

Grensoverschrijdend bankieren in Europa

D.Schoenmaker en S. Oosterloo

Schoenmaker is plaatsvervangend directeur Financiële Markten bij het ministerie van Financiën en hoogleraar Finance, Banking & Insurance aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Oosterloo is econoom bij de directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën. De auteurs danken Sybren Hornstra voor assistentie bij de dataverzameling. d.schoenmaker@minfin.nl

Steeds meer banken werken op Europese schaal. Als deze trend doorzet, moeten de bancaire toezichthouders op termijn ook binnen een Europees raamwerk gaan opereren. Dit voorkomt dubbele toezichtregimes en bevordert het adequaat optreden in geval van grensoverschrijdende crises.

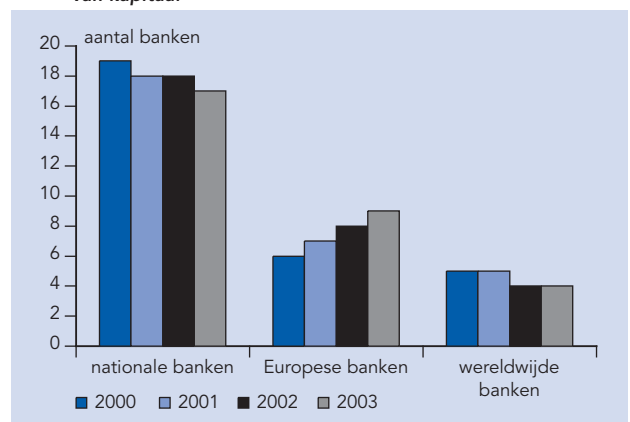
Na de succesvolle totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie is het debat over de wenselijkheid van Europese regelingen voor financieel toezicht en stabiliteit op gang gekomen. Dit debat wordt zowel in academische als beleidskringen gevoerd. Tegen de achtergrond van een steeds verder geïntegreerde Europese financiële markt, rijst de vraag of financiële stabiliteit op nationaal niveau kan worden beheerst. Volgens het beginsel van subsidiariteit hebben nationale regelingen in principe de voorkeur boven EU-regelingen. In de literatuur wordt het bestaan van mogelijke externaliteiten op Europees niveau als valide reden gezien om een uitzondering op de regel van subsidiariteit te maken (CPB, 2003). Het faillissement van een pan-Europese bank kan leiden tot grensoverschrijdende externaliteiten. Inmiddels is er consensus over de stelling dat de noodzaak van Europees toezicht uiteindelijk afhangt van de intensiteit van deze grensoverschrijdende externaliteiten. Toch is er tot nu toe nog geen poging gedaan om deze externaliteiten te meten. Het doel van dit artikel is om dat te doen.

Grensoverschrijdende effecten

De intensiteit van grensoverschrijdende externaliteiten is gerelateerd aan het niveau van grensoverschrijdende activiteiten van een bank. Alhoewel de schermutselingen van ABN AMRO en het Spaanse BBVA in Italië aantonen dat niet ieder land openstaat voor buitenlandse toetreding, is er toch sprake van grensoverschrijdend bankieren in Europa. Allereerst kent een aantal grootbanken, zoals ABN AMRO en Deutsche Bank, al een lange traditie van een Europees-brede spreiding van hun activiteiten. Daarnaast ontstaan nieuwe Europese (regionale) bankgroepen, zoals Nordea in Scandinavië en Fortis in de Benelux. In dit artikel presenteren we een nieuwe dataset met de grensoverschrijdende activiteiten van de dertig grootste Europese banken (zie voor een uitgebreidere bespreking Schoenmaker & Oosterloo 2005).

We observeren dat steeds meer banken aanzienlijke grensoverschrijdende activiteiten in Europa ontplooiën. De resultaten laten een statistisch significante opwaartse trend zien van grensoverschrijdende externaliteiten binnen de EU. Hierdoor staan beleidsmakers op termijn voor de uitdaging om Europese regelingen voor toezicht en stabiliteit te ontwerpen, waarmee effectief met deze Europese banken kan worden omgegaan.

