

COLUMN

Banken hebben nog steeds onvoldoende buffers

In september 2018 was het tien jaar geleden dat de val van Lehman Brothers leidde tot een grote bankencrisis in de Verenigde Staten (VS) en Europa. Sindsdien hebben de toezichhouders op banken de regels aangescherpt, bijvoorbeeld via Bazel 3 en de Europese Bankenunie.

Ondanks de positieve inspanningen van toezichhouders tot het verhogen van de hoeveelheid eigen vermogen (kapitaalbuffers) die banken dienen aan te houden, lijken deze buffers nog steeds onvoldoende om een toekomstige crisis in het financiële systeem te kunnen weerstaan zonder hulp van de belastingbetalers.

Historisch gezien zijn de kapitaalbuffers nog steeds aan de lage kant, ondanks de verhoging die is doorgevoerd na de grote crisis van tien jaar geleden. Zowel in een groot aantal Europese landen als in de VS hadden banken begin jaren dertig van de vorige eeuw kapitaalbuffers van zo'n 15 procent van het balans-totaal (op basis van voor risico ongewogen activa).

Door de grote bankencrisis en depressie in de jaren dertig ontstond er een consensus dat dit niet opnieuw zou mogen gebeuren. Daarom werden er expliciete garanties ingevoerd, zoals depositogarantiestelsels, maar ook impliciete garanties zoals *too big to fail* waarbij de verwachting bij obligatiehouders van banken ontstond dat de overheden bij problemen te hulp zouden schieten via kapitaalinjecties, zonder dat de obligatiehouders verder verliezen zouden hoeven te dragen.

Het effect van de introductie van deze garanties was al snel zichtbaar. Tussen begin jaren dertig en eind jaren veertig halveerden de buffers in Europa en de VS van zo'n 15 procent naar 7,5 procent. Daarna stabiliseerde de ratio zich op zo'n 6 procent, net voorafgaand aan de crisis van tien jaar geleden (Benink en Benston, 2005). In Nederland bedroeg de kapitaalratio (de zogeheten *leverage ratio*) bij de grote banken destijds zo'n 2 tot 3 procent. Inmiddels is deze gestegen naar zo'n 5 procent (Fransman en Van Tilburg, 2016).

Economische wetenschappers zijn vaak verdeeld over belangrijke kwesties. Des te opvallender is het dat bij de leidende academici



HARALD BENINK

Hoogleraar aan Tilburg University

in Europa en de VS grote overeenstemming bestaat over het feit dat een bank managen met slechts zo'n 5 procent eigen vermogen niet alleen historisch gezien aan de lage kant is, maar dat dit ook een buitengewoon fragiel bancair systeem creëert (Thakor, 2018).

Sommige bankiers erkennen weliswaar dat de kapitaalbuffers inderdaad aan de historisch lage kant zijn, maar stellen dat het risicodragend vermogen groter is, aangezien het Europese resolutiemechanisme een zogeheten *bail-in* introduceert op grond waarvan crediteuren die niet onder de depositogarantie vallen (zoals houders van achtergestelde leningen en obligaties) verliezen zullen gaan opvangen nog voor-

dat de overheid kapitaal in een probleebank kan stoppen.

Het lijkt echter buitengewoon onwaarschijnlijk dat er in een systeemcrisis, wanneer een groot aantal systeembanken onderuit dreigt te gaan, een *bail-in* zal worden toegepast. Op zo'n moment zou dat leiden tot een verdere ineenstorting van het financiële systeem. Echt risicodragend eigen vermogen, verkregen uit het uitgeven van aandelen en *contingent convertibles*, en via het inhouden van winsten is dan de enige echte bescherming.

Het zou mij buitengewoon wenselijk lijken als banken in Nederland en de rest van Europa akkoord zouden gaan met een geleidelijke verhoging van de kapitaalratio naar een niveau van 10–15 procent gedurende een overgangperiode van zo'n zeven tot tien jaar. Dit is geen 'strafexpeditie', zoals sommigen wel eens suggereren, maar een noodzakelijke stap ter versterking van de financiële stabiliteit in Europa.

LITERATUUR

Benink, H.A. en G.J. Benston (2005) *The future of banking regulation in developed countries: lessons from and for Europe*. *Financial Markets, Institutions & Instruments*, 14(5), 289–328.

Fransman, R. en R. van Tilburg (red.) (2016) *Banken, buffers en belastingbetalers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Thakor, A.V. (2018) *Post-crisis regulatory reform in banking: address insolvency risk, not illiquidity!* *Journal of Financial Stability*, 37, 107–111.