



# Het bedrijfseconomisch toezicht op het bankwezen

DRS. R. A. R. VAN DEN BOSCH\*

## Inleiding

De ontwikkelingen rond de Tilburgse Hypotheekbank zijn aanleiding om in het navolgende een beeld te geven van de wijze waarop in ons land het bedrijfseconomisch toezicht op het bankwezen is geregeld. Daar in dit kader onmogelijk op alle aspecten kan worden ingegaan, beperkt deze bijdrage zich met name tot de bepalingen ten aanzien van rapportage, solvabiliteit en collectieve-garantieregeling. Ten einde een eerste indruk te verkrijgen hoe dit toezicht zich verhoudt tot het buitenland, wordt tevens een kort beeld geschetst van het toezicht in het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland.

## Nederland

De huidige Wet Toezicht Kredietwezen (WTK), die op 1 januari 1979 van kracht werd, kent een lange ontstaansgeschiedenis. Het faillissement van het bankierskantoor Teixeira de Mattos was de directe aanleiding om de bestaande wetgeving voor het kredietwezen te wijzigen. In 1970 werd het wetsontwerp tot herziening van de WTK ingediend. De voorgestelde wijzigingen waren vooral bedrijfseconomisch van aard, gericht op een betere bescherming van de crediteurenbelangen. (Daarnaast poogde men zoveel mogelijk rekening te houden met de Europese ontwikkelingen ten aanzien van de harmonisatie van de bankwetgeving). De huidige WTK verschilt op een groot aantal bedrijfseconomische punten van de vorige WTK, zoals bij voorbeeld: invoering van een vergunningstelsel voor de uitoefening van het bankbedrijf, met daarbij een aantal vergunningsvereisten, invoering van een noodregeling in geval van problemen bij een kredietinstelling, mogelijkheid om het bedrijfseconomische toezicht ook tot kapitaalmarktinstellingen uit te breiden, uitbreiding van de mogelijkheid extra eisen en beperkingen te stellen voor grote kredieten enz. Voorts werd ook de wetgeving op het gebied van het structuur-, alsmede het monetair toezicht veranderd.

De huidige WTK stelt in art. 17 dat De Nederlandsche Bank toezicht op de kredietinstellingen moet uitoefenen „in het belang van de solvabiliteit en de liquiditeit van die instellingen”. Kredietinstellingen zijn uitsluitend:

algemene banken, coöperatief georganiseerde banken, effectenkredietinstellingen, spaarbanken en centrale kredietinstellingen (Rabo-bank). De Rijkspostspaarbank en de Postcheque- en Girodienst worden door de wet niet tot de kredietinstellingen gerekend, en vallen derhalve niet onder het wettelijk bedrijfseconomisch toezicht. Hypotheekbanken zijn evenmin „kredietinstellingen”, maar maken deel uit van de z.g. „kapitaalmarktinstellingen”. De huidige WTK biedt in tegenstelling tot de eerdere WTK de mogelijkheid om het bedrijfseconomisch toezicht uit te breiden tot de kapitaalmarktinstellingen (art. 30). De Nederlandsche Bank maakte van dit nieuwe artikel gebruik om begin 1979 de hypotheekbanken onder het bedrijfseconomisch toezicht te plaatsen. Men kan daarom op het ogenblik stellen dat vrijwel alle bankinstellingen, in de ruime zin des woords, aan dit toezicht van De Nederlandsche Bank zijn onderworpen.

De betrokken banken zijn verplicht om periodiek financiële informatie te verschaffen aan De Nederlandsche Bank. Het betekent in de praktijk dat de banken zeer uitvoerige „maandstaten” moeten invullen, en de hypotheek- en spaarbanken „kwartaalstaten”. De inhoud, vorm en specificatie van deze rapportage wordt door De Nederlandsche Bank vastgesteld. Belangrijk is o.a. de bepaling dat banken in het kader van het solvabiliteitstoezicht gegevens moeten verstrekken op geconsolideerde basis indien men deelnemingen heeft in andere kredietinstellingen. De consolidatieverplichting geldt voor deelnemingen van meer dan 10% in het eigen vermogen van het betreffende bedrijf. De consolidatie geschiedt pro rata de omvang van de deelneming. Boven de 50% vindt volledige consolidatie plaats. Op deze wijze krijgt De Nederlandsche Bank een goed beeld van de gehele bankorganisatie, inclusief de activiteiten van de buitenlandse deelnemingen.

