

Van waakhond tot schoothond

Toezicht op banken: Niet meer, maar beter!

Bert Scholtens

Werkt bij de Rijksuniversiteit Groningen en is bijzonder hoogleraar Duurzaamheid en Financiële Instellingen.

L.J.R.Scholtens@RUG.NL

In de lawine van reacties op de kredietcrisis komen twee voorstellen vaak naar voren. Er moet meer toezicht komen op het bankwezen en banken moeten zich beperken tot hun traditionele bezigheden. Beide reacties zijn ondoordacht.

Meer toezicht?

Het pleidooi voor uitbreiden van het toezicht op de banken is alleszins begrijpelijk. Er zijn immers door de banken grote risico's genomen en daardoor verdween het vertrouwen in bijvoorbeeld ABN Amro / Fortis en dreigde de bank leeg te lopen. Met meer toezicht had dit wellicht voorkomen kunnen worden. Helaas, toezicht kan nooit voorkomen dat mensen vertrouwen verliezen. Want de functie van banken is het nemen en beheersen van risico's. Die risico's beheren ze voor hun klanten. Die hebben er betaal- of spaartegoeden staan. Die nemen er leningen op. De risico's die hieraan kleven zijn heel verschillend. Banken bemiddelen hierin. Zij nemen risico's om het mogelijk te maken dat mensen kunnen betalen, sparen en lenen. Dat is hun rol in de economie. Daar worden ze voor beloond. En dat kan altijd een keer mis gaan. Vanwege hun rol in de economie staan banken al vele decennia onder zeer intensief toezicht. Bij ABN Amro en ING werken vele honderden mensen om stipt aan alle toezichteisen te voldoen. Desondanks ging het mis en moest minister Bos van Financiën hen te hulp komen. Er is ook iets mis met het toezicht!

De belangrijkste zwakte van het toezicht is dat in de afgelopen vijftig jaar de eisen aan het eigen vermogen van de banken steeds soepeler zijn geworden. Banken hoefden van hun toezichthouder steeds minder buffervermogen aan te houden. Dat had tot gevolg dat ze relatief meer riskante activiteiten konden gaan ondernemen. Weliswaar wordt sinds een paar jaar ook rekening gehouden met de risico's van de uitzettingen van de banken, maar er heeft geen trendbreuk plaatsgevonden bij het afkalven van de buffers. Wel bleven er steeds minder banken over die op een AAA-rating konden bogen. Dat is overigens te vergelijken met het rapportcijfer 8 of 9. Banken met een A-rating – waar bijvoorbeeld lagere overheden zaken mee mochten doen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – krijgen in dit perspectief een 6.

Een tweede tekortkoming van het toezicht is dat het sterk gericht is op het bepalen van de kans dat het misgaat. De toezichthouder en de bank kijken vooral naar de waarschijnlijkheid dat er iets gebeurt waardoor de verliezen groter zouden kunnen zijn dan het eigen vermogen. Maar ze kijken niet naar de grootte van zulke mogelijke verliezen. Dat is spijtig. Want je wilt namelijk weten wat er precies gebeurt als er eens een keer iets goed mis gaat. En daar letten banken en toezichthouders juist niet op.

Reguleringsdialectiek

Wat we in de geschiedenis van het toezicht zien is wat Edward Kane de zogenaamde reguleringsdialectiek noemt. Een bank heeft te maken met regels en probeert een uitweg te vinden uit de beperkingen die zo'n regel met zich meebrengt. Dat leidt tot nieuwe regels om dit te voorkomen. Maar de bank zal vervolgens proberen ook hier een manier voor te bedenken om de effecten van die nieuwe regel te neutraliseren. Enzovoorts. Het gevolg van dit haasje-over gedrag is dat er steeds meer en steeds gedetailleerdere regelgeving komt. Die leidt af van waar het werkelijk om gaat, namelijk zorgen dat de risico's beheersbaar zijn en dat de partijen die actief zijn in het geldbedrijf betrouwbaar en integer zijn. Eigen vermogen en betrouwbaarheid, daar draait het om. Maar door het woud van regels ziet men door de bomen het bos niet meer. De reguleringsdialectiek wordt ook gevoed door het politieke proces. Volksvertegenwoordigers dienen maar al te vlot voorstellen in om problemen te regelen. Daar maken ze goede sier mee bij hun kiezers, maar ze zijn zich niet bewust van de reguleringsdialectiek. En toezichthouders gaan zich vereenzelvigen met de sector die ze moeten bewaken. Van waakhond verworden zij tot schoothond.

Door dit proces kan het bijvoorbeeld gebeuren dat in Nederland malafide aanbieders ongehinderd hun gang kunnen gaan. Met speels gemak weet men onder het beloven van gouden bergen vele honderden miljoenen los te peuteren voor de financiering van de meest exotische projecten zoals teakplantages in Costa Rica, struisvogelboerderijen in Zuid-Afrika, onroerend goed in Dubai. Hebzuchtigen en goedgelovigen trappen hier keer op keer in. De aanbieders houden zich aan de letter van de wet. Zo kreeg bijvoorbeeld het teakfonds Terra Vitalis onlangs bijvoorbeeld een vergunning van de Autoriteit Financiële Markten, ondanks herhaaldelijke waarschuwingen van deskundigen over de integriteit van dit fonds. Een paar weken geleden ging Terra Vitalis failliet en konden de mensen naar hun geld fluiten. Het volledig compenseren van de spaarders van Icesave is ook een volstrekt onjuist signaal van de toezichthouder. Wie zijn billen brandt moet op de blaren zitten! Nu wordt de hebzucht beloond en worden de verliezen genationaliseerd of afgeschoven op de banken die zich wel netjes gedragen. De Nederlandsche Bank had "Wegwezen!" moeten roepen op het moment waarop ze ontdekte dat Icesave niet integer was. Door pas op het allerlaatst in te grijpen heeft ze de problemen juist verergerd.