Figuur 1. Indeling van de top-30 van EU-banken op basis van kapitaal



Bron: Jaarverslagen van 2000 tot en met 2003 en eigen berekeningen

Nationale banken verrichten meer dan vijftig procent van de activiteiten in het binnenland. Internationale banken (meer dan vijftig procent van de activiteiten in het buitenland) zijn verdeeld in Europese banken met meer dan 25 procent van de activiteiten in de rest van Europa en wereldwijde banken met minder dan 25 procent van de activiteiten in de rest van Europa.

Samenwerken door toezichthouders

Toezicht vanuit het thuisland is het uitgangspunt voor financiële instellingen, die grensoverschrijdende diensten aanbieden of bijkantoren vestigen in andere EU-lidstaten. De toezichthouder in het thuisland heeft als geconsolideerd toezichthouder zicht op het reilen en zeilen van een financiële instelling als geheel.¹ Niettegenstaande dit thuislandbeginsel voor financieel toezicht ligt de verantwoordelijkheid voor het handhaven van financiële stabiliteit bij het gastland. Om het hoofd te bieden aan een financiële crisis, roept een rapport van het EFC (het Economisch en Financieel Comité is de opvolger van het Monetair Comité van de EU) op tot samenwerking tussen thuisland- en gastlandautoriteiten (EFC, 2001). De voorkeur gaat uit naar marktoplossingen, waarbij het palet uiteenloopt van een

¹ Volgens de boekhoudkundige techniek van consolidatie worden de cijfers van alle activa en passiva opgeteld in de balans van de financiële groep. Deze geconsolideerde cijfers zijn dan het aangrijpingspunt voor de geconsolideerd toezichthouder.

versnelde overname door een concurrerende bank tot een faillissement. In geval de sociale opbrengsten van een reddingsoperatie, zijnde het handhaven van financiële stabiliteit, de kosten overtreffen, is publieke interventie gerechtvaardigd. Bij het bevorderen van financiële stabiliteit gaat het niet alleen om het beschermen van de depositohouders: een adequaat depositogarantiestelsel kan de eerste klappen opvangen. Het gaat juist ook om het bestrijden van de economische gevolgen van een financiële crisis. Een financiële crisis, waarbij een substantieel deel van het bankwezen wegvalt, heeft tot gevolg dat het betalingsverkeer en de kredietfunctie haperen. Het (tijdelijk) niet functioneren van deze kernactiviteiten van het bankwezen kan aanzienlijke gevolgen voor de reële economie hebben.

In een model laat Freixas (2003) zien dat geïmproviseerde samenwerking, hetgeen feitelijk de bestaande situatie in de EU weergeeft, veelal leidt tot in sociaal opzicht inefficiënte oplossingen. Volgens Freixas wordt bij nationale regelingen voor financieel crisis management namelijk onvoldoende rekening gehouden met de grensoverschrijdende effecten van een eventueel faillissement van een financiële instelling. Eén en ander kan worden toegelicht met het volgende voorbeeld. Stel dat een faillissement dreigt voor een financiële instelling die actief is in twee landen: land A en land B. De totale kosten van een eventuele reddingsactie zijn 10, terwijl de sociale baten van een eventuele reddingsactie in land A 8 zijn en in land B 4. De totale sociale baten van een mogelijke redding van de instelling zijn dus groter dan de kosten. Toch zal er zonder effectieve samenwerking voor worden gekozen de instelling failliet te laten gaan. Dit komt doordat in beide landen alleen wordt gekeken naar de nationale sociale baten. Deze zijn afzonderlijk kleiner dan de totale kosten van een eventuele reddingsactie. Immers, voor land A geldt dat $8 < 10$ en voor land B geldt $4 < 10$. Daarnaast kunnen autoriteiten ook nog strategisch gedrag vertonen, waarbij vooral de gastlanden aan de verleiding bloot staan om niet bij te dragen aan de financiering van een eventuele reddingsoperatie georganiseerd door het thuisland (het zogenaamde *free rider*-gedrag). Al met al leidt dit ertoe dat reddingsoperaties minder vaak tot stand komen dan sociaal optimaal is.

