

# Strengere eisen aan liquiditeitsrisicobeheer bij banken

*De huidige turbulentie op de financiële markten heeft zichtbaar gemaakt dat het liquiditeitsrisicobeheer van banken nog veel te wensen overlaat. Toezichthouders uit de G10-landen hebben nu gezamenlijk principes opgesteld voor het beheersen en beoordelen van liquiditeitsrisico.*

*De Europese toezichthouders hebben vergelijkbare principes opgesteld. De principes zetten aan tot heldere identificatie, grondige bezinning en voorbereiding op het aangaan en gedegen beheer van liquiditeitsrisico's. De Nederlandse regelgeving voorzag al in veel van deze elementen en wordt, waar nodig, aan deze principes aangepast.*

## Inleiding

Aangezien banken gelden op korte termijn aantrekken en op lange termijn uitzetten, is liquiditeitsrisico inherent aan hun bedrijf. Het traditionele voorbeeld van liquiditeitsrisico is de *bankrun*. Als grote aantallen cliënten tegelijk hun spaartegoeden opvragen, kan de bank zich gedwongen zien beleggingen op korte termijn te liquideren. Dit kan met verliezen gepaard gaan, waardoor een liquiditeitsprobleem kan leiden tot een solvabiliteitsprobleem.

Het is van belang dat banken het liquiditeitsrisico beheersen om tijdig aan hun korte termijn betalingsverplichtingen te kunnen voldoen zonder daarbij grote verliezen te lijden. Het liquiditeitsrisicobeheer is de afgelopen jaren complexer geworden. Ontwikkelingen in de financiële markten, zoals internationalisering en toenemend gebruik van afgeleide instrumenten, zijn daar debet aan. De huidige marktturbulentie heeft bovendien laten zien hoe snel liquiditeit kan opdrogen en hoe lang markten illiquide kunnen blijven. Gedegen beheer van liquiditeitsrisico is voor de banken in deze turbulentie van levensbelang. Zo bleek de liquiditeitspositie bij een aantal banken in het buitenland tekort te schieten. Zij moesten door centrale banken worden gered. Ook bij andere banken bleek het liquiditeitsrisicobeheer niet optimaal.

Voorafgaand aan de turbulentie was liquiditeit overvloedig. Zowel banken als toezichthouders hebben onderschat hoe snel die situatie kon omslaan. Liquiditeitsrisicobeheer en -toezicht kregen daardoor internationaal te weinig aandacht. Terwijl de solvabiliteitseisen voor banken grotendeels internationaal zijn geharmoniseerd (onder Bazel I en II), zijn de liquiditeits-eisen nog op nationale leest geschoeid. Stappen in de richting van harmonisatie van liquiditeitstoezicht zijn nu gezet door de toezichthouders van de G10-landen en parallel daaraan door de Europese toezichthouders.<sup>1</sup> Zij hebben principes opgesteld waaraan het liquiditeitsrisicobeheer van banken en het toezicht daarop moeten voldoen. Dat dit in internationaal verband gebeurt, is van groot belang voor het creëren van eerlijke concurrentieverhoudingen.

## Liquiditeitstoezicht in Nederland

Hoewel liquiditeitstoezicht internationaal lange tijd niet de aandacht heeft gekregen die het verdient, vormt het in Nederland van oudsher een belangrijk onderdeel van het toezichtraamwerk. De meest recente modernisering

van de liquiditeitsvereisten in ons land heeft in 2003 plaatsgevonden. Mede dankzij deze liquiditeitsvereisten heeft de huidige marktturbulentie in Nederland tot dusver niet geleid tot grote liquiditeitsproblemen. Kern van de liquiditeitsvereisten is de liquiditeitstoets. Deze toets vereist dat banken over voldoende liquiditeit beschikken om aan alle benodigde kasstromen te voldoen in de komende week en komende maand zelfs tijdens een zware crisis. Zo'n zware crisis kan bijvoorbeeld een reputatiecrisis zijn ten tijde van een marktbrede crisis.

