

Bijlage 3: taakopdracht

Taakopdracht Project Weerbaarheid Banken

Aanleiding

Na de financiële crisis van 2008 is er wereldwijd een uitgebreide hervormingsagenda uitgevoerd om de weerbaarheid van de bankensector te vergroten en de impliciete overheidsgarantie voor (*too-big-to-fail*) banken af te bouwen. Zo zijn er strengere kapitaal- en liquiditeitseisen ingevoerd, is een resolutieraamwerk ontwikkeld, is de positie van de toezichthouder verstevigd en is de financiële infrastructuur veiliger gemaakt. Al deze maatregelen hebben bijgedragen aan meer robuuste financiële instellingen, een stabielere financieel systeem en minder risico's voor belastingbetalers.

Ondanks alle maatregelen die sinds de financiële crisis zijn genomen zagen we in het voorjaar van 2023 echter opnieuw onrust in de bankensector, met onder meer het omvallen van de Amerikaanse Silicon Valley Bank (SVB), de problemen bij het Zwitserse Credit Suisse (CS) en bredere onrust bij beleggers over de bankensector wereldwijd. Daarbij hebben centrale banken en overheden banken wederom moeten ondersteunen met kredietlijnen en garanties. De situatie bij de Amerikaanse probleembanken, die door deregulering de afgelopen jaren gevrijwaard waren van strenge toezichtregels, en Credit Suisse, waar veel specifieke probleemdoSSIERS speelden, is niet direct vergelijkbaar met de situatie bij Europese of Nederlandse banken. Wel illustreren deze ontwikkelingen nog eens dat banken vanwege onder andere de vluchtigheid van deposito's en hun hoge hefboom (*leverage*) inherent kwetsbaar blijven. Daarbij komt dat nieuwe technologieën en digitalisering er wellicht zelfs aan bijdragen dat banken steeds kwetsbaarder worden. Deze kwetsbaarheid is problematisch voor zowel de rol van de bankensector in de economie als voor de private risico's die potentieel leiden tot publieke kosten.

Naar aanleiding van de onrust dit voorjaar werd er door verschillende experts en analisten openlijk getwijfeld of banken voldoende solide en weerbaar zijn zonder dat de belastingbetaler daarvoor garant moet staan.¹ Daarnaast werd de vraag geopperd of de huidige borging van de financiële stabiliteit via complexe internationale regelgeving daar effectief aan bijdraagt. Daarbij zien we ook hernieuwde oproepen om een andere aanpak te kiezen om de inherente kwetsbaarheid van banken en het financiële systeem te adresseren om de publieke belangen goed te beschermen.

Doelstelling

Doel van dit project is het verkennen van de voor- en nadelen en haalbaarheid van aanvullende of alternatieve beleidsopties van het versterken van de weerbaarheid van de bankensector vergeleken met de huidige aanpak. Daarbij is het Nederlandse handelingsperspectief leidend. Dat wil zeggen dat wordt verkend welke keuzes er in Nederland kunnen worden gemaakt om bepaald beleid in te voeren of stappen in die richting te zetten.

Deze verkenning vergt een analyse naar de vraag hoe robuust banken en het bancaire stelsel zijn, of en waar kwetsbaarheden zitten en hoe deze kwetsbaarheden in het huidige systeem van regelgeving, toezicht, en resolutie worden geadresseerd. Vervolgens worden de aanvullende en alternatieve beleidsopties in kaart gebracht. Daarbij wordt onderzocht wat de verwachte impact van deze opties op de weerbaarheid van de bankensector en de financiële stabiliteit, de economische functies van banken, zoals kredietverlening, de publieke kosten en risico's, en het concurrentievermogen van banken is. Verder wordt ook de uitvoerbaarheid van de opties in ogenschouw worden genomen.

