

De financiële stabiliteitstaak van DNB

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM



Inhoudsopgave

1	Het belang van financiële stabiliteit	7
2	Hoe beoordeelt DNB de stabiliteit van het financiële stelsel?	13
3	Wat doet DNB om de financiële stabiliteit te bevorderen?	21

Figuren, grafieken en tabellen

Figuur 1	Verdedigingslijnies voor systeemrisico	8
Figuur 2	Dimensies van systeemrisico en aandachtsgebieden	13
Grafiek 1	De <i>credit gap</i> en de ontwikkeling van huizenprijzen in Nederland	14
Grafiek 2	Omvang, concentratie en financieringshefboom in de bankensector	16
Tabel 1	Overzicht macroprudentiële instrumenten van DNB	23

Boxen

Box 1	Financiële stabiliteit en systeemrisico	11
Box 2	Vastgoedmarkten en financiële stabiliteit	15
Box 3	De beoordeling van systeemrelevante instellingen door DNB	19

Inleiding

Als centrale bank en prudentieel toezichthouder maakt DNB zich sterk voor het bevorderen van de financiële stabiliteit in Nederland. Dit is sinds 1 januari 2014 ook officieel als taak van DNB vastgelegd in de Bankwet. Daarmee heeft DNB meer mogelijkheden gekregen om de financiële stabiliteit in Nederland te bevorderen. Een belangrijke nieuwe bevoegdheid is dat DNB macroprudentiële instrumenten kan inzetten om risico's voor het financiële stelsel tegen te gaan.

In deze brochure leest u hoe DNB haar nieuwe financiële stabiliteitstaak invult. Daarbij wordt ingegaan op wat DNB verstaat onder financiële stabiliteit, hoe DNB risico's analyseert en beoordeelt, en hoe DNB deze analyses vertaalt in beleid.



1 Het belang van financiële stabiliteit

Financiële stabiliteit is essentieel voor onze welvaart. Een stabiel financieel stelsel ondersteunt de economie en is in staat schokken op te vangen (box 1). De recente crisis laat zien dat de kosten van financiële instabiliteit enorm zijn. In Nederland en veel andere landen moest het financiële stelsel overeind worden gehouden door omvangrijke steunoperaties van centrale banken en overheden. De uitgaven door de Nederlandse Staat aan deze steunoperaties lopen op tot ruim EUR 130 miljard.¹ Bovendien belandde de economie na 2008 in de langste naoorlogse recessie ooit: pas in 2015 bereikte het reële bruto binnenlands product (bbp) weer het niveau van vóór de crisis. De effecten op de economie zijn zo groot, omdat het financiële stelsel een cruciale rol speelt bij het mogelijk maken van economische activiteiten. Als die spilfunctie wordt aangetast en het vertrouwen wegvalt, heeft dat direct gevolgen voor de economie.

Daarom is het belangrijk systeemrisico's – bedreigingen voor het financiële stelsel als geheel – tegen te gaan. Het beleid gericht op systeemrisico's kan op verschillende punten

Als het financiële stelsel niet goed functioneert, heeft dat direct gevolgen voor de economie.

aangrijpen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat crises nooit helemaal kunnen worden uitgesloten. Hier valt een analogie te trekken met brandgevaar: bij voorkeur wordt iedere brand voorkomen (preventie), maar daarnaast is het belangrijk dat een eenmaal ontstane brand zich niet snel kan verspreiden (brandgangen) en dat deze snel wordt geblust (brandweer). De aangrijpingspunten voor beleid kunnen worden opgevat als verdedigingslijnes (figuur 1). Preventief beleid om ontwikkelingen die de financiële stabiliteit bedreigen weg te nemen vormt de eerste linie. Denk bij deze ontwikkelingen aan zeepbelvorming op de financiële markten, uitbundige kredietgroei en risico's in verband met complexe financiële producten. De tweede en derde verdedigingslijnes zijn erop gericht de schokbestendigheid van het stelsel te vergroten (bijvoorbeeld door extra kapitaal- en liquiditeitsbuffers op te leggen) of, indien dit onvoldoende is, de schade te beperken (bijvoorbeeld door effectief te kunnen ingrijpen bij een bank in problemen zonder dat de belastingbetaler voor de kosten opdraait).

De afgelopen jaren zijn maatregelen genomen om crises te voorkomen en beter te beheersen, waaronder de ontwikkeling van macroprudentiële instrumenten.

Op mondiaal niveau zijn de kapitaaleisen voor banken aangescherpt in het Bazel 3-akkoord.

¹ Dit is de stand eind 2014, zoals gerapporteerd door de Algemene Rekenkamer. Zie kredietcrisis.rekenkamer.nl. De uitgaven betreffen met name kapitaalinjecties, financieringssteun en de nationalisatie van enkele grote banken en verzekeraars.

Box 1 Financiële stabiliteit en systeemrisico

De DNB-definitie van financiële stabiliteit luidt:

Een stabiel financieel systeem zorgt voor een efficiënte allocatie van middelen en kan schokken goed opvangen, zodat deze geen ontwrichtende werking hebben op de reële economie.

Een stabiel financieel systeem ondersteunt een duurzame economische groei. Dit houdt onder meer in dat kansrijke investeringsprojecten kunnen worden gefinancierd, marktprijzen de onderliggende waarde van de vermogenstitels goed weerspiegelen en betalingen soepel worden afgewikkeld. Een stabiel systeem is overigens geen feilloos systeem: investeringen kunnen mislukken, bedrijven kunnen failliet gaan en een betalingsverkeer zonder enige storing is ondenkbaar. Het stelsel moet echter voldoende schokbestendig zijn om tegenvallers op te vangen, zodat deze niet ten koste gaan van de financiële dienstverlening.

Systeemrisico is het risico dat zich ontwikkelingen voordoen die het stelsel als geheel bedreigen, waardoor uiteindelijk de economie forse schade oploopt. Systeemrisico kan op verschillende manieren tot uiting komen, waarbij vaak een onderscheid wordt gemaakt tussen de tijddimensie en de structurele dimensie:

- De tijddimensie heeft betrekking op onevenwichtigheden die zich opbouwen gedurende een bepaalde periode, zoals zeepbelvorming op de huizenmarkt of aanhoudend hoge kredietgroei. Dergelijke ontwikkelingen versterken elkaar en vormen daarmee de opgaande fase van een financiële cyclus die vaak wordt gevolgd door een neerwaartse correctie.
- Systeemrisico kan ook structureel van aard zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een grote en geconcentreerde bankensector of een sterke verwevenheid tussen instellingen.

