

Bazel II: implicaties voor Nederland

Eind dit jaar zal naar verwachting het nieuwe Kapitaalakkoord door het Bazelse Comité worden ondertekend. Het nieuwe akkoord – Bazel II – is flexibeler, meer marktconform en houdt meer rekening met risico's dan het akkoord uit 1988. Dit artikel gaat in op de implicaties van Bazel II voor het Nederlandse bankwezen, de beschikbaarheid van kredieten en de stabiliteit van het financiële stelsel. Het nieuwe akkoord draagt bij aan een verbetering van het risicomanagement door banken en heeft strategische consequenties voor de bancaire sector. Zo is het denkbaar dat banken hun activiteiten aanpassen en fusies en overnames worden gestimuleerd. In reactie op eerdere commentaren heeft het Bazelse Comité de regels zodanig aangepast, dat de beschikbaarheid van kredieten tijdens laagconjunctuur niet in gevaar komt. Relevant voor financiële stabiliteit is dat Bazel II de financiële soliditeit van banken bevordert, waardoor de kans op deconfitures van individuele instellingen vermindert. Al met al zal het nieuwe akkoord de financiële gezondheid van banken bevorderen en daarmee bijdragen aan de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel. Een belangrijke doelstelling van het Comité is dat de totale kapitaalseis voor het bankwezen als geheel grosso modo niet wijzigt. Hieronder zal blijken dat hieraan in belangrijke mate wordt voldaan.

Inleiding

In 1988 werd door het Bazelse Comité van Banken-toezichthouders het eerste Kapitaalakkoord getekend. Hierin is een wereldwijde standaard vastgesteld voor minimale kapitaal- of solvabiliteitseisen – dat is een verplichte buffer van eigen vermogen – voor krediet- en marktrisico van banken. Dankzij het akkoord is de solvabiliteit van het internationale bankwezen verbeterd. De laatste jaren is echter duidelijk geworden dat het akkoord aan herziening toe is. Kritiekpunten betreffen de onvoldoende risicogevoeligheid en flexibiliteit van het akkoord. Onder andere als gevolg van financiële innovaties en ontwikkelingen in het risicomanagement sluiten de kapitaalseisen uit 1988 niet meer goed aan op het daadwerkelijke risicoprofiel van de activa. Daarnaast is het akkoord te weinig flexibel om financiële innovaties in te passen. Zo worden in beginsel risico-verlagende producten als kredietderivaten en onderpand veelal niet erkend, waardoor het gebruik ervan niet wordt beloond. Een ander kritiekpunt betreft de geringe mate waarin het toezicht gebruik maakt van de disciplinerende werking van het marktmechanisme. Om deze tekortkomingen te verhelpen heeft het Bazelse Comité sinds het einde van de jaren negentig gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw akkoord, Bazel II, dat meer rekening houdt met de risico's die banken lopen, flexibeler inspeelt op nieuwe producten en meer marktconform is. Na afronding van de laatste, derde consultatieronde deze zomer zal de definitieve tekst van het nieuwe akkoord naar verwachting eind dit jaar worden gepubliceerd. Beoogd wordt het akkoord

eind 2006 te implementeren. In de EU wordt hiertoe gewerkt aan een op Bazel II gebaseerde richtlijn die in de EU-landen moet worden omgezet in nationale wetgeving. In een eerder stadium hebben onduidelijkheden rond de mogelijke precieze effecten van het akkoord het tijdschema al eens vertraagd. Een deel van de implicaties blijft onzeker. Zo kunnen bijvoorbeeld economische consequenties voor bepaalde sectoren of instellingen optreden die om een specifieke beleidsreactie vragen.

Dit artikel geeft een beknopte beschrijving van het nieuwe akkoord en belicht de invloed van kapitaalseisen op het gedrag van banken. Vervolgens wordt ingegaan op de implicaties van Bazel II voor het bankwezen en de economie als geheel.

Bazel II: 3-pijler structuur

Het nieuwe akkoord is opgebouwd uit drie complementaire pijlers: minimum kapitaalseisen, supervisory review en marktdiscipline (zie figuur 1).

