

Ontwikkelingen in het bedrijfs-economisch toezicht op banken

Deel 4

Drs. A.L. Touw

1 Inleiding

De bancaire sector is sterk in ontwikkeling. Nationaal zowel als internationaal is sprake van een voortgaand proces van schaalvergroting. Aangezien banken hun grote klanten volgen en deze grote klanten in toenemende mate de wereld als hun werkterrein zien, geldt dit ook voor banken. De totstandkoming van de Europese Monetaire Unie maakt van de thans relatief grote Nederlandse banken relatief minder grote spelers op Europees niveau. Vergeleken met hun positie op de guldenmarkt zullen deze banken immers een meer bescheiden positie op de euromarkt gaan innemen. De ontwikkeling van nieuwe financiële producten zoals derivaten leidt tot complexere systemen van risicobewaking. De ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie maakt het mogelijk deze risicoposities adequaat te beheersen. Ook stelt deze technologie de banken in staat tot de ontwikkeling van nieuwe producten zoals chipcards en betaalsystemen via internet.

Het toezicht op banken heeft van oudsher een tweeledige doelstelling, namelijk de bescherming

van crediteuren en, in ruimer verband, de beheersing van risico's die het gehele financiële systeem kunnen bedreigen. De vraag is hoe het toezicht op banken wordt beïnvloed door de ontwikkelingen waarmee de banken zelf worden geconfronteerd.

In dit artikel zal eerst kort worden stilgestaan bij de vraag waarom banken onder toezicht staan. Nadat de hoofdlijnen van het bedrijfseconomisch toezicht op banken zoals dat in Nederland wordt uitgeoefend zijn geschetst, wordt nader ingegaan op een aantal belangrijke ontwikkelingen in het bankwezen. Vervolgens wordt nagegaan welke consequenties deze ontwikkelingen hebben voor de wijze waarop het toezicht op banken wordt uitgeoefend.

2 Doelstellingen en uitgangspunten voor het bedrijfseconomisch toezicht op banken

De bankensector is in alle ontwikkelde economieën doorgaans de meest gereguleerde sector (zie Dale p. 53 e.v.). Hiervoor zijn een aantal redenen aan te voeren.

In de eerste plaats zijn banken geldscheppende instellingen en als zodanig relevant voor het monetaire beleid. Het is van belang te kunnen ingrijpen, indien bijvoorbeeld door te snelle kredietgroei de hoofddoelstelling van het monetaire beleid, prijsstabiliteit, in gevaar komt. Ook kan het faillissement van een bank, of van een reeks van banken, consequenties hebben voor de stabiliteit van het financiële systeem van een land.

Op de tweede plaats hebben banken een belangrijke functie in het verzorgen van het betalingsverkeer. Stagnatie in het veilige en betrouwbare verloop van het betalingsverkeer kan belangrijke repercussies hebben voor de reële economie.

Drs A.L. Touw RA (1947) behaalde in 1970 zijn doctoraal economie aan de Rijksuniversiteit Groningen (cum laude). In 1972 deed hij accountantsexamen aan dezelfde universiteit. Van 1969 tot 1972 was hij als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de vakgroep bedrijfseconomie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Daarna was hij achtereenvolgens werkzaam bij KPMG Klynveld Kraayenhof te Rotterdam, de Stichting Sociaal Fonds Bouwnijverheid in Amsterdam, en bij Paardekooper en Hoffman te Rotterdam en Den Haag. Vanaf 1983 is hij werkzaam bij de Nederlandsche Bank, sinds 1993 als onderdirecteur in de toezichtsector.

Op de derde plaats leidt de bemiddelingsfunctie van banken tussen geldgevers en geldnemers tot specifieke liquiditeitsrisico's en tot een relatief lage kapitalisatie. Anders gezegd 'de omzet van een bank' staat voor een groot deel op de balans. De zichtbare capital ratio van internationaal opererende banken beweegt zich thans tussen de 3% en 6%.

Deze omstandigheden leiden ertoe, dat banken alleen adequaat kunnen functioneren zolang er sprake is van een goede vertrouwensbasis. Zodra deze vertrouwensbasis wegvalt, zullen op korte termijn opvraagbare gelden worden opgenomen en ontstaan liquiditeitsproblemen. Indien deze liquiditeitsproblemen noodzaken tot versnelde afstoot van moeilijk verkoopbare activa kan dit verergeren tot een solvabiliteitscrisis.

Hierbij is een complicerende factor, dat de beoordeling van de gezondheidspositie van een bank zelfs voor de deskundigen, laat staan voor het breder publiek, geen eenvoudige zaak is. De veelheid van risico's waarmee banken kunnen worden geconfronteerd (debiteurenrisico, liquiditeitsrisico, rente mismatch, operationeel risico, marktrisico) zijn moeilijk te beoordelen op basis van uitsluitend gepubliceerde financiële gegevens.

Indien de individuele spaarder niet of slechts moeizaam zelf de conditie van banken kan bepalen en deze banken bovendien belangrijke publieke functies hebben, is er reden voor enige vorm van toezicht van overheidswege. Dit laat onverlet dat de primaire verantwoordelijkheid voor de individuele bank berust bij de leiding van die instelling.

Voor adequaat toezicht is het nodig dat de doelstellingen daarvan helder zijn. Voorts moet er een adequate wettelijke basis zijn voor het geven van voorschriften, het uitvoeren van controle en het opleggen van sancties.

Ter bevordering van het vertrouwen in individuele banken en in het financiële stelsel kunnen twee groepen van toezichtwetgeving worden onderscheiden (Dale p. 55):

- preventieve wetgeving gericht op het voorkomen van overmatige risico's door banken en derhalve gericht op het verkleinen van de kans op solvabiliteits- en liquiditeitsproblemen;
- protectiewetgeving gericht op het beperken van de schade bij het publiek mochten zich deconfitures voordoen.

Bescherming van crediteuren is in Nederland

geregeld in de 'collectieve garantieregeling'. In overeenstemming met de betreffende Europese richtlijn geeft deze regeling dekking voor alle crediteuren met uitzondering van grote financiële instellingen. De dekking bedraagt thans circa f 40.000,-.