Het is belangrijk zowel cyclische als structurele risico's te monitoren door middel van een breed scala aan indicatoren (zie hoofdstuk 2).

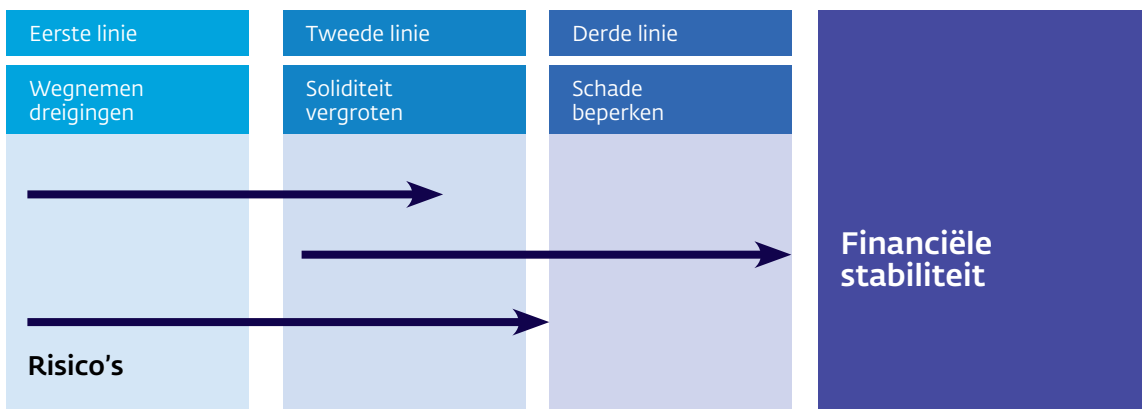
Onderdeel hiervan zijn extra kapitaalbuffers, die banken kunnen gebruiken om verliezen op te vangen. Deze buffereisen kunnen verder worden verhoogd bij toenemend systeemrisico, bijvoorbeeld als de kredietverlening sterk groeit. Ze zijn een voorbeeld van macroprudentiële instrumenten, die speciaal zijn ontwikkeld om systeemrisico tegen te gaan. Macroprudentieel beleid is daarom een belangrijke aanvulling op het microprudentiële toezicht, dat nadrukkelijk is gericht op risico's voor een individuele financiële instelling. Zo worden extra eisen gesteld aan banken die van vitaal belang zijn voor het financiële stelsel (systeembanken), waardoor ze weerbaarder worden en het in crisissituaties makkelijker wordt om in te grijpen

Macroprudentieel beleid is speciaal bedoeld om systeemrisico tegen te gaan.

zonder dat de belastingbetaler daarvoor opdraait. Systeembanken zijn immers *too big to fail* en hebben daardoor een prikkel om teveel risico's te nemen.

In de Europese Unie zijn nieuwe instituties gecreëerd om risico's voor de financiële sector te identificeren en te bestrijden. Zo is het European System of Financial Supervision (ESFS) opgericht met drie sectorale toezichtautoriteiten

Figuur 1: Verdedigingslijnes voor systeemrisico



10

voor banken, institutionele beleggers en financiële markten. Onderdeel hiervan is de Europese Raad voor Systeemrisico (ESRB), die het gehele financiële stelsel overziet en een voortrekkersrol vervult bij de ontwikkeling van macroprudentieel beleid door de lidstaten. Zo is het analytische raamwerk voor financiële stabiliteit in Nederland in belangrijke mate gebaseerd op ESRB-aanbevelingen.

Daarnaast is in het eurogebied de Bankenunie van start gegaan. Hiermee is de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op banken bij de Europese Centrale Bank (ECB) belegd. Ook is een Europees resolutiemechanisme opgericht dat kan ingrijpen bij banken in problemen. De regels voor alle banken in de deelnemende eurolanden worden in verregaande mate geharmoniseerd. De Bankenunie is bovendien een middel om de negatieve wisselwerking tussen nationale overheden en banken tijdens een crisis te doorbreken. De ervaringen in de Europese schuldencrisis laten zien dat sommige landen de problemen in hun bankwezen slechts konden oplossen met de hulp van de andere eurolanden. Met de komst van de Bankenunie worden dergelijke crises beter beheersbaar. Risico's worden immers breder gedeeld.

Het beleid gericht op financiële stabiliteit is de afgelopen jaren aanzienlijk versterkt.

Per 1 januari 2014 is het bevorderen van financiële stabiliteit als taak van DNB vastgelegd in de Bankwet. Hierbij heeft DNB ook meer mogelijkheden gekregen om de financiële stabiliteit in Nederland te bevorderen. Een belangrijke nieuwe bevoegdheid is dat DNB macroprudentiële instrumenten kan inzetten (zie hoofdstuk 3). Daarnaast kunnen andere taken van DNB – de monetaire stelseltaak, toezicht, betalingsverkeer, resolutie – bijdragen aan de financiële stabiliteit, waarbij dit in sommige gevallen ook expliciet in de wet is verankerd. Zo is vastgelegd dat het toezicht van DNB zich niet alleen moet richten op de soliditeit van individuele ondernemingen, maar evenzeer op de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel. Ook de nieuwe resolutietaak van DNB wordt gekoppeld aan financiële stabiliteit. Deze taak en de bijbehorende bevoegdheden vergroten de mogelijkheden om in te grijpen bij financiële instellingen in problemen en daarmee de gevolgen van een crisis te beperken. Tegelijkertijd moet DNB als onderdeel van het Eurosysteem bijdragen aan de financiële stabiliteit in het eurogebied, mits hierbij het primaire doel van het monetaire beleid – prijsstabiliteit op middellange termijn – niet in het geding komt.

De ruimere mogelijkheden om systeemrisico tegen te gaan zijn een grote stap vooruit; de uitdaging is nu om deze ook effectief in de praktijk te brengen. Financiële stabiliteit is een nieuw beleidsterrein waarmee nog weinig ervaring is opgedaan en waarin vaak complexe afwegingen moeten worden gemaakt. Zo is financiële stabiliteit niet meetbaar met één simpele maatstaf – zoals

DNB richt zich niet alleen op de soliditeit van individuele instellingen, maar ook op de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel.

inflatie dat is voor prijsstabiliteit – en moet het beleid worden gevoerd onder grote onzekerheid. Crises doen zich immers niet vaak voor en hangen vaak samen met nieuwe ontwikkelingen zoals financiële innovatie.