Pijler 1: Minimum kapitaalseisen

De eerste pijler bevat de minimum kapitaalseisen voor het marktrisico, kredietrisico en operationeel risico. De bepalingen ten aanzien van het marktrisico zijn in het nieuwe akkoord vrijwel niet gewijzigd. Voor de bepaling van de solvabiliteitseisen voor het kredietrisico bestaan drie berekeningsmethoden, die onderling verschillen in de mate waarin de eigen risico-inschatting

Figuur 1 Structuur Bazel II

Pijler 1 Minimum kapitaalseisen	Pijler 2 Supervisory Review	Pijler 3 Marktdiscipline
Kredietrisico – Standaardmethode – Interne ratingmethode – basisvariant – geavanceerde variant	Economisch kapitaal – renterisico – beoordeling risicosysteem door toezichthouder	Transparantie – publicatievereisten omvang en samenstelling kapitaal in relatie tot risicoprofiel
Operationeel risico – Basic indicatormethode – Standaardmethode – Advanced measurement benadering		
Marktrisico (ongewijzigd)		

van de banken wordt gebruikt. Dit zijn de standaardbenadering (*standardised approach*) en de interne ratingbenadering (*internal ratings based approach, IRB*) die bestaat uit twee varianten: de basisvariant (*foundation IRB*) en de meer geavanceerde variant (*advanced IRB*). Het minst complex is de nieuwe standaardbenadering met vaste risicogewichten. Deze lijkt op die in het oude akkoord in de zin dat verschillende typen activa worden ingedeeld in categorieën waaraan een vaste risicoweging is gekoppeld. Nieuw is dat voor deze indeling externe kredietbeoordelingen (ratings) gebruikt mogen worden, waardoor de kapitaalseisen meer in lijn liggen met het werkelijke risicoprofiel. Als alternatief voor de standaardbenadering kunnen banken kiezen voor de complexere interne rating benadering, waarbij zij – onder strikte voorwaarden van de toezichthouder – hun eigen interne ratingmethoden mogen gebruiken voor de bepaling van het kredietrisico. In de basisvariant van de IRB-methode bepalen banken zelf één determinant van het kredietrisico, namelijk de kans dat de debiteur in gebreke blijft (*probability of default*). Andere factoren die de kapitaalvereiste mede bepalen, zoals de omvang van de vordering (*exposure at default*) en de omvang van het verlies (*loss given default*) bij in gebreke blijven van de debiteur, worden in de berekeningswijze voorgeschreven. In de geavanceerde variant van de IRB-benadering modelleren de banken ook deze factoren zelf.

Nieuw in Bazel II is de introductie van een specifieke kapitaalseis voor het operationele risico. Dit is het risico van verliezen als gevolg van tekortschietende interne procedures, menselijke fouten en falende systemen of van externe gebeurtenissen, zoals externe fraude of inbraak. Voor de kwantificering van operationeel risico bestaan drie methoden. De meest eenvoudige, basic indicator methode, hanteert één risico-indicator voor de hele bank voor de bepaling van de kapitaalseis. De verfijndere standaardmethode hanteert een indicator per bedrijfsonderdeel om de kapitaalseis te berekenen. Bedrijfsonderdelen met een hoger risico (zoals bedrijfsfinanciering en trading and sales) krijgen een hogere kapitaalseis en relatief veilige onderdelen (retail banking en brokerage) een lagere kapitaalseis. Bij de meest geavanceerde advanced measurement approach worden interne en externe data over operationele verliezen gebruikt. Deze geavanceerde methode is nog in ontwikkeling.

Met de keuzemogelijkheid voor een meer of minder geavanceerde aanpak voor de bepaling van de kapitaalseisen voor het krediet- en operationele risico doet het nieuwe akkoord recht aan de verschillen tussen banken. Het gebruik van een complexere methode stelt

hogere eisen aan de risicobeheersingsystemen en publieke verslaglegging door instellingen. De verschillende methoden zijn bovendien marktconform. Ten slotte stimuleert het akkoord tot verbetering van het risicomanagement door lagere solvabiliteitseisen te stellen voor de meer geavanceerde methoden.

Pijler 2: Supervisory review

De essentie van de tweede pilaar is het afstemmen van de omvang van het aan te houden kapitaal op het risicoprofiel van een bank. Het idee achter deze *supervisory review* is dat de kapitaalseis die uit pijler 1 zal voortvloeien, slechts een minimumeis aangeeft die onvoldoende rekening kan houden met het feitelijke risicoprofiel van elke individuele instelling. Elke bank dient te beschikken over een door de toezichthouder te beoordelen systeem waarmee periodiek wordt nagegaan of het aangehouden kapitaal voldoende is in relatie tot het risicoprofiel. Daarmee fungeert de supervisory review als een instrument voor fine-tuning. Tevens kijkt de toezichthouder naar de aanwezige beheersingsmechanismen bij banken en stelt daarvoor zonedig extra kapitaalseisen. De supervisory review dekt ook de risico's die niet in pijler 1 zijn ondergebracht, zoals het renterisico en de daaraan gekoppelde kapitaalseis. Aandachtspunt bij de tweede pilaar is dat een concurrentieverstorende werking kan uitgaan van de nationale discretie, dat is de beleidsruimte die toezichthouders hebben. Indien toezichthouders van land tot land verschillende eisen voor bijvoorbeeld een risicosysteem hanteren, kan oneerlijke concurrentie tussen banken uit verschillende landen ontstaan. Om dit probleem zoveel mogelijk te voorkomen wordt op internationaal niveau intensief overlegd tussen toezichthouders.

