

# Strengere eisen aan systeemrelevante instellingen

*Het omvallen van Lehman Brothers in 2008 heeft duidelijk gemaakt dat een faillissement van een belangrijke financiële instelling enorme kosten met zich meebrengt voor het financiële stelsel en de reële economie. Dit maakte overheidsteun aan systeemrelevante instellingen tijdens de crisis in veel gevallen nodig, terwijl niet-systeemrelevante instellingen veelal werden opgesplitst of failliet gingen. Om dit ongelijke speelveld tegen te gaan en systeemrelevante instellingen beter hanteerbaar te maken voor publieke autoriteiten, heeft de G-20 begin november een nieuw beleidsraamwerk vastgesteld. DNB verwelkomt dit raamwerk en gaat het in 2011 actief toepassen op de relevante onder haar toezicht staande Nederlandse financiële instellingen.*

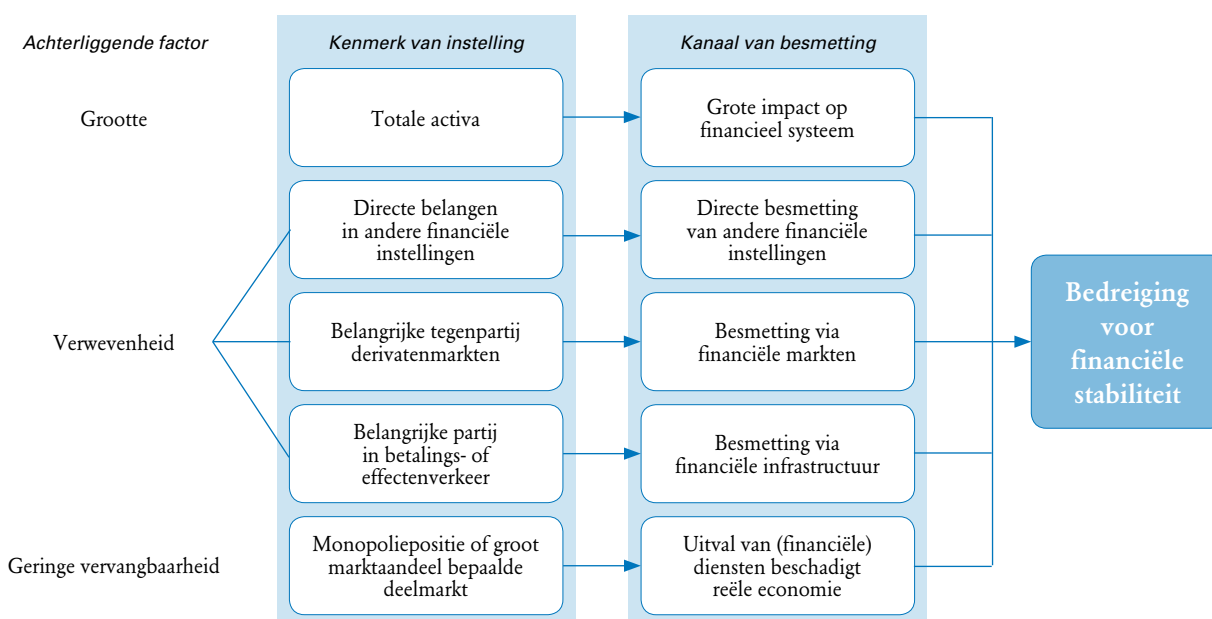
## Gegijzeld door het ‘too-important-to-fail’ probleem

Tijdens de crisis zijn wereldwijd veel financiële instellingen – groot én klein – in de problemen gekomen. Kleine financiële instellingen die in zwaar weer terecht kwamen, werden vaak opgesplitst door verkoop van bedrijfsonderdelen of gingen failliet. In totaal zijn sinds 2007 wereldwijd 380 banken failliet gegaan of in grote financiële problemen terecht gekomen. Daarbij leden aandeelhouders en verschafters van vreemd vermogen

aanzienlijke verliezen. Bij grote financiële instellingen was de inzet van autoriteiten doorgaans juist gericht op het overeind houden van de instelling, bijvoorbeeld via kapitaalinjecties, garanties of liquiditeitssteun. Hierbij leden met name vreemd vermogenverschaffers nauwelijks verliezen. Deze grote instellingen hebben dan ook het grootste aandeel gehad van steunmaatregelen van de overheid: zo ging 90% van de overheidssteun tijdens de crisis naar circa 145 van de grootste wereldwijd opererende banken.

