer

II. Voortgangsrapportage
aanbevelingen commissie De Wit

Datum 29 januari 2014

Betreft Beantwoording schriftelijke vragen Kabinetsvisie op de Nederlandse
bankensector

Geachte voorzitter,

In deze brief beantwoord ik de vragen die de leden van de vaste commissie voor
Financiën mij op 19 december 2013 stelden over mijn brief d.d. 23 augustus
inzake de Kabinetsvisie op de Nederlandse bankensector (Kabinetsvisie).¹

Ik beantwoord de vragen langs de hoofdthema's uit de Kabinetsvisie:

1. Solide en stabiele bankensector
2. Versterking en uitbreiding toezicht en resolutie
3. Open en diverse bankensector
4. Integere bankensector
5. Transparante sector: de klant centraal

In bijlage I treft u de uitvoering aan van de motie van het lid De Vries,² waarbij
ingegaan wordt op de nationale implementatie van de overeengekomen
systeembuffers in verschillende Europese landen.

Daarnaast treft u in bijlage II een voortgangsrapportage aan over de uitvoering
van de aanbevelingen van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (de
commissie De Wit).

1. Solide en stabiele bankensector

Kapitaaleisen algemeen/risicogewogen kapitaaleisen

*De leden van de fractie van D66 vragen naar de betekenis van de zinsnede waarin
de minister de verdere verhoging van kapitaaleisen voor banken 'verwelkomt'.
Meer specifiek willen deze leden weten of dit betekent dat de minister de reeds
voorgestelde verhoging in Bazel III en CRD-IV steunt of de kapitaaleisen verder wil
verhogen.*

¹ Kamerstukken II 2012/13, 32 013, nr. 35.

² Kamerstukken II 2013/13, 33 632, nr. 10.

In de Kabinetsvisie wordt deze verwelkoming gekoppeld aan de implementatie van de nieuwe kapitaalstandaarden van Bazel III in Europa door middel van het "CRD IV pakket", dat bestaat uit een richtlijn³ en een verordening.⁴ In Nederland is het wetsvoorstel ter implementatie van CRD IV op woensdag 22 januari jl. bij de Tweede Kamer ingediend.

De leden van verschillende fracties vragen naar de risicogewogen aanpak die banken hanteren bij het bepalen van de risicogewogen activa in Bazel III en CRD-IV en de verschillen tussen de risicogewichten die banken internationaal hanteren. Tevens willen de leden van de fractie van de PvdA weten hoe momenteel en in de toekomst toezicht wordt gehouden op de door banken gehanteerde risicogewichten. De leden van de fractie van de VVD vragen daarnaast in hoeverre het single rulebook een oplossing biedt voor significante verschillen in de risicogewichten die banken hanteren.

Zowel het Bazelse Comité voor Banktoezicht als de Europese Bankautoriteit (EBA) heeft in 2013 meerdere onderzoeken verricht naar verschillen tussen banken bij het bepalen van de risicogewichten aan de hand van hun eigen interne modellen. Het globale beeld dat hieruit gedestilleerd kan worden is dat de meeste verschillen te maken hebben met daadwerkelijke verschillen in de onderliggende risico's. Zo investeert de ene bank in relatief risicovollere activa dan de andere bank en zitten er bijvoorbeeld ook verschillen tussen banken in de mate van onderpand dat wordt geëist. Er resteren niettemin verschillen die niet direct samenhangen met het onderliggende risicoprofiel van een bank.

Het is noodzakelijk deze onwenselijke verschillen terug te dringen en het is de verwachting dat de ECB hier in haar toekomstige toezichthoudende rol, in nauwe samenwerking met het Bazelse Comité en EBA, een belangrijke bijdrage aan kan leveren. Daarbij kan ook worden opgemerkt dat EBA er vanuit gaat dat veel van de onwenselijke verschillen tussen banken de komende periode zullen worden geadresseerd. Uiterlijk eind 2014 zal EBA namelijk een groot aantal technische standaarden publiceren, waardoor banken en toezichthouders meer sturing zullen ontvangen ten aanzien van de interpretatie en uitwerking van de gemaakte afspraken over de berekening van risicogewogen activa. Dit draagt bij aan verdergaande harmonisatie op dit terrein.

In Nederland houdt DNB toezicht op het gebruik van interne modellen door banken.⁵ Voordat banken kunnen overstappen van de standaardbenadering naar het gebruik van interne modellen, dient de toezichthouder daar toestemming voor te geven. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de kwaliteit van het risicomangement en de governance van de betreffende bank.⁶ DNB toetst elk individueel model dat banken willen gaan gebruiken, met als doel een prudente balans te vinden tussen de risico's van de betreffende portefeuille en de totale hoeveelheid kapitaal die daarvoor moet worden aangehouden. Daarbij kan DNB

³ Richtlijn nr. 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PbEU 2013, L 176).

⁴ Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PbEU 2013, L 176).

⁵ Op dit moment wordt voor minder dan een kwart van de kredietuitzettingen van Nederlandse banken het standaardmodel toegepast. De grote en middelgrote Nederlandse banken maken allen voor het grootste deel van hun uitzettingen gebruik van interne modellen.

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 31 980, nr. 83, p. 3.

afdwingen dat banken modellen aanpassen wanneer zij van mening is dat onderliggende risico's onvoldoende worden erkend, met hogere kapitaaleisen voor de betreffende portfolio als gevolg. Op het moment dat het Europees banktoezicht van start gaat, wordt de ECB verantwoordelijk voor het toezicht op het gebruik van interne modellen door de Nederlandse grootbanken. CRD IV leidt tot verregaande harmonisatie van de Europese toezichtregels voor banken. Binnen dit kader dragen de technische standaarden van EBA en de totstandkoming van het Europees banktoezicht bij aan een steeds verdergaande harmonisatie van de regels met betrekking tot de toepassing van interne modellen. De bedoeling vanuit Europa is dat dit uiteindelijk uitmondt in een uniform toezichtraamwerk, een zogenaamd 'single rulebook' voor banken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de mate van transparantie over de gehanteerde risicogewichten en vragen naar de samenhang tussen de gewogen en de ongewogen kapitaaleisen.

Meer transparantie door banken over de risicogewichten die voor verschillende portefeuilles gehanteerd worden, draagt bij aan het meer inzichtelijk maken voor externe partijen van de risico's die banken lopen. Deze partijen, zoals vreemd vermogensverschaffers, kunnen daardoor een betere inschatting maken of voldoende kapitaal wordt aangehouden voor de risico's die banken lopen. Dit kan een goede aanvulling zijn op de inschatting door wetgevers en toezichthouders over de minimaal aan te houden risicogewichten en daarmee de uiteindelijke hoeveelheid aan te houden kapitaal. Ik sta daarom positief tegenover initiatieven die leiden tot meer transparantie door banken over zaken als gehanteerde risicogewichten en verwachte en geobserveerde verliezen. EBA gaf recentelijk aan deze mogelijkheden ook verder te onderzoeken.⁷

Banken moeten uiterlijk 1 januari 2019 aan alle risicogewogen Bazel III kapitaaleisen voldoen. Hiertoe dienen banken kapitaal aan te houden van hoge verliesabsorberende kwaliteit, te weten *common equity* tier 1 kapitaal, aanvullend tier 1 kapitaal en tier 2 kapitaal. De eerste twee van deze drie componenten kunnen ook meetellen voor de (ongewogen) leverage ratio eisen. De grote banken zullen aan fors hogere risicogewogen kapitaaleisen moeten voldoen, onder meer vanwege het verplicht aanhouden van systeembuffers. De verwachting is dat banken met het voldoen aan deze risicogewogen eisen, voor een (zeer) groot deel ook al zullen kunnen voldoen aan de reeds overeengekomen leverage ratio eisen. Waar dat niet het geval is, zullen de betreffende banken extra maatregelen moeten nemen om de leverage ratio verder te verhogen.

Met het oog op de concurrentiepositie van Nederlandse instellingen en het gelijke speelveld vragen de leden van de fractie van de VVD naar een internationale vergelijking van de implementatie van systeembuffers. Ook willen deze leden weten wat de relatie is met de door het kabinet voorgestelde eenzijdige verhoging van de leverage ratio.

In een eerder stadium heb ik de Kamer, in reactie op de motie van het lid de Vries,⁸ toegezegd met een nadere analyse te komen van de manier waarop andere lidstaten omgaan met de additionele buffers voor systeemrelevante banken, met name met het oog op het gelijke speelveld in Europa. Deze informatie is te vinden

⁷ Zie pagina 30 van EBA. Summary report on comparability and pro-cyclicality of the IRB approach. 18 december 2013.

⁸ Kamerstukken II 2013/13, 33 632, nr. 10.

in bijlage I bij deze brief. Uit deze bijlage blijkt dat Nederland met betrekking tot de introductie van de systeembuffers niet langer op de rest van Europa voorloopt. De kabinetsinzet is daarnaast om te komen tot een bij voorkeur geharmoniseerde Europese afspraak voor een verdere verhoging van de leverage ratio naar minimaal 4% voor in ieder geval alle Europese systeemrelevante banken. Verderop in deze beantwoording vindt u een bespreking van het effect van een verhoging van de leverage ratio op het Europese gelijke speelveld en de concurrentiepositie van de Nederlandse banken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de omvang van de aandelenemissies bij KBC (België), Commerzbank en Deutsche Bank (Duitsland) en Barclays (Verenigd Koninkrijk) en het effect daarvan op de kapitaalpositie (pre en post).

Jaarverslagen over 2013 zijn nog niet beschikbaar, waardoor voor alle banken mogelijk nog geen volledig beeld voor dit jaar gegeven kan worden. De volgende cijfers zijn daarbij ook gebaseerd op informatie die van deze banken zelf afkomstig is, en zijn nog niet gerapporteerd op basis van de Basel III regels. Daarbij dient tevens te worden aangetekend dat de kapitaalratio's ook op andere manieren dan via aandelenemissies zullen zijn beïnvloed.

De Belgische bank KBC heeft in december 2012 voor 1,25 miljard euro aan nieuwe aandelen uitgegeven. Daarmee heeft KBC haar Tier-1 ratio verbeterd van 12,3% eind 2011 naar 13,8% eind 2012 en 15,9% in de eerste helft van 2013. In Duitsland heeft Commerzbank de afgelopen twee jaar bijna 10 miljard euro opgehaald met aandelenemissies en zag haar Tier-1 ratio verbeteren van 9,1% eind 2011 naar 12,7% in september 2013. Deutsche Bank verbeterde haar kapitaalpositie met een aandelenuitgifte van ongeveer 3,5 miljard euro in dezelfde periode van 9,5% eind 2011 naar 13,0% in september 2013. Barclays heeft, tot slot, in oktober vorig jaar 7 miljard euro aan nieuw kapitaal opgehaald via een aandelenemissie. De meest recente gegevens dateren van september 2013, toen Barclays een ratio van 11,3% had, en deze uitgifte is daarin nog niet verwerkt.

De leden van de fractie van de PVV vragen hoeveel de Nederlandse banken moeten bijdragen aan het Europees resolutiefonds en aan het nationaal depositogarantiestelsel, en wat dit betekent voor de vereiste kapitaalratio's.

De methodiek voor de berekening van de individuele bijdragen van banken aan het Europese resolutiefonds is nog niet bekend. In het oorspronkelijke Commissievoorstel voor een SRM was bepaald dat de methodiek hiervoor, conform de richtlijn voor herstel- en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD), autonoom door de Europese Commissie zou worden uitgewerkt in een gedelegeerde handeling. De Raad is echter in het Raadsakkoord over het SRM van 18 december jl. overeengekomen dat de Raad via een uitvoeringshandeling en op basis van een voorstel van de Europese Commissie de methodiek voor de berekening van de individuele bijdragen zal uitwerken. Aangezien de triloogonderhandelingen met het Europees Parlement over de SRM-verordening momenteel nog gaande zijn, is de uitwerking van de methodiek voor de berekening van de individuele bijdragen nog niet bekend. Zodoende is nog ook niet bekend hoeveel Nederlandse banken zullen bijdragen aan het Europese resolutiefonds.

Over de bijdragen van de Nederlandse banken aan het nationale ex ante gefinancierde depositogarantiestelsel kan al wel meer duidelijkheid worden gegeven. In december jl. heeft de Raad een politiek akkoord bereikt met het Europees Parlement en de Europese Commissie over de herziening van de Richtlijn inzake depositogarantiestelsels. Op basis van deze richtlijn moeten lidstaten een DGS-fonds in 10 jaar tijd opbouwen van ten minste 0,8% van de gedekte deposito's in de lidstaat. Voor Nederland zou dit momenteel een fondsvomvang betekenen van ongeveer € 3,6 miljard over 10 jaar. Op jaarbasis zouden de Nederlandse banken op basis van de richtlijn dan ongeveer € 360 miljoen per jaar moeten bijdragen aan het Nederlandse DGS.

Op dit moment is dus nog niet duidelijk wat de totale bijdrage van de Nederlandse banken aan het Europese resolutiefonds. Wel is duidelijk dat de voorgenoemde bijdragen de winstgevendheid van banken drukken en daarmee de benodigde balansversterking kunnen vertragen. Banken kunnen dit uiteraard weer (ten dele) ongedaan maken door de (operationele) kosten verder te reduceren en terughoudend te blijven met de uitkering van dividend.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar het standpunt van de minister ten aanzien van converteerbare obligaties die bij een bepaalde kapitaalspositie converteren naar aandelen in de betreffende bank. Tevens vragen deze leden naar de status van deze obligaties onder de Bazelse en Europese kapitaalvereisten.

Onder de nieuwe kapitaalvereisten kunnen converteerbare obligaties kwalificeren als aanvullend tier 1 kapitaal of tier 2 kapitaal. Samen met het eigen vermogen van banken tellen deze achtergestelde hybride kapitaalinstrumenten mee voor het voldoen aan de risicogewogen kapitaaleisen. Aanvullend tier 1 kapitaal mag daarnaast ook meetellen voor het voldoen aan de eisen van de leverage ratio. Om mee te kunnen tellen als kapitaal hoeven deze instrumenten daarbij niet per se te kunnen worden geconverteerd in aandelen; alternatief kan zijn dat de hoofdsom van deze instrumenten geheel of gedeeltelijk kan worden afgeschreven. Ook via deze route vindt immers verliesabsorptie plaats. Verliesabsorptie door middel van conversie in aandelen of afschrijving van de hoofdsom op voornoemde kapitaalinstrumenten zou onderdeel zijn van de eventuele totale bail-in die noodzakelijk is voordat een beroep kan worden gedaan op het toekomstige Europese resolutiefonds. Sinds medio 2012 hebben Nederlandse banken circa 8 miljard euro aan aanvullende tier 1 en tier 2 instrumenten (zoals hybride kapitaalinstrumenten en langlopend achtergesteld schuldpapier) bij beleggers geplaatst.

Ten opzichte van Basel II maken aanvullend tier 1 en tier 2 instrumenten in Basel III/CRD-IV een kleiner onderdeel uit van het totale kapitaal dat minimaal van alle banken geëist wordt. Het spiegelbeeld hiervan is dat het eigen vermogen dat banken moeten aanhouden als onderdeel van het totale kapitaal dat minimaal moet worden aangehouden, meer dan verdubbeld is. Daarnaast zijn ook de eisen die gesteld worden aan aanvullend tier 1 en tier 2 kapitaalinstrumenten in Basel III verder aangescherpt, waardoor de potentiële verliesabsorptie van deze instrumenten verder is vergroot. Hiermee is mijns inziens een goede balans gevonden tussen het enerzijds erkennen van de rol die deze kapitaalinstrumenten kunnen spelen in het kernkapitaal van banken, en anderzijds vergroten van het

eigen vermogen van banken binnen het totale kapitaal dat minimaal moet worden aangehouden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de bevoegdheden van toezichthouders (nationaal en Europees) op het gebied van systeemrisico's die kunnen optreden als de verschaffing van vreemd vermogen tussen banken of financiële instellingen sterk geconcentreerd raakt en vragen of de European Systemic Risk Board (ESRB) aandacht heeft voor deze risico's.

