

SERIE RESEARCH MEMORANDA

MACROECONOMISCHE ASPECTEN VAN BEDRIJFSECONOMISCH
TOEZICHT

H. Visser

Researchmemorandum 1987-8

januari 1987



**VRIJE UNIVERSITEIT
FACULTEIT DER ECONOMISCHE WETENSCHAPPEN
AMSTERDAM**



Vrije Universiteit
Amsterdam
Economische Faculteit

Onderzoekgroep Financiële instellingen en markten

MACROECONOMISCHE ASPECTEN VAN BEDRIJFSECONOMISCH TOEZICHT

door H. Visser

Inleiding

Centrale banken oefenen algemeen-economisch toezicht uit op financiële instellingen, in de eerste plaats banken. Centrale banken of, zoals onder andere in België, de Bondsrepubliek en Zwitserland, apart voor dat doel ingestelde organen oefenen daarnaast bedrijfseconomisch toezicht uit.¹ Men krijgt de indruk dat deze werkzaamheden in sterke mate los van elkaar worden verricht. Men kan zich evenwel afvragen of het bedrijfseconomische toezicht geen algemeen-economische implicaties heeft en zo ja, of het bedrijfseconomische toezicht dan ook niet voor algemeen-economische doeleinden ingezet kan worden of tenminste afgestemd moet worden op de algemeen-economische situatie.

Bedrijfseconomisch toezicht

Tot het bedrijfseconomische toezicht behoort het opleggen van liquiditeitsnormen en solvabiliteitsnormen. Liquiditeitsnormen of -eisen houden in dat financiële instellingen, we beperken ons verder tot banken, tegenover hun uitstaande verplichtingen in een bepaalde verhouding liquide middelen moeten aanhouden, in het algemeen gedifferentieerd naar de aard der verplichtingen. Liquiditeitseisen die uitgaan boven de normen die een bank zichzelf zou opleggen in het kader van haar bedrijfsvoering oefenen een remmende werking uit op de kredietverlening. Hun algemeen-economische uitwerking is restrictief. Immers, als gevolg van liquiditeitsrichtlijnen stijgt de door de banken minimaal gewenste marge tussen debet- en credittarieven. De aangetrokken middelen moeten op voorschrift van de toezichthoudende instantie voor een deel renteloos bij de centrale bank worden aangehouden dan wel tegen een relatief geringe interest belegd worden in kortlopende vorderingen. Elk aangetrokken bedrag aan middelen dat weer uitgezet wordt, levert een geringere opbrengst dan bij afwezigheid van de liquiditeitseisen. Uitgaande van afnemende marginale opbrengsten bij de kredietverlening en toenemende marginale kosten bij het aantrekken van middelen, zal de omvang van de kredietverlening waarbij de marginale opbrengsten van de uitzettingen (voor de eenvoud nemen we aan dat de activa van de banken bestaan uit verleende kredieten en liquide middelen) gelijk zijn aan de marginale kosten van de aangetrokken middelen eveneens geringer zijn dan in de situatie zonder liquiditeitseisen. Winstmaximalisatie van de banken treedt op bij een geringere balansomvang, een hogere marginale en gemiddelde opbrengst van de kredietverlening en geringere marginale

en gemiddelde kosten van het aantrekken van middelen. De geringere kredietverlening door de banken zal tot op zekere hoogte gecompenseerd worden door een grotere kredietverlening door niet-geldscheppende financiële instellingen en door directe externe financiering (disintermediatie, bij voorbeeld near-banking), maar niet volledig. Immers, volledige compensatie zou betekenen dat het bestaan van banken geen kostenvoordelen voor de kredietverlening met zich zou hebben gebracht, waardoor ze zich geen plaats op de kredietmarkt hadden kunnen verwerven.

In het kader van het algemeen-economische toezicht wordt eveneens van het instrument van de liquiditeitseisen gebruik gemaakt en zo niet, dan wordt het toch wel vaak achter de hand gehouden. In de gevallen waarin het algemeen-economische en het bedrijfseconomische toezicht in één hand verenigd zijn, zal, zo mag men vooronderstellen, wel rekening gehouden worden met de algemeen-economische gevolgen van de bedrijfseconomische liquiditeitsnormen. We zullen daarom de nadruk leggen op het solvabiliteitstoezicht, hoewel ons betoog ook geldt voor het bedrijfseconomische liquiditeitstoezicht.

