

# Toezicht en financiële markten

Terugblik en perspectief



# Inhoud

<b>Inleiding</b>	2
<b>Deelnemers aan het gesprek</b>	3
<b>1. Leidt een crisis tot herbezinning?</b>	4
<b>2. Wat is bij een crisis de uitdaging voor de politiek?</b>	6
<b>3. Hoe zit het met concurrentie en de depositogarantieregeling?</b>	8
<b>4. Wat was de Nederlandse invloed op Bazel I?</b>	13
<b>5. Zijn er banken 'too big to fail'?</b>	16
<b>6. Is er in 2025 één Europese toezichthouder?</b>	20
<b>Bronnen</b>	23



## Inleiding

**In 2007 wordt het nieuws over de financiële sector gedomineerd door twee belangrijke ontwikkelingen. Dicht bij huis is dat de overnamestrijd en uiteindelijke overname van ABN AMRO. Hierdoor krijgt een tot dan toe relatief obscure toezichtprocedure als het afgeven van een verklaring van geen bezwaar opeens ook bij het publiek bekendheid. Iets verder van huis, maar niet minder belangrijk, blijken zich substantiële risico's in het segment van rommelhypotheken te materialiseren. Gevolg: een zich steeds verder uitbreidende onrust op financiële markten en tussen banken onderling. Centrale banken schieten te hulp om te waarborgen dat de financiële markten goed blijven functioneren.**

Het samenvallen van deze twee ontwikkelingen leidt ertoe dat het toezicht op banken en financiële markten een duidelijke plek krijgt op de politieke agenda. Sleutelvragen daarbij zijn hoe het zo ver kon komen, welke lessen geleerd kunnen worden en hoe we dit in de toekomst kunnen voorkomen.

Een complicerende factor is hierbij dat de financiële markten inmiddels zó internationaal verweven zijn dat het voor regeringen en politici niet eenvoudig is consensus te vinden over de beste oplossingen.

In dit themaboekje behandelen we de turbulentie op de markten en de verdergaande consolidatie vanuit een historisch perspectief.

De NVB nodigde drie deskundigen uit om vanuit hun professionele en wetenschappelijke kennis in gesprek te gaan over hun visie op de samenhang tussen marktontwikkelingen en de inrichting van het toezicht. De basis hiervan werd gevormd door een terugblik op het ontstaan van het toezicht in Nederland. Dit vormde de leidraad voor een onderhoudend, beschouwend en informatief gesprek 'onder professoren'.

### Terugblik op de ontwikkeling van de markt en toezicht

1900-1930	Indirect toezicht en Nederlandse bankencrisis
1930-1940	Beurskrach en opmaat naar een wettelijk toezicht
1948-1977	De eerste Wet toezicht kredietwezen
1978-1991	Stagnatie en toenemende Europese en internationale invloed
1992-2001	Verdere internationalisatie en toenemend toezicht
2002-2007	Implementatie van Financial Services Action Plan

## Deelnemers aan het gesprek



### **Prof. dr. Klaas Knot**

Hoogleraar Geld- en Bankwezen bij de Rijksuniversiteit Groningen. Dit is een leerstoel binnen het Institute of Economics and Econometrics (IEE) van de Faculteit Economie en Bedrijfskunde. Divisiedirecteur Toezicht Beleid bij de Nederlandsche Bank.



### **Prof. dr. Hans Visser**

Hoogleraar Algemene Economie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam met als expertise: Geld- en bankwezen, Internationale economische betrekkingen, Monetaire theorie en Geschiedenis van het economisch denken.



### **Prof. dr. Dirk Schoenmaker**

Hoogleraar Finance, Banking & Insurance, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Plaatsvervangend directeur Financiële Markten van het ministerie van Financiën. Vice-voorzitter Holland Financial Centre.



### **Gespreksleider ir. Simon Lelieveldt**

Hoofd Toezicht en Financiële Markten bij de NVB, voorheen onder andere werkzaam bij de Nederlandsche Bank en de Postbank.

# 1. Leidt een crisis tot herbezinning?

**Lelieveldt:** 'De bankencrisis in Nederland aan het eind van de jaren twintig lijkt te leren dat een crisis in de markt tot herbezinning en terughoudendheid in de markt leidt. Zal dat ook in vervolg op de kredietcrisis zo zijn?

**Knot:** 'Het is belangrijk om ons te realiseren dat de bankencrisis van eind jaren twintig veel grotere gevolgen had voor de economie dan de huidige turbulentie. Nu staat de wereldeconomie er veel beter voor en is er een sterk besef dat problemen alleen via internationale samenwerking tussen overheden en marktpartijen kunnen worden opgelost. Verder kun je inderdaad wel zien dat risico's en risico nemen een cyclisch karakter heeft. Een periode van meer risico nemen leidt tot incidenten en dat leidt er dan weer toe dat men minder geneigd is risico te nemen.'

**Schoenmaker:** 'Je ziet bijvoorbeeld dat na de affaire rond Nick Leeson en Barings (1995) iedereen in de markt zijn interne controles weer heeft nagekeken. En ook nu bij Société Générale gebeurt dat weer. Dus je moet op een gegeven moment ook vertrouwen op de voorbeeldwerking en de louterende functie. Het blijven natuurlijk markten die opereren. En bij een markt horen nu eenmaal risico's.'

**Visser:** 'Daarnaast is het ook zo dat als het economisch slechter gaat de marktpartijen en banken voorzichtiger worden. Dan laat je je niet zo gauw meeslepen door de belofte van gouden bergen en word je voorzichtiger in je afwegingen.'

**Schoenmaker:** 'Waarbij er altijd weer een verschil is tussen het ene en het andere incident. Zo was de situatie rondom

Northern Rock (deze Engelse hypotheekbank kwam in liquiditeitsproblemen, omdat het zijn hypotheekportefeuille kortlopend financierde op financiële markten die tot stilstand kwamen – red.) op een gegeven moment meer gebaseerd op onderbuikgevoelens en wantrouwen dan op pure feiten.'

