

Vergaderjaar 2012–2013

31 980

Parlementaire Enquête Financieel Stelsel

Nr. 83

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2013

Bijgevoegd treft u de nota «risicogewogen kapitaaleisen en de rol van externe ratings» waar uw Kamer tijdens het debat over het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (commissie «De Wit II») d.d. 14 februari jl. om heeft verzocht (Handelingen II 2012/13, nr. 53, item 7, blz. 21–33 en blz. 39–59).

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

Nota risicogewogen kapitaaleisen en de rol van externe ratings

Tijdens het debat over het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (commissie «De Wit II») heeft uw Kamer aangegeven nader geïnformeerd te willen worden over de adequaatheid en betrouwbaarheid van de methoden voor de bepaling van risicogewogen kapitaaleisen voor banken, de rol van externe ratings hierbij, en de noodzaak om de risico's van banken met een zogenoemde «leverage ratio» te meten (in plaats van, of in aanvulling op, een risicogewogen kapitaaleis). Daarbij verzocht uw Kamer ook in te gaan op het functioneren van kredietbeoordelaars in den brede. Deze nota zal eerst kort iets meer achtergrond geven over het Bazelse kapitaalraamwerk. Vervolgens zal nader worden stilgestaan bij de bovengenoemde onderwerpen.

§ 1 Inleiding

In Europa en veel andere delen van de wereld wordt bij de berekening van het kapitaal van banken uitgegaan van de Bazelse kapitaalraamwerken. In Europa worden deze in regelgeving vertaald via de CRD-richtlijnen. Op 1 januari 2014 treedt de CRD-4 in werking, die het Bazel III akkoord in Europese richtlijnen omzet.¹

Al in het allereerste Bazel akkoord, het zogenoemde Bazel I akkoord uit 1988, werden banken verplicht een zogenoemde risicogewogen kapitaaleis uit te rekenen. Een risicogewogen kapitaaleis houdt in dat een bank afhankelijk van hoe risicovol de activa zijn, een bepaalde hoeveelheid kapitaal moet aanhouden. Door een dergelijke eis hoeft een bank met bijvoorbeeld 1 miljard aan hoogwaardige hypotheek minder kapitaal aan te houden dan een bank met 1 miljard aan meer risicovol commercieel vastgoed. Het eenvoudige idee hierachter is dat banken die meer risicovol opereren meer kapitaal aan moeten houden. Ook in Bazel III wordt aan dit uitgangspunt vastgehouden. Wel is in de loop der jaren de systematiek om risicogewogen kapitaaleisen te berekenen verfijnd en aangepast.

Bazel I was weinig fijnmazig. Bazel I onderscheidde 15 verschillende typen activa, waarvoor een bepaald standaard risicogewicht werd voorgescreven dat 0, 10, 20, 50 of 100% kon bedragen. Om vervolgens de kapitaaleis te berekenen dienen de activa vermenigvuldigd te worden met hun standaard risicogewicht. Het getal dat hieruit resulteerde heet «risicogewogen activa» of «RWA» (*risk weighted assets*). Bazel I vereiste dat banken tenminste 8% van de RWA aan kapitaal aanhouden.

Een voorbeeld: stel een bank heeft € 50.000 activa met een risicogewicht van 20% en € 100.000 activa met een risicogewicht van 50%. De risicogewogen activa zijn dan: € 50.000 keer 20% + € 100.000 keer 50% = € 10.000 + € 50.000 = € 60.000. De minimale kapitaaleis is dan 8% van € 60.000 = € 5.600.

Bazel I had als voordeel dat het raamwerk eenvoudig was en een eerste internationale standaardisatie van kapitaaleisen bewerkstelligde. Bazel I kende echter ook nadelen. Bazel I is één van de redenen geweest waarom bijvoorbeeld de schaduwbanksector flink kon groeien. Dit kwam doordat de standaard risicogewichten voor bepaalde subtypen activa voor sommige banken te hoog uitpaktten. Die banken hadden daardoor een prikkel om activa, waarvoor de standaard risicogewichten relatief hoog uitpaktten, te verkopen aan partijen in de schaduwbanksector die geen of

¹ U bent hierover recentelijk geïnformeerd door middel van mijn brief «Kapitaaleisenraamwerk Banken en Beleggingsondernemingen (CRD 4)» Kamerstuk 21 501-07, nr. 1048.

lagere kapitaaleisen hadden. Die banken konden immers door een dergelijke verkoop kostbaar kapitaal vrijspelen.

Met het Bazel 2 akkoord dat van kracht werd vanaf 2007, werd gepoogd de tekortkomingen van Bazel 1 aan te pakken. Het akkoord introduceerde een stelsel van drie pilaren. De voormalige Bazel I kapitaaleisen werden vervangen door eisen die waren ondergebracht in pilaar 1. Bazel 2 introduceert daarbij de mogelijkheid voor banken om onder bepaalde voorwaarden de kapitaaleisen voor krediet-, markt- en renterisico te bepalen op basis van een intern model. Indien een bank toestemming krijgt van de toezichthouder gaat zij bij het berekenen van de risicogewogen kapitaaleis niet meer uit van voorgeschreven standaard risicogewichten, maar maakt zij daarvoor gebruik van eigen statistisch onderbouwde modellen. De modellen zijn zo ontwikkeld en gekalibreerd dat zij goed aansluiten bij de risico's van de individuele activa in de portefeuilles waarop ze worden toegepast. Kernidee hierachter is dat de kapitaaleisen beter de echte risico's reflecteren, dat banken hun eigen risicobeheer versterken en dat arbitrage door de schaduwbanksector wordt voorkomen (zie §2 voor meer details). De minimumkapitaaleis in pilaar 1 van Bazel II was ook 8%.

De tweede pilaar van het Bazel II raamwerk legt aanvullende kapitaaleisen op boven de pilaar 1 eis. De hoogte van de pilaar 2 eis is afhankelijk van de mate waarin de bank andere risico's loopt dan de risico's die niet onder pilaar 1 met een kapitaaleis worden gedekt. Voorbeelden hiervan zijn rente-, concentratie- en modelrisico. Verder vormen stresstesten een essentieel instrument bij het bepalen van de pilaar 2 eis.

