

# Grondslagen van het toezicht op het bankwezen

prof. dr. C. J. Rijnvos



Prof. dr. C. J. Rijnvos is hoogleraar algemene economie en openbare financiën aan de juridische faculteit van de Erasmus Universiteit.

*'Zij zien, zij zien wat ik niet zie'. De gewone crediteur moet het bankwezen, de wetgever de monetaire autoriteiten kunnen vertrouwen, schrijft prof. Rijnvos. Vertrouwen is de grondslag van het functioneren van de geldeenheid.*

Het is van oudsher onbestreden dat met name het bedrijfseconomische toezicht op het bankwezen wordt uitgeoefend in het belang van bancaire crediteuren; in het bijzonder de spaarders en depositohouders. Het gaat om een toezicht – aldus 'good old Bosman' – 'dat ertoe strekt de liquiditeit en de solvabiliteit van de kredietinstellingen zo goed mogelijk te handhaven, zulks ter bescherming van de crediteuren van die instellingen'.<sup>1)</sup> Deze doelstelling is expliciet aanvaard bij de voorbereiding van de huidige Wet Toezicht Kredietwezen: 'Met de nieuwe regelingen voor bescherming van crediteuren in deze wet, alsmede het aangekondigde toezicht op beleggingsinstellingen lijkt een sluitend geheel voor crediteurenbescherming te zijn gegeven'.<sup>2)</sup>

Het is opvallend dat beschouwingen hierover doorgaans vrij snel een technisch karakter krijgen. Zo kan worden vastgesteld, dat de centrale bank de aard van het solvabiliteitstoezicht praktisch samenvat in één zin: 'Het uitgangspunt voor de solvabiliteitsrichtlijnen is, dat het eigen vermogen van de

kredietinstellingen voldoende moet zijn om de risico's, welke aan de bedrijfsuitoefening zijn verbonden te kunnen opvangen'.<sup>3)</sup>

Vervolgens gaat de beschouwing over in een aanduiding van het eigen vermogen en een omschrijving van na te komen ratio's, dit zijn bepaalde verhoudingen tussen het eigen vermogen en activa, zoals kredieten en beleggingen. Bijgevolg ontbreekt een fundamentele beschouwing over het crediteurenbelang en het toezicht. Het is ongetwijfeld van belang dit manco te dichten. Uiteraard kan deze bijdrage daartoe slechts een begin zijn. Zij is geconcentreerd op drie aangelegenheden:

- het geld in onze samenleving heeft een fiduciair karakter;
- de aard van het monetaire vertrouwen is

1) H.W.J. Bosman, *Het Toezicht Kredietwezen*, Leiden 1958, blz. 209.

2) Kamerstuk 11.068, nr. 9. Nadere Memorie van Antwoord, Wet Toezicht Kredietwezen, 12 augustus 1976, blz. 14.

3) *Jaarverslag van De Nederlandsche Bank*. 1976, blz. 152.

bepalend voor het optreden van het bankwezen en de toezichthouder;

- de betrouwbaarheid van de toezichthouder bij het uitoefenen van zijn taak moet blijken uit zijn gedrag.

Deze drie thema's komen nu nader aan de orde, waarbij vooral aandacht zal worden besteed aan hun onderlinge samenhang.

### Fiduciair karakter.

De vraag rijst waarom de aard van het bedrijfseconomisch toezicht op het bankwezen tot dusver zo weinig belangstelling geniet en de beschouwing doorgaans wordt beperkt tot de technische vormgeving van de supervisie. Het een en ander hangt nauw samen met de gangbare theoretische benadering van het functioneren van de geldeenheid. Deze benadering heeft doorgaans een strikt rationele strekking. Zo worden in het kader van het monetarisme – een goed voorbeeld hiervan is het 'theoretical framework' van Milton Friedman<sup>4)</sup> – de geldeenheid en de monetaire politieke instrumenten hypothetisch eenzinnig geformuleerd. Deze gedragslijn leidt tot een theoretisch isolement ten opzichte van de werkelijkheid, oftewel tot een kloof tussen theorie en praktijk.

