

Samenvatting

Kapitaalseisen voor banken: wat is de optimale combinatie van regelgeving, toezicht en marktdiscipline?

In dit artikel plaatsen we ontwikkelingen op gebied van veranderende kapitaalseisen en risicomodellen in de context van het Bazelse raamwerk van Kapitaalakkoorden en bespreken we mogelijkheden om de combinatie van regelgeving, toezicht en marktwerking te verbeteren. We trekken daarbij een aantal conclusies en doen enkele aanbevelingen.

Ten eerste, we willen aandacht vragen voor de maatvoering van de strengere eisen, mogelijke effecten op economische groei en voor de impact op het gelijke speelveld met andere aanbieders. We steunen de richting van hogere buffers die banken veiliger maken, maar er komt wel heel veel op banken af en het is ook niet allemaal goed aangesloten op elkaar. We pleiten daarom voor een geïntegreerde aanpak, een goede finetuning en een monitoring van de effecten van de eisen. Voorbeelden die we daarvan in het artikel geven zijn de combinatie van TLAC en Bazel, en de geïntegreerde impact van hogere kapitaalseisen en nieuwe eisen aan de risicomodellen van banken. Wat betekent dat voor de mogelijkheden om krediet te kunnen verstrekken via een bankbalans? In de toekomst zal waarschijnlijk meer kredietbemiddeling buiten de balans om gaan plaatsvinden. Voor het gelijke speelveld tussen verschillende partijen en voor de stabiliteit van het financiële systeem is het van belang te weten welke verschuivingen plaatsvinden en waarom. Daar zou wat ons betreft meer onderzoek naar gedaan kunnen worden.

Ten tweede, in het verlengde, de kapitaalregulering is zeer complex geworden en daardoor minder transparant. De disciplinerende werking van de markt komt daardoor minder goed uit de verf. Wij denken dat we een stap terug moeten doen in complexiteit om het doel van een veilig financieel systeem te kunnen waarborgen. Arbitrage dreigt anders te zeer het fundament onder het systeem te verzwakken. Een combinatie van simpele eisen en meer risicosensitieve eisen zal daarbij waarschijnlijk het beste werken. Dus de leverage ratio, floors en standaardmodellen als back stop op modelrisico en in aanvulling op de risico-sensitieve modellen, en naast de andere maatregelen om afdoende buffers en stabiliteit van banken te waarborgen.

Ten derde, de huidige Bazelse voorstellen voor kapitaalvloeren en aanpassing van de Standaardbenadering zullen naar ons oordeel hard ingrijpen op de hypothecaire kredietverlening, MKB-kredietverlening en bij specialized lending, doordat risicopremies en corresponderende kapitaalseisen fors hoger gesteld zouden moeten worden. We pleiten voor een goede kalibratie van die voorstellen, die rekening houdt met informatie over kredietrisico's en verschillen tussen landen in bijvoorbeeld faillissementsregelgeving en uitwinningsspositie van banken versus kredietnemers. Aantoonbare verschillen in het kredietrisico zelf als gevolg van andere marktomstandigheden kunnen niet genegeerd worden. Geleidelijke harmonisatie van faillissementsregelgeving tussen landen en van bijvoorbeeld meer eenduidige definities van wanbetaling zijn we verder uiteraard voorstander van.

Ten vierde, bij invoering van kapitaalvloeren moet voorkomen worden dat banken gaan sturen op de regelgevingseis in plaats van op het zelf ingeschatte risico. Banken moeten altijd zelf een beste risico-inschatting maken, daar ligt die verantwoordelijkheid. Visies op risico, de kwaliteit van het risicomangement van een bank, de kwaliteit van een portefeuille, verschillen bovendien tussen instellingen. Heterogeniteit maakt het financiële systeem sterker. Alertheid is echter geboden bij extreme uitkomsten, daar moeten goede redenen voor zijn. En bepaalde extremen kunnen eenvoudigweg niet. We moeten met het wegnemen van die extremen daarentegen wel voorkomen dat alles er hetzelfde uit gaat zien: laat dit niet doorschieten in 'one size fits all' benaderingen.

Ten vijfde, we stellen voor om de kapitaalvloeren in pijler 2 te plaatsen, als extra waarborg voor een toezichthouder en vergelijkbaar met de belangrijke rol van stress test informatie. In pijler 2 is het instrument in te zetten op een manier die in die situatie past. Deze in pijler 1 plaatsen, de wetgevingseis dus, dreigt de kapitaalvloeren zeer inflexibel te maken en dat maakt het lastig het juiste niveau te bepalen: ofwel de floor komt laag te liggen en heeft geen effect, ofwel deze komt te hoog te liggen en maakt de risicosensitieve benadering haast irrelevant. Natuurlijk moet er in deze opzet vervolgens benchmarking komen hoe toezichthouders deze eis toepassen. Te veel nadruk op pijler 1 heeft in elk geval als gevolg dat de balans tussen de drie Bazel pijlers minder goed wordt.

Ten slotte concluderen we dat transparantie over individuele kapitaalsposities van banken mogelijk vergroot kan worden en het Bazelse toezichtraamwerk kan versterken. Daartoe bespreken we enkele invalshoeken. Bijvoorbeeld door toezichthouders te vragen toe te lichten hoe de systematiek en methodiek werkt van hoe beslissingen op individueel bank niveau tot stand komen. Daarbij zou ECB verder kunnen overwegen individuele kapitaalminima en bevindingen te publiceren.



Kapitaalseisen voor banken: wat is de optimale combinatie van regelgeving, toezicht en marktdiscipline?

Berry van Nieuwkerk, Bouke de Vries¹

In dit artikel plaatsen we ontwikkelingen op gebied van kapitaalseisen en risicomodellen in de context van het Bazelse raamwerk van Kapitaalakkoorden en bespreken we mogelijkheden om de combinatie van regelgeving, toezicht en marktdiscipline te verbeteren. We bepleiten dat eisen geïntegreerd worden gezien en het regelgevend kader gefinetuned en vereenvoudigd wordt. Een combinatie van simpele eisen en meer risicosensitieve eisen zal daarbij waarschijnlijk het beste werken. Voorkomen moet in elk geval worden dat banken gaan sturen op de regelgevingseis in plaats van op het zelf ingeschatte risico. Ten slotte concluderen we dat transparantie over individuele kapitaalsposities van banken vergroot kan worden. Bijvoorbeeld zou de Europese Centrale Bank kunnen overwegen individuele kapitaalminima te publiceren.

Inleiding

Het Bazels Comité brengt in december 2014 twee consultaties uit over Kapitaalkvoren en de Standaardbenadering. Beiden leiden tot felle reacties van banken.² Wat hebben interne risicomodellen van banken nog voor zin als deze voorstellen doorgaan? Kunnen de modellen niet zelf nog verbeterd worden? Op welk niveau worden de kapitaalkvoren en de risicogewichten straks bepaald en wat betekent dat voor bijvoorbeeld hypotheekportefeuilles, MKB financiering en 'specialized lending' zoals Trade and Commodity Finance? Hoe tellen deze plannen op met de andere maatregelen die het kapitaal van banken al doen toenemen? Veel vragen en nog geen antwoorden.

Voor antwoorden moet gewacht worden tot het Bazels Comité met nader uitwerkte voorstellen komt. Gezien de heftige reacties brengt het Comité in december of januari wellicht een tweede consultatie uit en nog een Quantitative Impact Study. De kalibratie van de kapitaalkvoren volgt in de loop van 2016. Dan zal ook bekend zijn welke voorstellen de Europese Bankenautoriteit zal gaan

¹ De auteurs zijn werkzaam bij de Rabobank. Berry van Nieuwkerk is Risk Manager Integrated Risk en Bouke de Vries is Bestuursadviseur Public Affairs.

² Zie bijvoorbeeld reacties van het International Institute of Finance, de European Banking Federation en de Nederlandse Vereniging van Banken op de consultaties. Deze zijn terug te vinden op de websites van deze organisaties.

doen. De EBA bracht in maart een discussiepaper uit over risicomodellen om ook meningen van anderen op te halen.³ Ondertussen kijkt de ECB naar de bankmodellen en stelt zij strikte eisen aan de individuele kapitaalposities van banken. Daarnaast zijn er tal van andere hervormingen die in het banktoezicht doorgevoerd worden, zoals de verdere infasering van de Bazel 3 eisen, het directe ECB toezicht in de Bankenunie, de instelling van een Single Resolution Board om grote banken te kunnen afwikkelen, bail in, de invoering van extra buffers voor systeembanken en de aanscherping van de leverage ratio.

In dit artikel plaatsen we de Bazelse voorstellen voor kapitaalvloeren en de risicomodellen in die bredere context. De centrale vragen die we ons daarbij stellen zijn de volgende: 1) hoe zit het Bazelse raamwerk van Kapitaalakkoorden in elkaar, 2) welke verbeteringen zijn nog mogelijk in de combinatie van de regelgeving, toezicht en marktdiscipline?, en 3) hoe passen de nieuwe voorstellen daar het beste binnen? Hiermee willen wij een bijdrage aan de discussie leveren, hoe deze onderwerpen vanuit een grote bank gezien worden.

De voorstellen van Bazel voor de kapitaalvloeren en de Standaardbenadering waren dan wel onverwacht, toch kwam het niet uit de lucht vallen. Toezichthouders, regelgevers en politici voeren al meer dan drie jaar een discussie hoe risicomodellen van banken simpeler gemaakt kunnen worden, objectiever en transparanter. Belangrijk oogmerk is daarbij om de verschillen in uitkomsten van risicomodellen te beperken en zo meer uniformiteit te bereiken. Dit aspect nemen we mee in onze analyse. We zullen daarbij enkele visies bespreken over de meerwaarde en de beperkingen van die vereenvoudiging van eisen, van toenemende standaardisatie en van meer transparantie over het voldoen aan eisen door individuele banken.

Het artikel kent de volgende opzet. In paragraaf 1 bespreken we het stelsel van kapitaaleisen en het prudentiële toezicht op banken. In paragraaf 2 bespreken we het debat dat op dit moment gevoerd wordt over kapitaalmarktregulering en de verbetermogelijkheden. Tot slot trekken we conclusies en doen we enkele aanbevelingen.

1. Het stelsel van kapitaaleisen en toezicht op banken

Doel en opzet van het stelsel van kapitaaleisen

³ Zie <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/credit-risk/discussion-paper-on-the-future-of-the-irb-approach>.

De hoofddoelstelling van kapitaaleisen en het prudentiële toezicht op banken is stabiliteit. Daarvoor is het noodzakelijk dat banken afdoende kapitaalreserves aanhouden en een goed risicomanagement hebben. Banken zijn daar allereerst zelf verantwoordelijk voor, maar een goed raamwerk voor toezicht en regelgeving zijn daarbij wel noodzakelijke randvoorwaarden. De manier waarop het stelsel ingericht wordt moet bovendien transparant zijn, ruimte bieden voor concurrentie, groei, innovatie en - zo veel als dat mogelijk is - een gelijk speelveld bieden.

Een belangrijke rol in het toezichtraamwerk is weggelegd voor het Bazel Comité, dat sinds 1974 toezichtstandaarden en richtlijnen formuleert die wereldwijd als richtsnoer dienen voor regelgevers en toezichthouders. Conclusies van het Comité hebben geen wettelijke status, maar wegen zwaar mee op het moment dat wetgevers en toezichthouders wereldwijd de kapitaalregelgeving beoordelen en zo nodig aanpassen. Daarnaast zijn er verschillende andere partijen betrokken bij het toezichtraamwerk. In Europa bijvoorbeeld de Europese Commissie, de Raad en het Europese Parlement en de ECB – zeker voor de grootste banken-, net als bijvoorbeeld de EBA. In de VS de Senaat, de Securities and Exchange Commission en zo verder. Op wereldwijd niveau is daar sinds 2012 de Financial Stability Board bijgekomen, wat qua prioriteiten en sturing daarop nauw gelieerd is aan de G20. Een behoorlijk aantal spelers dus.

Om dit nader te illustreren: TLAC ('Total Loss Absorbing Capacity') is geïnitieerd vanuit de G20 en de FSB, Europa heeft de richtlijn MREL ('Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities'), EBA neemt initiatief in de discussie over de toekomst van Internal rating Based modellen, Bazel is in de lead met voorstellen over nieuwe Kapitaalvloeren en Standaardbenadering, en regulators en toezichthouders hebben een eigen rol bij het doorvertalen van de standaarden en richtlijnen. Eisen aan de Leverage ratio van banken en de aanvullende kapitaaleisen voor systeembanken, liggen bijvoorbeeld internationaal op verschillende niveaus vanwege nationale 'add ons'. Daarnaast krijgt de Single Resolution Board belangrijke bevoegdheden om in te grijpen bij banken die niet meer via herstelmaatregelen te stabiliseren zijn. Deze bevoegdheden gelden in de gehele Eurozone.

Al deze spelers communiceren met elkaar en zijn over en weer vertegenwoordigd in elkaars besturen en werkgroepen. Dat betekent echter niet (per se) dat de eisen die zij aan de financiële sector stellen congruent zijn. De opeenstapeling en complexiteit van het gehele pakket aan regels is een grote uitdaging, voor de regelgevers zelf èn voor de financiële instellingen. Internationale standaarden en richtlijnen hebben per regio bovendien een verschillende impact vanwege institutionele verschillen

en andere marktstructuren.⁴ Dat betekent dat de internationale kapitaalstandaarden niet overal en op precies hetzelfde moment worden overgenomen in nationale wetgeving en toezicht, als is het natuurlijk wel de bedoeling dat iets wat wereldwijd wordt afgesproken ook wereldwijd wordt toegepast. Hier gaan we in paragraaf 2 verder op in.

De Kapitaalakkoorden Bazel 1,2,3

Bazel 1 bevatte een basisraamwerk met 5 brede risico categorieën en minimum kapitaalseisen voor kredietrisico en marktrisico. Bazel 1 schreef een minimum kapitaalseis voor van 8% eigen vermogen uitgedrukt in de risicogewogen activa, waarvan minimaal 4% Tier 1. Het akkoord vormde een antwoord op een aantal ontwikkelingen in de bankensector, waaronder toenemende internationalisering, deregulering in de jaren ervoor en de - in de ogen van in elk geval de toezichthouders en regelgevers - te lage kapitaalniveaus, zeker bij de internationaal opererende banken. Het was het eerste wereldwijde kapitaalakkoord tussen toezichthouders en ministers van de grootste economieën. De kracht van Bazel 1 was de eenvoud en de brede werking.

Bazel 2 bouwde voort op Bazel 1 en introduceerde de drie pijlers van regelgeving, toezicht en marktdiscipline. Daarnaast kende het meer verfijning in risicocategorieën en besteedde het nu ook aandacht aan operationeel risico. Bazel 2 werd overeengekomen omdat er problemen ontstonden met de Bazel 1 regelgeving, met name het gebrek aan risicodifferentiatie waardoor de werkelijke risico's en de kapitaaleisen te veel gingen uiteenlopen. Dat lokte arbitrage op de regels uit. Bovendien kon Bazel 1 geen antwoord bieden welke kapitaalseis passend is bij toen nieuwe financiële producten als securitisaties, CDS swaps etc. Met Bazel 2 werd beoogd om de risicogewichten adequater te bepalen en beter aan te sluiten bij risicomanagement in banken zelf. De zogenaamde pijler 1 eis van 8% minimum kapitaal uit Bazel 1 bleef ongewijzigd maar de manier waarop die tot stand kwam veranderde dus aanzienlijk. Daarnaast werden (en worden nog steeds) in pijler 2 risicobeheersingsprocessen beoordeeld die niet in pijler 1 zitten, zoals renterisico, liquiditeitsrisico en concentratierisico. In de derde pijler, marktdiscipline, zijn eisen opgenomen aan de openbaarmaking van informatie door banken. De opzet is dat de markt zal afdwingen dat banken afdoende gekapitaliseerd zijn en geen overmatige risico's nemen. Dat proces van marktdisciplineren veronderstelt dan wel dat investeerders uit de voeten kunnen met de informatie die banken en toezichthouders openbaren. In dit artikel zal blijken dat daar wel wat op valt af te dingen. Toen brak in 2007 de financiële crisis uit en bleek dat te veel banken over te weinig kapitaal beschikten en dat de kwaliteit van dat kapitaal onvoldoende was. Niet al het kapitaal bleek

⁴ Zie bijvoorbeeld Cognizant (2014) voor een interessante analyse van de impact van Basel 3 wereldwijd.

daadwerkelijk verlies absorberend kapitaal. Daarnaast (en misschien is het correcter te stellen vooral...) werd liquiditeit een groot probleem. Banken konden niet meer van elkaar lenen en banken met een zwakke balanspositie konden niet meer zelfstandig bij andere banken of op de kapitaalmarkten terecht. Dat maakte een grootschalige interventie nodig van toezichthouders, centrale banken en van belastingbetalers, om zo het stelsel te stabiliseren. Hieruit zijn vele lessen te leren, waar inmiddels veel over gepubliceerd en gesproken is.⁵ Een aantal lessen richt zich daarbij op de kapitaalregulering. Duidelijk werd dat de banken te weinig klappen konden opvangen. Ook bleek dat financiële innovatie het fundament onder Bazel 2 verzwakt had. Zo hadden securitisaties de kredietrisico's in het handelsboek sterk laten toenemen en een belangrijke drijfveer voor die securitisaties vormde de lagere kapitaalseis in het handelsboek in vergelijking met het bankboek. De markt had m.a.w. een aantrekkelijke manier gevonden om met een lagere kapitaalseis deze kredieten te laten financieren (Smolders, 2010). Het Credit Value Adjustment risico werd eveneens onderschat. Bazel 2 was daardoor aan een update toe. In 2009 en 2010 brengt het Bazel Comité dan ook verschillende adviezen uit, die samen uiteindelijk condenseren in het derde Bazelakkoord.

Bazel 3 komt kort samengevat neer op nog veel meer kapitaal en een nog betere kwaliteit van dat kapitaal. De totale kapitaaleis stijgt door de toevoeging van een conservatiebuffer, een anti cyclische buffer en een extra eis voor systeembanken. De kwaliteit van kapitaal wordt hoger, onder meer doordat de minimum eis voor common equity in stappen verhoogd wordt van 2 naar 4,5%. De criteria voor de kwalificatie van common equity zijn aangescherpt en minder kapitaalinstrumenten zich kwalificeren voor de hoogste eisen van kapitaal (hybride kapitaal telt bijvoorbeeld alleen onder strenge voorwaarden nog als tier 1 kapitaal). Daarnaast zijn in Bazel 3 nog meerdere andere nieuwe of aangescherpte eisen opgenomen, bijvoorbeeld ten aanzien van de liquiditeitsratio (Net Stable Funding Ratio en Liquidity Coverage Ratio) en hebben vereenvoudigingen plaatsgevonden, bijvoorbeeld terug van 3 Tiers naar 2 Tiers kapitaal. Verder heeft het Bazel Comité besloten dat er maxima aan de leverage ratio (kapitaal/ongewogen assets) gesteld moeten worden. Het Bazel Comité heeft daarbij een observatieperiode afgesproken om beter te kunnen beoordelen hoe hoog leverage ratio's zijn in verschillende delen van de wereld en hoe de regelgeving zich wat dat betreft ontwikkelt in landen. Duidelijk is wel dat de eis voor de leverage ratio aangescherpt zal worden. Omwille van het doel hier om een schets op hoofdlijnen te geven, zullen we van overige aspecten van Bazel 3 abstraheren.

'Bazel 4' is in de maak

⁵ Zie bijvoorbeeld Blanchard (2009); Acharya et al. (2010); Bernanke (2009); Cecchetti (2010), Blinder (2013) en Kamalodin (2012).

De recente voorstellen voor verdere hervormingen van Bazel zouden onder de noemer van 'Bazel 4' gebracht kunnen worden, al is het nog verre van zeker dat dit zich daartoe zal beperken. In elk geval is duidelijk dat Bazel werkt aan nadere eisen voor de leverage ratio, voorstellen voor kapitaalvloeren binnen risicomodellen, herziening van de Standaardbenadering en aan maatregelen die moeten leiden tot meer openbaarmaking van informatie in pilaar 3. Waar Bazel 3 zich met name richtte op de teller van de kapitaalratio gaat Bazel 4 over de noemer: de risicogewogen activa (rwa). Preciezer gezegd: hoe die berekend mogen worden. Die belangrijkste reden dat dit op de internationale agenda staat volgt uit de uitkomst van analyses van het Bazel Comité en de EBA uit 2013 naar rwa's van banken. Dit is zowel voor een standaardportefeuille met bedrijfsleningen als voor een portefeuille met hypotheekbekeken. Daaruit bleken verschillen in het kapitaal dat grote banken aanhouden die niet – althans niet meteen - verklaarbaar waren. Deels kunnen die verschillen teruggevoerd worden op het aantal wanbetalers wat uiteenloopt tussen banken, verschillen in kwaliteit van risicomanagement, en - tussen landen - in andere wetgeving (denk aan faillissementswetgeving bijvoorbeeld, definitie van wanbetaling). Deels heeft het mogelijk ook andere oorzaken, bijvoorbeeld in de modellering van banken, of verschillen in toezicht. Het Bazel Comité en de EBA willen de verschillen beter doorgronden en waar de basis ervoor ontbreekt deze beperken. Verder is het doel van de exercitie om de extremen te verminderen door de modellen conservatiever te maken en de data aan strengere eisen te laten voldoen. Zo moet het vertrouwen in de modellen worden vergroot. Dit brengt ons bij de discussie: hoe kijken partijen hier tegenaan?

2. Discussie over het stelsel van kapitaalseisen en toezicht voor banken

De financiële crisis heeft geleid tot een breed gedeeld besef dat de regulering en het toezicht op banken hervormd moest worden. Regelgevers, toezichthouders, politici en ook banken zelf willen het systeem robuuster maken, transparanter, simpeler, uniformer, om zo de kans op herhaling van problemen te verminderen en het vertrouwen te vergroten. Dat uit zich in een aantal dingen, waarbij minder risicoacceptatie een rode draad is: zeker geen risico's meer voor belastingbetalers. Hogere buffers, bail in, resolutie, strenger risicomanagement, het is primair gericht op preventie, op het neerleggen van risico's bij degenen die dat behoren te dragen, op het bereiken van meer absorptievermogen van banken en op sneller kunnen acteren als het misgaat. Banken worden daarbij gestimuleerd hun structuren te vereenvoudigen en beter afwikkelaar te maken. De richting van de veranderingen in de kapitaalregulering zoals hierboven beschreven is vrij eenduidig. Minder overeenstemming is er over de maatvoering, de complexiteit van alle regels die uit de hand loopt en over de mogelijke gevolgen van strengere eisen voor de economie, op de korte termijn en lange

termijn. Kalibratie van nieuwe eisen en invoeringstermijnen zijn in dit licht gezien belangrijk. Hoe snel kunnen de financiële markten zich aanpassen en welke verschuivingseffecten zullen er eventueel optreden? Welke zijn bedoeld en onbedoeld? Aan de hand van een aantal vragen gaan we in deze paragraaf langs de in onze ogen belangrijkste discussiepunten.

Wat is een 'goed' kapitaal niveau voor banken?

Meer kapitaal biedt meer waarborg dat banken klappen kunnen opvangen. Anderzijds kost het geld. Tot welk niveau zijn de opbrengsten van meer kapitaal hoger dan de kosten? (private en publieke kosten samen). Wat is maatschappelijk gezien het optimale niveau of niveaus als er meer beste uitkomsten zijn? Is dat een niveau tot 100% full reserve banking? (zie voor een bespreking Boonstra, Vries, 2014). Of een bufferniveau dat afdoende hoog is om gebaseerd op het verleden de meeste probleemgevallen van ineenstortende banken op te kunnen vangen? Of nog een ander niveau, bijvoorbeeld zo veel kapitaal als een gewoon bedrijf aanhoudt? ⁶

In de Tweede Kamer bleek bij de bespreking van de adviezen van de Commissie De Wit in 2010 die onderzoek deed naar de kredietcrisis en daarna het rapport van de Commissie Wijffels (2013) en tot aan discussies toe die op het moment gevoerd worden, dat er een brede consensus in Nederland bestaat onder politici en toezichthouders dat het kapitaal van banken omhoog moet. Banken uiten daarbij wel eens kritiek op onderdelen van voorstellen maar zij zijn niet tegen het concept van hogere buffers, dat is een misvatting naar ons idee. Als risico's daadwerkelijk hoger zijn dan eerst gedacht en een hogere buffer stelt banken in staat veiliger te kunnen bankieren dan is die buffer verstandig. Prudent reserveren voor risico's is een van de basisuitgangspunten van bankieren. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat niemand weet wat het 'optimale kapitaalniveau' is. De nieuwe eisen zijn in elk geval een stuk strenger dan die van voor de financiële crisis in 2007 en als deze toen al van toepassing waren geweest, hadden de kapitaalbuffers (en de liquiditeitsbuffers) de schokken naar ons inzicht in elk geval in belangrijke mate kunnen opvangen.

Naast hoogte van buffers gaat het debat ook over de berekeningswijze, invoeringstermijn voor nieuwe eisen en bijvoorbeeld de impact op het gelijke speelveld met andere aanbieders. In de uitwerking die het uiteindelijk gekregen heeft, steunen banken Bazel 3, de Europese kapitaalrichtlijn en verordening , of - recenter – de leverage ratio van minimaal 3% (Nederland hanteert minimaal 4% en loopt daarmee wel uit de pas), het concept van extra eisen voor systeembanken en aan de totale

⁶ Nu we hier over een optimaal niveau spreken: houdt de focus op meer kapitaal wel genoeg rekening met de kans op *liquiditeitsproblemen*? De meeste problemen beginnen immers met liquiditeit. Wordt daarnaast genoeg naar kuddegedrag, besmetting- en vertrouwenseffecten gekeken in modellen? Elke bankbuffer is te laag als het vertrouwen weg is. Dan komt afwikkelen of een overname door een sterkere partij vrij snel in zicht.

absorptiecapaciteit van kapitaal (TLAC, MREL). Afdoende buffers verlengen de remweg bij problemen en de risicosensitieve buffers werken bovendien sturend.

Hogere buffers zijn niet het enige antwoord; risicobeperking – maar ook risico-*acceptatie*- is net zo belangrijk. Bankieren blijft in essentie risico nemen, onderpand vragen en erop vertrouwen dat het geleende geld terug komt. En voor spaarders: het vertrouwen aan spaarders geven dat het geld bij de bank veilig is. Als buffers bovendien te hoog worden gezet, dan neemt de effectiviteit niet toe (lager had ook gekund immers) en kosten ondertussen wèl geld. Er is geen ‘free lunch’: geld geef je één keer uit, dat geldt ook voor banken.

Wat is de impact van kapitaaleisen op kredietverlening en economische groei?

De korte termijn effecten en de lange termijn lopen uiteen. Op *korte termijn* kunnen hogere kapitaaleisen ten koste gaan van de ruimte voor het financieren van kredieten als een bank dicht bij de grens zit van een belangrijke ratio. Dan is denkbaar dat een bank in reactie de acceptatievoorwaarden strenger maakt van kredieten of tarieven omhoog doet (beter gezegd: rentemarges verhoogt; totale tarieven worden door veel andere zaken beïnvloed en het is lastig daar vooraf iets over te zeggen). Daarnaast zal een bank extra kapitaal aantrekken en de kosten proberen te verlagen. Hoe dan ook, een duurzame bedrijfsvoering vereist afdoende buffers die ruim boven de minimum niveaus liggen. Een bank die daar boven zit, ervaart geen beperkingen. Banken die er dicht tegenaan of er onder zitten, moeten actie ondernemen.

Op *lange termijn* is het verband tussen strengere eisen en accommodatie van groei niet eenduidig, naar ons idee. Zo kan met recht gesteld worden dat banken die hun rol als financier goed willen kunnen spelen simpelweg afdoende kapitaal moeten hebben. Zo bezien zal dat niet snel teveel zijn: liever wat meer dan te weinig. Maar ook op lange termijn geldt nog steeds dat hogere kapitaal een prijs heeft. Het eigen vermogen kent daarbij een hoge vergoeding want is risicovol. Deels wordt vreemd vermogen dan wat goedkoper (want meer buffer van kapitaal wat de eerste klap opvangt), maar vreemd vermogensverschaffers krijgen nu ook te maken met bail in. Daar zal per saldo niet snel een voordeel ontstaan ten opzichte van de huidige situatie.

Banken nemen in de praktijk verschillende maatregelen tegelijkertijd en er gebeurt nog meer ook: de business modellen gaan op de schop. Wat in die context de hogere kapitaaleisen betekenen kan dus sterk uiteen lopen tussen banken en qua scenario's . Gevolg van die verschillen is wel dat analyses voor ieder wat wils opleveren en dan telt de consensus opinie het zwaarste. Het lijkt het er op dat zorgen over groei bij de meeste regelgevers en in de politiek in elk geval niet opwegen tegen de

grote maatschappelijke behoefte aan meer zekerheid en stabiliteit. De nuance lijkt daarbij wel wat verloren te gaan. Banken zijn immers bezig met herziening van business modellen, innoveren, zoeken meer een regierol in financieren (samenwerken met derden, kredieten niet per se op de eigen balans plaatsen) en zij voeren de nieuwe kapitaal- en toezichteisen in. Dat is toch nauwelijks een passieve houding te noemen. Verder is het belangrijk om op te merken dat naast het kapitaal aanbod meerdere andere factoren de kredietverlening beïnvloeden. Op een aantal hebben banken invloed, op andere niet.⁷ Te weinig vermogen is in het MKB evenzeer een, en misschien wel dieper gelegen, probleem als te weinig bankfinanciering.⁸

De nieuwe kapitaaleisen zullen behalve voor beschikbaarheid van krediet en prijs - wat dus in orde van grootte verschilt op korte en lange termijn - voor meer *prijsdifferentiatie* zorgen. Opslagen bij MKB krediet (en anders bezien: verschillende prijzen voor risico van een individuele klant) zijn al gemeengoed, bij hypotheek is dat nog in mindere mate al zo. Al gaat dat hard op het moment. Inmiddels bestaan er al renteversillen tussen bepaalde LTV klassen.⁹ Mogelijk zullen er komende tijd nog meer uitgesplitste tarieven komen.

Impact op niet-bancaire intermedieatie?

Strengere regulering van activiteiten van banken kan leiden tot meer non bank intermedieatie, met andere of met min of meer gelijke risico's. Enerzijds zijn er voordelen van non bank intermedieatie: meer concurrentie, aanvulling op bestaande kanalen en het is faciliterend voor kredietverlening - zoals de securitisaties. Anderzijds is het lastig de vinger te krijgen achter bepaalde risico's en moet er wel een gelijk speelveld zijn. Het is zeker niet zo dat non-banken niet onder toezicht vallen maar het is wel meer gefragmenteerd dan het toezicht op banken. Dat levert een kwetsbaarheid op: net zo goed als dat er is bij fiscale arbitrage, is er ook sprake van toezichtarbitrage en van verschuivingen naar regimes met lagere kapitaaleisen.¹⁰ Non-banken vallen onder andere prudentiele eisen dan banken en die eisen knellen op bepaalde onderdelen minder hard, op andere onderdelen kan dat echter weer anders liggen. Verder moet rekening gehouden worden met de andere looptijd en aard van verplichtingen van uiteenlopende spelers in het financiële systeem, wat tot een ander prudentieel

⁷ Zo wegen bij de ontwikkeling van kredietverlening de economische omstandigheden en de vooruitzichten mee en de investeringsbereidheid van bedrijven.

⁸ De crisis heeft bij het MKB tot interen op reserves geleid en dat bemoeilijkt financierbaarheid door banken. Zie bijvoorbeeld SER (2014) en CPB (2014) voor analyse van die vermogenspositie. Verder is de financierbaarheid van het MKB in Nederland erg afhankelijk van bankfinanciering. Dat 'Bazel 4' daar ook impact op zal hebben, is nog niet breed doorgedrongen.

⁹ September 2015: tussen lage LTV/NHG en hoogste klasse zit tussen de 60 basispunten (Obvion) en bijna 140 basispunten (SNS, ING). Bij Rabo is het 90. Bron: berekening door Kennis en Economisch Onderzoek.

¹⁰ Zie voor een uiteenzetting van schaduwbankieren in Nederland Broos et al (2012).

toezicht leidt. Er is ook een onderscheid te maken tussen het beleggen in gesecuritiseerde kredieten en de uitgifte van nieuwe kredieten. Bij het laatste zijn partijen concurrenten van elkaar. Bij het eerste hebben beide partijen iets te winnen aan de deal. Hoe dan ook, hypotheek - een deel van deze problematiek - zijn zeer sterke assets op een bankbalans met een voorspelbare inkomstenstroom. Banken willen deze graag op de balans houden. Prijs en voorwaarden zullen bepalend zijn hoe aantrekkelijk het is om deze dan toch van de balans af te halen. In feite is een wat breder onderzoek nodig naar de bedoelde en onbedoelde gevolgen van verschillen in regulering, de substitutie-effecten en waar de risico's in het systeem blijven. Hier zijn de G20, de FSB en bijvoorbeeld ook de Europese Commissie mee bezig.

Betekenen hogere kapitaaleisen minder winst van banken?

De hogere kapitaaleisen zullen zoals aangegeven ergens van betaald moeten worden. In hoeverre dat tot uitdrukking komt in een lagere winst van banken, in hogere productiviteit of lagere lonen van medewerkers in de financiële sector, of in hogere tarieven hangt van verschillende omstandigheden af. Concurrentie tussen banken, met nieuwe aanbieders en in de arbeidsmarkt, mogelijkheden voor banken om kosten te besparen, beschikbaarheid van alternatieven voor klanten die financiering zoeken of spaargeld willen stallen, mogelijkheden (en de voorwaarden waartegen) om kredietportefeuilles deels van de balans af te halen, het speelt allemaal mee. Er speelt bovendien nog iets anders, aan de kant van de kapitaalmarkten. Het rendement op bankpapier kan op lange termijn niet veel afwijken van andere beleggingscategorieën. Zo illustreert Greenspan in een interview met de Financial Times (17 augustus, 2015) aan de hand van historische data dat het percentage netto-inkomsten gedeeld door de balans over de jaren heen trendmatig gelijk is aan het rendement dat op andere beleggingen gehaald wordt.¹¹ De oud-voorzitter van de FED wijst er verder op dat banken die meer kapitaal aan moeten houden de hogere kapitaalkosten zullen gaan proberen terug te winnen door de rente en de niet-rente-inkomsten te verhogen. Dat kan uiteraard slechts in zo verre als de concurrentieverhoudingen dat toestaan, en zo ver het noodzakelijk is omdat kapitaalkosten later ook weer kunnen gaan dalen. Een spin off van meer kapitaal aanhouden is dat er minder noodzaak is voor nog meer toezicht. Banken met hoge buffers kunnen kosten van misstappen beter zelf dragen. Dat is een belangrijk gegeven, want de marktverstoring van complexe regelgeving zoals bijvoorbeeld Dodd-Frank is veel groter dan die van hogere kapitaaleisen. Wij zijn het met de kern van de zaak zeer eens: liever meer (common equity) kapitaal, een effectief en streng toezicht dat zich op hoofdzaken richt en meer marktwerking met meer transparantie, dan over-gedetailleerde regelgeving.