De derde pilaar van het Bazel III raamwerk ten slotte betreft eisen ten aanzien van de publicatie van gegevens door banken en toezichthouders. Het idee hierachter is dat publicatie de informatie van marktpartijen verbetert, waardoor de disciplinerende werking van de markt op het gedrag van banken wordt versterkt.

Het Bazel III akkoord betreft een aanscherping van het Bazel II. De pilaar 1 kapitaaleis wordt verhoogd met betrekking tot zowel de kwaliteit als de kwantiteit. Zo wordt het aandeel kapitaal van de beste kwaliteit binnen de minimum kapitaaleis van 8% meer dan verdubbeld.

Ook worden extra kapitaalbuffers geïntroduceerd bovenop de kerneis van 8%, waardoor het totaal aan onder pilaar 1 aan te houden kapitaal flink hoger kan uitvallen dan 8%. Zo introduceert Bazel III een kapitaalconserveerbuffer van 2,5% bovenop het verplichte minimumniveau van kapitaal van 8%. Zakt de kapitaalratio onder de 11,5%, dan mag een bank geen dividend uitkeren of eigen aandelen inkopen totdat de 11,5% weer is bereikt. Daarbovenop kan de toezichthouder een bank verplichten een contra-cyclische buffer van maximaal 2,5% aan te leggen wanneer de kredietverlening sneller toeneemt dan de economische groei. Deze buffer zorgt ervoor dat banken in economisch goede tijden een buffer opbouwen, die zij in economisch minder goede tijden kunnen gebruiken om verliezen op te vangen. Tot slot introduceert CRD-IV een specifieke buffercomponent voor systeemrelevante banken van 1% tot 3,5%.

Bazel 3 scherpt echter niet alleen de risicogewogen kapitaaleisen aan, maar Bazel 3 introduceert ook een ongewogen kapitaaleis: de reeds genoemde leverage ratio. Deze bepaalt dat een bank een bedrag tenminste gelijk aan 3% van een niet-risico-gewogen exposure basis moet aanhouden, ongeacht de mate van risico die de bank daarover loopt. De niet-risicogewogen exposure basis bestaat uit alle activa en alle exposures die buiten de balans staan. De leverage ratio functioneert als een extra veiligheidsklep: ook als een bank zijn balans gevuld heeft met

weinig risicovolle activa (zodat de RWA en daarmee de risicogewogen kapitaaleis relatief laag is), dan nog moet een bank tenminste 3% kapitaal van het balanstotaal aanhouden. De leverage ratio komt zo ook tegemoet aan de zorg dat banken door gebruik van een intern model hun RWA teveel zouden verlagen (zie §3). De minimum waarde van 3% leverage is een voorlopige afspraak. Op 1 januari 2014 start een observatieperiode. Daarna zal het Bazels Comité een definitieve hoogte en vormgeving voor de ratio bepalen, die vanaf 1 januari 2018 zal gelden.

In het vervolg van deze brief zal nader worden ingegaan op het bepalen van de RWA via de standaardbenadering of met behulp van interne modellen (§2). Daarbij zal ook kort worden ingegaan op de rol van externe ratings bij de standaardbenadering (bij interne modellen hebben externe ratings geen formele rol). Vervolgens zal worden ingegaan op de oorzaken van de verschillen tussen RWA die banken berekenen, mede naar aanleiding van onderzoek dat het Bazel Comité en de Europese Bankautoriteit (EBA) hier recentelijk naar hebben gedaan (§3). Tot slot zal worden stilgestaan bij de belangrijkste ontwikkelingen aangaande het functioneren van kredietbeoordelaars in het algemeen (§4).

§ 2 Berekeningsmethodiek RWA: standaardbenadering en interne modellen

Zoals hierboven reeds aangegeven, kende Bazel I een standaardmodel voor de bepaling van de RWA en is het sinds Bazel II onder voorwaarden mogelijk daarvoor interne modellen te gebruiken. Bij de standaardbenadering wordt de vereiste hoeveelheid kapitaal bepaald door specifiek voorgeschreven risicogewichten te hanteren voor circa vijftien verschillende klassen van activa. Voor sommige activaklassen wordt het risicogewicht bepaald op basis van een kredietrisicobeoordeling door een erkende externe kredietbeoordelaar. Bij een intern model rekent een bank zelf, binnen bepaalde regels, de risicogewichten uit. Volgens DNB wordt op dit moment voor minder dan een kwart van de uitzettingen van Nederlandse banken het standaardmodel toegepast. De grote en middelgrote Nederlandse banken maken allen voor het grootste deel van hun uitzettingen gebruik van interne modellen.

Voordat een bank voor de berekening van haar kapitaaleisen over mag gaan op het gebruik van interne modellen beoordeelt de toezichthouder of het risicomanagement en de *governance* daarvoor voldoende zijn toegerust. Voor ieder individueel model toetst de toezichthouder of het aan de voorgeschreven vereisten voldoet en of het leidt tot voldoende kapitaal gegeven de risico's in de portefeuilles waarop het wordt toegepast. Pas als een model de toets heeft doorstaan mag de bank het interne model toepassen.

Voor verschillende risico's kan een bank verschillende modellen ontwikkelen, bijvoorbeeld voor kredietrisico in het bankenboek (hypotheken/MKB leningen) of het risico in het handelsboek (activa die aan worden gehouden om te handelen en/of voor liquiditeitsrisicobeheer). Bij een intern model voor (krediet)risico in het bankenboek wordt dit risico berekend in een door de Bazelse akkoorden voorgeschreven RWA formule waar onder andere de – door een bank zelf geschatte – kans op wanbetaling (*probability of default*) en het verwachte verlies dat in geval van

wanbetaling zou optreden (*loss given default*) input voor zijn.² Interne modellen voor marktrisico in het handelsboek zijn vooral relevant voor banken met grote handelsactiviteiten. In Nederland hebben de meeste grootbanken goedkeuring van de toezichthouder om interne modellen voor marktrisico te gebruiken.³

Het risico dat doorgaans verreweg het grootste beslag legt op het kapitaal van een bank is het kredietrisico in het bankenboek (72% van het totale kapitaalbeslag van een gemiddelde Europese bank in 2011).⁴ Het marktrisico in het handelsboek vormt verder zo'n 10,5% van het kapitaalbeslag voor de gemiddelde Europese bank.⁵