Dit is scherp aangegeven door Frankel. Het functioneren van het geld binnen het gebruikelijke strikt rationele karakter heeft iets van een natuurwettelijk gebeuren; het vindt plaats met een vrijheid in één richting. Bijgevolg zijn de monetaire autoriteiten slechts voor het volgen van die ene richting – bijvoorbeeld het naleven van de geldgroei-regel – verantwoordelijk. Zoals bekend wordt onder andere in Engeland reeds enige jaren getracht een monetaire beleid met deze strekking te voeren. Daarbij is er geen echte monetaire verantwoordelijkheid, aldus Frankel; de voorstelling van zaken is vergelijkbaar met 'the birth of the baby which the parents announced by saying: 'A baby arrived' as if no one at all had been responsible for the event'.<sup>5)</sup> Deze eigenschap van de monetaire theorie wordt nog duidelijker als de theoretische begripsvorming wordt vergeleken met studies over de praktijk van het geldgebruik.

Typerend voor dit laatste is het in vlot Amerikaanse stijl geschreven werk van Wiseman.<sup>6)</sup> 'Money is endowed with magical powers' volgens deze auteur en hij bespreekt in dit verband zonderlinge gedragingen met betrekking tot het geld van Rockefeller, Krupp en vele anderen. Allerlei irrationele eigenaardigheden met betrekking tot het geldgebruik passeren op onderhoudende wijze, maar zonder veel diepgang, de revue. Toen – als voorbeeld – de Griekse scheepseigenaar Stavros Niarchos de mooiste suite van Ritz in Parijs niet tot zijn beschikking kreeg – zij was permanent gereserveerd voor Barbara Hutton – gaf hij onmiddellijk opdracht de aandelen van het hotel op te kopen. Hij had bijna 50% ervan in zijn bezit toen zijn verzoek werd ingewilligd.

Hoe onderhoudend de studie van Wiseman ook is, zij geeft geen oplossing in die zin dat zij vanuit een juiste aanduiding van de aard van het geld een mogelijkheid biedt voor een fundamentele visie op het toezicht ten behoeve van bancaire crediteuren. Die mogelijkheid ontstaat pas als voldoende inzicht in de aard van het geld is verworven. Het is niet zo eenvoudig aan te duiden wat geld momenteel is. Dat was destijds – althans op het eerste gezicht – veel gemakkelijker. In vroeger dagen was elke geldeenheid uiteindelijk een stukje edel metaal. De tijd met een schijnbaar aantrekkelijke eenvoud is voorbij. In de gemengde volkshuishouding heeft het geld geen edelmetaalbasis meer en is praktisch geheel onstoffelijk. Het geld heeft een fiduciair karakter, hetgeen impliceert dat het geldgebruik steunt op prijzen in het recente verleden. De goederen in onze gemengde volkshuishouding hebben, al of niet met enige modificatie, vandaag een waarde in geld op basis van prijzen, die gisteren golden. Daarom kan het geld zijn functies slechts

4) Milton Friedman, *A Theoretical Framework for Monetary Analyses*. New York 1971.

5) S. Herbert Frenkel, *Money: Two philosophies. The Conflict of Trust and Authority*. Basil Blackwell, 1977.

6) Thomas Wiseman, *The Money Motive – A Study of Obsession*, London 1974.

uitoefenen binnen een bepaald maatschappelijk verband en dank zij een veelomvattend monetair geheugen. Dat was reeds tijdens de gouden standaard het geval. Het geld functioneerde ook destijds niet zozeer als rekeneenheid, ruil- en spaarmiddel vanwege de formele inwisselbaarheid in edel metaal, maar veel meer op basis van het vertrouwen dat het deze functies continu zou uitoefenen. Er is dan ook van oudsher sprake van fiduciair geld.

Ook vroeger waren de prijzen van de goederen in het recente verleden het uitgangspunt voor de prijsvorming van vandaag en in de naaste toekomst. Het een en ander impliceert dat het geld voor een goed deel een specifieke aangelegenheid van en voor de maatschappij is, waarin het functioneert. De geldeenheid kan dan ook worden omschreven als een abstracte rekeneenheid voor het aangeven van economische waarden, die op fiduciaire basis in chartale of girale vorm dienst doet als algemeen aanvaard ruilmiddel en als middel ter vermogensvorming. Hier stoten wij op iets fundamenteels, hetgeen in de monetaire theorie over het hoofd wordt gezien, terwijl het voor het toezicht om essentiële betekenis is; het gaat hierbij om het vertrouwen als basis voor het functioneren van de geldeenheid.