Solvabiliteitseisen die uitgaan boven wat de banken zelf noodzakelijk achten, hebben een soortgelijk effect op de omvang van de kredietverlening, en daarmee op de geldhoeveelheid en de economische activiteit, als liquiditeitseisen. De banken worden gedwongen hun passiva op een andere wijze samen te stellen dan met hun eigen voorkeur overeenkomt. Tegenover het uitstaande bedrag aan kredieten is een passief vereist dat de bank in het algemeen meer zal kosten dan de door haar geprefereerde passiefportefeuille. De marginale kosten van het aantrekken van passiva zullen derhalve hoger zijn en gelijkheid van de marginale opbrengsten van kredietverlening en de marginale kosten van het aantrekken van middelen treedt op bij een geringere omvang van de kredietverlening.

De ontwikkeling van de solvabiliteitseisen in Nederland

Solvabiliteitseisen hebben tot doel de crediteuren van een bank te beschermen. Het aanwezige eigen vermogen of garantievermogen moet voldoende zijn om tegenvallers op te vangen zonder dat het netto vermogen negatief wordt. Men kan niet een bepaald solvabiliteitspercentage zien als meer gewenst dan andere. Er zijn geen objectieve normen.² Voldoende is wat 'men' - het publiek, de toezichthoudende instantie - voldoende acht.³

Men kan het solvabiliteitstoezicht grosso modo op twee manieren inrichten. Ten eerste kan men het vereiste eigen vermogen of garantievermogen relateren aan het totaal van de toevertrouwde gelden. Er wordt een bepaald verhoudingsgetal, een gearing ratio, voorgeschreven.⁴ Men

kan ook het vereiste eigen vermogen of garantievermogen relateren aan de aanwezige activa, gewogen naar het risico dat zij in de ogen van de toezichthouder meebrengen. Men spreekt dan wel van risk assets ratios. In Nederland volgt men de laatste methode. Van Eekelen⁵ wijst op de anomalieën die daarbij ontstaan, zoals de verplichting om één procent solvabiliteit aan te houden tegenover leningen aan of onder garantie van buitenlandse banken en overheden terwijl voor kredieten zonder bijzondere zekerheden aan eerste klas binnenlandse debiteuren een percentage van negen geldt, hoewel het risico in het laatste geval veel geringer is dan in het eerste (informeel houdt De Nederlandsche Bank overigens wel toezicht op de buitenlandse risico's van de banken⁶). Afgezien van zulke merkwaardige verschillen in de onderlinge verhouding tussen de solvabiliteitseisen voor de verschillende uitzettingen, is ook opvallend dat in Nederland in de loop der jaren zowel de feitelijke solvabiliteit als de solvabiliteitseisen gedaald zijn (zie de tabel), terwijl vanaf 1 juli 1967 achtergestelde schuld onder bepaalde voorwaarden tot het risicodragende vermogen gerekend mag worden. Het genoemde percentage van negen geldt vanaf 1 juni 1983. Daarvoor golden hogere percentages, van mei 1955 tot en met 1968 was het 20 %, sindsdien is het in stappen verlaagd. Duisenberg⁷ wijst er op dat in het buitenland soortgelijke ontwikkelingen optraden en stelt dat De Nederlandsche Bank (verder aan te duiden als DNB) haar eisen bij die buitenlandse ontwikkelingen aanpaste om het Nederlandse bankwezen niet een concurrentienadeel ten opzichte van buitenlandse banken te bezorgen. Een andere overweging was waarschijnlijk dat men de banken het leven niet te moeilijk wilde maken. Als de feitelijke solvabiliteit verslechterde, paste DNB haar eisen wel aan. Zo constateert het verslag van DNB over 1973 dat bij de banken, zoals ook bij het bedrijfsleven in het algemeen, de solvabiliteit over een langere periode voortdurend achteruit is gegaan, wat bij een inflatoire ontwikkeling voor "ondernemingen waarvan de activa overwegend in de nominale sfeer liggen, zoals de handelsbanken" al gauw voor de hand ligt. "Aan deze ontwikkeling van relatieve vermogensachteruitgang is de Bank, zoveel als zij met haar toezichthoudende taak - mede in het licht van internationale ontwikkelingen - verenigbaar achtte, tegemoet gekomen."⁸ DNB volgde de ontwikkelingen dus zonder veel pogingen te ondernemen die ontwikkelingen te sturen. Die wat nonchalante houding duurde tot in de jaren tachtig. Dr Duisenberg stelde in 1982 in een interview dat de solvabiliteitsregeling nu geen versoepeling gedooft, maar "Het is in het verleden wel eens zo geweest dat, als het begon te knellen, de eisen werden verlaagd".⁹ Inderdaad is de versoepeling van de solvabiliteitseisen in de jaren tachtig tot staan gekomen en werkt DNB nu toe naar een verscherping van de eisen.

