

# De werking van de nieuwe contracyclische buffer in Bazel III

*Banken moeten straks in perioden van overmatige kredietgroei extra kapitaal opbouwen. Hierdoor zijn zij beter bestand tegen de risico's die samenhangen met onevenwichtige macro-economische ontwikkelingen. De contracyclische kapitaalbuffer is onderdeel van Bazel III en geeft invulling aan de wens om te kunnen beschikken over meer macroprudentiële instrumenten. Dit artikel laat zien dat deze buffer voor Nederland de afgelopen decennia een plausibel patroon zou hebben gehad.*

In Bazel III zijn maatregelen opgenomen die banken stimuleren extra kapitaal op te bouwen boven de minimumeisen. Deze buffer wordt opgebouwd in goede tijden, zodat banken tijdens een crisis beter in staat zijn verliezen op te vangen. Hierdoor kunnen ze gemakkelijker hun kredietverlening op peil houden, wat helpt om de diepte van een recessie te beperken.

De buffer bestaat uit twee componenten. In de eerste plaats de zogeheten ‘capital conservation’-buffer, die tweeënhalf procentpunt boven de minimumeis bedraagt en waarop banken in slechte tijden mogen interen. Ten tweede een variabele opslag: de contracyclische kapitaalbuffer (‘countercyclical capital buffer’). Deze zal meestal op nul staan, maar wordt geactiveerd wanneer de kredietgroei in een land excessief is. De opslag kan stapsgewijs worden verhoogd tot maximaal tweeënhalf procent, waardoor de totale buffer zou uitkomen op vijf procentpunt extra kapitaal. Banken die onvoldoende buffer opbouwen worden geconfronteerd met beperkingen aan het gedeelte van hun winst dat zij kunnen uitkeren, bijvoorbeeld in de vorm van dividend en bonussen.

In dit artikel staat de tweede component centraal: de contracyclische kapitaalbuffer die is gekoppeld aan de kredietverlening. De achterliggende gedachte is dat overmatige kredietgroei in het verleden vaak een voorbode is geweest voor crises, bijvoorbeeld omdat deze bijdraagt aan zeepbelvorming op vermogensmarkten. Primaair doel van de buffer is banken te beschermen tegen de risico’s in de macro-omgeving. Het Bazels Comité heeft in juli een voorstel voor de contracyclische buffer ter consultatie gepubliceerd.<sup>1</sup> Momenteel wordt het voorstel nader uitgewerkt, mede op basis van de reacties op het consultatiedocument.

## Opbouw van de buffer

Het Bazels Comité heeft een systematiek ontwikkeld om de buffer te koppelen aan de kredietgroei. Een centrale rol daarbij speelt de verhouding tussen de kredietverlening en het nationale inkomen (nominaal BBP). Onderzoek wijst uit dat een versnelde toename van deze ratio vaak leidt tot onevenwichtigheden. De ontwikkeling van de krediet/BBP-ratio is daarom een geschikte indicator voor beslissingen over de bufferopbouw. De buffer wordt als volgt bepaald:

*Stap 1* Bepaal over een langere periode de verhouding tussen de nationale kredietverlening en het BBP. Deze omvat in beginsel alle kredietverlening aan de private

sector in een land, inclusief kredieten die zijn verstrekt door buitenlandse banken en niet-banken.

*Stap 2* Bepaal de afwijking van de krediet/BBP-ratio ten opzichte van haar langetermijntrend. De buffer laat de trendmatige groei van de krediet/BBP-ratio bewust buiten beschouwing; deze weerspiegelt structurele trends zoals de financiële ontwikkeling van een land. Daarbij wordt verondersteld dat de trend zich zeer geleidelijk aanpast, zodat een versnelling van de krediet/BBP-ratio zich snel vertaalt in een duidelijke trendafwijking.<sup>2</sup>

*Stap 3* Stel vast of de trendafwijking zodanig is dat de buffer dient te worden geactiveerd. Vooral nog wordt ervan uitgegaan dat dit het geval is indien de ratio meer dan twee procentpunten afwijkt van haar trend.

*Stap 4* Bepaal de omvang van de buffer. Deze wordt stapsgewijs opgebouwd tot maximaal tweeënhalf procent extra kapitaal, bij een trendafwijking van tien procent.