Daarmee komen we aan het tweede onderdeel van deze beschouwing, dat wordt gewijd aan de aard van het vertrouwen als bepalende factor voor het optreden van het bankwezen en de toezichthouder.

### De aard van het vertrouwen

In onze maatschappij aanvaarden wij het geld op basis van het vertrouwen dat wij het morgen op een vrijwel identieke wijze als vandaag kunnen aanwenden als rekeneenheid, ruil- en spaarmiddel.

Dit vertrouwen is een verwachting met betrekking tot het toekomstig functioneren van de geldeenheid, waarmee een bepaald belang van de geldbezitter – in het bijzonder van de bancaire crediteuren – zal worden gerealiseerd. Als A in het kader van een transactie met B een betaling in geld aan-

vaardt, steunt die bereidheid op de verwachting dat hij het te ontvangen bedrag morgen kan aanwenden op een wijze, die in beginsel gelijk is aan de manier waarop het vandaag door B wordt gebruikt. Dit toekomstige functioneren van het geld is voor A, c.q. voor de bancaire crediteur, van belang.

Deze aangelegenheid vraagt aanvankelijk in het algemeen de aandacht. Het lijkt gewenst de term 'vertrouwen' te reserveren voor een gebied dat met betrekking tot het toekomstig gebeuren ligt tussen een geheel niet weten en een geheel zeker weten: 'Vertrauen als die Hypothese künftigen Verhaltens, die sicher genug ist um praktisches Handeln darauf zu gründen, ist als Hypothese ein mittlerer Zustand zwischen Wissen und Nichtwissen um den Menschen'.<sup>7)</sup> Dat is alleszins aannemelijk. Als wij elke notie missen omtrent een bepaald toekomstig functioneren is het niet mogelijk daarop te vertrouwen. Hoe kan – bij wijze van voorbeeld – een kind er op vertrouwen dat een computer in de toekomst goed zal werken? Daarvoor ontbreekt het benodigde elementaire inzicht. Wie in het geheel niet op de hoogte is met de aard en het functioneren van het geld, heeft ook niet een bepaalde verwachting, resp. een belang in dit verband. Dan is er geen ruimte voor vertrouwen.

Illustratief hiervoor is een vertelling van Von Kleist. Een kind speelde de rol van slager en bracht daarbij een vriendje om het leven. Om te toetsen of dit spelenderwijs dan wel met boos opzet was gedaan, liet de rechter het kind kiezen tussen een mooie appel en een glanzende munt. Het kind koos lachend voor de appel en werd vrijgesproken. Met betrekking tot het geld was het nog geheel onwetend. Er is ook geen ruimte voor vertrouwen bij een geheel zeker weten. Waarom zouden wij erop vertrouwen dat sneeuw wit is of water bevriest beneden nul graden? Strikt rationele zekerheid elimineert vertrouwen; dat is met de gangbare monetaire theorie het geval. Er is bij een volledig kennen een

7) Bruno Accarino, 'Vertrauen und Versprechen', in *Georg Simmel und die Moderne*. Frankfurt a.M. 1984, blz. 122.

gegeven, een zekere toekomst en bijgevolg geen verwachting met betrekking tot de realisering van een bepaald belang, omdat deze gegarandeerd zal plaats vinden. Het een en ander betekent dat vertrouwen met name met betrekking tot het geld slechts kan bestaan bij een bepaald, maar wel onvolledig weten. Wij hebben wel enige notie, maar geen volledig inzicht.

Hieruit zou kunnen worden afgeleid, dat er slechts ruimte is voor vertrouwen met betrekking tot toekomstige gebeurtenissen, die vallen buiten het kader van rationele oorzaak/gevolgrelaties, oftewel in hoofdzaak met betrekking tot aangelegenheden, die voorwerp zijn van menselijk handelen. Dat is voor wat betreft het geld als menselijke creatie<sup>8)</sup> inderdaad het geval. Het monetaire vertrouwen is dan ook een sociale aangelegenheid, waarbij er sprake is van een geven en een ontvangen. Het 'geven' van vertrouwen houdt in het toevertrouwen van de behartiging van een belang in verband met het goede toekomstige functioneren van het geld. Binnen de westerse sociaal-economische verhoudingen wordt dit vertrouwen gegeven – dat is in de loop van de tijd zo geïnstitutionaliseerd – aan het bankwezen, de wetgever en de monetaire autoriteiten. Het gaat nu uiteraard met name om het vertrouwen dat bancaire crediteuren geven aan deze autoriteiten in het kader van het bedrijfseconomisch toezicht.