Wat verklaart deze verschillende aanpak? Tegen de achtergrond van de globalisering en financiële integratie zijn financiële instellingen de afgelopen 50 jaar fors gegroeid, waarbij de grootste instellingen het snelst zijn gegroeid. Dergelijke instellingen creëren belangrijke voordelen voor de mondiale economie. Zo genereren wereldwijd opererende banken door een geïntegreerde structuur, een spreiding van activiteiten en een gecentraliseerd kapitaal- en liquiditeitsbeheer, schaal-, diversificatie- en synergievoordelen die zich vertalen in lagere kosten voor consumenten. Daarnaast bieden deze banken internationaal opererende ondernemingen een belangrijke ondersteuning. Deze ondernemingen leunen immers sterk op het internationale netwerk en de grensoverschrijdende dienstverlening van mondiale banken. Tegelijkertijd zijn dergelijke financiële instel-

**Figuur 1 Besmettingskanalen van systeemrelevantie**



lingen in sommige gevallen ‘too important to fail’ geworden. Vanwege één of meerdere van onderstaande besmettingskanalen zijn deze instellingen zo belangrijk voor de financiële stabiliteit geworden dat zij systeemrelevant zijn geworden, waardoor faillissement hoge kosten met zich meebracht.

#### *Besmettingskanalen van systeemrelevantie*

Figuur 1 illustreert drie kenmerken waarlangs een systeemrelevante instelling het gehele financiële systeem kan besmetten en daarmee de financiële stabiliteit kan verstoren: de grootte van de instelling, haar verwevenheid met de rest van het financiële systeem en/of de beperkte mogelijkheid om haar functies en dienstverlening door andere instellingen te laten overnemen. De grootte van een instelling meet de impact op het gehele financiële systeem en blijkt daarmee een goede indicator te zijn voor de andere twee factoren van systeemrelevantie. De factor verwevenheid meet in hoeverre problemen bij een instelling kunnen overslaan op het financiële systeem. Dit kan zowel gebeuren door directe verbindingen met andere instellingen, als via financiële markten of via haar rol in de financiële infrastructuur. De derde factor (geringe vervangbaarheid) geeft aan dat wanneer cruciale functies of diensten niet snel en gemakkelijk door een andere partij kunnen worden overgenomen, het uitblijven hiervan het systeem ernstig kan verstoren.

Naast deze structurele kenmerken van instellingen kunnen twee andere factoren het probleem van ‘too important-to-fail’ versterken tijdens een crisissituatie. Allereerst kan de complexiteit van de organisatiestructuur een belangrijke rol spelen. Tegenwoordig bestaan sommige banken uit meer dan 1000 onafhankelijke juridische entiteiten en opereren zij in meer dan 40 landen. Dergelijke banken kunnen vermoedelijk niet eenvoudig worden afgewikkeld of cruciale functies soepel overdragen aan een andere partij. Daarnaast spelen tijdens een crisissituatie vertrouwenseffecten en kuddegedrag door marktpartijen een versterkende rol (bijvoorbeeld doordat bij marktstress iedereen aandelen verkoopt, ongeacht de financiële gezondheid of winstvooruitzichten van bedrijven). Deze kunnen de snelheid doen toenemen waarmee besmetting zich voordoet en problemen naar het gehele financiële systeem overslaan.

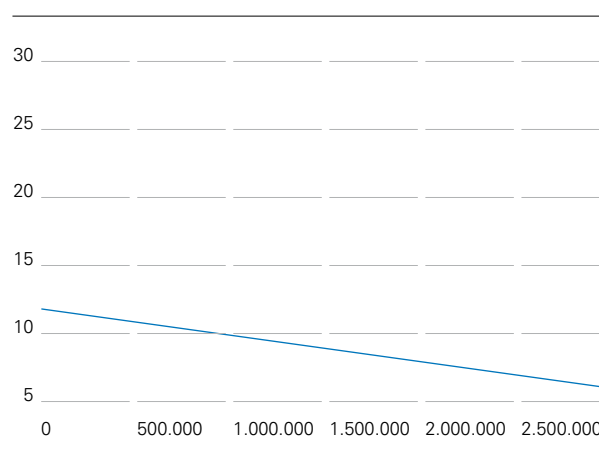
#### *Problemen van overheidsingrijpen*

Bovenstaande besmettingskanalen maken dat overheidsingrijpen bij systeemrelevante financiële instellingen tijdens de crisis nodig was. Dit ingrijpen heeft echter een aantal problemen met zich meegebracht. Allereerst