**Visser:** 'Northern Rock vind ik toch ook een extra probleem, omdat die zich toch wel érg in een haussemarkt had gefinancierd en dat kan bij geruchten zo zijn opgedroogd. Dat gaat dan sneller dan het geld van deposito's weghalen. Dus ik vraag me af of het toezicht daar ook niet meer rekening mee had moeten houden.'

**Knot:** 'Ik hoop zelf in elk geval dat na de huidige subprime crisis de marktpartijen zich herbezinnen op de risico's die verbonden zijn aan complexe financiële producten en hun liquiditeitsmanagement. Verantwoordelijkheid voor financiële stabiliteit ligt in eerste instantie bij private partijen. Als zij hun zorgplicht uit het oog verliezen, zoals de aanbieders van de hypotheekproducten in de VS hebben gedaan, dan is het voor een toezichthouder lastig om de financiële stabiliteit te waarborgen. Maar financiële stabiliteit begint bij goed bankierschap.'

**EN BIJ EEN MARKT  
HOREN NU EENMAAL  
RISICO'S**

## Indirect toezicht en Nederlandse bankencrisis

**De rol van de Nederlandsche Bank (DNB) in de eerste decennia van de twintigste eeuw is in belangrijke mate monetair van aard en gericht op het handhaven van de waarde van de gulden. Van direct toezicht op individuele banken is geen sprake. DNB oefent vooral invloed uit door de condities waarop zij aan banken leningen verstrekt.**

**1900**  

---

**1930**

In de jaren twintig raakt DNB uiteindelijk nauwer betrokken bij het wel en wee van individuele banken. Door een combinatie van factoren ontstaat een bankencrisis en komen zeer veel banken in de financiële problemen. Zowel DNB als de Nederlandse staat moet meerdere malen financieel bijspringen. Als onderdeel van die steunverlening vormt DNB zich uiteraard een beeld van de situatie bij de betreffende banken en stelt zij zo nodig eisen aan de bedrijfsvoering. Daarmee zet DNB de eerste stappen in het toezicht op individuele banken.

Voor de bankenmarkt geldt dat de crisis in feite een eerste consolidatieslag tot gevolg heeft: het kaf wordt van het koren gescheiden. In de jaren na de crisis blijft de liquiditeit van banken over de hele linie goed. Een belangrijke oorzaak ligt in de terughoudendheid die banken betrachten en de geleerde lessen uit de bankencrisis van de jaren twintig. Daarnaast ontwikkelt de banktechniek zich steeds verder: het bankbedrijf professionaliseert.

## 2. Wat is bij een crisis de uitdaging voor de politiek?

**Lelieveldt:** 'Het is interessant om te zien hoe in de geschiedenis concrete incidenten in de markt en het toezicht leiden tot directe maatregelen bij toezichthouders en politiek. Wat is jullie visie hierop?'

DE UITDAGING IS OM  
EEN OVERREACTIE TE  
VOORKOMEN

**Schoenmaker:** 'De uitdaging is om een overreactie te voorkomen. De opfrisdingen moet je doen, zoals op dit moment de securitisatie, het herbezien van de belangenverstrengeling bij credit-rating agencies en het kijken naar liquiditeitsmanagement. Maar er moet geen overreactie zijn waarbij je ineens maar alles gaat doen.'

**Lelieveldt:** 'Wat is een voorbeeld van zo'n overreactie?'

**Schoenmaker:** 'Een voorbeeld uit de jaren dertig is dat de Amerikanen daar na de beurskrach de Glass Steagal-wetgeving aan hebben overgehouden. Deze bracht een scheiding aan tussen commercial en investment banking. Uit onderzoek blijkt achteraf dat het samengaan van die activiteiten helemaal niet bij had gedragen aan de crisis toen. Dus dat was een reactie in het congres die eigenlijk niets met de oorzaak van de crisis te maken had. Maar het heeft 50 jaar geduurd om het weer af te schaffen.'

**Visser:** 'Je kunt stellen dat de opportunity cost niet altijd ontzettend wordt doordacht.'

**Knot:** 'Je zou ook kunnen stellen dat in een directe reactie op een crisis niet altijd de meest effectieve regelgeving tot stand komt. Zo kunnen we ons afvragen of de Sarbanes-

Oxley-regelgeving zijn doel niet voorbij is geschoten. In reactie op grote schandalen zijn de regels rond verslaggeving nu zó aangescherpt dat marktpartijen het minder aantrekkelijk vinden om op de beurs van New York genoteerd te zijn.'

**Schoenmaker:** 'Ik denk dat als we verder nadenken over het toezicht en de regels, we ook heel goed op die prikkelstructuur moeten letten in plaats van alles via rapportage en op de ouderwetse manier te doen. Als een individuele trader een grote bonus krijgt als het goed gaat en als het slecht gaat hooguit ontslagen wordt, is het neerwaartse risico gering. En met dat verschijnsel gebeurt toch nog te weinig. Je moet er in de prikkelstructuur voor zorgen dat er geen perverse effecten kunnen optreden. Uiteindelijk is het beste dat de bank zelf het risicomangement verbetert in plaats van dat er een heleboel controleurs zijn. Dus de uitdaging is dat er bij die incentives een goede focus is.'

**Knot:** 'We moeten ons ook bedenken dat in de jaren dertig in Nederland het toezicht veel minder goed ontwikkeld was. Recentelijk is bij ons Bazel II van kracht geworden en de VS volgt per 1 januari 2009. Bazel II dwingt banken zorgvuldig te kijken naar benodigd kapitaal en liquiditeit. En de invulling van Pilaar 3 in Bazel II brengt verbetering in transparantie. Met een eerdere invoering van Bazel II waren de gevolgen van deze subprime crisis beperkter gebleven.'