Terug naar het kernbedrijf?

Behalve een roep om meer toezicht horen we ook de roep om banken weer te laten terugkeren naar hun traditionele werkzaamheden. "Als een bankdirecteur een product niet helemaal begrijpt mag hij het ook niet verkopen", zo verkondigde college Eijffinger in het NOS Journaal. Het is naïef te menen dat dit een oplossing voor de problemen zou zijn. In de eerste plaats kenmerkt de geschiedenis van het bankwezen zich voortdurend door crises en hebben die problemen meestal weinig te maken met de producten die gevoerd worden. In de tweede plaats ontkent dit de les van Adam Smith, namelijk dat specialisatie de bron van welvaart is. Doe waar je (relatief) goed in bent, zei Smith. Als we ervan zouden uitgaan dat bestuurders alles zouden moeten kunnen begrijpen wat er in hun bedrijf gebeurt, zouden er in het ziekenhuis waarschijnlijk alleen nog pleisters geplakt en aspirientjes uitgedeeld worden!

Bankdirecteuren moeten hun mensen sturen en begeleiden, net als een dirigent een orkest. Daar moeten ze goed in zijn, ze hoeven niet zelf alles te kunnen. Overigens ligt de oorsprong van de huidige kredietcrisis in een traditioneel product: de hypotheek. En als dat voor sommige economen te complex is zal een betaalrekening of spaardeposito dat vast ook wel zijn. Terug naar de zogenaamde kern is een heilloze weg, want risicobeheer verbieden is het kind met het badwater weggooien. Maar het is wel makkelijk om producten de schuld te geven. Zo wordt evenwel de verantwoordelijkheid van de bankiers aan het oog onttrokken.

Verantwoordelijkheid

En in die verantwoordelijkheid zit hem juist de kneep. Want aan wie legt de bankier verantwoording af? Bij de meeste banken is dat aan de toezichthouder en de aandeelhouder. Met beide onderhoudt men een haatliefde verhouding. Want de toezichthouder is streng en jaagt de bank op enorme kosten. Anderzijds zorgt de toezichthouder voor de 'license to operate'. De aandeelhouder stelt ook hoge eisen maar maakt het tevens mogelijk dat er groei plaatsvindt en dat er een bonuscultuur mogelijk is. Maar vanwege hun economische functie is de verantwoordelijkheid van de banken veel uitgebreider. Allereerst natuurlijk aan de werknemers. Dat spreekt vanzelf. Juist bij bedrijven die schijnbaar dezelfde producten aanbieden zit het verschil hem in de menselijke factor. Maar daarnaast heeft de bank een verantwoordelijkheid tegenover de klant en de samenleving. Hierbij gaat het om de lange termijn relatie tussen twee partijen. Een bedrijf heeft financiële steun nodig in voor- en in tegenspoed. Een gezin wil erop aankunnen dat betalingen voldaan worden en dat het spaargeld veilig is. Deze relatie is wederkerig. Niet alleen de bank moet het lange termijn perspectief koesteren. Spaarders die bij het minste of geringste hun geld van de bank halen handelen puur uit eigenbelang en storten aldus een bank in de afgrond. Vanuit het individu geredeneerd is het begrijpelijk, vanuit de samenleving bezien is het asociaal. Aandacht voor de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de bank is evenwel uit het oog verloren door veel bankiers en toezichthouders. In Nederland, maar ook elders, lag het echter ten grondslag van de oprichting van de spaarbanken, de coöperatieve banken en van de voorlopers van de ING (namelijk Nederlandse Middenstandsbank, Rijkspostspaarbank en Postcheque- en Girodienst). Maar bij beursgenoteerde bedrijven die voortkwamen uit de verschillende fusiegolven domineert het korte termijnperspectief en is de lange termijn relatie met de omgeving van de bank niet geborgd. Ook de toezichthouder heeft zich hierdoor in de luren laten leggen want zij besteedt er geen specifieke aandacht aan.

We zien dat de banken die de kredietcrisis goed lijken te doorstaan juist veel werk maken van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Zij besteden meer zorg aan hun klanten / leden dan aan hun aandeelhouders. Zij letten op de lange termijn. Het gaat er misschien niet zo vlot aan toe als bij de zakenbankiers, maar ze creëren wel toegevoegde waarde. Niet alleen voor aandeelhouders, maar vooral voor hun klanten. Winst is bij deze banken een middel, niet het doel op zich. Het leveren van toegevoegde waarde voor hun klanten is hun maatschappelijke functie, hun ultieme bestaansrecht. Dat bestaansrecht is de afgelopen dertig jaar uit de schijnwerpers verdwenen, zowel bij de toezichthouders als bij het grote publiek. Een herbezinning op de verantwoordelijkheden van de banken is evenwel noodzakelijk om het vertrouwen in het financiële systeem te herstellen.

Kortom, toezicht concentreren op het vergroten van de buffers en op de verliescapaciteit van banken in combinatie met aandacht voor de maatschappelijke verantwoordelijkheden van het bankwezen en het lange termijnperspectief zijn noodzakelijke voorwaarden voor een solide banksysteem.