3.1 *Bedrijfseconomisch toezicht in Nederland*

Ook in Nederland is het toezicht op banken gegroeid naar de eerder geschetste doelstellingen. De Nederlandsche Bank, opgericht in 1814, ontwikkelde zich vanaf de vorige eeuw tot een instelling waarop de handelsbanken in geval van behoefte aan liquiditeit konden terugvallen, een 'bankers bank'. Vanuit deze positie van krediet verschaffen aan banken is ook het toezicht in Nederland ontstaan. Aanvankelijk in het begin van de jaren dertig begonnen de handelsbanken op informele basis, hun bedrijfsgegevens te rapporteren aan De Nederlandsche Bank. Na de Tweede Wereldoorlog kreeg het banktoezicht een wettelijke basis door middel van de Bankwet van 1948 en de Wet Toezicht Kredietwezen van 1952 (zie Klompé en Van der Vossen 1990). Overigens werd reeds in 1927 in een memorandum van De Nederlandsche Bank gesteld, dat het faillissement van een bank niet alleen schade bij crediteuren kan veroorzaken, maar ook grote schade aan het functioneren van de economie mee kan brengen (De Swaan 1994, p. 325).

De ontwikkelingen sindsdien, met name ook de behoefte om toezichtregelgeving in internationaal verband te harmoniseren, hebben uiteindelijk geleid tot de huidige Wet Toezicht Kredietwezen 1992 (Wtk). In de Wtk is een drietal toezichtsaspecten nader geregeld, te weten het monetair toezicht, het zogenaamde structuurbeleid, alsmede het bedrijfseconomisch toezicht.

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden uit hoofde van het monetair toezicht blijven in het bestek van dit artikel verder buiten beschouwing. In het kader van het structuurbeleid zijn de Bank alsmede de Minister van Financiën betrokken bij de toetsing van onder meer fusies en deelnemingen van banken in andere ondernemingen, en de toetsing van deelnemingen in banken. De Minister bekijkt uitsluitend of fusies en deelnemingen niet in strijd komen met de algemene uitgangspunten van het mededingingsbeleid binnen de financiële sector. De Bank richt zich tevens op de vraag of

een overwogen fusie of deelneming strijdig is met gezond bankbeleid. Met het oog op het ontstaan van de Europese markt is sinds 1990 sprake van een liberalisering van het structuurbeleid ten aanzien van banken en verzekeraars. Vanaf 1990 zijn combinaties van banken en verzekeraars in beginsel toegestaan. De toetsing (ongewenste machtsconcentratie en gezond bankbeleid) door de Bank, de Verzekeringskamer en het Ministerie van Financiën is echter gehandhaafd.

Als gevolg van de invoering van de mededingingswet zal per 1 januari 1998 de Nederlandse Mededingings Autoriteit (NMA) als derde instantie deelnemingen van banken in andere ondernemingen dienen te toetsen.

Het bedrijfseconomisch toezicht, zoals vastgelegd in de Wtk, kent de volgende uitgangspunten:

- Het bankbedrijf kan alleen worden uitgeoefend, indien beschikt wordt over een vergunning. Deze vergunning wordt alleen verstrekt als aan een aantal minimumcondities is voldaan. De minimale kapitaalsomvang is thans circa NLG 11 miljoen, daarnaast dient het risicodragend vermogen van de instelling te voldoen aan solvabiliteits-eisen die zijn gebaseerd op de aard en omvang van de risico's in relatie tot het aansprakelijk vermogen.
- De instelling dient voorts te beschikken over een betrouwbare en deskundige leiding bestaande uit minimaal twee personen, alsmede over een minimum aantal leden van de Raad van Commissarissen van drie personen.
- De administratieve organisatie met inbegrip van de financiële administratie en de interne controle dienen adequaat te zijn in het licht van de werkzaamheden.
- De formele en de feitelijke zeggenschapsstructuur van een eventuele groep waartoe een bank behoort dient transparant te zijn.

Indien tekenen worden waargenomen, die een gevaar kunnen opleveren voor de solvabiliteit of liquiditeit dan wel richtlijnen niet worden nageleefd, kunnen maatregelen worden getroffen. Deze variëren van het vestigen van de aandacht op deze ontwikkelingen, via het geven van een aanwijzing tot onder curatele stelling en tot intrekking van de vergunning (artikel 28 Wtk).

De regelgeving op gebied van banktoezicht is sterk beïnvloed door richtlijnen van de Europese

Unie. Een belangrijke mijlpaal daarbij was de Tweede Coördinatie Richtlijn Bankrecht van december 1989. Op basis van deze richtlijn zijn de toezichtstelsels in de EU-lidstaten gelijkwaardig, zodat vanaf dat moment binnen de Europese Unie kan worden volstaan met één bankvergunning (Klompé 1990, De Leeuw 1992, Van der Vossen 1991).

3.2 Bedrijfseconomische richtlijnen

Het toezicht is erop gericht de risico's die zijn verbonden aan het bankbedrijf in kaart te brengen en zo nodig maatregelen te treffen. Voorts is het van belang dat voldoende buffers aanwezig zijn om risico's te kunnen opvangen. Om te bewerkstelligen dat banken tegenover de risico's die zij lopen adequate buffers aanhouden, zijn richtlijnen opgesteld voor de solvabiliteit en de liquiditeit (artikel 20 en artikel 21 Wtk). Bij de solvabiliteitsrichtlijnen wordt een verband gelegd tussen risico's verbonden aan het bankbedrijf en de omvang van het risicodragend vermogen. De verhouding tussen dit risicodragend vermogen en de risico's van de activiteiten wordt uitgedrukt in de zogenoemde solvabiliteitsratio. Voor banken bedraagt deze ratio minimaal 8%. Tot het risicodragend vermogen worden gerekend het geplaatste aandelenkapitaal, gepubliceerde reserves, herwaarderingsreserves en achtergestelde leningen (voor een deel). De uitstaande activa worden, afhankelijk van het risico, gewogen met een factor variërend van 0%-100%. Ook activiteiten die niet in de balans zijn opgenomen (garanties, derivaten etc), worden op deze wijze in de weging betrokken.