## Beurskrach en opmaat naar een wettelijk toezicht

**In dit decennium spreekt DNB twee vrijwillige toezichtregelingen af met de banken. De ene betreft een kwartaalrapportage van balanscijfers, de ander een afspraak dat de Nederlandse bankiers geen positie in zullen nemen als tegenpartij bij valutatransacties die tegen de gulden zijn gericht.**

1930  
1940

In een vervolg op de krach van 1929 staat in 1931 het pond sterling onder druk. Directe aanleiding is de deconfiture van de Credit Anstalt in Wenen, die ertoe leidt dat uiteindelijk in het najaar van 1931 de gebruikelijke koppeling van het pond aan goud wordt losgelaten door de Engelse circulatiebank. DNB verliest hierdoor een bedrag van bijna 30 miljoen gulden, wat leidt tot het aftreden van president Vissering. Ook ontspint zich een politieke discussie over het toezicht op het bankwezen. Zodoende wordt in april 1937 een staatscommissie ingesteld die medio 1940 de contouren voor het toezicht op banken vaststelt. Er zou een wet moeten komen, naast de Bankwet, die het toezicht op solvabiliteit en liquiditeit regelt. Het toezicht wordt formeel belegd bij DNB, waarbij duidelijk moet zijn dat dit geen garantie kan zijn voor de rekeninghouder.

Het feitelijk toezicht van DNB aan de hand van vrijwillig gerapporteerde kwartaalstaten blijkt in die jaren overigens zijn beperkingen te kennen. Het huis Mendelssohn & Co vervalst in 1939 de rapportages aan DNB. De voornaamste firmant blijkt te grote posities te hebben ingenomen en in persoonlijke gesprekken ook de president van DNB, de heer Trip, om de tuin te hebben geleid. DNB past het beleid aan en vraagt sinds 1940 maandstaten aan de banken. Ook wordt een accountantsdienst opgericht die die maandstaten gaat controleren.



### 3. Hoe zit het met concurrentie en de depositogarantieregeling?

**Lelieveldt:** 'Als we kijken naar het ontstaan van de Algemene Bank Nederland en de Amsterdam-Rotterdam Bank, dan valt op dat DNB destijds bij het afgeven van de verklaring van geen bezwaar een afweging heeft gemaakt tussen enerzijds de economische noodzaak tot consolidatie en anderzijds het risico dat een klein aantal grotere banken te veel macht zouden kunnen uitoefenen. Bestaat dat gedachtegoed en een angst voor de macht van banken naar uw gevoel nog steeds?'

**Knot:** 'Ik herken dat beeld vandaag de dag niet echt. Het belang van banken in de samenleving maakt dat het nodig is om toezicht te houden en om zorgvuldig om te gaan met de effecten van wijziging in eigendomsverhoudingen op de financiële stabiliteit. De mogelijke risico's voor de financiële stabiliteit staan dus centraal!'

**Schoenmaker:** 'Ik zie die angst voor de macht van banken ook niet zo terug eigenlijk. Als je angst ziet, dan is het nu toch meer voor het verlies van de nationale kampioenen!'

**Visser:** 'Angst voor banken is geen issue meer.'

**Schoenmaker:** 'Dat komt ook omdat je nu op de markt kunt financieren. Je bent niet meer zo afhankelijk van de banken. Vroeger bepaalde een bank of een bedrijf doorgang of niet. Maar vanwaar eigenlijk de vraag? Kom je die angst voor banken tegen?'

**Lelieveldt:** 'Destijds was die zorg rond marktmacht van banken in mijn ogen

met name zichtbaar in de derde voorwaarde die DNB stelde bij de afgifte van de verklaring van geen bezwaar aan zowel ABN als AMRO. Die voorwaarde luidde dat de instellingen DNB zouden informeren over alle kartelafspraken die gemaakt zouden worden.'

**Visser:** 'Dat was in 1964 toch?'

**Schoenmaker:** 'Dat was een compleet nationale markt op dat moment.'

**Lelieveldt:** 'Inderdaad, we hebben dan een nationale omgeving; een nationale sector. Maar de reden om er toch naar te vragen is dat tot op vandaag er nog analyses worden gemaakt over concentratiegraad als afgeleide voor een gebrek aan marktwerking. De redenering is dan dat in een kleine markt waarin een paar grote marktpartijen bestaan, die grote partijen de dienst uitmaken en er te weinig concurrentie is.'



**Schoenmaker:** 'De consensus in de wetenschap is inmiddels dat het niet om de concentratiegraad gaat, maar de contestability; de betwistbaarheid van markten door andere spelers op de markt. Dat zie je terug bij wetenschappers als Bikker en Claessens. En dat is ook goed te zien op de hypotheekmarkt in Nederland. Die is heel erg geconcentreerd, maar door de dreiging die van toetreders uitgaat zijn de marges voor de industrie aanzienlijk geslonken.'

**Lelieveldt:** 'Maar toch is soms nog een ander beeld in de analyses van de Europese Commissie te zien, ook onlangs nog over bijvoorbeeld de retailbanking-markt. Men stelt op grond van de hoge concentratiegraad in de sector vast dat er weinig concurrentie is, klanten niet goed bediend worden en ze dus ook niet makkelijk kunnen overstappen.'

**Visser:** 'Dat is een non sequitur. Je kunt niet stellen dat vanwege de hoge concentratiegraad de klanten slecht bediend worden. Dat komt uit de vroegere basisleerboeken economie.'

**Lelieveldt:** 'Ja, dat lijkt mij ook. Maar hoewel de contestability-theorie wetenschappelijk al wel geaccepteerd is, lijkt het nog wel even te duren voordat alle beleidsmakers deze willen accepteren. En daarmee loop je toch nog tegen het oude gedachtegoed rond angst voor de macht van banken aan.'

**Schoenmaker:** 'Het punt is ook het meten natuurlijk. Je hebt niet altijd op alle deelmarkten de data om de contestability te meten en analyseren. Terwijl de concentratiegraad an sich gemakkelijker is vast te stellen. En ook in de sector van verzekeraars blijkt het meten niet eenvoudig. Daar is een eerste start gemaakt met iets wat een combined ratio heet, maar die ratio kent ook nog bezwaren.'