¹¹ Zou het rendement op bank aandelen hoger zijn dan op andere beleggingen dan neemt de vraag daarnaar toe, stijgt de koers en daalt het effectief rendement. Als het rendement lager is gebeurt het omgekeerde.



Wie bepaalt wat een goed risicomodel van een bank is en of het gereserveerde kapitaal voldoende is?

Bepaalt een bank of bepaalt de toezichthouder het risico model van een bank? Deze principiële vraag ligt op tafel, met de ingrijpende voorstellen die toezichthouders overwegen om de interne risico modellen van banken aan banden te leggen (zie discussies binnen EBA, ECB, Bazel Comité, en straks ongetwijfeld ook de Europese Commissie en het EP, of de Tweede Kamer). De ruimte voor banken om eigen aannames te doen en risico's in te schatten wordt mogelijk verkleind. Waar is het vertrouwen door geschonden dat een bank niet zelf de expertise en het belang heeft om risico's goed in te schatten? De opbrengsten en verliezen komen immers bij de bank zelf terecht. Hoe is dat vertrouwen te herstellen en zijn er geen betere alternatieven beschikbaar dan alle interne modellen op de korrel te nemen? Hoe wordt voorkomen dat banken straks dicht tegen aan het gemiddelde model aan gaan zitten wat de toezichthouder kennelijk goed vindt en vervolgens in het portefeuillebeleid meer risico nemen, met een hoger rendement, binnen de gestelde norm? Of het risico dat de toezichthouder het mis heeft met een visie op risico en banken daardoor ook mis zitten, met weliswaar keurig goedgekeurde modellen?

Een ander centraal punt is wie moet bewijzen dat een risicomodel goed is, c.q. een risico goed is ingeschat en de processen kloppen. Banken voeren steeds meer indringende discussies met de toezichthouders over hoe hun modellen werken en dat de onderliggende data en uitkomsten kloppen. In het verleden lag de bewijslast omgekeerd, bij de toezichthouder, en dat had ook bepaalde nadelen. In een recent paper concluderen IMF onderzoekers Fullenkamp en Rochon (2015) dat toezichthouders lastig kunnen bewijzen dat het kapitaal van een bank te laag is gezien de complexiteit en dat banken controle hebben over de data. Dit vraagt volgens hen om verandering. Zij zijn dan ook voorstander van omdraaiing van de bewijslast. Verder helpt het om de capaciteit en kennis vanuit toezichthouders te vergroten, om de bankmodellen beter te kunnen begrijpen en om goede en snelle beslissingen te nemen (versterking pijler 2).

Kennis van toezichthouders versterken en meer inzicht in data lijkt ons zonder meer logisch en verstandig. Over het tweede punt: een gevolg van de omdraaiing van 'bewijslast' kan wel zijn dat diversiteit in risicomodellen afneemt en daar moeten we wel mee oppassen. Als banken voor zeker gaan en modellen zo afstellen dat deze waarschijnlijk wel goedgekeurd worden, scheidt dat een ongewenste situatie. Niet de verwachting dat iets goedgekeurd wordt moet leidend zijn maar de eigen inschatting en onderbouwing van risico (en rendement). Daarnaast zal een toezichthouder gaan benchmarken en banken confronteren met verschillen. Dat doet diversiteit waarschijnlijk afnemen, bewust of onbewust. Kennis van individuele banken kan bovendien bij anderen terecht komen, afgeleid of direct. Belangrijk is dat in het belang van vertrouwensherstel en stabiliteit

de extremen uit modellen gehaald worden, het is zeker niet de bedoeling dat alles op elkaar gaat lijken.

Wanneer moet een toezichthouder optreden? Wat maakt deze daarbij openbaar?

De richting waarin het toezicht zich beweegt is meer indringend toezicht en meer transparantie. Toezichthouders hebben extra bevoegdheden gekregen, betere informatie door meer kwantitatieve reporting van banken en zij hebben complete herstel- en resolutieplannen op de plank liggen. Daarnaast zijn er resolutie autoriteiten opgetuigd die het bestuur van een bank eventueel kunnen overnemen. Veel van de maatregelen die toezichthouders nemen, vinden achter de schermen plaats om ongerustheid van financiële markten te voorkomen en om toezicht zo het meest effectief te kunnen laten zijn. Tegelijkertijd vraagt geloofwaardig toezicht juist om zichtbare maatregelen en een hard optredende toezichthouder. Dit is een dilemma. Een optie is wellicht om (een versie van) de 'Prompt Corrective Action standard' waar Amerikaanse banken mee werken meer gemeengoed te maken in het toezicht (zie Fullenkamp en Rochon, 2015). Deze procedure schrijft voor wanneer een toezichthouder moet handelen en hoe. Ook in Nederland is hiernaar gekeken bij de invoering van de Interventiewet. In Europa zitten elementen in de BRRD, die daar weer andere zaken aan toevoegt. Het lijkt ons een goede zaak als de toezichthouder de minima van de individuele kapitaalniveaus van banken publiceert. We plaatsen daarbij wel een kanttekening dat de resolutieautoriteit en de toezichthouders niet alleen naar microstabiliteit kijken maar ook naar macro stabiliteit, en dus moeten denken aan bredere belangen. Niet ingrijpen als het wel moet is altijd verkeerd, maar de timing en de wijze waarop of de mate van openbaarheid moet toch maatwerk zijn.

Wat kan naast de regulering verwacht worden van marktdiscipline?

Marktdiscipline kan – en moet- een belangrijkere bijdrage leveren aan de twee andere pijlers van kapitaalregulering, het toezicht en de regelgeving (zie paragraaf 1). Investeerders stemmen met hun voeten en stellen voorwaarden aan het beschikbaar stellen van kapitaal. Investeerders dwingen af dat banken hun business model en kapitaalstrategie zodanig vormgeven dat aandeelhouders en de andere stakeholders en klanten daar vertrouwen in hebben. Regelgeving en toezicht moeten het kader bieden. Daarnaast heeft de markt een toezichthouder nodig om er op toe te zien dat de wettelijke normen nageleefd worden. De markt moet zelf keuzes maken welke business modellen wel en welke geen middelen beschikbaar krijgen en tegen welke voorwaarden.

