

**Rabobank**

Impact van de nieuwe kapitaalvoorstellen uit Bazel

De kredietcrisis heeft geleid tot een versnelde herziening van kapitaaleisen voor banken. Het kapitaal dat zij aanhouden om verliezen op te kunnen vangen, bleek voor veel banken tijdens de crisis niet voldoende. Het Bazels Comité voor Banktoezicht kwam daarom in juli en december 2009 met voorstellen om kapitaaleisen voor banken te verhogen en de kwaliteit van kapitaal te versterken. In dit Themabericht besteden we aandacht aan deze nieuwe voorstellen ('Bazel III') en de geschiedenis die er aan vooraf is gegaan (Bazel I en Bazel II). Wat betekenen deze nieuwe eisen voor de financiële sector en voor de Rabobank? Kunnen deze nieuwe kapitaaleisen een volgende crisis voorkomen?

Wat zijn de Bazel-Akkoorden?

Banken hebben kapitaal (eigen vermogen) nodig om onverwachte verliezen op te vangen en daarmee de kans op insolventie te verkleinen. Kapitaal is dus nodig voor de stabiliteit van het financiële systeem. De kosten van het aanhouden van kapitaal zijn vanwege het geëiste rendement relatief hoog. Verschillen in kapitaaleisen en risicowegingscriteria van bezittingen tussen landen leiden dus tot verschillen in de vermogenskosten van banken. Om dergelijke oneerlijke concurrentie tussen verschillende landen en banken te voorkomen, is het belangrijk om hier in internationaal verband afspraken over te maken. Deze afspraken zijn vervat in de Bazelse akkoorden.

Bazel I

In 1988 kwam het Bazels Comité, bestaande uit internationale bancaire toezichthouders en afgevaardigden van de centrale banken uit de G-10 landen¹, tot de eerste internationale afspraken over kapitaaleisen voor banken.

¹ België, Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, Luxemburg, Nederland, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland.

Banken moesten minimaal 8% van hun risicogewogen activa² aan eigen vermogen aanhouden, waarvan minimaal 4% van de hoogste kwaliteit (Tier-1³). Het akkoord was alleen gericht op kredietrisico: het risico dat verleende kredieten niet of slechts gedeeltelijk worden afgelost. Impliciet werd aangenomen dat de 8%-kapitaaleis voldoende zou zijn om ook andere risico's te dekken. Omdat het handelen voor eigen rekening door banken in de jaren negentig sterk toenam, werd in 1996 echter ook het marktrisico (het risico dat de bank op de handelsportefeuille loopt) expliciet opgenomen in de kapitaaleisen.

Tekortkomingen Bazel I

Na verloop van tijd groeide de kritiek op Bazel I. Het belangrijkste kritiekpunt was dat de risicoweging van activa niet goed overeenkwam met de in de praktijk uiteenlopende risico's van banken. Zo vielen veel kredieten onder een erg brede 100%-categorie, terwijl er in de praktijk grote variatie in kredietrisico bestaat. Het leidde bij banken tot een voorkeur voor relatief risicovolle activa boven activa met een lager risico maar met dezelfde kapitaaleis. Omdat normaal gesproken risico en rendement samengaan, kon op deze manier het verwachte rendement op het eigen vermogen worden geoptimaliseerd. Het leidde echter ook tot een verhoogde kwetsbaarheid van bankbalansen. Andere kritiek op Bazel I vormde de beperkte reikwijdte van enkel krediet- en marktrisico.

Bazel II

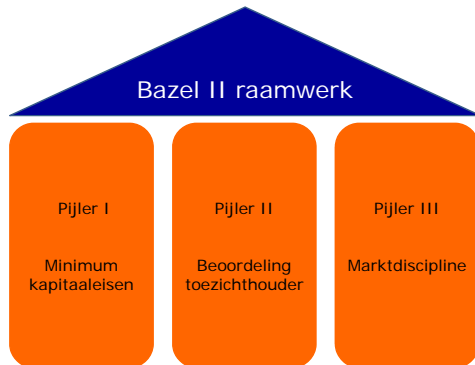
In 2004 werd na jarenlange consultatie Bazel

² Bancaire activa werden in grove risicocategoriën van 0%, 20%, 50% en 100% ingedeeld, voordat de 8%-kapitaaleis erop werd toegepast.