**JE KOMT UITEINDELIJK  
POLITIEK TOCH WEL  
IN DE KLEM ALS EEN BANK  
OMVALT. OF JE NU WEL  
OF NIET EEN FORMELE  
REGELING HEBT**

**Lelieveldt:** 'Ik zou graag nog kort verdergaan op een tweede onderwerp, ook gerelateerd aan deze periode. Op het moment dat de bank Teixeira de Mattos omvalt is er eigenlijk geen depositogarantiestelsel. Toch worden dan de handen ineengeslagen en gezegd: "We moeten de kleine rekeninghouders schadeloos stellen". En dat wordt dan jaren later geformaliseerd in de Collectieve Garantieregeling. Hoe kijken jullie daar tegenaan?'

**Visser:** 'Ik weet niet of dat een slecht verschijnsel is. Ik denk dat het goed is om de kleinere crediteur bescherming te bieden.'

**Schoenmaker:** 'En het helpen van de kleine spaarder geeft ook voor de overheid geen narigheid, omdat er daarmee nog steeds geen impliciete garantieregeling is voor de grotere deposito's en evenmin een garantie om banken overeind te houden.'

**Knot:** 'Kijk, natuurlijk is er een issue met moral hazard waarvan je je bewust moet zijn. Tegelijkertijd is dat vooral een issue van de juiste prikkels op niveau van het management van de bank om ongelukken te voorkomen. Als er desondanks toch iets misgaat denk ik dat de belangen van de kleine spaarder duidelijk het zwaarst moeten wegen. Dat zie je eigenlijk overal en altijd gebeuren, ook in de meest nadrukkelijk marktgeoriënteerde financiële systemen.'

**Visser:** 'Je komt uiteindelijk politiek toch wel in de klem als een bank omvalt. Of je nu wel of niet een formele regeling hebt. Teixeira de Mattos leert dat je toch de publieke druk krijgt. Beter om dan de klant zekerheid te geven en daar het depositogarantiesysteem op in te richten dan dat je die formele regeling per moment moet bedenken.'

**Schoenmaker:** 'In Engeland zag je dat in de situatie van het omvallen van de Bank of Credit and Commerce International (BCCI). Er waren demonstraties bij het parlement en het hielp dat er een depositogarantiesysteem was in het Verenigd Koninkrijk. Daar konden mensen een minimum bedrag uitgekeerd krijgen. Dat is hetzelfde argument als voor de kleinere depositohouder. Oorspronkelijk heette het ook het 'widow and orphan'-argument; de weduwe en de wees die toevallig net hun kleine spaargeld op de bank hebben staan dat wordt weggevaagd. En dat is de reden om in Europa tot 20.000 euro te garanderen.'



## De eerste Wet toezicht kredietwezen

Na de Tweede Wereldoorlog wordt de centrale bank een overheidsinstelling door de Bankwet van 1948. In lijn met de gedachten van de staatscommissie komt er in 1952 een tijdelijke wet, die in 1956 een permanent karakter krijgt. De wet geeft DNB de instrumenten voor monetair beleid (sociaaleconomisch toezicht) en prudentieel toezicht (bedrijfseconomisch toezicht). Daarnaast krijgt DNB een rol in het structuurbeleid: aandelenbezit van banken en overnames in de banksector vergen een verklaring van geen bezwaar.

1948  
1977

In de naoorlogse jaren is sprake van stevige expansie in de economie en de geleidelijke vorming van een Europese markt. De banken groeien mee met de fusies en schaalvergroting in het bedrijfsleven. Tezelfdertijd beginnen de directe kredietrestricties van DNB (vanaf 1961) knellend te worden. Deze ontwikkelingen vormen de voedingsbodem voor de tweede consolidatiegolf in het bankwezen. Twee belangrijke fusies in dat verband zijn de fusie tussen Amsterdamsche Bank en Rotterdamsche Bank tot Amsterdam-Rotterdam Bank (AMRO) en de fusie tussen De Twentsche Bank en de Nederlandse Handel-Maatschappij (NHM) tot Algemene Bank Nederland (ABN).

DNB is enigszins overvallen door de aankondigingen van de voorgenomen fusies, maar geeft in het licht van de economische situatie toch haar verklaring van geen bezwaar af. Aan die verklaringen verbindt zij evenwel diverse voorwaarden. Zo moeten de banken toezeggen dat het toezicht van DNB zich ook uitstrekt tot de dochters van hun organisaties, indien die zich met kredietverlening bezighouden. Er is toestemming van DNB nodig als de banken direct of indirect een deelneming nemen in andere ondernemingen die meer bedragen dan vijf procent van hun maatschappelijk kapitaal. ►

1948  
1977

Het faillissement en de liquidatie van bankiershuis Texeira de Mattos, wat zich afspeelt tussen 1966 en 1970, vormt een nieuwe bron van onrust en discussie over het toezicht van DNB. Het bankiershuis kent een eenhoofdige leiding en heeft een onevenwichtige balans. Omdat ook veel kleine rekeninghouders betrokken zijn, krijgt de affaire de nodige publieke aandacht. Uiteindelijk worden de particuliere rekeninghouders, dankzij een steunregeling van banken en DNB, volledig schadeloos gesteld. Duidelijk is echter dat met een volgende versie van de Wet toezicht kredietwezen een garantieregeling op poten gezet moet worden. Daarnaast blijkt dat het toezicht van DNB toch nog te veel monetair georiënteerd is en versterking en uitbreiding behoeft.