De liquiditeitsrichtlijnen zijn erop gericht, dat een bank tegenover de onderscheiden categorieën van verplichtingen een zodanig samengesteld pakket activa aanhoudt, dat in normale omstandigheden aan de verplichtingen kan worden voldaan.

Teneinde spreiding van risico's te bevorderen is bepaald dat banken niet meer dan 25% van hun (toetsings)vermogen mogen hebben uitstaan bij één debiteur of groep van debiteuren. Dit is de zogenoemde grote-postenregeling.

De solvabiliteits- en liquiditeitsrichtlijnen alsmede de grote-postenregeling begrenzen dus de risicoposities van kredietinstellingen op ieder moment. Van belang is echter niet alleen de vraag

of de actuele posities in lijn zijn met de voorschriften. Even belangrijk is de vraag of de bank zich zodanig heeft georganiseerd, dat via een beheerst proces ook de toekomstige risico's kunnen worden gestuurd. Daartoe zijn richtlijnen geformuleerd (artikel 22 Wtk) inzake administratieve organisatie en interne controle, derivatenbeheer en beveiliging van geautomatiseerde gegevensverwerking.

Met name voor de solvabiliteitstoetsing is het van belang dat de risico's volledig in aanmerking worden genomen, waar zij zich ook binnen het concern mogen bevinden. Dit laatste betekent, dat voor de toetsing binnenlandse en buitenlandse deelnemingen moeten worden geconsolideerd.

Het banktoezicht is niet een substituut voor gezond bankbeleid. De toezichtregels hebben deels het karakter van minimumeisen en deels van aanbevelingen. De leiding van een bank is vrij om een voorzichtiger beleid te voeren dan vanuit het toezicht is voorgeschreven. Voorts zijn niet alle risico's exact in regels te vatten. Voor deze risico's dient de bank zelf een adequate koers uit te zetten.

4 De praktijk van het toezicht op banken

Kernpunt voor de toezichthouder is dat van de instellingen een goed beeld wordt verkregen van de financiële gezondheid, van de gevolgde strategie, het gevoerde beleid, de structuur van de organisatie en de uitkomsten van het beleid.

Hiervoor is een aantal instrumenten beschikbaar, zoals de verplichte maandelijkse rapportages, periodieke gesprekken met de leiding, informatie van de externe accountant en eigen onderzoeken.

Maandelijks dienen de banken een uitgebreide hoeveelheid gegevens te rapporteren. Deze rapportage omvat naast een gedetailleerde balans, ook toetsingsstaten voor de solvabiliteit en de liquiditeit. Voorts worden gegevens gerapporteerd omtrent de off-balance posities. Teneinde deze gegevens op juiste waarde te kunnen schatten vindt frequent overleg plaats met de rapporterende instelling.

Jaarlijks wordt ten minste een van de verplichte rapportages gecertificeerd door de externe accountant. De externe accountant is verplicht melding te maken aan de toezichthouder indien hij voorziet dat geen goedkeurende verklaring bij de te publiceren jaarrekening kan worden gegeven en

indien hij kennis krijgt van overige informatie die redelijkerwijze nodig is voor de uitoefening van het toezicht. De management letter van de externe accountant, en diens bevindingen uit hoofde van de jaarrekeningcontrole vormen onderwerp van een jaarlijks gesprek met de toezichthouder. Deze informatie van de externe accountant, met name ook in de vorm van de 'management letter', is een belangrijk hulpmiddel voor de toezichthouder om zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van de administratieve organisatie van de bank. Daarnaast vormt de toezichthouder zich ook zelf regelmatig een oordeel over onder meer het gevoerde beleid, de organisatie en de aard en omvang van de risicoposities en de kwaliteit van het risicobeheer. Deze onderzoeken hebben tot doel vast te stellen of een bank of een onderdeel daarvan haar activiteiten adequaat heeft georganiseerd en via de geëigende systemen zodanig beheerst, dat vermijdbare risico's tot een minimum worden beperkt. De bevindingen uit deze onderzoeken worden teruggerapporteerd aan de bank. Daarbij worden, indien nodig, afspraken gemaakt over noodzakelijke aanpassingen van systemen of procedures voorzover deze niet aan de eisen voldoen.

Voorts vinden periodiek beleidsgesprekken plaats met de hoogste leiding van de bank. Tijdens deze gesprekken komen onderwerpen als een systematische verkenning van de ontwikkelingen bij de bank, de omgeving waarin deze opereert, de voorgenomen strategie en eventuele knelpunten in organisatie en risicobeheer aan de orde. Deze gesprekken worden vastgelegd in een brief aan de leiding met afschrift aan de Raad van Commissarissen.

Bij de uitvoering van het toezicht wordt dus zoveel mogelijk aangesloten bij de kwaliteit van de organisatie van de bank zelf en bij de interne en externe controles die reeds worden uitgevoerd. Het toezicht heeft als het ware de kenmerken van een doorlopende bedrijfsdiagnose gebaseerd op een analyse van de meest relevante risico's. Ten behoeve van deze risicoanalyse zijn doorgaans rating-systemen beschikbaar met behulp waarvan de aard en omvang van de risico's in kaart kunnen worden gebracht. Zo zijn systemen beschikbaar gebaseerd op uitsluitend kwantitatieve analyse, alsmede systemen waarin ook meer kwalitatieve gegevens (zoals kwaliteit van het management en organisatie) zijn verwerkt (zie Bank of England 1997 en Cole cs 1995).

5 Ontwikkelingen in het bankwezen en de gevolgen voor het toezicht

5.1 Algemeen

De markten waarop de banken opereren en daarmee dus ook de banken zelf, vertonen een grote dynamiek. De veranderingen in de financiële wereld laten ook de toezichthouder niet ongemoeid. Het is van belang om regelmatig te evalueren of de instrumenten van de toezichthouder en de gebruikte methoden en technieken in de uitvoering, in het licht van de snelle ontwikkelingen bij de banken, nog altijd effectief zijn. In grote lijnen kan een aantal ontwikkelingen worden geschetst die van betekenis zijn voor banken en het toezicht daarop.

efficiency te verhogen en bij te blijven bij het verbreden van het productaanbod onder gelijktijdige handhaving van een adequaat risicomanagement. De vooruitgang in techniek en informatietechnologie bieden de banken mogelijkheden tot computerondersteund risicomanagement en tot risicospreiding via derivaten. Deze nieuwe producten kunnen echter ook leiden tot enorme verliezen die de positie van andere banken kunnen aantasten. Met name de problematiek rond de ondergang van Barings is een goed voorbeeld van te complexe producten in een omgeving zonder daarop aangepaste controle (Koolhof 1996).

