

Nationalisatie banken onnodig

Nationalisatie van het bankwezen is in Nederland onnodig daar de huidige wetgeving voldoende mogelijkheden biedt om desgewenst de handel en wandel van banken geheel naar de hand van de toezichthouder te zetten. De suggestie alleen al dat er over nationalisatiewetgeving wordt nagedacht, is schadelijk voor het vertrouwen in het bankwezen en de Nederlandse economie. Het naasten van andermans bezittingen past ook niet in onze burgerlijke samenleving die is gebaseerd op marktwerking, privébezit en rechtszekerheid.

Koersdruk

De koersen van ING en Aegon stonden de afgelopen tijd weer flink onder druk. Hierin speelt het anticiperen op het afglijden van de economie natuurlijk een belangrijke rol. Als de pers moet worden geloofd kwam dit echter mede door de aankondiging van de minister van Financiën dat in navolging van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland wordt overwogen om wetgeving voor nationalisatie van banken voor te bereiden. Dit soort openbare gedachte-experimenten zijn uiterst schadelijk voor het vertrouwen in het bankwezen. De koers van een aandeel wordt geheel bepaald door verwachtingen over toekomstige prestaties. In deze onzekere tijd betekent een overweging als die van minister Bos dat er een gereede kans bestaat dat beleggers behoorlijk kunnen verliezen, als de banken in de toekomst door de staat worden genaast. Logisch dat de koers dan op het moment van een dergelijke aankondiging al in elkaar zakt. Publieke gedachte-experimenten met private eigendommen zijn gevaarlijk. Premier Lubbers speelde ooit met het idee om de vermogens van pensioenfondsen af te romen toen einde jaren negentig de koersen door het dak gingen. Dat is ons duur komen te staan, want om hieraan te ontkomen werden snel de premieafdrachten van de bedrijven aan hun pensioenfondsen vermindert. Dit zorgde ervoor dat toen de buffers werkelijk nodig waren na het inklinken van de internetbel, deze niet meer aanwezig waren.

Op het moment dat beleggers erachter komen dat het met het mijn en dijn in Nederland niet zo nauw wordt genomen, zal dat bredere repercussies hebben. Koersen van andere aandelen zullen hierdoor verder onder druk komen en de staat zelf zal meer rente moeten vergoeden op zijn schuld. Zo zullen beleggers zich afvragen: Als banken naar believen van de staat genationaliseerd kunnen worden, waarom zou de staat zijn schuld dan afbetalen als het even wat moeilijker gaat? Ook is het maar de vraag of buitenlandse rechters nationalisatie van buitenlandse onderdelen zullen erkennen, wat weer tot eindeloos juridisch gesteggel kan leiden. Kortom, de rekening kan flink hoger zijn dan het kortetermijngewin voor de minister van Financiën. Niet voor niets heeft een zelfde aankondiging onder de Duitse bevolking voor veel beroering gezorgd. Daar ligt nog wat verser in het geheugen waar het vervreemden van het bedrijfsleven uiteindelijk toe leidde. Net als vroegere soevereine vorsten had het totalitair regime van de jaren dertig geen acht voor het privaat bezit. Dit leidt tot onzekerheid en het inzakken van het bedrijfsleven. De kracht van de burgerlijke samenleving is juist het respect voor het private bezit.

Een markteconomie kan niet werken zonder het grootste respect voor eigendomsrechten. Vandaar dat de voorgestane grondpolitiek van Den Uyl in de jaren zeventig tot felle reacties leidde in onze samenleving.

Waarom geen nationalisatie

Gegeven de problemen in de bancaire sector is het echter wel begrijpelijk dat de overheid instrumenten in handen wil hebben om te kunnen bijsturen. Het functioneren van banken is vanwege het betalingscircuit en de kredietverlening uiterst belangrijk voor de hele economie. De samenleving verwacht dat dit belang door de staat wordt geborgd. Door de vervlechting van de banken onderling kan het wegvallen van een bank het hele bancaire systeem ineen doen stuiken. Om deze reden worden systeemrelevante banken dan ook wereldwijd in leven gehouden door de diverse ministeries van financiën.