Pijler 3: Marktdiscipline

De derde pilaar beoogt de werking van marktdiscipline te bevorderen door instellingen publicatievereisten op te leggen over de omvang en samenstelling van het kapitaal, gerelateerd aan het risicoprofiel. Achterliggende gedachte is dat openbaarmaking van informatie banken kan stimuleren tot voorzigtigere bedrijfsvoering en adequaat risicomanagement. Marktpartijen die zorgen voor de financiering van banken (zoals depositohouders en andere banken) zullen risicovollere instellingen immers afstraffen met hogere financieringskosten.¹ Bij de ontwikkeling van de disclosurevereisten werkt het Bazelse Comité nauw samen met de ontwerpers van de jaarverslaggevingsrichtlijnen.

Beïnvloeden kapitaalseisen het gedrag van banken?

Een interessante vraag is in hoeverre kapitaalseisen het gedrag van banken beïnvloeden. Strikt economisch gezien zijn kapitaalseisen alleen van invloed op bankgedrag indien zij restrictief zijn. Dit is slechts voor een klein deel van de banken – die met relatief weinig kapitaal – het geval. Verreweg de meeste banken houden meer kapitaal aan dan de Bazelse minimumnorm van 8% (de zgn. BIS-ratio) en zullen zich bij hun beslissingen sterker laten leiden door rationeel-economische motieven dan door de solvabiliteitseisen. De BIS-ratio houdt in dat banken minimaal 8% eigen vermogen moeten aanhouden ten opzichte van hun naar risico gewogen activa, waarbij de risicoweging loopt van 0% tot 100%. Toch is in de praktijk het effect van kapitaalseisen waarschijnlijk groter dan het voorgaande doet vermoeden. Zo gebruiken banken de BIS-ratio in de externe communicatie over hun risicoprofiel.² Daarnaast worden de kapitaalseisen in sommige gevallen gebruikt als benadering voor het werkelijke risico. Daarom is het ook van belang dat de kapitaalseisen correct zijn, dat wil zeggen een zo goed mogelijke afspiegeling van de risico's vormen. Met de risicogevoelige kapitaalseisen uit het nieuwe akkoord zal de informatiewaarde van de BIS-ratio verbeteren en marktdiscipline worden bevorderd. In het navolgende wordt de invloed van kapitaalseisen op het gedrag van de banken nader beschouwd. Daartoe wordt allereerst bekeken wat de consequenties van het nieuwe kapitaalakkoord zijn voor de minimum kapitaalseisen van banken.

Gevolgen van Bazel II voor kapitaalseisen: Resultaten Quantitative Impact Study 3

Om het effect van de voorgestelde minimum kapitaalseisen (pilaar 1) uit het nieuwe akkoord voor het bankwezen te peilen, heeft het Bazelse Comité achtereenvolgens enkele *Quantitative Impact Studies* (QIS) uitgevoerd. Aan de derde QIS (QIS3) hebben wereldwijd 365 banken uit 43 landen deelgenomen. De banken zijn daarbij ingedeeld in twee groepen. Groep 1 bestaat uit de grote, gediversificeerde en internationaal actieve banken en groep 2 omvat de kleinere en vaak meer gespecialiseerde banken. De resultaten van toepassing van de *standardised* benadering en de *foundation IRB*-benadering voor Nederland en de G10 staan vermeld in de tabel. De tabel geeft de gemiddelde contributie per portefeuille weer. De contributie is de bijdrage van iedere portefeuille aan de verandering in de totale kapitaalseisen. Zo is bijvoorbeeld zichtbaar dat van de gemiddelde toename van de totale kapitaalseisen met

5% voor Nederland onder de standaardbenadering, hiervan 1 procentpunt is toe te schrijven aan de portefeuille leningen aan overheden. De contributie is berekend als het product van de verandering in de minimum kapitaalseisen per portefeuille en het aandeel kapitaal dat onder het huidige akkoord voor die portefeuille vereist is. Immers, naarmate een portefeuille groter is, zal de verandering in de risicogewichten een navolgende grotere invloed hebben op de totale hoeveelheid kapitaal.

De totale verandering in de laatste regel van de tabel geeft de gemiddelde wijziging van de minimum kapitaalseisen ten opzichte van het huidige akkoord weer.