³ Het Tier-1 kapitaal is het meest zekere kapitaal, dus het kernkapitaal van de bank. Daarnaast beschikken banken ook nog over Tier-2 en Tier-3 kapitaal als aanvullend vermogen van een minder hoge kwaliteit. Hiermee kan de bank minder risico's opvangen dan met het Tier 1-kapitaal.

II gepresenteerd, een verbeterd akkoord bestaande uit drie pijlers. Dit akkoord werd in 2008 door middel van de Europese kapitaal-eisenrichtlijn in de Europese Unie van kracht.

Figuur 1: Het Bazel II raamwerk



Bron: Rabobank

In de *eerste pijler* zorgt een grotere risicogevoeligheid van kapitaaleisen ervoor dat het door banken aan te houden kapitaal beter aansluit bij de in de praktijk gelopen risico's. Operationeel risico wordt expliciet in de eisen meegenomen en banken mogen interne risicomodellen gebruiken voor het meten van risico's. De 8%-eis ten opzichte van de aldus bepaalde risicoweging blijft ongewijzigd. De *tweede pijler* gaat over de beoordeling door de toezichthouder van de interne risicobeheersingsprocessen en de door de bank berekende benodigde hoeveelheid kapitaal (*economic capital*) voor alle materiële risico's. De interne risicobeheersingsprocessen voor risico's die niet expliciet in de eerste pijler worden meegenomen, zoals renterisico, liquiditeitsrisico en concentratierisico worden ook beoordeeld. De toezichthouder kan hier zonodig over in discussie gaan met de desbetreffende bank en een kapitaaleis hoger dan volgend uit de eerste pijler eisen. In de *derde pijler* worden banken verplicht relevante informatie over hun risicoprofiel en kapitaalpositie openbaar te maken. Risicovol gedrag kan hierdoor worden beperkt: de markt kan bijvoorbeeld een hogere rente eisen van banken met risicovollere kredietportefeuilles.

'Bazel III': Aanvullingen op Bazel II

Uit de kredietcrisis kwam duidelijk naar voren dat Bazel II aanvullingen nodig had. Het door banken aangehouden kapitaal was in een aantal gevallen te laag, niet alle risico's waren geïdentificeerd en financiële innovatie had de regels van Bazel II op het gebied van complexe producten ingehaald. Zo werd door bijvoorbeeld securitisatie⁴ steeds meer kredietrisico in het handelsboek⁵ gelopen, omdat daar in vergelijking met het bankboek veel lagere kapitaaleisen voor golden. In juli 2009 werden daarom de eerste aanvullingen op Bazel II gepresenteerd.⁶ Deze wijzigingen leiden tot hogere kapitaaleisen voor posities in het handelsboek en complexe securitisaties (securitisatie van securitisatieposities) en worden per 31 december 2010 van kracht.

De risico's die hiermee gepaard gaan, waren in Bazel II onvoldoende onderkend, terwijl veel internationaal actieve banken hier tijdens de crisis juist grote verliezen op leden.

In december 2009 werden door het Bazels Comité nog meer voorstellen gedaan om het kapitaalraamwerk te verbeteren⁷:

- Verhoging van de kwaliteit van kapitaal
- Verbetering van de risicodekking van kapitaaleisen
- Introductie van de 'leverage ratio'
- Vermindering van procycliciteit
- Aanpakken van systeemrisico

⁴ Securitatie is het opknippen en bundelen van leningen die vervolgens worden doorverkocht aan een buiten de balans geplaatste 'special purpose vehicle' (SPV). De SPV haalt het geld hiervoor op door schuldpapieren (met de opgeknipte leningen als onderpand) uit te geven op de kapitaalmarkt.

⁵ In het bankboek worden activa tot het einde van de looptijd aangehouden terwijl in het handelsboek sprake is van verhandelbare instrumenten, waaronder ook off-balance sheet activiteiten. Naast liquiditeitsrisico is in het bankboek primair sprake van renterisico en in het handelsboek van marktrisico.

⁶ Zie: Bazels Comité voor Banktoezicht (2009), *Enhancements to the Basel II framework and revisions to the Basel II market risk framework*, consultatiedocument, juli.

