

Toezicht op financiële conglomeraten

Tussen de Nederlandsche Bank en de Verzekeringkamer is verschil van mening ontstaan omtrent het toezicht op financiële holdings die banken en verzekeringsmaatschappijen overkoepelen. Hoe ver moet het toezicht gaan?

Van oudsher staan banken en verzekeringsmaatschappijen onder toezicht van de overheid. Het toezicht op banken is daarbij aanzienlijk gedetailleerder dan dat op verzekeringsmaatschappijen, dat vooral in Nederland een zeer liberaal karakter draagt.

Zolang er een duidelijke scheidslijn bestond tussen banken en verzekeraars (het structuurbeleid) maakte niemand zich zorgen over dit verschil in toezicht. Het toezicht op de banken was vastgelegd in de Wet toezicht kredietwezen (Wtk) en dat op de verzekeraars in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf (Wtv). Uitvoerder van de Wtk is de Nederlandsche Bank (DNB) en van de Wtv de Verzekeringkamer (VK).

Dit veranderde toen op 1 januari 1990 het structuurbeleid werd geliberaliseerd en samenwerking tussen banken en verzekeraars mogelijk werd. Gezamenlijk stelden de Nederlandsche Bank en de Verzekeringkamer een Protocol Structuurbeleid op dat het toezicht regelde op combinaties van banken en verzekeraars (de z.g. financiële conglomeraten).

De regels in dit protocol zijn eenvoudig: het bancaire deel blijft onder toezicht van DNB en het verzekeringsdeel onder toezicht van de VK¹. De holding heeft slechts financiële informatieplicht, die inzicht geeft in de solvabiliteit op geconsolideerde basis, aan beide toezichthouders. Zij staat derhalve zelf niet onder toezicht.

Naast deze sectoroverschrijvende activiteiten zijn er grensoverschrijdende activiteiten (internationalisatie). Ook hierover heeft overleg plaatsgevonden. Voor de banksector heeft dit geleid tot het akkoord van Basel, waarbij in principe een zelfde vorm van toezicht wordt overeengekomen in de diverse landen (G-10). Getoetst wordt aan een internationale norm². Van belang is ook dat het primaire

toezicht wordt uitgeoefend in het land waar zich de hoofdzetel bevindt (home country control). Ook de verzekeringssector kent zo'n overleg. Hierbij is echter duidelijk een andere weg ingeslagen. De Europese toezichthouders, die zich bijna zonder uitzondering bedienen van een zeer stringent (het z.g. materiële) toezicht, hebben gekozen voor het Nederlandse systeem van normatief toezicht³. Wel is op gelijke wijze de home country control geregeld.

Door de ontwikkelingen op de financiële markten, waarbij er grote financiële concerns zijn ontstaan, vaak⁴ overkoepeld door een holding, behoeft het bovengenoemde protocol misschien enige aanvulling⁵. Over de wijze waarop verschillen beide toezichthouders echter van mening. Kort gezegd wil de VK (wiens toezicht gericht is op de werkmaatschappijen) slechts een marginale bijstelling (het z.g. solo-plus model), terwijl DNB een grondige herziening wenst, die de holding onder toezicht brengt⁶.

Aard van het toezicht

Alvorens in te gaan op het voor en tegen van de argumenten van beide opponenten, eerst iets over het begrip 'toezicht' zelf en de gevolgen.

Het doel van het toezicht is in wezen voor banken en verzekeraars hetzelfde: het beschermen van de belangen van hen die hun geld aan bank of verzekeraar hebben toevertrouwd. Voor beide geldt immers dat men eerst zijn geld inlegt en daarover pas later weer kan beschikken (bij het verzekeringsbedrijf mede afhankelijk van een kans)⁷. De tijd tussen inleg en opname is verschillend: kan deze bij de bank kort zijn, bij de verzekeraar is ze langer. Dit legt op de bank een belangrijke liquiditeitseis; bij de verzekeraars is dit nauwelijks het geval.

