

markten Toezichtbevoegdheden en bancaire stabiliteit

Door recente perikelen in banksystemen klinkt een luide politieke en maatschappelijke roep om striktere regulering en strengere toezicht. Maar bancaire instabiliteit kan niet volledig door regulering en toezicht worden uitgebannen, zoals theoretische en empirische inzichten aantonen. Ook ontbreekt er overtuigend bewijs voor een relatie tussen het aantal toezichtbevoegdheden en de stabiliteit van nationale bankensectoren.

In internationaal verband wordt momenteel gewerkt aan een flinke aanscherping van bankregulering en -toezicht om de kans op en de diepte van volgende crises te beperken. Tegelijkertijd worden de toezichtstructuur en -bevoegdheden kritisch beschouwd. Sinds het begin van deze eeuw is er al een trend naar uitbreiding van officiële toezichtbevoegdheden waarneembaar (Barth *et al.*, 2008), maar de politieke en maatschappelijke roep om meer en effectievere bevoegdheden is de laatste jaren ook veel luider geworden. Hieruit spreekt de impliciete veronderstelling dat meer bevoegdheden de bancaire stabiliteit zullen bevorderen. Het is daarom zinvol om de relatie tussen de hoeveelheid bevoegdheden van banktoezichthouders en de stabiliteit van nationale banksystemen vanuit theoretisch en empirisch perspectief en in samenhang met regulering en toezichtstructuren te bezien.

Regulering

Bij bankenregulering gaat het om regels en standaarden waaraan banken zich moeten conformeren. De regelgeving is vooral gebaseerd op internationale aanbevelingen van het Bazelse Comité voor banktoezichthouders en binnen Europa tevens op bindende afspraken. Hoewel de wortels van de initiële kredietcrisis in de Verenigde Staten liggen, loopt de Europese Unie voorop in de gefaseerde invoering van strengere kapitaal- en liquiditeitsnormen aan de hand van het Bazel III-akkoord. Tevens bestaat nu grote druk om via convenanten en regulering de prikkels voor risicovol en op korte termijn gericht gedrag in de beloningsstructuren bij banken aanzienlijk te beperken. In Nederland zijn de aanbevelingen van de parlementaire commissie-De Wit hierover in de Code Banken overgenomen, die per 1 januari 2010 van kracht is (Tweede Kamer, 2010).

Nieuwe, aangepaste regels zijn noodzakelijk, want bij een sterkere banksector is iedereen gebaat. Los van zwaardere financiële eisen worden beleidsmaatregelen voorbereid om de stabiliteit van het financiële systeem te versterken en om te voorkomen dat de belastingbetaler in de toekomst nogmaals groten-

deels voor de kosten van reddingsoperaties voor banken moet opdraaien. In discussies gaat het bijvoorbeeld over invoering van bankbelasting, vorming van resolutiefondsen, opsplitsing van bankactiviteiten en herziening van het depositogarantiestelsel.

Toezicht

Toezicht is het proces van monitoren en bijsturen van financiële instellingen om ervoor te zorgen dat zij daadwerkelijk aan alle regels en standaarden voldoen. In veel landen krijgen de structuur en het functioneren van het banktoezicht volop aandacht. Sommige toezichthouders wordt verweten dat zij in een aantal gevallen hun juridische bevoegdheden niet ten volle of ineffectief hebben ingezet en eerder bij problembanken hadden kunnen en moeten ingrijpen. Tegen deze achtergrond wordt gepleit voor gedragsveranderingen, kwaliteitsverbeteringen en meer toezichtbevoegdheden die in een strenger en meer actiegericht toezicht moeten resulteren (Turner Review, 2009; IIF, 2011). Op dit punt bevinden toezichthouders zich in een lastig parket. Enerzijds is het niet te bewijzen dat problemen bij een bank of een crisis zijn voorkomen door hun ingrijpen, aangezien zij ter vermindering van paniek of financiële instabiliteit meestal niet in de openbaarheid opereren. Aan de andere kant leidt een bankfaillissement of financiële crisis wel altijd tot aanzienlijke reputatieschade voor de betrokken toezichthouder.