Op verschillende manieren houdt DNB hier rekening mee. Zo kijkt DNB bij de analyse van systeemrisico naar een groot aantal indicatoren (zie hoofdstuk 2). Daarnaast richt DNB zich nadrukkelijk niet alleen op preventie, maar ook op het vergroten van schokbestendigheid en herstelvermogen. Hierdoor kan beter worden omgegaan met onvoorziene ontwikkelingen (zie hoofdstuk 3). Daarbij kan het nodig zijn om uit voorzorg bepaalde maatregelen te nemen, vóórdát volledig duidelijk wordt of een specifiek risico zich daadwerkelijk zal voordoen.

2 Hoe beoordeelt DNB de stabiliteit van het financiële stelsel?

Om de stabiliteit van het stelsel te beoordelen, monitort DNB verschillende aandachtsgebieden.²

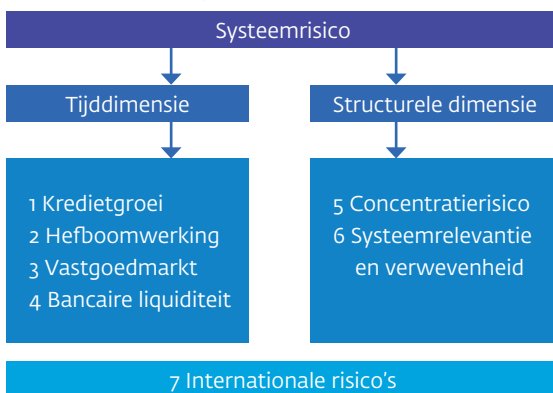
Systeemrisico manifesteert zich niet frequent en kent uiteenlopende verschijningsvormen. Daarom gebruikt DNB een groot aantal indicatoren voor zowel de structurele als de tijddimensie van systeemrisico, verdeeld over zeven aandachtsgebieden (figuur 2). Met een brede set indicatoren kan DNB al deze gebieden goed in beeld krijgen. Zie de pagina Financiële Stabiliteit op DNB.nl. Kwetsbaarheden in

deze aandachtsgebieden staan overigens niet los van elkaar: ze kunnen elkaar ook versterken.

13

De opbouw van systeemrisico's gaat vaak samen met buitensporige kredietgroei, snelle toename van vastgoedprijzen en soepele kredietvoorwaarden. Een goede indicator voor overmatige kredietgroei en zeepbelvorming is de *credit gap*: de mate waarin de verhouding tussen de kredietverlening en het bbp afwijkt van de langetermijntrend.³ In het verleden zijn crises namelijk vaak voorafgegaan door sterke kredietgroei. Vooral in combinatie met sterk stijgende vastgoedprijzen vormt overmatige kredietgroei een sterke aanwijzing voor toenemende onevenwichtigheden (grafiek 1). Dit onderstreept het belang van ontwikkelingen op de vastgoedmarkten voor de stabiliteit van het financiële stelsel (zie box 2). Ook soepele kredietvoorwaarden voor hypotheekleningen, zoals de zeer hoge *loan-to-value-ratio's* van startershypotheekleningen, vormen een indicator van dergelijke kwetsbaarheden.⁴

Figuur 2: Dimensies van systeemrisico en aandachtsgebieden



Risico's kunnen zich ook manifesteren doordat het financiële systeem onvoldoende weerbaar is tegen schokken. Door een versoepeling van kredietvoorwaarden in de opgaande fase van de financiële cyclus kan bijvoorbeeld de financierings-

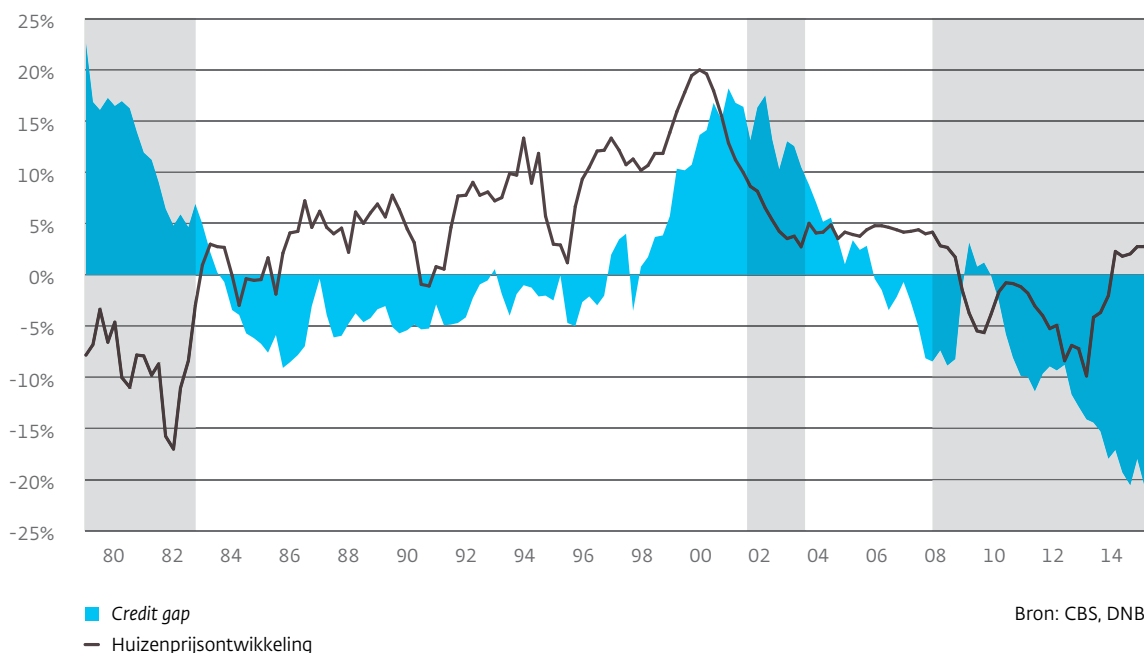
² Deze paragraaf maakt gebruik van de inzichten uit het ESRB *Handbook on Operationalising Macroprudential Policy in the Banking Sector* uit 2014.

