

# De BNG in het Nederlandse financiële systeem

De NV Bank voor Nederlandse Gemeenten (BNG) is met een balanstotaal van f 74,3 miljard qua omvang de vijfde bank in Nederland<sup>1</sup>. Bij de enige vestiging van deze bank in Den Haag werken zo'n 260 mensen. Statutair is de taak van de BNG het verstrekken van kredieten aan de lagere overheid. De BNG wordt geconfronteerd met een toenemende concurrentie bij de financiering van de lagere overheid. Mede om haar traditionele werkterrein te verdedigen diende de BNG vorig jaar een aanvraag in om als kredietinstelling te worden aangemerkt. Deze statuswijziging, die per 1 januari 1989 is doorgevoerd, is een van de elementen van de vernieuwde strategie van de BNG om zich tegenover de concurrentie te verdedigen.

In dit artikel worden de plaats en de functie van de BNG in het Nederlandse financiële systeem nader toegelicht. Daartoe wordt eerst beknopt de historische ontwikkeling van de BNG geschetst. Daarna wordt aandacht besteed aan de activiteiten van deze bank (zie tabel 1), te weten de kredietverlening, de verzorging van het betalingsverkeer en de inspanningen om de kredietverlening te financieren. Vervolgens wordt kort ingegaan op de financiële resultaten en de vermogenspositie van de BNG. Tot slot wordt behandeld hoe de BNG haar stra-

tegie wijzigt om een belangrijke plaats in het Nederlandse financiële systeem te kunnen blijven innemen. Uit de strategische koerswijziging blijkt dat de BNG, tot nu toe specialist op het gebied van (lange) kredietverlening aan gemeenten, de voorwaarden schept om een instelling te worden die een vollediger financiële dienstverlening kan verzorgen.

## Historische ontwikkeling

De BNG is in 1914 opgericht door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om de investeringen van de lagere overheden te financieren. Beleggers hadden in die tijd vaak onvoldoende vertrouwen in de kredietwaardigheid van deze overheden. De BNG zette daarom de wensen van lagere overheden met betrekking tot omvang, aard en looptijd van de benodigde middelen om in leningen die binnen de mogelijkheden van de beleggers lagen. Door een ontoereikend vermogen was de BNG niet goed in staat haar taken in de eerste jaren na de oprichting optimaal te vervullen. Dat verbeterde toen meer gemeenten aandeelhouder werden en ook de staat ging deelnemen. De staat is nu voor 50% aandeelhouder, de gemeenten en enkele provincies bezitten samen de andere helft. Bij Koninklijk Besluit wees de staat de BNG in 1925 aan om gelden van het rijk aan de gemeenten uit te betalen via het zogeheten stelsel van rijksverrekening<sup>2</sup>. De bank verkreeg hiermee een monopolie op de geldstroom tussen het rijk en de lagere overheden. In de statuten van de BNG is opgenomen dat zij zich moet richten op de lagere overheid. Haar doel is het verstrekken van kredieten ten behoeve van investeringen van de lagere overheid.

Na de tweede wereldoorlog breidden de lagere overheden hun takenpakket en de intensiteit daarvan sterk uit. Dit leidde tot een sterke balansgroei van de BNG. In het midden van de jaren '60 bleef het aanbod van middelen achter bij de vraag van de lagere overheden. De BNG werd toen door de staat als centrale financier voor gemeenten en provincies aangewezen. Dit moest rente-opdrijving voorkomen en de financiering van activiteiten van deze overheden zeker stellen. Dit re-

gime van centrale financiering duurde tot het midden van de jaren zeventig. De kredietwaardigheid van de lagere overheden was inmiddels sterk verbeterd en ze werden een aantrekkelijke klant voor andere financiële instellingen, zoals institutionele beleggers en commerciële banken. De laatste werden mede in deze richting gedreven door gebrek aan beleggingsmogelijkheden elders. De oorzaak hiervan lag in het verslechteren van de vermogensverhoudingen in het bedrijfsleven en het teruglopen van de investeringsbereidheid van ondernemers. Tegelijkertijd gaven echter ook de investeringen van gemeenten een daling te zien onder invloed van het bezuinigingsbeleid van diverse kabinetten. Op het terrein van het betalingsverkeer was de totstandkoming van de Postbank een verontrustende ontwikkeling voor de BNG. Zelfs de financiering van activiteiten werd steeds moeilijker net het krapper worden van de kapitaalmarktverhoudingen. Door deze gebeurtenissen zag de BNG zich genoodzaakt in het midden van de jaren tachtig haar strategie te veranderen.