Omdat de problemen maar niet ophouden, is het de vraag of er naar zwaardere middelen moet worden gegrepen. Bijvoorbeeld door alle twijfelachtige zaken van de balans te halen en in een vuilnisbank onder te brengen; zodat de gezonde bank bereid zou zijn om weer leningen te verstrekken. Een dergelijke constructie is indertijd succesvol geweest in Zweden en bij de private redding van de verzekeraar *Lloyds*. In België en Duitsland wordt daarom overwogen om wetgeving in te voeren die nationalisatie van banken mogelijk maakt.

Als de rekening voor roekeloos leengedrag uiteindelijk bij de overheid ligt, dan is het ook niet meer dan redelijk dat de overheid instrumenten heeft om tijdig bij te sturen. Tot nu toe is gebruikgemaakt van herkapitalisatie, het gedeeltelijk garanderen van een deel van de kredietportefeuille, het garanderen van onderlinge leningen en overname door de staat. Daarbij zijn voorwaarden gesteld voor terugbetaling, vergoeding voor deelname in het risico, samenstelling van de raad van commissarissen en het beloningsbeleid. Met het ingrijpen bij de banken wil de overheid twee doelen bereiken: dat de banken weer over voldoende kapitaal beschikken en dat falend management wordt gecorrigeerd. Mijn stelling is dat de huidige Nederlandse wetgeving voldoende handvatten biedt deze twee doelen te bereiken. Het onteigenen van de aandeelhouders is daarvoor niet nodig en wetgeving in deze dient achterwege te blijven.

Wetgeving

Allereerst biedt de wet de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing aan een financiële instelling. Mocht dit niet het gewenste effect hebben, of als hiervoor geen tijd meer is, dan geeft de Wet financieel toezicht DNB het recht om terstond door de rechtbank bewindvoerders te laten benoemen die alle benodigde bestuursmacht verkrijgen. Wat zegt deze wet in artikel 1:76? Lid 1 bepaalt dat: "De toezichthouder kan besluiten een of meer personen te benoemen als curator ten aanzien van alle of bepaalde organen of vertegenwoordigers van een financiële onderneming indien die financiële onderneming niet voldoet aan hetgeen ingevolge deze wet is bepaald." De curatele behelst niet noodzakelijk

de afwikkeling van een faillissement. Voor dat stadium kent de wet een aparte voorziening, de zogeheten noodregeling. De memorie van toelichting schrijft: "Indien er nog geen noodzaak is om de activiteiten te beëindigen, de vergunning in te trekken of de noodregeling aan te vragen, kan gebruik worden gemaakt van de curatele". Een grond hiervoor is dat "de financiële soliditeit van de financiële onderneming zodanig in gevaar is dat onverwijld ingrijpen noodzakelijk is". Ook als een bank solvabel is, kan dit gevaar aanwezig zijn: als er vanwege twijfel aan de liquiditeit een kans bestaat dat het interbancaire betalingscircuit zou blokkeren, dan is dat een voldoende grond voor het benoemen van een bewindvoerder. Bovendien stipuleert de wet in lid 5: "Het benoemingsbesluit bevat onder meer een beschrijving van de belangen waardoor de curator zich dient te laten leiden. (...) Met ingang van het tijdstip waarop het besluit tot benoeming van de curator aan de financiële onderneming is bekendgemaakt mogen de desbetreffende organen of vertegenwoordigers hun bevoegdheden slechts uitoefenen na goedkeuring door de curator en met inachtneming van de opdrachten van de curator." De wet maakt het dus mogelijk om het bestuur, de commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders van de bank tijdelijk opzij te zetten. Tevens geeft DNB de bewindvoerders een richtsnoer mee voor de gewenste oplossing. De memorie van toelichting geeft aan dat de curatele in principe een intern werkende maatregel betreft. Maar: "Onder omstandigheden kan het echter nodig zijn om de benoeming publiek te maken." In beginsel wordt de benoeming dus stilgehouden. De overweging hiervoor is de angst dat de benoeming verkeerd zou worden opgevat en zou leiden tot een bankloop. Hiertegen pleit dat er van een dergelijke benoeming ook een positief signaal kan uitgaan als de richtlijn voor de bewindvoerder de door de markt gewenste oplossing bevat. Voor beursgenoteerde banken speelt bovendien dat de curatele kwalificeert als voorwetenschap en de vergadering van aandeelhouders dit op enig moment te weten moet komen. Regelmatig worden er bewindvoerders al dan niet in stilte benoemd.