Het bankwezen en DNB bespreken vervolgens in de jaren 1970-1976 in nauw onderling technisch overleg hoe de solvabiliteits- en liquiditeitsrapportages van DNB eruit moeten zien, gegeven ook de internationalisering en expansie die zich in het bankbedrijf voordoet. Uiteindelijk wordt het solvabiliteitsoverleg in 1973 afgerond en dit leidt ertoe dat banken ruimte hebben voor expansie doordat de toezichtseisen goed aansluiten bij de feitelijke bankpraktijk. De discussie over de liquiditeitsregels duurt langer en wordt pas in 1976 afgerond. Daarmee vindt in Nederland, vooruitlopend op de nieuwe Wet toezicht kredietwezen van 1978, een belangrijke verdieping van toezichtregels plaats. Toenmalig DNB-directeur Toezicht Muller bestempelt de hoogwaardige kwaliteit en inbreng van de toenmalige bankiersvereniging als 'indrukwekkend'.

## 4. Wat was de Nederlandse invloed op Bazel I?

**Lelieveldt:** 'De ontstaansgeschiedenis van het eerste kapitaalakkoord, Bazel I, ligt rond 1974 bij het comité van Bazel waarin zich de internationale toezichthouders op banken verenigen. Uit de geschiedenisboeken is bekend dat de directeur Toezicht van DNB daar een duidelijke rol in speelde. Maar kan nu gesteld worden dat ook veel Nederlands gedachtegoed zijn weg heeft gevonden naar het eerste Bazels kapitaalakkoord?

We zitten weliswaar dichter tegen de Angelsaksische wereld aan, maar we snappen wel waar de Duitsers vandaan komen!

**Knot:** 'Nee, dat is te kort door de bocht. Het is ontegenzeggelijk waar dat Muller een stuwende rol speelde in dat debat, maar het is zeker niet zo dat Bazel I een soort succesvol Nederlands exportartikel was.'

**Knot:** 'Wat ik overigens wel als duidelijke verworvenheid in Nederland zie is dat bijvoorbeeld de huidige liquiditeitsrichtlijnen in nauwe samenwerking met de sector tot stand zijn gekomen. Dat leidt tot een hoge acceptatie in de sector.'

**MAAR BEDENK WEL  
DAT WIJ ALS DNB  
NATUURLIJK BETAALD  
WORDEN OM SOMBER  
TE ZIJN**

**Schoenmaker:** 'Er is niet voor niets sprake van de 'Cooke ratio', vernoemd naar de Engelsman. Om Japan buiten de deur te houden, of ten minste op eerlijke condities te laten concurreren, hadden de Engelsen en Amerikanen gezegd minimaal kapitaal te willen. Het werd eigenlijk een Engels-Amerikaans product, waar Nederland aan meedeed en waar wij ook bij zaten.'

**Lelieveldt:** 'Ja, en dat past ook wel in een duidelijke traditie van samenwerking tussen banken en DNB. Maar het zal toch ook wel gebeuren dat een individuele bank zich niet helemaal kan vinden in jullie toezichtsbenadering?'

**Lelieveldt:** 'Dus zie je het traditionele verschijnsel terugkomen dat in diverse internationale overlegsituaties de vertegenwoordigers uit Nederland als klein land een acceptabele partij zijn voor het ondersteunen van de dialoog, bijvoorbeeld als voorzitter.'

**Knot:** 'Dat kan natuurlijk altijd. Maar bedenk wel dat wij als DNB natuurlijk betaald worden om somber te zijn; we zijn een soort professioneel pessimist. En ik kan me best voorstellen dat sommige banken de wenkbrauwen hebben gefronst toen we in het voorjaar van 2007 vroegen om in de stresstesten ook een scenario door te rekenen waarin de volledige interbancaire geldmarkt zou zijn opgedroogd. Maar ik denk toch dat uiteindelijk is gebleken dat die vraag achteraf toch absurd was dan het toen voor sommige bankiers misschien wel leek.'

**Schoenmaker:** 'Dat komt omdat Nederlanders, net als de Zweden, Angelsaksisch zijn georiënteerd en tegelijkertijd de Duitsers begrijpen. Ze begrijpen beide werelden.'



## Stagnatie en toenemende Europese en internationale invloed

Met de nieuwe Wet toezicht kredietwezen uit 1978 krijgt het toezicht van DNB een grotere reikwijdte en diepgang. Alle soorten organisatie die door hun activiteiten invloed hebben op de beschikbare liquiditeiten komen onder de reikwijdte van het monetair toezicht. Er wordt een vergunningsstelsel geïntroduceerd en er komen deskundigheidseisen voor de bestuurders van een bank. De dagelijkse leiding van een bank moet bij ten minste twee directeurs rusten en de rapportageplicht aan de toezichthouder wordt versterkt. Ook de hypotheekbanken komen onder toezicht te staan en er wordt een stelsel van depositogarantie ingevoerd. Een deel van de inhoud vloeit voort uit eerdere ontwikkelingen in Nederland. De wet dient echter ook ter implementatie van de eerste Europese bankrichtlijn uit 1977.

1978  
1991

De economische omstandigheden van begin jaren tachtig hebben echter tot gevolg dat diverse hypotheekbanken in ernstige problemen komen. Deze ontwikkeling brengt DNB ertoe om geleidelijk aan de regels rond participatie van banken in andere ondernemingen te versoepelen. Een verklaring van geen bezwaar wordt niet langer meer automatisch geweigerd, hetgeen betekent dat ruimte wordt geschapen voor grotere deelnemingen van banken in de hypotheekbanken.

Op internationaal gebied realiseren de toezichthouders zich dat de vrije kapitaalmarkten tot gevolg kunnen hebben dat de banken hun werkgebied concentreren in het land waar de lokale toezichthouder de laagste eisen stelt aan banken. Mede dankzij de inspirerende betrokkenheid van DNB-directeur Muller wordt overeenstemming bereikt over het zogeheten Bazels akkoord van 1988. Dit akkoord over uniforme minimum solvabiliteitseisen markeert de overgang van typisch Nederlands georiënteerd toezicht naar toezicht gebaseerd op Europese afspraken tussen toezichthouders.