Eigen vermogen in procenten van de solvabiliteitsplichtige posten, per de ultimo's, 1955-1985.

Jaar	aanwezig	Jaar	aanwezig	vereist
1955	34,5	1970	14,5 (0,7)	
1956	31,6	1971	14,3 (1,6)	
1957	32,9	1972	13,5 (1,9)	
1958	37,2	1973	11,9 (1,8)	9,7
1959	30,5	1974	10,9 (2,2)	9,2
1960	26,1	1975	11,6 (2,8)	9,2
1961	24,5	1976	10,8 (3,0)	8,7
1962	24,1	1976 ^a	9,5 (2,6)	7,8
1963	22,7	1977	9,7 (2,7)	7,5
1964	22,1	1978	9,5 (2,7)	7,4
1965	18,4	1979	8,9 (2,4)	7,5
1966	19,8	1980	9,0 (2,6)	7,4
1967	18,6 (0,1)	1980 ^b	8,6 (2,3)	6,7
1968	17,1 (0,3)	1981	8,7 (2,5)	6,8
1969	15,2 (0,9)	1982	10,0 (2,7)	6,8
		1983	6,1 (1,6)	4,0
		1984	6,3 (1,6)	3,9
		1985	6,9 (1,5)	4,1

Opm. a. Begin nieuwe reeks in verband met van kracht worden nieuwe richtlijnen en wijziging van de rapportage van de banken aan DNB.

b. Begin nieuwe reeks, de getallen betreffen nu ook de Rabobanken. De getallen tussen haakjes betreffen achtergestelde leningen en, met ingang van 1980, de in aanmerking genomen ledenaansprakelijkheid van de Rabobanken. Ze zijn begrepen in de getallen voor het eigen vermogen.
Bron: Jaarverslagen De Nederlandsche Bank.

Solvabiliteitseisen en de algemeen-economische ontwikkeling

Van de zijde van DNB wordt wel erkend dat aan bedrijfseconomische normen ook een algemeen-economisch aspect kleeft. In het verslag over 1973 van DNB wordt ferme taal gesproken over het handhaven van de vermogensseisen - de bovenstaande tabel laat zien dat daar weinig van terecht kwam - maar er wordt tevens opgemerkt dat een tekort aan eigen vermogen van een kredietinstelling "op den duur [kan] leiden tot een beperking van de expansie der kredietverlening, onder omstandigheden zelfs tot een lager niveau dan zou voortvloeien uit beperkingen uit hoofde van het sociaal-economische toezicht".¹⁰ In zijn bijdrage aan de

Kessler-bundel geeft Muller een aantal voorbeelden van onderlinge beïnvloeding van micro- (bedrijfseconomische) en macro- (algemeen-economische) sfeer. Zo constateert hij dat een ruime bedrijfseconomische liquiditeitspositie de banken kan verleiden tot een uit macro-economisch gezichtspunt ongewenste omvang van de kredietverlening.¹¹ Het blijft echter bij een constatering. In de Verenigde Staten is, naar het schijnt, wel bewust gebruik gemaakt van solvabiliteitseisen voor algemeen-economische doeleinden, met name om de groei van de geldhoeveelheid af te remmen.¹² Terzijde zij opgemerkt dat het laatstgenoemde doel het gebruik van een 'gearing ratio' vraagt.