Uit de resultaten blijkt dat de standaardbenadering gemiddeld leidt tot een lichte toename van de totale minimale kapitaalseisen en de IRB-benadering tot een afname. Daarbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat het hier gaat om het gemiddelde van alle deelnemende banken: de resultaten voor groep 1 en groep 2 banken afzonderlijk en ook voor afzonderlijke banken binnen de groepen laten grote verschillen zien. Zo resulteert toepassing van de standaardbenadering door de kleinere banken (groep 2) in gemiddeld gelijkblijvende totale kapitaalseisen, terwijl deze benadering voor grote banken (groep 1) tot een aanzienlijke stijging zou leiden. Voor de IRB methode geldt het omgekeerde: voor de banken uit groep 1 wijzigen de totale kapitaalseisen onder deze methode gemiddeld vrijwel niet, terwijl voor banken uit groep 2 de kapitaalseisen aanzienlijk zouden afnemen. Aangezien de verwachting is dat de banken uit groep 2 bij inwerkingtreding van het akkoord met name de standaardbenadering zullen hanteren in verband met de geringere complexiteit, terwijl voor de banken uit groep 1 vooral de IRB-benadering van belang is, liggen deze resultaten in lijn met het doel van het Comité om de totale kapitaalseis voor het bankwezen als geheel grosso modo niet te wijzigen.

De tabel toont aan dat tussen de beide benaderingen verschillen bestaan in de bijdragen per portefeuille aan de verandering van de kapitaalseisen. Dit weerspiegelt de grotere risicogevoeligheid van het nieuwe akkoord. Met name de retailportefeuille zorgt, vooral in de IRB-maar ook in de standaardbenadering, voor een grote bijdrage aan de verlaging van de kapitaalseisen ten opzichte van het huidige akkoord. Dit is vooral het gevolg van een lagere risicoweging van hypotheekleningen. Daarnaast draagt de portefeuille Midden- en Kleinbedrijf (MKB) bij aan een gemiddelde verlaging van de kapitaalseisen. De solvabiliteitseisen voor leningen aan het MKB zijn onder het nieuwe akkoord verlaagd om

Tabel Q13: gemiddelde resultaten voor alle deelnemende banken

Portefeuille	Nederland		GIO	
	Gemiddelde contributie in procentpunten ¹		Gemiddelde contributie in procentpunten ²	
	Standardised approach	IRB Foundation approach	Standardised approach	IRB Foundation approach
Bedrijven	0	0	0	-3
Overheid	1	3	0	1
Banken	2	0	1	1
Retail	-6	-19	-8	-13
MKB	-1	-7	-2	-3
Securitisaties	0	0	1	-1
Aandelen	1	5	0	2
Overig	1	-2	2	-1
Totaal kredietrisico	-2	-20	-6	-17
Operationeel risico	8	8	13	9
Totale verandering	5	-12	7	-8

¹ Gemiddelden berekend als het rekenkundige gemiddelde van alle banken uit groep 1 en 2; afgeronde cijfers.

² Gemiddelden berekend als het gemiddelde van het gewogen gemiddelde van banken uit groep 1 en het rekenkundige gemiddelde van banken uit groep 2; afgeronde cijfers.

onnodige belemmering van de kredietverlening aan deze sector te vermijden. Daarentegen dragen de portefeuilles overheid en aandelen voor Nederland in beide methoden bij aan gemiddelde verhogingen van de kapitaalseisen. In de standaardbenadering laten tevens interbancaire uitzettingen een positieve contributie zien, vooral door omvangrijke uitzettingen van grote banken op banken in emerging markets. Tevens is zichtbaar dat gemiddeld genomen de extra kapitaalseis voor het operationele risico in de IRB-methode meer dan volledig wordt gecompenseerd door de afname van de kapitaalseis voor het kredietrisico. In de standaardbenadering is sprake van een gedeeltelijke compensatie.

Nadere beschouwing van deze gemiddelde resultaten voor Nederland leert dat er tevens grote verschillen bestaan tussen banken uit groep 1 en die uit groep 2. Zo leidt toepassing van de IRB-methode tot een aanzienlijk sterkere daling van de hoeveelheid aan te houden kapitaal tegenover de portefeuilles MKB en retail bij de kleinere banken (groep 2) dan bij de grote banken. Kleine banken maken relatief meer gebruik van onderpand, waardoor het kredietrisico vermindert, en hanteren een

conservatiever kredietbeleid. Voorts hebben kleinere banken een relatief groot aandeel retailactiviteiten (uitzettingen op individuen en kleine ondernemingen), waarvoor de risicogewichten in Bazel II fors zijn verlaagd. De toepassing van IRB voor banken uit groep 1 resulteert in een hogere bijdrage van de portefeuille leningen aan overheden dan voor banken uit groep 2. Grote Nederlandse banken hebben relatief grote uitzettingen op overheden in emerging markets die vanwege het relatief risicovolle karakter resulteren in hogere kapitaalseisen. Voor leningen aan bedrijven is het effect tegengesteld: de contributie van deze portefeuille is voor kleinere banken positief, terwijl de grote banken juist profiteren van een aanmerkelijke verlaging van de kapitaalseisen. Al met al hangen de bovengenoemde verschillen tussen de grote en kleinere banken samen met de verschillen in activiteiten tussen beide groepen. Uiteraard geldt dat de activiteiten per individuele bank, en daarmee ook de resultaten, sterk kunnen verschillen.