Het specifieke bedrijfseconomisch toezicht is in art. 23 WTK geregeld: De Nederlandsche Bank kan aan de kredietinstellingen richtlijnen geven voor hun bedrijfsvoering in het belang van de solvabiliteit en de liquidi-

\*De auteur is medewerker van het Economisch Bureau van de Amro-bank. Het artikel is geschreven à titre personnel.

teit van die instellingen. Deze richtlijnen kunnen uitsluitend inhouden:

- bepalingen met betrekking tot de minimum omvang van de liquide bankactiva;
- bepalingen met betrekking tot de minimum omvang van het eigen vermogen;
- het verbod, de beperking of het aan voorwaarden verbinden van bepaalde activiteiten.

In het navolgende zal slechts worden ingegaan op de eisen ten aanzien van het eigen vermogen.

### Solvabiliteitsratio's

Het basisprincipe van de solvabiliteitsrichtlijn is dat het eigen vermogen van een bank voldoende groot moet zijn om de risico's te dekken die de uitoefening van haar bedrijf met zich meebrengt. De feitelijke solvabiliteitsrichtlijnen zijn zéér gedetailleerd. De bankactiva zijn alle op hun risicograad beoordeeld en geklassificeerd. (Dit is een formele en voor ieder gelijke rubricering). Tegenover deze verschillende activa dient eigen vermogen te worden aangehouden, in proporties die variëren tussen 0 en 100%, afhankelijk van hun risicograad. Het meest gebruikelijke solvabiliteitspercentage bedraagt 9% sinds 1 juni 1983. Het spreekt vanzelf dat het hier om minimum vereisten gaat, meer eigen vermogen mag. Eigen vermogen kan bestaan uit aandelenkapitaal, reserves (gepubliceerde plus verborgen) alsmede in beperkte mate achtergestelde leningen. De solvabiliteitseisen hebben ook betrekking op de activa van de buitenlandse vestigingen van een bank, en ook op de activa van de bedrijven waarin een bank deelneemt (dat wil zeggen een belang van meer dan 10%). Deze zeer gedetailleerde en formele solvabiliteits-eisen doen voldoende recht aan de verschillen tussen banken, en leiden niet tot concurrentievervalsing binnen onze landsgrenzen.

### Grote-postenregeling

In de solvabiliteitsrichtlijnen worden voorts spreidingseisen gesteld aan individuele grote debiteuren, die z.g. grote-postenregeling. Het betreft hier kredieten groter dan 15% van het eigen vermogen van de kredietinstelling. Hiertoe worden alle solvabiliteitsplichtige kredieten aan een bepaalde cliënt, of aan (delen van) een groep, gecombineerd. Een groep omvat alle 100% dochterondernemingen en alle bedrijven waarin men voor meer dan 2/3 deelneemt. Aan deze grote kredieten worden extra zware solvabiliteits-eisen gesteld, maar posten boven de 25% van het eigen vermogen zijn in beginsel niet toegestaan. Bovendien gelden additionele solvabiliteitseisen als de totaliteit van alle individuele kredieten groter is dan de omvang van het eigen vermogen.

Het is duidelijk dat De Nederlandsche Bank op deze wijze een te grote concentratie van debiteuren in de kredietportefeuille wil tegengaan, daar hieraan te grote risico's zijn verbonden. Opvallend is dat men zich niet beperkt tot de juridische status van de kredietnemer, maar ook oog heeft voor de eco-

nomische banden van de verschillende kredietnemers.

Ten aanzien van grote uitzettingen bij banken en buitenlandse overheden geldt een soortgelijke regeling. De solvabiliteitsrichtlijnen bepalen ten slotte dat het eigen vermogen van een bank ten minste gelijk moet zijn aan de waarde van alle vaste activa (de immobilia-regel). Indien De Nederlandsche Bank zou merken dat een bank de hierboven aangegeven richtlijnen niet naleeft, dan wel „andere tekenen ontwaart van een ontwikkeling, die naar haar oordeel voor de solvabiliteit of liquiditeit van een kredietinstelling gevaarlijk is of zou kunnen worden” kan zij in zeer vergaande mate ingrijpen in de bedrijfsvoering van die bank (zie art. 24, bij voorbeeld door instelling van een stille curatele).

