



Hoe hoedt men de financiële stabiliteit?

Auteur(s):

Haas, R.T.A. de

Vor, M.P.H. de

*De auteurs zijn werkzaam bij de Nederlandsche Bank***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4323, pagina 696, 14 september 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

bankw ezen

DNB bewaakt de stabiliteit van het financiële stelsel via het monetaire beleid, het toezicht en de zorg voor het betalingsverkeer. Deze gezamenlijke taakuitoefening biedt belangrijke voordelen.

Geld heeft in de loop der tijd, ondanks zijn vele gedaantewisselingen, van intrinsiek naar fiduciair, van chartaal naar giraal en zelfs virtueel, zijn traditionele functies van rekeneenheid, ruilmiddel en opspottmiddel behouden. Deze drie functies zijn van vitaal belang voor het mobiliseren van besparingen, het diversifiëren van risico's en de allocatie van middelen. De intermediaatietussen aanbieders en vragers van kapitaal kan alleen efficiënt verlopen zolang de stabiliteit van het financiële stelsel gehandhaafd blijft. De Nederlandsche Bank (DNB) heeft het hoeden van financiële stabiliteit, en daarmee het scheppen van vertrouwen in het financiële stelsel, hoog in het vaandel staan. Deze doelstelling komt tot uitdrukking in een aantal sterk samenhangende taakgebieden: de meebepaling en -uitvoering van het monetaire beleid, het uitoefenen van het toezicht op banken, beleggingsinstellingen en wisselkantoren, en het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer. Deze drie taken vullen elkaar aan en zijn met elkaar vervlochten.

In enkele landen heeft de organisatorische vormgeving van de hiervoor genoemde taken recent ter discussie gestaan. Evenals in Nederland is hierbij een terugkerend thema dat het bedrijfseconomische toezicht en de zorg voor financiële stabiliteit sterk met elkaar verweven zijn. Daarnaast spelen historisch bepaalde argumenten een rol. Het financiële toezicht vormt immers idealiter een afspiegeling van de sector waarop toezicht gehouden wordt.

Banken als spil van financiële stabiliteit

Financiële stabiliteit kan omschreven worden als een situatie waarin het financiële systeem in staat is om middelen efficiënt te alloceren en schokken goed op te vangen, zodat deze geen ontwrichtende werking hebben op de reële economie. Vertrouwen staat hierbij centraal. Zo dient het publiek vertrouwen te hebben in de waarde van het geld, hetgeen vereist dat de inflatie binnen de perken blijft. Het monetaire beleid van een centrale bank speelt hierin een belangrijke rol. Binnen de eurozone is de besluitvorming over het monetaire beleid sinds 1 januari 1999 een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken. DNB bereidt hierbij het standpunt van haar president voor wanneer deze in de Raad van Bestuur van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) meebeslist over het te voeren beleid.

De commerciële banken fungeren als belangrijk transmissiekanaal tussen de monetaire beleidsmaatregelen en de reële economie, het betalingsverkeer vormt de infrastructuur voor de uitvoering van het monetaire beleid.

Toezicht waarborgt vertrouwen

Banken dienen voorts als intermediair bij het aantrekken en alloceren van financiële middelen naar de meest efficiënte investeringsmogelijkheden. Daarnaast spelen banken een rol als gedelegeerde monitor van projecten die financiering behoeven, omdat zij over meer en betere informatie beschikken dan individuele huishoudens en daardoor beter in staat zijn om een goede inschatting te maken van de rendements- en risicostructuur van deze projecten. Banken kunnen deze intermediaatierol alleen vervullen indien het publiek ervan op aan kan dat de ingelegde gelden veilig zijn: dat wil zeggen, te allen tijde opvraagbaar. Daartoe dienen banken voldoende gekapitaliseerd te zijn om onverwachte schokken op te kunnen vangen. Het banktoezicht is erop gericht de deposanten te beschermen tegen insolvable banken en zo het vertrouwen in het bankwezen te bewaren. Hiertoe stellen toezichthouders eisen aan de bedrijfsuitoefening van banken en aan de minimumhoeveelheid kapitaal die zij aan dienen te houden. In veel landen is tevens een deposito-verzekering ingevoerd zodat deposanten ook beschermd zijn wanneer een bank toch failliet gaat.

Betrouwbaar betalingsverkeer

Een betrouwbaar betalingsverkeer is noodzakelijk voor de efficiënte afwikkeling van transacties. Economische agenten dienen erop te kunnen rekenen dat de bankbiljetten en munten die ze ontvangen niet vals zijn en dat hun girale betalingen vlot en tegen een redelijke vergoeding worden afgewikkeld. DNB ziet erop toe dat de betrouwbaarheid van het betalingsverkeer gegarandeerd blijft.