Toezichthouders staan derhalve onder grote druk om qua kennis en technologie bij te blijven en dienen zich voortdurend af te vragen of hun

Ontwikkelingen

- internationalisering en globalisering
- concentratie en schaalvergroting
- groeiende handelsactiviteiten/complexen producten
- branchevervaging en conglomeraatvorming
- informatietechnologie

Toezichtaspecten

- harmonisatie internationale spelregels
- samenwerking tussen toezichthouders
- toeneming systeemrisico's
- grotere complexiteit bankorganisaties
- aanpassing solvabiliteitsregels
- aanscherping risicobeheersing
- toezichtarbitrage
- samenwerking toezichthouders op banken, verzekeraars en effecteninstellingen
- complexe betaalsystemen en nieuwe betaalproducten
- regelgeving voor 'elektronisch geld'

Alvorens dieper op deze ontwikkelingen in te gaan is het nuttig om de onderlinge samenhang kort te schetsen (zie Basle Committee report nr 10 p. 2 e.v.). Schaalvergroting en voortgaande concentratie in het bankwezen zijn processen die zich gaandeweg in alle ontwikkelde economieën voordoen. Het concentratieproces in de bankensector dat in Nederland in de jaren tachtig werd gestart tekent zich nu ook af in de Verenigde Staten, Japan, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland.

Nieuwe technologie, financiële innovatie, deregulering en vervagende landsgrenzen leiden tot meer efficiënte en meer competitieve financiële markten.

Voor de afnemers van bankproducten betekent dit een breder aanbod van diensten tegen lagere prijzen. De banken zelf staan daarbij onder voortdurende druk hun kosten te reduceren, de

instrumenten wel zijn toegesneden op deze ontwikkelingen. Dat geldt te meer daar het verwachtingsniveau van het publiek over hun functioneren onveranderd hoog blijft.

5.2 Internationalisering en globalisering

Het Nederlandse bancaire bedrijf is van oudsher sterk internationaal gericht geweest en heeft de internationale handelsstromen gevolgd. Met name de laatste decennia heeft een toenemend aantal banken uit vele landen grote internationale netwerken opgebouwd bestaande uit bijkantoren en dochterondernemingen.

Toen de banken de landsgrenzen overgingen en uitgroeiden tot 'internationals' ontmoetten de toezichthouders gaandeweg problemen. Immers hun toezichtbevoegdheden zijn doorgaans gebaseerd op nationale wetgeving en hun bevoegdhe-

den gaan feitelijk niet verder dan tot aan de landsgrenzen. Crisissituaties met een internationale dimensie zijn vaak de aanleiding geweest om te komen tot een verdere coördinatie tussen toezicht-houders. Met name de problemen van het bankiershuis Herstatt in 1974 hebben geleid tot initiatieven voor internationaal overleg en coördinatie. In reactie op de Herstattcrisis besloten de gouverneurs van de centrale banken uit de G10-landen tot oprichting van het Bazelse Comité voor het banktoezicht. Dit comité heeft sindsdien een indrukwekkend aantal initiatieven genomen. Doelstellingen van het comité zijn de zorg voor gelijke regels voor alle banken (level playing field), alsmede zodanige coördinatie tussen toezichthouders dat geen enkele internationaal opererende instelling door de toezichtmazen kan glippen. Zo zijn afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen toezichthouders die betrokken zijn bij een enkel concern, inhoudende dat de 'moederautoriteit' primair de zorg heeft voor de solvabiliteit van het totale concern met inbegrip van de buitenlandse branches en de gasttoezichthouder voor de (lokale) liquiditeit. Voorts is afgesproken dat het banktoezicht op geconsolideerde basis zal plaatsvinden. Deze regels zijn na de BCCI deconfiture in 1991 verder uitgewerkt tot zogenaamde 'minimumstandaards' (Van Dorssen, 1992). Deze standaards houden onder meer in dat alle internationaal opererende banken ook onder geconsolideerd toezicht moeten staan.

In 1988 bereikte het Bazels Comité overeenstemming over de wijze waarop de solvabiliteit bij internationale banken moet worden berekend en over de minimale solvabiliteitsnorm. Dit houdt in dat de banken voor hun naar risicograad gewogen activa een minimumpercentage (8%) aan vermogen moeten aanhouden.

Door de groei van de handelsactiviteiten (valuta, effecten) van banken is ook sprake van een toegenomen marktrisico, dat wil zeggen de kans dat de waarde van beleggingen snel verandert door rente- of koersbewegingen. In een aanvulling op het kapitaalakkoord van 1988 is vastgelegd dat internationaal opererende banken een zekere verplichte hoeveelheid eigen vermogen moeten aanhouden naar rato van het aangegane marktrisico.

Recentelijk heeft het Bazels Comité in nauwe samenwerking met toezichthouders uit niet-G10-landen een stelsel richtlijnen gepubliceerd, waar-

aan effectief toezicht moet voldoen, de zogenaamde 'core principles for effective banking supervision' (Basle Committee, 1997). De richtlijnen reiken van minimumwetgeving tot methoden voor toezicht en inspecties. Met deze richtlijnen wordt niet alleen een verdere harmonisatie van het banktoezicht in de grote industrielanden beoogd. Belangrijk is dat met deze richtlijnen ook een kwaliteitsimpuls kan worden gegeven aan het toezicht in opkomende economieën (ontwikkelingslanden, Oost-Europese landen).