Het besmettingsgevaar als gevolg van een sterke verwevenheid tussen financiële instellingen en met name banken kan tot systeemrisico's leiden en is daarmee van belang vanuit macroprudentieel perspectief. De ESRB heeft dit risico dan ook in het vizier. In september 2013 heeft de ESRB twee studies uitgebracht naar de verwevenheid van de interbancaire markt en de risico's die hiermee samenhangen.⁹ De studies concluderen dat de onderlinge verwevenheid groot is, maar dat besmettingsrisico's op dit moment beperkt zijn. Voor een completer zicht op de verwevenheden en risico's is echter een volledig beeld nodig van alle productmarkten. Op microprudentieel niveau zijn beleidsregels opgesteld om concentratierisico's te verkleinen. Onder de grote postenregeling dienen instellingen alle uitzettingen groter dan 10% van de kapitaalspositie te rapporteren. Onder pilaar 2 van het Bazelse raamwerk kan tevens een kapitaalopslag voor concentratierisico worden vastgesteld.

Leverage ratio

Meerdere fracties hebben vragen gesteld over de exacte inzet van het kabinet met betrekking tot de verhoging van de leverage ratio en willen onder meer weten of het kabinet een leverage ratio van 4 procent ziet als tussenstap naar een verdere verhoging.

Tijdens de crisis bleek de leverage ratio een goede indicator te zijn voor de stabiliteit van een bank. Gegeven de duidelijke voordelen van deze maatstaf en omwille van de consistentie van het kapitaalraamwerk is het volgens het kabinet wenselijk om, in elk geval voor de systeemrelevante instellingen, ook een hogere leverage ratio na te streven in samenhang met de stijging van de risicogewogen kapitaaleisen. Dit maakt banken minder kwetsbaar voor verliezen en minder afhankelijk van de gekozen risicoweging van de bezittingen van banken.

Het kabinet acht een leverage ratio van minimaal 4% in lijn met de aanbeveling van de Commissie Structuur Nederlandse Banken. Met een leverage ratio van minimaal 4% meent het kabinet dat een goede balans wordt gevonden tussen ambitie en haalbaarheid. Bij het bepalen van de uiteindelijke ambitie met betrekking tot de leverage ratio moet overigens niet alleen gekeken worden naar de hoogte, maar ook naar de uiteindelijke definitie van de leverage ratio. Zoals uiteengezet in de Kabinetsvisie betreft het hier technische vragen als welke activa dienen te worden meegenomen, hoe moet worden omgegaan met verschillende boekhoudstandaarden, zoals IFRS en lokale standaarden en hoe om te gaan met bruto-/netto-derivatenposities.

⁹ Zie Occasional Study No. 3 The structure and resilience of the European interbank market en Occasional Study No. 4. Assessing contagion risks from the CDS market.

Gelijktijdig streeft het kabinet naar een geharmoniseerde EU-brede afspraak over een leverage ratio van minimaal 4% voor alle Europese systeemrelevante banken. Deze afspraak zou duurzaam, en niet alleen tijdelijk, moeten worden vormgegeven. Zoals uiteengezet in de Kabinetsvisie, is met betrekking tot de leverage ratio de komende jaren een Europees traject voorzien, dat uiteindelijk zal leiden tot een definitief besluit over de hoogte en de definitie van de leverage ratio in 2017.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de minister een nadere appreciatie kan geven van de stand van zaken van de Europese onderhandelingen en waarschijnlijke vervolgstappen op het vlak van de leverage ratio.

De implementatie van de voorlopige afspraken over de leverage ratio is internationaal in volle gang. Op dit moment dienen banken aan hun toezichthouders al informatie te verschaffen over de ontwikkeling van hun leverage ratio. Vanaf 2015 dienen banken voorts conform de Bazelse afspraken de eigen leverage ratio openbaar te maken om marktdiscipline te bewerkstelligen. Veel, maar niet alle, banken doen dit overigens al. Het Bazelse Comité zal deze observatieperiode gebruiken om hierna een definitief voorstel te doen over de vormgeving en de hoogte van de leverage ratio, die vanaf 1 januari 2018 verplicht moet worden ingevoerd in alle jurisdicties. In Europa betekent dit concreet dat de Europese Commissie op basis van input van EBA uiterlijk in 2016 een rapport opstelt met een definitief voorstel voor de vormgeving van de leverage ratio. Dit voorstel zal met de Europese Raad van Ministers en het Europees Parlement worden besproken. De Europese Commissie streeft ernaar om de verplichte leverage ratio dan per 1 januari 2018 in Europa te introduceren, conform de planning van het Bazelse Comité.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar een appreciatie van de effecten van een verhoging van de leverage ratio naar minimaal 4% op het risicobeleid van banken.

Verhoging van de leverage ratio naar 4% komt tegemoet aan het risico dat banken hun risicogewogen kapitaaleisen te laag vaststellen. Met de introductie van een leverage ratio van 4% moeten banken altijd een adequaat minimum percentage kapitaal aanhouden tegenover alle activa die ze op de balans hebben staan, ongeacht de risicoweging van hun activa. De leverage ratio dient derhalve als veiligheidsklep ten opzichte van de risicogewogen kapitaaleisen. Een belangrijk voordeel van de leverage ratio is daarbij zijn eenvoud.

Het nadeel van de leverage ratio is het gebrek aan risicogevoeligheid. Indien de kapitaaleis niet voldoende meebeweegt met de mate van risico in een lening, kan het banken een prikkel geven om minder leningen met lage risico's en bijbehorende lage rendementen te verstrekken. Met hetzelfde kapitaalbeslag kunnen banken immers leningen uitzetten met hogere rendementen en bijbehorende hogere risico's. Op termijn kan dat leiden tot een hogere mate van kredietrisico op de bankbalansen en in de bancaire sector als geheel. Hier valt echter tegen in te brengen dat meer kapitaal door middel van een hogere leverage ratio meer bescherming biedt aan de overige crediteuren, waardoor deze crediteuren genoeg kunnen nemen met een lager rendement. Dit betekent dat er in dat geval ook minder noodzaak is om te investeren in meer risicovolle activa waarvan het verwachte rendement hoger ligt. DNB zal per bank het tijdpad bepalen om de leverage ratio tenminste op 4% te brengen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de minister om een reactie op de paper van Paul de Grauwe en Yuemei Li van 25 november 2013.

De Grauwe en Li laten zien dat in Europese lidstaten een negatief verband bestaat tussen de gezondheid van de nationale overheidsfinanciën en de kapitaalratio's van banken uit het desbetreffende land. Door onder meer te controleren voor enkele andere variabelen die dit verband (mede) zouden kunnen verklaren, zien de Grauwe en Li dit als aanwijzing dat banken in 'noordelijke' lidstaten profiteren van de impliciete *too-big-to-fail* garantie van de overheid. Hierdoor zouden deze banken zich goedkoper en in grotere mate door middel van vreemd vermogen kunnen financieren dan banken in 'zuidelijke' lidstaten. De gevonden resultaten leiden onder meer tot de aanbeveling van de auteurs dat banken in noordelijke lidstaten hun kapitaalbasis minimaal dienen te verdubbelen.

In een eerder stadium heb ik uw Kamer geïnformeerd over het bestaan van de *too-big-to-fail* garantie en het effect daarvan op de financieringskosten van banken, onder meer naar aanleiding van onderzoek van het CPB.¹⁰ In die zin verbazen de uitkomsten van dit paper niet. Bij de uitkomsten zou ik niettemin wel een aantal kanttekeningen willen plaatsen.

Ten eerste wordt niet ingegaan op de recent gemaakte Europese afspraken over de bail-in van crediteuren; de analyse in het paper baseert zich op een periode waarin bail-in in Europa nog niet of nauwelijks werd toegepast. Uitgangspunt van de recent gemaakte afspraken is dat eventuele verliezen en kosten voor herkapitalisatie primair moeten worden gedragen door aandeelhouders en crediteuren van een bank. Verwacht mag worden dat het effect van de afspraken over bail-in relatief gezien de grootste impact kan hebben op banken die tot op heden het meest geprofiteerd hebben van een *too-big-to-fail* garantie. Ook de introductie van een bindende leverage ratio, inclusief de door het kabinet nagestreefde hogere leverage ratio voor systeemrelevante banken, zal een bijdrage leveren aan het verkleinen van de in het paper van De Grauwe en Li geobserveerde verschillen in kapitalisatiegraden.

Ten tweede gebruiken de auteurs kapitaaldefinities die niet volledig overeenkomen met de nieuwe Bazel III definities van kapitaal. Wanneer dit wel zou gebeuren zou dit de conclusies van het paper kunnen beïnvloeden. Zo vermeldt DNB bijvoorbeeld in het meest recente Overzicht Financiële Stabiliteit dat Nederlandse banken juist relatief gezien vooroplopen met het implementeren van de nieuwe hogere kapitaaleisen van Bazel III.¹¹ Sowieso dienen banken met de implementatie van de afspraken Bazel III tot en met 2019 al aan fors hogere kapitaaleisen te voldoen, waardoor ook banken in noordelijke lidstaten de kapitaalposities de komende jaren flink zullen versterken. De aanbeveling van de auteurs dat vooral noordelijke lidstaten de kapitaalposities fors dienen te versterken op een manier die veel verder zou moeten gaan dan voorzien in de afspraken in Bazel III, wordt mijns inziens dan ook niet voldoende onderbouwd.

Ten derde kijkt het paper naar het totaal van het kapitaal en de aangehouden voorzieningen door banken. Voor banken in landen die met relatief grotere economische problemen kampen, is het niet onlogisch dat deze optelsom - *ceteris paribus* - hoger is dan in landen met minder economische problemen, omdat daar

¹⁰ Zie pagina 27 van de nota naar aanleiding van het verslag Wijzigingswet financiële markten 2014. Kamerstukken II 2012/13, 33 632 nr. 6.

¹¹ Zie pagina 13 van DNB. Overzicht Financiële Stabiliteit. Najaar 2013.

verhoudingsgewijs (veel) meer voorzieningen dienen te worden genomen voor probleemkredieten en risicovolle activa. De auteurs erkennen dit zelf ook, maar hebben geen analyse uitgevoerd om hiervoor te corrigeren.

Ten vierde is van belang dat de auteurs de stabiliteit van de banken alleen beoordelen in termen van kapitalisatie, terwijl er meer aspecten zijn die hierbij een belangrijke rol spelen. Zo hebben banken in sommige zuidelijke lidstaten de afgelopen jaren bijvoorbeeld de blootstellingen op staatsobligaties van de eigen overheid relatief snel zien toenemen. Deze ontwikkelingen maakt dat zij gevoeliger zijn voor eventuele zorgen over de overheidsfinanciën in deze landen.¹²

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen naar de gevolgen van een hogere leverage ratio voor de concurrentiepositie van de Nederlandse banken en het gelijke speelveld. Tevens willen de leden van de fractie van de SP weten of banken voldoende financiële mogelijkheden hebben om een hogere leverage ratio dan 4% te bekostigen.

Het is bij een hogere leverage ratio van belang oog te houden voor de concurrentiepositie van de Nederlandse bancaire sector, maar tegelijkertijd moeten de mogelijke negatieve effecten van een eventuele eenzijdige Nederlandse verhoging op het gelijke speelveld en het concurrentievermogen niet worden overdreven. Zo bedraagt de gemiddelde leverage ratio van de Nederlandse banken volgens de op dit moment geldende definities van Bazel III al ongeveer 3,4%. Hiermee stijgen de Nederlandse banken gemiddeld genomen dus nu al uit boven de voorlopige afspraken over de leverage ratio van 3% per 2018. Een enkele Nederlandse bank streeft daarbij op dit moment al vrijwillig naar een leverage ratio die hoger ligt dan 4% volgens de definities van Bazel III, en die op relatief korte termijn bereikt zou moeten worden.¹³

Een leverage ratio van minimaal 4% in plaats van 3% betekent dat banken een groter deel van de balans dienen te financieren met kapitaal van de hoogste verliesabsorberende kwaliteit in plaats van met vreemd vermogen. Dit kapitaal kan echter net als vreemd vermogen worden gebruikt om uit te lenen. Op korte termijn betekent een verhoging van de leverage ratio dat banken wat duurder uit kunnen zijn bij het aantrekken van financiering: vreemd vermogen is goedkoper dan eigen vermogen vanwege onder meer de fiscale behandeling van vreemd vermogen en het feit dat aandeelhouders de eerste klappen opvangen wanneer verliesabsorptie noodzakelijk is. Dit effect wordt echter gecompenseerd doordat van banken met een hogere leverage ratio verwacht mag worden dat het aantrekken van vreemd vermogen na verloop van tijd goedkoper wordt: indien banken meer eigen kapitaal op het spel zetten, biedt dit immers een grotere buffer en daarmee minder risico voor verschaffers van vreemd vermogen. Een voorbeeld hiervan is Zweden, waar de gouverneur van de Zweedse Centrale Bank recentelijk wees op de positieve bijdrage van de hoge Zweedse bankkapitalisatie op de financieringskosten van de Zweedse banken.¹⁴ Structureel zou dus nog moeten blijken of een hogere leverage ratio echt tot hogere kosten leidt. Zo stelt de BIS¹⁵ dat ook aandeelhouders kunnen profiteren als een bank meer eigen vermogen aanhoudt, omdat de

¹² Zie pagina's 12-13 van EBA. *EU-wide Transparency Exercise: summary report*. 16 december 2013.

¹³ Zie sheet 9 van ING. Analyst Presentation 2Q 2013. 7 augustus 2013. <http://www.ing.com/Our-Company/Investor-relations/Presentations/Analyst-Presentations.htm>.

¹⁴ <http://www.bloomberg.com/news/2013-10-24/ingves-says-higher-swedish-capital-requirements-no-harm-to-banks.html>.

¹⁵ Zie pagina 78 van BIS. *82nd annual report 2011/2012*. 24 juni 2012.

aandeelhouderswaarde beter op peil blijft wanneer een bank met verliezen wordt geconfronteerd, bijvoorbeeld vanwege een economische recessie.

Mede gezien de huidige leverage ratio ontwikkelingen van de Nederlandse banken en de voortvarende balansversterking van banken in het kader van de nieuwe kapitaalsvereisten van Bazel III, ben ik van mening dat banken voldoende mogelijkheden hebben om tot een hogere leverage ratio te komen. Bovendien profiteren de banken zelf ook van een betere kapitalisatie.

Meerdere fracties vragen naar het effect van de verhoging van de leverage ratio in termen van de kapitaalsbehoefte van de betreffende banken. In dit kader vragen de leden van de fractie van de VVD ook hoeveel meer de Nederlandse bancaire sector in kas moet gaan houden.