hebben de steunoperaties de budgettaire situatie in veel landen zwaar belast. De directe financiële steun van de overheid aan financiële instellingen bedroeg gemiddeld 2,8% van het bbp in de G-20 economieën, met fors hogere kosten in sommige kleine landen. Zo hebben financiële instellingen in Ierland omgerekend ruim 13% van het bbp aan directe kapitaalsteun ontvangen. Ten tweede hebben de reddingsoperaties van systeemrelevante instellingen de – tot dusverre impliciete – garantie van de overheid feitelijk expliciet gemaakt. Dit heeft geleid tot het probleem van het zogenoemde moreel risico. Dat wil zeggen, overheidsingrijpen verstoort de marktdiscipline, omdat kapitaalverschaffers risico’s lager inschatten en minder belang hechten aan een goede monitoring van systeemrelevante instellingen. Niet uit te sluiten valt dat dit instellingen aanzet tot het nemen van onverantwoorde risico’s. Zo beperkt de overheidsgarantie de prikkels voor systeemrelevante instellingen om zich te financieren met eigen vermogen. Illustratief in dit verband is dat voorafgaande aan de crisis grote mondiaal opererende banken relatief lagere kapitaalratio’s aanhielden dan kleinere banken (figuur 2), mede doordat grote banken op basis van veronderstelde diversificatie relatief lagere buffers ter dekking van de risico’s mochten aanhouden. Een derde probleem is dat de concurrentieverhoudingen worden verstoord, wanneer kleinere financiële instellingen door het ontbreken van een (impliciete) overheidsgarantie tegen minder gunstige voorwaarden kunnen lenen dan systeemrelevante instellingen.

**Figuur 2 Tier 1 ratio vs totale activa**

In %, USD mln, 2007



Bron: Bankscope.

## Nieuw beleid ter beheersing van risico's van systeemrelevante instellingen

In 2010 zijn stappen gezet om het 'too-important-to-fail' probleem aan te pakken. Zo worden grote banken relatief zwaar belast door de aanscherping van kapitaal- en liquiditeitstandaarden onder Bazel III (zie artikel elders in dit Kwartaalbericht). Onder Bazel III moeten banken bijvoorbeeld hogere buffers aanhouden voor de risico's van het handelsboek – een component van de balans die doorgaans omvangrijker is bij grote dan bij kleine banken. Bazel III biedt echter geen volledig antwoord op het 'too-important-to-fail' probleem. Dit komt omdat Bazel III vooral aangrijpt bij bankspecifieke risico's, waarmee systeemrisico's en het morele risico van grote banken slechts partieel worden geadresseerd. Vandaar dat tijdens de G-20 top in Seoul november jl. nieuw beleid is vastgesteld om meer grip te krijgen op systeemrelevante instellingen. Dit beleid is ontwikkeld door de *Financial Stability Board* (FSB) en zal in 2011 geleidelijk worden geïmplementeerd. Gezien het belang van systeemrelevante instellingen voor de Nederlandse financiële stabiliteit en de reële economie, gaat DNB het FSB-raamwerk toepassen op de relevante onder haar toezicht staande Nederlandse financiële instellingen.

### Reikwijdte en opzet FSB raamwerk

Het FSB-raamwerk heeft als doel om systeemrelevante financiële instellingen beter hanteerbaar te maken voor beleidsmakers en toezichthouders en het probleem van moreel risico rond deze instellingen te beperken. Hiertoe legt het raamwerk strengere eisen op aan systeemrelevante instellingen én aan de beleidsmakers en toezichthouders in de jurisdicties waarin deze instellingen hun hoofdkantoor hebben.