³ Deze indicator speelt een centrale rol in het raamwerk van de contracyclische kapitaalbuffer, zie Basel Committee on Banking Supervision (2010): *Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer*, December.

⁴ De Nederlandsche Bank (2014), Risico's in de Nederlandse hypotheekportefeuille, Overzicht Financiële Stabiliteit, Voorjaar 2014; De Nederlandsche Bank (2015a), Effecten van een verdere verlaging van de LTV-limiet, Occasional Study Vol. 13-2

Grafiek 1: De *credit gap* en de ontwikkeling van huizenprijzen in Nederland

De *credit gap* is de mate waarin de verhouding tussen de kredietverlening en het bbp afwijkt van de lange-termijntrend (% van bbp). Huizenprijsontwikkeling in % per jaar. De grijze vlakken geven crisisperioden weer.



hefboom van huishoudens, bedrijven en financiële instellingen toenemen. Een hoge hefboom verkleint de buffers om verliezen op te vangen en vergroot dus de kwetsbaarheid ten tijde van een neergang. De hefboom van huishoudens en bedrijven wordt gemeten als de verhouding tussen hun schuldniveau en het bbp. Voor banken wordt de kapitaalratio gebruikt als maatstaf voor hun hefboom. Een ander voorbeeld van de verminderde schokbestendigheid van banken is hun afhankelijkheid van kortetermijnfinanciering die ze aantrekken op de financiële

markten. Dit maakt banken kwetsbaar voor schokken op deze markten. Indicatoren voor deze kwetsbaarheid, zoals de verhouding tussen leningen en stabiele deposito's, nemen vaak toe in de aanloop naar een financiële crisis.

De structuur van het financiële systeem is medebepalend voor de kwetsbaarheid ervan.

Zo kan een grote, geconcentreerde en sterk verweven bankensector de kans op een systeemcrisis en de impact daarvan vergroten.

Box 2 – Vastgoedmarkten en financiële stabiliteit

Markten voor onroerend goed – zowel (koop)woningen als commercieel vastgoed – hebben een grote invloed op de financiële stabiliteit. Vastgoedprijzdalingen leiden vaak tot financiële crises, met name als deze dalingen volgen op een lange periode van sterk stijgende prijzen en kredietverlening. Dit komt onder meer doordat vastgoed veelal voor een groot deel met vreemd vermogen wordt gefinancierd. Ook wordt vastgoed gebruikt als onderpand voor leningen. Grote schommelingen in onroerendgoedprijzen kunnen dan ook een forse impact hebben op het financiële systeem. In de opgaande fase versterken de stijgende vastgoedprijzen, de ruimere beschikbaarheid van financiering en de anticipatie op verdere prijsstijgingen elkaar. Wanneer deze dynamiek niet houdbaar blijkt, kunnen prijsdalingen tot verliezen leiden voor banken en andere beleggers. Vermogensverliezen van huizenbezitters en de verminderde beschikbaarheid van krediet drukken bovendien de economische groei. Hierdoor zijn recessies als gevolg van vastgoedcrises extra kostbaar en langdurig. Deze gaan vaak gepaard met additionele verliezen voor banken, en vormen daardoor een bedreiging voor de stabiliteit van het financiële stelsel.

Ook in Nederland spelen vastgoedmarkten een belangrijke rol. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is de beschikbaarheid van hypothecair krediet sterk toegenomen. Als gevolg hiervan is de hypotheekschuld van Nederlandse huishoudens uitgegroeid tot de op een na hoogste in de Europese Unie. De hoge schuld maakt huishoudens kwetsbaar voor inkomens- en prijsschokken. Zo stonden in 2013 ruim 1,3 miljoen huishoudens onder water (hun hypotheekschuld was hoger dan de waarde van woning) nadat de huizenprijzen met meer dan 20% waren gedaald tussen 2008 en 2013. Dit is een van de redenen voor het trage herstel van de Nederlandse economie na de kredietcrisis. Ook op de markt voor commercieel vastgoed was voorafgaand aan de crisis sprake van sterke prijsstijgingen en ruim beschikbare financiering. De instorting van deze markt na 2008 heeft tot grote verliezen geleid bij Nederlandse banken.

De afgelopen jaren zijn diverse maatregelen genomen om de risico's van vastgoedmarkten voor de Nederlandse financiële stabiliteit te beperken. Zo zijn de leennormen voor hypotheekleningen aangescherpt en wordt de hypotheekrenteaf trek geleidelijk verminderd. Het Financieel Stabiliteitscomité heeft in mei 2015 gepleit voor een verdere verlaging van de LTV-limiet naar 90%. Volgens het comité draagt een lagere LTV-limiet bij aan een stabielere woningmarkt en daardoor aan een stabielere financieel stelsel. Voor commercieel vastgoed zijn de taxatieregels aangescherpt. Tevens hebben DNB en de ECB gedetailleerd onderzoek gedaan naar de vastgoedleningen van Nederlandse banken. Naar aanleiding van deze *asset quality reviews* zijn de voorzieningen en kapitaaleisen voor vastgoedleningen verhoogd.