Nederlandse banken hadden per eind 2012 nog 27 miljard euro aan kernkapitaal en hybride instrumenten nodig om in 2019 aan zowel de risicogewogen als de ongewogen kapitaaleis van Bazel III (een leverage ratio van voorlopig 3%) te voldoen. Dit bedrag bestaat voor 3 miljard euro uit kernkapitaal, dat banken met name via winstinhouding verwachten op te bouwen. Gedurende 2013 hebben banken hun kernkapitaalratio verder versterkt. De resterende 24 miljard euro kunnen banken invullen met aanvullend tier 1 en tier 2 kapitaalinstrumenten, of desgewenst via winstinhouding.¹⁶ Een verdere verhoging van de leverage ratio naar tenminste 4% zorgt voor twee effecten: (i) een toename in de totale kapitaalbehoefte van 5 miljard euro (kwantitatieve effect) en (ii) een verwachte verschuiving van de kapitaalbehoefte van tier 2 kapitaal naar aanvullend tier 1 kapitaal, wat voor banken (iets) duurder is, aangezien aanvullend tier 1 kapitaal meetelt voor het voldoen aan de leverage ratio eisen. Naast het uitgeven van deze kapitaalinstrumenten kan de extra kapitaalbehoefte indien gewenst ook worden ingevuld door de uitgifte van aandelenkapitaal of verdere winstinhouding en kostenbesparingen.

Het voornoemde bedrag zou in de praktijk overigens al (deels) door banken zelf kunnen worden ingevuld ook zonder dat een leverage ratio eis van minimaal 4% wordt opgelegd, omdat sommige banken ook nu al streven naar leverage ratio's die het niveau van 3% substantieel overstijgen. Daarnaast betekent het extra benodigde kapitaal bij een leverage ratio van 4% dat, bij gelijkblijvende balansen, voor eenzelfde bedrag minder aan vreemd vermogen hoeft te worden opgehaald op de kapitaalmarkten. Het extra kapitaal dat moet worden opgebouwd of aangetrokken kan tot slot ook gewoon worden ingezet voor het doorrollen of verstrekken van (nieuwe) leningen. Eigen vermogen is immers een vorm van financiering, en wordt dus, in tegenstelling tot kasgeld, aangehouden aan de passivazijde van de balans. Van 'in kas houden' is dus geen sprake, en daarmee ook niet van een directe afname van middelen beschikbaar voor kredietverlening.

De leden van de fracties van de PVV en de PvdA vragen naar de wijze waarop banken hun kapitaalposities kunnen versterken zonder de kredietverlening te schaden. Tevens vragen de leden van de fractie van de PvdA of de Nederlandse banken zich zouden moeten spiegelen aan de meest efficiënte banken in Europa.

Banken hebben verschillende manieren om de kapitaalposities verder te versterken zonder balansen te verkorten. Naast aandelenmissies kunnen andere tier 1 en tier

¹⁶ Zie pagina 13 van DNB. Overzicht Financiële Stabiliteit najaar 2013.

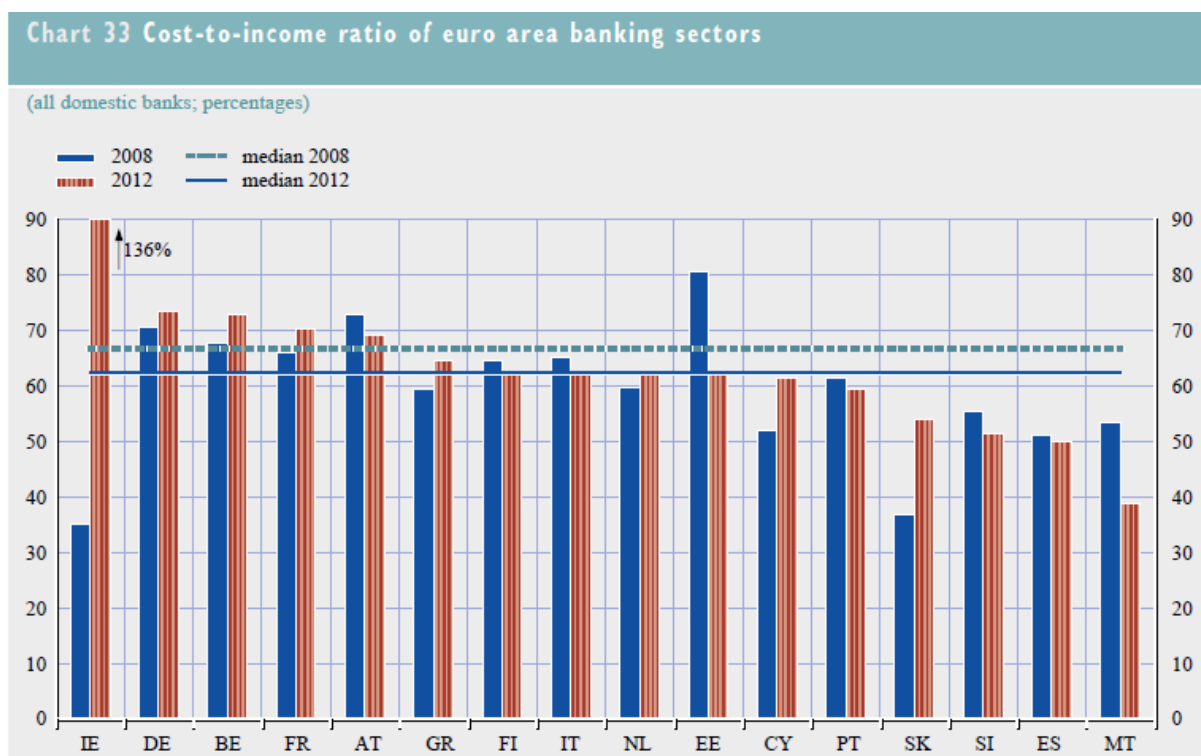
2 kapitaalinstrumenten worden uitgegeven, kan winstinhouding plaatsvinden en kunnen verdere kostenbesparingen worden doorgevoerd. Nederlandse banken zijn goed op weg om aan de nieuwe kapitaaleisen van Bazel III te voldoen, door terughoudend te zijn met het uitkeren van dividend en door de (operationele) kosten verder te reduceren. Om mogelijke negatieve effecten op de economie zoveel mogelijk te beperken dient ook de verdere versterking van de kapitaalposities te gebeuren door winstinhouding, verdere kostenreducties of kapitaaluitgifte (aandelen of andere kapitaalinstrumenten die voor dit doel kunnen worden uitgegeven).¹⁷

Onderstaande grafiek van de ECB¹⁸ geeft een overzicht van de *cost-to-income* ratio's van banken in de landen van de eurozone (exclusief Luxemburg en Letland), en de ontwikkeling daarvan tussen 2008 en 2012. De mediaan van deze ratio is tussen 2008 en 2012 licht gedaald; door de mediaan te gebruiken wordt gecorrigeerd voor forse uitschieters zoals Ierland en Estland. In vrijwel alle landen ligt de *cost-to-income* ratio tussen de 40% en 70%. Niettemin kunnen verschillen tussen lidstaten fors zijn. Binnen een land en tussen verschillende landen kunnen bedrijfsmodellen van banken flink verschillen, zodat een directe vergelijking tussen landen niet heel zinvol is. Bij verschillende bedrijfsmodellen kunnen ook verschillende *cost-to-income* ratio's acceptabel zijn. Banken kunnen zelf bepalen naar welke *cost-to-income* ratio's zij willen streven, net zoals investeerders in banken zelf dienen te bepalen welke ratio's zij acceptabel achten. Niettemin ben ik van mening dat verdere kostenbesparingen ook bij Nederlandse banken een belangrijke rol kunnen spelen bij de verdere versterking van de kapitaalratio's.

¹⁷ Zie pagina 15 van DNB. Overzicht Financiële Stabiliteit najaar 2013.

¹⁸ Zie pagina 25 van ECB. Banking Structures Report. November 2013.

Figuur 1: Overzicht van de *cost-to-income* ratio's van banken in de landen van de eurozone

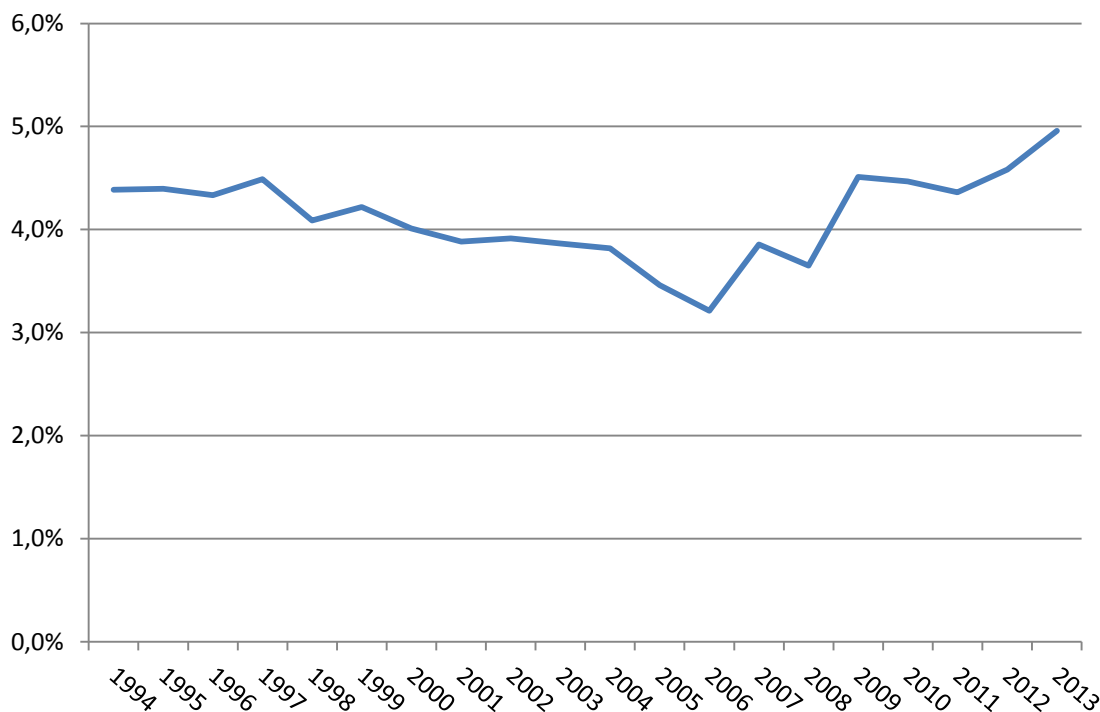


Enkele fracties hebben gevraagd naar een overzicht van de ontwikkeling gedurende meerdere jaren van de leverage ratio bij Nederlandse systeembanken. De leden van de fractie van de VVD vragen daarbij tevens naar de gemiddelde leverage ratio in Europa en naar een overzicht van de leverage ratio per land in de Europese economische ruimte.

Onderstaande grafiek toont de verhouding tussen de balansomvang van Nederlandse kredietinstellingen ten opzichte van het tier 1 kapitaal. De grafiek toont een voorzichtige stijging van de ongewogen kapitaalratio sinds 2008. Belangrijk hierbij is dat de cijfers in deze grafiek niet gebaseerd zijn op de Basel III leverage ratio definitie. Banken hebben op dit moment nog geen verplichting om de leverage ratio's conform de eisen die Basel III daar aan stelt te publiceren (al doen veel banken dit al wel op vrijwillige basis). Deze verplichting is er pas vanaf 2015. Mede hierdoor zijn op dit moment geen publieke landengemiddelden beschikbaar over de ontwikkeling van de leverage ratio's in de Europese lidstaten conform de eisen die Basel III hier aan stelt. Wel stelt DNB dat Nederlandse banken zich in Europa in de voorhoede bevinden met betrekking tot de kapitaaleisen van Basel III.¹⁹ Dit geldt volgens DNB ook voor de ontwikkeling van de leverage ratio in Nederland t.o.v. het Europese gemiddelde.

¹⁹ Zie p.13 van DNB. Overzicht Financiële Stabiliteit najaar 2013.

Figuur 2: Leverage ratio Nederlandse kredietinstellingen 1994 – 2013²⁰



(Bron: OESO (<2008), DNB (≥2008).

Noot: De grafiek kent trendbreuken in 2005 en 2008, aangezien in die jaren nieuwe rapportagekaders zijn ingevoerd.)

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de relatie tussen kapitaaleisen en regeldruk en of het de inschatting juist is dat een hogere kapitaaleis een relatief ongecompliceerde maatregel is, met weinig administratieve lasten en regeldruk.

Ik deel de inschatting dat een verhoging van de leverage ratio een maatregel is die weinig administratieve lasten en regeldruk als gevolg heeft. Uiteraard hangt er voor de banken wel een prijskaartje aan, in ieder geval in de fase van de opbouw van de buffer. De afspraken in het Bazelse Comité over de leverage ratio bevatten ook afspraken over bijvoorbeeld rapportage door banken aan toezichthouders over leverage ratio ontwikkelingen. Dat moet dus sowieso al gebeuren. Een verhoging van de leverage ratio leidt dan tot weinig of geen additionele administratieve lasten of regeldruk.

Een verhoging van het eigen vermogen door banken betekent niet per definitie dat er minder noodzaak is tot specifieke regulering op andere (deel)terreinen. Vanuit financiële stabiliteitsperspectief is niet alleen de eigen vermogenspositie van banken van belang, maar bijvoorbeeld ook het risicomanagement dat banken hanteren en concentratierisico's die kunnen ontstaan bij (te) grote blootstelling aan specifieke activa of tegenpartijen. Daarnaast hebben banken ook te maken met wet- en regelgeving die andere doelen kent dan (macro-economische) financiële stabiliteit, zoals het beschermen van belangen van individuele beleggers

²⁰ Hierbij past een belangrijke kanttekening. Deze data houdt geen rekening met uitzettingen buiten de balans (*off-balance sheet* blootstellingen), terwijl er wel een toename is van *off-balance* uitzettingen. Een toename van dergelijke uitzettingen heeft een drukkende werking op de leverage ratio.

en consumenten. Belangrijk is vooral dat bij nieuwe wet- en regelgeving altijd een goede inschatting wordt gemaakt van de effecten hiervan op administratieve lasten en regeldruk, en dat hierbij geprobeerd wordt deze zo laag mogelijk te houden.

De leden van de fracties van de CDA en de SP vragen naar de leverage ratio eisen in Zweden, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk.

Voor zover mij bekend sluit Zweden aan bij de afspraken die tot op heden in internationaal verband over de leverage ratio zijn gemaakt. In het Verenigd Koninkrijk vraagt de toezichthouder op dit moment van de grote banken om zo snel mogelijk een leverage ratio van 3% te bereiken, voor zover deze banken dit niet al bereikt hebben. Daarnaast onderzoekt de Bank of England op verzoek van het Britse ministerie van Financiën of de leverage ratio voor deze banken verder moet worden verhoogd. In Zwitserland bestaan op dit moment al leverage ratio eisen voor de Zwitserse systeemrelevante banken. Deze dienen een leverage ratio van meer dan 4% te bereiken in 2019. De exacte hoogte van de leverage ratio eis in 2019 hangt echter af van een aantal factoren die de komende jaren nog aan verandering onderhevig kunnen zijn. De huidige Zwitserse definitie van de leverage ratio komt dan ook (nog) niet volledig overeen met de voorlopige Bazelse definities.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom nog 1% extra leverage ratio verantwoord is, terwijl DNB bij de resolutieheffing t.a.v. SNS aangaf dat € 1 miljard nog net verantwoord was.