Banktoezichthouders hebben drie hoofdtaken. De eerste is het macroprudentiële toezicht, gericht op handhaving van de stabiliteit van het gehele financiële stelsel. De tweede taak is het microprudentiële toezicht, dat zich concentreert op de financiële soliditeit van individuele financiële instellingen. Ten derde voert een toezichthouder gedragstoezicht uit; dit concentreert zich op de bedrijfsvoering en het gedrag van financiële instellingen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het voorkomen van oneerlijke verkooppraktijken en handel met voorkennis. De drie taken van banktoezichthouders worden in sommige landen door eenzelfde toezichthouder vervuld, terwijl prudentieel en gedragstoezicht in andere landen, waaronder Nederland, zijn gescheiden. Hoewel de literatuur verdeeld is over de voor- en nadelen van betrokkenheid van de centrale bank bij het banktoezicht, lijkt de voorkeur voor een grotere betrokkenheid en invloed van centrale banken in de recente crisisperiodes in vooral Europa te zijn toegenomen. De centrale bank wordt namelijk beter in staat geacht de institutionele link tussen macro- en microprudentieel toezicht tot stand te brengen dan andere

instellingen (Véron, 2009). Van groot belang bij de toezichtstructuur is tevens de mate van onafhankelijkheid waarmee toezichthouders kunnen opereren.

Statutaire bevoegdheden

Toezichthouders hebben formele bevoegdheden nodig om naleving van regels te kunnen afdwingen. Deze bevoegdheden bestaan uit specifieke instrumenten die de toezichthouder ter beschikking heeft om problemen bij banken te voorkomen of op te lossen. Deze instrumenten worden regelmatig aan een grondige inspectie onderworpen. Hierbij draait het vaak om de vraag of hun bevoegdheden moeten worden aangepast om daadkrachtiger en proactiever bij individuele banken te kunnen ingrijpen en aldus een bankencrisis beter te kunnen voorkomen of sneller te kunnen oplossen (De Larosière group, 2009). In Nederland is een Interventiewet in voorbereiding die Nederlandse autoriteiten de bevoegdheid geeft om een bank in een crisissituatie te ontmantelen en de onderdelen die een publiek belang dienen veilig te stellen. Daarnaast heeft de parlementaire commissie-De Wit (2010) ook voorstellen voor versterking van de invulling en uitvoering van het toezicht in Nederland gedaan.

In de voorbije jaren zijn aanzienlijke variaties in toezichtstructuren en -benaderingen tussen landen naar voren gekomen (CEPS, 2010). Dit hangt deels samen met verschillen in het aantal en de aard van de formele bevoegdheden van toezichthouders. Bovendien is het toezicht in Europa nog vooral een nationale aangelegenheid, wat volgens Beck (2010) een effectief banktoezicht op Europees niveau in de weg staat. Figuur 1 toont het aantal toezichtbevoegdheden in 23 ontwikkelde economieën net voor het uitbreken van de kredietcrisis in 2007 (Barth *et al.*, 2008). Hoe hoger de index, hoe meer bevoegdheden toezichthouders ter beschikking stonden. Op een schaal van 1 tot en met 14 bezaten toezichthouders gemiddeld tien officiële toezichtbevoegdheden. Canadese en Zweedse toezichthouders hadden de minste bevoegdheden, terwijl toezichthouders in Zwitserland en Portugal over de meeste beschikten. Nederland bevond zich in 2007 met een score van 9 in de middenmoot. Kader 1 geeft uitleg bij de samenstelling van de index en schetst een globaal beeld van de aard van officiële toezichtbevoegdheden.

Theoretische inzichten

Het gaat er uiteindelijk om in hoeverre en op welke wijze toezichthouders de aanwezige statutaire bevoegdheden met de bijbehorende instrumenten gebruiken. Over deze kwestie bestaan twee theoretische hoofdstromingen (Grandia, 2010).

Public interest-theorie

De *public interest*-theorie stelt dat toezichthouders hun bevoegdheden inzetten in het belang van de maatschappij en burgers. Zij nemen de monitoring van banken over van depositohouders, voor wie