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse liquiditeitsregime is dat de toets wordt uitgevoerd op geconsolideerde basis. Daardoor zijn de liquiditeitsaspecten van de meeste securitisatievehikels, conduits en srv's in de toets meegenomen. Bovendien gaat de toets er vanuit dat in de veronderstelde crisis professionele marktpartijen al hun tegoeden bij de bank opvragen zo gauw dat mogelijk is, en niet opnieuw ter beschikking stellen (d.w.z. de professionele geld- en kapitaalmarkten drogen op). Daardoor was de liquiditeitspositie van banken in de recente crisis voldoende om het opdrogen van de markt voor *asset backed commercial paper* te kunnen opvangen.

Banken rapporteren de gegevens voor de liquiditeits-toets en -monitoring maandelijks aan DNB. De toezichthouder heeft zo een goed overzicht van de ontwikkelingen in de liquiditeitspositie van individuele banken en van de Nederlandse bancaire markt als geheel. Ook kan de toezichthouder op basis van deze homogene gegevens de liquiditeitsposities van banken onderling vergelijken. De toezichthouder heeft zo inzicht in de liquiditeitstrends en kan, indien nodig, tijdig bijsturen.

## Principes voor liquiditeitsrisicobeheer en -toezicht

Internationaal staat liquiditeitstoezicht op dit moment hoog op de agenda. Toezichthouders zijn het erover eens dat een bank moet beschikken over een robuust raamwerk voor liquiditeitsrisicobeheer dat garandeert dat de bank voldoende liquiditeit aanhoudt om verschillende ernstige markt- en instellingspecifieke crises (en combinaties daarvan) het hoofd te bieden. Toezichthouders moeten op hun beurt de kwaliteit van dit raamwerk vaststellen. Vanuit deze twee uitgangspunten hebben toezichthouders uit de G10-landen onlangs gezamenlijk principes opgesteld voor het beheer van liquiditeitsrisico en het toezicht daarop. Tegelijkertijd hebben de Europese toezichthouders liquiditeitsprincipes geformuleerd die grotendeels met de principes van

de G10-landen overeenkomen. De principes hebben onder andere betrekking op de organisatie van het liquiditeitsrisicobeheer en de intern doorberekende kosten, diversificatie van financieringsbronnen, de voorbereiding van financieringsstrategieën voor uitzonderlijke situaties (contingency funding plans), stress-testing, intraday liquiditeit en een buffer van zeer liquide activa. Ze zijn primair opgesteld voor grote, internationaal opererende banken, maar hebben ook relevantie voor kleinere banken.

#### *Organisatie van het liquiditeitsrisicobeheer*

Het raamwerk voor liquiditeitsrisicobeheer bestaat volgens de principes uit een aantal componenten. De Raad van Bestuur stelt de gewenste mate van risicotolerantie vast. Dat kan bijvoorbeeld door te bepalen welke stress-scenario's de bank moet kunnen overleven. De toezichhouder beoordeelt of de gekozen risicotolerantie past bij de rol die de bank speelt in de financiële wereld.

Het hogere management ontwikkelt en implementeert een strategie, beleid en processen om de gewenste risicotolerantie te bereiken. Een belangrijk instrument daarbij is het doorberekenen van de kosten en baten van liquiditeit en liquiditeitsrisico in de productprijzen, prestatiebeloning en de beoordeling van nieuwe producten. Het lijkt erop dat veel banken liquiditeit voorafgaand aan de turbulentie als gratis hebben beschouwd. Daardoor hebben zij bijvoorbeeld te veel liquiditeitslijnen verschaft met name aan securitisatievehikels en conduits. Toen tijdens de turbulentie massaal op deze lijnen werd getrokken, kwamen verschillende banken in problemen. De nieuwe principes sturen aan op adequate prijsstelling. Individuele bedrijfsonderdelen worden zo aangemoedigd om bij te dragen aan het bereiken van het gewenste liquiditeitsrisicoprofiel van de bank als geheel.

#### *Diversificatie van financieringsbronnen en contingency funding plans*

Een tweede belangrijk element van goed liquiditeitsrisicobeheer is diversificatie van financieringsbronnen. De turbulentie heeft aangetoond dat financieringsbronnen kunnen opdrogen. Banken die onder normale omstandigheden van deze bronnen gebruik maken, moeten dan uitwijken naar alternatieven. Nieuwe bronnen aanboren in turbulente tijden is moeilijk. Om van alternatieve bronnen gebruik te kunnen maken, moeten banken daarom in normale tijden al geregeld opereren in verschillende markten en hechte banden onderhouden met verschillende liquiditeitsverschaffers. Welke bronnen in welke crisissituaties moeten worden benut leg-

gen banken vast in hun contingency funding plan (CFP). Daarin beschrijven ze strategieën, procedures, acties en verantwoordelijkheden om verschillende mogelijke crisissituaties te beheersen. CFP's moeten regelmatig worden getest op hun haalbaarheid en effectiviteit. Zo zijn banken beter voorbereid op turbulentie.