⁷ Zie: Bazels Comité voor Banktoezicht (2009), *Strengthening the resilience of the banking sector*, consultatiedocument, december.

Het Comité doet in een ander consultatiepaper ook voorstellen voor harmonisatie en aanscherping van het liquiditeitstoezicht, die een grote impact zullen hebben.⁸ Hier wordt in een volgend themabericht aandacht aan besteed.

Verhoging van de kwaliteit van kapitaal

De crisis toonde aan dat alleen hoogwaardig kapitaal dat direct en volledig beschikbaar is, bruikbaar is voor het opvangen van verliezen. Bij veel banken was dit onvoldoende aanwezig. Het Bazels Comité vindt daarom dat het grootste deel van het bankkapitaal van de hoogste kwaliteit moet zijn. Voor beursgenoteerde ondernemingen bestaat dit kapitaal uit aandelenkapitaal en winstreserves. Voor coöperatieve banken zoals Rabobank zijn dat de winstreserves, de ledencertificaten of coöperatieve aandelen.⁹ Het Bazels Comité wil ook de definitie van kapitaal en de structuur ervan (Tier 1, 2 en 3) vereenvoudigen tot 2 Tiers.

Verbetering van risicodkking kapitaaleisen

Tegenpartijrisico is het kredietrisico dat met derivatentransacties gepaard gaat. Dit risico bleek bij partijen als Lehman Brothers, AIG en Bear Stearns zeer reëel. Onderdeel van de Bazel voorstellen is dan ook een nieuwe kapitaaleis voor de risico's die banken lopen wanneer de kredietwaardigheid van een tegenpartij verslechtert. Ook worden banken in de nieuwe voorstellen door een lagere kapitaaleis gestimuleerd om derivaten zoveel mogelijk via centrale tegenpartijen af te wikkelen. Deze partijen bevorderen de standaardisering en saldering van contracten waardoor het systeemrisico wordt verlaagd.

'Leverage ratio' als aanvullende maatstaf

De 'leverage ratio' is de verhouding tussen de risicogewogen activa en de hoeveelheid eigen

vermogen van een bank. Het Bazels Comité wil een maximum stellen aan deze 'leverage ratio' om zo de opbouw van overmatige schuldsposities, één van de onderliggende oorzaken van de crisis, door banken te voorkomen. De vraag is wel of één ratio voldoende is. Omdat banken verschillende businessmodellen hebben, zal de ratio voor sommige banken beperkend werken maar voor andere banken niet.

Vermindering van procycliciteit

Risicogevoelige kapitaaleisen zorgen ervoor dat het eigen vermogen de risico's van een bank reflecteert. Maar zij hebben ook een nadeel. In slechte economische tijden nemen risico's toe en moeten banken meer kapitaal aanhouden. Banken kunnen dan minder krediet verlenen waardoor de laagconjunctuur wordt versterkt. In goede economische tijden geldt het omgekeerde en wordt er mogelijk te veel krediet verleend. Het Bazels Comité doet enkele voorstellen voor het verminderen van deze procycliciteit. Een voorbeeld is de opbouw van 'anticyclische kapitaalbuffers'. Banken bouwen dan in goede economische tijden extra voorzieningen op die vervolgens in slechte tijden kunnen worden aangesproken. In Spanje wordt dit al gedaan. Dit voorbeeld wordt geroemd in Europa en zal meer navolging krijgen.

Aanpakken van systeemrisico

Sommige banken zijn vanwege hun grootte, complexiteit en verbondenheid met andere banken zo belangrijk voor het financiële systeem, dat zij als 'too big to fail' kunnen worden beschouwd. Omdat dit mogelijk tot meer 'risk taking' leidt¹⁰, onderzoekt het Bazels Comité de wenselijkheid en mogelijkheden voor een extra kapitaaleis voor deze 'systeembanken'. De vraag is of dit terecht is. Grote banken kunnen hun activiteiten gemakkelijker diversificeren wat tot een lager risico leidt. Ook zijn er tijdens de crisis juist veel kleine banken in de problemen gekomen.

⁸ Zie: Bazels Comité voor Bankentoezicht (2009), *International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*, consultatiedocument, december.