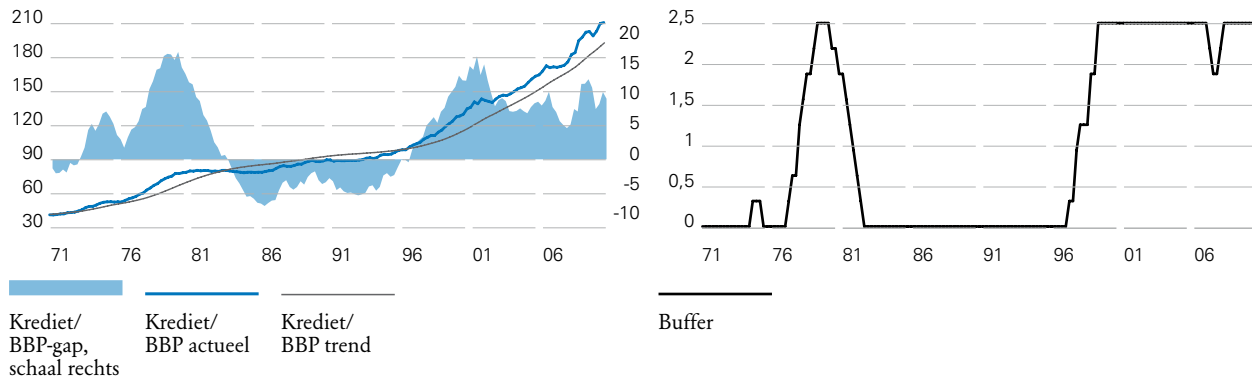
Ieder kwartaal wordt de krediet/BBP-ratio geactualiseerd, wat aanleiding kan zijn om de buffer-opslag aan te passen. In de praktijk zullen de autoriteiten deze systematiek niet altijd mechanisch toepassen, maar combineren met aanvullende informatie om tot een oordeel te komen ten aanzien van hoogte en timing van de bufferopbouw.

De contracyclische buffer is bedoeld als variabel instrument om banken beter te beschermen tegen de risico’s van een buitensporige macro-economische ontwikkeling. De buffer heeft dus nadrukkelijk een tijdelijk karakter en zal na verloop van tijd weer worden afgebouwd. Daarbij bestaan grofweg twee mogelijkheden. In de eerste plaats kan de kredietmarkt afkoelen waardoor de krediet/BBP-ratio vanzelf terugkeert naar haar trendmatige niveau. Ten tweede kunnen de autoriteiten de buffer vrijgeven in een crisis, zodat banken minder snel genoodzaakt zijn om kredietrantsoenering toe te passen. Anders dan in de opbouwfase is de beslissing om de buffer vrij te geven moeilijk te koppelen aan een kwantitatieve indicator. De autoriteiten zullen op basis van diverse ontwikkelingen – zoals risicopremies, vermogensprijzen of de economische vooruitzichten – een inschatting moeten maken van de situatie.

Hoewel het belang van de contracyclische buffer nauwelijks ter discussie staat, zijn er ook factoren die de effectiviteit van het instrument kunnen ondergraven. Een belangrijke complicatie is de koppeling aan nationale kredietaggregaten. Door de globalisering van het bedrijfsleven hebben zowel banken als niet-financiële ondernemingen veelal activiteiten in diverse landen.

### Grafiek 1 Nederland: vertaling krediet/BBP-ratio in buffer

Linkergrafiek: afwijking krediet/BBP-ratio van trendwaarde. Rechtergrafiek: vertaling trendafwijking naar landspecifieke opslag, vanaf twee procentpunt tot tien procentpunt afwijking oplopend naar 250 basispunten.



Bron: DNB.