De eis dat zowel banken als verzekeraars te allen tijde aan hun verplichtingen moeten kunnen voldoen, maakt dat ze solvabel moeten zijn en blijven. Daarom richt het toezicht van zowel DNB als de VK zich op het toetsen van deze solvabiliteit. De solvabiliteitsnorm is voor banken en verzekeraars verschillend (voor de verzekeraars is ze zelfs verschillend voor het levenbedrijf en voor het schadebedrijf⁸). Dus zal ook het toezicht verschillend moeten zijn.

1. In het protocol wordt onderscheid gemaakt tussen conglomeraten met een gemengd karakter, een overwegend bancaire karakter en een overwegend verzekeringskarakter. In het protocol is dit zo geregeld dat de beoordeling van de holding plaatsvindt door de toezichthouder die verantwoordelijk is voor het overwegend karakter. Eenvoudshalve beperken wij ons tot de gemengde conglomeraten, waarbij beide toezichthouders een rol spelen.

2. Internationaal werkende banken dienen tegenover naar risicograad gewogen activa ten minste 8% aan eigen vermogen aan te houden.

3. Door te kiezen voor een normatief toezicht (waarbij uitsluitend de solvabiliteit getoetst wordt) wordt de concurrentie aangescherpt. Want het is overduidelijk gebleken dat bij verzekeringen de prijs hoger is naarmate het toezicht stringenter (dat wil zeggen meer materieel, vooraf toezicht op premies en voorwaarden) wordt (Cecchini-rapport).

4. Niet altijd. Wel bij voorbeeld bij ING, maar niet bij Rabo-Interpolis.

5. Met nadruk 'misschien', omdat het protocol, dat nog maar twee jaar oud is, nog nimmer echt is getoetst.

6. De zienswijze van DNB is naar voren gebracht: door A.H.E.M. Wellink in een voordracht voor de Economische Faculteitsvereniging Rotterdam op 7 april 1992; door T. de Swaan in een voordracht voor het EFAC-congres op 22 oktober 1992 in Tilburg; en door W. Duisenberg in de F. de Roos-lezing op 27 november 1992 in Amsterdam. De zienswijze van de VK is verwoord door A.J. Vermaat in de publicatie *Geconsolideerd toezicht heeft meer voor- dan nadelen* en in een afzonderlijk aan dit onderwerp gewijde brochure *Toezicht op conglomeraten*.

7. De Swaan (zie voetnoot 6) vult dit nog als volgt aan: "De gevolgen van een bankfaillissement voor een onderneming kunnen ingrijpend zijn en velerlei vorm aannemen: niet alleen kan de financiering gevaar lopen, activa kunnen verloren gaan, het betalingsverkeer kan verstoord worden en afnemers kunnen in betalingsproblemen komen".

8. De solvabiliteitsnormen voor het verzekeringsbedrijf zijn: voor leven (globaal) 5% van de technische voorzieningen, voor schade (globaal) 18% van het bruto premie inkomen.

De wijze waarop DNB deze solvabiliteit bewaakt is veel gedetailleerder dan die van de VK. De informatieplicht van de banken jegens DNB is veel groter en voor meerdere zaken behoeft men goedkeuring (bijvoorbeeld de benoeming van bestuurders), bij de verzekeraars vindt in principe alleen controle van de solvabiliteit plaats. Bij het vragen naar informatie zullen we ons steeds moeten afvragen of de meerdere informatie nog iets toevoegt aan de effectiviteit van het toezicht? Gezien de moeilijkheden zowel bij banken als met personen in de afgelopen jaren, kan men zich afvragen of het gedetailleerdere toezicht van DNB op deze punten wel altijd zinvol is geweest.