Besmettingsgevaar

De Bandt en Hartmann (2002) hebben de kanalen voor besmettingsgevaar bij faillissement van financiële instellingen in kaart gebracht. Met de term besmettingsgevaar wordt bedoeld dat problemen bij een of enkele instellingen de rest van het financiële stelsel in gevaar kunnen brengen ('besmetten'). In de eerste plaats kan de schok van een bank overslaan naar andere banken of markten via uitstaande leningen bij elkaar (het zogenaamde domino-effect). Banken die geld hebben geleend aan de failliete bank kunnen zelf daardoor in moeilijkheden komen. Belangrijke kanalen zijn de interbancaire markt en het betalingsystemen waar banken grote bedragen bij elkaar hebben uitstaan. In de tweede plaats kan de schok via het informatiekanal overslaan. Depositohouders zijn niet goed geïnformeerd over de kwaliteit van hun bank (asymmetrische informatie). Als er geruchten zijn over problemen bij één bank, kan men al snel tot de conclusie komen dat andere soortgelijke banken mogelijk ook deze problemen ondervinden. Dit kan uitmonden in een klassieke *bank run*, waarbij depositohouders in de rij staan om hun geld bij de bank op te nemen.

Empirische analyse

De grensoverschrijdende activiteiten van een bank zijn een goede graadmeter om de grensoverschrijdende besmettingseffecten te meten. Eerdere studies kijken naar een bepaald aspect van grensoverschrijdend bankieren, zoals een recente studie van Berger et al. (2003) naar het internationale betalingsverkeer. Het nadeel van het gebruik van één indicator is dat dit eerder een vertekend beeld geeft door (schoksgewijze) veranderingen in dit ene aspect van de activiteiten. Daarnaast kan het probleem van ontbrekende data in het geval van één indicator de onderzoeker parten spelen. Slager (2004) stelt dan ook een Transnationality Index voor, die gebaseerd is op het gemiddelde van drie indicatoren:²

- activa: Deze indicator omvat leningen aan banken, bedrijven en personen alsmede beleggingen. *Off-balance-sheet* items, zoals derivaten, ontbreken in deze indicator.
- inkomsten: Deze indicator omvat rente-inkomsten alsmede andere inkomsten, zoals commissies, dividendinkomsten, inkomsten op financiële transacties en overige operationele inkomsten.
- werknemers: Deze indicator meet het gemiddelde aantal werknemers. Distributie van werknemers geeft niet noodzakelijkerwijs een goed beeld van grensoverschrijdende activiteiten door de opkomst van nieuwe distributiekkanalen zoals het internet. Banken zetten het internet echter tot op heden veelal nog in op een manier die complementair is aan het bijkantorennetwerk.

Onze empirische studie is gericht op het meten van aanzienlijke grensoverschrijdende activiteiten. Aan de hand van twee criteria definiëren we het begrip 'aanzienlijke grensoverschrijdende activiteiten' in de Europese context als volgt:

- 50% of meer van de activiteiten vindt plaats in het buitenland ($h \leq 0,5$), en
- 25% of meer van de activiteiten vindt plaats in andere EU-lidstaten ($e \geq 0,25$).

Het eerste criterium maakt een onderscheid tussen nationale en internationale banken. Alleen banken die meer dan de helft van hun activiteiten in het buitenland verrichten, worden als internationale banken aangemerkt. Het tweede criterium identificeert de Europese banken onder de internationale banken. Hiervoor moeten internationale banken minimaal een kwart van hun activiteiten in andere EU-lidstaten verrichten. Alleen als de grensoverschrijdende activiteiten binnen Europa groot genoeg zijn, zijn Europese regelingen om de stabiliteit te handhaven zinvol.