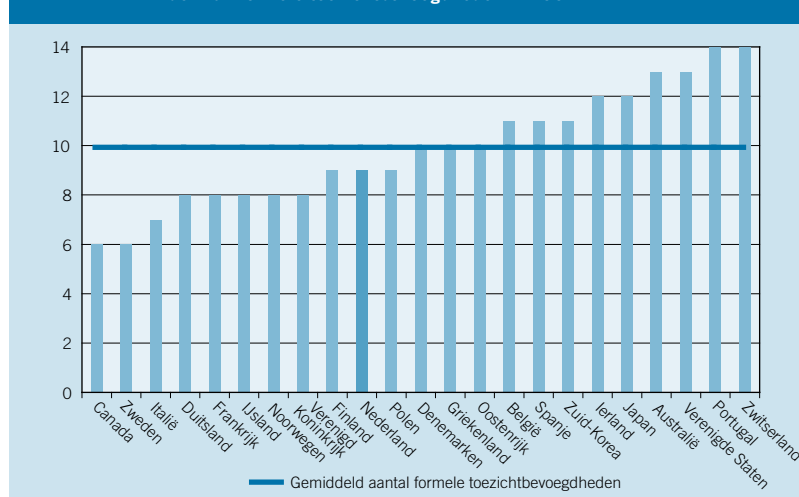
het moeilijk en kostbaar is om de soliditeit en betrouwbaarheid van banken te beoordelen. Bovendien verminderen depositogarantiestelsels de prikkels bij spaarders om banken te monitoren. Tevens kan een hele bankensector in de problemen komen door een *bank run* of het besmettingsgevaar bij het omvallen van een bank vanwege de ongelijke verdeling van informatie tussen banken en spaarders. Toezichthouders met bevoegdheden kunnen deze marktverstoringen corrigeren en excessief risicovol gedrag van banken voorkomen. Daarbij hebben toezichthouders soms de bevoegdheid van bepaalde regelgeving af te wijken wanneer banken de regels overtreden (*regulatory forbearance*). Een complicerende factor is dat strikte regelgeving en strenge, daadkrachtige toezichthouders tot ontduiking kunnen aanzetten. En hoe strenger de regels, des te groter de prikkel om bankactiviteiten te onttrekken aan het blikveld van de toezichthouder of deze naar landen met minder strenge regelgeving en mildere toezichthouders te verplaatsen (*regulatory arbitrage*). Een voorbeeld is de verplaatsing van transacties van Zweden naar Londen rond 1980 als gevolg van de invoering van een belasting op financiële transacties.

Private interest-theorie

Daartegenover stelt de *private interest*-theorie dat toezichthouders primair hun eigen belangen nastreven. Toezichthouders streven in deze visie naar goede relaties met onder toezicht staande banken, wat betekent dat zij niet graag en soms pas laat interveniëren. Goede contacten en een *laissez-faire*-houding kunnen van

Figuur 1

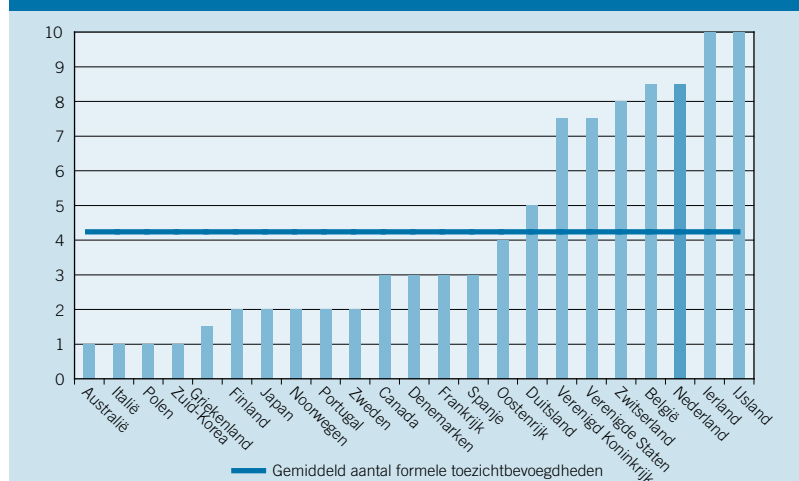
Index van formele toezichtbevoegdheden in 2007.



Bron: Barth *et al.*, 2008

Figuur 2

Indicator voor relatieve instabiliteit in nationale banksectoren medio 2007–eind 2009.



belang zijn voor het huidige werk en de persoonlijke carrière van toezichhouders. Zij vereenzelvigen zich dan vrij sterk met banken. Angst voor schadeclaims kan de beleidsmatige keuze van een toezichthouder ook op verkeerde wijze beïnvloeden. Deze theorie verklaart tevens waarom nationale toezichhouders soms overnames van binnenlandse banken door buitenlandse instellingen blokkeren of juist binnenlandse consolidatie stimuleren. Sommige nationale toezichhouders zouden niet graag werk en macht aan buitenlandse toezichhouders willen verliezen, maar wel graag grote banken binnen eigen landsgrenzen willen creëren of behouden.