Het concept van interne modellen is binnen Bazel 2 geïntroduceerd om de risicogevoeligheid van de kapitaaleis te vergroten. Hoewel de standaardbenadering een zekere mate van «risicogevoeligheid» kent door het onderscheid naar vijftien klassen activa met daarbinnen voor sommige activa klassen risicogewichten op basis van externe kredietrisicobeoordelingen, betreft het hier een relatief grove maatstaf. Door het gebruik van interne modellen toe te staan kan de kapitaaleis preciezer worden toegespitst op het kredietrisico van iedere individuele lening in de portefeuille. De «risicogevoeligheid» van het kapitaal neemt daarmee dus toe ten opzichte van de standaardbenadering. Hiermee wordt zowel effectief als efficiënt gebruik van kapitaal gestimuleerd, het aangaan van risicoarme leningen beloond en het aangaan van risicovolle leningen ontmoedigd.

Om oneigenlijk gebruik van interne modellen te voorkomen zijn aan het gebruik ervan wel strenge eisen gesteld. Modellen moeten bijvoorbeeld worden goedgekeurd door zowel een onafhankelijke validatie-afdeling binnen een bank als door de toezichthouder. Daarnaast moeten modellen jaarlijks getest worden op basis van een extra jaar aan statistische gegevens. Substantiële wijzigingen van het model of vergroting van de reikwijdte van het model betekenen dat het model opnieuw moet worden goedgekeurd door de toezichthouder. Ook moeten banken die willen overstappen van de standaardbenadering naar een intern model, deze stap vervolgens voor het grootste deel van de balans binnen een redelijke termijn maken.⁶ Het loont dus niet de overstap naar een intern model te maken om voor slechts een specifiek deel van de balans de kapitaaleisen omlaag te brengen. Als veiligheidsklep zijn daarnaast zogenaamde

² Als een bank zelf alleen de kans op wanbetaling schat is sprake van de zogenoemde «eenvoudige» methode. Wanneer een bank ook zelf het verlies in geval van wanbetaling en de uitzetting op het moment van wanbetaling schat, is sprake van de geavanceerde methode. We spreken hier van de *foundation internal ratings based* (F-IRB) respectievelijk de *advanced internal ratings based* (A-IRB) benadering.

³ In een dergelijk intern model voor marktrisico's wordt gebruikt gemaakt van een *value-at-risk* schatting. De *value at risk* schatting representeert een drempelwaarde die het verlies van een portfolio over een zekere tijdshorizon met een zekere waarschijnlijkheid niet groter is dan de drempelwaarde. *Value at risk* geeft dus geen inzicht in het maximale verlies dat kan optreden.

⁴ Het percentage kapitaalbeslag is gebaseerd op cijfers uit het rapport «interim- results of the EBA review of the consistency of risk-weighted assets».

⁵ In Basel II is ook het zogenoemde «operationeel risico» geïntroduceerd. Dit is het risico op verliezen als gevolg van ontoereikende processen en systemen, fouten van medewerkers of externe gebeurtenissen. Het kapitaalbeslag voor dit risico is maar beperkt aan specifieke activa gerelateerd. Voor een gemiddelde Europese bank betreft dit ca. 8,5% van het kapitaalbeslag. Voor de berekening van vereist kapitaal voor operationeel risico zijn twee methoden. De eerst berekent de eis op basis van een percentage van de omzet. De tweede methode doet dat met behulp van een meer complexe berekening op basis van historische statistieken van operationele problemen en fraudegevallen. Deze brief gaat verder niet specifiek op operationeel risico in.

⁶ DNB hanteert hiervoor de beleidsregel dat het dient te gaan om 85% van de balans binnen drie jaar.

«vloeren» geformuleerd, bijvoorbeeld voor de te hanteren aannames over het verwachte verlies bij wanbetaling.

Gebruik van externe ratings

Externe ratings spelen geen formele rol bij het gebruik van interne modellen, hoewel banken ze vaak wel gebruiken om de uitkomsten van hun eigen interne modellen mee te vergelijken. Voor het handelsboek spelen externe ratings een belangrijke indirecte rol. Inschattingen van risico's in het handelsboek zijn namelijk doorgaans gebaseerd op zichtbare prijzen voor financiële producten. Deze prijzen zijn op hun beurt weer (deels) gebaseerd op externe ratings.

In de standaardbenadering wordt bij het toewijzen van een risicogewicht wel voor enkele klassen activa direct gebruik gemaakt van externe ratings van de debiteur. Het betreft onder meer schuld uitgegeven door overheden, multilaterale instellingen, banken en grote ondernemingen, en producten met ratings, zoals gedekte obligaties en securitisaties. Het gebruik van externe ratings door Nederlandse banken is beperkt. Voor minder dan 10% van de bankactiva wordt de kapitaaleis direct bepaald door externe ratings. Het Bazels Comité bekijkt thans als onderdeel van een doorlichting van de standaardbenadering voor kredietrisico, in welke mate de rol van externe ratings verder kan worden vermindert.⁷

Kort samengevat is de directe rol van externe ratings bij het berekenen van de kapitaaleisen van Nederlandse banken dus relatief beperkt en zal zij in de toekomst waarschijnlijk nog verder worden teruggebracht. Dat banken die gebruik maken van interne modellen niet uitgaan van externe ratings maar van hun eigen risicobeoordelingen, is een van de redenen dat de RWA van banken onderling sterk kunnen verschillen. De volgende paragraaf gaat nader in op de variatie in de RWA tussen banken.

§ 3 Variatie in de RWA van banken en problemen met vergelijkbaarheid

Door het gebruik van interne modellen ontstaat er, zoals boven beschreven, variatie in de RWA die banken voor bepaalde type activa berekenen. Nu is een zekere mate van variatie in door banken zelf uitgerekende risicogewichten niet erg, en zelfs wenselijk. Hierdoor kan de accuraatheid van de berekening worden vergroot, omdat rekening kan worden gehouden met lokale omstandigheden. Ook kan enige variatie bijdragen aan de financiële stabiliteit. Als risico's overal op dezelfde manier zouden worden gemeten zou het gevaar van kuddegedrag toenemen, waarbij specifieke activa in excessieve mate kunnen worden vermeden of juist worden aangehouden.