Het is belangrijk hier een onderscheid te maken tussen een ad hoc maatregel als de resolutieheffing en maatregelen van structurele aard, zoals de nagestreefde verhoging van de leverage ratio. De resolutieheffing dient bovendien op relatief korte termijn door de banken te worden opgebracht, terwijl bij een structurele maatregel als de hogere leverage ratio meer ruimte is voor geleidelijke infasering. Daarnaast is de resolutieheffing opgelegd in moeilijke economische tijden en kan de hogere leverage ratio worden bereikt in tijden waarin het economisch herstel is ingezet. Tevens wordt het voor de leverage ratio opgehaalde kapitaal toegevoegd aan het eigen vermogen, dat de positie van de banken zelf versterkt en ook ingezet kan worden voor kredietverlening.

De leden van de VVD-fractie lezen dat DNB met een kritische blik naar de double leverage ratio van holdings van bank-verzekeraars kijkt en vragen wat dat in de praktijk concreet betekent.

In de eerste plaats wordt opgemerkt dat op grond van de Europese sectorale richtlijnen en de ficorichtlijn²¹ de zogenaamde 'double gearing' ter dekking van de sectorale solvabiliteitsvereisten niet is toegestaan. Boven de vereiste solvabiliteitsmarge, dat wil zeggen voor eigen vermogen dat niet dient ter dekking van de sectorale solvabiliteitsvereisten (zogenoemde solvabiliteitsoverschotten) maar als oversolvabiliteit wordt aangehouden, gelden geen regels ten aanzien van het gebruik van double gearing.

²¹ Richtlijn nr. 2002/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat (PbEU 2002, L 35).

Waar double gearing in financiële conglomeraten in het verleden breed werd geaccepteerd, wordt de toepassing ervan inmiddels door toezichthouders en de markt als risicovol gezien. Vooral in een resolutiecontext is bewezen dat double gearing tot reductie van het aantal beschikbare (beleids-)opties kan leiden. Daarom kijkt DNB kritisch naar het gebruik van double gearing bij oversolvabiliteit en zet actief in op afbouw van bestaande double gearing. Dit betekent onder meer dat intensieve monitoring plaatsvindt en dat bij de vaststelling van de vereiste kapitaalbuffer rekening wordt gehouden met de mate van double gearing. Daarnaast wordt bij het opstellen van herstel- en afwikkelingsplannen rekening gehouden met de specifieke financieringsstructuur en de risico's van double gearing.

Kredietverlening en de effecten van nieuwe regulering

De leden van verschillende fracties vragen naar de gevolgen van de aangescherpte regelgeving waaronder de verhoging van de leverage ratio voor de kredietverlening, met name voor het MKB.

De afname van de kredietverlening hangt in sterke mate samen met de huidige economische situatie in Nederland. Door de afnemende vraag en het onzekere ondernemingsklimaat wordt er minder geïnvesteerd; als gevolg daarvan neemt ook de vraag naar krediet af. Ook het aantal problemleningen van Nederlandse banken aan bedrijven en huishoudens neemt toe, waarbij de stijging het sterkst is bij leningen aan het midden- en kleinbedrijf. Het is begrijpelijk dat banken in een dergelijke omgeving kritischer zijn bij kredietaanvragen. Als gevolg daarvan verscherpen zij de kredietvoorwaarden.

Strengere regels voor kapitaal voor banken wordt veelal onterecht genoemd als mogelijke reden voor de afgenomen kredietverlening. Immers, wanneer de benodigde balansversterking plaatsvindt via winstinhouding is het risico op verdere kredietrantsoenering beperkt. Door verdere kapitaalversterking, waaronder een hogere leverage ratio, geleidelijk en langs deze weg te voltooien, versterkt de bankensector haar mogelijkheden om bij te dragen aan een conjunctuurherstel door middel van een verantwoorde groei van de kredietverlening.

Een belangrijk voordeel van een hogere leverage ratio is dat banken meer solide worden. Dit leidt op termijn tot lagere (her)financieringskosten, wat mogelijk ook tot lagere kosten voor MKB-krediet kan leiden. Meer eigen vermogen betekent bovendien meer ruimte om verliezen op te vangen, zodat bij tegenslag de kredietverlening op peil kan blijven. Zo draagt een hogere leverage ratio bij aan duurzame kredietverlening tijdens en na een crisis.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de scenario's van DNB voor de economische groei in relatie tot de kredietbehoefte. Zij vragen of deze scenario's beschikbaar kunnen zijn vóór de bespreking van de kabinetsvisie op 6 februari 2014.

DNB geeft aan de scenarioanalyse, samen met een analyse van het afwijzingspercentage van kredietaanvragen, te zullen verwerken in een bredere analyse van de ontwikkeling van de kredietverlening in Nederland. Het is echter onwaarschijnlijk dat deze analyse beschikbaar zal zijn voor de bespreking van de Kabinetsvisie op 6 februari 2014. DNB heeft mij verzekerd zich in te zetten om de analyse zo spoedig mogelijk af te ronden.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de redenen waarom de marge op MKB-leningen in Nederland hoger is dan in Duitsland en Frankrijk.

Er zijn geen cijfers bekend over de marges, dat wil zeggen het verschil tussen de rente die de bank betaalt voor een lening en de rente die een bank vraagt voor lening, van Nederlandse banken op MKB-leningen. Hierdoor kan ook niet worden aangegeven of en waarom deze hoger liggen dan in de omringende landen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet de maatregelen die het tot nog toe heeft getroffen, voldoende vindt om te zorgen dat de economische groei niet beperkt wordt door de kredietverlening. Ook vragen zij welke maatregelen er nog meer mogelijk zouden zijn.

Het kabinet heeft in de periode sinds het begin van de crisis verschillende maatregelen genomen om de kredietverlening aan het MKB op peil te houden. Zo ondersteunen de financierings-instrumenten van het ministerie van Economische Zaken de kredietverlening van banken en andere financiers. Deze instrumenten richten zich op verschillende segmenten van het bedrijfsleven, met name in het MKB (klein en middelgroot MKB, starters, groei- en innovatieve bedrijven). In de begroting voor 2014 heeft het kabinet daarbij een stimuleringspakket van € 125 mln. opgenomen voor verdere ondersteuning van de financiering van het bedrijfsleven. Overigens worden de bestaande kredietverleningfaciliteiten nu niet volledig uitgeput. Daarnaast zijn er verschillende private initiatieven, zoals de recente lancering van het NL Ondernemingsfonds van Euronext, banken en pensioenfondsen. Het kabinet ziet op dit moment geen reden voor aanvullende maatregelen.

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer het kabinet komt met concrete voorstellen om belemmeringen in regelgeving voor alternatieve financieringsvormen weg te nemen.

Met betrekking tot crowd funding geldt dat er momenteel verscheidene platformen in Nederland actief zijn en er geen aanwijzingen zijn dat de bestaande regelgeving belemmerend werkt. Wel is het zo dat bij de totstandkoming van veel van de huidige financiële toezichtregels crowd funding nog een onbekend fenomeen was. Daardoor is niet altijd direct duidelijk wanneer welke regelgeving van toepassing is op crowd funding. De toezichthouders, AFM en DNB, hebben hier op ingespeeld door actief te communiceren over hun interpretatie van de huidige toezichtregels met betrekking tot crowd funding.

Met betrekking tot kredietunies verwijs ik u naar de kabinetsreactie kredietunies die 11 november 2013 aan uw Kamer is gestuurd.²² In aanvulling daarop vinden momenteel gesprekken plaats met de Europese Commissie en wordt door de leden van Hijum en Mulder gewerkt aan een initiatiefwetsvoorstel op dit terrein.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat wanneer het kabinet signalen ontvangt over onnodige belemmeringen die voortvloeien uit bestaande regelgeving, deze nauwgezet worden geanalyseerd en dat, waar nodig, actie wordt ondernomen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de Nederlandse inzet bij het onderwerp lange termijn financiering.

²² Kamerstukken II 2013/14, 33 704, nr. 3.

Het 'long term financing' traject van de Europese Commissie, dat begin vorig jaar startte met de openbare consultatie van het gelijknamige groenboek, richt zich met name op de (verdere) ontwikkeling van kapitaalmarkten ter financiering van MKB en bedrijfsleven in het algemeen. Recentelijk heeft de Commissie een voorstel gedaan voor European Long Term Investment Funds (ELTIFs), investeringsfondsen voor de retail- en zakelijke markt, die het financieren van lange termijn investeringen moeten vergemakkelijken. Komende tijd zal verder over het voorstel worden onderhandeld.

Nederland steunt het long term financing-traject van de Commissie en de verdere ontwikkeling van kapitaalmarkten als financieringsbron voor het bedrijfsleven. Wel dient daarbij de vraag te worden gesteld in hoeverre het reëel is dat kapitaalmarkten op korte termijn een bron van financiering kunnen worden voor MKB. Daarnaast dringt Nederland aan op een adequate analyse van de kredietverleningproblematiek door de Commissie. De bestaande analyse is te weinig gevoelig voor regionale verschillen en gaat niet in op de rol van vraagfactoren.

Stapelning van heffingen en belastingen

De leden van de VVD-fractie vragen naar de effecten en gevolgen van de stapeling van financiële maatregelen zoals de kapitaalbuffers, liquiditeitseisen, leverage ratio, bankenbelasting, resolutieheffing, ex-ante DGS en het resolutiefonds. Ook willen deze leden weten welke mogelijkheden het kabinet heeft om actie te ondernemen wanneer blijkt dat er sprake is van negatieve effecten op de kredietverlening.

Zoals ik uw Kamer heb toegezegd tijdens het plenair debat over de resolutieheffing inzake SNS Reaal op 9 oktober 2013, zal ik later dit jaar, nadat er voldoende duidelijkheid is over de invulling van een aantal nieuwe Europese vereisten, een analyse uitvoeren naar de cumulatieve effecten van de stapeling van maatregelen op de financiële sector. Ik zal in die analyse speciale aandacht verlenen aan de effecten op de kredietverlening, met name aan het MKB. Zonder een dergelijke analyse lijkt het niet opportuun om al te gaan kijken naar aanvullende maatregelen om de kredietverlening op peil te houden.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de mening van het kabinet over het advies van de Commissie Wijffels om de bankenbelasting te heroverwegen om dat deze contrair werkt aan de opbouw van meer eigen vermogen en buffers van banken. Ook vragen zij hoe het kabinet aankijkt tegen de bankenbelasting in relatie tot het resolutiefonds.

Bij het instellen van de bankbelasting en het vaststellen van de hoogte hiervan, heeft het kabinet onder meer een afweging gemaakt tussen enerzijds de wens om de bankensector te laten betalen voor de impliciete overheidsgarantie op de sector en anderzijds het effect van deze belasting op de solvabiliteit van banken. Gegeven het feit dat Nederlandse banken goed op weg zijn om aan de nieuwe kapitaaleisen van Bazel III te voldoen, lijkt er geen sprake te zijn van een significant effect van de bankbelasting op de solvabiliteitspositie van Nederlandse banken.

Het kabinet is zich bewust van de verschillende nieuwe maatregelen waarmee de banken te maken hebben of te maken krijgen. Daarom hecht het kabinet er ook zeer aan dat DNB, conform de toezegging aan beide Kamers der Staten Generaal, de effecten op de kredietverlening van verschillende maatregelen waarmee de banken worden geconfronteerd blijft monitoren. Op die manier kan, mocht dat nodig zijn, tijdig en accuraat worden gereageerd op ontwikkelingen in de kredietverlening. Ook heb ik toegezegd om later dit jaar een analyse te verrichten naar het cumulatieve effect van de verschillende maatregelen op de financiële sector. De resultaten hiervan zal ik uiteraard met de Kamer delen.

Opschonen bankbalansen

De leden van de VVD-fractie vragen naar de vormgeving en de uitvoering van de stresstest.

In aanloop naar het Europees toezicht worden de balansen van de banken die onder direct toezicht van de ECB komen doorgelicht. Dit wordt de balance sheet assessment (BSA) of ook wel de comprehensive assessment genoemd.

De BSA bestaat uit drie onderdelen:

1. De supervisory risk assessment. In het kader hiervan wordt gekeken naar de belangrijkste risico's met betrekking tot de bankbalans, waaronder risico's met betrekking tot liquiditeit, leverage en het financieringsprofiel van banken.
2. De asset quality review (AQR). In het kader van de AQR zal gekeken worden naar zaken als de kwaliteit, waardering en risicoweging van risicovolle portefeuilles op de bankbalansen.
3. Een stresstest. Hierbij zal voortgebouwd worden op de AQR, maar zal de verliesabsorberende capaciteit van banken worden getest op basis van (extreme) stressscenario's.

De supervisory risk assessment en de AQR zullen worden uitgevoerd door de ECB, in nauwe samenwerking met de nationale toezichthouders. EBA zal een belangrijke rol vervullen in het ontwerp en de uitvoering van de stresstest. Een belangrijk verschil met de voorgaande stresstesten is dat er een AQR aan voorafgaat waarbij grondig gekeken wordt naar alle typen activa. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot een herwaardering van deze activa, het nemen van extra voorzieningen of het verhogen van risicogewichten waardoor meer kapitaal aangehouden moet worden. Dit moet er toe leiden dat er een betrouwbaar beeld ontstaat van de huidige financiële positie van de bank. Vervolgens wordt een stresstest toegepast, waarbij extreme scenario's worden gehanteerd om te zien of de verliesabsorberende capaciteit van banken voldoende is. De AQR beoordeelt dus de kwaliteit van de activa en daarmee de financiële positie van de bank op basis van de huidige omstandigheden, terwijl de stresstest onderzoekt of banken nog voldoende gekapitaliseerd zijn wanneer ze in de toekomst geconfronteerd zouden worden met forse additionele verliezen.

Door eerst een AQR uit te voeren moet worden voorkomen dat een bank een stresstest ondergaat op basis van een te rooskleurig beeld van de activa van de bank, en daarmee de huidige kapitaalpositie van de bank. Het kabinet heeft er dan ook vertrouwen in dat de BSA een veel betrouwbaarder beeld zal geven van de financiële positie en verliesabsorberende capaciteit van banken. Een strenge en

geloofwaardige BSA zal resulteren in een verbetering van het algemene financieringsklimaat in Europa, waarvan ook Nederlandse banken zullen kunnen profiteren. Een toenemend marktvertrouwen versterkt ook de mogelijkheden om additioneel kapitaal aan te trekken.

De leden van de fracties van D66 en de VVD vragen naar de wijze van eventuele herkapitalisatie van Nederlandse banken naar aanleiding van de uitkomsten van de balansdoorlichting van de ECB in najaar 2014. Tevens hebben zij vragen gesteld over eventuele nationale publieke steun.

De Ecofin Raad heeft op 15 november jl. een verklaring gepubliceerd over de wijze waarop banken worden geherkapitaliseerd bij vaststelling van eventuele kapitaaltekorten na de doorlichting van bankbalansen door de ECB. In de verklaring is conform de Nederlandse inzet de volgende drietrup opgenomen voor herkapitalisatie van eventuele kapitaaltekorten na de balansdoorlichting door de ECB:²³

1. private herkapitalisatie (bijvoorbeeld via aandelenemissie en inhouden van winsten);
2. minimaal bail-in tot en met junior schuld op grond van de nieuwe staatssteunregels, eventueel met nationale publieke herkapitalisatie indien bail-in niet toereikend is; en
3. het ESM met bijgaande conditionaliteit als laatste optie.

Het ESM kan voorzien in indirecte herkapitalisatie, dus via steun aan de lidstaat, zoals eerder bij Spanje van toepassing was. Als dit vanwege de schuldhoudbaarheid van een lidstaat niet mogelijk is, kan het ESM-instrument voor directe herkapitalisatie worden gebruikt, wanneer dit beschikbaar is en aan de voorwaarden wordt voldaan. In geval van directe ESM steun gelden onder meer de bail-in vereisten uit de BBRD.