Door politieke druk of inmenging moeten toezichhouders soms tegen hun wil overnames door buitenlandse banken dwarsbomen of juist goedkeuren. Wanneer politici of onder toezicht staande instellingen de toezichthouder direct of indirect beïnvloeden of beperken in zijn beleidsvrijheid, is sprake van *regulatory capture*. Regulatory capture treedt meestal in sterkere mate op in landen waar sprake is van slechte politieke en juridische instituties, politieke instabiliteit, corruptie en een grote potentiële aansprakelijkheid, die de toezichthouder ervan weerhouden in het publieke belang te handelen. Dit pleit dus voor formele onafhankelijkheid en beperkte aansprakelijkheid van de toezichthouder, die dan wel soeverein moet opereren. De huidige beleidstrend naar uitbreiding van statutaire bevoegdheden (Laeven en Levine, 2009) is in lijn met het public-interestgezichtspunt. De private-interesttheorie stelt echter dat uitbreiding of aanpassing van de bevoegdheden niet per definitie effectief is of tot grotere financiële stabiliteit leidt. Vanuit theoretisch oogpunt is er in ieder geval geen sprake van een eenduidig verband tussen formele toezichtbevoegdheden en bancaire stabiliteit.

Empirische inzichten

Aangezien toezichhouders begrijpelijkerwijs zeer terughoudend zijn met informatieverschaffing over de wijze waarop en de frequentie waarmee afzonderlijke toezichtbevoegdheden zijn ingezet, is empirisch onderzoek naar de effectiviteit ervan moeilijk. Om die reden wordt in studies doorgaans het verband tussen het

Er zijn landen met weinig toezichtbevoegdheden waar verhoudingsgewijs grote schokken hebben plaatsgevonden, maar ook landen met veel bevoegdheden waar relatief grote schokken zijn opgetreden

aantal en de aard van afzonderlijke bevoegdheden enerzijds en prestaties van individuele banken of nationale bankensectoren anderzijds onderzocht met behulp van cross-sectionele analyses (Beltratti en Stulz, 2009). Bestaande studies leveren geen eenduidige uitkomsten op (Grandia, 2010). Omdat de trend richting vergroting van het aantal bevoegdheden op de impliciete veronderstelling is gebaseerd dat meer formele bevoegdheden de stabiliteit van nationale bankensectoren ten goede zullen komen, is nader empirisch inzicht in deze relatie wenselijk.

Tegen deze achtergrond is op basis van publieke informatie over afzonderlijke casussen (Schich, 2009; CEPS, 2010) een indicator voor de relatieve instabiliteit in 23 westerse bankensectoren in de periode juli 2007 tot en met eind 2009 geconstrueerd (figuur 2). Voor deze einddatum is gekozen omdat vanaf begin 2010 schuldenproblemen van landen sommige bankensectoren beginnen te raken. De indicator omvat faillissementen en alle vormen van steun in nationale banksystemen en wordt als maatstaf voor bancaire instabiliteit opgevat. Aan een faillissement, nationalisatie en gedwongen overname of fusie worden achtereenvolgens de meeste punten toegekend, gevolgd door respectievelijk een kapitaalinjectie, een staatsgarantie op schulden of een al dan niet gedeeltelijke overname van risico's op activa door de overheid. Hierbij is rekening gehouden met de omvang en positie van betrokken banken in nationale banksectoren. De maatstaf heeft een schaal van 1 tot en met 10. Aangezien ook gezonde banken door extreme marktonzekerheid van liquiditeitssteun van centrale banken afhankelijk waren, bedraagt de indicator minimaal 1.

Volgens deze indicator bedroeg de gemiddelde relatieve instabiliteit in de onderzochte groep iets meer dan vier punten. Ierland en IJsland zijn relatief hard getroffen, gevolgd door Nederland en België. In een aantal landen was de instabiliteit verhoudingsgewijs beperkt. Dat wil niet zeggen dat de desbetreffende banksectoren ongeschonden uit de opeenvolgende crises zijn gekomen. Het geeft aan dat zij de beschouwde woelige periode met minder steunmaatregelen en zonder noemenswaardige faillissementen hebben doorstaan. Ter illustratie: de aandelenkoersen van banken in deze landen die niet failliet zijn gegaan, zijn in deze periode met gemiddeld 55 procent gedaald.