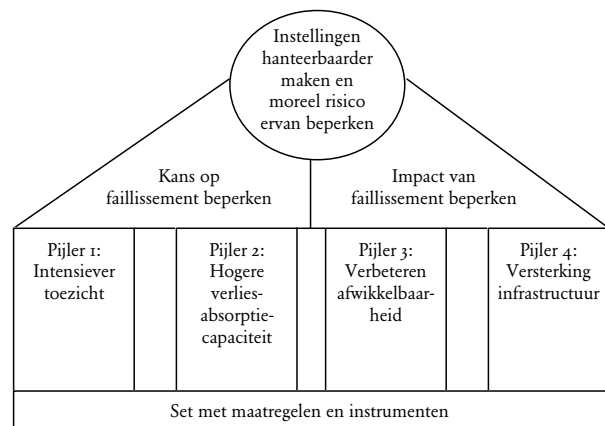
Het FSB-raamwerk geldt voor systeemrelevante banken en niet-bancaire ondernemingen die onderdeel uitmaken van een systeemrelevante bancaire groep. In de toekomst zal de FSB beoordelen hoe het raamwerk kan worden uitgebreid naar andere systeemrelevante instellingen, zoals verzekeraars. De FSB maakt onderscheid tussen instellingen die op mondiaal niveau systeemrelevant zijn en instellingen die alleen op nationaal niveau systeemrelevant zijn. De FSB werkt momenteel in samenwerking met het Bazels Comité voor Banktoezichthouders (BCBS) aan de identificatie van mondiale systeemrelevante financiële instellingen, waarbij vooral wordt gekeken naar de grootte van een instelling en de verwevenheid met het financiële systeem. Medio 2011 zal de FSB een lijst van mondiale systeemrelevante financiële instellingen vaststellen.

Het ligt in de lijn der verwachting dat ook Nederlandse instellingen door het FSB als mondiaal systeemrelevant zullen worden aangemerkt. Alhoewel de Nederlandse financiële sector in zijn totaliteit sinds het begin van de crisis aanzienlijk in omvang en verwevenheid is afgenomen, is Nederland wereldwijd nog steeds een belangrijke speler. Zo plaatst het IMF Nederland in de top tien landen met een systeemrelevante financiële sector die minimaal eens per vijf jaar een financiële stabiliteitsbeoordeling dienen te ondergaan onder het IMF FSAP programma.

Het FSB-raamwerk legt aan mondiale systeemrelevante instellingen strengere eisen op dan aan binnenlandse. Naar hun eigen oordeel kunnen nationale toezichthouders de laatstgenoemde groep eveneens onderwerpen aan de meest stringente vorm van het raamwerk. Immers, vanuit het perspectief van een nationale toezichthouder is vooral de binnenlandse financiële stabiliteit van belang. Bovendien verstoren verschillen in eisen voor mondiale en binnenlandse systeemrelevante instellingen het gelijke speelveld binnen een jurisdictie.

Het FSB-raamwerk is gestaafd op vier pijlers die twee doelen nastreven. Figuur 3 schetst de relaties tussen de missie, doelen en pijlers van het raamwerk. Pijler één (intensiever toezicht) en twee (verhoging van de verliesabsorptiecapaciteit) dienen ter verkleining van de *kans* op faillissement van systeemrelevante instellingen. Dit doel laat onverlet dat in een markteconomie financiële instellingen, óók systeemrelevante, failliet moeten kunnen gaan. Gegeven dit uitgangspunt, is het tweede doel van het raamwerk om de *impact* op het systeem van een eventueel faillissement te beperken. Hier komen pijlers drie en vier in beeld. Pijler drie richt zich op het verbe-

**Figuur 3** Overzicht FSB beleidsraamwerk voor systeemrelevante financiële instellingen



teren van nationale bevoegdheden en instrumenten om financiële instellingen snel te kunnen afwikkelen zonder dat dit gevaar oplevert voor de financiële stabiliteit. Doel van pijler vier is versterking van de infrastructuur van financiële markten, zodat problemen bij één instelling minder snel overslaan naar andere.

#### *Aanbevelingen en visie DNB*

Het raamwerk bevat bij iedere pijler aanbevelingen voor toezichthouders en instellingen. Voor de eerste pijler, intensiever toezicht, moeten nationale toezichthouders relatief intensiever toezicht houden op systeemrelevante instellingen. Daarbij moet een toezichthouder een systeemrelevante instelling tijdig kunnen dwingen om maatregelen te nemen. Dit vereist dat toezichthouders een adequaat mandaat, onafhankelijkheid en capaciteit hebben en de governance, bedrijfsmodellen en strategie van instellingen scherp beoordelen. DNB werkt momenteel aan de implementatie van deze aanbevelingen.