⁹ Rabobank heeft geen coöperatieve aandelen. Veel andere coöperatieve banken wel. Zie: Rabobank (2008), *De Rabobank Dichtbij*, Utrecht, pp. 88-89.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: Stern, G. and R. Feldman (2004), *Too big to fail: the hazards of bank bail outs*, Washington, The Brookings Institution.

Consultatietermijn tot half april 2010

De financiële sector kan tot half april reageren op de voorstellen. Het Bazels Comité onderzoekt ondertussen wat de impact is van de plannen op de financiële sector. Deze kwantitatieve studie moet informatie opleveren voor een nadere invulling van de voorstellen zodat er eind 2010 een nieuw raamwerk staat.

Impact van de nieuwe Bazel-voorstellen

De intentie is om de nieuwe voorstellen eind 2012 in te voeren. Omdat het absorptievermogen van banken voor onverwachte verliezen door de hogere kapitaaleisen toeneemt, worden de voorstellen in de politiek alom gesteund. De belastingbetaler moet immers beschermd worden voor de kosten van een volgende crisis. Toch zijn er ook kanttekingen. De verwachting is dat de kapitaaleisen door de stapeling van voorstellen fors omhoog zullen gaan. Als dit onverkort wordt doorgevoerd en er geen goede fasering komt, zullen banken hierdoor minder krediet kunnen verlenen waardoor de economische groei wordt afgeremd. Ook wordt krediet als gevolg van de hogere kapitaaleisen duurder. De timing van de invoering van de nieuwe eisen is daarom essentieel. Het mag het herstel van de wereld-economie niet in de weg staan.

Een andere vraag is in hoeverre banken in staat zullen zijn extra kapitaal op te halen. De introductie van de nieuwe eisen leidt er toe dat banken op hetzelfde moment extra vermogen moeten aantrekken. Deze vraagtoename heeft een prijsopdrijvend effect. Banken zullen meer winst moeten maken om een aantrekkelijke optie te zijn voor potentiële investeerders. Tegelijkertijd wil de politiek het risicoprofiel -en daarmee onvermijdelijk het rendement- van banken juist verlagen. Ook de verwachte toenemende binnenlandse concurrentie tussen banken zal een druk geven op winstmarges. De vraag is of investeerders dat lagere rendement wel zien zitten. Ten slotte moet worden voorkomen dat hoge kapitaaleisen als synoniem voor een veilig en stabiel financieel systeem worden gezien.

Eigen vermogen kan alleen als buffer voor onverwachte verliezen dienen, maar kan de problemen die tot deze verliezen leiden niet voorkómen. Daarvoor is adequaat risicomanagement en toezicht noodzakelijk.

Impact voor Rabobank

De Rabobank sorteert op tijd voor op de verwachting dat ook zij meer kapitaal aan zal moeten houden als gevolg van de nieuwe eisen. Vergeleken met beursgenoteerde ondernemingen heeft Rabobank namelijk minder mogelijkheden om snel extern kapitaal aan te trekken. Als coöperatieve bank kan zij geen aandelen plaatsen en is zij afhankelijk van ingehouden winsten en ledencertificaten. Ter nuancering: voor beursgenoteerde banken is het op dit moment ook niet eenvoudig om kapitaal op te halen. De kapitaalmarkt is immers erg kritisch geworden. Een gevolg van de hogere kapitaaleisen is dat Rabobank per eenheid eigen vermogen minder middelen beschikbaar zal hebben voor kredietverlening. Dat betekent keuzes maken waarin wel en niet gegroeid kan worden. De prioriteit gaat daarbij naar zaken die belangrijk zijn voor de klanten van de lokale banken en die passen binnen de internationale Food & Agri strategie.

Conclusie

De voorstellen die het Bazels Comité eind 2009 heeft gedaan, zullen er hoe dan ook toe leiden dat banken meer kapitaal aan moeten houden. Deze eisen komen de financiële stabiliteit ten goede omdat banken verliezen beter kunnen opvangen. Naar de timing en stapeling van eisen moet goed worden gekeken om ongewenste effecten te beperken. Adequaat risicomanagement en toezicht blijven noodzakelijk. Meer eigen vermogen kan verliezen immers wel opvangen, maar niet voorkómen.

maart 2010

Nicole Smolders (040 – 2179108)
N.M.P.Smolders@rn.rabobank.nl

www.rabobank.com/kennisbank