De gever en de ontvanger van het vertrouwen zijn daarmee aangeduid. Maar over het geven en het ontvangen als zodanig dient nog het een en ander te worden gezegd.

### Geven en ontvangen

Het geven van vertrouwen vindt plaats op grond van de overweging dat de ontvanger beter geschikt is voor de uitvoering van de belangenbehartigende taak dan de gever zelf. Zonder een positieve opvatting op dit punt met betrekking tot de ontvanger zou het geven werkelijkheidsvreemd zijn. De positieve opvatting is bij het monetaire vertrouwen duidelijk aanwezig. Voor 'the man in the street' – vele bancaire crediteuren kunnen

als zodanig worden aangemerkt – geldt immers tegenover het bankwezen, de wetgever en de monetaire autoriteiten: 'Zij zien, zij zien, wat ik niet zie'. Tevens beschikt de ontvanger over een instrumentarium, waarmee hij de toevertrouwde taak kan uitvoeren, zodat van hem kan worden gezegd: 'Hij kan, hij kan, wat ik niet kan'. Met dit alles is de verhouding van de gever tot de ontvanger een discrete aangelegenheid. De ontvanger beschikt immers – vergelijkbaar met een arts tegenover zijn patiënt – over kennis en middelen, waarmee hij de gever van dienst kan zijn, terwijl deze laatste daarin wel enig, maar toch slechts een beperkt inzicht heeft. De patiënt weet wel dat een bepaalde medicijn goed voor hem is, maar met de preciese werking ervan is hij niet op de hoogte. Het onvolledig inzicht wordt aangevuld met de toezegging van de ontvanger, dat diens kennis en middelen in het belang van de gever zullen worden aangewend. De ontvanger immers zal – conform de wens van de gever – als hij aangeboden vertrouwen aanvaardt zich tot die aanwending bereid verklaren en aldus handelen. Uit dit alles vloeit voort dat geven en ontvangen van vertrouwen als zelfstandige aangelegenheden moeten worden aangemerkt. De gever vormt zichzelf al of niet een positieve opvatting voor wat betreft de nodige kennis en middelen van de ontvanger, alsmede over de bereidheid om deze in zijn belang aan te wenden. De gever beantwoordt – eveneens zelfstandig – de vraag of hij inderdaad over de kennis en de middelen beschikt om het belang van de ontvanger op de gewenste wijze te behartigen. Geven en ontvangen van vertrouwen zijn inderdaad ten opzichte van elkaar zelfstandige aangelegenheden. Zij krijgen zin en betekenis wanneer zij als zodanig wederzijds worden erkend. Daarom kan vertrouwen slechts worden geschonken en in die zin – dus als een geschenk – worden aanvaard. Dit alles impliceert dat het geven en ontvan-

8) C.J. Rijnvos, *Monetaire studies*, hoofdstuk I: 'Sprekende over geld'. Leiden 1981.

gen van vertrouwen een gesluiserde, een discrete relatie schept. Dat is bijvoorbeeld typerend voor de verhouding van de bank tot de cliënt. Dit moge zo zijn, maar dat is toch niet het gehele verhaal. De geveer is zich bewust – we zagen dat reeds – van zijn onvolledig weten en zoals bekend leidt dit, vooral als belangen daarbij een rol spelen, tot de behoefte meer te weten. Een patiënt vraagt zijn arts 'hoe het met hem is', oftewel om een vergroting van het inzicht in zijn situatie. Daarmee wordt gepoogd het discrete van de vertrouwensrelatie te beperken. Zo krijgt discretie als aspect van vertrouwen gestalte binnen een context van indiscretie. De vertrouwensrelatie bevat een inherent streven in die richting, vooral van de zijde van de geveer; zij bevat 'prinzipiell Ungeselligkeit' oftewel een potentieel wantrouwen. Dat is met name het geval in de monetaire verhoudingen: 'In Geldsachen hört die Gemütlichkeit auf'.

