



(R)evolutie in het toezicht op banken

Auteur(s):

Bikker, J.A.
Huijser, A.P.

De auteurs zijn werkzaam bij de Nederlandsche Bank

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4295, pagina 152, 16 februari 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

financiële, markten

In het nieuwe Bazelse Kapitaalakkoord krijgen banken de mogelijkheid om zelf de risicogevoeligheid van hun kredieten vast te stellen. Het toezicht wordt meer marktconform.

In 1988 is in het Bazelse Kapitaalakkoord een wereldwijde standaard vastgesteld voor minimale solvabiliteitseisen - een kapitaalbuffer van eigen vermogen - voor kredietrisico van banken. Krediet- of tegenpartijrisico is naast fraude en mismanagement het belangrijkste risico voor het voortbestaan van banken. De standaard vormde een doorbraak in de internationale harmonisatie van toezichtsregels met betrekking tot internationaal opererende banken en wordt inmiddels in vrijwel alle ontwikkelde landen toegepast. Het akkoord heeft de solvabiliteit en derhalve de financiële gezondheid van het bankwezen belangrijk verbeterd. Tevens hebben de uniforme regels sterk bijgedragen aan het terugdringen van internationale verstoring van concurrentie door verschillende kapitaaleisen.

In de afgelopen jaren is het Kapitaalakkoord van 1988 niettemin sterk bekritiseerd, met name vanwege de rigide bepaling van het kredietrisico. In januari dit jaar heeft het Bazels Comité - de bancaire toezichthouders in de G10-landen ¹ - een nieuw, vuistdik document gepubliceerd dat de beoogde opvolger vormt van het Kapitaalakkoord.

In het document wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij concepten en methoden van modern kredietrisicomanagement, zoals deze bij een groep 'best practice' banken worden aangetroffen. Zo sluit de nieuwe regelgeving naadloos aan bij de praktijk in het bankwezen, waardoor de implementatie- en uitvoeringskosten ervan laag zijn. Deze efficiëntie-strategie wordt versterkt door de gekozen *evolutionaire* benadering, die inhoudt dat voor banken keuze wordt geïntroduceerd voor minder of meer geavanceerde methoden voor bepaling van de kapitaaleis en intern risicomanagement. Hiermee wordt recht gedaan aan de verschillen tussen banken, terwijl tevens een prikkel wordt gegeven tot verbetering van het risicomanagement, voortvloeiend uit lagere solvabiliteitseisen voor beter geleide banken. Een cruciale vraag is of de voorgestelde regelgeving inderdaad voldoet aan de hoge verwachtingen van het bankwezen en alle problemen van het oude akkoord opheft ². Hieronder worden enkele belangrijke aspecten besproken, waarbij de behandeling van het kredietrisico, het meest innovatieve deel van de nieuwe regels, centraal staat.

Kritiek

In recente jaren is in toenemende mate kritiek geuit op het oude Kapitaalakkoord. Daarin worden kredieten in klassen ondergebracht en overeenkomstig de geraamde risicograad van deze klassen met honderd, vijftig, twintig of nul procent gewogen. Over de aldus voor risico gewogen activa geldt een kapitaaleis van acht procent. Aangenomen is dat dit kapitaal tevens voldoende is om het rente- en operationele risico te dekken. Hoofdbezwaren zijn dat de indeling in risicoklassen te grofmazig is en dat de daarbij behorende risicogewichten niet voldoende nauwkeurig het werkelijke risico weerspiegelen of zelfs arbitrair zijn. Onder invloed van toenemende concurrentie - ook van niet aan de kapitaaleisen onderworpen instellingen zoals pensioenfondsen - zijn banken steeds gevoeliger geworden voor de solvabiliteitseisen. Eigen vermogen is immers een dure vorm van financiering.