Evaluatie

De motieven voor nationalisatie zijn herkapitalisatie en de reorganisatie van de bank en het bestuur. Voordeel van nationalisatie is dat de overheid bestuurlijk kan doen en laten wat zij wil. Mijn stelling is dat bewindvoerders deze herkapitalisatie ook kunnen bereiken. De voordelen zijn dat er geen gesteggel nodig is over de waardering van de bank. Dit torpedeerde het plan van Paulson en leidde tot het heronderhandelen over de waardering van het Belgische deel van Fortis. Een ander voordeel is dat men eerder desgewenst in stilte in kan grijpen en dat men gebruik kan maken van de expertise in het bestuur van de bank. Herkapitalisatie is hoe dan ook nodig, maar nationalisatie is daar geen voorwaarde voor. Bewindvoerders kunnen de rekening in voldoende mate bij de aandeelhouders leggen door het onthouden van dividend, de

Herkapitalisatie is hoe dan ook nodig, maar nationalisatie is daar geen voorwaarde voor

verkoop van delen van de bank of verwatering van het aandelen bezit door uitgifte van nieuwe aandelen. In feite geeft de Wet financieel toezicht aan de toezichthouder tijdelijk alle mogelijke bestuurlijke macht die bij nationalisatie ook wordt verkregen, maar met het cruciale verschil dat het eigendom in handen blijft van de oorspronkelijke eigenaren. De aandeelhouders worden weliswaar tijdelijk uit hun macht ontheven door de benoeming van de curator, maar

het eigendom wordt niet ontvreemd. Recentelijk is er, mede door DNB, gepleit voor het instellen van een apart agentschap tussen de politiek en de door de staat gesteunde banken. Zo zou de overheid afstand kunnen bewaren van het dagelijks beleid. Een dergelijk agentschap is in mijn optiek onnodig, daar de vanwege DNB benoemde curator deze rol kan vervullen.

Nederland heeft haar zaakjes wat betreft de mogelijkheden voor crisismanagement bij banken dus goed voor elkaar. Nederland is hierin nu ook weer niet uniek; de Tsjechische toezichthouder bezit bijvoorbeeld vergelijkbare bevoegdheden. Helaas missen onze buurlanden vergelijkbare handvatten, waardoor waarschijnlijk de roep om nationalisatie is ontstaan. Het drama dat zich in België voordoet bij de afwikkeling van de verkoop van Fortis had zich onder Nederlands regime en toezicht in mijn visie niet voorgedaan. In dat geval zou vanwege DNB tijdens het weekeinde van de tweede redding van Fortis eerst een curator zijn benoemd. Deze zou dan met het mandaat van DNB zijn overgegaan tot opsplitsing omwille van de financiële stabiliteit. Het feit dat nationale wetgeving zo sterk verschilt, maakt nogmaals duidelijk dat een Europees bankwezen op dit moment een fantoom is, ondanks de mooie woorden en onderlinge afspraken. Nederland moet op dit moment koesteren welke zaken zij in ieder geval goed heeft geregeld. Er zijn naar mijn mening voldoende handvatten voorhanden om acuut in te kunnen grijpen bij het bankwezen. Daarom past nationalisatie niet in de geest van onze op de markt gebaseerde samenleving met respect voor het privébezit.

CASPER DE VRIES

Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam