

Onderwerp:

Position paper van De Nederlandsche Bank ten behoeve van het rondetafelgesprek van de vaste kamercommissie voor Financiën over bankenbuffers.

Toezicht Beleid
Economisch Beleid &
Onderzoek

Langdurig ruim monetair beleid maakt de economie kwetsbaar voor financiële instabiliteit. Het ruime monetaire beleid heeft bijgedragen aan een krachtige economische expansie, maar kent ook bijwerkingen. Nieuwe risico's kunnen ontstaan door misallocatie van kapitaal en de zoektocht naar rendement. Door de aankopen van obligaties dalen termijn- en risicopremies op financiële markten, wat marktpartijen stimuleert om rendement te zoeken op langerlopende en risicovollere effecten. Zo hebben aandelenkoersen wereldwijd recordhoogtes bereikt en zijn de kapitaalmarktrentes naar een zeer laag niveau gezakt. In Nederland hebben zich in de afgelopen jaren sterke prijsstijgingen voorgedaan op de huizenmarkt, met name in de grote steden.

De huidige ontwikkeling op de woningmarkt lijkt echter niet gedreven door bank-krediet. In de grote steden wordt bijvoorbeeld niet vaker maximaal geleend dan voorheen. In de steden liggen de loan-to-income (LTI) en loan-to-value (LTV) ratio's momenteel zelfs lager dan in de rest van Nederland. De verklaring is dat meer eigen geld wordt ingebracht. Vooral in de grote steden worden vaak woningen zonder hypotheekinschrijving gekocht. Zo wordt in Amsterdam sinds 2013 gemiddeld ruim een kwart van de transacties gefinancierd zonder hypotheek. De verruimde schenkingsvrijstelling voor de aankoop van een huis of de aflossing van een hypotheekschuld, die tot eind 2014 gold, heeft hieraan bijgedragen. Daarnaast maakt de lage spaarrente het aantrekkelijker om eigen spaargeld of familievermogen te gebruiken voor de aankoop van een huis.

Datum

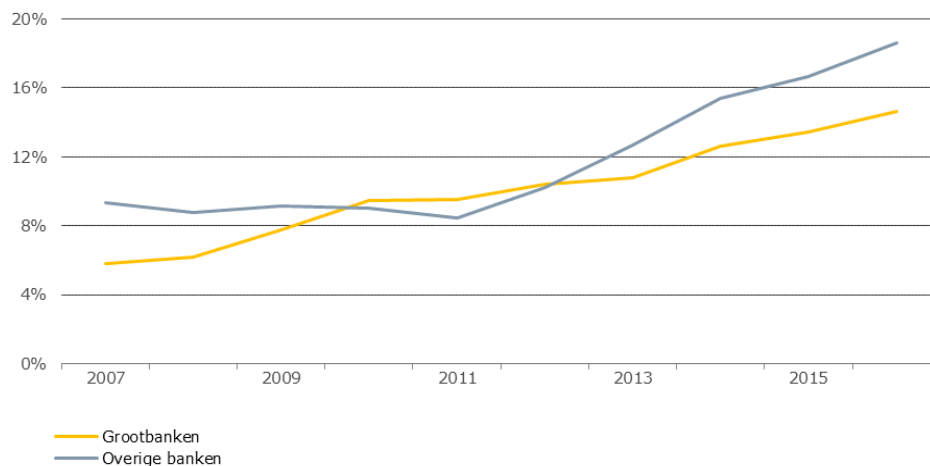
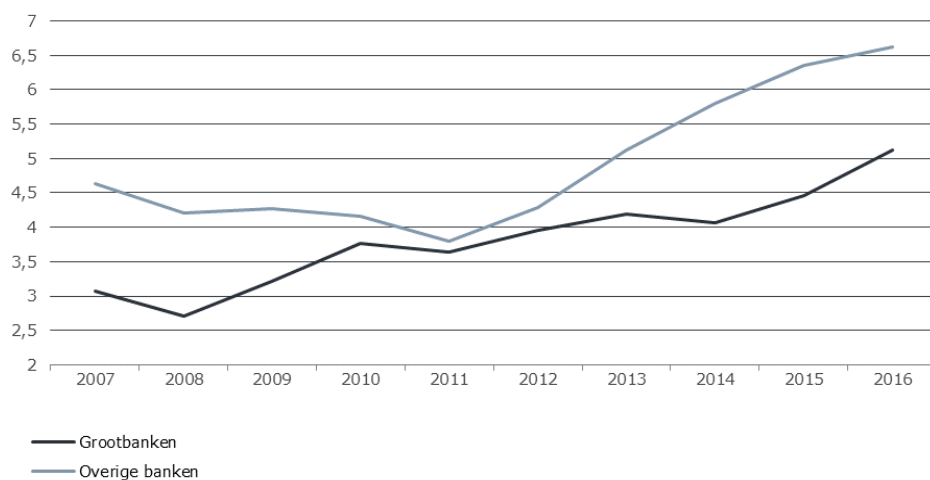
29 mei 2018

Kenmerk

T027-8-777

DNB heeft geen zorgen over de kapitaal- en buffereisen, deze zijn de afgelopen jaren juist toegenomen. Banken dienen meer kapitaal aan te houden dan vóór de crisis en dit kapitaal moet ook van betere kwaliteit zijn. In 2013 bedroeg de minimum-hoeveelheid kernkapitaal (dat is kapitaal van de hoogste kwaliteit, doorgaans aandelenkapitaal, reserves en ingehouden winsten) die banken moesten aanhouden 2% van de risicogewogen activa. Nu bedraagt deze eis voor de grootste drie banken inclusief de buffersopslagen 10%. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de bank-specifieke pijler 2 opslag (waar eveneens alleen aan mag worden voldaan met kapitaal van de hoogste kwaliteit) of met de eisen over het aanhouden van voldoende MREL (waarvoor ook gebruik gemaakt kan worden van bail-inbare schuld).