Verschuiving naar riskante kredieten

In het oude akkoord werden kredieten aan bedrijven over één kam geschoren, ongeacht de kredietwaardigheid van deze bedrijven. Omdat de risicopremie in de rente op leningen aan gerenommeerde bedrijven in het licht van de solvabiliteitseisen te gering is, stoten banken deze leningen af, of halen ze van de balans door ze onder te brengen in aparte ondernemingen, een proces dat aangeduid wordt met securitisatie. Kredieten aan minder gerenommeerde bedrijven leveren veel hogere risicopremies op en kunnen dus gewoon op de balans blijven staan. Deze verschuiving naar een riskantere kredietportefeuille is ongewenst, zodat de oude regelgeving banken de verkeerde kant op stuurt. Een andere tekortkoming van het oude Akkoord is dat het te weinig flexibel is om financiële innovaties in te passen. Dit leidt ertoe dat het gebruik van nieuwe, potentieel risicoverlagende producten zoals kredietderivaten en onderpand, ongewild wordt afgeremd.

Nieuw kapitaalakkoord

Vanwege de snelle veranderingen in en de complexiteit van financiële producten heeft het Bazelse Comité gezocht naar meer flexibele instrumenten voor toezicht. In het akkoord worden daarom voor de bepaling van de solvabiliteitseisen op het kredietrisico nieuwe berekeningsmethoden voorgesteld, die verschillen in de mate waarin de banken het risico zelf inschatten. In oplopende mate van

complexiteit zijn dat: de nieuwe standaardbenadering met vaste risicogewichten - sterk gelijkend op het oude akkoord maar aanzienlijk verbeterd - ; de elementaire interne ratingmethode, en de geavanceerde vorm daarvan. Vooral de mogelijkheid de indeling van leningen in risicograden te baseren op een *eigen* interne ratingmethode is revolutionair: starre voorschriften worden vervangen door een marktconform instrument. Banken die dergelijke methoden niet kunnen of willen ontwikkelen, mogen in de nieuwe standaardbenadering externe kredietbeoordeling, zoals ratings van Moody's en S&P, gebruiken. Kredietnemers met hoge ratings krijgen lagere kapitaal-eisen dan de huidige risicogewichten, terwijl voor kredietnemers met lage ratings hogere gaan gelden. De nieuwe voorstellen voorzien ook in systematische en meer uitgebreide erkenning van financiële technieken en instrumenten die het kredietrisico reduceren, zoals onderpand, garanties en kredietderivaten.

Toezicht en marktdiscipline

In het conceptakkoord worden naast deze verfijnde minimum kapitaalvereisten ook de 'supervisory review' en versterking van marktdiscipline voorgesteld. Supervisory review houdt in dat elke bank over een door de toezichthouder te beoordelen systematiek moet beschikken, waarmee periodiek wordt nagegaan of het aangehouden kapitaal wel voldoende is, gezien haar specifieke risicoprofiel. Dit kader verplicht banken om inspanningen te leveren ten aanzien van hun risicobeheer, waarbij nieuwe ontwikkelingen en bijzondere omstandigheden moeten worden betrokken. De toezichthouder heeft op deze wijze de mogelijkheid additionele kapitaal-eisen op te leggen aan risicovolle instellingen. Daarmee fungeert supervisory review als een instrument van fine-tuning, dat bovendien tegenwicht kan bieden aan een eventuele daling van de solvabiliteit van banken en de toekomstige veranderingen in marktomstandigheden.

Een - vanuit de overheid gezien - goedkope vorm van toezicht is marktdiscipline. Het marktmechanisme stimuleert banken tot een voorzichtigere bedrijfsvoering met voldoende buffers tegen toekomstige verliezen, doordat marktpartijen, die zorgen voor de financiering van de banken (zoals depositohouders en andere banken) een hogere rente vragen naarmate het risico groter is. Omdat marktpartijen tijdig en voldoende moeten worden geïnformeerd, worden banken aangespoord regelmatig informatie te publiceren over omvang en samenstelling van eigen vermogen en lopende risico's, zodat banken transparanter worden. Dit is zelfs *verplicht* ten aanzien van de interne ratingmethode.