Het werk van het Bazels Comité heeft ertoe geleid, dat dit orgaan wordt beschouwd als het instituut van waaruit richtlijnen voor banktoezicht worden vervaardigd. De uitwerking van deze richtlijnen in wetgeving en de toepassing van deze regels in de uitvoeringspraktijk blijft evenwel de bevoegdheid van de afzonderlijke landen. In de opkomende economieën hebben ook het IMF en de Wereldbank een rol bij het vaststellen of aan deze richtlijnen is voldaan.

5.3 Concentratie en schaalvergroting

Reeds een aantal jaren is in Nederland sprake van een voortgaande concentratie in de bankensector. Gaandeweg zijn de kleine zelfstandige spaarbanken overgegaan in grotere eenheden (VSB, SNS). De handelsbanken hebben zich via een aantal fusieslagen (NMB/Postbank, ABN/Amro) en door verdergaande internationale expansie ontwikkeld tot omvangrijke organisaties. Het gezamenlijke marktaandeel in Nederland van de drie grootbanken (ABN AMRO/ING/Rabo) varieert voor diverse productmarktcombinaties van 48% voor hypotheekproducten tot 79% voor spaarproducten van particulieren.

De voornaamste reden waarom deze voor Nederland grote concentraties zijn toegestaan door de toezichthouders is de toenemende internationalisering. Voor de afzonderlijke banken was het zelfstandig verder opbouwen van een internationaal bedrijf een te kostbare zaak. Voorts leidt de Europese eenwording en met name de Europese Monetaire Unie tot een zeer grote bancaire markt. Alleen door bundeling konden de Nederlandse banken uitgroeien tot eenheden die mondiaal kunnen concurreren. De groeiomogelijkheden in de Nederlandse markt lijken nu beperkt tot de groei van de economie in zijn totaal. Teneinde zich ook in de toekomstige euromarkt te kunnen handhaven

zijn deze banken derhalve aangewezen op expansie buiten Nederland en zelfs buiten Europa. Voor het toezicht heeft deze schaalvergroting positieve en negatieve gevolgen. Positief is dat met de grotere schaal waarin wordt geopereerd ook de middelen voor een adequate beleidsvoering, beheersing en interne controle kunnen toenemen. Voor het toezicht leidt deze schaalvergroting tot toenemende aandacht voor kwalitatieve eisen aan de bedrijfsvoering van banken, zo zijn recentelijk in internationaal verband kwaliteitscriteria gepubliceerd voor interne controlesystemen (EMI, Banking Supervisory Sub-Committee, 1997).

Daartegenover staat de ontwikkeling om het risicomanagement met behulp van geavanceerde computermodellen steeds verder te concentreren bij het hoofdkantoor of in slechts enkele centra. Dat heeft tot gevolg dat waar in het verleden toezichthouders in financiële centra als New York, Londen etc zich zelfstandig een oordeel konden vormen over de activiteiten van daar gevestigde branches van ABN AMRO, ING, Citibank, Deutsche Bank etc dit nu in afnemende mate mogelijk is. Zelfstandig toezicht op buitenlandse branches van grote internationaal opererende banken wordt voortdurend moeilijker.

De schaalvergroting en concentratietendens hebben een drietal belangrijke consequenties:

- 1 Samenwerking ook op operationeel niveau tussen nationale toezichthouders wordt steeds belangrijker.
- 2 Gezien de grote omvang van de internationaal opererende banken en hun groeiende onderlinge verwevenheid worden de risico's van bedreigingen voor het financiële systeem ook groter.
- 3 Grotere complexiteit van de organisaties.

De eerste twee aspecten krijgen in het internationale overleg thans toenemende aandacht. Zo hebben de regeringsleiders van de G-7 bij hun conferentie in Lyon (juni 1996), opgeroepen tot verhoogde aandacht voor de gezondheid en stabiliteit van het internationale banksysteem.

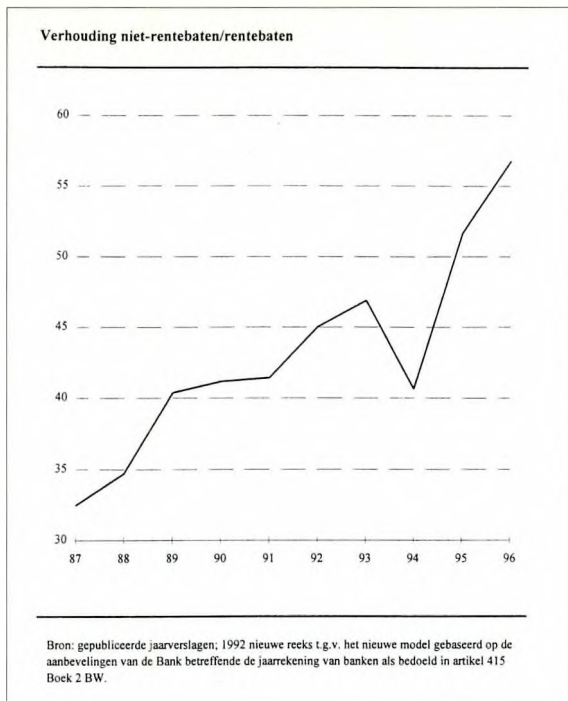
In dit kader wordt een systeemcrisis beschreven als 'the risk of a sudden, unanticipated event that would damage the financial system to such an extent that economic activity in the wider economy would suffer. To qualify as systemic, shocks must be large enough to threaten the financial system, not just some small part of it. They may originate inside or outside the financial sector and may include the sudden failure of a major partici-

pant in the financial system'. De internationale aandacht voor deze systeemrisico's is groeiende, zowel van het Europees Monetair Instituut (de voorloper van de Europese Centrale Bank), het IMF (IMF 1997) en van studiegroepen van grote banken (Group of Thirty 1997).