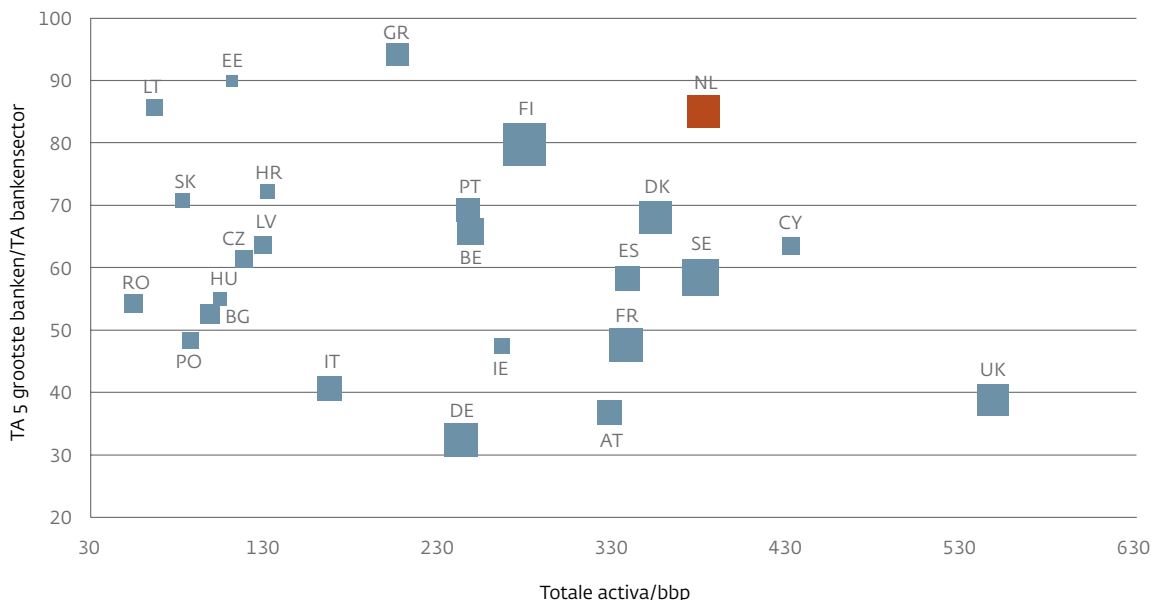
16

Hierdoor is de bankensector systeemrelevant, wat betekent dat hij bepalend is voor de stabiliteit van het systeem. Systeemrelevantie van de bankensector gaat vaak hand in hand met andere kwetsbaarheden, zoals een grote financieringshefboom (grafiek 2), wat de impact van een crisis verergert. DNB monitort dit soort kwetsbaarheden met indicatoren als de omvang van het bankwezen in verhouding tot het Nederlandse bbp, sectorale en geografische concentratiemaatstaven van bancaire uitzettingen en de onderlinge uitzettingen tussen banken.

Een grote en geconcentreerde bankensector vergroot de kans op een systeemcrisis en de impact daarvan.

Tot slot monitort DNB risico's op internationaal niveau, aangezien deze ook de Nederlandse financiële stabiliteit kunnen bedreigen. Risico's die zich ontwikkelen in het buitenland kunnen bijvoorbeeld Nederlandse instellingen raken via hun buitenlandse uitzettingen. Als deze

Grafiek 2: Omvang, concentratie en financieringshefboom in de bankensector EU-landen, 2014. TA = totale activa. De grootte van het vierkant geeft de omvang van de hefboom weer. Deze wordt gedefinieerd als totale activa gedeeld door het totale kapitaal van de bankensector.



Bron: ECB

risico's via internationale financiële markten naar Nederland overslaan, kan dit de financiering van banken bemoeilijken. Groeicijfers van mondiale kredietverlening en vastgoedprijzen, alsmede risicopremies op financiële markten, dienen als indicatoren voor deze risico's.

DNB selecteert de indicatoren voor de monitoring aan de hand van twee criteria: tijdigheid en trefzekerheid. Een tijdig signaal voor de opbouw van kwetsbaarheden in de cyclische dimensie stelt DNB in staat om in een vroeg stadium maatregelen te treffen. Dit is van belang omdat macroprudentieel beleid doorgaans pas met enige vertraging effect sorteert. Een indicator moet ook trefzeker zijn: hij moet niet te vaak een signaal geven, zodat de kans op een vals alarm kleiner is. Naast tijdgebonden indicatoren zijn er indicatoren die kwetsbaarheden signaleren in de structurele dimensie. Deze zijn het meest relevant om de impact van systeemrisico's te duiden.

De indicatoren hebben een signaleringsfunctie: DNB onderzoekt hoe ze zich ontwikkelen in de tijd en in vergelijking met andere landen. Als een indicator duidt op kwetsbaarheden is dat voor DNB aanleiding om nadere analyses te doen naar mogelijke systeemrisico's die hieruit kunnen voortvloeien. Deze indicatoren en hun ontwikkeling worden in grafieken op de website van DNB gepubliceerd.

DNB gebruikt daarnaast kwantitatieve modellen om de risico's nader te duiden.

Wanneer verschillende indicatoren tegelijkertijd op kwetsbaarheden wijzen, kan dit een signaal zijn voor opbouwend systeemrisico. Om dit signaal te duiden, maakt DNB gebruik van *early warning* modellen.⁵ Daarnaast maakt DNB met behulp van stresstesten en macro-economische modellen een inschatting van de mogelijke impact van risico's op financiële instellingen. De stresstest-modellen zijn specifiek toegesneden op de Nederlandse situatie en DNB is actief betrokken bij de stresstesten die door de ECB en de EBA worden uitgevoerd. Macro-economische modellen van DNB, zoals DELFI, kunnen vervolgens gebruikt worden om de effecten van een financiële crisis op de economie door te rekenen.

Ook analyseert DNB regelmatig of structurele kenmerken een risico vormen voor het financiële stelsel. Structurele indicatoren duiden niet zozeer op een hogere kans op een crisis, maar beïnvloeden vooral de impact van een crisis. Zo analyseert DNB, aan de hand van EBA-methodologie, jaarlijks de

Als een indicator duidt op kwetsbaarheden, doet DNB nadere analyse naar mogelijke systeemrisico's.

⁵ Zie voor een omschrijving van dergelijke modellen ESRB (2014), *Operationalising the countercyclical capital buffer: indicator selection, threshold identification and calibration options*, Occasional Paper No. 5 en Alessi, Lucia and Carsten Detken (2011), *Quasi real time early warning indicators for costly asset price boom/bust cycles: A role for global liquidity*, European Journal of Political Economy.

18

systeemrelevantie van Nederlandse banken voor de vaststelling van de systeembuffers (zie box 3).⁶ Andere voorbeelden van structuuranalyses zijn onderzoeken naar de kenmerken van de Nederlandse hypotheekportefeuille en de structuur en omvang van de Nederlandse bankensector.⁷

Deze analyses resulteren in een risicobeeld, dat minimaal tweemaal per jaar wordt gepubliceerd in het Overzicht Financiële Stabiliteit. Dit risicobeeld is gebaseerd op macroprudentiële indicatoren, aangevuld met de conclusies uit analyses van specifieke risico's. Daarnaast communiceert DNB over de uitkomsten van risicoanalyses in publicaties als Occasional Studies en DNBulletins op haar website. Op basis van deze analyses neemt DNB vervolgens een besluit over de inzet van macroprudentiële instrumenten of andere maatregelen (zie hoofdstuk 3).