Interne methoden

Banken hebben sinds 1998 de mogelijkheid de solvabiliteitseis voor hun *marktrisico's* te baseren op een door hen zelf op te stellen risicomodel en zijn hierdoor de dynamische risico's op de handelsportefeuille op geavanceerde en effectieve wijze gaan meten en beheren. De nieuwe voorstellen om de kapitaal-eisen voor de veel omvangrijkere risico's van het kredietverlening te bepalen, borduren voort op het succes van deze marktconforme wijze van toezichthouden. Ook de markt heeft hierop gereageerd door geavanceerde kredietrisicomodellen te ontwikkelen voor de totale bankportefeuille. Deze modellen zijn echter voor het bepalen van de solvabiliteitseis nog niet geschikt, omdat het ontbreekt aan voldoende betrouwbare data om de modelverbanden te schatten en te toetsen³. Wel is de huidige regelgeving zo opgezet dat opname van deze modellen zonder veel inspanning kan plaatsvinden, zodra deze ver genoeg zijn ontwikkeld. Ook in deze zin is sprake van een evolutionaire benadering.

De eerste bouwsteen van kredietrisicomodellen bestaat uit een intern ratingsysteem voor de beoordeling en indeling door de bank van kredieten naar risico, afgemeten aan de kans op wanbetaling of faillissement. Zo'n intern ratingsysteem is in het nieuwe akkoord geïntroduceerd als mogelijkheid voor meer geavanceerde banken. Daarvoor is aan elke ratingklasse een risicogewicht toegekend dat, vermenigvuldigd met de omvang van de lening, de kapitaal-eis oplevert. Dit risicogewicht is gebaseerd op zowel de ervaring in het bankwezen als op eigen modelexercities van het Comité en leidt voor een gemiddeld gediversificeerde bank tot een voldoende kapitaalbuffer. Natuurlijk moet een intern ratingsysteem aan een aantal eisen voldoen, voordat gebruik ervan voor toezichtdoeleinden acceptabel is. Nodig is dat ratings gebaseerd zijn op een consistent risicobegrip, zoals faillissementsrisico of het verwachte verlies, bankbreed worden toegepast, uit voldoende klassen bestaan en controleerbaar zijn. In de '*foundation*' benadering ramen banken alleen de kans op wanbetaling. Naarmate banken aan hogere eisen kunnen voldoen, mogen zij de evolutionaire '*advanced*' benadering toepassen en naar eigen inzichten binnen bepaalde grenzen (steeds) meer risicofactoren, zoals onderpand en kredietderivaten in de interne methode opnemen. De toezichthouder - voor Nederland is dat de Nederlandsche Bank - zal aanzienlijke inspanningen moeten plegen om de interne ratingsystemen goed te keuren en hun kwaliteit blijvend te volgen. In veel gevallen zal de methode ook van de banken nog een aanzienlijke inspanning vereisen. De introductie van interne ratingmethoden in het nieuwe Kapitaalakkoord blijkt voor hen reeds een enorme stimulans hun kredietrisicobeheer verder te verbeteren.

Waarborgen tegen moreel risico

In de eerste commentaren kwam nogal eens naar voren dat het niet mee zal vallen om de interne ratingmethode van alle banken - ook internationaal - op gelijke wijze op deugdelijkheid te beoordelen. Is er niet het risico dat banken in bijvoorbeeld opkomende markten hun risico's te optimistisch zullen inschatten, teneinde hun kapitaal-eis omlaag te brengen en dat banken zullen proberen hun toezichthouders te slim af te zijn? En hoe ligt dat risico dicht bij huis? Om deze problemen het hoofd te kunnen bieden is een groot aantal kwalitatieve en kwantitatieve eisen opgesteld, waaraan banken zullen moeten voldoen alvorens wordt toegestaan de interne methode toe te passen voor de bepaling van de kapitaal-eisen. Banken zijn verplicht hun ratingmethode gedetailleerd te onderbouwen, dienen te beschikken over voldoende relevante gegevens over een voldoende lange periode en dienen de ratingsystemen enige jaren toe te passen vóór goedkeuring. Ze moeten hun methode intern integraal toepassen, dat wil zeggen, het interne risicobeheer, de kredietacceptatie en de prijsvorming mede op deze ratingsystemen baseren. Daarnaast is transparantie vereist: alle voor de berekening van de kapitaal-eis benodigde gegevens moeten worden gepubliceerd, zodat ook marktdiscipline zijn werk kan doen. Toezichthouders zullen - waar nodig - hun staf kwalitatief en kwantitatief moeten aanpassen voor het goedkeuringsproces en de continue beoordeling daarna.