De empirische vraag is hoeveel Europese bankgroepen er volgens de bovengenoemde criteria zijn. Daarnaast is het ook interessant om te kijken of er een trend is waar te nemen. In Europa is er een groot scala aan banken van klein tot groot. Daar grotere banken eerder grensoverschrijdend opereren, beperken we onze analyse tot de top-30 van grootste banken in Europa. De top-30 is gekozen op basis van kapitaal (The Banker, 2002). Data zijn verzameld uit de jaarverslagen van banken en op geconsolideerde basis, dat wil zeggen van de

2 Er is geen perfecte indicator voor de mate van grensoverschrijdende activiteiten van banken, alhoewel de activa indicator het meest relevant is vanuit het perspectief van financiële stabiliteit. Het rekenkundig gemiddelde van de drie indicatoren is berekend voor de index. Als data voor slechts één of twee indicatoren beschikbaar zijn, zijn alleen deze indicatoren gebruikt voor de index.

bankgroep als geheel. Om de trend in kaart te brengen, zijn data voor een periode van vier jaar verzameld.

Resultaten

Tabel 1 presenteert de resultaten van onze empirische analyse. De dertig banken zijn in drie groepen ingedeeld. De eerste groep zijn de nationale banken waarvan de binnenlandse activiteiten minimaal vijftig procent van het totaal bedragen ($h \geq 0,5$). De tweede en derde groep vormen de internationale banken waarvan de binnenlandse activiteiten minder dan vijftig procent van het totaal bedragen ($h \leq 0,5$). Binnen de internationale banken is er een onderscheid tussen de groep Europese banken met meer dan 25% van de activiteiten in de rest van Europa ($e \geq 0,25$) en de groep wereldwijde banken met minder dan 25% in de rest van Europa ($e \leq 0,25$). Allereerst valt op dat de internationalisatie van het bankwezen toeneemt. Het aantal internationale banken (Europese en wereldwijde banken) neemt toe van elf in 2000 tot dertien in 2003. Verrassend is dat het aantal Europese banken stijgt van zes naar negen, terwijl het aantal wereldwijde banken afneemt van vijf naar vier binnen deze internationale groep. Zo stapt BNP Paribas over van de groep wereldwijde banken naar die van Europese banken door toename van zijn Europese activiteiten (van 21% naar 25% in de rapportageperiode).

Tabel 1. Internationale banken binnen de top-30 EU-banken

categorie	2000	2001	2002	2003
Europees	1. Deutsche Bank	1. Deutsche Bank	1. Deutsche Bank	1. Deutsche Bank
	2. ABN AMRO	2. HypoVereinsbank	2. BNP Paribas	2. BNP Paribas
	3. Fortis Groep	3. ABN AMRO	3. HypoVereinsbank	3. HypoVereinsbank
	4. Nordea Group	4. Fortis Groep	4. ABN AMRO	4. ABN AMRO
	5. Westdeutsche Landesbank	5. Nordea Group	5. Fortis Groep	5. Fortis Groep
	6. KBC Groep	6. Westdeutsche Landesbank	6. Nordea Group	6. Groupe Caisse d'Epargne
		7. KBC Groep	7. Westdeutsche Landesbank	7. Nordea Group
			8. KBC Groep	8. Westdeutsche Landesbank
				9. KBC Groep
wereldwijd	1. HSBC	1. HSBC	1. HSBC	1. HSBC
	2. BNP Paribas	2. BNP Paribas	2. Santander	2. Santander
	3. Santander	3. Santander	Central Hispano	Central Hispano
		Central Hispano	3. ING Groep	3. ING Groep
	4. ING Groep	4. ING Groep	4. BBVA	4. BBVA
	5. BBVA			

Bron: Jaarverslagen van 2000 tot en met 2003 en eigen berekeningen

Internationale banken (meer dan vijftig procent van de activiteiten in het buitenland) zijn verdeeld in Europese banken (meer dan 25 procent van de activiteiten in de rest van Europa) en wereldwijde banken (minder dan 25 procent van de activiteiten in de rest van Europa).

Om een idee te geven welke banken internationaal actief zijn, staan in tabel 2 de namen van de Europese en wereldwijde banken. ING verdient extra aandacht. De cijfers in de tabellen 1 en 2 gelden voor de ING Groep als geheel. Door de verzekeringsactiviteiten in de Verenigde Staten wordt de ING Groep als wereldwijde bank bestempeld. Nemen we alleen de cijfers van ING Bank, dan zou ING in de Europese bankengroep worden ingedeeld. Naast activiteiten in verschillende Europese landen, heeft ING Bank bijvoorbeeld een tweede thuismarkt in België na de overname van BBL in de jaren negentig.