Op het eerste gezicht valt uit vergelijking van figuur 1 en figuur 2 geen duidelijk verband tussen het aantal bevoegdheden en de relatieve instabiliteit van nationale banksystemen te ontdekken. Er zijn landen met weinig toezichtbevoegdheden waar verhoudingsgewijs grote schokken hebben plaatsgevonden (IJsland), maar ook landen met veel bevoegdheden

Kader 1

Aard van toezichtbevoegdheden

De index van officiële toezichtbevoegdheden is een optelsom van officiële instrumenten die nationale toezichhouders tot hun beschikking hebben om bij dreigende schending van toezichtregels in te grijpen of tijdens crises te interveniëren. Bijvoorbeeld of toezichhouders direct met de externe auditors over individuele banken mogen spreken. Autorisaties die toezichhouders hebben om banken te herstructureren en reorganiseren, bijvoorbeeld door het vervangen van een directeur, komen ook in de index tot uitdrukking. Toezichhouders kunnen mogelijk ook de rechten van aandeelhouders terzijde schuiven en banken zonder tussenkomst van de rechter failliet verklaren. Daarnaast is geïnventariseerd of toezichhouders instrumenten hebben om besluiten van bankdirecties over dividenduitkeringen en bonussen nietig te verklaren. Van deze bevoegdheden kan ook zonder feitelijke toepassing een disciplinerende werking op het gedrag van banken uitgaan, mits de toezichthouder een geloofwaardige reputatie heeft en dus consistent opereert. Aparte vermelding verdient het prompt corrigerende actiemechanisme (*prompt corrective action power: PCP*). Dit mechanisme is in sommige landen van kracht en momenteel sterk in zwang. Bij PCP is wettelijke vastgelegd dat toezichthouders automatisch gaan ingrijpen wanneer de solvabiliteit van een bank door een vooraf bepaalde waarde heen zakt. Na Denemarken is de PCP het sterkst in de Verenigde Staten, terwijl PCP in bijvoorbeeld Frankrijk en Canada niet bestaat en in Nederland matig is. Overigens gaan toezichtautoriteiten meestal voor overschrijding van vastgelegde kritieke waarden al tot actie bij de betrokken bank over.

waar relatief grote schokken zijn opgetreden (Zwitserland en Ierland). Een correlatietoets bevestigt de visuele waarneming dat een significante samenhang tussen beide indicatoren ontbreekt. Aanvullende correlatieberekeningen duiden ook niet

Kader 2

Orzaken van verschillen in relatieve instabiliteit

Er zijn meerdere oorzaken van verschillen in relatieve instabiliteit tussen de 23 banksystemen. Ten eerste kan op basis van bancaire kengetallen niet worden geconcludeerd dat relatief instabiele banksystemen er voorafgaand aan de crisis in 2007 verhoudingsgewijs slecht voor stonden, en vice versa. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de naar risicograad gewogen kapitaalratio, slechte leningen als percentage van totale activa en het rendement op activa. Hierbij moet worden bedacht dat bankdata vóór de kredietcrisis grote onderliggende risico's maskeerden en een te rooskleurige voorstelling van zaken schetsten (IMF, 2010). Zo verschenen risicovolle buitenbalansactiviteiten soms niet op de radar van toezichthouders.

Ten tweede blijkt uit individuele casussen die in de instabiliteitsindicator zijn opgenomen, dat schokken in nationale banksectoren door zeer diverse en specifieke nationale en internationale factoren zijn veroorzaakt. Door hun vrij sterke internationale oriëntatie zijn weliswaar alle beschouwde banksystemen door de kredietcrisis van Amerikaanse origine en de daaropvolgende mondiale economische recessie getroffen. Maar in een aantal landen zijn door deze schokken verborgen zwakheden bij individuele banken of genegeerde onevenwichtigheden in nationale economieën tot grote bronnen van instabiliteit in nationale banksystemen uitgegroeid. In een enkel geval kwamen de kredietcrisis en recessie bovenop al bestaande turbulente omstandigheden in nationale banksectoren.

Ten derde zijn sommige landen door de omvang en structuur van hun banksector extra getroffen door gebrekkig toezicht en economische onevenwichtigheden in het buitenland. Vooral Nederland heeft ervaren dat instabiliteit door de mondiale financiële integratie deels uit andere landen – zoals de Verenigde Staten en IJsland – kan worden geïmporteerd.

Ten vierde zijn er aanwijzingen dat niet een gebrek aan regulering, maar vooral een verkeerd gebruik van bevoegdheden door een aantal toezichthouders de problemen bij individuele financiële instellingen heeft vergroot en daarmee de stabiliteit van nationale banksectoren onnodig heeft geschaad (Dermine en Schoemaker, 2010).