De groei van de grote internationaal opererende banken gaat gepaard met toenemend complexe organisatiestructuren. Tot voor enkele jaren waren deze banken overwegend regionaal georganiseerd, waarbij de verantwoordelijkheid voor het op de markt brengen van diverse financiële producten grotendeels bij de lokale centra lag. Met het groter worden van de organisaties en de globalisering van de financiële markten wordt in toenemende mate behoefte gevoeld aan centrale coördinatie van de product/marktcombinaties waarop wordt geopereerd. Dit leidt in de praktijk tot soms complexe matrixstructuren. De vraag waar in de organisatie dan verantwoordelijkheden zijn gelegd en hoe deze verantwoordelijkheden via interne informatie en controlesystemen inhoud krijgen vergt meer en meer analyse, ook van de toezichthouders. Van groot belang daarbij is dat de beheersingsaspecten van de bedrijfsvoering ook aandacht krijgen van de interne controleorganen van de banken. Indien kan worden vastgesteld dat deze controleorganen met regelmaat zelfstandig diagnoses vervaardigen van de afzonderlijke bedrijfsonderdelen is dit een waardevolle bijdrage ten behoeve van de toezichthouder (Kalff 1996; Touw 1996). Ook de groeiende bewustwording dat een grote organisatie naar buiten toe verantwoording zou kunnen afleggen over de kwaliteit van haar beheersorganisatie, en de betrokkenheid van externe accountants daarbij (aspecten van de zogenaamde Corporate Governance-discussie) zijn positieve ontwikkelingen (Den Boer en Van Zutphen 1995, p. 117 e.v.).

5.4 Groeiende handelsactiviteiten/complex producten

Parallel aan de groeiende internationalisering van het bancaire bedrijf valt ook een ontwikkeling waar te nemen, dat banken steeds grootschaliger zelf als tegenpartij bij handelstransacties fungeren. Dit gebeurt niet alleen in het klassieke valutabedrijf, maar ook in de aandelen- en obligatiehandel. De afhankelijkheid van deze handelsgerichte activiteiten neemt, ook voor Nederlandse banken, zichtbaar toe zoals uit onderstaande grafiek blijkt.



De consequenties van deze ontwikkelingen voor toezichthouders zijn tweeledig. In de eerste plaats dienen de marktrisico's die hieraan verbonden zijn ook te leiden tot grotere solvabiliteitsbuffers.

In een aanvulling op het kapitaalakkoord van 1988 is vastgelegd dat internationaal opererende banken een zekere verplichte hoeveelheid vermogen moeten aanhouden naar rato van het aangegane marktrisico.

Bijzonder daarbij is dat voor de berekening van deze marktrisico's gebruik kan worden gemaakt van risicomangementmodellen. Banken die voor hun risicomangement gebruik maken van interne computermodellen, zullen van hun toezichthouder toestemming kunnen krijgen deze modellen ook te gebruiken voor de berekening van de solvabiliteitslast (Huijser, Van 't Spijker, 1996).

Hiermee is een belangrijke stap gezet in het toezicht. Immers onder bepaalde omstandigheden is de toezichthouder bereid om solvabiliteits-eisen te laten berekenen met behulp van de eigen modellen van de instellingen en niet meer op basis van voorgeschreven berekeningswijzen. Deze meer marktconforme wijze van toezichthouden heeft het voordeel dat beter wordt aangesloten bij de beheerssystemen van de banken zelf en op meer flexibele wijze rekening wordt gehouden met de risicokenmerken van nieuwe financiële producten.

Belangrijk is voorts dat de grote risicoposities adequaat worden beheerst door de instellingen zelf. Met name is van belang te signaleren dat in toenemende mate de grote internationale banken de klok rond handelen in valuta's en effecten, waarbij gaandeweg de posities worden gemanaged in achtereenvolgende tijdzones. Voor de toezichthouder brengt dit met zich mee dat steeds complexer wordende beheerssystemen moeten kunnen worden beoordeeld waarvoor specialisten op deze terreinen nodig zijn (De Swaan 1996). Ook vanuit het Bazels Comité worden eisen gesteld aan het risicomangement terzake. Zo is onlangs een document gepubliceerd omtrent de in acht te nemen principes voor het beheersen van het renterisico (Basle Committee, september 1997).

5.5 Branchevervaging en conglomeratvorming

Tot 1990 waren fusies tussen banken en verzekeraars uit hoofde van het zogenaamde structuurbeleid verboden (zie De Leeuw 1996 p. 57 e.v.). Zorg voor ongewenste machtsconcentratie en zorg voor onduidelijke machtsverhoudingen bij fusies tussen banken en verzekeraars waren de voornaamste gronden. Het loslaten van het structuurbeleid werd met name ingegeven door de vorming van de interne Europese markt en de coördinatierichtlijnen voor banken en verzekeraars. Vanaf 1990 is het mogelijk dat banken en verzekeraars deel uitmaken van eenzelfde concern. Een juridische fusie is echter nog steeds verboden. Dit laatste werd mede ingegeven door de verschillen in toezicht op verzekeraars en banken. Vrij snel na deze liberalisatie is een aantal grote conglomeraten ontstaan zoals Nationale Nederlanden/NMB (thans ING Groep), AMEV/VSB (thans Fortis), SNS/Reaal Groep. Voorts hebben banken belangrijke verzekeringsdochteren verkregen of opgericht (Rabo, ABN AMRO).

Er zijn veel redenen voor financiële instellingen om te streven naar diversificatie van financiële producten (Oosenbrug 1997, p. 222). De voornaamste zijn echter wel het streven naar schaalvergroting en het feit dat de consument steeds minder verschillen ziet tussen spaar-, beleggings- en verzekeringsproducten. Beschikbaarheid van distributiekraft om verschillende producten massaal in de markt te zetten is dan ook een belangrijke drijfveer geweest.

De effectenbemiddelingsactiviteiten zijn, in tegenstelling tot Nederland, in veel landen (VS, Japan) tot nu toe stringent gescheiden van de bancaire activiteiten. In Nederland en de rest van de EU zijn deze activiteiten al lang toegestaan voor banken.