De afgelopen 10 jaar zijn de kapitaalratio's van Nederlandse banken dan ook verbeterd. De gemiddelde kernkapitaalratio van middelgrote en kleine banken is praktisch verdubbeld. Voor de grootbanken gaat het zelfs om een verdrievoudiging. Ook de ongewogen kapitaalratio van banken, de leverage-ratio, is in die periode flink verbeterd.

Figuur 1: kernkapitaalratio Nederlandse banken¹Figuur 2: leverage ratio Nederlandse banken¹

Deze maatregelen zijn onderdeel van een omvangrijk pakket aan nieuwe regelgeving in reactie op de crisis. En niet zonder reden: voor de crisis was de regelgeving niet streng genoeg, waren wettelijk voorgeschreven rapportages onvoldoende gedetailleerd, kapitaalseisen te laag en liquiditeitseisen schaars. Verder ontbrak het ook aan robuuste resolutiemechanismen.

Met de invoering van Bazel 3.5 worden de post-crisishervormingen afgerond. Het nieuwe akkoord staat geen interne modellen meer toe voor risico's die moeilijker te kwantificeren zijn (bijvoorbeeld: operationeel risico) of waarvoor onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om risico's betrouwbaar te ramen (bijvoorbeeld: krediet aan grote bedrijven). Voor dergelijke risico's moeten banken een standaardbenadering gebruiken. Voor interne modellen wordt een outputvloer geïntroduceerd, die ertoe leidt dat de kapitaaleisen volgens een intern model nooit

¹ Dit betreft een geconstrueerde CET1 ratio die de Bazel III-definitie benadert, ook voor de pre-Bazel III periode. Hiermee zijn kapitaalratio's voor en na de verandering van definities enigszins vergelijkbaar.

lager kunnen zijn dan 72,5% van de kapitaaleisen volgens de standaardbenadering. Deze eis wordt naar verwachting tussen 2022-2027 geleidelijk ingefaseerd.

Nu de post-crisishervormingen zijn afgerond, zou meer aandacht besteed moeten worden aan de onbedoelde consequenties van de nieuwe regelgeving.

Op een aantal terreinen is een grote hoeveelheid aan regelgeving, richtlijnen en normen ontstaan die soms moeilijk te overzien is. Dit kan leiden tot inconsistenties tussen verschillende stukken regelgeving en overlap.

Een van de zorgen is de toenemende homogeniteit van banken. Er zijn meerdere redenen denkbaar voor de groeiende homogeniteit in de banksector. Ten eerste structureren banken hun balans binnen dezelfde wettelijke grenzen. Hoe meer die wettelijke beperkingen bindend zijn, des te meer het banken 'in dezelfde richting duwt'. Ten tweede ontwikkelen banken bij het structureren van hun activiteiten soortgelijke producten, namelijk producten die het beste rendement bieden op het eigen vermogen voor een gegeven kapitaalvereiste. Of activiteiten die de liquiditeitsvereisten minimaliseren.

Ook kan de regelgeving prikkelen tot risicozoekend gedrag. Reden hiervoor is dat zowel Bazel 3 als Bazel 3.5 elementen bevatten die het kapitaalraamwerk minder risico-sensitief maken. Bazel 3 introduceerde de leverage ratio, als backstop voor de risicogewogen eisen. Deze houdt in dat banken altijd een bepaalde hoeveelheid kapitaal ten opzichte van hun balans dienen aan te houden. Een belangrijk nadeel van deze leverage ratio is dat deze niet risico-sensitief is, ofwel voor iedere bank gelijk, ongeacht hoe risicovol de activa van een bank zijn. Daarmee kan deze ratio juist aanzetten tot risicozoekend gedrag, zeker wanneer de leverage ratio bindend is. Een zelfde nadeel kleeft aan de eerder genoemde outputvloer die door Bazel 3.5 wordt geïntroduceerd.

Ook is meer aandacht nodig voor proportionaliteit. Regelgeving moet in overeenstemming zijn met de omvang, complexiteit en risico's van instellingen. Proportionaliteit in regelgeving en toezicht draagt bij aan meer diversiteit en minder regeldruk voor kleine of minder complexe instellingen. Als regelgeving en het toezicht rekening houden met heterogeniteit in bedrijfsmodellen binnen een sector, komen kleine spelers ten opzichte van grote spelers minder op achterstand te staan. Proportionaliteit stimuleert zo diversiteit en daarmee de financiële stabiliteit. Overigens mag meer aandacht voor proportionaliteit geen afbreuk doen aan de prudentiële doelstellingen en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de regelgeving.

Kapitaalbuffers zijn niet alleen belangrijk voor banken, maar ook voor andere sectoren. Minder schulden en meer eigen vermogen kunnen ook andere sectoren weerbaarder maken. Het nieuwe kabinet heeft belangrijke stappen aangekondigd met de versnelde reductie van de hypotheekrenteaf trek. Aanvullend zou het goed zijn omstandigheden te creëren waarin de in internationaal opzicht hoge LTV ratio's van hypotheeken kunnen dalen. Een lagere waarde van de hypotheeklening ten opzichte van de waarde van het huis stelt huizenbezitters beter in staat schommelingen in huizenprijzen op te vangen.