Zie voor een actueel overzicht van de publicaties op dit gebied de pagina Financiële Stabiliteit op DNB.nl.

⁶ Zie <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/nieuws-2015/dnb335618.jsp>

⁷ De Nederlandsche Bank (2015b), Visie op de structuur van de Nederlandse bankensector

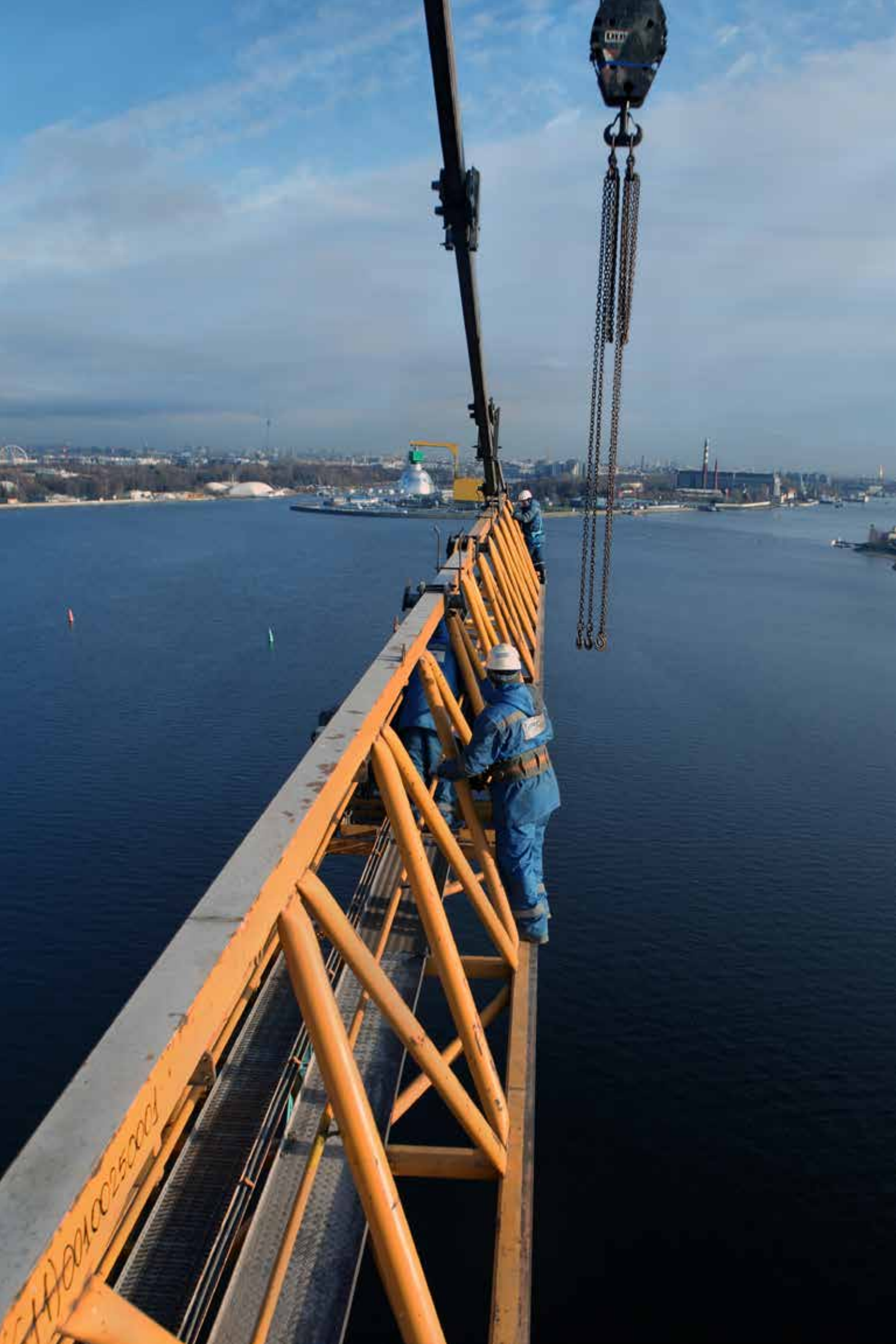
Box 3 De beoordeling van systeemrelevante instellingen door DNB

Het systeemrelevantieraamwerk van DNB is in lijn met de regels die de Europese Bankautoriteit (EBA) heeft opgesteld voor de identificatie van systeemrelevante banken (*other systemically important institutions*, O-SIIs). In alle EU-lidstaten verloopt de identificatie op vergelijkbare wijze. Deze identificatie kent twee fasen. In de eerste fase worden voor alle banken de scores berekend op tien indicatoren voor omvang, vervangbaarheid, complexiteit, grensoverschrijdende activiteiten en verwevenheid. Banken met een score boven een bepaalde waarde worden automatisch bestempeld als systeemrelevant. In de tweede fase kan de toezichthouder de overige banken alsnog als systeemrelevant aanmerken op basis van andere kenmerken. DNB kijkt in deze zogenaamde *supervisory overlay* naar een aantal additionele indicatoren die relevant zijn voor de Nederlandse financiële sector. Zo wordt gekeken naar het bedrag aan deposito's dat wordt gegarandeerd door het depositogarantiestelsel.

DNB beoordeelt momenteel de volgende banken als systeemrelevant: ING Bank, Rabobank, ABN AMRO, BNG Bank en SNS Bank. Alleen SNS Bank is aangemerkt op basis van de *supervisory overlay*. DNB heeft besloten deze vijf banken een extra kapitaalbuffer op te leggen in lijn met de mate van hun systeemrelevantie (zie hoofdstuk 3).

Banken kunnen ook systeemrelevant zijn op mondiaal niveau, bijvoorbeeld omdat zij veel grensoverschrijdende activiteiten hebben of sterk verweven zijn met de internationale financiële sector. De Financial Stability Board (FSB) stelt jaarlijks de lijst met mondiaal systeemrelevante banken vast. In 2015 stond van de Nederlandse banken alleen ING Bank op deze lijst.

Ook verzekeraars worden getoetst op systeemrelevantie. De FSB heeft hiertoe samen met de International Association of Insurance Supervisors (IAIS) een raamwerk opgesteld, dat uitgaat van vergelijkbare criteria als dat voor banken. Voor verzekeraars wegen de criteria voor de verwevenheid van niet-verzekerings- of niet-traditionele activiteiten het zwaarst, omdat deze de grootste systeemrisico's met zich kunnen meebrengen. De FSB beoordeelde in 2015 Aegon als mondiaal systeemrelevante verzekeraar.