Tot slot zijn sommige banksectoren gedestabiliseerd doordat problemen bij een grote bank andere banken en de financiële markten als geheel hebben besmet. In zo'n paniekerige markt kwamen ook in de kern gezonde banken in de problemen en moesten deze worden gesteund.

op een statistisch verband tussen de aard van een individuele bevoegdheid zoals opgenomen in de index, en de maatstaf voor instabiliteit. Kader 2 schetst oorzaken van verschillen in relatieve instabiliteit tussen landen en nuanceert daarmee de vergelijking van de twee figuren. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat in sommige landen gesteunde banken nu weer zelfstandig opereren en de bancaire stabiliteit dus geleidelijk is toegenomen (Nederland). Daartegenover staan landen waar de banksector nog instabiel is (IJsland) of nieuwe schokken voor het internationale bankwezen kunnen ontstaan (Griekenland).

Conclusie

Overtuigend bewijs voor een relatie tussen het aantal of de aard van officiële toezichtbevoegdheden en stabiliteit van nationale banksectoren ontbreekt. Eventuele aanpassing of uitbreiding van toezichtbevoegdheden of -instrumentarium moet op grondige analyses van afzonderlijke casussen in nationale banksectoren zijn gebaseerd. Belangrijk is of toezichthouders hun statutaire bevoegdheden daadwerkelijk en op effectieve wijze durven en mogen gebruiken. Dit pleit voor een beperkte aansprakelijkheid en grote onafhankelijkheid van toezichthouders.

Stabiele banksystemen zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van financiële instellingen, toezichthouders en overheden. Door alle turbulenties in banksystemen kan vanuit maatschappelijke en politieke optiek de verleiding groot zijn om snel nieuwe en zwaardere regelgeving en meer toezichtbevoegdheden in te voeren. Dit levert echter voornamelijk schijnzekerheid op, zoals theoretische en empirische inzichten aantonen. Regelgeving en toezicht zijn geen substituut voor het ontwikkelen en onderhouden van een goede bedrijfscultuur en een verstandige houding ten opzichte van het nemen van risico en besluiten bij financiële instellingen (Hoogduin *et al.*, 2008). Dit laat onverlet dat financiële instellingen zeer gebaat zijn bij effectiever toezicht en een grotere internationale convergentie in het toezicht (IIF, 2011).

LITERATUUR

- Barth, J.R., G. Caprio en R. Levine (2008) Bank regulations are changing: for better or worse? *Comparative Economic Studies*, 50(4), 537–563.
- Beck, T. (2010) Regulatory reform after the crisis: opportunities and pitfalls. *CEPR Research Discussion Paper*, 7733.
- Beltratti, A. en R.M. Stulz (2009) Why did some banks perform better during the credit crisis? A cross country study of the impact of governance and regulation. *ECGI Finance Working Paper*, 2009(254).
- CEPS (2010) *Bank state aid in the financial crisis: fragmentation or level playing field?* Brussel: CEPS Task Force.
- De Larosière group (2009) *Report of the High Level Group on financial supervision in Europe*. Brussel: Europese Commissie.
- Dermine, J. en D. Schoemaker (2010) In Banking, is small beautiful? *Financial Markets, Institutions & Instruments*, 19(1), 1–19.
- Grandia, R. (2010) *Towards more powerful supervisors? An empirical study on the influence of supervisory power and structure on banking performance*. Masterscriptie. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Hoogduin, L., V. van Leeuwen en E. Weller (2008) Minder is beter: naar een ander toezicht. *ESB*, 93(4543S), 4–11.
- IIF (2011) *Achieving effective supervision: an industry perspective*. Washington DC: Institute of International Finance.
- IMF (2010) *Global financial stability report: meeting new challenges to stability and building a safer system*. Washington DC: Internationaal Monetair Fonds.
- Laeven, L. en R. Levine (2009) Bank governance, regulation and risk taking. *Journal of Financial Economics*, 93(2), 259–275.
- Schich, S. (2009) Expanded guarantees for banks: benefits, costs and exit issues. *OECD journal: financial market trends*, 2009(2).
- Turner Review (2009) *Financial service authority: a regulatory response to the global banking crisis*. *Turner Review Conference Discussion Paper*, 09(4).
- Tweede Kamer (2010) *Verloren krediet*, 31980(3-4).
- Véron, N. (2009) *Banking supervision in Europe: the crisis agenda*. Presentatie bij de Trade & Industry Seminar. Tokyo: BBL Research Institute of Economy.