1978  
1991

**DEZE RICHTLIJN MAAKT EEN EIND  
AAN HET TOT DAN TOE GELDEND  
VERBOD OP HET DOOR BANKEN  
AANHOUDEN VAN DEELNEMINGEN  
VAN VERZEKERAARS**

In lijn met diezelfde ontwikkeling komt in 1989 de Tweede Europese Bankenrichtlijn tot stand. Deze verplicht de nationale toezichthouders tot het toelaten van buitenlandse spelers op de Europese markt. Deze richtlijn maakt een eind aan het tot dan toe geldend verbod op het door banken aanhouden van deelnemingen van verzekeraars. Vanaf het moment dat DNB haar zogeheten structuurbeleid wijzigt, kondigt zich een nieuwe fusie- en overnamegolf aan.

Zo verwerft Rabobank in 1990 de verzekeringsmaatschappij Interpolis. De Postbank fuseert in 1989 met NMB Bank om enige jaren nadien met Nationale-Nederlanden onderdeel te worden van de ING Groep. De verzekeraar AMEX fuseert met VSB Groep, gevolgd door een fusie met de Belgische verzekeraar AG in Fortis Bank. De Reaal Groep ontstaat uit een fusie van de Algemene Spaarbank Nederland met de verzekeraars De Centrale Verzekeringen en Concordia Beheer. En in 1991 fuseren ABN en AMRO. Geleidelijk aan ontstaan zo de eerste financiële conglomeraten.



## 5. Zijn er banken 'too big to fail'?

**Lelieveldt:** 'Als je kijkt naar de consolidatie, steeds groter wordende banken, roept dit de vraag op of er ook zo iets bestaat als een bank die 'too big to fail' is? Blijft een overheid altijd afstand houden van de markt, ook als de betreffende bank die in problemen komt heel groot is?'

**Schoenmaker:** 'Het hangt natuurlijk altijd af van de ernst van de situatie en de omstandigheden. In 1997, bij de situatie rond Long Term Capital Management (LTCM), waren door de financiële crisis in Rusland de spreads ontzettend opgelopen en was het hele financiële systeem erg zenuwachtig. De risicopremies waren ontzettend hoog, hoger dan nu zelfs. In normale omstandigheden was LTCM gewoon failliet gegaan. Maar door de crisis van dat moment was men voorzichtiger. Maar er is geen 'lender of last resort' gebruikt en ook geen overheidssteun gegeven. Wel is door de Federal Reserve veel met de banken gesproken om de kredietlijnen open te houden. Dus wat er gebeurt is ook heel erg een functie van hoe de onrust op de markt is.'

**Lelieveldt:** 'Dus in dit geval hield de overheid afstand, maar dat hoeft niet altijd zo te zijn?'

**Schoenmaker:** 'Uiteindelijk is daar wel het 'moral hazard'-aspect van belang. Want als de crisis groot genoeg is, dan is het probleem niet meer van de banken maar van de autoriteiten. Dat moet je natuurlijk wel proberen te voorkomen, want anders krijg je het altijd op je bordje.'

**Knot:** 'Ook hier speelt moral hazard inderdaad een rol, maar too big to fail betekent

nog niet noodzakelijkerwijs ook too big to shrink. En in dat laatste geval zullen de aandeelhouders en het zittende management de dans zeker niet ontspringen.'

**Visser:** 'In feite is en blijft dat op eieren lopen.'

**Lelieveldt:** 'En is dat op eieren lopen moeilijker geworden in dit informatietijdperk?'

**Visser:** 'De tijdslijn is nu alleen korter. Dus de eieren worden sneller zichtbaar, maar de risico's zijn hetzelfde.'

**Lelieveldt:** 'Vormen tegenwoordig de media, met statements die in korte tijdlijnen worden gecommuniceerd, niet ook een zelfstandige bron van onrust of turbulentie?'

**Visser:** 'In vroegere tijden ging iets ook heel snel, maar misschien is een deel van het probleem wel dat er sprake is van geruchten.'

**Schoenmaker:** 'Ik denk dat de onderliggende issues en de afweging die een overheid of een centrale bank moet maken nog precies hetzelfde zijn. Als eenmaal het gerucht in de markt gaat, dan is er haast ook geen stoppen

**DE RISICOPREMIES  
WAREN ONTZZETTEND  
HOOG, HOGER DAN  
NU ZELFS**

meer aan. Dan moet je gewoon handelen en een beslissing nemen.'

**Lelieveldt:** 'Wat leert het wetenschappelijk onderzoek naar geruchten en de 'bank run' eigenlijk? Is er altijd eenzelfde patroon te zien?'

**Schoenmaker:** 'Het beeld wisselt per situatie, maar het onderliggende idee is dat je een bepaald vertrouwen hebt in de financiële sector en dat het heel gemakkelijk kan overspringen van de een naar de ander. Dat kan via reële exposure, zoals bij Société Générale. Maar het kan ook via het geruchtencircuit. Dan heb je verschillende manieren. Bijvoorbeeld dat het een soortgelijke bank is. Zo kun je zien dat toen Barings ruim tien jaar geleden in de problemen kwam, alle andere merchant banks ook liquiditeitsproblemen kregen. Toen heeft de Bank of England ook gezegd: "Die zijn solvabel dus die krijgen wel geld van ons". Maar het kan ook een geheel ongefundeerde geruchtenstroom zijn dat bepaalde emoties over een bank ineens de ronde doen. Dat wordt versterkt. Het blijkt dat de financiële sector daar heel gevoelig voor is, zodat dus het faillissement van een bank zich op die manier toch kan uitwaaien.'



**ALS EENMAAL HET GERUCHT  
IN DE MARKT GAAT, DAN IS  
ER HAAST OOK GEEN  
STOPPEN MEER AAN. DAN  
MOET JE GEWOON HANDELEN  
EN EEN BESLISSING NEMEN**

## Verdere internationalisatie en toenemend toezicht

De laatste jaren van de twintigste eeuw kenmerken zich door verdere internationalisatie van het bankwezen. SNS Bank fuseert in 1994 met NOG Verzekeringen tot de SNS Groep. ING Groep neemt in 1995 Barings Bank over. Fortis neemt in 1997 MeesPierson over en de SNS en de Reaal Groep fuseren. ING neemt BBL over, Equitable of Iowa en in 1998 verwerft Fortis de Generale Bank. En zo volgen er nog tal van overnames.