De keerzijde van dergelijke vrijheidsgraden voor banken en toezicht-houders is dat het systeem complex en ondoorzichtig wordt. Door de beperkte openbare informatie is het lastig instellingen te vergelijken. Voor investeerders en andere geïnteresseerden is de grotere variatie tussen de RWA's van banken daardoor moeilijk te duiden. Is de variatie het gevolg van echte verschillen in risico's en bedrijfsmodellen of zijn het keuzes van toezichthouders en/of banken zelf die ten grondslag liggen aan de waargenomen verschillen? Worden risicogewichten mogelijk kunstmatig laag gehouden door sommige banken? Onderzoek van de Britse bank Barclays laat zien dat het vertrouwen van investeerders in de

⁷ Zie bijvoorbeeld speech van Stefan Ingves, Gouverneur van de Zweedse centrale bank en voorzitter van het Basels Comité, *Where to next? Priorities and Themes for the Basel Committee* (12 maart 2013).

adequaatheid van de risicogewogen kapitaaleis als maatstaf voor de mate waarin een bank risico's loopt in 2011 flink daalde.⁸ Ook de Commissie Liikanen maakt melding van de grote verschillen in de risicogewogen kapitaaleisen van banken. Ze bepleit ten behoeve van het vertrouwen in de adequaatheid van de RWA-berekeningen daarom een verdere harmonisatie van de manier waarop banken hun risico's meten.

Naar aanleiding van de afname van het vertrouwen in en de kritiek op de RWA berekeningen van banken zijn zowel het Bazels Comité als de EBA onderzoeken gestart naar de variatie van de RWA in zowel het handelsboek als bankenboek. Het Bazels Comité heeft daarbij op basis van publieke gegevens over het handelsboek een verschil in risicogewichten van 10% tot 80% gevonden (waarbij de meeste banken een gemiddeld risicogewicht van tussen de 15% en 45% hadden). Er is echter ook geconstateerd dat voor het gros van de banken de gemiddelde RWA op minder dan 10 procentpunten van de mediaan lag.⁹ Voor het bankenboek heeft EBA een eerste rapport met voorlopige bevindingen gepubliceerd, op basis van gegevens van 89 Europese banken.¹⁰ EBA heeft in haar onderzoek gekeken naar de variatie in de bepaling van risicogewogen activa voor leningen die niet in wanbetaling zijn en de verwachte verliezen van een bank. Tussen de bank met de kleinste en de grootste risicogewichten vond EBA een verschil van 70 procentpunt. Voor ongeveer de helft van de banken verschilt het risicogewicht echter minder dan 15% van het gemiddelde voor de deelnemende banken¹¹.

Verklaringen voor verschillen in de risicogewogen kapitaaleis

Het onderzoek van EBA laat zien dat iets meer dan de helft van de gevonden verschillen kan worden verklaard uit de benadering die banken hanteren om hun RWA te berekenen (gebruik van standaardmodel of een intern model), de gewichten die zij toepassen bij gebruik van het standaardmodel, de samenstelling van de balans naar portfoliotype (zoals blootstelling aan overheid, bedrijven of particulieren), en de mate waarin de portefeuille bestaat uit leningen die in wanbetaling verkeren. Het overige verschil komt voornamelijk voort uit verschillen in risico binnen portfoliotypen, in gebruik van kredietrisicomitigerende maatregelen (zoals onderpand en garanties), in implementatie van de CRD in nationale regelgeving (waaronder invulling van nationale discreties) en in de beoordeling door de toezichthouders. Om te bepalen in welke mate ieder van deze factoren bijdraagt aan het ontstaan van het overige verschil is vervolg onderzoek nodig, evenals om te bepalen in hoeverre de gevonden verschillen legitiem zijn.

Drie van de hierboven genoemde factoren worden hieronder toegelicht:

- 1) *Verschillen in de mate waarin leningen in wanbetaling zijn*
De berekening voor de RWA voor gezonde kredieten geschiedt op andere wijze dan de berekening voor leningen in wanbetaling. Het voorlopig onderzoek van EBA leert dat verschillen in de mate waarin retail- en bedrijfsportefeuilles bestaan uit leningen in wanbetaling verantwoordelijk zijn voor een kwart van de verschillen in de totale RWA tussen banken. De verschillen in de mate waarin leningen in wanbetaling verkeren zijn op dit moment groot. Dit komt onder meer

⁸ Dit onderzoek wordt vermeld in het Financial Stability Report van de Bank of England uit November 2012.

⁹ Zie Basels Comité, Regulatory consistency assessment (RCAP): analysis of risk-weighted assets for market risk), January 2013.

¹⁰ interim- results of the EBA review of the consistency of risk-weighted assets. Top-down assessment of the banking book, February 2013.

¹¹ De definitie van de berekening van het risicogewicht in het EBA onderzoek wijkt enigszins af van die in het Bazels Comité waardoor de uitkomsten niet volledig vergelijkbaar zijn.

door de grote verschillen in macro-economische condities tussen landen.

2) *Verschillen in bedrijfsmodellen (portfolio mix)*

Banken hebben verschillende bedrijfsmodellen. Deze vertalen zich onder meer in een verschillende portfoliomix (aandeel hypotheek, aandeel leningen aan midden- en kleinbedrijf etc.). Niet elk portfolio-type is even risicovol. Doordat leningen aan bedrijven gemiddeld genomen risicovoller zijn dan hypotheek, hebben banken die relatief veel bedrijfsleningen in hun portfolio hebben, al snel een relatief hoge RWA. Het voorlopig onderzoek van EBA geeft aan dat bij Europese banken gemiddeld genomen circa een derde van de variatie kan worden verklaard door verschillen in de portfoliomix. Tezamen met de verschillen in wanbetaling is daarmee reeds iets meer dan de helft van de waargenomen variatie in RWA verklaard.