## Kredietverlening

De omvang van de kredietverlening door de BNG bedroeg aan het eind van 1987 ruim f 66 miljard. Van 1960 tot 1987 bedroeg de groei ervan gemiddeld 9,4% per jaar. Het sterkst was de groei tijdens de periode van centrale financiering (1965-1974), daarna liep de groei terug. De laatste paar jaar kent de kredietverlening een sterke groei door de herfinanciering van vervroegd afgeloste leningen.

Het overgrote deel van de kredietverlening wordt gevormd door vaste geldleningen: bijna allemaal vorderingen op of onder garantie van de Nederlandse overheid met een looptijd van minstens twee jaar. In 1987 werden circa 3.300 langlopende leningen verstrekt met een gezamenlijke omvang van f 15,8 miljard. Bij de leningen is variatie mogelijk naar omvang, looptijd en aflossingsregime. De BNG biedt lagere overheden ook de mogelijkheid om de herfinanciering van vervroegd aflosbare leningen door haar te laten verzorgen. Hypotheken maken slechts een klein deel van de BNG-balans uit. Deze nemen in belang geleidelijk toe. De korte kredietverlening (tot 2 jaar) is beperkt van omvang. Hier is sprake van een zeer sterke groei.

De kredietverlening door de BNG geschiedt vrijwel volledig aan Nederlandse

Tabel 1. Kerngegevens activiteiten BNG (bedragen in f miljard)

	1987	groei t.o.v. '86 in %
Balanstotaal	74,3	10
Eigen vermogen	1,9	11
Vorderingen op of onder garantie van de overheid	64,7	10
Debiteuren	6,9	9
Maandgemiddelde korte kredietverlening	3,8	21
Oppen.langl.leningen	16,2	16
Verstr. langl. leningen	15,8	10
Rek.-courant-betalingsverk. (m.u.v. verk. staat-gem.)	350,4	4
Betalingsverk. staat-gem. a.g.v. verrekening van vorderingen en schulden	75,4	-8

Bron: BNG, Jaarverslag, 1987.

1. Gegevens met betrekking tot de BNG zijn ontleend aan de jaarverslagen van deze instelling en de statuten.

2. Zie de BNG-brochure *Rijksverrekening - betalingsverkeer tussen rijk en gemeenten*, Den Haag, maart 1985.

lagere overheden. Leningen aan gemeenten en woningbouwcorporaties en bouwfondsen vormen het merendeel, namelijk ruim 80% van de portefeuille uitstaand krediet. Het aandeel van woningbouwcorporaties en bouwfondsen is de afgelopen jaren sterk toegenomen ten koste van het aandeel van de gemeenten. Het aandeel van de BNG in de vaste schuld van gemeenten is na de opheffing van het regime van centrale financiering voortdurend gedaald: van 81% in 1975 naar 59% in 1987. Andere financiële instellingen hebben duidelijk geprofiteerd van de beperkingen die voor de BNG golden. Als 'overige kapitaalmarktinstelling' was zij steeds minder in staat om concurrerende kredieten te verstrekken. Steeds vaker werden de langlopende kredieten aan lagere overheden door andere financiële instellingen verschaft. Bijvoorbeeld in de sfeer van de herfinanciering van vervroegde aflossingen. Vanaf 1984 is door lagere overheden voor circa f 32 miljard vervroegd afgelost<sup>3</sup>. Het betrof hier merendeels leningen voor de woningbouw; dikwijls waren deze leningen ooit door de BNG verstrekt. In 1987 vond nog zo'n 50% van de herfinanciering van deze leningen via de BNG plaats.

## Betalingsverkeer

Het betalingsverkeer is zeer belangrijk voor de BNG. Door de rijksverrekening heeft ze een monopolie op de verzorging van de middenstroom van en naar provincies en gemeenten. Het rijk verricht algemene en specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten. De algemene uitkeringen verlopen via het Provincie- en Gemeentefonds, terwijl de ministeries de specifieke uitkeringen toekennen. De uitkeringen van het rijk aan provincies en gemeenten worden volgens de rijksverrekening verricht via de BNG. Samen ontvingen deze lagere overheden in 1987 f 58,4 miljard van het rijk en dit zal in 1988 f 55,2 miljard zijn<sup>4</sup>. Het rekeningcourant-betalingsverkeer met de gemeenten via de BNG bedroeg in 1987 ruim f 350 miljard. Met het betalingsverkeer uit hoofde van de verrekening van vorderingen en schulden tussen staat en gemeenten was in 1987 ruim f 75 miljard gemoeid. De belangrijkste bijdragen van het rijk komen voor rekening van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij veel sociale zekerheids- en verzekeringsregelingen fungeren gemeenten namelijk als loket. Betalingen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne en van het Gemeentefonds zijn eveneens aanzienlijk.

De BNG heeft zo'n 1.280 rekeningcouranthouders, bijna allemaal lagere overheden. Alle provincies en gemeen-

ten hebben een rekening bij deze bank. Daarnaast hebben ook veel woningcorporaties, bouwfondsen, ziekenhuizen en bejaardenhuizen een rekening. Ten behoeve van het betalingsverkeer van de BNG-rekeninghouders is een systeem ontwikkeld voor de automatische verwerking van betalingsopdrachten. Met de Postbank wordt samengewerkt op het gebied van het gemeentelijk betalingsverkeer. Girorekeningen van gemeenten worden automatisch gekoppeld aan de rekeningen van de gemeenten bij de BNG. Betalingen en stortingen via het betalingscircuit van de Postbank worden zo snel ten gunste of ten laste van de BNG-rekeningen gebracht. De BNG verbetert hierdoor de service aan haar klanten, terwijl de Postbank meer greep krijgt op een belangrijke betaalstroom.

## Financiering

De onderhandse kapitaalmarkt is de belangrijkste financieringsbron van de BNG. De 'funding' van activiteiten geschiedt voor het overgrote deel met langlopende middelen. De korte financiering vormt slechts een beperkt onderdeel van het balansbeheer. In de afgelopen jaren heeft de BNG steeds meer op de onderhandse markt opgenomen en steeds minder op de openbare kapitaalmarkt. In de eerste helft van de jaren zeventig werd ongeveer 25% van de aangetrokken middelen via openbare emissies verworven. In de tweede helft van dit decennium fluctueerde dit percentage rond de 10. Daarna liep het geleidelijk terug tot slechts 1 in 1987. De oorzaak van deze teruggang is volgens de BNG de relatief hoge emissiekosten die verbonden zijn aan de openbare uitgifte van obligatieleningen. Dit speelt vooral een rol als op de openbare kapitaalmarkt de voorkeur voor kortlopend papier toeneemt. Tot voor haar afschaffing in 1986 stond ook de emissiekalender de BNG in de weg. In 1988 verscheen de BNG weer prominenter op de openbare markt met een lening van f 300 miljoen. Deze 'herintroductie' vloeide mede voort uit de geleidelijk verbeterde mogelijkheden van de Nederlandse openbare kapitaalmarkt sinds de deregulering vanaf 1 januari 1986<sup>5</sup>.

De onderhandse kapitaalmarkt biedt de BNG goede mogelijkheden om in haar middelenbehoefte te voorzien. Er kan onderhandeld worden over omvang, looptijd en aflossingsschema van een lening. Het tarief ligt iets hoger dan op de openbare markt, maar lagere overheadkosten compenseren dit ruimschoots. BNG is de laatste jaren dan ook veelvuldig partij geweest op de primaire onderhandse kapitaalmarkt. Inmiddels is zelfs sprake van een bloeiende handel in onderhandse BNG-leningen. Op de onder-

handse markt wordt ook met financiële innovaties gewerkt, zoals 'future rate agreements', 'interest rate swaps' en 'floating rate notes'. De BNG springt hier sinds enige tijd ook op in met een 'medium term note'-programma. Een medium term note is een verhandelbaar schuld papier met een looptijd van 2 tot 10 jaar, dat op eenvoudige wijze en tegen lage kosten dagelijks tot f 50 miljoen kan worden uitgegeven. De omvang van het BNG-programma bedraagt f 1 miljard. De BNG geeft ook een zogenaamd 'certificates of deposit'-programma van f 1 miljard uit. Een certificate of deposit is een verhandelbaar schuld papier dat is uitgegeven door een financiële instelling met een looptijd van 3 maanden tot 2 jaar. De kortlopende financiering van de BNG is de afgelopen jaren flink gegroeid, maar valt nog steeds in het niet bij de lange financiering.

De pensioenfondsen, levensverzekeringsmaatschappijen, spaarbanken en de Postbank zijn de belangrijkste financiers van de BNG. De gemeenten, enkele provincies en de staat leveren het kapitaal van de BNG. Door winstinhouding worden de reserves ieder jaar aanzienlijk gespekt.

## Resultaat en vermogen

Alle inkomsten van de BNG bestaan momenteel uit interestbaten. De baten vormen al jaren minder dan 1% van het balanstotaal; in 1987 was deze rentemarge 0,36%, hetgeen aanzienlijk minder is dan bij andere banken<sup>6</sup>. Dit hangt samen met het gegeven dat de BNG vooral middelen doorsluis. De kosten van de bank bestaan voor ongeveer de helft uit personeelslasten. Afschrijvingen maken (nog) een klein deel uit van de totale lasten. Confrontatie van baten en lasten leidt meteen tot de netto winst.

Van de netto winst wordt sinds 1978 steeds 15% als dividend uitgekeerd. Ieder jaar wordt ook een gering bedrag in aandelen uitgekeerd. De winst in procenten van het eigen vermogen is de afgelopen jaren weliswaar afgenomen, maar nog steeds bevredigend. Vanaf 1970 groeide het vermogen gemiddeld met 22% per jaar, met name door een stijging van de reserves via winstinhouding. De verhouding tussen eigen vermogen en verplichtingen verbeterde. Bedroeg in 1970 het eigen vermogen nog 0,4% van de verplichtingen van de BNG uit hoofde van vaste geldleningen, in 1987 bedroeg dit percentage 2,9. Gezien de lage risico-

3. *Miljoenennota 1989*, blz. 363.

4. *Miljoenennota 1989*, blz. 320.

5. *Het Financieele Dagblad*, 27 augustus 1988.

6. Voor de banken was dit in 1987 2,64%. DNB, *Jaarverslag 1987*, statistische bijlage, tabellen 1.2 en 2.1.

**Tabel 2. Kerngegevens resultaat en vermogen BNG in drie jaren (bedragen in f miljoen)**

	1980	1986	1987
Eigen vermogen	690	1.746	1.931
Baten	187	268	268
Lasten	32	39	44
Netto winst	155	229	224
Baten in % balanstotaal	0,39	0,40	0,36
Netto winst in % eigen vermogen	22,5	13,1	11,6
Eigen verm. in % verpl. uit hoofde van vaste geldleningen	1,66	2,94	2,88

Bron: BNG jaarverslag 1980 en 1987.

graad van de activa beschikt de BNG over een goed weerstandsvermogen<sup>7</sup>. In tabel 2 zijn enkele kerngegevens over het vermogen en het resultaat van de BNG weergegeven.

## Strategiewijzigingen

De toenemende concurrentie heeft de BNG genoodzaakt haar strategie te veranderen. De bank wil in de toekomst een volledig dienstenpakket aan klanten kunnen aanbieden en meer inkomstenbronnen aanboren. De strategiewijziging kent interne en externe aspecten.

De *interne* strategische wijzigingen hebben betrekking op personeel, automatisering en organisatiestructuur.

- Binnen de bank wordt geïnvesteerd in opleidingen voor medewerkers en zijn nieuwe medewerkers aangetrokken met aanvullende 'know-how' en capaciteiten.
- De informatieverwerking is ingrijpend geautomatiseerd.
- De organisatiestructuur is gewijzigd. Dit gebeurde onder andere door de formatie van zogenaamde accountteams. Deze zijn specifiek gericht op de dienstverlening aan de verschillende klantengroepen. Van de meer bedrijfgerichte organisatiestructuur werd daarmee afstand gedaan.

De *externe* strategische veranderingen hebben betrekking op de institutionele positie, het produktassortiment en de doelgroepen.

- De BNG diende vorig jaar bij DNB een aanvraag in om als kredietinstelling te worden aangemerkt<sup>8</sup>. BNG had de status van 'overige kapitaalmarktinstelling'. De per 1 januari 1989 verkregen status van kredietinstelling maakt het de BNG mogelijk de dienstverlening aan haar klanten uit te breiden. Vooral in het korte bedrijf was de bank ernstig beperkt. Door de statuswijzi-

ging kan ze nu zeer omvangrijke bedragen op de geldmarkt opnemen en naar klanten doorsluizen. De BNG kan bij voorbeeld zogeheten 'commercial paper'-programma's voor de lagere overheden arrangeren en 'certificates of deposit' uitgeven. Een commercial paper is, net als een certificate of deposit, een verhandelbaar schuldpapier met een looptijd van 3 maanden tot 2 jaar. Commercial paper wordt uitgegeven door bedrijven en (semi-)overheidsinstellingen. Een wijziging van de statuten van de BNG, die de activiteiten en de doelgroep nu nog ingrijpend beperken, lijkt een logisch vervolg op de statuswijziging.

- De dienstverlening is uitgebreid. Naast de verstrekking van langlopende leningen wil de BNG klanten tegemoet treden met een breed dienstenpakket op het gebied van betalingsverkeer, kasbeheer, kredietverlening voor de korte termijn en projectfinanciering. In dit verband kan ook het onderzoek naar samenwerkingsmogelijkheden met de computeronderneming Multihouse Systeemhuizen Gouda worden gezien<sup>9</sup>.
- De BNG streeft naar een uitbreiding van de klantenkring. Voorlopig wordt die uitbreiding grotendeels gezocht in de overheidssfeer, met name op het terrein van de volkshuisvesting. Zij probeert daarbij haar kennis van de kapitaalmarkt, de toenemende eigen mogelijkheden en de specifieke behoeften van de klantengroepen in een groter marktaandeel om te zetten<sup>10</sup>.

## Effecten bankwezen

Nu de BNG met ingang van 1 januari 1989 door DNB als kredietinstelling is aangemerkt heeft dit consequenties voor de andere banken. Volgens het handboek Wet toezicht kredietwezen van DNB zijn er gevolgen voor de liquiditeit van het bankwezen. Onderhandse leningen en kortlopende kredieten aan BNG zullen dan door de banken als vorderingen op kredietinstellingen moeten worden aangemerkt in plaats van als kredieten aan de lagere overheid. Hetzelfde geldt voor obligaties ten laste van de BNG<sup>11</sup>. De liquiditeit van het Nederlandse bankwezen kan door de statuswijziging van de BNG naar schatting met enkele miljarden guldens dalen. Dit betekent dat de liquiditeitsnormen van DNB minder eenvoudig door de banken zullen zijn te realiseren. Daarom is DNB met de BNG nu op zoek naar een overgangsmaatregel die dit effect verzacht. Voorlopig zullen de oude liquiditeitsregels nog van kracht zijn. De solvabiliteit van het bankwezen wordt door de statuswijziging niet aangetast, omdat zowel op de kredietverlening aan de binnenlandse la-

gere overheid als op de vorderingen op binnenlandse kredietinstellingen geen solvabiliteitslast rust.

## Slot

Met interne en externe strategische veranderingen probeert de BNG tegenwicht te bieden aan het verlies op haar traditionele werkterrein: het financieren van de lagere overheid. Een zeer belangrijk onderdeel daarvan is het verkrijgen van de status van kredietinstelling. De BNG kan daardoor op meer terreinen concurreren met de andere banken. Wil de BNG een volwaardige concurrent voor de andere banken kunnen zijn, dan lijkt echter ook een verruiming van de statuten noodzakelijk.

De strategische wijzigingen scheppen mogelijkheden voor de BNG met het oog op de liberalisatie van het kapitaalverkeer en de financiële dienstverlening in de Europese Gemeenschap. Nederlandse lagere overheden mogen nu niet in het buitenland lenen en de BNG zou dan de voordelen van de geïntegreerde markt aan hen ten goede kunnen laten komen. De lagere overheden zullen het meest van de strategische wijzigingen van de BNG kunnen profiteren. Na een statutenwijziging kunnen eventueel ook andere instellingen en bedrijven profiteren van de strategische wijzigingen bij de BNG.

**Bert Scholtens**

De auteur is verbonden aan de vakgroep macro-economie van de Universiteit van Amsterdam.

7. Blijkens tabel 1.3 uit de statistische bijlage van het *Jaarverslag 1987* van DNB vormde bij de banken het eigen vermogen per ultimo 1987 4,3% van het balanstotaal.

8. *Het Financieele Dagblad*, 20 juni 1988; idem, 13 december 1988.

9. *NRC Handelsblad*, 19 november 1988.

10. Toespraak tot de algemene vergadering van aandeelhouders van de NV Bank voor Nederlandsche Gemeenten op 1 juli 1988 door de president-directeur W. Griffioen.

11. Vaste voorschotten aan de BNG met een resterende looptijd van minder dan 3 maanden zullen niet meer als aanwezig kasliquiditeit beschouwd worden: als vorderingen op de lagere overheid tellen deze voorschotten nu voor 90% mee bij de bepaling van de kasliquiditeit. Vaste voorschotten met een resterende looptijd van meer dan 3 maanden zullen ook niet meer tot de liquide middelen behoren: als vorderingen op de lagere overheid tellen deze nu voor 50% mee.