Aard van de risico's

Wie toezicht wil houden op financiële organisaties zal zich terdege bewust moeten zijn van de risico's die gelopen worden. Deze zijn voor banken en verzekeraars geheel verschillend. Bij verzekeraars denkt men in de eerste plaats aan het risico van het verzekeren, dat wil zeggen aan risico's die samenhangen met het leven en ziekte van de mens, maar ook aan maatschappelijke en natuurrisico's, zoals risico's van het verkeer maar ook van storm. (dit zijn risico's die samenhangen met de passiefzijde van de balans). De laatste tijd worden steeds meer beleggingsrisico's (dus de actiefzijde van de balans) verbonden met die van het verzekeren (dus met de passiefzijde). Bij verzekeraars speelt bovendien het lange-termijneffect een belangrijke rol. Bij de banken zijn het vooral de risico's van de kredietverlening. Bij beide is het noodzakelijk de effecten van systeemrisico's (risico's ten aanzien van het financiële bestel) in de beschouwing te betrekken. Door de introductie van nieuwe financiële instrumenten zoals opties, futures en swaps zijn de systeemrisico's toegenomen. Het zal duidelijk zijn dat zulke verschillende soorten risico ook verschillende solvabiliteitsnormen tot gevolg hebben.

Financiële conglomeraten

Zoals aangegeven is er een ontwikkeling in de richting van grotere financiële conglomeraten, die vaak worden overkoepeld door een holding. Het

voordeel van gecombineerde bank- en verzekeringsconcerns wordt vooral gezien in het licht van de meervoudige verkoopkanalen, waarbij men tevens een meer gecombineerd produkt kan aanbieden. Bij de banken geldt echter nog een andere reden: doordat veel van hun klanten groter worden (ook door internationale expansie) bestaat er behoefte aan meer krediet, en alleen zeer grote banken met een sterke vermogenspositie kunnen daaraan voldoen. De omvang van banken moet zijn afgestemd op de markten waarin ze werken⁹.

Dit laatste heeft echter een merkwaardig effect: door het groter worden van verzekeringsondernemingen neemt het draagvlak (ook internationaal) toe, waardoor de risico's beter gespreid zullen worden en derhalve de solvabiliteitsmarge (niet het solvabiliteitsbedrag) kleiner zou kunnen zijn. Bij de banken daarentegen worden de kredieten groter bij minder klanten, waardoor het risico juist toeneemt en de solvabiliteitsmarge groter zal moeten worden.

Waren de solvabiliteitsnormen, gezien de aard van de risico's, reeds verschillend voor de diverse onderdelen van een bank-verzekeringcombinatie, door veranderende maatschappelijke omstandigheden nemen de uiteenlopende eisen die aan het toezicht gesteld worden, nog toe. Van een simpel toezicht op de holding, met één solvabiliteitscriterium kan derhalve geen sprake zijn¹⁰. Ook de Tweede Kamer onderkent dit: "Een vergelijking tussen de solvabiliteitseisen voor banken en verzekeraars is slechts mogelijk en zinvol indien deze eisen worden afgezet tegen de risico's waarvoor zij als 'buffer' tegen eventuele verliezen zijn bedoeld"¹¹.

Welke zijn nu de argumenten van de beide opposanten? DNB staat een 'centralistisch' toezichtsmodel voor ogen en adstrueert dat met de volgende argumenten¹²:

- doorgaans streven financiële conglomeraten naar een zodanige integratie van bank- en verzekeringsactiviteiten dat de organisatiestructuur van het concern gaat afwijken van de juridische structuur, die is gebaseerd op gescheiden werkmaatschappijen voor bank-, verzekerings- en andere activiteiten. Het toezicht is ook op een zodanige scheiding gebaseerd en dreigt daardoor zóver van de orga-

nisatorische realiteit verwijderd te raken dat het minder effectief wordt;

- een probleem is dat het aangrijpingspunt van het toezicht in beginsel de werkmaatschappijen zijn, terwijl de feitelijke macht in een concern berust bij de boven de werkmaatschappijen staande holding. Ook hierdoor kan het toezicht aan effectiviteit inboeten;
- een derde probleemgebied betreft de toezichtsarbitrage (dat wile zeggen dat activiteiten daar worden ondergebracht in het concern, waar het toezicht de minste consequenties heeft). Daartoe bestaan verschillende mogelijkheden, onder meer als gevolg van verschillen in regels ter zake van solvabiliteit, risicospreiding en het houden van deelnemingen;
- tot slot is er sprake van machtsconcentratie. De samenbundeling van financiële instellingen doet steeds invloedrijkere concerns ontstaan. Voorkomen moet worden dat door het de jure ongewijzigd laten van de positie van de toezichthouder deze de facto zwakker wordt, waardoor de effectiviteit van het banktoezicht wordt aangetast.