### Collectieve-garantieregeling

In ons land bestaat sinds begin 1979 een vrijwillige collectieve garantieregeling. De regeling heeft betrekking op alle kredietinstellingen en hypotheekbanken, met inbegrip van Postcheque en girodienst en de Rijkspostspaarbank. De regeling garandeert alle op naam gestelde tegoeden van natuurlijke personen, verenigingen en stichtingen tot een maximum van f. 35.000 per crediteur van een failliete bank. Het maximum wordt elke drie jaar aan een index aangepast. De kosten van de regeling worden door alle deelnemende instellingen pro rata gedragen; er is geen reservefonds.

Hoewel uit het bovenstaande op z'n minst valt op te maken dat men in ons land niet luchthartig denkt over de bescherming van de crediteurenbelangen, is het wellicht toch nuttig kort stil te staan bij de wijze waarop het bedrijfseconomisch toezicht in het buitenland is geregeld.

### Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk werd door de Bank of England (BE) een flexibele benadering van het toezicht op het bankwezen voorgestaan. Het steunde op een periodiek bilateraal contact tussen de BE en de individuele kredietinstelling. Formele richtlijnen kende men nauwelijks. De Bankwet van 1979 heeft ten aanzien van het toezicht grote veranderingen teweeggebracht. Het toezicht werd formeel uitgebreid tot instellingen die vroeger niet door BE werden gecontroleerd: de z.g. „deposit-taking institutions”. Het toezicht heeft nu betrekking op zowel de erkende banken als de „licensed deposit takers”, maar niet op de z.g. „building societies”. De Bankwet introduceerde evenals in ons land een vergunningstelsel met bijbehorende toelatingscriteria. Voorts werd een formeler basiskader gecreeerd voor het bedrijfseconomisch toezicht in de vorm van algemene regels die door de banken moeten worden nageleefd.

Ondanks deze formelere benadering dan vroeger streeft de Bank ernaar flexibel te blijven in de toepassing van die regels. Men staat nog steeds een benadering voor die ruimte laat voor de individuele omstandigheden van elke afzonderlijke kredietinstelling. Men

streeft, in tegenstelling tot ons land, géén absolute niveaus na die in het kader van het toezicht moeten worden gehandhaafd. Veeleer wenst men bepaalde aspecten van een bank te kunnen meten ten einde daar met de betreffende bank over te kunnen praten. Dit is ook de bedoeling van de drie discussiestukken die BE heeft gepubliceerd: *The measurement of capital* (1980), *The measurement of liquidity* (1982) en *Foreign currency exposure* (1981). De eerstgenoemde tekst bevat twee „capital ratio's”, die als een basis worden gebruikt om te kunnen beoordelen of de eigen-vermogenspositie van een bank toereikend is. Hierbij neemt men de bijzondere omstandigheden van elke bank in aanmerking. De „gearing ratio” geeft de verhouding weer tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen. De belangrijker „risk asset ratio” geeft de verhouding aan tussen het eigen vermogen en de risicodragende uitzettingen. Voor dit doel worden de verschillende bankactiva met verschillende wegingsfactoren gewogen. Deze weging geschiedt op grond van het verschil in risicograad dat aan de onderscheiden activa is verbonden. (Evenals in ons land worden ook achtergestelde leningen tot een bepaald maximum tot het eigen vermogen gerekend). Een belangrijk verschil met het Nederlandse systeem is echter dat men geen normatieve minima kent waar de banken aan moeten voldoen. Wel moeten de banken, evenals hier, zeer uitvoerig en gedetailleerd aan de BE rapporteren. De basisrapportage vindt maandelijks plaats, maar daarnaast wordt ook periodiek aanvullende informatie verstrekt. De vorm en de inhoud van de rapportage is door de BE precies voorgeschreven en gedefinieerd. De activiteiten van buitenlandse vestigingen en dochterondernemingen worden geconsolideerd. Men kent ook een rapportageplicht ten aanzien van de grote kredieten, maar er zijn geen formele beperkingen aan gesteld. Ten slotte kan worden vermeld dat als uitvloeisel van de Bankwet het Verenigd Koninkrijk sinds februari dit jaar een beschermingsfonds voor crediteuren heeft. In geval van een bankfaillissement krijgen de crediteuren 75% van de eerste £ 10.000 van hun tegoeden terug van het Fonds.

