

# Kabinet moet meer doen om belastingbetaler te behoeden voor het redden van banken

Noodzaak van adequate kapitaalbuffers voor banken wordt nog steeds niet voldoende ingezien

Harald Benink, Clemens Kool en Mark Sanders

Op donderdag 21 november houdt de Tweede Kamer een hoorzitting over de kabinetsvisie op de banksector. Hierbij staat de vraag centraal of de kans op een toekomstige crisis, en daarmee het risico voor de belastingbetaler, voldoende wordt ingeperkt. Ons inziens zou het kabinet harder moeten doorpakken.

Onze drie grootste banken blijven met gezamenlijke marktaandeelen van 75% (spaargeld) tot 85% (hypotheken) en ongewogen kapitaalratio's van ongeveer 4% in een sector met een balanstotaal van nog steeds meer dan viermaal het bbp 'too big to fail' en 'too big to save'. Er moet hard en snel worden gewerkt aan inkrimping van zowel de sector als de individuele marktaandeelen. De concurrentie moet versterkt worden en de publieke belangen dienen met heldere regels, verplichte standaardproducten, stevig toezicht en geloofwaardige garanties zeker te worden gesteld.

Wellicht het meest urgent, en academisch gezien het minst omstreden, is de roep om hogere kapitaalbuffers en een heldere resolutieladder. Het kabinet zit hier op het juiste spoor maar is onvoldoende ambitieus en helder. Er zijn stappen in de goede richting gezet. Dankzij de Interventiewet kan Nederland ingrijpen bij in nood verkerende financiële instellingen. Daarmee zijn de risico's voor de belastingbetaler aanzienlijk beperkt. Bij de redding van SNS Reaal heeft de wet haar waarde bewezen: een groot deel van de verliezen sloeg neer bij aandeelhouders en achtergestelde schuldeisers, private partijen die bewust risico's nemen in de hoop op een hoog rendement. Andere landen kunnen hier een voorbeeld aan nemen.



Met wegvallen impliciete overheidsgarantie verdwijnt ook concurrentievoordeel voor grote banken

Afgelopen juni is in Europees verband overeenstemming bereikt over een richtlijn inzake redding van probleembanken. Deze richtlijn voorziet in een minimum-'bail-in' van aandeelhouders en ongedekte schuldeisers van ten minste 8% van het balanstotaal voordat een probleembank overheidssteun kan ontvangen. Houders van gegarandeerde betaal- en spaarrekeningen vallen buiten het bereik van de bail-in; natuurlijke personen en kleine bedrijven die onver-

zekerde deposito's hebben, genieten een preferentiële status en zullen vrijwel nooit worden aangesproken.

Dit nieuwe mechanisme is een grote stap voorwaarts maar moet verder worden versterkt. Om het mechanisme geloofwaardig te maken dient de vrijheid van nationale autoriteiten om al dan niet in te grijpen te worden ingeperkt door middel van vaste, gestructureerde procedures. Ernstiger is dat ook de noodzaak van adequate kapitaalbuffers nog steeds

onvoldoende wordt onderkend. Historische data laten zien dat de niet naar risico gewogen bancaire kapitaalratio's — het eigen vermogen gedeeld door het balanstotaal — zowel in Europa als in de VS op een historisch dieptepunt van rond de 3% lagen toen de crisis uitbrak.

De volgens de kabinetsvisie vereiste ratio van 4% is onvoldoende. Om de risico's voor de belastingbetaler in te perken, bepleiten wij een ratio van 10%. Daarvan moet 5% bestaan uit gewoon eigen vermogen (verkregen uit uitgifte van aandelen en winsthouding) en kan de overige 5% bestaan uit zogeheten 'contingent capital obligaties', obligaties die beschikbaar zijn om onverwachte verliezen te absorberen wanneer de kapitaalbuffers te veel dalen.

Via een geloofwaardiger bail-inmechanisme en het opleggen van een hogere 'leverage ratio' zouden aandeelhouders en ongedekte schuldeisers verliezen van 18% van het balanstotaal kunnen opvangen. Dat zou de kans klein maken dat de belastingbetaler probleembanken ooit nog te hulp moet schieten. Met het grotendeels wegvallen van de impliciete overheids-garantie verdwijnt ook een oneigenlijk concurrentievoordeel voor banken die 'too big to fail' zijn. Een noodzakelijke voorwaarde voor een meer concurrerende banksector.

Zwitserland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk zijn ons voorgegaan met duidelijk hogere buffers voor hun systeembanken. Vanwege zijn in internationaal opzicht grote banksector zou Nederland daar niet bij mogen achterblijven.

Harald Benink is hoogleraar banking & finance aan Tilburg University, Clemens Kool is hoogleraar financiering & financiële markten aan de Universiteit Utrecht en Mark Sanders is universitair docent internationale macro-economie aan de Universiteit Utrecht. De auteurs zijn lid van het Sustainable Finance Lab.