Bij eventuele kapitaaltekorten bij Nederlandse banken moeten banken zodoende eerst zo veel mogelijk op private wijze herkapitaliseren. Indien dit niet voldoende is zal er minimaal bail-in t/m junior schuld worden toegepast. In het uitzonderlijke geval dat hiermee eventuele kapitaaltekorten niet zouden kunnen worden opgelost, staat het de Nederlandse resolutieautoriteit vrij om ervoor te kiezen om diepere bail-in toe te passen. Slechts in die gevallen dat dit vanuit financiële stabiliteitsoverwegingen niet mogelijk is, kan er op dat moment voor gekozen worden om voor het resterende deel nationale publieke steun te verlenen.

Loan to value-ratio en bouwsparen

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de uiteindelijke LTV-ratio en het verdere afbouwpad.

Het kabinet is van mening dat een verdere daling van de Loan-to-value (LTV) ratio, vanuit het oogpunt van consumentenbescherming, maar ook voor een meer

²³ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2013/11/20/council-statement-on-eu-bank-s-asset-quality-reviews-andstress-tests-including-on-backstop-arrangements.html>.

gezonde bankbalans en minder volatiele woningmarkt, op termijn wenselijk is. Bij robuust herstel van de woningmarkt wil het kabinet hiertoe met nadere voorstellen komen. In dat kader vragen de leden van de fractie van de VVD wat het kabinet bedoelt met robuust herstel van de woningmarkt.

Het kabinet acht het van belang om tijdig te communiceren over het eindbeeld en het verdere afbouwpad. Het kabinet ziet een robuust herstel van de woningmarkt echter als voorwaarde voor een verdere afbouw van de LTV-ratio en derhalve ook voor communicatie hierover. Met robuust herstel wordt bedoeld dat het herstel op de woningmarkt breed in de cijfers zichtbaar moet zijn.

Het kabinet is niet voornemens het ingezette afbouwpad van de LTV-ratio naar 100% (bereikt per 1 januari 2018) te versnellen. De nadere voorstellen zullen dan ook zien op de periode daarna. Het gegeven dat het afbouwpad tot 2018 vastligt, geeft ruimte om te komen tot een gedegen analyse over de verdere verlaging. Daarbij zal ook worden gekeken naar de vragen die de leden van de fractie van de VVD opbrengen. Hierover wordt ondermeer gesproken in het Nederlandse Financieel Stabiliteitscomité.²⁴²⁵

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre starters en studenten zonder eigen vermogen nog mogelijkheden krijgen om een woning te kopen bij een LTV van 80%.

Het kabinet wil vooropstellen dat thans nog geen besluit is genomen over de uiteindelijke hoogte van de LTV. De Commissie Structuur Nederlandse banken spreekt weliswaar over een verlaging naar 80% maar het kabinet heeft enkel gesteld een verdere verlaging dan de al ingezette verlaging naar 100% (bereikt per 1 januari 2018) wenselijk te vinden.

Een verdere verlaging van de LTV-ratio betekent dat starters, waaronder studenten, meer moeten sparen alvorens zij een eigen woning kunnen kopen. Dit zal veelal betekenen dat de koop van een eerste woning pas op een later moment kan plaatsvinden. Zoals aangegeven is het kabinet van mening dat een verdere daling van de LTV vanuit consumentenbescherming, een meer gezonde bankbalans en een minder volatiele woningmarkt op termijn wenselijk is. Daarmee zijn uiteindelijk ook huishoudens die op een later moment een woning kopen geholpen. LTV-limieten dragen bij aan een financieel systeem dat beter in staat is om schokken op te vangen. Bij lagere limieten zijn huishoudens en financiële instellingen weerbaarder tegen schommelingen van de huizenprijzen. Daarnaast kunnen lagere limieten bijdragen aan het dempen van de kredietcyclus en de woningprijzencyclus.²⁶ Voorts maken lagere limieten toetreding tot de Nederlandse hypotheekmarkt aantrekkelijker. Dit kan de concurrentie vergroten wat tezamen met de lagere risico's een drukkend effect kan hebben op de hoogte van de hypotheekrentes.

²⁴ Dit comité is in november 2012 opgericht als uitvloeisel van de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (commissie De Wit). Het Financieel Stabiliteitscomité heeft tot taak risico's voor de financiële stabiliteit in Nederland te signaleren en daarover aanbevelingen te doen. Aangezien de invloed van de woningmarkt op financiële stabiliteit groot is, betreft de woningmarkt een onderwerp dat in dit comité besproken wordt.

²⁵ Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 32 545, nr. 15, voor het verslag van de bespreking hierover in het comité. Dit verslag is op 20 november 2013 aan de Kamer aangeboden.

²⁶ Ruime kredietnormen worden door aanbieders veelal maximaal benut in een hoogconjunctuur maar niet in een laagconjunctuur. Dat kan cyclische bewegingen versterken.

De leden van de fractie van de VVD vragen daarnaast waarom het kabinet ervoor kiest om nu al een mogelijk afbouwpad te noemen zonder dat de consequenties voor starters inzichtelijk zijn gemaakt.

Het kabinet heeft met de brief van eind augustus gereageerd op de aanbeveling van de Commissie Structuur Nederlandse banken om de LTV-ratio te verlagen. Daarbij heeft het kabinet gesteld een verdere daling op termijn wenselijk te vinden. Het afbouwpad na 2018 is daarbij nog niet benoemd. Het kabinet zal in de nadere voorstellen die zij zal doen als sprake is van robuust herstel van de woningmarkt de impact op starters betrekken.

Om ongewenste schokeffecten op de woningmarkt te voorkomen zal er sprake moeten zijn van een ordelijke transitie. De Commissie Structuur Nederlandse banken wijst daar ook op. Het kabinet zal bezien op welke wijze deze transitie zo goed mogelijk kan verlopen.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat het kabinet bedoelt met de zin dat bij een verdere verlaging van de LTV ook zorgvuldig moet worden gekeken naar de samenhang met de verplichte besparingen voor huishoudens.

Hiermee wordt bedoeld dat het verlagen van de LTV (wat betekent dat er meer geld gespaard zal moeten worden voor de aanschaf van een huis) in samenhang zal worden bekeken met de overige financiële lasten van huishoudens. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bekleemde pensioenbesparingen of hogere zorgkosten.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het kabinet momenteel geen voorstander is van bouwsparen als aanvullend product in de hypotheekmarkt.

Een fiscale stimulans voor bouwsparen past niet goed bij de situatie in Nederland waaraan bovenstaand wordt gerefereerd. In Nederland kennen we reeds een grote hoeveelheid bekleemde besparingen. Kort gezegd wordt hiermee bedoeld dat deze besparingen vast zitten en veelal niet op elk moment en voor elk doel vrij opneembaar zijn. Er zou bij fiscaal gestimuleerd bouwsparen sprake zijn van een nieuwe bekleemde besparing, terwijl het kabinet nu juist probeert beklemmingen af te bouwen en toekomstige beklemmingen te beperken of te voorkomen. Dit met name om burgers de ruimte te geven eigen afwegingen te maken middels vrije besparingen. Overigens kunnen starters, bij gebrek aan overig vermogen, al gebruik maken van het heffingsvrije vermogen van omstreeks €21.000 per belastingplichtige. Daarnaast bestaan er nog andere instrumenten om eigen woningbezit te stimuleren, zoals de starterslening. Het kabinet heeft er in het woonakkoord voor gekozen om de totale overheidsbijdrage voor startersleningen meer dan te verdubbelen. Uiteraard staat het de markt vrij om zelf bouwspaarproducten te ontwikkelen zonder fiscale facilitering.

Accountantsregels

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de invloed van accountantsregels voor banken in relatie tot risico's en buffers.

Het toezicht op banken vindt onder meer plaats door middel van verslagstaten die banken periodiek bij DNB indienen. Deze bevatten onder andere informatie over de geconsolideerde balans, de winst- en verliesrekening, waardeverminderingen en

'off balance' verplichtingen. De accountingregels die worden toegepast bij het opstellen van de verslagstaten dragen bij aan het schetsen van een zo getrouw mogelijk beeld van de positie van de onder toezicht staande instelling en daarmee aan de vaststelling van adequate kapitaalbuffers.

Nederlandse Vereniging van Banken

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de reactie van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) op de kabinetsvisie.

In haar reactie van 23 september 2013 op de Kabinetsvisie geeft de NVB aan dat zij het met het kabinet eens is dat het bevorderen van stabiliteit en dienstbaarheid de komende tijd voorop moet blijven staan. Tevens ziet de NVB de Kabinetsvisie als een aanmoediging om door te gaan op de weg van het nieuwe bankieren, waarin het klantbelang nog meer centraal komt te staan. In een brief van 21 november 2013 geeft de NVB aan het niet eens te zijn met een eventuele eenzijdige verhoging van de leverage ratio in Nederland. De reactie van de NVB geeft geen aanleiding om de Kabinetsvisie aan te passen.

2. Versterking en uitbreiding toezicht en resolutie

Interventiewet

De leden van de fractie van de VVD vragen wanneer de evaluatie van de Interventiewet naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

De evaluatie Interventiewet is op donderdag 23 januari 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de verhouding tussen de Interventiewet en de Europees overeen te komen bevoegdheden t.a.v. de resolutie- en bail-in bevoegdheden voor bankverzekeraars en financiële conglomeraten.

Recentelijk is een akkoord bereikt over de BRRD. De BRRD biedt de mogelijkheid om, indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, het afwikkelingsinstrumentarium toe te passen op de holdings van banken en beleggingsondernemingen. Hieruit volgt dat de resolutie en bail-in bevoegdheden uit de BRRD ook kunnen worden toegepast ten aanzien van een holding die naast een bank ook een verzekeraar als dochter heeft.

Anders dan de BRRD zijn de interventiebevoegdheden die DNB op grond van de Interventiewet heeft niet alleen van toepassing op Nederlandse banken, maar ook op Nederlandse verzekeraars. Onlangs is een evaluatie van de Interventiewet uitgevoerd. Eén van de aanbevelingen van deze evaluatie is dat het wenselijk is om DNB de bevoegdheid te geven om in te kunnen ingrijpen op het niveau van een moedermaatschappij (holding) van een Nederlandse bank en/of verzekeraar. Ik zal de komende periode bezien of het afwikkelingsinstrumentarium voor verzekeraars aanpassing behoeft.

Bail-in en too big to fail

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de effectiviteit van het bail-in instrument en hoe wordt gewaarborgd dat er voldoende bail-in mogelijk is.

Overmatige activabeklemming kan de effectiviteit van bail-in verkleinen. Daarom is in de BRRD afgesproken dat elke bank een minimum laag aan bail-in baar vermogen dient aan te houden, de zogenaamde minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL). Dit is van groot belang om de effectiviteit en geloofwaardigheid van het bail-in instrument te waarborgen.

De leden van de fractie van D66 vragen of de nieuwe regels zoals meer private verantwoordelijkheid voor verliezen en hogere kapitaaleisen de toetreding van nieuwe marktpartijen vergemakkelijken.

Verdere harmonisatie van regelgeving en invoering van de bankenunie, dragen bij aan versterking van de Interne Markt en de grensoverschrijdende concurrentie tussen banken. Zo draagt de BRRD bij aan het afbouwen van de impliciete overheidsgarantie waardoor het fundingvoordeel van systeembanken wordt weggenomen.

De leden van de D66-fractie vragen of de minister bail-in als een structureel instrument ziet, of als een overgangsmaatregel in een beweging naar een situatie waarin bij dreigende insolventie extra eigen vermogen wordt aangetrokken of de bank failliet gaat.

Bail-in is bedoeld als een structureel instrument waarbij aandeelhouders en crediteuren de kosten van resolutie dragen.

De leden van de fractie van de PVV vragen naar het effect op de financieringskosten, de kapitaalratio's en op de rentemarges (risico-premie) van een bank bij de voorgestelde diepe bail-in, waarbij alle aandeelhouders, obligatiehouders en grote spaarders worden aangeslagen?

De verschuiving van risico's van overheden naar private crediteuren kan – ceteris paribus – leiden tot lagere kredietbeoordelingen voor systeemrelevante banken en daarmee tot hogere financieringskosten. Banken kunnen dit opwaartse effect op financieringskosten echter beperken door een toename van het eigen vermogen en achtergestelde schuld. In het eerste geval zal het effect van bail-in ook een positief effect op de kapitaalratio's hebben.

De leden van de fractie van de PVV vragen hoe kan worden voorkomen dat er nog banken zijn die too big to fail zijn. Ook vragen deze leden of het probleem van moral hazard met de komst van de bankenunie niet juist wordt vergroot in plaats van bestreden (er is dan immers een Europees resolutiefonds als back-up voor als een bank in de problemen komt).

Met de invoering van de BRRD en het SRM moet het noodgedwongen publiek overeind houden van systeembanken in beginsel tot het verleden behoren, zodat het *too-big-to-fail* probleem sterk wordt verminderd. Voor het kabinet staat daarbij voorop dat de kosten van het nemen van risico's neerslaan bij de partijen die de risico's hebben genomen, dat wil zeggen de aandeelhouders en crediteuren van een bank. Voor het bekostigen van resolutie moet daarom afschrijving van aandeelhouders en bail-in van crediteuren het uitgangspunt zijn. In de BRRD en het Raadsakkoord over het SRM zijn daartoe heldere regels overeengekomen.

Deze waarborgen dat alleen in uitzonderlijke situaties en na ten minste een bail-in van 8% van de totale passiva van een bank gebruik kan worden gemaakt van het resolutiefonds voor het opvangen van verliezen of herkapitalisatie.

De leden van de fractie van D66 vragen of in een gezonde bankensector uiteindelijk elke bank ordentelijk failliet moet kunnen gaan zonder dat er een maatschappelijke noodzaak is om een bank met publieke dan wel private middelen overeind te houden.

Uitgangspunt is dat banken in beginsel failliet moeten kunnen gaan. Dit ligt anders wanneer onderdelen van een bank als systeemrelevant kunnen worden aangemerkt. Dan kan er een maatschappelijke noodzaak bestaan om deze onderdelen overeind te houden. In het geval van een (bijna) faillissement van een dergelijke bank kan dit worden bereikt door deze onderdelen te verkopen of kan continuering van de kritieke functies worden gewaarborgd door middel van afschrijving van aandeelhouders en bail-in van crediteuren.

Afsplitsen handelsactiviteiten en verbod handel voor eigen rekening

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het juist is dat de Nederlandse banken niet handelen voor eigen rekening.

De Nederlandse banken hebben verklaard geen handel voor eigen rekening meer uit te oefenen. Dit wordt bevestigd door het feit dat de banken de afgelopen jaren onderdelen die speciaal waren bestemd voor handel voor eigen rekening ('proprietary trading desks') hebben afgebouwd.²⁷

De leden van de fracties van de VVD en de SP vragen naar de toegevoegde waarde van een scheidingsverplichting als het in de praktijk niet direct tot een scheidingsverplichting voor de banken leidt.

In de Kabinetsvisie is de verwachting uitgesproken dat implementatie van het voorstel van Liikanen niet direct, dat wil zeggen, bij de huidige stand van zaken, leidt tot een scheidingsverplichting voor Nederlandse banken. Dit is echter ook niet uitgesloten. Ik ga een scheidingsverplichting niet uit de weg, maar deze moet proportioneel zijn en gerechtvaardigd zijn door de risico's die een bank neemt met haar handelsactiviteiten. De toegevoegde waarde is hoe dan ook dat de limiet een grens biedt voor ontwikkelingen in de toekomst. Voorkomen moet worden dat banken in tijden van economische euforie grote risico's nemen door hun handelsactiviteiten uit te bouwen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het kabinet een scheidingsverplichting in gaat voeren voor handelsactiviteiten die een bepaalde limiet te boven gaan.