De vorming van conglomeraten waarin verzekerings-, bank- en effectenactiviteiten zijn ondergebracht geven aanleiding tot een veelheid van toezichtvragen en noodzaken tot nauwe coördinatie tussen toezichthouders. Het verzekeringstoezicht en het bankentoezicht kennen vele verschillen die deels voortvloeien uit de specifieke karakteristiek van de banken en de verzekeraars (De Leeuw 1996, p. 77 e.v.). Zo wordt bij verzekeraars de verplichte solvabiliteitsmarge berekend op basis van verzekerd kapitaal, premie-inkomsten en geleden schade (de passiefkant van de balans). Aan de uitzettingen van de verzekeraar zijn geen solvabiliteitseisen gekoppeld. Bij banken echter is de vereiste solvabiliteit uitsluitend gerelateerd aan de risicograad van de uitzettingen en buiten balansrisico's. Deze verschillen bieden derhalve mogelijkheden tot arbitrage tussen toezichtregimes. Voorts is binnen het bancaire toezicht de consolidatie van dochters en bijkantoren het uitgangspunt. Verzekeraars daarentegen worden doorgaans op solo, niet-geconsolideerde, basis beoordeeld. Redenen voor bancaire toezichthouders om consolidatie te eisen is de zorg voor het zogenaamde 'besmettingsgevaar'. Een bank kan een dochter niet laten vallen omdat daarmee het vertrouwen van het publiek in de moeder in het geding kan komen. Aangezien bancaire klanten bij gebrek aan vertrouwen hun saldi zullen opnemen kan dit leiden tot een liquiditeitscrisis. Bij verzekeraars is dit gevaar tot nu toe minder manifest, immers (levens)verzekeringen zijn doorgaans langlopend en voortijdige beëindiging is een kostbare zaak voor de cliënt.

Kernvraag is ook of, indien onder een holding zowel verzekerings- als bancaire activiteiten zijn ondergebracht, een vorm van rechtstreeks toezicht op die holding nodig is of niet. De thans door de toezichthouders in Nederland gekozen oplossing is de zogenaamde 'solo-plus benadering'. Daarbij wordt het individuele toezicht op de verzekeraar en de bank naar de holding toe uitgebreid met een zekere beoordeling van de groepsstructuur en de kapitalisatie. De holding zelf staat echter niet onder toezicht. Afspraken daartoe zijn vastgelegd

in een tussen de Verzekeringkamer en DNB gesloten protocol. In feite gaat dit protocol uit van de veronderstelling dat de holding van een conglomeraat slechts een lichte invulling heeft. In de praktijk echter valt waar te nemen dat de grote conglomeraten bestuurlijk en organisatorisch sterk integreren waardoor de wederzijdse afhankelijkheid en daarmee het risico van besmetting (doorgeven van problemen) wordt vergroot. Er zal derhalve toenemend behoefte gaan ontstaan om via enige vorm van toezicht ook rechtstreeks greep te krijgen op de holdings boven conglomeraten.

Ook internationaal heeft de problematiek van de financiële conglomeraten aandacht gekregen. Zo is in 1993 op initiatief van het Bazels Comité een werkgroep opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van toezichthouders op banken, verzekeraars en effectendiensten. Deze Tripartiete Groep had tot doel een inventarisatie te maken van de toezichtproblemen op conglomeraten. In 1995 is deze groep omgezet in het zogenaamde Joint Forum dat als doelstelling heeft het formuleren van aanbevelingen voor het toezicht op conglomeraten.

De noodzaak om een betere coördinatie tussen toezichthouders op banken, verzekeraars, beleggingsinstellingen en effectenhuizen te realiseren heeft in diverse landen, en laatstelijk in Engeland, geleid tot een majeure wijziging in de toezichtstructuur. In mei 1997 maakte de Engelse regering bekend, dat het prudentiële toezicht zal worden ondergebracht in één enkele grote organisatie. Dit betekent dat het bankentoezicht bij de Bank of England zal worden weggehaald.

Alhoewel de vorming van een 'supertoezichthouder' ongetwijfeld tot betere coördinatie en afstemming kan leiden wordt gelijktijdig wel een ander probleem gecreëerd. Immers, zoals eerder opgemerkt wordt de zorg voor zogenaamde systeemrisico's belangrijker nu de spelers in het internationale financiële stelsel groter worden. Juist deze zorg van stabiliteit in het financiële stelsel is bij uitstek een taak voor een centrale bank. Deze taak kan beter worden uitgeoefend indien het bedrijfseconomisch toezicht ook bij de centrale bank is ondergebracht (De Swaan, 1994). Beide vraagstukken, betere coördinatie tussen toezichthouders en de zorg van centrale banken voor handhaving van de stabiliteit van het financiële stelsel zullen de komende jaren veel aandacht vragen.

5.6 Informatietechnologie

De snelle ontwikkeling van de informatietechnologie is van grote invloed op banken. Een aantal richtingen kan daarbij worden onderscheiden:

- 1 toepassing van informatica ter ondersteuning van de risicobeheersing;
- 2 de mogelijkheid om on-line en real-time klanten te kunnen bedienen (home banking);
- 3 ontwikkeling van nieuwe producten zoals electronic money (chipcards, internet 'geld').

De eerste twee groepen informatietoepassingen betekenen in feite een verbreding en verbetering van de bestaande infrastructuren binnen banken en tussen banken en hun cliënten. Voor de toezichthouders zijn deze ontwikkelingen van belang voorzover het veilige en betrouwbare functioneren ervan in geding kan zijn.

De ontwikkelingen op het gebied van 'elektronisch' geld hebben grote beleidsmatige gevolgen. Geïnitieerd door de regeringsleiders van de G7 (Topconferentie Lyon, communiqué 28 juni 1996) is een werkgroep gestart (bestaande uit vertegenwoordigers van Ministeries van Financiën, Centrale banken, IMF), de 'Group of Ten', met een brede taakopdracht. Primaire doelstelling was het in kaart brengen van de gevolgen van elektronisch geld voor de consumentenbescherming, de rechtshandhaving en het toezicht op banken. In een recent rapport (Group of Ten, april 1997, p. 18 e.v.) worden inzake de toezichtimplicaties van elektronisch geld de volgende conclusies getrokken:

- toegenomen frauderisico's voor uitgevende instellingen;
- onduidelijkheid bestaat in een aantal landen of elektronisch geld ook door niet-banken mag worden uitgegeven;
- gezien de thans nog kleine schaal waarop 'Electronic Money' wordt toegepast, wordt thans niet gevreesd voor omvangrijke (systeem)risico's. Op langere termijn, bij grootschalige toepassing, moet hier mogelijk anders tegenaan worden gekeken.