3 Wat doet DNB om de financiële stabiliteit te bevorderen?

DNB bevordert de stabiliteit van het financiële stelsel door het tegengaan van de gesignaleerde risico's. Hierbij zoekt DNB in eerste instantie naar mogelijkheden om de bedreigingen weg te nemen of te verminderen. Vervolgens beoordeelt DNB welke acties of maatregelen ervoor kunnen zorgen dat het financiële stelsel bestand is tegen deze bedreigingen. Dit is onder andere afhankelijk van waar in het financiële stelsel zich de grootste risico's voordoen. In alle gevallen maakt DNB een integrale afweging van de mogelijke acties en maatregelen. Daarbij kijkt DNB niet alleen naar wat zij zelf kan doen, maar ook naar wat andere autoriteiten zouden kunnen doen om de risico's tegen te gaan. Daarnaast zorgt DNB ervoor dat financiële instellingen indien nodig kunnen worden afgewikkeld zonder dat het stelsel hierdoor in de problemen komt.

In eerste instantie streeft DNB ernaar bedreigingen voor de financiële stabiliteit voor zover mogelijk weg te nemen. Daarbij richt DNB zich vooral op bedreigingen die het gevolg zijn van nationale ontwikkelingen, bijvoorbeeld op de markten voor onroerend goed. Om overmatige schuldopbouw in deze markten tegen te gaan, pleit DNB onder andere voor verdere afbouw van de hypotheekrenteaftrek en een lagere LTV-limiet (zie ook box 2). In internationaal verband draagt DNB bij aan de totstandkoming van regelgeving voor

de financiële sector, teneinde het ontstaan van systeemrisico's tegen te gaan. Een voorbeeld is de uitzonderlijke positie van staatsobligaties in het toezichtraamwerk voor banken. De verwevenheid tussen banken en nationale overheden, die hier mede het gevolg van is, heeft in een crisis een destabiliserend effect. DNB zet zich daarom in voor aanpassing van de regelgeving op dit terrein, zodat de nauwe verwevenheid van overheid en banken wordt doorbroken. Overigens komen veel dreigingen voort uit ontwikkelingen op mondiale financiële markten of buitenlandse macro-economische schokken. Daar heeft DNB nauwelijks invloed op, maar zij kan hier wel voor waarschuwen en aldus de bewustwording vergroten.

Veel instrumenten van DNB zijn er op gericht de schokbestendigheid van het financiële stelsel te vergroten en de schade van crises te beperken.

Dit geldt niet alleen voor de macroprudentiële instrumenten, waar hierna verder op wordt ingegaan, maar ook voor het microprudentiële toezicht op banken, verzekeraars, pensioenfondsen en beleggingsinstellingen. In de eerste plaats heeft het toezicht mede tot doel om de stabiliteit van het financiële stelsel te bevorderen. Als individuele financiële instellingen beter in staat zijn om verliezen op te vangen, maakt dat het stelsel als geheel stabiel. Daarnaast gebruikt DNB het toezicht om systeemrisico's te beperken, bijvoorbeeld door de gesignaleerde risico's te vertalen naar aandachtspunten voor het toezicht. Voorbeelden zijn het meenemen van het risico van een opwaartse renteschok in de stresstesten van banken en een onderzoek naar de mate

Op basis van de risicoanalyse beoordeelt DNB welke maatregelen nodig zijn.

DNB kan de contracyclische kapitaalbuffer inzetten wanneer sprake is van overmatige kredietgroei.

waarin financiële instellingen in meer risicovolle activa beleggen vanwege de lage rente. Indien nodig kan DNB op basis van deze analyses toezichtmaatregelen nemen opdat instellingen beter bestand zijn tegen deze macrorisico's. Bovendien zet DNB zich als Nationale Resolutieautoriteit (NRA) in voor een efficiënte afwikkeling van banken die in de problemen komen. Hiertoe vraagt DNB banken om herstel- en resolutieplannen op te stellen en ziet DNB er op toe dat banken over voldoende vermogen beschikken om verliezen te absorberen.⁸ De eisen die hiervoor gelden zijn vastgelegd in Europese regelgeving.

DNB kan macroprudentiële instrumenten inzetten om het financiële stelsel te beschermen tegen problemen bij banken.

Op basis van de Europese regels voor bancaire kapitaaleisen kan DNB kapitaalbuffers opleggen aan systeemrelevante banken in Nederland. Deze eisen komen bovenop de eisen vanuit het microprudentiële toezicht. Het faillissement van een systeemrelevante bank vormt een

bedreiging voor het financiële stelsel, maar een extra kapitaalbuffer verkleint de kans hierop. Hoe groter de systeemrelevantie, hoe groter de potentiële schade als een bank in de problemen komt en hoe hoger de extra kapitaalbuffer (zie box 3).

Daarnaast beschikt DNB over macroprudentiële instrumenten om banken te beschermen tegen de opbouw van systeemrisico's.

Zo kan de contracyclische kapitaalbuffer (CCyB) worden ingezet wanneer sprake is van overmatige kredietgroei.⁹ Banken zijn hierdoor beter in staat om verliezen op te vangen wanneer zich een plotselinge correctie voordoet. Hiermee kan een sterke krimp van het kredietaanbod tijdens een crisis worden voorkomen. In de aanloop naar een crisis kan de CCyB bovendien overmatige kredietverlening afremmen en daarmee het risico in het stelsel als geheel verminderen. Dit wil echter niet zeggen dat DNB met dit instrument de kredietverlening actief beoogt te sturen; het primaire doel van de CCyB is het vergroten van de weerbaarheid van banken. Wanneer risico's zich vooral lijken op te bouwen in een bepaalde sector, kunnen maatregelen op die sector worden gericht. DNB kan bijvoorbeeld de kapitaaleisen die gelden voor uitzettingen op onroerend goed verhogen. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de belangrijkste macroprudentiële instrumenten van DNB.

⁸ Herstel- en resolutieplannen voor andere financiële instellingen, zoals verzekeraars en centrale tegenpartijen, zijn nog in ontwikkeling.