Pijler twee verplicht systeemrelevante instellingen om hogere buffers aan te houden dan voorgeschreven in de toezichtraamwerken (zoals Bazel III voor banken). Deze eis is momenteel nog in ontwikkeling en zal initieel vooral gelden voor banken die mondiaal systeemrelevant zijn. De hogere eis mag naar verwachting worden ingevuld met nieuw uit te geven aandelen, met schuldinstrumenten die - bijvoorbeeld door conversie in aandelen - de verliesabsorptiecapaciteit kunnen verhogen in crisissituaties of een combinatie van beide. Dit beleid betreft een onontgonnen terrein. Er is dan ook behoefte aan nader onderzoek naar de concrete invulling van deze eis. In dit licht beoordeelt het Bazelse Comité van bancaire toezichthouders de wenselijke hoogte van de extra verliesabsorptiecapaciteit en onderzoekt de FSB de instrumenten die daarvoor ingezet kunnen worden. DNB is actief betrokken bij het werk van genoemde comités op dit terrein.

Pijler drie omvat twee belangrijke maatregelen. Ten eerste moeten alle nationale autoriteiten hun wettelijke crisisinstrumentarium uitbreiden met instrumenten om - desnoods zonder medewerking van aandeelhouders - kritische functies en/of goede activa van een instelling over te kunnen dragen aan derden. DNB en het Ministerie van Financiën werken momenteel aan wetsvoorstellen voor versterking van het crisisinstrumentarium in Nederland waarin deze aanbevelingen worden uitgewerkt. Daarnaast worden herstel- en afwikkelplannen verplicht voor instellingen die mondiaal systeemrelevant zijn. Deze plannen beschrijven respectievelijk de maatregelen die een instelling zelf kan nemen tijdens

een crisissituatie, en de stappen die autoriteiten kunnen nemen om een faillerende instelling snel en ordelijk af te wikkelen. DNB onderschrijft het belang van herstel- en afwikkelplannen; met één van de onder toezicht staande financiële instellingen is DNB inmiddels een *pilot* gestart om ervaring op te doen met het opstellen van dergelijke plannen.

Pijler vier draagt nationale autoriteiten op om versneld te werken aan het standaardiseren van derivatencontracten en het verhandelen via beurzen of elektronische handelsplatformen. Dit verkleint het tegenpartijrisico bij derivatencontracten. Dit is tevens een G-20 doelstelling en wordt momenteel omgezet in een Europese Richtlijn.

Een FSB raad zal toetsen in hoeverre lidstaten de aanbevelingen uit het FSB-raamwerk hebben geïmplementeerd en kan - via de FSB - bij lidstaten aandringen op aanpassingen. Dit is om te waarborgen dat het raamwerk mondiaal op consistente wijze wordt toegepast. Er moet binnen een dergelijk internationaal raamwerk immers een balans gezocht worden tussen nationale discretie en een internationaal gelijk speelveld. Het eerste is wenselijk om toezichthouders in staat te stellen rekening te houden met specifieke karakteristieken van instellingen en, waar mogelijk, recht te doen aan de inherente (schaal-, diversificatie- en synergie)voordelen van geïntegreerde bancaire groepen. Het laatste is evenzo belangrijk, omdat veel van deze instellingen internationaal opereren en een gelijk speelveld wenselijk is voor grensoverschrijdende spelers.

#### **Tot besluit**

De crisis heeft aangetoond dat een gerichte aanpak van systeemrelevante instellingen cruciaal is, om financiële stabiliteit te waarborgen, morele risico's te verminderen en een gelijk speelveld tussen instellingen te behouden. DNB verwelkomt het FSB-raamwerk, omdat systeemrelevante instellingen ook voor de Nederlandse financiële stabiliteit en reële economie een belangrijke rol vervullen. DNB zal het raamwerk in 2011 dan ook actief gaan toepassen. Hierbij is de eerste stap reeds genomen, door de ontwikkeling van een raamwerk om Nederlandse systeemrelevante instellingen te identificeren.