

Ir. S.L. Lelieveldt
Amsterdam
lelieveldt@simonl.org

Commissie Structuur Nederlandse banken
t.a.v. prof. dr. H.H.F. Wijffels
cie-snb@minfin.nl

15 februari 2013

Geachte heer Wijffels,

Graag lever ik een bijdrage aan de gedachtevorming rond structuurhervormingen van de bankensector, de stabiliteit en de wijze waarop de afwikkelbaarheid van banken kan worden verbeterd.

Kenmerkend bij de vraagstelling van uw Commissie is de politieke druk van het moment en de evidente publieke behoefte om tot verder handelen en verdere regelgeving over te gaan. De vraag is echter of het zinvol is om die behoefte direct te vertalen in een recht-toe recht-aan nationale wet over splitsing van delen van banken.

Beschouwen we de ontwikkeling van de institutionele kaders en toezichtregelgeving in de afgelopen jaren, dan is te zien dat:

- de verregaande specialisatie bij zowel het Ministerie van Financiën, toezichthouders, financiële sector als de politiek, heeft geleid tot een minder goed overzicht, mindere aansluiting bij de praktijk en minder goed zicht op de consequenties van individuele regels op het geheel van de bedrijfsvoering van een bank,ⁱ
- de paradoxale situatie is ontstaan dat het juridisch toezichttraamwerk van de Wft, dat in zijn ontwerp beoogde niet alles in detail in te vullen (en om te voorkomen dat toezichthouders dat zouden doen) daar nu juist wel voor gebruikt wordt,
- het 'natuurlijke proces' van regelgeving leidt tot een automatisme van gedetailleerde regelgeving die steeds meer aangrijpt op diverse plaatsen in de black box van het te reguleren systeem, in plaats van op de gewenste uitkomst.

Deze ontwikkelingen tonen -in hun samenhang- een trend om vanuit de regelgever en toezichthouder niet zozeer de randvoorwaarden voor het opereren als bank te formuleren, maar de facto de feitelijke bedrijfsvoering. Het risico is dat deze trend bij het thema splitsen van banken wordt voortgezet. Dat zou kunnen leiden tot een schijnbare politieke oplossing in de vorm van een wet die in de praktijk nauwelijks effect sorteert op de werkelijke risico-beheersing en vooral leidt tot hogere kosten voor de bank, toezichthouders en haar klanten.ⁱⁱ

De Interventiewet en de nationalisering van SNS tonen dit risico van te gedetailleerd ontworpen nationale regelgeving. De wet was grotendeels te theoretisch en detaillistisch geformuleerd en werd daarmee een dode letter die in de weg stond van het vinden van andere oplossingen dan nationalisatie. DNB mocht onder de wet niet ingrijpen en Financiën kon pas nationaliseren als de nood tot grote hoogte gestegen wasⁱⁱⁱ. Daarbij is het een nog te beantwoorden vraag of wellicht de ruime aandacht voor allerlei variaties van privaat-publiek ingrijpen in de wet ertoe leidde dat het alternatief van volledige overname of verzekering van de besmette activa door de Staat, niet is overwogen.^{iv}

Voor alle duidelijkheid: ik bepleit niet dat er rond het onderwerp splitsen van banken door de regelgever volstrekt geen regels zouden moeten worden geformuleerd. Het komt mij echter voor dat de meest noodzakelijke regels en bevoegdheden in dit verband er al zijn, of in Europees verband zullen worden opgesteld. En het lijkt me dat de primaire afweging bij dit voorstel niet zou moeten zijn of aan een (overigens zeer begrijpelijke) emotioneel getinte nationale politieke behoefte wordt voldaan, maar met welke reguleringsmiddelen in de praktijk het beste het beoogde doel kan worden bereikt.

Mijn advies aan de Commissie zou daarom zijn om het oog op de bal te houden en :

- goed zicht te ontwikkelen op de al bestaande bevoegdheden onder de toezichthoudende regels van nu, opdat geconstateerd kan worden of en in hoeverre er nu al voldoende bevoegdheden en mogelijkheden bestaan om de gewenste ring fencing en preventieve maatregelen te (doen) treffen,
- de analytische zwakheden en onvolkomenheden te onderkennen die, ook gezien de al vereiste kapitaalbuffers, aan de op het oog aantrekkelijke oplossingsidee: scheiding van zakenbanken en nutsactiviteit ten grondslag liggen,^v
- nadrukkelijk aandacht te besteden aan de praktische uitvoerbaarheid van eventuele voorstellen en de bijbehorende migratie-, uitvoerings- en handhavingskosten,
- niet alleen te denken in termen van ring-fencen om de stabiliteit van het banksysteem te verbeteren, maar ook het belang te onderstrepen van de reductie van de grens van het depositogarantie-systeem, conform de aanbevelingen van de Wit, naar € 50.000; de directe consequentie is immers dat het domino-effect van de DGS-bijdrage aanzienlijk wordt verminderd.

Mijn persoonlijke inschatting is dat het mogelijk moet zijn om, in het verlengde van de Europese discussies, te komen tot een toepassing voor Nederland die niet zozeer bestaat uit verdere detailregelgeving maar een oplossing op hoofdlijnen. Wellicht is zelfs binnen het huidige regelgevend kader al een oplossing mogelijk die in het domein van de toezichthouder ligt. Dat zou overigens mede daarom ook zo'n goede oplossing zijn, omdat het de Nederlandse politiek uitnodigt om te laten zien dat ze durft te vertrouwen op de toezichthouder.

Ik wens uw Commissie veel wijsheid toe bij de verdere gedachtevorming en ben uiteraard beschikbaar voor verdere toelichting,

hoogachtend

w.g. Simon Lelieveldt

ⁱ Een kantelpunt in dit verband was de opheffing van de dienst Binnenlands Geldwezen bij het Ministerie van Financiën en de reorganisatie naar aspect-verantwoordelijke afdelingen, in samenloop met de vorming van het Twin Peaks Model en het besluit te komen tot een Wet Financieel Toezicht. De organisatie was daardoor niet langer ingericht op het in beeld houden van het integrale beeld van de impact van regelgeving op instellingsniveau.

ⁱⁱ Zie: Jaarverslag DNB 2011, [Box 2.1 Ring-fencing, Volcker Rule, het ei van Columbus?](#), p 60/61

ⁱⁱⁱ Zie: [Interventiewet blijkt vooral nationalisatiewet](#), Het Financieele Dagblad, 4 februari 2013.

^{iv} Zie: [Alleen in theorie was er alternatief voor SNS Reaal](#), RTLNieuws, 15 februari 2013.

^v Zie ook de eerdere [Kamerbrief](#) (en bijlagen) van het Ministerie van Financiën over bescherming van spaargelden en scheiding van unts- en zakenactiviteiten, 6 maart 2012.