Indien de gemiddelde uitkomsten voor Nederland worden vergeleken met die voor banken uit de GIO ontstaat het volgende beeld. In de standaardbenadering

zijn de verschillen relatief beperkt. Met name door de sterkere neerwaartse contributie van de portefeuilles retail en MKB is de kapitaalseis voor het kredietrisico voor banken uit de G10 gemiddeld lager dan die voor banken in Nederland. Daar staat echter een hogere kapitaalseis voor operationeel risico tegenover, waardoor de totale verandering van de kapitaalseisen voor Nederland en de G10 gemiddeld ongeveer hetzelfde is. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat ook voor de G10 sprake is van gemiddelde uitkomsten, die voor groep 1 en 2 afzonderlijk verschillen. De standaardbenadering resulteert voor G10-banken uit groep 2 met 3% in een aanmerkelijk kleinere toename van de totale kapitaalseisen dan de gemiddelde 7%. Voor de IRB-benadering zijn de verschillen tussen Nederland en de G10 iets groter. De neerwaartse contributies van de portefeuilles retail en MKB zijn onder deze methode voor de G10 juist gemiddeld kleiner dan voor Nederland, terwijl de neerwaartse contributie van leningen aan bedrijven groter is. De gunstigere uitkomsten voor Nederland voor de hypotheekportefeuille reflecteren de historisch lage verliezen op de Nederlandse hypothecaire kredietmarkt. Een ander verschil tussen Nederland en de G10 betreft de bijdrage van de portefeuille overheid. Zoals eerder opgemerkt hebben de grote Nederlandse banken relatief veel uitzettingen op overheden in emerging markets die onder Bazel II als risicovoller worden aangemerkt. Per saldo resulteren al met al voor Nederland iets lagere kapitaalseisen voor het kredietrisico dan voor de G10 als geheel. Wederom geldt dat sprake is van gemiddelden; voor de grote banken uit de G10 resulteert de IRB methode grosso modo slechts in een kleine verandering van de totale minimale kapitaalseisen.

Welke implicaties heeft Bazel II voor banken?

De uit Bazel II voortvloeiende veranderingen hebben strategische consequenties voor de bancaire sector. Zo is het denkbaar dat banken hun activiteiten aanpassen en dat zij zich op overnamepad gaan begeven. Tevens heeft Bazel II invloed op het risicomanagement van instellingen. Daarnaast heeft het nieuwe akkoord ook implicaties voor de beschikbaarheid van kredieten en de stabiliteit van het financiële stelsel. In het navolgende gedeelte van dit artikel wordt hierop ingegaan.

Bancaire activiteiten

De zojuist besproken wijzigingen in de solvabiliteits-eisen zouden voor banken aanleiding kunnen zijn voor

strategische heroverweging en eventueel aanpassing van hun activiteitenportefeuille. Uit de QIS3 resultaten bleek onder meer dat voor de portefeuille overheidsleningen de kapitaalseisen onder de IRB methode vooral voor de grote banken (groep 1) toenemen. Dit betekent dat tegenover het verstrekken van leningen aan *emerging markets* meer kapitaal dient te worden aangehouden. In de huidige situatie is de kapitaalseis voor uitzettingen op emerging markets gebaseerd op OESO-lidmaatschap.³ Onder het nieuwe akkoord worden de kapitaalseisen beter afgestemd op het risicoprofiel van het betreffende land. Voor sommige OESO-landen kan dit een verhoging van de kapitaalseisen betekenen, terwijl voor sommige niet OESO-landen de kapitaalseisen verlaagd worden. Met name in de IRB-benadering zal het gebruik van ratings leiden tot een hogere risico-inschatting voor bepaalde emerging markets en daarmee een hoger kapitaalbeslag. Hierdoor is het denkbaar dat kredietverlening aan deze emerging markets zal verschuiven naar banken die de standaardbenadering toepassen. Met de supervisory review beschikt de toezichthouder over een instrument om de risico's hiervan in de hand te houden.

De veranderingen in de solvabiliteitseisen zijn ook van belang voor de concurrentie in de bancaire markt. In markten waar de kapitaalseisen onder het nieuwe akkoord lager zijn dan onder het huidige is een toename van de concurrentie te verwachten. De uitkomsten van QIS3 laten zien dat zowel onder de IRB- als de standaardbenadering de retailportefeuille bijdraagt aan een aanzienlijke verlaging van de kapitaalseisen, met name door de lagere risicoweging van hypothecair krediet. Een lager kapitaalbeslag voor hypotheekleningen maakt het voor banken aantrekkelijk om activiteiten in dit segment uit te breiden dan wel te starten. Anderzijds zijn er ook factoren die de concurrentie kunnen verminderen. Zo zal het voor nieuwe banken moeilijker zijn om toe te treden tot de markt vanwege de voorsprong van bestaande, geavanceerde instellingen in termen van kapitaal en de hoge investeringen voor de opzet van een risicomanagementsysteem. De investeringen in risicomanagementsystemen die Bazel II vergt, kunnen tevens een rol spelen bij consolidatie, aangezien schaalvoordelen hierbij een rol spelen. Daarnaast bestaat de kans dat banken dezelfde geavanceerde modellen gaan gebruiken, waardoor de diversiteit bij de inschatting van risico en rendement vermindert (zie ook de passage 'Financiële stabiliteit', verderop in dit artikel). Enerzijds zou hierdoor meer gelijkheid in prijsstelling kunnen ontstaan, waardoor het – ceteris paribus – in vergelijking met de huidige situatie voor kredietvragers moeilijker is om een lening voor een alternatieve, lagere prijs

te vinden. Anderzijds zal geen enkel risicomanagement-systeem foutloos zijn, waardoor van sommige kredietvragers het risico te hoog dan wel te laag zal worden ingeschat. Kredietvragers zullen mogelijk in toenemende mate de aanbiedingen van diverse banken met elkaar vergelijken en de lening afsluiten bij die instelling waarbij het risico van de uitzetting het laagst wordt ingeschat. Ook de concurrentie met niet-banken is van belang. Risicogevoelige kapitaalseisen brengen het economisch vereiste kapitaal dichterbij het door de toezichthouder vereiste kapitaal, waardoor de concurrentie met niet-gereguleerde instellingen eerlijker en gemakkelijker wordt.

Voorts kunnen banken ertoe overgaan activiteiten die niet tot de kern behoren af te stoten. Vooral activiteiten met een laag kredietrisico, maar een relatief hoog operationeel risico, zoals *asset management*, *specialised lending* en *custody*, komen hiervoor in aanmerking. Op dit moment hoeven banken voor deze activiteiten relatief weinig kapitaal aan te houden. Door de introductie van de kapitaalseis voor operationeel risico in Bazel II neemt de kapitaalvereiste echter fors toe. Afstoting van niet-kernactiviteiten door gediversificeerde banken schept voor andere instellingen de mogelijkheid om hun marktaandeel op deze gebieden uit te breiden. Hierdoor zouden instellingen kunnen ontstaan die zich sterker dan nu het geval is op één activiteit concentreren.⁴

Fusies en overnames

Het (op termijn) behalen van synergievoordelen, in de vorm van lagere kosten of hogere opbrengsten door verbeteringen in de productmix, vormt traditioneel een belangrijk argument voor fusies en overnames. Onder Bazel II kunnen met fusies en overnames tevens kapitaalsynergieën worden gerealiseerd: een bank die een geavanceerde benadering toepast, kan door overname van een minder geavanceerde instelling kapitaal vrijmaken, door ook voor de over te nemen instelling de geavanceerde benadering toe te passen.⁵ Met name minder geavanceerde instellingen met een grote portefeuille hypotheken zouden in dit verband aantrekkelijke overnamekandidaten zijn. Daarmee kan het nieuwe akkoord een potentiële stimulans vormen voor versterking van de reeds bestaande fusie- en overnamebeweging in de financiële sector.

Risicomanagement

Het nieuwe akkoord vormt voor banken een sterke stimulans om te werken aan kwaliteitsverbetering en uitbreiding van hun risicomanagementsystemen doordat voor de meer geavanceerde methoden lagere solvabili-

teitseisen gaan gelden. Deze verlaging is gerechtvaardigd doordat betere risicometing en -beheersing op zich reeds de financiële gezondheid van een bank bevordert. De kapitaalallocatie in het stelsel verbetert doordat risicogevoelige solvabiliteitseisen ervoor zorgen dat het kapitaal zich ook daadwerkelijk op die plaats in het stelsel bevindt waar het nodig is. Ook op dit moment treden al verbeteringen in het risicomanagement op doordat banken in voorbereiding op het nieuwe akkoord hieraan werken. Tevens zal de expliciete kapitaalseis voor operationeel risico het bewustzijn van dit risico bij banken versterken en een impuls geven aan de ontwikkeling van technieken om dit risico te beheersen.