²⁷ Het is echter van belang op te merken dat handel voor eigen rekening in de praktijk moeilijk te onderscheiden is van andere activiteiten, in het bijzonder klantgebonden handel (ook wel 'market making' genoemd). Market making kan op meer of minder risicovolle wijze worden uitgeoefend. In die zin bestaat er een scheidingsgebied tussen handel voor eigen rekening en klantgebonden handel. Dit is één van de redenen dat de commissie-Liikanen zich heeft gericht op een bredere categorie handelsactiviteiten die naast handel voor eigen rekening, ook market making omvat. Ik steun de benadering om naast het verbieden van handel voor eigen rekening ook restricties te stellen aan andere handelsactiviteiten.

In de Kabinetsvisie heb ik aangegeven het voorstel van de commissie-Liikanen te steunen. Voor de inhoud van dit voorstel verwijs ik naar het rapport van de commissie-Liikanen.²⁸

De leden van verschillende fracties vragen of de minister onafhankelijk van de Europese wetgevingstrajecten tot een verbod voor handelen voor eigen rekening wil komen voor Nederlandse banken of dat de implementatie van de voorstellen van de High-Level Export Group Liikanen wordt afgewacht.

Het voorstel van de Europese Commissie als follow-up van de voorstellen van de Commissie-Liikanen, wordt op korte termijn verwacht. Het ligt daarom voor de hand dit voorstel af te wachten en vervolgens te bezien in hoeverre een Nederlandse traject nog nodig is.

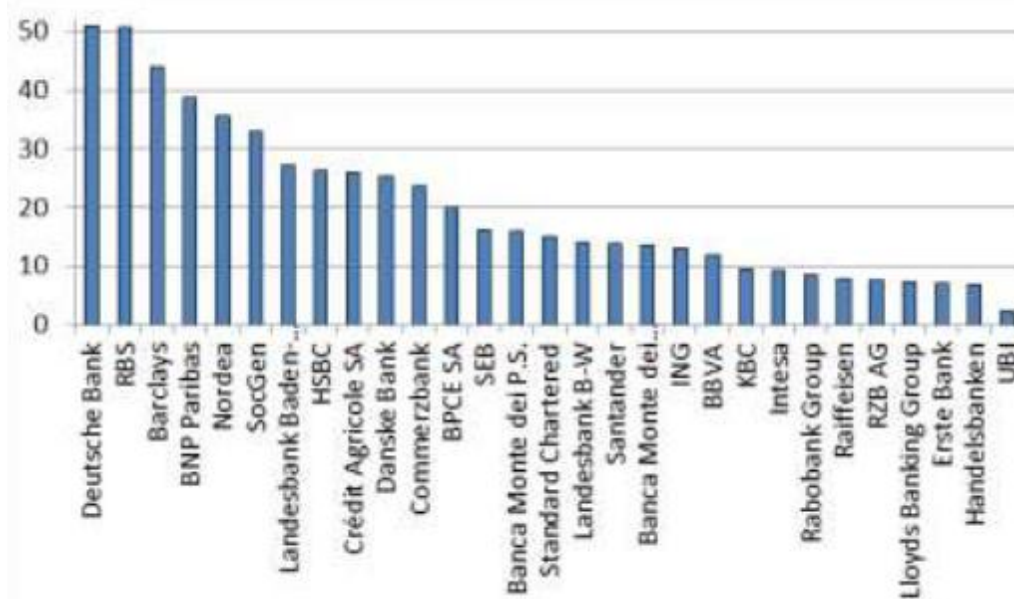
De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe groot de handelsactiviteiten van Nederlandse banken gemiddeld zijn als onderdeel van de balans en hoe de Nederlandse banken zich op dit punt verhouden tot andere Europese banken.

De primaire openbare bron voor informatie over de activiteiten van banken zijn hun jaarverslagen. Banken rapporteren daarin over hun handelsactiviteiten aan de hand van de categorie 'aangehouden voor handelsdoeleinden' (held for trading). Dit zijn activa die zijn gewaardeerd op marktwaarde en die banken hebben bestemd om op korte termijn te verkopen. Dit kan behalve handel voor eigen rekening en market making, ook andere handelsactiviteiten in bredere zin, zoals onderwriting en handel in derivaten met klanten omvatten.

In onderstaande grafiek zijn de activa aangehouden voor handelsdoeleinden ten opzichte van de totale balans van een selectie van grote Europese banken weergegeven. Handelsactiviteiten worden met name uitgeoefend door grote banken. Onderstaande grafiek laat de handelsactiviteiten van de twee grootste Nederlandse banken, Rabobank en ING, zien in vergelijking met andere Europese grootbanken.

²⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf.

Figuur 3: activa aangehouden voor handelsdoeleinden van grote Europese banken (in % van balanstotaal)



Jaar: 2011 (Bron: Commissie-Liikanen)

De grafiek laat zien dat Rabobank en ING relatief weinig activa aangehouden voor handelsdoeleinden hebben, vergeleken met banken met een grote investment banking tak, zoals Deutsche Bank en Barclays. De posten activa aangehouden voor handelsactiviteiten van de overige Nederlandse banken waren in 2011, gemeten in absolute termen, alle aanzienlijk kleiner dan die van ING en Rabobank.

De activa aangehouden voor handelsdoeleinden geven enige indicatie voor de omvang van de handelsactiviteiten waar Liikanen zich op richt, maar geven geen exacte cijfers. In hun jaarverslagen rapporteren banken niet specifiek over de omvang van hun market making en handel voor eigen rekening activiteiten. Het toezicht van DNB strekt zich uiteraard mede uit tot deze activiteiten, maar de gegevens waar DNB over beschikt zijn toezichtvertrouwelijk.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar een vergelijking tussen de Volcker Rule binnen de Dodd-Frank Act, het voorstel voor een ringfence door de Britse Independent Commission on Banking (Vickers) en het voorstel van de High-level expert group Liikanen.

Onderstaand treft u een vergelijking aan van de voorstellen van Volcker, Vickers en Liikanen. Uit dit overzicht blijkt dat wat betreft de aard van de scheiding de Volcker rule, door het strikte verbod voor banken om bepaalde activiteiten uit te voeren, het meest verregaand is. Liikanen en Vickers sturen daarentegen aan op een juridische, operationele en financiële scheiding binnen een bank ('ringfence'). Wat betreft de activiteiten die buiten de depositobank moeten worden geplaatst, gaat Vickers het meest ver. Liikanen neemt op dit punt een middenpositie in.

Figuur 4: Vergelijking voorstellen Volcker, Vickers en Liikanen

	Vickers	Liikanen	Volcker
Scheiding geldt voor:	Bank die deposito's aantrekt van consumenten (m.u.v. private banking) en midden- en kleinbedrijf. Uitzondering voor banken met < 25 miljard pond balanstotaal	Bank die deposito's aantrekt onder het DGS, voor zover aan trading gerelateerde activa een bepaalde drempel overschrijden***	Bank die deposito's aantrekt onder het DGS
Aard van de scheiding:	Ringfence van depositobank binnen een bankgroep	Ringfence van trading entiteit binnen een bankgroep	Verbod voor gehele bankgroep
Activiteiten verplicht buiten depositobank:	Handel voor eigen rekening*	Handel voor eigen rekening	Handel voor eigen rekening (m.u.v. handel in Amerikaans overheidsschuldpapier)
	Market making	Market making	
	Investeren in effecten*	Investeren in hedgefonds en private equity, structured investment vehicles en private equity	Investeren in hedgefonds en private equity voor zover het totaal daarvan uitkomt boven 3% van het balanstotaal**
	Underwriting		
	Derivatentransacties*		
	Alle dienstverlening aan financiële instellingen (m.u.v. betaaldiensten en aantrekken deposito's)		
Alle dienstverlening buiten EER			
Activiteiten verplicht binnen depositobank:	Aantrekken van deposito's van consumenten (m.u.v. private banking) en midden- en kleinbedrijf	Aantrekken van deposito's onder DGS	Aantrekken van deposito's onder DGS
		Retail-betaaldiensten	
Uitdrukkelijk toegestaan binnen depositobank:	Binnen EER aantrekken van deposito's van anderen dan consumenten en midden- en kleinbedrijf	Exposures aan gereguleerde geldmarktfondsen	
	Binnen de EER aanbieden van betaaldiensten		
	Lenen aan consumenten en bedrijven	Lenen aan consumenten en bedrijven	Investeren in midden- en kleinbedrijf en specifieke projecten
	Handels- en projectfinanciering	Handelsfinanciering	
	Adviseren over en verkopen van producten van banken buiten de ringfence	Plain vanilla securitisaties	Transacties in het kader van securitisaties of verkoop van leningen.
	Transacties voor eigen risico- en liquiditeitsbeheer	Derivatentransacties voor asset liability management (ook voor klanten)	Transacties voor eigen liquiditeits- en risicobeheer
		Vermogensbeheer	
		Hedging voor niet bancaire klanten	
		Underwriting	Underwriting
		Market making	

* Uitzondering voor eigen liquiditeits- en risicobeheer.

** Andere zakenbankactiviteiten (zoals underwriting, hedging, en bepaalde investeringen) zijn verboden indien deze 1) een tegenstrijdig belang opleveren binnen de bank, of 2) hoog risicovol zijn, of 3) een gevaar zijn voor de stabiliteit van de bank of het financieel systeem.

*** De scheiding geldt voor banken met activa available for sale en held for trading van meer dan € 100 miljard of 15 – 25 % van het balanstotaal. Er geldt een uitzondering voor de kleinste banken.

(Bron: Commissie Structuur Nederlandse banken)

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de maximaal toegestane limiet voor handelsactiviteiten en het standpunt van de minister ten aanzien van de door Liikanen geformuleerde twee-stappen-test op dit punt.

De scheidingverplichting van de commissie-Liikanen gaat in als een bank twee drempelwaarden overschrijdt. De eerste is gebaseerd op de hoeveelheid activa

held for trading en available voor sale (15-25% van de totale balans of meer dan € 100 miljard). Dit is een grove maatstaf, mede omdat liquiditeitsportefeuilles (die banken verplicht zijn aan te houden, juist ook voor retail-activiteiten als het aantrekken van spaargeld) hieronder vallen. Deze maatstaf is bedoeld om een eerste selectie te maken van banken waarvoor een scheidingsverplichting zin zou kunnen hebben.

De tweede drempelwaarde, die volgens het voorstel door de Europese Commissie zou moeten worden ingevuld, moet volgens de commissie-Liikanen zo worden gedefinieerd dat handelsactiviteiten die 'significant' zijn worden afgescheiden.

Ik ben van mening dat de tweede drempelwaarde zo moet worden ingevuld dat de banken die relatief grote handelsrisico's nemen onder de scheidingsverplichting vallen. Net als de commissie-Liikanen en de Commissie Structuur Nederlandse banken ben ik van mening dat banken conform het universele bankmodel beperkte handelsactiviteiten moeten kunnen aanbieden aan hun klanten. De vast te stellen limiet dient een prikkel te zijn voor banken om hun klantgebonden handel beperkt en veilig te houden.

Voor de risicograad van een handelsportefeuille bestaan verschillende graadmeters,²⁹ waarvan geen van allen zaligmakend is. Deze indicatoren dienen dan ook gecombineerd te worden voor een beste beoordeling. In de onderhandelingen over de verwachte verordening als follow-up van het Liikanen rapport, zal ik mij inzetten voor een adequate risicogerichte invulling van de tweede Liikanen drempel.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de gevolgen zijn van het invoeren van de voorstellen van de Commissie Liikanen voor de Nederlandse bankensector.

Implementatie van het voorstel leidt tot betere beheersing van de risico's waaraan retailactiviteiten van banken kunnen blootstaan als gevolg van handelsactiviteiten van banken. Het voorstel draagt verder bij aan het limiteren van de complexiteit van banken en verbetert zo hun afwikkelbaarheid.

Banken die een scheidingsverplichting krijgen opgelegd moeten rekening houden met significante kosten. Met name de financieringskosten voor de handelsactiviteiten kunnen toenemen. Het scheiden van activiteiten brengt daarnaast ook operationele kosten met zich mee, bijvoorbeeld voor het dupliceren van ICT-systemen. Naarmate de handelsactiviteiten van een bank groter zijn, wordt het echter gemakkelijker deze apart uit te oefenen.

Per saldo wegen de lasten van een scheiding naar mijn mening op tegen de noodzaak van risicobeheersing bij handelsactiviteiten die de limiet overschrijden.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat een praktische betekenis invulling van het verbod op handel voor eigen rekening, zoals in de kabinetsvisie verwoord.

Een verbod op handel voor eigen rekening moet voldoende duidelijk zijn voor de banken die eronder vallen, moet toepasbaar zijn voor de toezichthouder en moet het gewenste effect (beperking en voorkoming van risico's) opleveren, zonder negatieve gevolgen voor de economie.

²⁹ Voorbeelden zijn: Value at Risk, expected shortfall, markrisicogewogen activa en winstgevendheid.

De leden van de fractie van de PvdA vragen verder of de minister in kan gaan op de positie van de Nederlandse banken onder de door Liikanen vastgestelde normen voor de scheidingsverplichting.

Op basis van de gepubliceerde jaarverslagen is aannemelijk dat ING de eerste drempel van Liikanen overschrijdt, omdat ING de afgelopen jaren meer dan € 100 miljard activa available for sale en held for trading (aangehouden voor handelsdoeleinden) op haar balans had staan. Voor ABN AMRO, Rabobank en NIBC is onzeker of zij de drempel overschrijden.³⁰ Voor andere Nederlandse banken is niet aannemelijk dat zij de drempel overschrijden, aangezien zij niet of nauwelijks handelsactiviteiten ontplooiën en Liikanen heeft voorzien in een (nog niet ingevulde) de minimis drempel: banken waarvan de totale balans onder het nog te bepalen minimum blijft, vallen buiten de reikwijdte van het voorstel. Of Nederlandse banken verplicht zullen zijn een scheiding aan te brengen, hangt af van de uitwerking van de tweede drempelwaarde, de maatstaf voor risicovolle handelsactiviteiten. Hoe dan ook zal de limiet een grens voor de toekomst betekenen aan de risico's die banken met handelsactiviteiten kunnen nemen.

Living wills

De leden van de fracties van de VVD en de SP vragen naar de stand van zaken met betrekking tot het opstellen van herstel- en afwikkelplannen, de zogenaamde "living wills".

Voor een antwoord op deze vragen verwijs ik naar de door mij op 29 januari 2014 gestuurde Kamerbrief met een voortgangsrapportage over het project resolutieplannen.

De leden van de fractie van de SP vragen of de minister van mening is dat 'living wills' primair gericht moeten zijn op het minimaliseren van de kans dat er een beroep op belastingbetaler gedaan moet worden om een bank te redden.

Dit is inderdaad de centrale doelstelling van de living wills (ook wel 'afwikkelplannen' genoemd), naast de continuïteit van voor de economie kritieke activiteiten die banken uitvoeren (zoals aantrekken van spaargeld en betalingsverkeer).

Openheid en transparantie

De leden van de fractie van de VVD vragen of het wetsvoorstel dat de Algemene Rekenkamer toegang geeft tot toezichtvertrouwelijke informatie in lijn is met richtlijn CRD IV of dat dit verder gaat dan de afspraken in die Europese richtlijn.