Nederlandse banken

Het nieuwe Kapitaalakkoord is van groot belang voor de Nederlandse banken. Door het sterke internationale karakter van met name de grootste Nederlandse banken zijn deze gevoelig voor verstoring van de internationale concurrentieverhoudingen. Daarom is het Bazelse Comité dat er vanouds op gericht is voor internationaal actieve banken bij te dragen aan een gelijk speelveld door een voor alle landen gelijke norm voor solvabiliteit te bevorderen, voor Nederland van bijzonder belang. Naar verwachting zullen de Nederlandse grootbanken bij inwerkingtreding van het nieuwe akkoord onmiddellijk gebruik maken van interne ratingmethoden. Voor banken wordt

de relatie tussen kredietrisico en solvabiliteitseis transparanter, waardoor betere differentiatie optreedt van de rente op de diverse soorten bankkrediet. Naar verwachting gaat de solvabiliteitseis voor hypothecaire leningen omlaag.

Securisatie, het verhandelbaar maken van op de balans staande topleningen, zal minder profijtelijk worden dan voorheen.

Pro-cyclische effecten

Het nieuwe akkoord en in het bijzonder de interne ratingmethode maakt de kapitaaleisen risicogevoeliger, zodat de kapitaalbuffers groter worden als de risico's door verslechtering van de conjunctuur toenemen, en omgekeerd als de vooruitzichten weer verbeteren. Dit is precies wat toezichthouders, die verantwoordelijk zijn voor de financiële gezondheid van individuele banken, willen. Deze procyclische kapitaaleisen hebben echter mogelijk ongunstige bijwerkingen vanuit macro-economisch perspectief. Indien banken aan de vooravond van conjunctureel slecht weer over onvoldoende kapitaal beschikken, dan is er het risico dat hun kapitaaleisen stijgen naarmate de conjunctuur achteruit gaat, zodat banken geneigd zouden kunnen zijn minder gemakkelijk krediet te verstrekken. Een dergelijke 'credit crunch' zou de economische ontwikkeling verder afremmen. Hier lopen micro- en macro-economische prudentiële principes uiteen. In het nieuwe kapitaalakkoord wordt dit probleem aangepakt in de supervisory review. Elke bank moet zelf een vooruitziende en controleerbare methodiek ontwikkelen om te beoordelen in hoeverre zij een hoger dan minimaal kapitaal zou moeten aanhouden, in het bijzonder bij conjuncturele neergang.

Conclusies

Het herziene akkoord heft tal van beperkingen en tekortkomingen van het oude Kapitaalakkoord op. Voor het kredietrisico kan na goedkeuring door de toezichthouder gebruik worden gemaakt van interne ratingmethoden die steeds verder mogen evolueren, waardoor risico's nauwkeuriger worden gemeten. Door de introductie van de supervisory review en de eis van transparantie zijn nieuwe elementen geïntroduceerd die de kwaliteit van het bancaire toezicht ten goede komen. Al met al zal dit nieuwe akkoord de financiële gezondheid van individuele banken bevorderen en daarmee bijdragen aan de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel.

De regelgeving is gebaseerd op 'best practice' methoden van banken wat de duidelijkheid heeft bevorderd en de implementatiekosten gunstig beïnvloedt. Verdere samenwerking tussen banken en de toezichthouders is ook in de toekomst nodig om de ingeslagen weg naar marktconform toezicht met succes te vervolgen. De vraag is of het herziene kapitaalakkoord voldoet aan de in het bankwezen levende verwachtingen. De eerste berichten zijn positief. De komende maanden is het aan de banken om te reageren op dit consultatieve document

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

2 Zie ISDA, *A new capital adequacy framework*, februari 2000.

3 Zie A.P. Huijser, Kredietrisicomodellen: uitdaging voor het toezicht, *Bank- en effectenbedrijf*, juli/augustus 1998, blz. 26-30, en J.A. Bikker, Kredietrisicomodellen: een nieuw instrument voor risicobeheer, *Risico & Rendement*, oktober 2000, blz. 1-25.