Daarnaast stimuleert Bazel II het gebruik van instrumenten die het kredietrisico in beginsel beperken, zoals onderpand. Door de bredere erkenning van onderpandcategorieën zou het gebruik hiervan bij kredietverlening aan belang kunnen winnen. Hoewel onderpand het kredietrisico reduceert, vermindert hierdoor ook de prikkel voor banken om kredietvragers te screenen en te monitoren. Daarom stelt het nieuwe akkoord tevens eisen aan het nauwgezet monitoren van tegenpartijen. Een verlaging van het kredietrisico kan in beginsel ook worden bereikt met het gebruik van *credit risk transfers*, zoals securitisaties en kredietderivaten. Met deze instrumenten worden risico's overgedragen aan een andere partij. Door het gebruik van interne kredietrisicomodellen in de IRB-benadering wordt aan een groter gedeelte van de leningen van banken een rating toegekend. Dit maakt risico's transparanter en communicatie hierover eenduidiger doordat uniforme definities worden gebruikt. Securitatie van leningen wordt hierdoor eenvoudiger en zou om die reden kunnen toenemen. Dit vergroot vervolgens de beschikbare hoeveelheid onderliggende activa voor kredietderivaten, hetgeen kan leiden tot een verdere groei van deze markt. De ruimere erkenning van kredietderivaten in Bazel II geeft hier ook vanuit de vraagzijde een extra impuls aan. In tegenstelling tot de potentiële toename van securitatie door de verbeterde toegang tot de secundaire markt, zal securitatie omwille van *regulatory arbitrage* afnemen. In de huidige situatie gebruiken banken de secundaire markt om de naar hun inschatting te hoge toezichtseisen voor een activiteit te omzeilen en in lijn te brengen met het economisch kapitaal. Het nieuwe akkoord beperkt de mogelijkheden en de prikkels tot *regulatory arbitrage*, doordat de kapitaalseisen voor *credit risk transfers* dichterbij het feitelijke risico liggen. Zo gaan de kapitaalseisen voor het aanhouden van laaggekwalificeerde securitisaties fors omhoog en die voor kwalitatief hoogwaardige securitisaties omlaag. Hierdoor zal naar ver-

wachting op termijn de vraag naar hooggekwalificeerde securitisaties toenemen. Tegelijkertijd zal de vraag van banken naar non-investmentgrade securitisaties verminderen aangezien het hogere kredietrisico tot uitdrukking komt in een hoger kapitaalbeslag. Hierdoor is het denkbaar dat investeringen in kwalitatief laagwaardig gesecuritiseerd papier zullen verschuiven naar instellingen die niet zijn gereguleerd.

Kredietbeschikbaarheid en procycliciteit

Risicogevoelige kapitaal-eisen impliceren dat kapitaalbuffers groter worden als de risico's toenemen. Deze risicogevoeligheid heeft twee consequenties. Ten eerste zullen de kapitaal-eisen voor minder kredietwaardige partijen toenemen ten opzichte van het huidige akkoord. Dit kan de kredietverlening aan deze partijen duurder maken en de kredietbeschikbaarheid verminderen. Daarbij dient te worden bedacht dat als de nieuwe, nauwkeurigere kapitaal-eisen leiden tot veranderingen in prijsstelling, dit macro-economisch gezien gewenst is. Een correctere prijsstelling die meer in lijn ligt met de feitelijke risico's verbetert immers de allocatie van middelen.

Ten tweede kunnen risicogevoelige kapitaal-eisen de macro-economische conjunctuurcyclus versterken (procycliciteit). Bij een tegenvallende economische ontwikkeling nemen de kredietrisico's en daarmee de risicogevoelige kapitaal-eisen immers toe. Indien dit banken aanzet tot beperking van de kredietverlening omdat onvoldoende kapitaal voorhanden is en/of verhoging van de kredietrentes, wordt de economische neergang versterkt. Om de eventuele procyclische effecten van de regelgeving te verminderen heeft het Bazelse Comité diverse maatregelen genomen. Zo zijn de risicogewichten voor uitzettingen met een relatief hoog risico verlaagd en dienen banken *stress tests* uit te voeren om aan te tonen dat zij een periode van laagconjunctuur zonder inkrimping van hun kredietverlening kunnen doorstaan. Met deze en andere maatregelen heeft het Comité getracht de eventuele procyclische effecten van het akkoord zoveel mogelijk te beperken, zonder te zeer afbreuk te doen aan de grotere risicogevoeligheid van de nieuwe kapitaal-eisen.

Financiële stabiliteit

Vanuit het oogpunt van financiële stabiliteit is zowel de kans op deconitures van individuele instellingen als de kans dat meerdere instellingen tegelijk in de problemen komen van belang. Ook de samenhang tussen instellingen, het verschuiven van risico's en de kapitalisatie van het bankwezen als geheel spelen een rol.

