

Banken laten zich niet zomaar aan banden leggen

DOOR YVONNE HOFST – 31/12/12, 00:00

De vooruitzichten voor 2013 zijn somber. De Volkskrant gaat op zoek naar het licht aan het einde van de tunnel. Vandaag: de bankenregulering. 'Mijn zorg is dat het momentum afneemt.'

Vlak voor Kerstmis besloot de Europese Unie de invoering van de Basel III-regels een jaar uit te stellen, de maatregelen die banken wereldwijd veiliger moeten maken. Het besluit volgde op de beslissing van het Amerikaanse Congres in november om de nieuwe regels pas vanaf 2014 toe te passen. De Amerikanen zeiden dat ze meer tijd nodig hebben om met de Amerikaanse banken te overleggen over de uitwerking van Basel III.

De Europese Banken Federatie (EBF) preste Brussel om in navolging van de VS de invoering eveneens uit te stellen. De EBF vond uitstel noodzakelijk omdat de Europese banken anders een concurrentienadeel zouden hebben ten opzichte van de Amerikaanse banken. De eerste zouden dan immers aan strengere regulering worden onderworpen dan de laatste. De bankenlobby had succes. Basel III treedt in Europa en de VS pas op 1 januari 2014 in werking en niet een jaar eerder, zoals drie jaar geleden is afgesproken.

Basel III is het antwoord van de banktoezichthouders op de kredietcrisis van 2008. In de herfst van dat jaar dreigden in Europa en de VS tientallen banken en verzekeraars te bezwijken onder hun schuldenlast. De financiële instellingen handelden voor de crisis op grote schaal in riskante financiële producten. Ze leden miljardenverliezen toen de markt zich tegen hen keerde. Dat dit heeft kunnen gebeuren en dat bijna niemand dit heeft voorzien, zegt veel over de complexiteit van de sector.

Derivaten

De afgelopen dertig jaar is die complexiteit enorm toegenomen. Voor de jaren tachtig leverden banken en verzekeraars maar drie producten: spaarrekeningen, leningen en verzekeringen. Financiële whizzkids hebben sindsdien een wirwar aan nieuwe producten bedacht die hiervan zijn afgeleid. Deze nieuwe, complexere producten (onder meer opties, futures, swaps en gesecuritiseerde hypotheeklen) worden 'derivaten' genoemd, wat 'afgeleiden' betekent.

Derivaten hebben het risicogehalte van de financiële sector enorm verhoogd omdat ze zich goed lenen voor speculatie. Veel derivaten hebben een hefboomwerking die de potentiële winst, maar ook het potentiële verlies vergroot. Derivaten zijn voor de financiële sector over het algemeen lucratiever dan 'gewone' kredieten en verzekeringen, omdat ze veel verborgen kosten bevatten. Omdat derivaten zulke ingewikkelde producten zijn, realiseren de kopers niet altijd hoeveel van hun investering aan de strijkstok van de bank blijft hangen.

Een aantal banken zag in dat er met derivatenspeculatie veel geld te verdienen was en ging daarom voor eigen rekening in derivaten handelen. De 'trading' (effectenhandel)-afdelingen van deze banken hebben geen klanten: ze handelen met geld van de bank op de financiële markten. In feite is dit gewoon gokken, vandaar dat deze financiële tak van sport sinds 2008 ook wel 'casinobankieren' genoemd wordt.

De regelgeving voor de financiële sector is achtergebleven bij al deze ontwikkelingen. In de jaren tachtig en negentig was het geloof in de vrije markt zeer sterk en werd extra toezicht

onnodig geacht. Alan Greenspan, destijds de machtige president van de Amerikaanse centrale bank, werd niet moe te herhalen dat de financiële sector heel goed in staat is zichzelf te reguleren.

In het najaar van 2008 werd duidelijk dat die aanname op een grote misvatting berustte. Het besef dat banken in stilte zijn uitgegroeid tot instituten die te groot zijn om failliet te laten gaan - die dus te allen tijde gered moeten worden met belastinggeld - creëerde eindelijk draagvlak voor meer regelgeving. In 2009 hebben toezichthouders en politici belangrijke stappen gezet om de financiële sector aan banden te leggen en derivaten beter te reguleren. Die initiatieven zijn er zowel op internationaal als op nationaal niveau (het kader op de pagina rechts biedt een overzicht).

Bankenlobby

Worden de risico's in het financiële systeem hiermee afdoende ingeperkt? René Smits, hoogleraar Europees monetair recht aan de Universiteit van Amsterdam, durft het niet met zekerheid te zeggen. 'Het gaat wel de goede kant op, maar crises leiden vaak tot maatregelen die de vorige crisis oplossen in plaats van de volgende. Tien jaar geleden kon niemand de snelle groei van de derivatenmarkt voorzien. De kans is groot dat de volgende crisis wordt veroorzaakt door iets dat we nu niet zien aankomen en waar de nieuwe regels dus geen rekening mee houden.'

Een ander gevaar is dat een deel van de regelgeving de eindstreep niet haalt. Op dit moment, vier jaar na de kredietcrisis, is er qua wetgeving nog maar weinig veranderd. De banken hebben wel wat meer kapitaal opzijgezet dan voor de crisis, maar dat doen ze vooral uit imago-overwegingen. Verplicht is het nog niet.

