

DNB vereenzelvigd zich teveel met ABN AMRO

In 2005 ondersteunde De Nederlandsche Bank (DNB) de poging van ABN AMRO om haar positie in Italië te versterken met de overname van Banco Antonveneta. DNB president Wellink noemde de Italiaanse bankmarkt toen een moeilijke, vijandige markt om binnen te komen (Elsevier, 5 april 2005). De Britse investeerder TCI zal er het zijne van denken, nu DNB op de bres springt om ABN AMRO tegen deze buitenlandse opkoper te verdedigen. DNB ontpopt zich hiermee als een door de belastingbetaler gefinancierde beschermheer van ABN AMRO. Is het publiek belang met deze acties gediend?

DNB's steun in de zaak Antonveneta leek sympathiek. Naast het private belang van ABN AMRO werd en passant een Europees publiek belang gediend. De protectionistische acties van de Italiaanse toezichthouder druisten immers in tegen het streven naar een geïntegreerde Europese bankmarkt. Elke tegendruk was welkom, maar eigenlijk had DNB deze zaak moeten overlaten aan de Europese mededingingsautoriteiten.

Het is onduidelijk welk publiek belang DNB dient met haar uitspraken aan het adres van TCI. Wellink zegt: "De brief van TCI ademt de sfeer van: je zoekt maar uit wat je gaat verkopen, maar de centen stuur je naar ons toe. Kijk, voor ons is dat een brug te ver." (NRC, 24 februari 2007). Hoezo een brug te ver? In een markteconomie is het winstoordeel een geaccepteerde drijfveer van het economisch handelen. Niet voor niets wierp ABN AMRO zich met hulp van DNB op de profijtvolle Italiaanse bankmarkt. Dat TCI's belangstelling voor ABN AMRO wordt ingegeven door eenzelfde winstbejag is volstrekt legitiem, al suggereert bovenstaande uitspraak anders.

Het publiek belang dat DNB beweert te dienen is het waarborgen van de financiële stabiliteit. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de plannen van TCI de stabiliteit van ABN AMRO compromitteren. De activiteiten van ABN AMRO zijn divers en kunnen heel goed worden herschikt zonder de financiële stabiliteit te schaden. Wellinks uitspraak: "wij zullen niet laten gebeuren dat de soliditeit van de financiële wereld wordt aangetast" suggereert echter dat TCI's avances een bedreiging vormen. Daarmee creëert DNB onnodig onrust onder het Nederlandse publiek. Dit is in strijd met haar publieke taak.

Vanuit economisch gezichtspunt is de opstelling van DNB niet verrassend. Publieke instellingen handelen niet automatisch in het publiek belang, maar streven ook hun eigenbelang na. Bij toezichthouders vertaalt zich dat in een streven naar omvang, macht en status. Deze nemen toe naarmate een financiële toezichthouder meer, grotere, en meer internationale banken onder haar toezicht heeft staan.

Eigenbelang verklaart waarom in 2005 Antonio Fazio, de toenmalige president van de Italiaanse toezichthouder, de overname van zijn Banco Antonveneta door een buitenlandse bank wilde voorkomen. Het geconsolideerde toezicht verhuist immers mee naar een buitenlandse toezichthouder. Een opsplitsing van ABN AMRO kan evenzo tot een afname van de toezichtstaken van DNB leiden. De uitspraken van DNB kunnen daarom worden geïnterpreteerd als

een poging om haar eigen positie als toezichthouder van een groot Nederlands financieel conglomeraat veilig te stellen. Om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden doet DNB er beter aan enige terughoudendheid te betrachten.

Laten we hopen dat het optreden van DNB de aanzet geeft tot een hervorming van het financiële toezichtregime in Europa. Nu is het toezicht versnipperd onder een plethora aan nationale toezichthouders. Deze situatie roept de volgende vragen op. In hoeverre geeft het huidige regime de toezichthouder de speelruimte om het eigenbelang dan wel het nationale belang na te streven? Wat is het risico van *regulatory capture*, waarbij een toezichthouder al te zeer afhankelijk wordt van de onder toezicht staande instelling?

Een inschatting van dit risico vereist een analyse van de machtsverhouding tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande instelling. DNB is verantwoordelijk voor het toezicht op een beperkt aantal internationale financiële instellingen die Nederland als thuisbasis hebben. Dit levert DNB veel en interessant werk op. Het is nu eenmaal uitdagender om toezicht te houden op een internationaal opererend financieel conglomeraat dan op een provinciale spaarbank. Het internationale karakter van deze instellingen straalt ook af op de toezichthouder. Als gevolg hiervan worden de werkgelegenheid bij en de status van DNB afhankelijk van strategische beslissingen van de onder toezicht staande instellingen. Het betreft dan besluitvorming aangaande de thuisbasis en de fusie- en overnamepartners. Dit resulteert in een ongezonde afhankelijkheidsrelatie, waarbij een bank de toezichthouder voor zijn karretje kan spannen.

Deze belangenverstrengeling wordt gereduceerd door het toezicht in handen te geven van een pan-Europese toezichthouder. Dit orgaan zou verantwoordelijk worden voor een groot aantal financiële instellingen, wat haar afhankelijkheid van een beperkt aantal individuele spelers beperkt. In een Europees toezichtregime kunnen financiële instellingen ook minder gemakkelijk uitwijken naar alternatieve toezichthouders. Dit verkleint de kans dat de toezichthouder wordt gegijzeld door de instelling.

Innigheid hoort niet thuis in een toezichtrelatie. Een Europees toezichtregime verzekert de noodzakelijke distantie.

Ivo Arnold

Hoogleraar economie aan Nyenrode Business Universiteit