



Goed ministerie, slecht ministerie

De kredietcrisis brengt terechte twijfel aan de inrichting van het toezicht op financiële markten, maar soms blijken verantwoordelijkheden in het verleden wel goed en helder te zijn toegekend en dat geeft hoop. Een voorbeeld is het toezicht op de structuur van financiële markten dat in Nederland traditioneel bij het Ministerie van Financiën en DNB was ondergebracht, maar in de sloopstream van de introductie van de Mededingingswet verhuisde naar de NMa. Doelmatigheid van toezicht bleek als altijd gediend te zijn bij situering van de autoriteiten los van sector- en groepsbelangen; bankfusies tussen grote partijen op de al zeer geconcentreerde Nederlandse markt werden feitelijk onmogelijk omdat de resulterende marktmacht onacceptabel is. Met de wijsheid van de kredietcrisis achteraf kan deze nieuwe toedeling van verantwoordelijkheden in het toezicht alleen maar als gelukkig worden beoordeeld. Nog verdere groei van de banken leidt niet alleen tot nog meer “te groot om te laten falen”, maar uiteindelijk tot “te groot om te redden”.

Het is natuurlijk wel jammer dat dit nieuwe toezichtregime niet wat eerder is ingevoerd omdat dat mogelijk de in de kern mislukte fusie tussen ABN en Amro had voorkomen. Nog interessanter is waarom de autoriteiten de fusies tussen Nationale Nederlanden en NMB Postbank en tussen ABN en Amro wel hebben laten doorgaan, fusies waarmee achteraf gezien een kiem gelegd werd voor de instabiliteit en kwetsbaarheid van het Nederlandse bankwezen die zich het afgelopen jaar zo krachtig hebben gemanifesteerd. Waarom is de les vergeten dat het merendeel van fusies en overnames mislukt? Waarom is geaccepteerd dat risico's zich steeds verder concentreerden bij een steeds kleiner aantal steeds grotere banken?

Er zijn natuurlijk diverse verklaringen mogelijk, maar als denkfouten en domheid terzijde worden gelaten, dan biedt een te innige relatie tussen toezichthouder en onder toezicht gestelden een goede verklaring. Wat veroorzaakt zo'n valkuil van de reguleerders? De kracht om ongewenste aspecten van marktprocessen in te perken kan verslappen wanneer men verantwoordelijk is voor het voortbestaan van een sector. Dit geldt voor iedere sectorspecifieke toezichthouder, maar het risico is prangend in juist deze sector. De analyse is dat het slotspel op de wereldmarkt zal worden uitgevochten door een zeer gering aantal mega-banken. Voor het voortbestaan van de toezichthouder zelf is het dan van belang dat ten minste één nationale kampioen doordringt tot de overblijvende elite van eindspelers. Zie

daar de drijvende kracht voor strategisch industriebeleid voor de financiële sector. Ook zonder zo'n speltheoretisch scenario kan de weerstand tegen economisch ongewenste concentraties tanen wanneer de invloed in de internationale financieel-economische diplomatie een afgeleide is van de rol die nationale banken spelen op het wereldtoneel. Dan kunnen commerciële belangen, persoonlijk prestige en strategische beleidsdoelen leiden tot een gedeelde visie dat het cruciaal is om mega-banken te hebben die tot de internationale top behoren. De resultaten van dit financieel-industriële complex hebben lang aantrekkelijk geogd, maar dat beeld is door de crisis aan heroverweging toe. Als deze analyse correct is, dan zijn er onvoldoende controles en tegenwichten geweest waardoor het toezicht te weinig uitgedaagd werd en aan scherpte verloor. Dit gebrek aan onafhankelijk tegenspel staat niet op zichzelf en is ook herkenbaar in de omvang en vorm van de recent geboden ondersteuning aan de financiële sector. Ook kan men zo zijn twijfels hebben bij de manier waarop Icesave-spaarders worden beloond voor risicovol gedrag dat nu op de Nederlandse samenleving wordt afgewenteld. Dit wekt minimaal de indruk dat het algemene belang nogal gemakkelijk ondergeschikt gemaakt kan raken aan het redden van gevestigde specifieke belangen. In de kern is het probleem dat de toezichtcoterie te veel politiek-economisch gewicht heeft om metterdaad ongelijk te kunnen krijgen. Zo bezien zou ontvlechting van het verantwoordelijke ministerie een element van een crisisresistente architectuur kunnen gaan vormen. Een scheiding tussen enerzijds de hoeders van de schatkist (begrotingszaken en inspectie) en anderzijds de nationale en internationale beleidsvoorbereiders (de voormalige thesaurie) is daarbij een optie, niet omdat de giftige activa van de beleidsvoorbereiding in een slecht ministerie zouden moeten worden ondergebracht, maar omdat dit een evenwichtiger speelveld oplevert, de transparantie versterkt en buitendien macht en denkkraft spreidt. De teloorgang van nationale kampioenen kan traumatiserend werken, maar ook de sleutel vormen voor beter en doelmatiger beleid. De casus Fortis zou wel eens even waardevol kunnen zijn voor de inrichting van het toekomstige toezicht op de financiële sector, als het RSV-drama is geweest voor het beëindigen van de ouderwetse industriepolitiek op het Ministerie van Economische Zaken.