

2016Z02876

Vragen van het lid Nijboer (PvdA) aan de minister van Financiën over het bericht dat DNB zich verzet tegen hogere kapitaalbuffers voor banken (ingezonden 10 februari 2016)

Vraag 1

Hebt u kennisgenomen van het bericht 'DNB geeft strijd tegen buffers niet op'? (De Telegraaf, 9 februari 2016)

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u het er mee eens dat de kapitaalbuffers van banken juist verder moeten worden verhoogd zodat banken minder risico's nemen en verliezen niet worden afgewenteld op de belastingbetaler? Zo ja, vindt u ook dat het verzet van De Nederlandsche Bank (DNB) in verschillende internationale fora tegen het verder verhogen van de kapitaalbuffers de toezichthouder niet past?

Antwoord 2

De kapitaalbuffers bij banken zijn de afgelopen jaren fors verhoogd en de komende jaren dienen hier nog verdere stappen te worden gezet. Het betreft hier zowel hogere kapitaaleisen in *going concern* – inclusief nieuwe buffereisen – als nieuwe eisen aan vermogen dat verliezen kan absorberen in resolutie (*gone concern*). In mijn brief van 16 februari jl. heb ik deze nieuwe en verzwaarde eisen in één overzicht bijeengezet.¹ Deze hervormingen zijn een belangrijke en noodzakelijke stap in het veiliger maken van banken, en steun ik daarom volledig. Zie verder het antwoord op de vragen 4 tot en met 7 over de inzet van DNB in het Bazelse Comité.

Vraag 3

Uit onderzoek (Kapan en Minoiu, 2014) blijkt dat banken met hogere kapitaalbuffers meer krediet verstrekken dan slecht gekapitaliseerde banken; wat vindt u van de uitspraken van DNB-directeur Sijbrand die de redenering van de banken overneemt en stelt dat hogere buffers een rem vormen op kredietverlening?

Antwoord 3

Ik deel het uitgangspunt dat beter gekapitaliseerde banken beter in staat zijn om te zorgen voor stabiele kredietverlening aan bedrijven en consumenten. Hiertoe dienen de (risicogewogen) kapitaalratio's te worden verhoogd, hetgeen ook gebeurt. Ook dient hiertoe een stevige ongewogen kapitaaleis (leverage ratio) te worden geïntroduceerd, waarbij Nederland zoals bekend – vooruitlopend op Europese eisen en hoger dan voorlopige internationale Bazelse normen – een minimale leverage ratio van 4% voor vier systeembanken heeft geïntroduceerd.

De uitspraken van de heer Sijbrand hebben geen betrekking op deze generieke hoge(re) en nieuwe kapitaaleisen zoals aangehaald in het antwoord op vraag 2, maar gaan specifiek over de voorstellen die nu in het Bazelse Comité worden besproken waar deze raken aan de risicogewichten die moeten worden toegepast op hypothecaire kredieten waarvoor de interne modellenbenadering wordt gebruikt. Gelijktijdig met de beantwoording van deze vragen, doe ik u een brief toekomen met daarin een overzicht van de meest recente ontwikkelingen die zich – onder meer op dit specifieke onderwerp – in het Bazelse Comité afspelen. Deze voorstellen zijn nog niet definitief vormgegeven en dienen vervolgens altijd eerst nog in EU-wetgeving te worden geïmplementeerd voordat deze van kracht worden in Nederland. In deze brief geef ik aan dat indien de uitkomsten van de interne modellenbenadering begrensd worden tot een vooraf bepaald percentage van de risicogewichten uit het standaardmodel, het aannemelijk is dat dit leidt tot een opwaartse bijstelling van de risicogewogen activa voor de Nederlandse banken en daarmee vervolgens leidt

¹ Kamerstukken II. 32013, nr. 119. Vergaderjaar 2015-2016.

tot een daling van de (risicogewogen) kapitaalratio's. Banken zouden dit op meerdere manieren kunnen opvangen, waaronder door meer winst in te houden en genoeg te nemen met lagere rendementen. Banken zouden er echter ook voor kunnen kiezen dit te verwerken in de prijs en/of het aanbod van hypothecair krediet.

Vraag 4

Deelt u de mening dat het gebruik van interne modellen voor het berekenen van de kapitaalratio's niet goed heeft gewerkt en dat banken daardoor teveel risico's hebben kunnen nemen? Deelt u eveneens de mening dat het beperken van de ruimte voor het gebruik van interne modellen juist kan bijdragen aan een eenduidige toepassing van het risicoraamwerk, de vergelijkbaarheid van banken vergroot en risico's beperkt?