Voor een internationaal opererende bank is de buffer op groepsniveau een gewogen gemiddelde van buffereisen in de landen waar deze instelling actief is. Hierdoor ontstaat een prikkel om de buffereisen te omzeilen, bijvoorbeeld indien kredietverstrekking aan multinationale ondernemingen plaatsvindt vanuit jurisdicties waar de buffereis gering is. Een andere complicatie is dat de krediet/BBP-indicator in sommige landen geen goed beeld geeft van de macrofinanciële risico's. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor opkomende economieën en transitielanden die recentelijk een belangrijke structuurbreuk hebben meegemaakt. Ook kan door financiële innovatie de krediet/BBP-ratio een onvolledig beeld geven van de risico's. In dergelijke gevallen zullen de autoriteiten hun buffer-beslissingen grotendeels moeten baseren op andere informatie, zoals de absolute kredietgroei of vermogensprijzen. Tot slot moet worden bedacht dat met dit instrument nog geen ervaring is opgedaan. Zo staat niet op voorhand vast dat, ingeval van een crisis, banken daadwerkelijk in staat zijn om in te teren op de buffer, bijvoorbeeld omdat financiële marktpartijen een vermindering van kapitaalratio's niet accepteren.

### Illustratie met Nederlandse gegevens

Grafiek 1 toont de ontwikkeling van de krediet/BBP-ratio in Nederland gedurende de afgelopen vier decennia. Een dergelijke lange periode is belangrijk om enkele cycli te kunnen waarnemen. In lijn met het beeld in andere westerse landen is de kredietverlening als percentage van het nationale inkomen trendmatig geste-

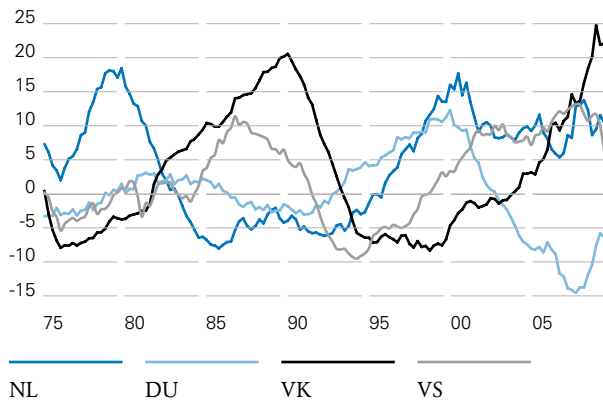
gen. De grafiek laat tevens de trendafwijking zien, berekend volgens de methodiek van het Bazels Comité die in de vorige paragraaf is geschetst. Dit levert een plausibel patroon op. In de tweede helft van de jaren zeventig, toen Nederland te maken had met een oververhitte hypotheek- en huizenmarkt, was de kredietgroei boventrendmatig. De kredietgroei viel terug tijdens de recessie begin jaren tachtig en nam in de jaren negentig opnieuw fors toe, als gevolg van wederom een uitbundige woningmarkt en fors toenemende kredietverlening aan bedrijven. Een mechanische vertaling naar een bufferopslag impliceert dat de contracyclische buffer in de jaren zeventig en vanaf medio jaren negentig zou zijn geactiveerd. Uiteraard moet bij deze doorrekening worden bedacht dat de bufferopslag zou hebben bijgedragen aan het dempen van de kredietcyclus; het patroon zou in werkelijkheid dus waarschijnlijk minder scherp zijn geweest.

Grafiek 2 laat de trendafwijking en bufferopslag zien voor een drietal andere landen waar Nederlandse banken belangrijke activiteiten hebben: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Opvallend is de geringe samenhang tussen de kredietcyclus; dit illustreert dat specifieke nationale ontwikkelingen – zoals de Britse woningmarkt begin jaren negentig en de Duitse eenwording – belangrijke drijvende krachten zijn achter de kredietgroei. Wel zou in de aanloop naar de kredietcrisis zowel in Nederland, het Verenigd Koninkrijk als de Verenigde Staten de buffer zijn geactiveerd, wat waarschijnlijk zou hebben geholpen om de opbouw van onevenwichtigheden tegen te gaan en de gevolgen van de crisis op te vangen.

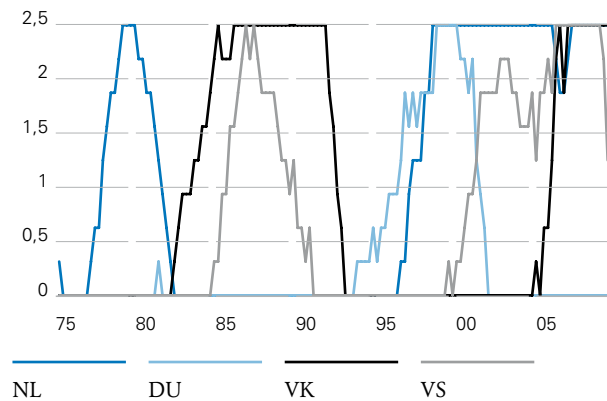
## Grafiek 2 Berekening buffer in enkele landen

Toelichting: zie grafiek 1.