1992  
2001

Het wettelijk kader in Nederland wordt gevormd door de in 1992 aangepaste Wet toezicht kredietwezen (Wtk). Deze implementeert de bepalingen van de Tweede bankenrichtlijn, wat betekent dat banken een Europees paspoort kunnen krijgen voor hun werkzaamheden in andere Europese lidstaten. Dit ontnemt nationale toezichthouders de mogelijkheid om buitenlandse banken de toegang tot een nationale markt te weigeren. Ook wordt het principe van home-country control opgenomen; de bank in een ander land blijft in essentie onderhevig aan de basisregels uit het land van oorsprong. Deze bepaling vergt uiteraard ook nadere samenwerking en contact tussen toezichthouders.

In de jaren negentig blijkt dat het toezicht niet altijd goed functioneert. Fraude bij de BCCI-bank maakt de witte vlekken in het toezicht op holdingmaatschappijen duidelijk. Zodoende wordt een Europese richtlijn aangenomen om de positie van toezichthouders te versterken (de post-BCCI-richtlijn). Deze aanpassingen worden in 1996 in Nederland ingevoerd. Verder leidt de publieke ophef rond het falend toezicht op Barings ertoe dat in het Verenigd Koninkrijk het toezicht op banken van de centrale bank verhuist naar een nieuwe, onafhankelijke toezichthouder: de Financial Services Authority.

1992  
2001

**DIT PLAN BEOOGT DE VERSCHILLENDE  
FINANCIËLE MARKTEN BETER TE  
LATEN WERKEN EN DE CONSUMENT  
GOED TE BESCHERMEN**

Net als in andere landen heroverweegt Nederland de opzet en inrichting van het toezicht. De kernvraag is of de oude functionele indeling in toezichthouders voor verzekeraars, financiële markten en banken nog wel behouden kan blijven. Het antwoord hierop is het zogeheten Twin Peaks-model. Niet langer is er onderscheid naar de aard van de instelling, maar naar de aard van het toezicht. DNB voert het prudentieel toezicht uit op instellingen en de Autoriteit Financiële Markten het gedragstoezicht. Alle verschillende toezichtwetten worden gebundeld in één wet; de Wet financieel toezicht (Wft). En het basisprincipe bij het toezicht is dat de onder toezicht gestelde organisatie ook moet betalen voor het toezicht.

Uiteraard speelt in deze jaren de overgang naar de euro een rol. Waar de euro leidt tot een uniform chartaal betalingsverkeer, geldt op Europees niveau de vraag hoe nationale belemmeringen in de financiële markten kunnen worden opgeheven opdat sprake wordt van een echt Europese markt. Dit leidt in 1999 tot een ambitieus actieplan voor financiële diensten: het Financial Services Action Plan.

## 6. Is er in 2025 één Europese toezichthouder?

### Lelieveldt: 'Wat kunnen we leren van de terugblik op de ontwikkeling in markt en regelgeving?'

**Knot:** 'Diverse zaken. Een goede ophanging van risicomanagement in financiële instellingen is eens te meer cruciaal gebleken. Daarnaast het besef dat ratings nooit en te nimmer een substituut kunnen zijn voor de eigen risicobeoordeling van financiële instellingen. Daarbij past ook aandacht voor de incentive-structuur, of prikkelstructuur, zoals eerder al door Dirk aangehaald. Internationaal zal er de nodige aandacht zijn voor liquiditeitstoezicht; op dat punt hebben we in Nederland zonder meer een goed model in de praktijk dat werkt, dat ook komend jaar nog verder verbeterd gaat worden. Ook is duidelijk dat we op het punt van crisismanagement en communicatie tussen overheid, centrale bank en toezichthouder nog verder moeten nadenken.'

**Schoenmaker:** 'Ja, wie doet wat in zo'n situatie. Bijvoorbeeld Deutsche Bank zit voor 30 procent in Londen wat betreft zijn balans. Als er een crisis is met Deutsche Bank in Londen, hoe gaat het dan?'

**Lelieveldt:** 'Wie gaat wie dan bellen?'

**Schoenmaker:** 'Ja, en ook: wie betaalt wat? Betalen de Duitsers eraan mee als het alleen een probleem in Londen is? Betalen de Engelsen voor een buitenlandse bank? Of zeg je: "30 procent zit in Londen, dus de Engelsen betalen er 30 procent aan mee"? Dat nadenken staat nog in de kinderschoenen. Als je daar niet goed over nadenkt loop je de kans dat je in een crisis wel eens zonder schaats op het ijs kunt komen.'

**Lelieveldt:** 'Dat brengt me op het volgende punt. In de huidige situatie rond toezicht in Europa heeft elk land zijn eigen, beste nationale model. Hoe zouden die modellen, omwille van een voor banken efficiënter toezicht, naar elkaar toe kunnen groeien? Is er bijvoorbeeld in 2025 één Europese toezichthouder?'

**Schoenmaker:** 'Wat je kunt zien is dat in landen met sterke centrale banken, zoals Frankrijk, Spanje, Italië en Portugal, heel concreet gekeken wordt om daar ook dat tweepoten- of Twin Peaks-model te maken. Dat prudentieel toezicht zit al bij de centrale bank en het markttoezicht willen ze er niet bij hebben, want dat is gewoon hun vak niet. Dus dan kom je op twee hoofdmodellen in Europa, te weten ons Twin Peaks-model en het Britse FSA-model waarin één centrale bank bestaat en één toezichthouder voor de hele sector.'



En vervolgens zijn er allerlei verschillende scenario's denkbaar waarin het toezicht in Europa naar elkaar toegroeit. Dat kan variëren van een geleidelijke ontwikkeling naar Europese toezichthouders per sector (banken, verzekeren, effecten) tot wellicht wel met een grote "big bang" naar één totale toezichthouder.