3) *Verschillen binnen portfolio's*

Naast verschillen tussen portfolio's bestaan er tot slot ook wezenlijke verschillen tussen de leningen binnen vergelijkbare portfolio's. Banken kunnen andere uitleencriteria en/of onderpandisen hebben, en een verschillende manier van het beheer van leningen. Ook van deze derde categorie verschillen is het wenselijk dat ze in de risicogewogen kapitaaleis tot uitdrukking worden gebracht. Het is echter lastig om in een vergelijkend onderzoek tussen banken voor deze categorie verschillen te corrigeren.

Toezichthouders hanteren een methode om te bepalen of een bank gemiddeld genomen prudenter is dan andere banken. Hierbij wordt gezocht naar activa waarvan de cruciale eigenschappen niet of nauwelijks aan individuele banken te relateren zijn en vervolgens worden deze aan een hypothetische portfolio exercitie (HPE) onderworpen. Bij dergelijke activa kan worden gedacht aan bijvoorbeeld staats- of bedrijfsobligaties, of syndicaatleningen aan grote bedrijven waarvan verschillende banken elk een deel op de boeken hebben. Bij een HPE wordt aan verschillende banken gevraagd met hun eigen specifieke interne modellen het kapitaalbeslag voor een bepaald identiek pakket van dergelijke activa door te rekenen. Verschillen in de RWA tussen de banken kunnen dan niet of nauwelijks veroorzaakt zijn door verschillen in de risico's van de activa en moeten dus wel grotendeels door andere factoren worden verklaard.

Bovengenoemde resultaten voor het handelsboek zijn gebaseerd op een door het Bazels Comité uitgevoerde HPE. Uit de resultaten daarvan bleek dat ook na de HPE-correctie nog verschillen tussen banken overblijven. Detailanalyse wees vervolgens uit dat keuzes en beleid van toezichthouders alsook de modelkeuzes van de banken zelf een belangrijke verklaring vormen voor de resterende verschillen. Toezichthouders gebruiken bijvoorbeeld bankspecifieke kapitaalopslagen om bankspecifieke risico's op te vangen. Dit verklaart een kwart van de variatie in het handelsboek. Keuzes van toezichthouders zorgen ook voor verschillen tussen landen in den brede. De mate waarin de modelopties die onder Bazel 2 zijn geformuleerd worden toegestaan verschilt tussen landen, net als bijvoorbeeld de snelheid waarin de maatregelen van Bazel 2.5 zijn doorgevoerd (zie appendix).¹² Naast verschillen in het beleid van toezichthouders heeft het Bazelse onderzoek tot slot nog een beperkt aantal specifieke modelkeuzes van banken geïdentificeerd, waaronder

¹² Het onderzoek van de EBA naar het bankenboek laat overigens ook zien dat de snelheid waarmee banken kunnen of mogen overstappen van een standaardbenadering naar een interne modellenbenadering een deel van de verschillen in RWA verklaart. Gemiddeld genomen hebben banken lagere kapitaaleisen naarmate ze al een groter deel van hun activa onder de interne modellenbenadering hebben gebracht. Dit effect wordt door de EBA het «roll-over» effect genoemd.

bijvoorbeeld de lengte van de periode waarop de risicomodellen gebaseerd zijn, die een belangrijke verklaring voor de verschillen vormen.

Daarnaast hebben het Bazels Comité en de EBA een HPE uitgevoerd voor een gedeelte van het bankenboek. Het gaat daarbij om leningen aan centrale overheden, banken en grote bedrijven. Publicatie van de resultaten hiervan wordt deze zomer verwacht. De Britse Financial Services Authority (FSA) heeft al in 2011 een enigszins vergelijkbare exercitie uitgevoerd onder de Britse banken. Op basis hiervan concludeerde zij dat de RWA van Britse grootbanken gemiddeld mogelijk met circa 15% zouden moeten stijgen als gecorrigeerd wordt voor modelverschillen.¹³ De resultaten van de HPE voor het bankenboek door het Bazels Comité en de EBA zijn extra belangrijk, omdat het kapitaalbeslag voor het afdekken van kredietrisico in het bankenboek doorgaans substantieel groter is dan het kapitaalbeslag van het handelsboek (zie §3).

Beleidsopties voor de verbetering van de vergelijkbaarheid van RWA's

Het is nog te vroeg voor een definitief oordeel over de kwaliteit van de huidige RWA systematiek en/of een eventueel pakket aan maatregelen ter vergroting van het vertrouwen in RWA gewenst is. Voor het kredietrisico binnen het bankenboek, het grootste deel van het kapitaalbeslag, zal zowel het Bazel Comité als de EBA nog met belangrijke onderzoeksresultaten komen. Enkele belangrijke lessen kunnen niettemin al worden getrokken op basis van de afgeronde deelonderzoeken.

Allereerst zal de publieke beschikbaarheid van gegevens over bankbalansen moeten worden verbeterd. Het onderzoek van de EBA laat zien dat een substantieel deel van de variatie in RWA goed verklaard lijkt te kunnen worden door intrinsieke kenmerken van bankbalansen. Om vertrouwen te herstellen moeten investeerders en andere geïnteresseerde partijen in staat worden gesteld zich hier een beter beeld van te vormen. Ook voor het handelsboek kan vergrote transparantie over de samenstelling van marktrisico (bijvoorbeeld renterisico en wisselkoersrisico) en de modelkeuzes die banken maken, bijdragen aan een beter begrip van de opbouw van de RWA. Ten behoeve van het verbeteren van transparantie hebben investeerders en banken samen via de zogenoemde *Enhanced Disclosure Task Force* (EDTF) onder de *Financial Stability Board* reeds een voorstel gedaan voor mogelijke veranderingen in de informatie die banken zouden moeten verschaffen.¹⁴ Binnen het Bazels Comité is verder vorig jaar de *Working Group on Disclosures* (WGD) opgericht, die naar verwachting onder andere naar transparantievereisten aangaande RWA zal kijken.

Een tweede belangrijke les is dat voor het handelsboek de modelkeuzes van banken een grote rol spelen. De fundamentele herziening van het handelsboek die momenteel plaats vindt, richt zich deels op de mate waarin en manier waarop banken hun eigen modelkeuzes maken (zie appendix). Voor het bankenboek is echter nog te weinig aanleiding nu al te pleiten voor verdere beperking of harmonisatie van de modelopties. Vervolgonderzoek van de EBA zal nader bestuderen in hoeverre de nog niet verklaarde helft in de RWA-verschillen kan worden verklaard door onder meer verschillen in de risico's binnen portefeuilletypen, in implementatie van de regelgeving en in beoordelingspraktijken van de toezichthouders.