De reikwijdte van het wetsvoorstel is inderdaad ruimer dan die van de Europese richtlijn CRD IV. Richtlijn CRD IV beperkt zich tot toezichtvertrouwelijke informatie over banken en beleggingsondernemingen, terwijl het wetsvoorstel dat nu voorligt in de TK voorschrijft dat de toezichthouders ook informatie over andere instellingen dan banken en beleggingsondernemingen moeten verstrekken aan de Algemene Rekenkamer (bijvoorbeeld ook informatie over verzekeraars). Er is voor

³⁰ De onzekerheid wordt veroorzaakt door een aantal factoren: omvang van de relevante balansposten varieert door de tijd en Liikanen noemt een grens met een marge van tien procentpunten. Bij NIBC is verder de vraag of zij onder een nog uit te werken *de minimis* uitzondering valt, gelet op de omvang van NIBC.

gekozen om de reikwijdte van het voorstel niet te beperken tot informatie over banken en beleggingsinstellingen omdat artikel 59, tweede lid, van CRD IV geen nieuwe uitzondering op de geheimhoudingsplicht voor toezichthouders in het leven roept, maar een gedurende de laatste jaren gerijpt (richtlijn overstijgende) inzicht uitdrukt dat de bestaande geheimhoudingsregimes voor toezichtvertrouwelijke informatie niet in de weg behoren te staan aan het uitwisselen van informatie die van belang is voor de onderzoeken van nationale rekenkamers. Dit is in lijn met het nieuwe artikel 1:90, vijfde lid, van de Wet op het financieel toezicht (Wft) op grond waarvan de minister van Financiën toegang kan krijgen tot toezichtvertrouwelijke informatie t.b.v. de stabiliteit van het financiële stelsel (wijziging in Wijzigingswet FM 2014 (W4))³¹ en het voorstel van artikel 1:93e, van de Wft, dat parlementaire enquêtecommissies voor hun onderzoek toegang zal geven tot toezichtvertrouwelijke informatie (wijziging in implementatiewet CRD IV); beide artikelen zijn niet beperkt tot informatie over banken. Consequentie van beperking van de reikwijdte van het wetsartikel zou bijvoorbeeld zijn dat de Algemene Rekenkamer wel informatie over de bankentak van SNS kan betrekken in haar doelmatigheidsonderzoek, maar niet over de verzekeringstak. Hetzelfde zou dan gelden voor parlementaire enquêtecommissies en de minister van Financiën ten behoeve van de stabiliteit van het financieel stelsel. Dat is niet gewenst en ook niet de bedoeling van de Europese richtlijnen. De geheimhoudingsregimes in de andere richtlijnen hebben in het verleden altijd het regime in de bankenrichtlijn gevolgd en dat zal hoogstwaarschijnlijk ook nu weer het geval zijn. Ik zal me dan ook in Europa sterk maken voor aanpassing van de andere richtlijnen op dit punt, zodra een wijziging van die richtlijnen aan de orde is.

3. Open en diverse bankensector

ACM-studie, toetreding en concurrentie

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen naar de stand van zaken van het onderzoek van de ACM naar toetredingsbarrières.

Het onderzoek heeft voor de ACM de hoogste prioriteit en zal naar verwachting medio 2014 afgerond worden. De ACM zal in de studie stilstaan bij de onderzoeksvraag hoe concurrentie binnen de Nederlandse bankensector kan worden verbeterd, waarbij de focus ligt op toetreding. Het doel is om de belangrijkste factoren te identificeren die toetreding tot de Nederlandse bancaire sector kunnen ontmoedigen en welke oplossingen hiervoor zijn. Daarbij zal specifiek worden gekeken naar de hypotheekmarkt, de markt voor MKB-financiering, de markt voor betaalrekeningen en de spaarmarkt.

De ACM zal daarbij ondermeer een literatuurstudie uitvoeren naar de concurrentie op de Nederlandse markt. Als onderdeel van het onderzoek worden tevens interviews afgenomen met aanbieders (actieve aanbieders, recente toetreders, potentiële toetreders en partijen die de Nederlandse markt hebben verlaten). De studie zal daarbij stilstaan bij Europese ontwikkelingen die relevant zijn voor de toetredingsomstandigheden maar een expliciete vergelijking met deelmarkten in andere Europese economieën zal door de afbakening geen deel uitmaken van de studie.

³¹ Stb. 2013, 487.

Het kabinet is van mening dat potentiële toetreding een belangrijke bron van concurrentie en vernieuwing is. De uitkomsten van het onderzoek van de ACM kunnen voor het kabinet mogelijk aanleiding vormen voor aanvullend beleid. De Tweede Kamer zal daarover als vanzelfsprekend worden geïnformeerd.

Zoals elders in de beantwoording vermeld is het kabinet van oordeel dat het verder verlagen van de LTV-ratio en het daarmee meer in lijn brengen van de hoogte van deze ratio met andere Europese landen, toetreding tot de hypotheekmarkt kan vergemakkelijken.

De leden van de fractie van de VVD vragen voor welke onderwerpen, naast hypotheek, nog meer overstapdrempels bestaan en wat voor actie het kabinet voornemens is om te nemen.

De afgelopen jaren is er in het bijzonder gekeken naar overstapdrempels bij hypothecair krediet omdat er sterke signalen waren dat er op deze markt overstapdrempels bestonden die een goede marktwerking belemmerden. Ook de ACM en de AFM hebben daar aandacht voor gevraagd. Met de inwerkingtreding van het Wijzigingsbesluit Financiële Markten 2013³² zijn verschillende maatregelen genomen om deze drempels weg te nemen. Zo zijn aanbieders verplicht om de op dat moment geldende debetrentevoeten te publiceren op de website en moeten aanbieders de consument tenminste drie maanden voor het aflopen van de rentevastperiode een aanbod doen voor de komende rentevastperiode. Deze maatregelen versterken de positie van de consument en maken het daarmee gemakkelijker voor de consument om aanbieders te corrigeren.

De ACM is medio 2012 een onderzoek gestart naar overstapdrempels bij financiële producten die door veel consumenten gebruikt worden.³³ Daarbij heeft de ACM ook gekeken naar overstapdrempels bij betaalrekeningen, natura-uitvaartverzekeringen, lijfrenteverzekeringen en particulier beleggen. Voor deze producten werden er door de ACM geen significante overstapdrempels geconstateerd die de concurrentie belemmeren.

Bij betaalrekeningen bestaat bijvoorbeeld een overstapservice die het overstappen naar een andere aanbieder faciliteert. Deze service zorgt ervoor dat het betalingsverkeer kan doorlopen, onder andere door middel van het automatisch doorleiden van betalingen en incasso's van de oude naar de nieuwe betaalrekening. Uit een evaluatie die eind 2011 is uitgevoerd blijkt dat gebruikers van de overstapservice positief zijn over deze service: gemiddeld krijgt de service na 12 maanden gebruik een 8,5.³⁴

Het wegnemen van overstapdrempels die de concurrentie belemmeren heeft de constante aandacht van de ACM en het kabinet. Als er signalen zijn dat er op een deelmarkt significante overstapdrempels zijn is het uiteindelijk aan de ACM om te besluiten of zij daar een nadere studie naar wil uitvoeren.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het kabinet kiest voor een Nationale Hypotheekinstelling (NHI) die vooral huidige, grote Nederlandse banken zou helpen

³² Stb. 2012, 695.

³³ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/10773/NMa-start-studie-naar-overstapdrempels-financiële-producten/>.

³⁴ Kamerstukken II 2011/12, 27 863, nr. 41.

die veel NHG-hypotheek afsluiten en of de NHI niet een extra drempel creëert voor nieuwe toetreders.

De concurrentie in het Nederlands bankenlandschap is een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet. Indien een NHI wordt opgericht, mag deze de concurrentie niet verstoren. Dit is dan ook expliciet als randvoorwaarde meegegeven aan de kwartiermaker Jan van Rutte.³⁵ Het streven is dat de NHI juist leidt tot meer concurrentie doordat buitenlandse partijen sneller verleid worden om toe te treden tot Nederlandse hypotheekmarkt. In lijn met de analyse van de ACM is het uitgangspunt voor de verdere uitwerking van de NHI dat uitsluitend nieuwe hypotheek en oude hypotheek bij renteherziening bij de NHI ingebracht kunnen worden voor financiering. De gedachte achter dit gewijzigde uitgangspunt is dat hypotheekverstrekkers zowel bij het verstrekken van een nieuwe hypotheek, als bij het aanbieden van een nieuwe rentevastperiode concurreren om de gunst van de klant, waardoor zo veel als mogelijk wordt verzekerd dat het eventuele voordeel van goedkopere financiering via de NHI bij de klant terechtkomt.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen naar de acties en maatregelen van het kabinet om de concurrentie in de bankensector te vergroten.

In de Kabinetsvisie is reeds aangegeven dat bij het doorvoeren van de gewenste hervormingen ook oog moet zijn voor gezonde marktwerking in een open en diverse sector. Door concurrentie worden banken geprikkeld te innoveren, efficiënt te opereren en datgene aan te bieden waar hun klanten behoefte aan hebben. Concurrentie draagt zodoende bij aan welvaart. Concurrentie – en daarmee de diversiteit van de bankensector – kan toenemen door het creëren van de juiste condities in de markt en het toezicht. Om een open, diverse sector met voldoende concurrentie te waarborgen zijn volgens het kabinet dan ook nadere maatregelen noodzakelijk. Enkele van deze maatregelen zijn: i) de invoering van de bankenunie die op langere termijn kan bijdragen aan een verdere versterking van de Interne Markt en daarmee aan de grensoverschrijdende concurrentie tussen banken, ii) het ondersteunen van alternatieve financieringsvormen zoals kredietunies, crowd funding en MKB-obligaties en iii) verkoop van ABN AMRO en SNS REAAL om zo normalisering van de Nederlandse financiële sector te bewerkstelligen. Tot slot doet de ACM - zoals in bovenstaande antwoorden reeds aangegeven - onderzoek naar toetredingsbarrières, welke uitkomsten van het onderzoek voor het kabinet aanleiding kunnen vormen voor aanvullend beleid. Al deze maatregelen zijn in de Kabinetsvisie beschreven en komen in belangrijke mate overeen met de maatregelen die de Commissie Structuur Nederlandse banken in haar rapport noemt.

De leden van de fractie van de CDA-fractie vragen of de minister voornemens is om een fundamenteel onderzoek naar de marktstructuur te laten verrichten gebaseerd op de Duitse bankstructuur.

Het ontstaan van de verschillen tussen de Nederlandse en Duitse marktstructuur hangt nauw samen met een groot aantal specifiek nationale factoren en ontwikkelingen. Het is dan ook de vraag of het behulpzaam is om een dergelijk onderzoek te verrichten. Vooralsnog zie ik hier geen reden toe.

³⁵ Kamerstukken II 2013/14, nr. 33 746, nr. 3.

4. Integere bankensector

Bankierseed en tuchtrecht

De leden van de VVD-fractie vragen naar de afbakening van de uitbreiding van de eed of belofte.

Het kabinet is voornemens de verplichting tot het afleggen en naleven van een eed of belofte voor beleidsbepalers en interne toezichthouders van financiële ondernemingen uit te breiden naar medewerkers die het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk (kunnen) beïnvloeden en medewerkers die zich rechtstreeks bezighouden met het verlenen van financiële diensten (zogenaamde klantmedewerkers). Het is aan de onderneming zelf – en daarmee ook diens primaire verantwoordelijkheid – om te bepalen welke medewerkers onder deze reikwijdte vallen. De toezichthouders DNB en de AFM houden hierop (risicogeoriënteerd) toezicht. In algemene zin kan hierover wel worden opgemerkt dat de afbakening van beide groepen medewerkers niet nieuw is. De afbakening van medewerkers die de eed of belofte dienen af te leggen tot de groep die het risicoprofiel wezenlijk kunnen beïnvloeden is onderdeel van de richtlijn kapitaal-eisen (CRD IV) alsmede de Regeling beheerst beloningsbeleid. Voor de groep van medewerkers die (namens de financiële onderneming) financiële diensten verleent, voor zover werkzaam bij financiële dienstverleners, gelden reeds de vakbekwaamheidseisen uit de Wft.³⁶

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie hoe de vakbekwaamheidseisen uit de Wft zich verhouden tot de voorgenomen uitbreiding van de eed of belofte nu beide verplichtingen van toepassing zijn op - kort gezegd - klantmedewerkers.

De vakbekwaamheidseisen en de verplichting om te borgen dat medewerkers een eed of belofte afleggen en naleven, vertonen een zekere samenhang. Een belangrijk onderdeel van de vakbekwaamheidseisen en de verplichting met betrekking tot de eed of belofte is immers gericht op (verbetering van) de integriteit van medewerkers in de financiële sector. Het zijn echter andere instrumenten. De vakbekwaamheidseisen richten zich veeleer op het hebben van een bepaald niveau van kennis en vaardigheden, waarbij integriteit een belangrijk onderdeel is, om een vakbekwame financiële dienstverlening aan de consument te waarborgen. Terwijl de eed of belofte met name gericht is op de bewustwording van de centrale normen en waarden die in de financiële sector (behoren te) gelden bij de persoon die deze eed of belofte aflegt. Daarnaast geldt een andere reikwijdte. De vakbekwaamheidseisen zijn van toepassing op - kort gezegd - klantmedewerkers van financiële dienstverleners, terwijl de verplichting om een eed of belofte af te leggen en na te leven van toepassing is op betreffende klantmedewerkers (alsmede beleidsbepalers, interne toezichthouders en degenen die het risicoprofiel wezenlijk kunnen beïnvloeden) van alle financiële ondernemingen waarvan de beleidsbepalers en interne toezichthouders worden getoetst op hun geschiktheid.³⁷

³⁶ Artikel 4:9, tweede lid, van de Wft jo. artikel 6, onderdeel a, van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft.

³⁷ Afwikkelonderneming, betaalinstantie, clearinginstelling, elektronisch geldinstelling, entiteit voor risico-acceptatie, bank, premiepensioeninstelling, verzekeraar, beheerder van een beleggingsinstelling, beleggingsmaatschappij, beheerder van een icbe, maatschappij voor collectieve belegging in effecten, beleggingsonderneming, bewaarder van een icbe, financiële dienstverlener of pensioenbewaarder.

De leden van de PvdA-fractie vragen of al duidelijk is hoe het maatschappelijk statuut van de banken zich verhoudt tot de invulling van het tuchtrecht.

De Nederlandse Vereniging van Banken heeft laten weten samen met de banken te werken aan een maatschappelijk statuut, een vernieuwde code banken en aan gedragsregels. Aan die gedragsregels wordt een systeem van tuchtrecht gekoppeld. Het maatschappelijk statuut geeft de gemeenschappelijke waarden van de sector weer en de vernieuwde code banken zal, zoals de huidige code banken, governanceprincipes bevatten. Het statuut richt zich op de plaats van de sector in de maatschappij, de code banken richt zich op het goed bestuur van de bank en de gedragsregels met tuchtrecht vormen het sluitstuk van het geheel. Deze zijn gericht op de individuele medewerker.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de toepassing van het tuchtrecht niet in de weg staat aan bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk optreden door DNB, de AFM en het Openbaar Ministerie.

Tuchtrecht heeft gemeenschappelijke kenmerken met andere rechtsgebieden: het strafrecht, het privaatrecht en het bestuursrecht. Tuchtrecht staat evenwel niet aan bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk optreden door DNB, de AFM en het Openbaar Ministerie in de weg. Tuchtrecht, bestuursrecht en strafrecht hebben immers elk een eigen functie. In bepaalde gevallen kan dan ook samenloop met deze andere rechtsgebieden plaatsvinden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het geval waarin een bankbestuurder (die onder de geschiktheidstoets van DNB valt) handelt met voorkennis (hetgeen valt onder het toezicht van de AFM en de competentie van het Openbaar Ministerie).