**Visser:** 'Ik heb daar niet zo'n kijk op. Ik kijk er van buitenaf tegen aan en dan is het moeilijk zicht te hebben of er dingen misgaan in dat proces. Er speelt natuurlijk van alles achter de schermen.'

**Knot:** 'Het lijkt mij dat het leidende uitgangspunt is dat het toezicht de markt moet volgen. Er is eigenlijk nog geen enkele echte pan-Europese bank; de meeste banken die grensoverschrijdend werken zijn naast het thuisland veelal slechts in één of twee andere EU-lidstaten echt actief. Dus misschien is 2025 nog wel te vroeg om één Europese toezichthouder te hebben.'

**Schoenmaker:** 'Toch, als je kijkt naar de VS kun je zien dat het snel kan gaan. In de jaren tachtig hadden zij toch niet zo'n kleine bankencrisis – de Savings and Loans. En er is toen toch fors geliberaliseerd. De wet ten aanzien van de staatsgrenzen is toen afgeschaft. Alle grote Amerikaanse banken zijn in een kwestie van tien jaar tijd zeer breed geworden. Ze zaten daarvoor in één of twee staten en in tien, vijftien jaar tijd zijn er heel veel fusies ontstaan. Dat is wat we in Europa dan crossborder-fusies noemen; daar heet dat Interstate en dat is dus eigenlijk heel snel gegaan als je nu terugkijkt. Maar het kan natuurlijk zijn dat die nationale kaart hier iets steviger is dan de staatskaart in de VS.'

**Visser:** 'En de cultuurverschillen tussen markten zijn dat natuurlijk ook.'

**Schoenmaker:** 'Inderdaad, maar een aantal landen in Oost-Europa heeft die omslag al wel gemaakt. Die hebben de nationale kaart de deur uitgedaan. Maar ik denk dat we het alle drie met Klaas Knot eens zijn en zeggen dat de markt de snelheid dicteert. Dat is evident.'

**Lelieveldt:** 'Dat lijkt me een mooi punt om ons gesprek mee te eindigen en om jullie te bedanken voor deze bijdrage.'

**HET LIJKT MIJ DAT  
HET LEIDENDE  
UITGANGSPUNT IS  
DAT HET TOEZICHT DE  
MARKT MOET VOLGEN**

## Implementatie van Financial Services Action Plan

De effecten van het ambitieuze actieplan financiële diensten zijn een grote hoeveelheid aan nieuwe en aangepaste Europese regelgeving voor banken en financiële instellingen. Zij krijgen te maken met een hele serie richtlijnen en verordeningen op het gebied van onder meer elektronisch geld, betaaldiensten, kapitaalseisen, beleggingsinstellingen, beleggingsdiensten en prospectussen.

2002  
2007

Daarnaast wordt, na "9/11", resoluut voortgang geboekt met de antiterrorismemaatregelen. Series nieuwe antiterrorismeaanbevelingen moeten leiden tot nog meer en gedegen controle op overboekingen, identificatie van klanten, enzovoorts. In de markt geschiedt er in 2005 iets wat al lang niet gebeurd is: een bank (Van der Hoop) komt in moeilijkheden en gaat failliet. Dit leidt tot een uitvoerige discussie over de rol van alle betrokkenen. Ook een aanpassing van de depositogarantieregeling komt ter sprake. De feitelijke afwikkeling vergt nog geruime tijd en wordt gecompliceerd door ingewikkelde juridische vraagstukken.

Op Europees niveau wordt in 2005 het zogeheten Lamfalussy-proces uitgebreid van het effectenbedrijf naar het bank- en verzekeringswezen, en de sectoren bedrijfspensioenen en beleggingsondernemingen. Hierbij worden zogenoemde Level 3-comités opgericht, met als taak de samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten te vergroten en de toezichthoudende praktijken uit de verschillende lidstaten meer op één lijn te brengen.



## Bronnen

- 't Hart, Jonker en van Zanden, *A financial history of the Netherlands*, Cambridge University Press, 1994
- Vanthoor, W., *De Nederlandsche Bank, 1814-1998*, Amsterdam, 2004
- De Vries, J., *Geschiedenis van de Nederlandsche Bank (Visserings tijdvak: 1914-1931)*, Den Haag, 1989
- De Vries, J., *Geschiedenis van de Nederlandsche Bank (Trips tijdvak: 1931-1948)*, Den Haag, 1994
- Mooij, J., en Prast, H.M., *A Brief History of the Institutional Design of Banking Supervision in the Netherlands*, Research Memorandum Wo no 703/ Research Series Supervision no 48, October 2002, Amsterdam
- Muller, H.J., *Het overleg met de bank: terugblik naar het overleg tussen de Nederlandse Bankiersvereniging en de Nederlandsche Bank inzake het bedrijfseconomische toezicht*, In: *Veertig jaar Nederlandse Bankiersvereniging 1949-1989*, NIBE, Amsterdam, 1989
- Prast, H., en van Lelyveld, I., *New Architectures in the Regulation and Supervision of Financial Markets and Institutions: The Netherlands*; DNB Working Paper 21, December 2004, Amsterdam



### Colofon

'Toezicht en financiële markten - Terugblik en perspectief' is een uitgave van:  
Nederlandse Vereniging van Banken

Singel 236  
1016 AB Amsterdam  
Postbus 3543  
1001 AH Amsterdam

info@nvb.nl  
www.nvb.nl

### Tekst

Simon Lelieveldt, NVB

### Eindredactie

NVB

### Vormgeving & productie

Arc Amsterdam

### Beeld

Michel Wielick, Rob Meulemans/DNB (foto: Klaas Knot)





Singel 236  
1016 AB Amsterdam  
Postbus 3543  
1001 AH Amsterdam  
Telefoon +31 (0)20 550 28 88  
Fax +31 (0)20 623 97 48  
[info@nvb.nl](mailto:info@nvb.nl)  
[www.nvb.nl](http://www.nvb.nl)