De VK stelt daartegenover dat consolidatie een tamelijk willekeurige samenvoeging van componenten is, die niet op homogene wijze zijn gedetermineerd. In haar optiek zijn 'bankieren' en 'verzekeren' verschillende financiële activiteiten (de verschillen zijn zelfs groter dan die tussen leven en schade bij verzekeraars). Dit is bij het toezicht op verzekeraars reeds verdisconteerd in het verbod op consolidatie dat is neergelegd in de Wtv¹³. Een dergelijk verbod op consolidatie zou ook bij het toezicht op holdings zijn diensten kunnen bewijzen.

9. A.H.E.M. Wellink, op.cit.

10. Dit ondanks de ideeën van DNB en de aanhaling bij Wellink dat in Canada serieus naar zo'n norm wordt gezocht.

11. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, nr. 22665, 9 december 1992.

12. T. de Swaan, op.cit.

13. Dit laatste staat vanzelfsprekend los van de consolidatie die opgesteld wordt ten behoeve van aandeelhouders en andere belanghebbenden, en waarmee een globaal inzicht wordt gegeven in de samenstelling en het totale netto vermogen en resultaat van zo'n groep.

Conclusies

Wat kunnen we nu concluderen met betrekking tot het toezicht op financiële holdings die banken en verzekeringsmaatschappijen overkoepelen?

Ten eerste is het streven naar één te toetsen geconsolideerd geheel niet mogelijk. Voor banken en verzekeraars moeten verschillende solvabiliteitsnormen blijven gelden (voor verzekeraars zelfs nog aparte voor leven en schade), op grond van verschillen in risico's. Deze normen zijn historisch vastgesteld. In het licht van de risico's zoals deze zich voordoen is een regelmatige herijking op zijn plaats¹⁴.

Toezicht is altijd achteraf. Een toezichthouder kan nimmer garanderen dat er nooit iets mis zal gaan. Het beheersen van risico's blijft ook primair een taak van verantwoord bankieren, c.q. verzekeren; de toezichthouder moet niet op de stoel van de bestuurder willen gaan zitten. Dit impliceert dat een kritische instelling van zowel verzekerden en crediteuren, als van aandeelhouders ten aanzien van banken, verzekeraars en hun holdings, te allen tijde geboden blijft. Voor de toezichthouder blijft het zaak de vinger aan de pols te houden. Daarbij moet echter opgepast worden dat geen onnodige informatie wordt ingewonnen, die niets bijdraagt aan een beter toezicht.

Het protocol brengt op een zinvolle wijze een verbinding aan tussen het banktoezicht en het verzekeringstoezicht, en regelt voorzichtig de samenhang tussen beide. Het is nog slechts twee jaar oud en het lijkt zinvol eerst de resultaten van de werking daarvan af te wachten in plaats van nu al te pleiten voor een (in principe onmogelijk) direct toezicht op een holding, alleen op grond van vermeend machtsmisbruik.

Naast toetsing aan de solvabiliteitsnormen zal men, zoals gezegd, de vinger aan de pols moeten houden. Dit kan m.i. effectiever gebeuren door gericht vragen te stellen c.q. onderzoek in te stellen (VK), dan continu informatie te verzamelen (DNB).

G.W. de Wit

De auteur is bijzonder hoogleraar Economie van het verzekeringsbedrijf aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

14. Dit kan problemen geven bij het internationaal (ook EG-) toezicht.