Men kan uit het bovenstaande opmaken dat in Engeland de crediteurenbescherming is verbeterd. Een en ander is gepaard gegaan met een grotere formalisering en detaillering van het toezicht. Desondanks verschilt het qua karakter nog steeds vrij sterk met dat van Nederland. Een kwalitatief oordeel op grond van dit verschil in aard alleen, is echter niet goed mogelijk.

### West-Duitsland

Het toezicht op het bankwezen wordt in Duitsland uitgeoefend door het Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (hier afgekort tot BAK) te Berlijn, in nauwe samenwerking overigens met de Deutsche Bundesbank (DBB). Het BAK is een onafhankelijke federale autoriteit, die rapporteert aan het Ministerie van Financiën. De kredietinstellingen verstrekken maandelijks uitvoerige financiële gegevens (ongecombineerd) aan de DBB, die een en ander evalueert en door-

zendt aan het BAK. Deze instelling moet, indien deze rapporten daartoe aanleiding geven, de nodige maatregelen nemen.

De bankwet bepaalt dat kredietinstellingen over voldoende aansprakelijk eigen vermogen moeten beschikken en dat zij hun middelen zodanig moeten aanwenden dat ten alle tijde voldoende terugbetalingsmogelijkheid is gewaarborgd. Het BAK stelt, in overleg met de DBB, criteria op om te kunnen beoordelen of aan deze solvabiliteits- en liquiditeitseisen wordt voldaan. Men heeft aldus verschillende basisregelingen met gedetailleerde uitwerkingen opgesteld. Basisregeling I houdt in dat de verleende kredieten en deelnemingen in principe niet meer mogen zijn dan het achttvoudige van het aansprakelijke eigen vermogen. Bovengenoemde solvabiliteitseis komt naar Nederlandse begrippen terugvertaald neer op een minimum-solvabiliteitseis van 5,6%. Door een verschil in definiëring van wat eigen vermogen is, kan dit percentage niet zonder meer worden vergeleken met het basispercentage van 9 in ons land. Bovendien dient te worden bedacht dat de gemiddelde solvabiliteitsdruk in ons land lager is dan de hier genoemde 9%. Men kent in Duitsland een gedetailleerde regeling ten aanzien van de grote kredieten (15% of meer van het aansprakelijk eigen vermogen van een kredietinstelling). Daartoe worden alle kredieten aan één en dezelfde cliënt bij elkaar genomen. Evenals in ons land wordt het begrip „één en dezelfde cliënt” ruim geïnterpreteerd. Een groot krediet mag maximaal 75% bedragen van de omvang van het eigen vermogen. De grootste grote kredieten mogen te zamen het drievoudige van het eigen vermogen niet overschrijden, terwijl ten slotte nog is bepaald dat het totaal van de grote kredieten maximaal het achtvoudige van het eigen vermogen mag bedragen.

In West-Duitsland kent elke bankgroep zijn eigen vrijwillige garantieregeling voor toevertrouwde middelen, de z.g. „Einlagenversicherung”. De garantieregeling van het Bundesverband Deutscher Banken, waarin de particuliere handelsbanken zijn verenigd, beschermt alle toevertrouwde middelen, behalve die van andere banken afkomstig zijn. De maximumvergoeding bedraagt per cliënt 30% van het eigen vermogen van de bank. Vrijwel alle banken maken deel uit van een bepaalde garantieregeling. Als uitvloeisel van deze garantieregeling heeft het Bundesverband een eigen „Prüfungsamt” ingesteld om de ontwikkelingen bij de deelnemende banken nauwgezet te kunnen volgen.