### De aard van het toezicht

Het geschetste vertrouwen vormt de grondslag voor het functioneren van de geldeenheden. Het gros van het volk is zich deze vertrouwensbasis, zolang zij intact is, doorgaans niet erg bewust. Zolang met betrekking tot monetaire aangelegenheden alles redelijk loopt is er bij velen een opmerkelijke passiviteit. Deze kan echter onverwacht – zoals een windhoos de kop opsteekt – worden doorbroken, bijvoorbeeld door een run op de bank en een vlucht in de goederen. De monetaire geschiedenis kent hiervan vele voorbeelden, zoals recentelijk nog de run op de spaarbanken in de Amerikaanse staat Ohio.<sup>9)</sup> Uiteraard is het van belang dergelijke gebeurtenissen, die extreem duiden op een disfunctioneren van het geld, te voorkomen of – positief gezegd – zo mogelijk te bevorderen dat het geld conform de verwachtingen functioneert. Daarbij rijst de vraag wie voor dit goede functioneren verantwoordelijk is. Op dit punt heeft onze monetaire orde typerende kenmerken. Zoals het in een hoog ontwikkelde volkshuishouding niet mogelijk is dat elk van ons dagelijks meeregeert, is het ook uitgesloten dat een ieder direct be-

trokken is bij de zorg voor het functioneren van de geldeenheden. Daarom zijn de werkzaamheden in dit verband gedelegeerd en wel achtereenvolgens aan het particuliere bankwezen, de overheid en de monetaire autoriteiten. Aan deze drie zijn taken toevertrouwd, met de uitvoering waarvan het goede functioneren van het geld als reken-, ruilen spaarmiddel zoveel mogelijk dient te worden bevorderd. Een uitputtende beschouwing van deze taken zou de grenzen van deze beschouwing overschrijden. Het is voldoende te letten op het toezicht in verband met het crediteurenbelang. Wat de bancaire werkzaamheden betreft moge worden volstaan met de opmerking dat het binnen het vigerende maatschappelijke bestel inherent is aan het bankbedrijf dat het totaal van de opeisbare schulden vele malen groter is dan het voor uitbetaling beschikbare bedrag. Deze illiquiditeit is voor ieder van ons een gegeven. Zij is echter niet verontrustend – wij kunnen er zelfs goed mee leven – zolang de cliënten slechts een beperkt bedrag van hun formeel opeisbare tegoeden opvragen. De crediteuren zullen daartoe bereid zijn zolang voor hen het bankwezen te vertrouwen is in die zin, dat het steeds aan normale opvragingen zal voldoen. Bijgevolg steunt – na het reeds aangeduide algemene vertrouwen – het functioneren van het geld op vertrouwen bij de cliënten in de soliditeit van het bankwezen.

Het een en ander impliceert dat in het bankwezen het 'gentlemanship' een belangrijke rol speelt, in die zin dat cliënten er op kunnen rekenen dat bancaire toezeggingen nauwgezet worden nagekomen. Dat is voor het bankwezen een voor de hand liggende aan gelegenheid. In het kader van het actieve bankbedrijf houdt de bankier zich beroepsmatig bezig met het uitlenen van geld. Daarbij moet hij tegenover de kredietnemende cliënten steeds als een correcte, maar ook als zakelijke schuldeiser, die 'to the point' is,

9) Charles P. Kindleberger, *Maniacs and crashes – A History of Financial Crisis*. New York, 1978.

optreden in de zin van: 'Betaal wat gij mij schuldig zijt', als het gaat over het voldoen van rente en aflossing. Dit optreden vormt van oudsher de basis voor het bankiersberoep. Men herkent hierin gemakkelijk 'princi- piel Ungeselligkeit'. Als het er in het ban- kiersberoep om gaat zo nodig cliënten te herinneren aan het voldoen van verplichtin- gen-volgens-afpraak, zal het uiteraard om- gekeerd tot de beroepseer van de bankman zelf behoren om aangegane verplichtingen