Het effect van marktdiscipline kan vergroot worden met meer transparantie en meer uniforme, simpele regels, stellen Haldane (2012) en Fullenkamp en Rochon (2015). Terwijl verwacht zou mogen worden dat professionele investeerders ondanks de lastige vergelijkbaarheid van gegevens tussen

banken nu ook wel de relevante data uit rapportages weten te halen om een beeld te vormen van rendement en risico. Toch is hier wel wat meer aan de hand. Zo blijkt uit een onderzoek van Barclays Capital in 2012 dat meer dan de helft van de investeerders aangeeft de risicogewogen activa van banken niet goed te kunnen doorgronden en er weinig vertrouwen in te hebben dat zij goed zijn berekend. Partijen als BlackRock en Pimco geven dan ook aan meer transparantie te willen. BlackRock doet daarvoor in een rapport van 2015 een hele lijst aan aanbevelingen, die zich lijken samen te vatten in vier woorden: we willen alles weten. Die wens vanuit de markt en van toezichthouders zal gaan betekenen dat banken inderdaad meer en meer gaan publiceren. Neemt niet weg dat de holistische benadering ons eigenlijk wel verstandig lijkt: wat willen we echt terug kunnen vinden in al die data en hoe borgen we vervolgens vergelijkbaarheid daarvan, tijdigheid en betrouwbaarheid? Meer is niet per se beter.

Complexiteit reductie is de holy grail: maar hoe?

Kapitaaleisen zijn complex geworden en de vraag is relevant of die complexe kapitaalmodellen wel meer waarborg geven dan simpele meer rechttoe rechtaan kapitaaleisen. Haldane (2012) beargumenteert met verschillende voorbeelden dat dit in meerdere situaties niet het geval is. Een van de verklaringen is dat complexe modellen veel waarnemingen nodig hebben om een betere inschatting van risico te maken dan een simpel model. Als dat niet het geval is ligt het risico van 'overfitting' van een model op de loer: afwijkingen onverhoopt als goede waarnemingen typeren en daardoor een relatie leggen die niet kloppend is. Het aantal benodigde waarnemingen om met een complex model een betere inschatting van risico te krijgen is dermate groot dat in de praktijk te vaak niet aan dat criterium voldaan wordt. Omgekeerd moet echter opgepast worden voor oversimplificatie, voegen wij daar aan toe.

Kan regelgeving simpeler, minder gedetailleerd? Invoering van Bazel 3 heeft heel veel werk verschaft aan regelgevers, banken en consultants. Een van de schattingen die de ronde doet is het ontstellende aantal van 70.000 FTE's extra werkgelegenheid die de invoering van Bazel 3 met zich meebrengt (ibid). De kapitaaleisen zijn daarbij bovendien nog maar één van de vele kopzorgen voor bankiers en regelgevers. Dodd-Frank wetgeving is bijvoorbeeld ook goed voor vele tienduizenden FTE's. Dat roept de vraag op hoe de kapitaalregelgeving minder complex kan worden gemaakt. Haldane doet daartoe vijf voorstellen waarbij wij hier zullen ingaan op drie daarvan: belasting van complexiteit, op gelijke voet plaatsen van leverage ratio en kapitaalratio en de invoering van de nieuwe Bazelse kapitaalvloeren.

Complexiteit belasten is daarbij wat ons betreft een prima idee, mits het goed vormgegeven wordt en daadwerkelijk simpel gehouden wordt. Te hoge complexiteit kan het zicht op de echt belangrijke ontwikkelingen verminderen. Terug naar Bazel 1 blijkt echter ook geen optie. Er is dus een combinatie van eisen nodig. De extra eis voor systeembanken is vrij rechttoe rechtaan bepaald en dus een goed voorbeeld, hoewel we wel vinden dat de omvang van de buffer meer – in elk geval Europees - geharmoniseerd moet worden. Het standpunt van Haldane dat leverage ratio risico en de gewogen kapitaal ratio's naast elkaar moeten staan, kijken we als volgt naar. Een extreme leverage van een bank kan duiden op verhoogd risico. Wanneer de leverage ratio meer in de buurt ligt van een gemiddelde waarde dan is de ratio echter een minder eenduidig instrument. Banken met relatief veilige assets, die bijvoorbeeld veel overheden of infrastructuur financieren, zoals Waterschapsbanken lokale overheden financieren, kunnen een hogere leverage hebben. Lopen deze banken dan daadwerkelijk meer risico? Waarschijnlijk niet. Dat betekent zeker niet dat ze niet in de problemen kunnen komen, maar daar speelt dan wel wat anders. De Duitse Landesbanken belandden bijvoorbeeld in een benarde positie omdat zij branchevreemde activiteiten gingen ondernemen en in een korte tijd veel Amerikaanse gesecuritiseerde kredieten kochten. De leverage ratio zal die risico's geen van alle op een goede manier kunnen vatten. Wij vinden daarom dat risico-sensitieve modellen leidend moeten zijn en dat deze gecombineerd kunnen worden met ongewogen eisen als back stop, zoals de leverage ratio.

Internationaal gelijk toezicht, maar ook maatwerk leveren

Internationaal gelijk prudentieel toezicht is belangrijk voor de effectiviteit van dat toezicht in een mondiaal financieel systeem. Tegelijkertijd is toezicht op individuele instellingen maatwerk. Verschillen tussen businessmodellen van banken, marktstructuren in landen en tussen nationale wetgeving zijn daarbij nog steeds relevant. Harmonisatie van het banktoezicht en de bankenregelgeving kan deels via internationale afspraken bereikt worden, deels via harmonisatie van toezichtpraktijken en deels zal de markt dit afdwingen. Bazel richtlijnen spelen daarin een belangrijke rol vanwege hun brede draagvlak en werking. Aan beleidsmakers de keuze wat in pijler 1, 2 of 3 geregeld moet worden. De nieuwe voorstellen van de Bazelse kapitaalvloeren - onderdeel van 'Basel 4' - passen wat ons betreft het beste in pijler 2, in het instrumentarium van de toezichthouder dus, zodat deze hiermee een nader beeld kunnen vormen van het kapitaal niveau van de instelling ten opzicht van de floor. Pijler 1 is wat dat betreft meer rigide dan pijler 2. Voorkomen moet in elk geval worden dat kapitaalvloeren de risicomodellen buiten spel zetten als zij te hoog gesteld worden, of irrelevant zijn als deze te laag geprikt worden. De floor kan in pijler 2 de stress test aanvullen, de Supervisory Review and Evaluation Process (SREP) - die standaard procedures en methodologieën voor toezichthouders voorschrijft en vanaf 1 januari 2016 geldt - , en de andere instrumenten die de

toezichthouder al heeft. Samen kunnen deze de toezichthouder ertoe brengen een hogere eis op te leggen dan uit pijler 1 volgt. Voor zich spreekt dat gemonitord moet worden hoe toezichthouders hier wereldwijd mee omgaan en dat uitkomsten gebenchmarkt worden. Dan zal er een gelijke praktijk kunnen gaan ontstaan, die nog wel rekening houdt met enkele landenkarakteristieken en structuurverschillen in markten.