Verbondenheid taken en financiële stabiliteit

De verbondenheid van deze banktaken met financiële stabiliteit wordt met name zichtbaar in situaties van financiële instabiliteit, bijvoorbeeld wanneer banken systematisch onrendabele projecten financieren, vermogensprijzen ver verwijderd raken van hun intrinsieke waarde of betalingen niet (tijdig) worden afgewikkeld. In extreme gevallen kan financiële instabiliteit zelfs gepaard gaan met een 'run' op banktegoeden, hyperinflatie, een valutacrisis of een beurskrach. De economie kan dan terecht komen in een negatieve spiraal van economische krimp en kredietrantsoenering. Een illustratie hiervan is de financiële crisis waarmee Zweden begin jaren negentig werd geconfronteerd. Het financiële systeem bleek niet stabiel genoeg om de recessie in combinatie met hoog oplopende rentes op te vangen. Zo daalden de onroerendgoedprijzen in korte tijd met meer dan vijftig procent, hetgeen grote verliezen in de banksector tot gevolg had. Door de depreciatie van de Zweedse kroon in 1992 kwamen de Zweedse banken met grote externe verplichtingen nog verder in de problemen. De kredietverlening door de banken kwam daarmee onder druk te staan, hetgeen de recessie verscherpte.

Ontwikkelingen in de banksector

De concentratiegraad van het Nederlandse bankwezen is de afgelopen decennia fors gestegen. Het faillissement van één van de grote Nederlandse banken zou onmiddellijk ernstige negatieve gevolgen hebben voor ons financiële stelsel, en daarmee ook voor de reële economische ontwikkeling. Het toezicht op de banken kan dus worden beschouwd als een belangrijk preventief instrument om financiële stabiliteit te bewaren. Bovendien is de betekenis van financiële conglomeraten - instellingen die zowel bancaire als verzekeringsactiviteiten ontplooiën - in Nederland sterk toegenomen. De gezondheid van een bank die deel uitmaakt van een dergelijk conglomeraat is, ondanks juridische waarborgen, niet geheel los te zien van de gezondheid van andere concernonderdelen. Deze ontwikkeling heeft consequenties voor het bancaire toezicht en is een belangrijke drijfveer geweest voor het instellen per 1 augustus 1999 van de Raad van Financiële Toezichthouders, waarin naast DNB ook de Pensioen- en Verzekeringskamer en de Stichting Toezicht Effectenverkeer zijn vertegenwoordigd. Het doel van de Raad is om beleid en regelgeving op niet-sectorespecifieke terreinen beter te coördineren.

Per 1 januari 1999 maakt het betalingssysteem van DNB deel uit van het zogenoemde target-systeem van het escb. Door de directe en onherroepelijke afhandeling van iedere betaaltransactie in dit Europese betalingssysteem zijn de kredietrisico's in het betalingsverkeer teruggebracht, en daardoor is ook de kans op het verspreiden van betalingsproblemen naar de rest van het financiële systeem significant verkleind. Om de kans op een dergelijk systeemrisico verder te verkleinen heeft dnb als taak 'oversight' (de rol van 'opzichter') uit te oefenen op het nationale betalingsverkeer. Hiermee wordt bedoeld dat, in het verlengde van het hierboven genoemde toezicht op individuele financiële instellingen, de opzet en de feitelijke werking van de betaal- en effectenafwikkelingsystemen en betaalinstrumenten continu worden bewaakt.

Raakvlakken en informatiesynergieën

De hierboven beschreven activiteiten staan niet op zichzelf, maar zijn met elkaar vervlochten. Dit komt vooral doordat het bankwezen en daarmee DNB als bank der banken en toezichthouder binnen alle drie de taakgebieden een spilfunctie vervult. Doordat visies afkomstig uit alle drie de verschillende invalshoeken worden samengebracht, ontstaat een brede afweging van belangen en doelstellingen. Het is daarbij van belang dat inzichten en informatie snel en zonder ruis worden uitgewisseld. Hieronder worden enkele belangrijke raakvlakken tussen de activiteiten van DNB besproken.