Hoe langer het duurt om de wetgeving in te voeren, hoe meer kansen de banken krijgen om de regels af te zwakken. De bankenlobby heeft met name in de Verenigde Staten zeer veel invloed op de politiek. Deze zomer verscheen een onthutsend boek over de symbiotische relatie tussen vertegenwoordigers van Wall Street, het Congres en toezichthouders als de SEC. Schrijver Jeff Connaughton werkte twaalf jaar in Washington, afwisselend als lobbyist van de financiële sector en als politiek assistent van senatoren. Zo'n draaideurcarrière is in de VS heel normaal, schrijft hij in *The pay off: why Wall Street always wins*. De reguleerders en de gereguleerden bellen en e-mailen constant met elkaar, spelen elkaar baantjes toe, gaan met elkaar stappen, gaan samen op vakantie en trouwen onderling. Zijn conclusie in 2012: 'Geen enkele topbankier is strafrechtelijk vervolgd... en de bankenregulering wordt geschreven met hulp van advocaten in dienst van de grote banken.'

Het Amerikaanse kiesstelsel vergroot de greep van de financiële sector op de politiek. De (her)verkiezingskansen van Congresleden hangen sterk samen met de omvang van hun campagnekas, waardoor ze in meer of mindere mate allen te koop zijn. De financiële sector is al heel lang de grootste donateur van Amerikaanse politici. Dat geld gaat niet alleen naar Republikeinen, maar ook naar Democraten. Dat Barack Obama in 2008 tot president werd gekozen, had hij mede te danken aan de 43 miljoen dollar (32,5 miljoen euro) die de financiële sector aan zijn campagnekas had bijgedragen.

De Amerikaanse wens de invoering van Basel III uit te stellen 'omdat we meer tijd nodig hebben om de maatregelen met de banken te bespreken', voorspelt daarom niet veel goeds. Basel II, de voorloper van Basel III, is in de VS zes jaar na de overeengekomen deadline namelijk ook nog steeds niet in wetgeving omgezet.

Ontnuchterend

Ook toezichthouders onderkennen het gevaar dat er van de regulering minder terecht komt dan vier jaar geleden werd voorzien. Directeur Daniel Turillo van de Amerikaanse centrale bank noemde het trage wetgevingsproces eerder dit jaar ontnuchterend. 'Mijn zorg is dat het momentum dat tijdens de crisis ontstond, afneemt of in een andere richting wordt gestuurd voordat de hervormingen volledig zijn uitgevoerd.' Ook Mervyn King, tot voor kort de president van de Britse centrale bank, heeft gewaarschuwd voor de invloed van de bankenlobby op de wetgeving. 'Als de toezichthouder in een onderhandelingsproces met de banken moet bepalen wat er in de wet komt te staan, dan is er straks maar één winnaar en dat zou een heel slechte uitkomst zijn.'

René Smits: 'De voorgestelde regelgeving is zeer ingewikkeld. Dat biedt de bankenlobby veel mogelijkheden eronderuit te komen door aan te dringen op uitzonderingen en verzachtingen.' Volgens Smits is het voor politici en toezichthouders erg moeilijk tegenwicht aan de lobby te bieden omdat zij een kennisachterstand hebben. De meeste parlementariërs begrijpen weinig van de derivaten die zij moeten reguleren. De materie is zo complex dat wetgevers sterk afhankelijk zijn van de informatie die zij van de banken krijgen. Ze zijn niet in staat te controleren of die informatie wel klopt, denkt Smits.

De tijd is op de hand van de financiële sector. Naarmate de kredietcrisis verder achter ons ligt, gaat de politiek de prioriteiten verleggen. Na vier jaar van economische zwakte vinden politici het aanjagen van de economische groei zo langzamerhand belangrijker dan bankenregulering. De bankenlobby haakt hier slim op in. De financiële sector hamert er bij politici constant op dat strengere regulering tot hogere kosten leidt en dat de banken die kosten zullen doorberekenen aan burgers en bedrijven.

De strengere regels bieden banken bovendien minder ruimte om kredieten te verlenen. Politici zijn zich er zeer van bewust dat een terugloop in de kredietverlening slecht is voor de economische groei. 'Dat is een reële afweging die beleidsmakers moeten maken', zegt René Smits. 'Hoe sneller je de regelgeving invoert, hoe groter de kans dat de banken hun kredietverlening gaan inkrimpen.'

René Smitshoogleraar EU-recht

Maatregelen die de teugels aantrekken

Basel III Een pakket maatregelen dat is uitgedacht door het Basel-comité, een commissie van centrale bankiers, tot voor kort voorgezeten door oud-DNB-president Nout Wellink. Banken moeten veel meer kapitaalreserves aanhouden dan voor de crisis. Gefaseerde invoering tussen 2014 en 2019.

Dodd-Frank Een zeer breed georiënteerde Amerikaanse wet uit 2010. Een van de belangrijkste onderdelen is de Volcker rule, een verbod voor financiële instellingen om riskante effectenhandel te financieren met spaargeld dat de overheid heeft gegarandeerd. Een ander onderdeel is de oprichting van een onafhankelijke consumentenautoriteit. De wet is slechts een raamwerk, de details moeten nog worden ingevuld.

Vickers en Liikanen In Groot-Brittannië heeft de commissie-Vickers voorgesteld de bancaire dienstverlening aan burgers en bedrijven volledig af te schermen van de riskantere activiteiten

van de bank, zoals derivatenhandel. Een EU-commissie met de Finse politicus Erkki Liikanen aan het hoofd bracht dit jaar een soortgelijk advies uit. Enkele Europese landen, ook Nederland, voeren daarnaast een bankentransactiebelasting in.