Het is interessant om te kijken of een trend is waar te nemen in deze data. Met een simpele test kijken we of de stijging van het aantal Europese banken statistisch significant is.³ De test wijst uit dat de opwaartse trend significant is op het 5%-niveau ($p = 0,042$). Grensoverschrijdend bankieren (en daarmee grensoverschrijdende externaliteiten) is dus toegenomen in Europa. De creatie van nieuwe Europese banken door de overname van Abbey National (VK) door Santander (Spanje) in 2004 en de voorgenomen overname van HypoVereinsbank (Duitsland) door Unicredito (Italië) in 2005 past binnen deze trend.

Gevoeligheidsanalyse

We voeren een gevoeligheidsanalyse uit om te kijken of de resultaten gevoelig zijn voor de keuze van de criteria om Europese banken te identificeren. Daartoe verlagen we de criteria van banken met 'aanzienlijke grensoverschrijdende activiteiten' in de Europese context met 10% respectievelijk 20%. Een internationale bank is dan gedefinieerd als een bank die meer dan 45 procent respectievelijk 40 procent van haar activiteiten in het buitenland uitvoert ($h \leq 0,55$; $h \leq 0,6$). Een Europese bank is een internationale bank, die meer dan 22,5 procent respectievelijk 20 procent van zijn activiteiten in de rest van Europa uitvoert ($e \geq 22,5$; $e \geq 0,2$).

Tabel 2 geeft de resultaten van de gevoeligheidsanalyse. Het aantal banken dat als Europees kan worden bestempeld, is met een gering aantal uitgebreid. De gevoeligheidsanalyse suggereert dat de resultaten niet overdreven gevoelig zijn voor de keuze van de criteria. De opwaartse trend van het aantal Europese banken blijft zichtbaar.

Tabel 2. Gevoeligheidsanalyse ten aanzien van het aantal Europese banken

	versoepeling criteria met	2000	2001	2002	2003
aantal Europese banken	10%	7	9	10	11
	20%	7	11	10	13
toegevoegde banken	10%	Dexia	BNP Paribas ING Groep	ING Groep Dexia	ING Groep Dexia
	20%		Crédit Agricole		Société Générale Dresdner Bank

Bron: Jaarverslagen van 2000 tot en met 2003 en eigen berekeningen

De criteria voor Europese banken zijn versoepeld met tien procent (minder dan 55 procent van de activiteiten in het thuisland en meer dan 22,5 procent in de rest van Europa) en respectievelijk twintig procent (minder dan zestig procent van de activiteiten in het thuisland en meer dan twintig procent in de rest van Europa).

Conclusies

Alhoewel wij nog een thuislandoriëntatie aantreffen in onze dataset van de dertig grootste Europese banken, groeit het aantal Europese banken met significante grensoverschrijdende externaliteiten. Om adequaat om te gaan met deze banken, staan beleidsmakers voor de uitdaging om Europese regelingen voor financieel toezicht en stabiliteit te ontwerpen. Gezien de gestage trend is er geen noodzaak om op korte termijn al actie te ondernemen; wel is het een uitdaging om de scenario's voor

³ De test is $D = \sum_{i=1}^n (T_i - i)^2$, waarbij i het jaar aangeeft en T_i de rangorde van de score in jaar i (Lehmann, 1975).

de langere termijn in kaart te brengen.

In de literatuur zijn de eerste verkenningen al gemaakt (Vives, 2001; Schoenmaker, 2003). Er is een Europese verankering nodig om er voor te zorgen dat de grensoverschrijdende externaliteiten (inclusief de gevolgen voor depositohouders in andere landen) worden meegenomen. Daarnaast vragen financiële instellingen om toezicht dicht bij huis (in dit geval het hoofdkantoor) zonder overlappend toezicht door meerdere toezichthouders. Een Europees Stelsel van Financiële Toezichthouders naar analogie van het Europese Stelsel van Central Banken is één van de mogelijke oplossingen. De nationale toezichthouders zijn dan de *lead supervisor* voor het dagelijkse toezicht op de grote Europese banken in hun land, zoals de Nederlandsche Bank voor ABN AMRO en de Duitse toezichthouder voor Deutsche Bank. De nationale toezichthouders werken dan samen in het stelsel, met een klein centrum voor het nemen van beleidsbeslissingen.⁴ ■