Conclusies en aanbevelingen

Doordat er in afgelopen jaren veel regels bij zijn gekomen, lijkt het ons goed als er komende tijd meer analyses gedaan worden die het totaal van kapitaalregulering beschouwen. Niet alles is goed op elkaar afgestemd en ook niet alle regels bereiken precies wat ermee bedoeld was. We vinden het belangrijk dat gekeken wordt naar maatvoering van eisen, onderlinge interacties van regels en eventuele arbitrage effecten. Daarnaast moeten de effecten op kredietverlening en economische groei goed ingeschat worden, en natuurlijk is het belangrijk dat instellingen voldoende tijd krijgen om te anticiperen op nieuwe eisen. Daarna kunnen we met een op onderdelen aangepaste en versterkte set van 'Regels 2.0' verder. Wij denken dat we daarbij terug moeten naar iets minder complexiteit in de kapitaalregulering. Deze dreigt anders het doel voorbij te schieten om stabiliteit te kunnen waarborgen. Een combinatie van simpele eisen en meer risicosensitieve eisen zal waarschijnlijk het beste werken om risico's in het systeem goed te vangen en te kunnen beperken.

De voorgestelde Bazel kapitaalvloeren en de aanpassing van het Standaardmodel lijken in elk geval wel erg fors uit te pakken bij hypotheekportefeuilles, MKB kredieten en 'specialised lending'. Dit kan economisch en maatschappelijk gezien tot ongewenste gevolgen leiden. We pleiten daarom voor een goede kalibratie van die voorstellen. We vinden verder dat de kapitaalvloeren het beste in pijler 2 gezet kunnen worden, als extra waarborg voor een toezichthouder en vergelijkbaar met de belangrijke rol van stress test informatie. In pijler 2 is het instrument in te zetten op een manier die in die situatie past. Voor risicobeheersing is het in elk geval essentieel dat banken op het daadwerkelijke risico sturen.

Daarnaast bepleitten we in dit artikel om te onderzoeken of de transparantie over kapitaalsposities van banken vergroot kan worden (versterking pijler 2 en 3). Bijvoorbeeld door toezichthouders te vragen toe te lichten hoe de systematiek en methodiek werkt van hoe beslissingen op individueel bank niveau tot stand komen. Daarbij zou ECB kunnen overwegen individuele kapitaalminima en bevindingen te publiceren.

Mits goed ingericht en rekening houdend met de hierboven genoemde punten, zijn wij er van overtuigd dat er een sterke combinatie te maken valt van regels, toezicht en marktwerking. Een combinatie met een effectieve controle en transparantie, waar goede prestaties van banken beloond worden en waar maatregelen worden getroffen als het onder de maat is. Dat is een prikkelend vooruitzicht, voor iedereen.

Literatuurlijst

Acharya, V. V., T. Philippon, M. Richardson, en N. Roubini, 2010, The Financial Crisis of 2007-2009. Causes and Remedies, in Acharya, V.V. en M. Richardson (red.), *Restoring Financial Stability. How to Repair a Failed System*, Chichester: John Wiley and Sons Ltd, 1-56.

Bakiciol; Cojocaru-Durand en Lu, 2009, Basel II, *presentation on the website*, Princeton.

Basel Committee on Banking Supervision, 2012, Core Principles for Effective Supervision, Basel: BIS.

Basel Committee on Banking Supervision, 2013, Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book, July 2013.

Bernanke, B. S. (2009), *The crisis and the Policy Response (Stamp lecture, London School of Economics)*, beschikbaar op: www.federalreserve.gov

BlackRock, 2013, Enhanced Risk Disclosure by Banks, An Investor perspective, *Viewpoint series*.

Blanchard, O. , 2009, The Crisis. Basic Mechanisms, and Appropriate Policies, *IMF Working Paper 09/80*, Washington, DC: Internationaal Monetair Fonds.

Blinder, A.S. , 2013, After the Music Stopped. The Financial Crisis, the Response, and the Work Ahead, New York: The Penguin Press.

Boonstra, W.W. en Y.B. de Vries, 2014, Gaan betere regulering en beter toezicht bijdragen aan een stabiel bankwezen?, in: *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014*, pp 133-152, Willem Dreesstichting.

Broos, M., K. Carlier, J. Kakes en E. Klaijzen, 2012, Het schaduwbankwezen: een verkenning voor Nederland, *DNB Occasional Studies 10(5)*, Amsterdam: De Nederlandse Bank.

Byres, W., 2012, Regulatory reforms – incentives matter (can we make bankers more like pilots?), *Speech held at the Bank of Portugal conference on Global Risk Management: Governance and Control*, Lisbon, 24 October 2012.

Cecchetti, G., 2010, Strengthening the financial system. Comparing costs and benefits, *Remarks prepared for the Korea-FSB Financial Reform Conference*.

Cognizant, 2014, Dissecting Basel 3 by Geography, While Basel 3 Regulations apply worldwide, the challenges of implementation varies across economies.

Deloitte, 2015, Basel: The Next generation, What is the future for Internal Regulatory Capital Models?

EBA, 2013, Interim results update of the EBA review of the consistency of risk-weighted assets - Low default portfolio analysis, 5 August 2013.

Euromoney, March 2015, Bank Regulation: Basel IV Sparks Bankers Fury. Basel wants end to use of credit ratings; further regulatory changes deplored.

Financial Times, 20 April 2015, Pimco: the Unexpected Ripple Effect of New bank Requirements.

Financial Times, 17 augustus 2015, More capital is a less painful way to fix the banks.

Fullenkamp, C en C. Rochon, 2014, Reconsidering Bank Capital Regulation: A new Combination of Rules, Regulators, and Market Discipline, IMF Working paper WP14/169.

Haldane, A. en V. Madouros, 2012, The Dog and the Frisbee, Bank of England, *speech given at the Federal Reserve Bank of Kansas City's 36th economic policy symposium*, The Changing Policy Landscape, Jackson Hole, Wyoming, 31 August 2012.

Hest, T. van en Y.B. de Vries , 2015, Hogere buffereisen en floors in risicomodellen voor banken, discussiepaper voor *Harvard-CEPS conferentie An Agenda for Europe and the United States*, 15-18 april in Altvile, Duitsland.

Kamalodin, S. , 2012, Financial Crisis Investigation. What were the causes of the global financial crisis in 2008/09?, *Rabobank Working Paper Series*, 2012/01, Utrecht: Rabobank Nederland

Knot, K, 2013, Simplicity in the financial sector, *Speech held at the 20ste RiskMinds Global Risk Regulation Summit*, Okura, Amsterdam.

Samuels, S., M. Harrison en N. Rajkoti (2012), *Bye Bye Basel? Making Basel more relevant*, Barclays Equity Research, Londen.

SER, 2014, *Verbreiding en versterking van het MKB*, rapport uitgebracht aan het Minister van Economisch zaken en de Minister van Financiën.

Smolders, N.M.P. ,2010, *Impact van de nieuwe kapitaalvoorstellen uit Bazel*, *Themabericht 2010/6*, Kennis en Economisch Onderzoek, Rabobank.

Smolders, N.M.P. ,2011, *Basel III: stevig maar realistisch*, *Themabericht 2011/1*, Kennis en Economisch Onderzoek, Rabobank.

Veldhuizen, S. van, R. Mocking en N. van Beers, 2014, *De financiële positie van het midden- en kleinbedrijf in Nederland*, CPB notitie.