Voorzover elektronisch geld alleen door banken kan worden uitgegeven (zoals het overheersende standpunt thans in Nederland is) vallen deze constructies onder de gangbare toezichtwetgeving. Dit betekent dat de risicobe-

oordeling rond de uitgifte van elektronisch geld, evenals de uitgifte van andersoortige nieuwe producten, in beginsel valt onder de richtlijnen uit hoofde van administratieve organisatie. Het is echter niet onwaarschijnlijk dat deze richtlijnen aanpassing behoeven ten aanzien van deze nieuwe producten. Opgemerkt moet worden dat de Europese Commissie thans de vraag onderzoekt of op Europees niveau regelgeving nodig is voor uitgevers van 'Electronic Money'. Dit is met name van belang voor de landen die de uitgifte van elektronisch geld niet beschouwen als een bancaire activiteit.

6 Samenvatting en conclusies

De internationalisering van het bankbedrijf heeft geleid tot harmonisatie van regelgeving en coördinatie van grensoverschrijdend toezicht. Het Bazels Comité van toezichthouders is bij uitstek het internationale orgaan waar regels voor banken worden vastgesteld. Met de recente introductie van 'core principles for effective banking supervision' is een standaard geformuleerd waaraan nationale toezichthouders kunnen worden getoetst. Monitoring daarvan zal gaan plaatsvinden door het IMF en door de Wereldbank.

Branchevervaging leidt tot de vorming van conglomeraten waarbinnen verzekerings-, banken- en effectenactiviteiten plaatsvinden. Op deze activiteiten wordt in Nederland toezicht uitgeoefend door drie afzonderlijke toezichthouders die daartoe samenwerkingsafspraken hebben gemaakt. De holding zelf staat niet onder toezicht. Gezien de grote mate van bestuurlijke integratie op holdingniveau zal het nodig zijn deze holding ook zelf onder enige vorm van toezicht te plaatsen. Samenwerkingsafspraken zoals thans zijn vastgelegd in het protocol tussen Verzekeringkamer en DNB zijn nodig maar niet voldoende.

Het onderbrengen van alle toezichtsactiviteiten in een enkele organisatie kan coördinatievoordelen hebben. Voorzover dit leidt tot het weghalen van bedrijfseconomisch toezicht bij een centrale bank wordt het beheersen van systeemrisico's moeilijker.

Groeiende handelsactiviteiten, complexe financiële producten en informatietechnologie dwingen tot zeer hoge eisen aan risicomangement en interne controle. Het toetsen van de kwaliteit van risicomangement en interne controle in grote internationale banken stelt toenemend hoge eisen aan de kwaliteit van de toezichthouder.

LITERATUUR

- Bank of England, (1997), *A risk based approach to supervision (the RATE framework)*.
- Basle Committee on Banking Supervision, (1997), *Core principles for effective banking supervision*. Bazel, september.
- Basle Committee on Banking Supervision, (1997), *Principles for the management of interest rate risk*. Bazel, september.
- Basle Committee on Banking Supervision, (1996), *Report on International Developments in banking supervision*. Report number 10. Bazel juni.
- Boer, H, den, L.C. van Zutphen, (1995), *Business control en auditing*. Schoonhoven.
- Cole, E.A., B.G. Cornyn and J.W. Gunthor, (1995), *Fims: a new monitoring system for banking institutions*, Federal Reserve Bulletin.
- Dale, Richard, (1984), *The regulation of international banking*. Cambridge.
- Dorssen A. van, (1992), Minimumvereisten toezicht op internationale bankwezen, *Bank- en Effectenbedrijf*, september.
- European Monetary Institute (Banking supervisory sub-committee), (1997), *Internal control systems of credit institution*. Frankfurt, July.
- Group of Ten, (1997), *Electronic money, consumer protection, law enforcement, supervisory and cross border issues*. Bank for International Settlements, Bazel.
- Group of Thirty, (1997), *Global Institutions, national supervision and systemic risk*, Washington DC.
- Huijser, A.P. en A.A. van 't Spijker, (1996), Solvabiliteitstoezicht: banken gebruiken eigen risicomodellen. *Bank- en Effectenbedrijf*, juli/augustus.
- IMF, (1997), *Toward a framework for financial stability*. Washington.
- Kalff, P.J., (1996), The future of international banking: the ABN AMRO view; in Kool, C.; Muysken, J.; Veen, T. van; *Essays on money banking and regulation*. Dordrecht.
- Klompé, M.E.J. en J.W.J.M. van der Vossen, (1990), Zestig jaar banktoezicht: van vrijwillige samenwerking tot de tweede bankenrichtlijn. *De Naamloze Vennootschap*, november/december.
- Koolhof, W.R.L., (1996), Lessen uit Barings. *Bank- en Effectenbedrijf*, mei.
- Leeuw, J. de, (1992), Wet toezichtkredietwezen 1992, *Bank en Effectenbedrijf*, september pp. 16-22.
- Leeuw, J. de, (1996), *Financiële conglomeraten in Nederland*. NIBE, Amsterdam.
- Oosenbrug, A., (1997), Het bedrijfseconomisch toezicht op financiële dienstverleners nu en in de 21e eeuw. *MAB*, mei, pp. 215-228.
- Swaan, T. de, (1994), Prudential Supervision: a central bank function? Opgenomen in *Monetary Stability through International Cooperation*; Essays in honour of André Ssas. De Nederlandsche Bank.
- Swaan, T. de, (1996), *Risicomangement*. Preadvies voor de NIBE jaardag. Amsterdam.
- Touw, A.L., (1996), *Het maatschappelijk belang van interne controle in organisaties*. Lezing voor ACAB-Hartman symposium. Rotterdam.
- Tripartite Group of Banking, Securities and Insurance regulators, (1995), *The supervision of financial conglomerates*, July.
- Vossen, J.W.J.M. van der, (1991), *De tweede coördinatie-richtlijn Bankrecht*. NIBE bankjuridische reeks. Amsterdam.