Men kan zich afvragen of het aanbeveling zou verdienen dat DNB bij het stellen van normen in het kader van het bedrijfseconomische toezicht meer rekening gaat houden met de algemeen-economische invloed van die normen. Wat betreft de liquiditeitsnormen zal daar niet zo'n groot probleem liggen, omdat ook het algemeen-economische toezicht met liquiditeitsnormen werkt en de mogelijkheid van een ongewenste algemeen-economische werking van de bedrijfseconomische liquiditeitsrichtlijnen daarom al gauw signaleerd zal worden. Bij het solvabiliteitstoezicht ligt dat anders. Dit toezicht lijkt niet steeds rekening te houden met de conjunctuurfase waarin de economie zich bevindt. Muller erkent dat de soepele micro-economische normen de inflatie in Nederland in het midden van de jaren zeventig hebben gevoed, vooral via de toeneming van de hypothecaire kredietverlening met inflatoire middelen.¹³ Heeft DNB toch iets te gemakkelijk de teugel laten vieren? Zij heeft de inflatoire ontwikkeling aangevoerd om de solvabiliteitseisen te versoepelen, in plaats van te trachten de inflatie te keren met een verscherping van de solvabiliteitseisen. Nu kan men tegenwerpen dat in de jaren zeventig het bedrijfsleven in sterke mate van de kredietverlening van de banken afhankelijk was, in verband met de slechte winstontwikkeling en de daarmee gepaard gaande moeilijkheid om eigen vermogen aan te trekken. Erg hard remmen was dan niet verstandig geweest. Dat neemt niet weg dat de hypothecaire kredietverlening ongewenste vormen aannam en dat wellicht de banken in het algemeen wat nonchalant werden ten aanzien van de solvabiliteit en de winstverwachtingen van hun cliënten.¹⁴ W.P. Cooke van de Bank of England spreekt, toegespitst op de internationale kredietverlening, zelfs van "a lemming-like characteristic observable in the banking community to follow fashions, to accept inadequate returns because all competitors are similarly misguided...", teneinde hun marktpositie maar te kunnen handhaven.¹⁵ Hoe dat ook zij, een te grote omvang van de bestedingen is ook nog af te remmen met algemeen-economische beleidsmaatregelen en men zou van een oneigenlijk gebruik van het bedrijfseconomische instrumentarium kunnen spreken als dat voor restrictieve algemeen-economische doeleinden wordt ingezet.

Anders ligt de zaak als de bedrijfseconomische normen knellen terwijl

dat uit algemeen-economisch gezichtspunt niet gewenst zou zijn. Dan heeft het gebruik van het bedrijfseconomische instrument, zo zou men kunnen zeggen, oneigenlijke consequenties. In dit verband kan men het streven van DNB om de solvabiliteitseisen weer fors te verhogen alleszins begrijpelijk achten, maar het moment minder geschikt achten. Immers, de economie is nog steeds bezig om onder uit het dal te krabbelen. De investeringen nemen nog steeds in slechts matig tempo toe. De banken, voorzichtig geworden door de in het begin van de jaren tachtig opgelopen verliezen, stellen zich behoedzaam op bij de kredietverlening. Aanscherpen van de solvabiliteitseisen betekent dan een dubbele rem op de kredietverlening. Met name de door DNB gewenste stijging van de solvabiliteitseis voor hypothecaire kredieten van 5 % naar 9 % is met het oog op de conjuncturele situatie erg fors, terwijl ook de bedrijfseconomische rationale voor dit voorstel lijkt te ontbreken. Immers, de grote verliezen in de onroerend-goed sector zijn, naar het zich laat aanzien, wel geleden. Grote prijsdalingen liggen niet meer voor de hand. Solvabiliteitseisen verhogen nadat de verliezen geleden zijn is het dempen van de put nadat het kalf verdronken is. En men kan, vanuit algemeen-economisch gezichtspunt, moeilijk van een overdreven vraagontwikkeling in de onroerend-goed sector spreken.

Besluit

Is het bovenstaande nu een pleidooi om het bedrijfseconomische instrument actief voor algemeen-economische doeleinden in te zetten? Nee, dat stuit op bezwaren. Solvabiliteitseisen kan men beter niet al te vaak en zonder veel voorafgaand overleg met het bankwezen veranderen. Dat zou de bedrijfsvoering van de banken teveel verstoren. Wel pleit er veel voor om bij het bedrijfseconomische toezicht meer expliciet rekening te houden met de algemeen-economische implicaties van dat beleid. Er zijn aanwijzingen dat het bedrijfseconomische toezicht in de jaren zeventig en tachtig procyclisch gewerkt heeft. De voortdurende versoepeling van de solvabiliteitseisen tot in het begin van de jaren tachtig is reeds gereleveerd. Het gevaar bestaat dat nu te vroeg geremd wordt. Het lijkt gewenst het bedrijfseconomische toezicht zodanig op de conjuncturele situatie toe te snijden dat in ieder geval dat procyclische effect niet optreedt. Men zou eerder een anti-cyclisch beleid moeten voeren. Voor 'fine tuning' is het bedrijfseconomische toezicht evenwel niet geschikt en een verlaging van de eisen na een conjuncturele neergang stuit misschien op het bezwaar dat het vertrouwen in het bankwezen geschaad wordt, wat hun passieffinanciering in gevaar brengt. Toch verdient het voor centrale banken aanbeveling te overwegen of in een conjuncturele opbloei de solvabiliteitseisen niet verzaamd moeten worden om zo'n