¹³ Bank of England, *Financial stability report*, November 2012, page 38–40.

¹⁴ Enhancing the risk disclosures of banks, report of the EDTF (October 2012).

Zoals in de inleiding aangegeven introduceert Bazel 3 naast de risicogewogen kapitaaleis ook een *leverage ratio*, een ongewogen kapitaaleis. Deze *leverage ratio* is door Bazel voorlopig op 3% vastgesteld. Vanaf 1 januari 2014 wordt een observatieperiode ingesteld om de *leverage ratio*, op basis van de rapportage van banken aan de toezichthouders, te monitoren. Op basis daarvan zal het Bazels Comité een definitief voorstel doen over de vormgeving en de hoogte van deze ratio, die vanaf 1 januari 2018 verplicht zal worden¹⁵. De *leverage ratio* fungeert als een backstop voor de risicogewogen kapitaaleis. Onafhankelijk van de hoogte van de inschatting van de risico's op basis van interne modellen, zal een bank dus altijd tenminste 3% kapitaal moeten aanhouden. De introductie van de *leverage ratio* komt zo ook tegemoet aan de kritiek op de RWA dat banken hiermee hun kapitaal te laag zouden kunnen vaststellen.

De risicogewogen kapitaaleis en de *leverage ratio* kennen allebei voor- en nadelen. Het voordeel van de *leverage ratio* is zijn eenvoud, maar deze heeft als nadeel dat hij geen rekening houdt met de daadwerkelijke risico's binnen een bank. Daarmee kan een prikkel ontstaan voor banken om minder leningen met een laag risico en rendement aan te gaan, wat op termijn de risico's binnen het bancaire systeem zou kunnen opdrijven. Een complexe maatstaf als de risicogewogen kapitaaleis heeft daarentegen als nadeel dat het voor marktpartijen lastig is in te schatten of de risico's wel op een adequate manier zijn ingeschat. Dit kan ten koste gaan van de vergelijkbaarheid tussen banken onderling.

Gegeven de voor- en nadelen aan beide ratio's steunt Nederland daarom de combinatie die Bazel voorstelt, van zowel een risicogewogen kapitaaleis als een *leverage ratio*, aangevuld met streng toezicht op interne modellen door de toezichthouder en meer transparantie over de berekeningswijzen die interne modellen hanteren.

§ 4 Kredietbeoordelaars

Zoals eerder in deze nota vermeld is de directe rol van externe ratings bij het berekenen van de kapitaaleisen van Nederlandse banken relatief beperkt en zal zij in de toekomst waarschijnlijk nog verder worden teruggebracht. Ze worden bij de standaardbenadering nog wel direct toegepast voor enkele activaklassen. Het is daarom van belang dat de kredietbeoordelaars die deze ratings opstellen, voldoen aan de eisen die in Europese regels aan ze gesteld worden om zo de kwaliteit van de ratings te borgen. De regels ten aanzien van kredietbeoordelaars zijn nog maar enkele jaren geleden geïmplementeerd en zijn met ingang van 20 juni 2013 verder aangescherpt. Op 16 september 2009 is de eerste verordening inzake ratingbureaus vastgesteld. Deze verordening is tot stand gekomen in de periode dat kredietbeoordelaars onder vuur lagen voor hun rol in de crisis van 2008. Doelstelling van de verordening is onder andere om de kwaliteit van ratings te verbeteren, belangenconflicten tegen te gaan en meer transparantie te creëren. In mei 2011 is de eerste wijziging van deze verordening vastgesteld en op 20 juni jl. de tweede wijziging. In deze laatste herziening (CRA3) van de verordening wordt een aantal belangrijke punten aangepakt, waaronder: de afhankelijkheid van ratings, het functioneren en de betrouwbaarheid van

¹⁵ Voor het complete Europese tijdsplan inzake de vaststelling en introductie van de leverage ratio verwijs ik u naar de beantwoording op de kamervragen inzake de ongewogen kapitaalratio, zoals gesteld door de leden Nijboer (PvdA) en Koolmees (D66) Aanhangsel Handelingen II, 2012/13, nr. 2783

kredietbeoordelaars. De verordening stelt hiertoe nieuwe regels op het gebied van:

- Vermindering van de afhankelijkheid van ratings.
 - Transparantie van ratings en methodologieën.
 - Belangenconflicten die kunnen ontstaan door het *issuer-pays model*.
- Op deze punten zal hieronder worden ingegaan.

Vermindering van de afhankelijkheid van ratings

Op dit moment wordt er voor regelgevende doeleinden in een aantal gevallen nog voorgeschreven dat er gebruik moet worden gemaakt van ratings. In CRA3 zijn afspraken vastgelegd om deze verwijzingen naar ratings in regelgeving uiterlijk in 2020 te verminderen of geheel te verwijderen, mits er alternatieven om risico's te beoordelen zijn geïdentificeerd en geïmplementeerd. Hiertoe zal de Europese Commissie eind 2015 een inventarisatie maken van de Europese regelgeving waarbij het gebruik van ratings verplicht wordt gesteld. In dit rapport zullen ook alternatieve instrumenten voor beleggers worden geïdentificeerd waarmee zij zelf risicobeoordelingen kunnen maken ten aanzien van de uitgevende partij (issuer) dan wel het financiële instrument.

Deze opname in CRA3 sluit aan bij afspraken die op G-20 niveau zijn gemaakt in 2010 om de afhankelijkheid van ratings in regelgeving te verminderen. Hiervoor was als horizon eveneens 2020 voorzien. Deze afspraken zijn in 2012 in G-20 verband herbevestigd en er is door het *Financial Stability Board* een routekaart opgesteld om deze doelstelling in 2020 te kunnen halen.

