

Commentaar bij het artikel: “*Het overgewichtsprobleem van de Nederlandse bankensector en aanvullende afslanktips*” door Rens van Tilburg

Wouter Elsenburg

Rens van Tilburg heeft een lezenswaardig artikel over de Nederlandse bankensector geschreven. Hij noemt daarin een breed scala aan maatregelen, om de door hem geconstateerde problemen op te lossen. Ik zal eerst ingaan op zijn analyse en vervolgens op zijn aanbevelingen.

Ik beperk me hier tot de kern van zijn betoog, de stelling dat de Nederlandse bankensector te groot is. Van Tilburg wijst erop dat de Nederlandse banken sinds de jaren negentig snel zijn gegroeid. Dat klopt. Interessant is om na te gaan waar de groei vandaan komt en of dit leidt tot risico's.

Van Tilburg gaat hier gedeeltelijk op in. Hij wijst daarbij vooral op de groei van de Nederlandse hypotheek en spreekt van “een hypotheek op de toekomst”. Nu heeft Van Tilburg gelijk dat de hypotheekportefeuilles van de Nederlandse banken sterk zijn gegroeid, maar de Nederlandse hypotheek beslaan slechts een kwart van de Nederlandse bankbalansen. Dit verklaart dus slechts een klein deel van de groei van de bankbalansen.

De groei zit ook niet in kredietverlening aan bedrijven, die slechts 15% van de bankbalans beslaat, zoals Van Tilburg zelf ook noemt. De vraag is dus waar die andere 60% bankactiva uit bestaan? Het antwoord is: vooral buitenlandse activiteiten, financiële activa en derivaten (zie bijvoorbeeld Jaarverslag DNB 2011). Dit wijst erop dat de Nederlandse bankensector vooral is gegroeid door internationale expansie en door toegenomen verwevenheid binnen het financiële systeem. De recente onderzoeken die Van Tilburg aanhaalt over de nadelen van een grote bancaire sector (van IMF en BIS) betrekken echter niet-buitenlandse activiteiten in de analyse en kijken uitsluitend naar kredietverlening. Ze zeggen dus niet veel over een internationaal opererende bankensector met meer activiteiten dan enkel kredietverlening. Daarnaast is een nadeel van deze onderzoeken dat ze geen landspecifieke kenmerken, zoals pensioenopbouw meenemen, terwijl je zou verwachten dat in landen met beperkte pensioenvoorzieningen een lagere hypotheekschuld past. Ook Van Tilburg zelf gaat niet diep in op het belang en de risico's van deze internationalisering en toenemende verwevenheid binnen de financiële sector. Hij noemt de internationale expansie van banken simpelweg een risico, maar analyseert dit verder niet. Dat is jammer. Zo krijgt de lezer geen volledig beeld van de

activiteiten van de Nederlandse bankensector en blijft de vraag welke bankactiviteiten volgens Van Tilburg onvoldoende toegevoegde waarde hebben onbeantwoord. Het zou interessant zijn als Van Tilburg in een vervolgstuk ook op dit deel (immers het grootste deel van de bankenbalans) dieper zou ingaan in zijn analyse over de omvang van de bankensector.

Van Tilburg onderschrijft in zijn aanbevelingen, die wat losstaan van de analyse, feitelijk de richting van het door Nederland gesteunde internationale beleid. Dit beleid bestaat uit: verhoging van kapitaalbuffers, vermindering van de systeemrelevantie van banken (door bail-in van private crediteuren en door banken beter afwikkelaar te maken (Interventiewet)), het kritisch volgen van het beloningsbeleid van banken -zodat dit niet leidt tot prikkels om extra risico's te nemen- en het nagaan of structuurveranderingen in de sector nodig zijn, bijvoorbeeld door het afschermen van onderdelen. Op punten wil hij evenwel meer en sneller. Zo vraagt hij zich af of Nederland niet unilateraal hogere kapitaalbuffers en een scheiding van nuts- en zakenbanken moet invoeren. Opvallend is ook zijn advies dat toezichthouders het beter moeten durven weten dan de markt en zo een bubbel op de huizen- of aandelenmarkt moeten doorprikken.

Snelheid is inderdaad gewenst bij het nemen en uitvoeren van maatregelen die de bankensector sterker maken en de risico's voor de overheid beperken. Nederland heeft reeds een flink aantal stappen gezet, waarmee Nederland verder gaat dan andere lidstaten of vooruitloopt op Europese ontwikkelingen. Zo horen de Nederlandse kapitaaleisen, met extra eisen voor systeemrelevante instellingen, tot de hoogste van Europa. Daarnaast heeft Nederland als een van de eerste landen een crisisinterventiewet gemaakt, waardoor toen SNS REAAL in de problemen kwam achtergestelde obligatiehouders volledig meedeelden in de verliezen. Ook is de Commissie Wijffels in het leven geroepen om te onderzoeken hoe de structuur van de Nederlandse sector verbeterd kan worden. Hierover bestaan in de VS (Dodd-Frank), VK (Vickers) en in de Europa (Liikanen) verschillende voorstellen. Van Tilburg kiest voor de variant om nuts- en zakenbanken te scheiden, maar relateert dit niet aan de Nederlandse bankensector. Wijffels heeft expliciet als opdracht naar de specifieke aard van de Nederlandse sector te kijken.

Het is daarbij niet altijd mogelijk om ver vooruit te lopen op Europese of mondiale ontwikkelingen. Er wordt momenteel hard gewerkt aan een Europese bankenunie die ertoe zal bijdragen dat de Europese Monetaire Unie stabiel wordt. Voor zo'n bankenunie is het van groot belang dat de regels in Europa zoveel mogelijk geharmoniseerd worden. Nederland zet daarbij in op strenge regels om zo een crisis als de huidige te voorkomen.

Tot slot is het idee van Van Tilburg, dat de toezichthouder het beter moet weten dan de markt, mijns inziens risicovol. Het veronderstelt een groot vertrouwen dat de toezichthouder weet wanneer sprake is van bubbelvorming en dat hij hierop tijdig reageert. Het vaststellen van bubbelvorming is echter analytisch heel moeilijk. Activaprijzen zijn een afgeleide van toekomstverwachtingen en daarover heeft ook de toezichthouder geen zekerheid. En als een bubbel reeds is ontstaan, kan het knappen ervan een risico op zich worden. Dit maakt ingrijpen moeilijk. Een alter-

natief is om mechanismen te ontwikkelen die bubbelvorming ex ante beperken. In de huizenmarkt helpt bijvoorbeeld regulering van de loan-to-income ratio hierbij. Bij een huizenbubbel zullen inkomens immers niet een op een meestijgen.

Auteur

Wouter Elsenburg (e-mail: w.elsenburg@minfin.nl) is werkzaam bij de directie Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP) van het ministerie van Financiën. Hij schrijft deze reactie op persoonlijke titel.