#### *Stress-testing*

Stress-testing vormt een essentieel onderdeel van goed risicomangement. Tijdens de turbulentie heeft menig bank echter veel hogere verliezen geleden dan hun vooraf uitgevoerde stress-tests hadden voorspeld. Zij hebben de risico's dus onderschat. De stress-test-praktijk van banken verdient verbetering en liquiditeitsstresstesten vormen daarop geen uitzondering.

Door middel van stress-tests kunnen banken ook inschatten wat voor hen de gevolgen zouden zijn indien zich op de markt of ten aanzien van hun reputatie ernstige crises voordoen. Zoals de huidige marktturbulentie laat zien, kan een reputatiecrisis zich juist ook voordoen ten tijde van een marktbrede crisis. Andersom kan een crisis bij één bank overslaan naar andere banken en zo een marktbrede crisis tot gevolg hebben. Daarom is het van belang dat banken in hun stress-tests rekening houden met het gelijktijdig optreden van een instellingspecifieke en een marktbrede crisis. Banken moeten voldoende liquiditeit aanhouden om tegen dergelijke ernstige crises bestand te zijn en waar nodig de liquiditeitsstrategie en -positie aanpassen. Banken gebruiken stress-tests ook om contingency funding plans op hun haalbaarheid te beoordelen. Zo toetsen ze of ze in een stress-situatie de beoogde extra liquiditeitsbronnen daadwerkelijk kunnen aanboren.

#### *Intraday liquiditeit*

Tijdens de recente turbulentie hebben zich geen problemen voorgedaan in de betaal- en effectenafwikkel-systemen. Via deze systemen zijn banken in sterke mate onderling verweven. De banken hebben elkaar nodig om tijdig aan hun verplichtingen te kunnen voldoen. Doordat de tijdslijnen voor de afwikkeling van betalingen en effectentransacties aanzienlijk zijn verkort en de internationale verwevenheid van de betaal- en effectenafwikkelingsystemen is toegenomen, kunnen storingen zich steeds sneller verspreiden. Om het risico van storingen te mitigeren bevatten de nieuwe principes speciale richtlijnen voor intraday liquiditeitsbeheer.

Om te voorkomen dat een bank het functioneren van betaal- en effectenafwikkelingsystemen verstoort, moeten banken die direct in deze systemen participeren, hun intraday liquiditeitspositie en -risico actief

beheersen. De hoge snelheid van het betalingsverkeer vereist dat deze banken hun liquiditeitspositie managen op continue basis. Ook zijn de banken verplicht zich voor te bereiden op een onverwachte storting in de intraday-liquiditeitsstromen. Zij moeten inzicht hebben in de omvang en timing van liquiditeitsbehoeften die dan ontstaan. Stress-tests, *contingency funding* plannen en *business continuity* plannen moeten met een dergelijk scenario rekening houden. De banken die niet rechtstreeks in de systemen participeren, maken voor het afwikkelen van hun betalingen en effectentransacties gebruik van correspondentbanken of custodians. Zij moeten ervoor zorgen dat ze in geval van financiële of operationele problemen bij die instellingen gebruik kunnen maken van alternatieve kanalen.

#### *Buffer van zeer liquide activa*

De huidige turbulentie laat zien dat verschillende geld- en kapitaalmarkten tegelijkertijd kunnen opdrogen. Daarom is een van de principes voor liquiditeitsrisicobeheer dat banken als bescherming tegen ernstige liquiditeitscrises een buffer aanhouden van zeer liquide activa. De omvang van de buffer moet aansluiten bij de gekozen liquiditeitstolerantie en volstaan indien normaliter beschikbare bronnen van gedekte en ongedekte financiering opdrogen. Om in te schatten hoe groot de buffer moet zijn, moet de bank onder andere rekening houden met zowel contractuele als niet-contractuele verplichtingen in alle relevante valuta, met *off-balance sheet*-verplichtingen en met het opvragen van tegoeden.

Door de Nederlandse liquiditeitsregelgeving werden banken daartoe al aangezet. Zoals hierboven besproken is de liquiditeitstoets gebaseerd op de situatie waarin professionele geld- en kapitaalbronnen opdrogen. Verder wegen activa in de berekening van de aanwezige liquiditeit zwaarder mee naarmate ze meer liquide zijn, bijvoorbeeld doordat ze beleenbaar zijn bij de centrale bank. In de berekening van de benodigde liquiditeit worden ook *off-balance sheet*-verplichtingen meegevoerd en wordt rekening gehouden met verhoogde opvraging van depositotegoeden. De toets en rapportage bevatten in beginsel alle valuta, waarbij rekening wordt gehouden met de convertibiliteit en transfereerbaarheid van de kasstromen. De aangehouden buffer heeft de Nederlandse banken tot dusver tegen grote liquiditeitsproblemen behoed. De internationale concurrentieverhoudingen zijn erbij gebaat dat de eis om buffers aan te houden niet alleen in Nederland maar ook internationaal wordt opgelegd.

#### *Toezichthouder*

Naast principes waaraan banken moeten voldoen, hebben de toezichthouders ook principes opgesteld voor het uitoefenen van hun eigen taken. Toezichthouders moeten regelmatig het raamwerk voor liquiditeitsrisicobeheer en de liquiditeitspositie van banken beoordelen om te bepalen of de bank voldoende bestand is tegen liquiditeitscrises. Daarbij beoordeelt de toezichthouder of de bank bovengenoemde principes voor liquiditeitsrisicobeheer adequaat in acht neemt. Hierbij wordt rekening gehouden met de aard, omvang en rol van de bank. Waar nodig zal de toezichthouder maatregelen nemen die de bank aanzetten tot verbetering van haar liquiditeitsrisicobeheer en -positie.

Het liquiditeitstoezicht op buitenlandse banken en dochters valt onder de verantwoordelijkheid van de gastlandtoezichthouder. Daardoor is het liquiditeitstoezicht een voornamelijk nationale aangelegenheid. De toegenomen internationale verwevenheid van het financiële systeem maakt echter dat liquiditeitstoezicht toch over grenzen heen moet kijken. Om het toezicht effectief te coördineren moeten relevante toezichthouders met elkaar en met andere relevante autoriteiten communiceren in binnen- en buitenland. Tussen thuisland- en gastlandtoezichthouders is informatie-uitwisseling over internationaal opererende banken essentieel om een goed beeld te krijgen van de risico's bij buitenlandse dochters en branches en op geaggregeerd niveau.

#### **Implementatie van de principes**

DNB is deze zomer gestart met een onderzoek waarbij de banken langs de lat van bovengenoemde principes worden gelegd. Indien het liquiditeitsrisicobeheer niet op orde is, wordt een bank daarop aangesproken. De besproken principes worden verankerd in het toezicht op liquiditeitsrisicobeheer dat onderdeel uitmaakt van de jaarlijkse beoordeling van het gehele risicobeheer van banken. Daarnaast blijven de nationale eisen van de liquiditeitstoets en -rapportage behouden en zullen naar verwachting binnenkort op onderdelen worden aangescherpt. Het verbeteren van het liquiditeitsrisicobeheer vergt investeringen van de sector. Deze investeringen zijn noodzakelijk voor de bescherming van depositohouders en de stabiliteit van het financiële stelsel. Internationale harmonisatie is daarbij van belang om zo eerlijk mogelijke concurrentieverhoudingen te realiseren.

1 De toezichthouders van de G10-landen zijn verenigd in het Basel Committee on Banking Supervision. Dit Comité heeft onlangs de consultatieversie van de *Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision* gepubliceerd. Publicatie van het definitieve document wordt eind september aanstaande verwacht. Parallel daaraan hebben de Europese toezichthouders, verenigd in het Committee of European Banking Supervisors, ter consultatie vergelijkbare principes gepubliceerd in hun *Second part of CEBS's technical advice to the European Commission on liquidity risk management - Analysis of specific issues listed by the Commission and challenges not currently addressed in the EEA*. Publicatie van de definitieve versie hiervan wordt eveneens eind September aanstaande verwacht.