Trendafwijking krediet/BBP-ratio



Buffer



Bron: DNB.

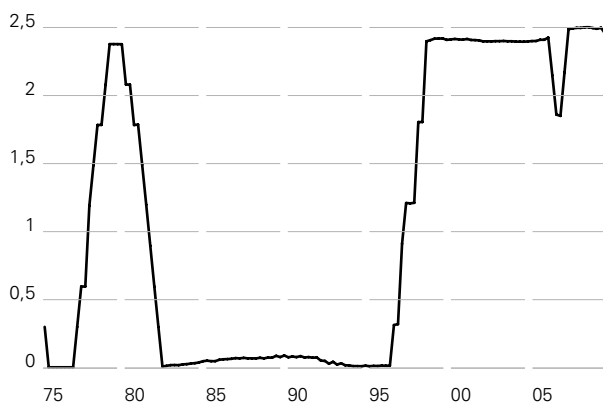
Grafiek 3 illustreert de gevolgen voor een tweetal Nederlandse banken: één instelling met primair uitzettingen in eigen land en één multinationale instelling. Voor eerstgenoemde bank is het bufferpatroon uiteraad vrijwel identiek aan grafiek 1. De multinationale instelling heeft daarentegen te maken met een gewogen gemiddelde van tientallen landen. Dit levert een veel geleidelijker patroon op, waarbij de vereiste buffer nooit helemaal op nul staat maar ook nooit het maximale niveau bereikt.

## Invoering

De contracyclische buffer wordt momenteel preciezer uitgewerkt, mede op basis van de reacties op het consultatiedocument dat in juli van dit jaar is gepubliceerd. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de eerder genoemde complicaties, zoals de precieze afbakening van kredietaggregaten en de mogelijkheden om alternatieve indicatoren te gebruiken. Volgens het in G20-verband overeengekomen tijdspad wordt de buffer, als onderdeel van het 'capital conservation'-raamwerk, vanaf 2016 geleidelijk ingevoerd.

## Grafiek 3 Toepassing buffer voor twee Nederlandse banken

Nationale bank



Multinationale bank



Bron: DNB.

Het is aan de landen zelf om te bepalen hoe de besluitvorming over activering van de buffer plaatsvindt. Het ligt voor de hand dat hierbij primair banktoezichthouders en centrale banken betrokken zijn. Daarnaast is het belangrijk dat de maatregel internationaal op consistente wijze wordt uitgevoerd, waarbij enige ruimte bestaat om rekening te houden met landspecifieke verschillen. Hiertoe worden algemene richtlijnen ontwikkeld over bijvoorbeeld het gebruik van andere indicatoren naast de krediet/BBP-ratio, overwegingen bij het vrijgeven van de buffer en communicatie over bufferbeslissingen.

De contracyclische buffer sluit goed aan bij de breed gedeelde wens nadrukkelijker rekening te houden met macroprudentiële risico's. Dit betekent dat risico's worden beschouwd vanuit het perspectief van het financiële stelsel als geheel, in plaats van individuele instellingen afzonderlijk. De wens om hier meer rekening mee te houden komt naar voren in diverse rapporten, zoals in Europees verband het De Lasorière-rapport en, in eigen land, het rapport van de Commissie De Wit. In de Europese Unie gaat de Europese Systemrisicoraad (ESRB) vanaf 2011 een belangrijke macroprudentiële rol vervullen. Deze zal onder meer aanwijzingen geven aan individuele lidstaten. De contracyclische buffer kan daarbij één van de mogelijke aangrijppunten zijn.

<sup>1</sup> BCBS (2010), 'Countercyclical capital buffer proposal', Consultative Document, juli.

<sup>2</sup> Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het Hodrick-Prescott-filter, een standaardtechniek om een trendmatige ontwikkeling uit een tijdreeks te destilleren. Zie het eerder aangehaalde consultatiedocument (BCBS, 2010), waarin dit nader wordt toegelicht aan de hand van voorbeelden.