Vraag 5

Hoe duidt u de uitspraak van DNB-directeur Sijbrand dat de risicogewogen modellen goed hebben gewerkt, terwijl de Nederlandse overheid twee banken heeft moeten nationaliseren en de overheid ING met staatssteun overeind heeft moeten houden?

Antwoord 4 en 5

Voor het bepalen van de risicogewogen activa (de 'noemer' van de risicogewogen kapitaalratio's) kunnen banken de standaardbenadering of – na toestemming van de toezichthouder – de interne modellenbenadering gebruiken. De standaardbenadering schrijft vooraf bepaalde risicogewichten voor. Voordeel hiervan is onder meer de eenvoud ervan vergeleken met de interne modellenbenadering. Standaard risicogewichten doen tegelijkertijd mogelijk echter niet voldoende recht aan bankspecifieke risico's en nationale omstandigheden. Veel banken – waaronder bijvoorbeeld ABN Amro – gebruikten voor de crisis de standaardbenadering, wat niet heeft voorkomen dat banken in de problemen kwamen. Alhoewel de interne modellenbenadering een betere inschatting kan geven van de daadwerkelijke onderliggende risico's, is een nadeel hiervan dat dit kan leiden tot uitkomsten die tussen banken onvoldoende onvergelijkbaar zijn en/of tot onderschatting van de kredietrisico's.

De financiële crisis toonde vooraleerst aan dat banken veelal ondergecapitaliseerd waren in de relatie tot de risico's die zich materialiseerden, los van de vraag of gebruikt werd gemaakt van de standaardbenadering of de interne modellenbenadering. Een belangrijke hervorming – zoals in antwoord op vraag 2 al aangehaald – was dus ten eerste het substantieel verhogen van de (risicogewogen) kapitaalratio's die minimaal moeten worden aangehouden. Ook is cruciaal dat het risicogewogen raamwerk gecompliceerd wordt met stevige afspraken over een ongewogen kapitaalratio (de leverage ratio).

De hervormingen waar het Bazelse Comité dit moment aan werkt zijn gericht op het verbeteren van de bepaling van de risicogewogen activa. Hierbij is het met name noodzakelijk om de nadelen van de interne modellenbenadering zoveel mogelijk te ondervangen. Binnen de interne modellenbenadering zullen daarvoor definities en uitgangspunten worden geharmoniseerd en worden minimale waarden vastgesteld voor de inschatting van risico's door banken. Daarnaast worden mogelijk bepaalde portefeuilles uitgesloten van modellering, bijvoorbeeld vanwege een tekort aan data om voor die specifieke portefeuilles robuuste parameters te modelleren. Hiermee worden de risicogewichten die voortvloeien uit deze modellen tussen banken beter vergelijkbaar en wordt de kans op onderschatting van kredietrisico's verkleind.

Het Bazelse Comité herzielt op dit moment ook de standaardbenadering. De doelstelling hierbij is onder meer om de standaard risicogewichten waar nodig aan te passen aan de meest recente inzichten over de onderliggende risico's en om het raamwerk meer risicosensitief te maken. Het Bazelse Comité overweegt ook om herziene kapitaalvloeren te introduceren, die een ondergrens stellen aan de uitkomsten van de interne modellenbenadering (zie hiertoe ook de voornoemde brief over de ontwikkelingen in het Bazelse Comité die ik u gelijktijdig met de beantwoording van deze vragen doe toekomen). Samen met de leverage ratio, vormt dit een waarborg tegen de onderschatting van kredietrisico's binnen de interne modellenbenadering.

Volgens het betreffende artikel in de Telegraaf heeft DNB-directeur Sijbrand ten aanzien van de interne modellenbenadering gesteld: "Kritisch kijken naar de risico's bij banken is goed. Maar er moet wel worden gekeken naar waar het verschil in risico's vandaan komt". Volgens een artikel verschenen in het Financieele Dagblad, heeft dhr. Sijbrand daarnaast gesteld dat kan worden gekeken naar de interne modellenbenadering "daar waar er onverklaarbare verschillen zijn", maar dat het niet nodig is in te grijpen daar "waar modellen bewezen hebben goed te werken." Dit is in lijn met de uitkomsten van meerdere studies die zijn gedaan naar de interne modellenbenadering door de Europese Bankautoriteit (EBA) en het Bazelse Comité.² Hieruit komt naar voren dat een groot gedeelte van de verschillen in uitkomsten van de interne modellen tussen banken is toe te schrijven aan daadwerkelijke verschillen in het onderliggende risico. Een deel van de verschillen is echter toe te schrijven aan een verschil in de interpretatie van de regelgeving en verschillen in definities. Dit dient te worden geadresseerd en het voornoemde Bazelse traject doet dat ook.

Vraag 6

Bent u bereid DNB aan te spreken op zijn ongewenste lobbyactiviteiten en de uitkomsten van dit gesprek met de Tweede Kamer te delen?

Nee. Ik sta regelmatig in contact met DNB over de ontwikkelingen in het Bazelse Comité. DNB en ik het zijn eens over de noodzaak om de manier waarop de risicogewogen activa worden bepaald te verbeteren. Zoals gesteld staan de voorliggende hervormingen aan het risicogewogen kapitaaleisenraamwerk in het teken van het stellen van beperkingen aan het gebruik van de interne modellenmethode, het harmoniseren van definities binnen de interne modellenmethode en worden ook herziene kapitaalvloeren overwogen. De insteek van Nederland is dat de kapitaaleisen steviger zullen moeten worden om zeker te stellen dat banken de eigen risico's zo nodig kunnen opvangen. De vormgeving van de eisen moet dus goed aansluiten op de daadwerkelijke risico's in de bankbalansen. Zoals ik ook heb aangegeven tijdens het AO Eurogroep/Ecofin Raad van 10 februari jl., steun ik daarom de inzet van DNB om in het Bazelse Comité de (krediet)risico's rondom Nederlandse hypotheeklen onder de aandacht te brengen, zodat daarvan een reëel beeld ontstaat en dit kan worden meegenomen bij het vormgeven van de definitieve afspraken over het risicogewogen kapitaaleisenraamwerk.

Vraag 7

Kunt u inzicht geven in welke voorstellen nog meer ter sprake komen in het Bazelse Comité? Wat is de agenda voor de komende besprekingen en wat is het standpunt van DNB en het kabinet in deze discussies?

Vraag 8

Klopt het dat er voorstellen circuleren rond de uitholling van de definities van de leverage ratio voor buffers en voor soepeler eisen voor de kleinere systeemrelevante banken? Circuleren er nog andere voorstellen die de stabiliteit van de financiële sector negatief zouden kunnen beïnvloeden? Wilt u zich daartegen met klem verzetten?

Antwoord 7 en 8

In de brief die ik u gelijktijdig met de beantwoording van deze vragen doe toekomen, vindt u een overzicht van de meeste relevante onderwerpen die op dit moment en in de nabije toekomst zullen worden besproken in het Bazelse Comité. In aanvulling hierop is meer informatie tevens te vinden in het werkprogramma van het Bazelse Comité voor 2014 en 2015.³ Niet genoemd in de separate brief – maar tevens een zeer belangrijk onderwerp dat in het Bazelse Comité wordt besproken in 2016 en 2017 – is de behandeling van staatsobligaties in prudentiële regelgeving. Alhoewel het exacte tijdpad nog niet bekend is, is de bedoeling dat over dit onderwerp onder meer een publieke consultatie zal volgen.

² Zie onder meer Kamerstukken II. 32013, nr.50. Vergaderjaar 2013-2014.

³ Zie http://www.bis.org/bchs/about/work_programme.htm

DNB pleit in Bazels verband voor een leverage ratio hoger dan 3% voor systeemrelevante banken. Specifiek met betrekking tot de leverage ratio zijn daarnaast nog twee aspecten van belang. Ten eerste wordt in het Bazelse Comité gesproken over een leverage ratio eis hoger dan 3% voor (mondiaal) systeemrelevante banken, waarmee dus een concrete stap in de richting van het Nederlandse leverage ratio beleid zou worden gezet. De Bazelse leverage ratio eis voor overige systeemrelevante banken blijft voorlopig hetzelfde (minimaal 3%), en wordt dus niet versoepeld.

Ten tweede wordt in het Bazelse Comité nog gesproken over de definitie van de leverage ratio definitie. In 2014 zijn hier al voorlopige afspraken over gemaakt.⁴ Onderdeel van deze discussie zal de behandeling van derivatentransacties binnen de leverage ratio zijn. Naar verwachting zal het Bazelse Comité hierover op korte termijn een consultatiedocument publiceren, en zal hierover dit jaar ook nog een impactstudie volgen. Naar mijn mening dient terughoudendheid te worden betracht bij het aanpassen van de (voorlopige) definitie van de leverage ratio.

Zie verder de beantwoording van de vragen 4 t/m 6 voor meer informatie over de standpunten van DNB in het Bazelse Comité.

⁴ Kamerstukken II. Vergaderjaar 2013-2014. 21501-07, nr. 1122.