dietinstelling-in-moeilijkheden verergeren – dit kan zelfs leiden tot een run op de bank en de oorzaak worden van de ondergang – terwijl anderzijds, als het toch verkeerd gaat, de toezichthouder heel gemakkelijk kan wor- den verweten, dat hij te laat en te weinig inlichtingen heeft verstrekt, waardoor credi- teuren schade lijden. Zo zit de toezichthou- der in een glazen huis van waaruit hij – heel moeilijk – op betrouwbare wijze moet na- gaan of de kredietinstellingen betrouwbaar zijn. Concrete moeilijkheden op dit punt in verband met het bedrijfseconomisch toe- zicht voor De Nederlandsche Bank bespra- ken wij reeds eerder.<sup>10)</sup> Waar het om gaat is dat de centrale bank in de positie verkeert, waarin zij heeft te waken over de belangen van bancaire crediteuren en waarbij zij be- schikt over de nodige gegevens voor de uitoefening van deze taak, terwijl die informa- tie voor belanghebbenden – dat zijn bancai- re crediteuren – niet ter beschikking staat. Hier is duidelijk sprake van een meer weten en wordt – geheel in overeenstemming met de aard van het vertrouwen – de uitoefening van het bedrijfseconomisch toezicht een dis- crete aangelegenheid. Hiermee komen we aan de kern van het gezag in het kader van het toezicht op het bankwezen. Waar het er bij het zijn of niet zijn van dit gezag om gaat is, dat de crediteuren van het particuliere bankbedrijf – in het bijzonder de spaarders en de depositohouders – er zonder enige reserve op kunnen rekenen, dat de toezicht- houder zijn werk in hun belang verricht. Deze crediteuren kunnen slechts heel beperkt ver- ifiëren of dat inderdaad het geval is, zodat zij de toezichthouder op dit punt door dik en dun moeten kunnen vertrouwen. Het toe- zicht heeft deze vertrouwensbasis, als ge- volg waarvan het tot het 'gentlemanship' van de toezichthouder behoort, deze met een nauwgezette plichtsbetrachting intact te la- ten. De monetaire autoriteiten dienen er voor alles voor te zorgen – dit is de grondslag

## » De betrouwbaarheid van de toezichthouder moet blijken uit zijn gedrag. «

securer na te komen. Hij acht zich – geheel conform de aard en het functioneren van het geld in onze maatschappij – voor het nauw- gezet in acht nemen van zijn betalingsver- plichtingen verantwoordelijk. In beginsel geldt zo'n 'gentlemanship' nog meer – en op heel bijzondere wijze – voor de toezicht- houder.

Hiermee komen we aan het derde onderdeel van deze beschouwing en wel de betrouw- baarheid van de toezichthouder, die moet blijken uit zijn gedrag. Het toezicht dat moet worden uitgeoefend is van nature een tere aangelegenheid. De toezichthouder moet balanceren tussen het geven en het niet geven van publieke informatie over het resul- taat van zijn werkzaamheden. Een afweging als hier bedoeld is vooral nodig in situaties waarin twijfel rijst met betrekking tot de ge- zondheid van de solvabiliteits- en de liquidi- teitspositie. Enerzijds kan het geven van pu- blieke informatie de toestand van de kre-

10) C. J. Rijnvos, 'Geld en Gezag'. *Economisch Statistische Berichten* 25 april 1984.

voor hun gezag – dat de crediteuren er op generlei wijze aan behoeven te twijfelen of het toezicht wel in hun belang wordt uitgeoefend. Zodra gegronde twijfel op dit punt ontstaat wordt de basis voor het geven van vertrouwen ondermijnd.