Monetair beleid en toezicht

De informatie die wordt verkregen uit de economische analyses ten behoeve van het monetaire beleid en de monitoring van financiële markten is van belang voor de uitoefening van toezichttaken. Sterkte/zwakte-analyses van bepaalde economische sectoren kunnen aanleiding geven tot het besteden van extra aandacht door toezichthouders aan banken die aan dergelijke sectoren relatief veel krediet hebben verleend. Daarnaast vervult de informatie die kan worden afgeleid uit monetaire beleidstransacties een signaalfunctie voor mogelijke problemen bij financiële instellingen. Maakt een bank bijvoorbeeld vaak gebruik van de betrekkelijk dure marginale beleningsfaciliteit van het eurosysteem, dan zou dat kunnen wijzen op problemen bij die instelling, waardoor zij in de interbancaire markt moeite heeft om middelen aan te trekken. Dergelijke informatie wordt door de toezichthouders geverifieerd en leidt in sommige gevallen tot een nader onderzoek. Aangezien dnb een actieve partij is in de markt, leveren haar contacten met financiële intermediairs essentiële informatie op over tendensen en sentimenten in het financiële stelsel zoals ontwikkelingen in marktliquiditeit, en over bepaalde individuele marktpartijen. Maar de informatiesynergie werkt ook andersom. Zo is toezichtinformatie nuttig voor het verklaren van de monetaire ontwikkeling in Nederland. Daarbij gaat het hoofdzakelijk om de achtergronden van de kredietverlening, die immers een bron kan vormen voor de inflatie. In de afgelopen jaren is vooral de hypothecaire kredietverlening in Nederland uitbundig geweest. Toezichtinformatie over onder meer de hypothecaire verstrekkingsvoorwaarden en de samenstelling van de bancaire hypotheekportefeuilles is gebruikt bij het achterhalen van de oorzaken van deze snelle kredietgroei, en bij het inschatten van de macro-economische implicaties ervan ¹. Daarnaast geldt dat wanneer een bank in problemen komt en om noodliquiditeiten vraagt, toezichtinformatie noodzakelijk is om te kunnen beoordelen of de niet-liquide bank wel solvabel is.

Crisisbeheersing

Wanneer zich ontwikkelingen voordoen die de stabiliteit van het financiële stelsel bedreigen, kunnen liquiditeitsproblemen ontstaan, die zich als een olievlek over het financiële stelsel verspreiden. Belangrijk hierbij is dat dnb als medespeler vertegenwoordigd is in verschillende internationale organisaties en overlegfora, zoals het Internationale Monetaire Fonds, de Bank voor Internationale Betalingen en het Financial Stability Forum, waarin financiële stabiliteit hoog op de agenda staat. Hierdoor is dnb betrokken bij problemen rond financiële stabiliteit in andere delen van de wereld, hetgeen onder andere relevant is gezien de omvangrijke internationale activiteiten van het Nederlandse bankwezen.

Komt het onverhoopt tot een crisis, dan is het van belang dat deze zo goed mogelijk wordt beheerst. De rol van dnb hierbij kan aan de hand van de volgende, sterk vereenvoudigde, casus worden verduidelijkt. Stel, een grote Nederlandse bank komt in

betalingssystemen, bijvoorbeeld doordat een buitenlandse tegenpartij door een plotselinge crisis in een opkomende economie niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen. Dnb krijgt dit liquiditeitsprobleem in het vizier via het door haar beheerde betalingssysteem en het toezicht. Via haar contacten uit hoofde van haar eigen financiële marktoperaties kan zij een indruk krijgen in hoeverre de financiële markten al lucht hebben gekregen van het probleem. De toezichthouders zullen de liquiditeits- en solvabiliteitspositie van de bank in kaart brengen. Tevens zal dnb het systeemrisico inschatten, waarbij het er onder meer om gaat vast te stellen tegenover welke andere banken betalingsverplichtingen uitstaan, wat de omvang ervan is en of de in de afwikkelingsystemen ingebouwde veiligheidskleppen de verspreiding van liquiditeitsproblemen beheersbaar kunnen houden. Bovendien zullen de overloop-effecten worden ingeschat voor het geval dat de bank insolvent blijkt te zijn, en wat de effecten zijn op de financiële markten wanneer omvangrijke posities moeten worden geliquideerd. Voor het inschatten van het systeemrisico zal dnb evenzeer de exposures van de andere Nederlandse banken op het crisisland beschouwen.

Wanneer de crisis bij de grote Nederlandse bank zich voortplant naar buitenlandse banken zal dnb haar netwerk van centrale banken, toezichthouders en opzichters benutten om de aanpak van de problemen te coördineren. Ook zal dnb vanwege haar kennis van marktpartijen als een 'honest broker' kunnen fungeren om een private oplossing in de vorm van een overname te bewerkstelligen. Verder kan het verstrekken van liquiditeitssteun door dnb nodig blijken te zijn, hetgeen overigens op zodanige wijze dient te worden uitgevoerd dat het monetaire beleid van het escb niet wordt verstoord.