verzwaring na een conjuncturele neergang weer ongedaan te maken, al was het slechts om een tegenwicht te bieden tegen de neiging van de banken om zelf procyclisch te werk te gaan. Hierbij is wel van belang dat de bewegingsvrijheid van individuele centrale banken met betrekking tot de solvabiliteitsrichtlijnen in het kader van de internationale coördinatie van het bedrijfseconomische toezicht kleiner wordt. Enige bewegingsvrijheid blijft echter wel bestaan en er is weinig op tegen als centrale banken ook met het oog op de conjuncturele situatie hun beleid coördineren.

Tenslotte kunnen we opmerken dat de solvabiliteit van het bankwezen waarschijnlijk in veel mindere mate een probleem zou vormen als eigen vermogen fiscaal niet slechter behandeld werd dan vreemd vermogen.¹⁶ De dubbele belasting van uitgekeerde winst (door zowel de vennootschapsbelasting als de inkomstenbelasting) is echter geen zaak waar een centrale bank veel invloed op kan uitoefenen.

1. Vgl. H.J. Muller, Macro- en micro-toezicht in één huis?, in E. den Dunnen, M.M.G. Fase en A. Szász (red.), Zoeklicht op beleid, Stenfert Kroese, Leiden 1981.
2. Zo ook H.H. Coljé, Toezicht op de solvabiliteit van banken, Bank- en Effectenbedrijf, jrg. 30 no. 11, 1981, blz. 403; B.K. Short, Capital Requirements for Commercial Banks: A Survey of the Issues, Staff Papers, IMF, jrg. 25 no. 3, 1978, blz. 528.
3. Zie bij voorbeeld J.G. Ehlen, Jr., A Review of Bank Capital and Its Adequacy, Economic Review, Federal Reserve Bank of Atlanta, november 1983, blz. 54.
4. Zie over de mogelijkheden voor de banken om zo'n 'gearing ratio' te manipuleren H.J. Muller, Het meten van solvabiliteit, Bank- en Effectenbedrijf, jarg. 34 no. 8/9, 1985.
5. L.J.J. van Eekelen, De ontwikkeling van het solvabiliteitstoezicht van De Nederlandsche Bank, Research Memorandum 1986-30, Faculteit der Economische Wetenschappen, Vrije Universiteit, Amsterdam 1986, blz. 22.
6. Een gesprek met de nieuwe President, Bank- en Effectenbedrijf, jrg. 31 no. 4, 1982, blz. 105.
7. W.F. Duisenberg, Inhoud en aard van het bedrijfseconomisch toezicht, Bank- en Effectenbedrijf, jrg. 31 no. 11, 1982, blz. 328.

8. Verslag over het jaar 1973, De Nederlandsche Bank, blz. 148.
9. Een gesprek met de nieuwe President, Bank- en Effectenbedrijf, jrg. 31 no. 4, 1982, blz. 105.
10. Verslag over het jaar 1973, De Nederlandsche Bank, blz. 148.
11. H.J. Muller, Macro- en micro-toezicht in één huis?, in E. den Dunen, M.M.G. Fase en A. Szász (red.), Zoeklicht op beleid, Stenfert Kroese, Leiden 1981, blz.182.
12. Zie B.K. Short, a.w. blz. 536-'37.
13. H.J. Muller, a.w. blz. 183.
14. Zie P.D. van Loo, De invloed van de vermogensstructuur van ondernemingen op de kredietverlening: een verkenning, in Financiering en belegging, stand van zaken anno 1985, Erasmus Universiteit, Rotterdam 1985, blz. 70. Herdrukt als overdruk no. 139, De Nederlandsche Bank N.V.
15. W.P. Cooke, A Supervisory Perspective of Risks in Banking, The World of Banking, jrg. 5 no. 6, 1986, blz. 20.
16. Zie over de problemen van dubbele belasting van uitgekeerde winsten S. Cnossen, Dubbele belasting van uitgedeelde vennootschapswinsten, Economisch Statistische Berichten, 21 januari 1981; H.M.N. Schonis, Fiscale aspecten van risicokapitaal (Belastingconsulentendag 1985), FED, Deventer 1985.