De leden van de fractie van de SP vragen waarom de minister van mening is dat het tuchtrecht geldt voor bepaalde categorieën medewerkers en niet voor iedereen. Ze vragen ook naar de bezwaren tegen een sector breed tuchtrecht.

In de Kabinetsvisie komt afbakening van tuchtrecht niet aan de orde. Wel wordt ingegaan op afbakening van de wettelijke eed of belofte tot bepaalde categorieën medewerkers. Gelet hierop ga ik ervan uit dat de leden van de SP-fractie doelen op de afbakening van de wettelijke eed of belofte. Hiertoe is besloten omdat het kabinet het van belang acht dat de groep die de wettelijke eed of belofte aflegt niet te groot is, maar wel die personen omvat die het ethisch gehalte van de sector bepalen dan wel de ethische personificatie van de onderneming vormen. Het staat de onderneming of de sector in brede zin uiteraard vrij om de eed of belofte indien gewenst breder toe te passen. Volledigheidshalve merk ik op dat het kabinet het nut van tuchtrecht onderschrijft maar het - mede gelet op de aard van het tuchtrecht - van belang vindt dat de sector dit zelf organiseert. De sector heeft aangegeven deze handschoen op te pakken.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken van de uitbreiding van de bankierseed naar bepaalde medewerkers.

De uitbreiding van de verplichting tot het afleggen en naleven van een eed of belofte naar medewerkers die het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk (kunnen) beïnvloeden en de - kort gezegd - klantmedewerkers is onderdeel van het wetsvoorstel Wijzigingswet Financiële Markten 2015. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting april 2014 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Beloningsbeleid

De leden van de fractie van de PVV geven aan dat de lonen in de financiële sector liggen nog steeds vele malen hoger (60%) dan in andere sectoren. Zij vragen hoe de minister ervoor gaat zorgen dat de lonen meer marktconform worden.

Beloningsbeleid is een belangrijk aandachtspunt binnen de financiële markten voor mij. Zoals bekend vormen de loonkosten in de financiële sector een substantieel deel van de totale kosten van een onderneming. De kosten-inkomsten ratio ligt in andere landen veelal lager dan in Nederland. Het is wenselijk dat de kosten, waaronder de loonkosten, verder omlaag worden gebracht. Een groot deel van de loonvorming komt tot stand via CAO-onderhandelingen. Dat is een proces tussen de sociale partners, waar het kabinet geen rol in heeft. In de afgelopen tijd heb ik dit onderwerp verschillende malen aan de orde gesteld in mijn contacten met de sector. Dat zal ik blijven doen.

De leden van de fractie van de PVV vragen of de minister bekend is met het bericht 'Europese bankenautoriteit versoepelt bonusbeleid voor bankiers'³⁸ en of dit voorstel van de EBA ook van toepassing is op Nederland.

Ik ben bekend met deze berichtgeving. Er is echter geen sprake van een versoepeling van beloningsregels. De berichtgeving ziet op een recentelijk gepubliceerd richtsnoer van EBA waarin de reikwijdte van de groep aan personen binnen een onderneming die onder de beloningsbepalingen van de richtlijn kapitaalvereisten vallen (CRD IV) wordt vastgelegd (de zogenaamde "identified staff"). Het uitgangspunt bij de identified staff is dat het personen betreft die het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden. EBA heeft hiertoe 15 kwalitatieve en 3 kwantitatieve criteria (onder andere wanneer de totale beloning meer dan € 500.000 bedraagt) geformuleerd. Van de kwantitatieve criteria kan worden afgeweken. Een persoon kan volledig worden uitgezonderd van de identified staff wanneer aangetoond kan worden dat de betrokken persoon geen wezenlijke invloed heeft op het risicoprofiel van de onderneming. De uitzondering van de kwantitatieve criteria is alleen mogelijk wanneer op de persoon géén kwalitatieve criteria van toepassing zijn. Valt betrokkene wel onder een kwalitatief criterium, dan behoort deze altijd tot de identified staff. De achtergrond van de beloningsbepalingen in CRD IV is risicobeheersing en stabiliteit van de onderneming. Vanuit dat prudentiële oogpunt is de uitzondering verklaarbaar. Het gaat bij de afbakening nadrukkelijk niet om de maatschappelijke wenselijkheid van hoge beloningen in de financiële sector.

Omdat het kabinet het belangrijk vindt dat in Nederland geen hoge variabele beloningen worden uitgekeerd zal het Nederlandse bonusplafond van in beginsel 20% van toepassing zijn op alle medewerkers van de financiële onderneming. De EBA richtsnoer heeft geen bindend karakter waardoor nationaal afwijken daarvan mogelijk is. Het heeft dan ook geen gevolgen voor de toepassing van de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen, waar het bonusplafond van 20% deel van uitmaakt. Dat wetsvoorstel zal naar verwachting voor het zomerreces bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Strafbaarstelling en vervolging

³⁸ <http://www.nu.nl/economie/3653668/europese-bankenautoriteit-versoepelt-bonusbeleid-bankiers.html>.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar een analyse over de mogelijkheden van het Openbaar Ministerie (OM) om werknemers in de bancaire sector sneller te kunnen vervolgen bij de evidente fraude en grove misstanden.

Het kabinet deelt het standpunt dat fraude door banken, zoals de manipulatie van de Libor-rente door Rabobank, effectief moet worden aangepakt. Het kabinet stelt voorop dat reeds strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen dergelijke fraude, daar deze gedragingen bestreken worden door de artikelen 225, 326 en 334 van het Wetboek van Strafrecht. In Europees verband wordt op dit moment gewerkt aan de aanscherping van het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk instrumentarium ter bestrijding van marktmisbruik. Er worden specifieke strafrechtelijke verboden ingevoerd die zien op het tegengaan van manipulatie van benchmarks, waaronder rente-benchmarks. Verwacht wordt dat de daarop betrekking hebbende ontwerp-richtlijn binnen enkele maanden kan worden vastgesteld. Overigens wordt, vooruitlopend op het bovengenoemde Europese traject, reeds op nationaal niveau een verbod op het manipuleren van benchmarks voorbereid. Hoewel het huidige Wetboek van Strafrecht dus al aanknopingspunten biedt om evidente fraude en grove misstanden in de bancaire sector aan te pakken, komen deze nieuwe, specifieke verboden, de aanpak daarvan alleen maar ten goede.

Maatschappelijk rol banken

De leden van de fractie van de SP vragen of banken voldoende doen om mensenrechtenschendingen te beëindigen en te voorkomen.

Het beëindigen of voorkomen van betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen is een onderdeel van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (hierna: MVO). De uitgangspunten van het kabinet op het gebied van MVO zijn verwoord in de beleidsbrief: "Maatschappelijk verantwoord ondernemen loont".³⁹ Daarin wordt onder meer aangegeven dat van internationaal opererende ondernemingen wordt verwacht dat OESO richtlijnen een referentie zijn voor MVO beleid. Deze OESO richtlijnen voor multinationale ondernemingen bieden een handvat voor gedragscodes van ondernemingen om met maatschappelijke kwesties als kinderarbeid, milieu en corruptie om te gaan. De 'responsibility to respect' aanbevelingen van Ruggie (UN guiding principles on Business and Human Rights) zijn vertaald naar deze OESO Richtlijnen. In dit verband speelt het nationaal contactpunt OESO-richtlijnen (NCP) een belangrijke rol, een van haar doelstellingen is de bevordering van de naleving van de OESO richtlijnen. Tevens kan het NCP meldingen behandelen van vermeende schendingen van de richtlijnen door Nederlandse bedrijven. Deze OESO richtlijnen gelden uiteraard ook voor de financiële sector. De vormgeving van het MVO beleid is echter primair de verantwoordelijkheid van financiële instellingen zelf. Ik verwacht van alle financiële instellingen dat zij hun maatschappelijke verantwoordelijkheid oppakken: door milieu-, sociale en governancefactoren mee te wegen in hun investeringsbeslissingen kunnen financiële instellingen namelijk een sterke rol in de verduurzaming van het bedrijfsleven spelen. Momenteel zijn de Nederlandse financiële instellingen in constructief gesprek over MVO beleid met minister Ploumen van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Voor de uitkomst van deze ronde tafel verwijs ik naar de brief aan uw Kamer van 18 december 2013.⁴⁰

³⁹ Kamerstukken II 2012/13, 26 485, nr. 164.

⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14, 26 234, nr. 152.

5. Transparante sector: de klant centraal

Standaardproducten

De leden van de fracties van de VVD, PvdA en D66 vragen naar het onderzoek naar (criteria voor) standaardproducten voortvloeiend uit aanbeveling 3c van de Commissie Wijffels.

Er vindt momenteel een verkennend onderzoek plaats en naar verwachting leidt dit tot eerste bevindingen in het voorjaar die dan met de Kamer zullen worden gedeeld. De genoemde aspecten als de gevolgen van eventuele invoering, het karakter van criteria en de mate waarin Nederland voor zou lopen op Europese regels worden meegenomen in het onderzoek. Ik kom daarop dit voorjaar bij u terug.

Positie adviseurs

De leden van de fractie van D66 vragen of de minister bereid is om maatregelen te nemen om de positie van onafhankelijk adviseurs ten opzichte van de banken te verbeteren.

Het provisieverbod voor financiële dienstverleners is sinds 1 januari 2013 van kracht. Het provisieverbod heeft als doel de cultuurverandering in de financiële dienstverlening van productgedreven verkoop naar advisering waarbij de klant centraal staat, te stimuleren. Doordat adviseurs/bemiddelaars geen provisie meer ontvangen van de aanbieder, dienen zij de kosten van hun dienstverlening rechtstreeks in rekening te brengen bij de klant en de klant te overtuigen van hun toegevoegde waarde.

Voor een belangrijk deel vloeit de toegevoegde waarde van de onafhankelijk adviseur voort uit het feit dat hij kan adviseren c.q. bemiddelen in veel meer producten dan een adviseur in dienst van een aanbieder die alleen de producten van die aanbieder kan adviseren. Om voor klanten inzichtelijk te maken welke diensten een financieel dienstverlener verleent, dienen alle financieel dienstverleners een dienstverleningsdocument te verstrekken voordat de klant met hen in zee gaat. Daarin dient inzicht gegeven te worden in aard en reikwijdte van de dienstverlening, de kosten van dienstverlening en eventuele belangen die daarbij spelen. Ook aanbieders dienen in het dienstverleningsdocument de advies- en distributiekosten alsmede de – beperktere – aard van de dienstverlening te presenteren aan de klant.

Om te zorgen dat aanbieders de kosten van dienstverlening adequaat voorstellen dienen zij dit te onderbouwen met een kostprijsmodel. In aanvulling op deze transparantie is voorts geregeld dat aanbieders de kosten van dienstverlening rechtstreeks bij de klant in rekening brengen, net als adviseurs/bemiddelaars. Deze maatregelen zijn flankerend aan het provisieverbod getroffen om zoveel mogelijk te voorkomen dat de onafhankelijke adviseur in een nadelige positie zou komen ten opzichte van banken en andere aanbieders. Op dit moment is geen concrete aanleiding aanvullende maatregelen te treffen ter versterking van de positie van de onafhankelijk adviseur.

Sinds de introductie van het provisieverbod per 1 januari 2013 is de markt in beweging om op een goede manier invulling te geven aan het centraal stellen van het belang van de klant. Ik volg met de AFM de ontwikkelingen in deze markt nauwgezet om eventuele onduidelijkheden en problemen op te helderen en erop toe te zien dat het belang van de klant centraal wordt gesteld.

Boeterentes

De leden van de fractie van D66 vragen of de minister de opvatting deelt dat boeterentes niet hoger mogen zijn dan de werkelijke kosten van de bank.

De bancaire sector heeft aangegeven dat boeterente een vergoeding is voor gemiste (toekomstige) rente inkomsten waarmee rekening is gehouden bij het aantrekken van financiering en het bepalen van het rentepercentage, en dat de boeterente niet hoger is dan de kosten van de bank. Dit betekent ook dat de boete alleen maar wordt gerekend als de marktrente lager is dan de contractrente. De nog te implementeren Europese richtlijn voor woningkredietovereenkomsten (COM (2011)0142) schrijft voor dat eventuele in rekening te brengen vergoedingen bij vervroegde aflossing nooit het door de bank geleden financiële nadeel mogen overschrijden.

Nummerportabiliteit

De leden van de D66-fractie vragen de minister op welke wijze hij gaat zorgen dat nummerportabiliteit in Europa geagendeerd blijft en gerealiseerd wordt.

In december heeft de Raad van Ministers een compromis bereikt over de tekst voor de Payment Accounts Directive (Richtlijn Betaalrekeningen). Onderdeel van deze richtlijn is de wettelijke verplichting tot het realiseren van een overstapservice voor consumenten. Het aanvankelijke voorstel van de Commissie beoogde dat deze overstapservice ook een grensoverschrijdend karakter zou krijgen. Een meerderheid van de lidstaten bleek echter van mening dat niet op voorhand duidelijk was of de baten van een grensoverschrijdende overstapservice zouden opwegen tegen de kosten daarvan. Daarom is, in plaats van de uitbreiding van de overstapservice naar grensoverschrijdende gevallen, in het raadscompromis een bepaling opgenomen die de Europese Commissie oproept nader onderzoek te verrichten naar de kosten van en behoefte aan een dergelijke service. Hoewel ik voorstander ben van invoering van nummerportabiliteit en het nut daarvan zal blijven uitdragen in Brussel, moet helaas worden geconstateerd dat door de invoering van IBAN-BIC het niet mogelijk is om nummerportabiliteit in te voeren zonder aanpassing van de rekeningnummersystematiek.

Wijzer in geldzaken

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet bereid is om het platform "Wijzer in geldzaken" te evalueren in de eerste helft van 2014.

Het platform Wijzer in geldzaken is in het najaar van 2013 gestart met een evaluatie, als onderdeel van het proces om te komen tot een nieuw vijfjarenplan. Het bureau Stewart Redqueen voert de evaluatie uit. Zodra de resultaten beschikbaar zijn, zullen deze met Uw Kamer worden gedeeld. Dit zal naar verwachting in februari 2014 het geval zijn.

Proportionaliteit regelgeving

De leden van de fractie van de VVD-fractie vragen of deze visie, naast de Europese agenda, het sluitstuk in de regulering van de financiële sector en of de regulering niet doorslaat naar overregulering. Tot slot vragen zij in hoeverre alle regelgeving voor de kleine(re) banken proportioneel is.

Het is ontegenzeggelijk zo dat banken sinds de crisis te maken hebben gekregen met steeds strengere regels, maar hier zijn dan ook goede redenen voor. Financiële instellingen en markten blijven zich continu ontwikkelen. Dit maakt dat ook de regulering van de financiële sector een continu proces is, met zowel een Europese als nationale dimensie. De Kabinetsvisie kan dan ook niet worden gezien als een sluitstuk in de regulering van de financiële sector. Bij de vormgeving van nieuwe regels blijft het kabinet vanzelfsprekend oog houden voor het risico op overregulering en de noodzaak van proportionaliteit.

Ik hoop op deze manier de vragen van uw Kamer naar tevredenheid te hebben beantwoord.

Hoogachtend,
de minister van Financiën

J.R.V.A. Dijsselbloem