Ik zal in 2015 het rapport van de Europese Commissie en de initiatieven die hieruit volgen op zijn merites beoordelen. In beginsel steun ik het voornemen om de verwijzingen naar ratings in regelgeving te verwijderen, maar zoals ook in de verordening aangegeven staat, dienen er wel goede alternatieven voorhanden te zijn. Voor grote instellingen zal het naar verhouding een beperktere investering zijn eigen risicobeoordelingsmodellen op te zetten, maar voor kleine instellingen en beleggers kan dit mogelijk een obstakel zijn. Ik kijk daarom ook uit naar de mogelijke alternatieven die de Commissie zal identificeren en de wijze waarin deze ook voor kleine instellingen en beleggers te hanteren zijn.

Daarnaast wordt er niet alleen voor regelgevende doeleinden gebruik gemaakt van ratings, maar bijvoorbeeld ook in (mandaat)contracten van financiële instellingen en in het bepalen van onderpandvereisten. Deze contractuele afspraken leiden mogelijk ook tot automatische verkoop als er bijvoorbeeld een *downgrade* plaatsvindt. Daarom is er in de nieuwe verordening opgenomen dat er ook in contracten niet enkel op ratings zou moeten worden vertrouwd. Vooralsnog zullen hier nog geen dwingende afspraken over worden neergelegd, omdat niet duidelijk is hoe groot de toepassing van deze contractuele afspraken is. Afsproken is daarom om dit te onderzoeken per jurisdictie. In Nederland zal dit onderzoek opgestart worden door de AFM. Uiterlijk in 2016 zal worden bezien of aanvullende maatregelen op dit punt noodzakelijk zijn. De Commissie zal hierover dan rapport uitbrengen, waar nodig aangevuld met voorstellen voor regelgeving.

Transparantie van ratings en methodologieën

Om meer transparantie te creëren rondom ratings zal de Europese toezichthouder, de European Securities and Markets Authority (ESMA), een Europees Rating Platform opzetten. Dit zal de vorm hebben van een website met onder meer informatie over de rating of rating outlook van

een financieel instrument en het soort rating. Dit zal een onderdeel vormen van de reeds bestaande website van ESMA waarin de historische performance en betrouwbaarheid van ratings beschikbaar zijn. Door de nieuwe toevoeging zal er een grote hoeveelheid informatie beschikbaar komen voor beleggers en kan er een vergelijking worden gemaakt tussen de verschillende kredietbeoordelaars. Daarnaast geeft het ook nieuwe of kleine kredietbeoordelaars een platform voor het tonen van hun ratings en de kwaliteit ervan.

Eveneens dienen kredietbeoordelaars marktpartijen te consulteren bij gebruik van nieuwe methodologieën en wijzigingen van bestaande methodologieën en moeten zij dit tevens melden bij ESMA. Hiermee is ESMA altijd op de hoogte van nieuwe methodologieën en wijzigingen ervan. Deze kennis kan zij vroegtijdig betrekken bij haar toezicht om zo tijdig te kunnen ingrijpen indien er sprake is van overtreding van de Europese regels.

Belangenconflicten die kunnen ontstaan door het issuer-pays model

Kredietbeoordelaars en uitgevende instellingen gaan vaak langdurige relaties aan, waarbij de uitgevende instelling veelal betaalt voor de afgegeven rating. De kans is hierbij aanwezig dat er een bepaalde familiariteit ontstaat tussen de instelling en de kredietbeoordelaar. Ook kan er een druk uitgaan van het feit dat de kredietbeoordelaar de relatie met de klant wil behouden en daardoor geneigd kan zijn om gunstigere ratings af te geven. Daarnaast kan ook de uitgevende instelling geneigd zijn om vast te houden aan een bepaalde kredietbeoordelaar. Een overstap naar een andere kredietbeoordelaar kan mogelijk negatieve effecten hebben op de inschatting van de kredietwaardigheid door de markt. Het *issuer-pays model*, waarbij de uitgevende instelling de kredietbeoordelaar betaalt voor de rating, kan dus belangenconflicten met zich meebrengen. De huidige regelgeving voorziet al in het verminderen van belangenconflicten, doordat bijvoorbeeld er reeds een roulatie-systeem is voor analisten binnen kredietbeoordelaars. Zij mogen zich slechts een beperkte periode bezighouden met dezelfde uitgevende instelling. De nieuwe regelgeving voorziet in een aanvullend roulatie-systeem voor bepaalde gestructureerde producten dat ervoor moet zorgen dat er een maximum wordt gesteld aan de contractsduur van uitgevende instellingen en een kredietbeoordelaar. Hiermee zouden de belangenconflicten doorbroken kunnen worden en beoogt de Commissie een positief effect op het faciliteren van nieuwe toetreders tot de markt. Er kleven echter ook negatieve effecten aan zoals verhoogde kosten voor de uitgevende instelling en de kredietbeoordelaars, doordat er geïnvesteerd moet worden om de nieuwe instelling te leren kennen of nieuwe instrumenten te beoordelen. Daarnaast duurt het voor nieuwe spelers op de markt enige tijd om zich te kunnen vestigen. Er moet een track record worden opgebouwd waaruit blijkt dat de ratings die afgegeven worden een bepaalde mate van betrouwbaarheid hebben. Daarom is ervoor gekozen om het roulatiesysteem in eerste instantie alleen van toepassing te laten zijn op re-securitisaties met onderliggende activa van dezelfde initiator. De Commissie zal dit initiële kredietbeoordelaarsroulatiesysteem in 2016 evalueren om te bezien of de reikwijdte van het roulatiesysteem beperkt moet blijven tot re-securitisaties of dat het ook op andere financiële instrumenten toegepast zal moeten worden.

Naast het roulatiesysteem worden ook mogelijke belangenconflicten aangepakt die kunnen ontstaan doordat bepaalde aandeelhouders een aanmerkelijk belang hebben (5% of meer aandelenkapitaal of stemrecht) in meerdere kredietbeoordelaars. Ook wordt het voor aandeelhouders met een aanmerkelijk belang in één kredietbeoordelaar niet meer toegestaan

om deel uit te maken van organen van een andere kredietbeoordelaar, zoals een raad van toezicht. Dit moet voorkomen dat zij een dominante invloed uitoefenen op de kredietbeoordelaars in kwestie.

Specifiek zal de Commissie ook kijken naar bestaande en alternatieve verdienmodellen van kredietbeoordelaars, hierover zal zij uiterlijk 1 januari 2016 een rapport uitbrengen. Dit rapport zal indien nodig ook gepaard gaan met voorstellen voor nieuwe regelgeving. Het ligt hierbij voor de hand dat ook de effecten van de huidige set aan regels, voor zover mogelijk, worden meegenomen.