Het voorbeeld illustreert dat voor zowel het stellen van de diagnose als voor het inschatten van het systeemrisico, dnb de informatie waarover zij beschikt uit hoofde van haar gecombineerde rol als onderdeel van de Europese monetaire autoriteit, toezichthouder op het bankwezen en verantwoordelijke voor een goed functionerend betalingsverkeer in onderlinge samenhang gebruikt. Naast de snelle beschikbaarheid speelt ook de vaardigheid in het interpreteren van deze gecombineerde informatie een belangrijke rol, aangezien beslissingen tijdens een crisis onder hoge tijdsdruk genomen moeten worden.

Betalingsverkeer en toezicht

Ook betalingsverkeersinformatie vervult een signaalfunctie voor het toezicht, onder meer wanneer bij de afwikkeling van valutatransacties problemen dreigen bij individuele instellingen. Aangezien met deze afwikkeling enorme bedragen gemoeid kunnen zijn, hebben zowel bancaire toezichthouders als betalingsverkeertoezichthouders nadrukkelijk aandacht voor de risico's die met deze transacties samenhangen. Overigens zal binnenkort met de komst van de Continuous Linked Settlement Bank (cls Bank) de huidige decentrale afwikkelwijze van valutatransacties worden vervangen door een centrale afhandeling, waardoor het kredietrisico dat besloten ligt in de huidige werkwijze wordt opgeheven. Door de toezichthouders van DNB wordt de deelname van de Nederlandse banken aan de CLS Bank nauwkeurig bekeken vanuit het oogpunt van zowel operationele als liquiditeitsrisico's.

Er bestaan ook in het algemeen synergieën tussen het toezicht en de opzichter-rol die DNB heeft ter bevordering van de goede werking van het betalingsverkeer. De banken zijn immers veelal de deelnemers aan betalingssystemen en kunnen derhalve risico's in deze systemen importeren. Omgekeerd kunnen betalingssystemen voor de deelnemers tot additionele risico's leiden wanneer deze systemen door operationele problemen, fraude of anderszins niet of incorrect functioneren. In dit kader hebben opzichters van betalingssystemen en banktoezichthouders in eu-verband recent een Memorandum of Understanding afgesloten, waarin met name een tijdige en adequate informatie-uitwisseling wordt geregeld. In de Nederlandse situatie is geen nader memorandum nodig om de samenwerking tussen beide toezichthouders te waarborgen, omdat dergelijke coördinatie binnen DNB vanzelfsprekend is.

Monetair beleid en betalingsverkeer

De uitvoering van het monetaire beleid is onlosmakelijk gekoppeld aan het eerder genoemde

betalingssysteem target, omdat transacties die in het kader van het monetaire beleid met de banken worden aangegaan hun weerslag dienen te vinden in de rekeningen van de banken. In de decentrale structuur van target houden de banken hun betaalrekeningen aan in de boeken van de nationale centrale banken en niet in die van de ECB. Dit is in lijn met het uitgangspunt dat het monetaire beleid door het escb wordt bepaald, terwijl de uitvoering ervan via de nationale centrale banken geschiedt.

Slot

Financiële stabiliteit is een cruciale voorwaarde voor een voorspoedige economische ontwikkeling. Na haar oprichting in 1814 heeft DNB geleidelijk die taken op zich genomen die nodig waren voor het handhaven van financiële stabiliteit: monetair beleid, toezicht en betalingsverkeer. De liberalisering en internationalisering van de financiële markten en de technologische vooruitgang hebben vervolgens de raakvlakken en informatiesynergieën tussen de belangrijkste taken van DNB verder versterkt juist door de organisationele bundeling van deze taken kan kennis en informatie snel en efficiënt worden uitgewisseld, waarbij de besluitvorming op alle betrokken taakgebieden aan kwaliteit wint. De voordelen die verbonden zijn aan de bundeling van de besproken taakgebieden doen zich niet alleen voor in goede tijden, maar ook in slechte tijden. Wanneer een onverhoopte financiële crisis zich mocht voordoen, is een adequaat en snel optreden, gebaseerd op de meest actuele informatie, immers van groot belang. In Nederland geldt dit des te meer, aangezien ons bankwezen sterk geconcentreerd is en een (dreigend) faillissement van een grote bank welhaast per definitie systeemrisico's met zich mee zou brengen. Het toezicht op dit bankwezen en de zorg voor financiële stabiliteit zijn daarom ook in belangrijke mate met elkaar verweven