Dirk Schoenmaker en Sander Oosterloo

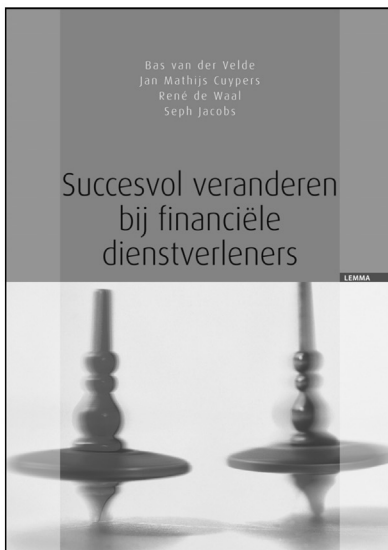
Literatuur

- Arnold, I. (2005) Enige kanttekeningen bij het 'Lead Supervisor'-model. *Fiducie*, 13, maart, 38-42.
- Berger, A., Q. Dai, S. Ongena & D. Smith (2003) To What Extent will the Banking Industry be Globalised? A Study of Bank Nationality and Reach in 20 European Nations. *Journal of Banking and Finance*, 27, 383-415.
- CPB (2003) *Four futures of Europe*. Den Haag.
- De Bandt, O. & P. Hartmann (2002) Systemic Risk: A Survey. In C. Goodhart & G. Illing (2002) *Financial Crisis, Contagion and the Lender of Last Resort*. London: Oxford University Press.

- EFC (2001) Report on Financial Crisis Management. *European Economy Economic Paper*, 156.
- Freixas, X. (2003) Crisis Management in Europe. In J. Kremers, D. Schoenmaker & P. Wierds, *Financial Supervision in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lehmann, E. (1975) *Nonparametrics: Statistical Methods Based on Ranks*. San Francisco: Holden Publisher Inc.
- Schoenmaker, D. (2003) Financial Supervision: from National to European? *Financial & Monetary Studies*, 22(1), Amsterdam: NIBE-SVV.
- Schoenmaker, D. & S. Oosterloo (2005) Financial Supervising in an Integrating Europe: Measuring Cross-Border Externalities. *International Finance*, 8, 1-27.
- Slager, A. (2004) *Banking Across Borders*. Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management.
- The Banker (2002) *Top 300 Europeans*. September, 135-146.
- Vives, X. (2001) Restructuring Financial Regulation in the European Monetary Union. *Journal of Financial Services Research*, 19, 57-82.

- 4 In lijn met het proportionaliteitsbeginsel pleiten we voor een klein besliscentrum op Europees niveau. Arnold (2005) bepleit juist een sterke rol voor het centrum om regulatory capture van nationale toezichthouders door hun grootbanken tegen te gaan. Regulatory capture staat voor het gevaar dat een toezichthouder al te afhankelijk wordt van de instelling waarop hij toezicht uitoefent.

AANBEVELINGEN BIJ GROOTSCHALIGE VERANDERINGEN



SUCCESVOL VERANDEREN BIJ FINANCIËLE DIENSTVERLENERS

B. van der Velde, J.M. Cuypers, R. de Waal, S. Jacobs
ISBN 90 5931 294 5
132 pagina's
€ 16,50
2004

Succesvol veranderen bij financiële dienstverleners gaat in op de weerbarstige praktijk van veranderaars in de financiële sector. Topmanagers uit deze wereld zijn geïnterviewd en bevrraagd op zaken als waarom was de verandering nodig en voor wie, wat moest er veranderen en hoe is het aangepakt? En natuurlijk: zijn de beoogde effecten bereikt, is de verandering geslaagd, wat ging er fout, wat ging er goed?

Voor meer informatie:

t 030 219 20 75 infodesk@lemma.nl
f 030 251 24 96 www.lemma.nl

Al onze uitgaven zijn verkrijgbaar via de boekhandel.