Een aantal banken is tegemoet gekomen aan de wens van de toezichthouders om meer informatie te verschaffen over de internationale activiteiten van de banken. In 1981 slopen ongeveer 40 grote banken een „gentlemen's agreement” met het BAK om voortaan ieder kwartaal geconsolideerde financiële verslagen te verstrekken aan het BAK. Deze vrijwillige overeenkomst bevredigt het Ministerie van Financiën echter maar zeer ten dele. Enerzijds omdat de consolidatie zich beperkt tot dochterbedrijven die voor 100%, of bijna 100%, eigendom zijn van de moederbank. Anderzijds omdat de banken niet verplicht worden om de solvabiliteitseisen na te leven op basis van geconsolideerde cijfers.

De Duitse banken hebben in het buitenland een omvangrijke kredietportefeuille opgebouwd die in veel gevallen groter is dan het achttvoud van het eigen vermogen van de buitenlandse dochters. De indruk bestaat dat ook bij consolidatie in een aantal gevallen zou blijken dat de omvang van het eigen vermogen te kort schiet in verhouding tot de omvang van de kredietverlening.

Het Ministerie van Financiën heeft recent aangekondigd de Bankwet met ingang van 1 januari 1985 te willen wijzigen. Men stelt o.a. een consolidatieverplichting voor van deelnemingen vanaf 50%. Het solvabiliteitstoezicht dient te worden uitgeoefend op basis van de geconsolideerde cijfers. De banken zouden drie jaar de tijd krijgen om aan dit nieuwe regime te wennen. De banken hebben zich tegen dit voornemen verklaard omdat zij o.a. de huidige begrenzing van de omvang van de kredietverlening (het achttvoud van het eigen vermogen) in geval van consolidatie te restrictief vinden. De recente moeilijkheden waarin de privé-bank Schröder, Münchmeyer, Hengst & Co is komen te verkeren, hebben echter de roep om een stringenter toezicht op de buitenlandse activiteiten doen toenemen. Deze bank kwam in problemen door de grote omvang van haar kredietverlening aan de IBH-groep, gedeeltelijk via Luxemburg. De banken hebben zich inmiddels bereid verklaard, op verzoek van de Bundesbank, meer informatie te verschaffen met betrekking tot hun Luxemburgse dochters en wel op een maandelijks basis. Het is echter aannemelijk dat in de toekomst ook in Duitsland het bedrijfseconomisch toezicht zal worden gebaseerd op geconsolideerde financiële gegevens van de banken.

#### Ten slotte

In het voorafgaande is een beeld gegeven van het bedrijfseconomische toezicht op het bankwezen zoals dat in Nederland en enkele andere landen is geregeld. Het is beslist geen volledig beeld; daarvoor kan worden verwezen naar uitvoeriger publikaties <sup>1)</sup>. Desondanks kunnen enkele globale conclusies worden getrokken. In de besproken landen is in de afgelopen tien jaar het bedrijfseconomisch toezicht sterk veranderd. Dit gebeurde deels onder invloed van het EG-streven naar harmonisatie van de bankwetgeving, en deels onder invloed van problemen bij enkele banken. Hierdoor werd de noodzaak gevoeld verbetering aan te brengen in de bescherming van de belangen van degenen die gelden hebben toevertrouwd aan het bankwezen. Dit werd gerealiseerd door een sterke uitbreiding te geven aan het bedrijfseconomisch toezicht, waarvan de essentie is de zorg voor voldoende eigen vermogen en een bevredigende liquiditeitspositie. Het toezicht is op deze wijze aanzienlijk gedetailleerder geworden, waarbij opvalt dat ook Engeland ertoe is overgegaan een aantal vaste richtlijnen in te voeren.

Uit het bovenstaande overzicht valt ook op te maken dat in ons land het toezicht op het bankwezen zeker niet ongunstig afsteekt bij dat in het buitenland. Met name valt op dat het bedrijfseconomisch toezicht in ons land sinds de jaren zestig wordt uitgeoefend op

basis van geconsolideerde gegevens, hetgeen in het buitenland nog lang geen gemeengoed is. Het blijkt dat het Nederlandse solvabiliteitstoezicht ten opzichte van dat in het buitenland aanzienlijk verder gaat.

R. A. R. van den Bosch

1) Zie bij voorbeeld Jane Welsch, (red.), *The regulation of banks in the member states of the EEC*, 2e editie, Martinus Nijhoff, Den Haag, 1981; R. Dale, *Bank supervision around the world*, uitgave van „Group of Thirty”, New York, 1982.