De kapitaal-eisen in het nieuwe raamwerk vormen een adequatere afspiegeling van het risicoprofiel van banken. Hierdoor vermindert de kans op problemen bij individuele instellingen en daarmee de kans op problemen in het stelsel als geheel. Daarnaast speelt de diversiteit van de financiële sector een rol. Een diverse financiële sector gaat in beginsel gepaard met een kleine kans op het simultaan ontstaan van problemen bij verschillende instellingen. Internationaal bestaat momenteel een grote variatie in risicomanagement. Deze diversiteit zal echter afnemen met de toepassing van de risicogevoelige benaderingen in het nieuwe akkoord, doordat banken mogelijk dezelfde geavanceerde modellen gaan gebruiken. Weliswaar verbetert hierdoor het risicomanagement van individuele instellingen, maar dit gaat deels ten koste van de diversiteit. Ook de eerder geconstateerde mogelijke tendens naar meer fusies en overnames in de financiële sector heeft implicaties voor financiële stabiliteit. Consolidatie leidt tot grotere financiële instellingen en daarmee mogelijk tot meer systeemrelevante instellingen.

Een in tegenovergestelde richting werkend mechanisme is dat Bazel II de diversificatie bij individuele instellingen kan verbeteren. Met behulp van Bazel II kan met relatief geringe additionele kosten diversificatie worden versterkt en kan de rendement-risico verhouding van banken worden verbeterd. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat diversificatie een positieve bijdrage levert aan de financiële stabiliteit.

Een andere factor die van belang is voor financiële stabiliteit is de mogelijke verschuiving van risico's door Bazel II. In het nieuwe akkoord gaan de kapitaal-eisen voor uitzettingen met een laag risico naar beneden. Dit maakt kredietverlening aan kredietwaardige partijen aantrekkelijker voor banken, waardoor het systeemrisico afneemt. Er bestaat echter ook een kans op toename van het systeemrisico. In de minder geavanceerde benaderingen zijn de kapitaal-eisen voor uitzettingen met een hoog risico lager dan in de complexere benaderingen. Dit impliceert dat minder geavanceerde banken een voordeel hebben in kredietverlening aan minder kredietwaardige partijen vanwege het lagere kapitaalbeslag dat hiervoor vereist is. Relatief risicovolle uitzettingen zouden hierdoor terecht kunnen komen bij banken met minder geavanceerde risicomanagementsystemen. Met adequaat toezicht, in concreto door middel van de supervisory review, is hieraan evenwel het hoofd te bieden. Tot slot is het totale kapitaal-niveau van het bankwezen als geheel relevant. Naar verwachting zal de totale kapitalisatie afnemen, wat in beginsel een negatief effect heeft op financiële stabili-

teit. Achtergrond van deze afname is dat de intentie van het Comité om het kapitaalniveau ongewijzigd te laten, is gebaseerd op de huidige portefeuilles van banken waarop de nieuwe berekeningen zijn uitgevoerd. Aangezien het nieuwe akkoord mogelijk veranderingen in het gedrag en de activiteiten van banken tot gevolg heeft, zal het totale kapitaalniveau waarschijnlijk verminderen. Daar staat tegenover dat de kapitaalallocatie in het stelsel verbetert doordat risicogevoelige solvabiliteits-eisen ervoor zorgen dat het kapitaal zich ook daadwerkelijk op die plaats in het stelsel bevindt waar het nodig is. Het Bazelse Comité gaat ervan uit dat dit bijdraagt aan een versterking van de stabiliteit van het financiële systeem.

Besluit

Bazel II betekent een belangrijke moderniseringslag ten opzichte van het kapitaalakkoord van 1988. Met de keuzemogelijkheid voor verschillende methoden voor de bepaling van de kapitaalseisen voor krediet- en operationeel risico is het akkoord toegesneden op zowel meer als minder geavanceerde banken. Het nieuwe akkoord is niet alleen van invloed op het bankwezen, maar raakt ook de kredietbeschikbaarheid en financiële stabiliteit in Nederland. Doordat de nieuwe kapitaalseisen de werkelijke risico's beter weerspiegelen, zal Bazel II de financiële gezondheid van banken bevorderen en daarmee bijdragen aan de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel.

1 Zie ook het artikel 'Transparantie en vertrouwen, het raakvlak van marktwerking en toezicht' in het Kwartaalbericht van juni 2003.

2 M. Gelderman, 'Als Bazel bijt', Bank- en effectenbedrijf, maart 2002.

3 In aanvulling hierop hanteert de Bank een eigen landenrisicobeleid resulterend in hogere kapitaalseisen dan onder het huidige kapitaalakkoord. Thans wordt bezien in hoeverre het landenrisico volledig in pilaar 1 kan worden ingepast en in hoeverre fine tuning via pilaar 2 dient plaats te hebben.

4 Mercer Oliver Wyman, The new rules of the game – implications of the New Basel Capital Accord for the European banking industries, June 2003. In dit rapport worden dergelijke instellingen aangeduid als 'monoliners'.

5 Zie noot 4.