Deze analyse moet resulteren in een rapport met beleidsopties voor (langetermijn) maatregelen/hervormingen dat ondersteunend kan zijn aan het Nederlandse politieke besluitvormingsproces. Beleidsopties voor een (fundamenteel) andere aanpak van het borgen van

¹ Zie bijvoorbeeld hoogleraren Dirk Bezemer, Arnoud Boot, Mark Sanders in [NRC, De banken gijzelen de publieke sector – nog steeds, 28 maart 2023](#), hoogleraar Theo Kocken in [FD, Laten we het bankensysteem serieus versimpelen, 16 april 2023](#) en hoogleraar Maria Demertzis in [FD, Doen 'whatever it takes' is beperkt houdbaar, 2 april 2023](#)

de weerbaarheid van banken zijn op korte termijn lastig te realiseren door de Europese en mondiale verwevenheid van het financiële systeem, door het feit dat het grootste deel van de regelgeving in Europees en internationaal verband tot stand komt en door de complexe transitievraagstukken die daarbij komen kijken. Op lange termijn zijn aanvullende maatregelen of fundamenteel andere opties mogelijk wel haalbaar door in Nederland een bepaalde richting in het beleid te kiezen en het Europese en internationale beleid in deze richting te beïnvloeden, dan wel te kiezen om op bepaalde gebieden af te wijken van het internationale beleid. Daarmee kan dit rapport bijdragen aan een langetermijnvisie die richting kan geven aan het Nederlandse beleid en de inzet van Nederland op internationaal beleid.

Taakopdracht

Om de doelstelling te bereiken zullen de volgende (deel)vragen worden beantwoord:

- 1) Hoe staat het met de stabiliteit en weerbaarheid van de Nederlandse bankensector?
 - a) Wat zijn de publieke belangen gerelateerd aan de weerbaarheid van banken?
 - b) Hoe robuust zijn banken en de bancaire sector?
 - c) Hoe heeft de weerbaarheid van Nederlandse banken zich ontwikkeld sinds de financiële crisis van 2008/2009? Hierbij wordt gekeken naar indicatoren zoals: kapitaalratio's, toepassing van het resolutieraamwerk, etc.
 - d) Waar zitten de kwetsbaarheden? Wat maakt banken (financieel) kwetsbaar?
 - e) Wat zijn op dit moment de grootste risico's voor financiële en economische stabiliteit binnen de bankensector?
 - f) Welke ontwikkelingen gaan naar verwachting in de toekomst impact hebben op de weerbaarheid en rol van banken?
 - g) In hoeverre worden de (toekomstige) kwetsbaarheden van banken en de daaraan gerelateerde publieke belangen voldoende geadresseerd door de huidige aanpak van bankentoezicht en resolutie?
- 2) Wat zijn de voor- en nadelen van aanvullende of alternatieve beleidsopties om de weerbaarheid van de Nederlandse bankensector te waarborgen, mede in het licht van de bredere publieke belangen?
 - a) Wat is de impact van deze maatregelen op de weerbaarheid van banken?
 - b) Wat is de impact van deze maatregelen op de economische functies van banken?
 - c) Wat is de impact van deze maatregelen op de concurrentiepositie en het verdienvermogen van de Nederlandse banken?
 - d) Wat is de impact van deze maatregelen op de publieke kosten en risico's?
 - e) Hoe is het gesteld met de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van deze opties, gezien vanuit het Nederlandse handelingsperspectief?

Organisatie van het project

Het project zal worden aangestuurd door een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van FIN (AFEP en FM), EZK en AZ. DNB en CPB nemen als externe adviseur aan de stuurgroep deel. Er zal ook een consultatie plaatsvinden met externe wetenschappers en experts. Het dagelijkse werk en het schrijven van het rapport zal worden gedaan door een secretariaat bestaande uit medewerkers van FIN, aangevuld door iemand gedetacheerd vanuit DNB. Het project start oktober 2023. Ten bate van de formatie zal in januari 2024 een rapport met bouwstenen voor een weerbare financiële sector worden gepubliceerd.