Kortom, deze nieuwe set aan Europese regels stelt hogere eisen aan de kwaliteit van ratings, dient belangenconflicten en afhankelijkheid van ratings te verminderen en zal moeten bijdragen aan een meer gediversifieerde markt. Op afzienbare termijn zullen er verschillende rapporten van de Europese Commissie verschijnen die inzicht moeten geven of deze beoogde effecten ook daadwerkelijk behaald worden.

Appendix 1: Toekomstige aanpassingen in de RWA voor het handelsboek en voor securitisaties

De financiële crisis in 2008–2009 heeft duidelijk gemaakt dat de RWA in het handelsboek te laag waren. Banken konden zich bij hun berekeningen baseren op de veronderstelling dat posities in het handelsboek hoe dan ook konden worden afgebouwd of konden worden afgedekt. Ze hoefden geen rekening te houden met mogelijke illiquiditeit als gevolg van (angst voor) verliezen in periodes van stress. Securitisaties, met een evident kredietrisico, konden op deze manier tegen minder kapitaal in het handelsboek dan in het bankenboek worden aangehouden.

Dergelijke lacunes zijn inmiddels in veel landen aangepakt op basis van voorstellen van het Bazel Comité tot herziening van het handelsboek, ook wel Bazel 2.5 genoemd.¹⁶ Onder Bazel 2.5 genieten securitisaties in het handelsboek dezelfde behandeling als in het bankenboek. Ook zijn banken verplicht om extra kapitaal aan te houden voor het risico dat uitgevers van niet-gesecuriseerde kredietproducten (zoals normale, ongedekte obligaties) aan kredietwaardigheid verliezen. Ten derde dienen banken potentiële verliezen niet te meten «over de gehele economische cyclus», maar onder de aanname van zware economische omstandigheden. Deze aanpassingen verhogen de kapitaaleisen voor het handelsboek aanzienlijk. In Nederland zijn de wijzigingen in 2011 geïmplementeerd in de Wet op het financieel toezicht (Wft) en onderliggende regelgeving.

In aanvulling op bovenstaande wijzigingen is als onderdeel van Bazel 3 een nieuwe kapitaaleis voor bilaterale derivatencontracten geïntroduceerd. De crisis heeft geleerd dat niet alleen een volledig faillissement, maar ook de verslechtering van de kredietwaardigheid van een tegenpartij een bank in financiële problemen kan brengen. Eerdere kapitaalregels hielden echter alleen rekening met faillissement. Onder Bazel 3/CRD 4 zullen de banken voortaan ook specifiek kapitaal moeten aanhouden voor de verslechtering van de kredietwaardigheid van een tegenpartij in een bilateraal derivatencontract (de zogenoemde «*Credit Valuation Adjustment charge*» of «*CVA-charge*»).

De wijzigingen onder Bazel 2.5 betroffen alleen de toen meest urgente problemen. Meer recent heeft het Bazels Comité echter ook voorstellen geconsulteerd voor een fundamentele herziening van het handelsboek en voor het raamwerk voor risicogewogen kapitaaleisen voor securitisaties.¹⁷ Enkele belangrijke mogelijke aanpassingen in het handelsboek betreffen de introductie van een verplichting om de impact van staatrisico's in te schatten, een beperking van de diversificatievoordelen (deze blijken in tijden van crisis tegen te vallen) en een herdefinitie van de grens tussen bankenboek en handelsboek om het verschil tussen beide zodoende minder arbitragegevoelig te maken.

De herziening van het raamwerk voor securitisaties zal naar verwachting tot in generiek hogere kapitaaleisen voor dit type producten leiden. In welke mate is echter nog onderwerp van discussie. Omdat securitisaties relatief nieuwe producten zijn, ontbraken tot dusver voldoende statistische gegevens over het presteren van deze producten tijdens een grote financiële crisis. Bijstelling op basis van nieuwe data zal daarom tot hogere kapitaaleisen leiden. Als deel van de herziening zal ook de minimumvloer worden verhoogd. Verder zal het ontstaan van

¹⁶ BCBS, *Revisions to the Basel II market risk framework*, updated as of 31 December 2010, February 2011.

¹⁷ BCBS, *Fundamental review of the trading book*, May 2012, respectievelijk BCBS, *Revisions to the Basel Securitisation Framework*, December 2012.

zogenoemde klifeffecten worden tegengegaan door minder steil aflopende formules in het raamwerk.¹⁸ Bij dit traject is het wel belangrijk dat de verzwaarde kapitaaleisen recht doen aan de specifieke kenmerken van Nederlandse securitisaties, en consistent zijn met risicogewichten van andere financiële producten. Nederlandse securitisaties hebben in de crisis goed gepresteerd ten opzichte van securitisaties in enkele andere landen, met name de Verenigde Staten. Ook is het om productarbitrage tegen te gaan belangrijk dat de kapitaaleisen op securitisaties niet buitenproportioneel zwaar zijn ten opzichte van de eisen op gedekte obligaties en losse hypotheeklen. Verder zijn er reeds verschillende verbeteringen doorgevoerd in securitisaties: banken moeten veel meer informatie verschaffen over de onderliggende activa van een securitisatie en banken dienen een bepaald deel van elke securitisatie op hun eigen balans te houden (de zogenoemde retentie-eis); hierdoor lopen de belangen tussen een bank en degene die de securitisatie koopt zo veel mogelijk parallel. DNB zal als vertegenwoordiger in het Bazel Comité deze specifieke aandachtspunten meenemen. Eind 2012 zijn de voorlopige voorstellen geconsulteerd.

¹⁸ Een klifeffect is het verschijnsel dat kapitaaleisen sterk oplopen bij een relatief kleine kwaliteitsverslechtering van een securitisatie. Tijdens de crisis kregen bepaalde securitisaties een rating downgrade, waardoor de kapitaaleisen voor banken plots sterk toenamen. Banken verkochten daarom de stukken, wat resulteerde in significante *mark-to-market losses* (en verdere rating downgrades). Dit is een ongewenste procyclische dynamiek.