### **Verantwoording en aansprakelijkheid**

De vraag naar de aard van het gezag van de toezichthouder op het bankwezen wordt in toenemende mate van belang. Er zijn immers in verband met de gedachtenwisseling over een herziening van de Wet Toezicht Kredietwezen vragen op allerlei terreinen, zoals de toepassing van de toelatingsregeling, de uitvoering van het bedrijfseconomisch toezicht, het optreden in noodsituaties, de verhouding tot de externe accountant en het beroep op geheimhouding en verschoningsrecht. Een goede uitvoering van de taken op deze punten vereist een deugdelijk gezag, stoelend op een vertrouwensbasis, zoals die in het voorgaande is ontworpen. Het is nodig hierbij voorts te letten op een goede opvatting voor wat betreft verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Het is passend daarbij een onderscheid te maken tussen een strikt formele en een materiële opvatting. Bij een strikt formele benaderingswijze wordt het gezichtsveld beperkt tot de wettelijke regeling van de verantwoordelijkheid en de aansprakelijkheid van de toezichthouder. Bij deze benaderingswijze vormt impliciet de tekst van de wet – met name de Bankwet 1948 en de Wet Toezicht Kredietwezen 1979 – de basis voor het gezag van de centrale bank. Deze instelling heeft bij haar toezicht uitsluitend een verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voorzover deze in de wet zijn geregeld. Zij zal – als bancaire crediteuren een beroep doen op haar verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid – naar de rechter verwijzen, die in deze een uitspraak moet doen. Volgens de materiële opvatting steunt – in nauwe samenhang met de aard van het geld, alsmede met het algemeen maatschappelijke en bancaire vertrouwen waarop het functioneren van het geid is gebaseerd – het gezag van de centrale bank

als toezichthouder op het vertrouwen bij crediteuren, dat het toezicht steeds in hun belang zal worden uitgeoefend. Als er op dit punt twijfel bestaat zal de toezichthouder de bancaire crediteuren juist niet naar de rechter verwijzen, maar proberen met zijn eigen beleid het vertrouwen te handhaven en te vergroten. Dat vertrouwen is immers de basis van haar gezag, terwijl vanwege zijn positie alleen hij het kan creëren.

De verantwoordelijkheid en de aansprakelijkheid omvatten volgens de materiële benaderingswijze meer dan naar strikt formele opvattingen. Het gezag van de monetaire en bancaire autoriteiten binnen onze sociaal-economische orde kan slechts op materiële wijze deugdelijk worden gefundeerd. De Nederlandsche Bank gaf tot dusver de voorkeur aan een strikt formele wijze van werken met grote risico's voor haar gezag. Dat blijkt in het bijzonder uit het DNB-optreden bij de Tilburgsche Hypotheekbank. Zij bracht immers met veel kracht naar voren dat de droeve gang van zaken bij 'het bankske' op generlei wijze aan haar toezicht, dat van meet af aan in het belang van de crediteuren zou zijn uitgeoefend, was te wijten. Er was toch geen enkel Bankwet- of WTK-artikel overtreden. En waar geen verantwoordelijkheid is – zo ging de strikt formele gedachtingang verder – is voor een slechte gang van zaken ook geen aansprakelijkheid. De strikt formele benaderingswijze werd ook gevolgd tijdens de vergadering van de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer op 7 december 1983. Daarbij bracht minister Ruding naar voren 'dat een eventuele civielrechtelijke aansprakelijkheid voor fouten bij het bedrijfseconomisch toezicht in de sfeer ligt van de onrechtmatige daad. Ik verwijs daarvoor', zo ging de bewindsman verder, 'naar artikel 1401 BW. Voor aansprakelijkheidsstelling wegens een dergelijke daad is nodig dat men zich schuldig heeft gemaakt aan een door de omstandigheden niet te verontschuldigen willekeur, nalatigheid – dit woord wil ik onderstrepen – of misbruik van bevoegdheid. Het betreft hier een marginale toetsing, omdat dit toezicht-

---

„ De strikt formele gedragslijn van De Nederlandsche Bank is bedenkelijk. „

---

houdende orgaan een zekere vrije beleidsruimte heeft. Dit toetsen geschiedt, zoals men weet, door de burgerlijke rechter<sup>1</sup>.

Met dit alles is voor het monetaire gezag in Nederland een bedenkelijke situatie ont-

staan. Dit gezag kan nu eenmaal niet in de wet, respectievelijk in een gerechtelijk vonnis worden geregeld; het moet ontspruiten aan het gedrag van de autoriteit zelf, in die zin, dat op basis van de DNB-gedragslijn zelf bancaire crediteuren er steeds zonder enige reserve op kunnen rekenen dat het toezicht in hun belang wordt uitgeoefend. De Nederlandsche Bank heeft een andere weg ingeslagen. Zij volgt een strikt formele gedragslijn. Dat is bedenkelijk, want deze strookt niet met een juiste fundering van het gezag met betrekking tot het geld binnen onze sociaal-economische orde. Het is te hopen dat De Nederlandsche Bank zich hierover nader uitspreekt.