⁹ Zie <http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-234733.jsp>

Tabel 1: Overzicht macroprudentiële instrumenten van DNB

Instrument	Beschrijving
Contracyclische kapitaalbuffer	Tijdgebonden kapitaalopslag om risico's van de financiële cyclus tegen te gaan.
Systeembuffer	Kapitaalopslag voor systeemrelevante banken om structurele systeemrisico's tegen te gaan.
Flexibiliteitspakket	Breed scala aan maatregelen (bijvoorbeeld verhoging van liquiditeitseisen of risicogewichten) indien andere instrumenten onvoldoende zijn.

Zie voor de meeste actuele stand van zaken van het instrumentarium van DNB de pagina Financiële Stabiliteit op DNB.nl.

DNB besluit over de inzet van deze instrumenten, en stemt dit af met Europese autoriteiten zoals de ECB, de ESRB en de Europese Commissie.

De besluitvorming vindt plaats op basis van een weging van alle beschikbare informatie. Er is hierbij geen sprake van een automatische koppeling van bepaalde indicatoren aan de inzet van instrumenten. Wanneer signalen wijzen op een toenemend systeemrisico neemt DNB een expliciet besluit over de wenselijkheid van maatregelen. Deze signalen en de onderbouwing van het besluit worden gepubliceerd in het OFS en op de website van DNB. Bovendien wordt de inzet van deze instrumenten afgestemd met Europese autoriteiten. Dit draagt bij

aan een consistente inzet van deze instrumenten in de Europese Unie. Bovendien kan de ECB besluiten om extra maatregelen te nemen wanneer zij van mening is dat de nationale autoriteiten te weinig doen om een bepaald risico tegen te gaan.¹⁰ Zowel over de risicoanalyse als over de inzet van instrumenten overlegt DNB daarom met de ECB.

DNB werkt samen met nationale en Europese autoriteiten aan macroprudentieel beleid.

¹⁰De ECB kan maatregelen van nationale autoriteiten echter niet afzwakken.

Ook de LTV- en LTI-limieten voor hypotheekleningen zijn belangrijke macroprudentiële instrumenten.¹¹

Deze instrumenten stellen een maximum aan het bedrag dat huishoudens kunnen lenen voor het kopen van een huis, en zijn daardoor van grote invloed op de ontwikkeling van huizenprijzen en de omvang van de schulden van huishoudens. Het belang van deze instrumenten wordt vergroot doordat ze gelden voor alle hypotheekleningen, ongeacht of ze worden verstrekt door banken of door andere partijen. De bevoegdheid om deze limieten vast te stellen ligt bij de regering; DNB heeft hierbij een adviserende rol.

Daarnaast werkt DNB aan het verder ontwikkelen van macroprudentiële instrumenten die aangrijpen bij niet-bancaire instellingen. Deze instrumenten zijn nodig omdat systeemrisico's zich ook kunnen voordoen buiten de bankensector. Bovendien wil DNB voorkomen dat de maatregelen die zij neemt slechts leiden tot een verplaatsing van de risico's, omdat financiële activiteiten verschuiven van de bankensector naar minder gereguleerde sectoren. Het aantal macroprudentiële instrumenten dat aangrijpt bij andere instellingen dan banken is nog beperkt. Zo kan DNB op basis van Europese wetgeving een limiet stellen aan de hefboomfinanciering van Nederlandse beleggingsfondsen en kunnen eisen worden gesteld aan het liquiditeitsbeheer van deze fondsen. DNB zet zich in voor verdere ontwikkeling

Begrotingsbeleid, fiscaal beleid en toezicht op de financiële markten hebben grote invloed op de financiële stabiliteit.

van macroprudentiële instrumenten voor niet-bancaire instellingen.

DNB adviseert over andere beleidsterreinen die van belang zijn voor een stabiel financieel stelsel, zoals het begrotingsbeleid, het fiscale beleid en het toezicht op financiële markten.

Een overheid die in financiële problemen komt, is vaak een oorzaak van financiële instabiliteit. Een belastingregime dat schuldfinanciering bevoordeelt ten opzichte van financiering met eigen vermogen kan leiden tot excessieve schuldopbouw. Het functioneren van financiële markten, en het gedrag van marktpartijen, beïnvloeden het ontstaan van schokken en de manier waarop schokken zich door het stelsel verspreiden. Voor het bevorderen van de stabiliteit van het financiële stelsel zijn deze beleidsterreinen dus van groot belang. DNB houdt bij het nemen van maatregelen niet alleen rekening met het beleid van andere autoriteiten, zoals het ministerie van Financiën en de Autoriteit Financiële Markten (AFM), maar overlegt ook met deze autoriteiten en adviseert hen over te nemen maatregelen. De AFM, DNB en het ministerie hebben zitting in het Financiële Stabiliteitscomité

¹¹ De *loan-to-value* (LTV)-limiet stelt een maximum aan de verhouding tussen de hoogte van de hypotheek en de waarde van een woning. De *loan-to-income* (LTI)-limiet stelt een maximum aan de verhouding tussen de hoogte van de hypotheek en het inkomen.

(FSC). Het FSC, onder voorzitterschap van de president van DNB, heeft tot taak risico's voor de financiële stabiliteit in Nederland te signaleren en daarover aanbevelingen te doen. Ook bespreekt het comité hoe de maatregelen van de autoriteiten zich tot elkaar verhouden en elkaar kunnen versterken. Zo heeft het FSC in mei 2015 een aanbeveling gedaan aan volgende kabinetten om de LTV-limiet voor hypotheeklen na 2018 geleidelijk verder te verlagen naar 90%.

DNB zet zich in Europese en internationale instellingen in voor afspraken en maatregelen die bijdragen aan de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel. Belangrijke partners op het gebied van toezicht en regelgeving zijn de ECB, die eindverantwoordelijk is voor het toezicht op banken, en het Bazels Comité, waarin internationale afspraken worden gemaakt over toezichtregels. Op het gebied van macroprudentieel beleid in Europa speelt, naast de ECB, ook de Europese Raad voor Systeemrisico (ESRB) een belangrijke rol. De ESRB analyseert en beoordeelt systeemrisico's binnen de Europese Unie en doet aanbevelingen om deze risico's tegen te gaan. Daarbij richt de ESRB zich nadrukkelijk ook op ontwikkelingen en maatregelen buiten de bankensector. Ook internationale

instellingen, zoals de Financial Stability Board (FSB), identificeren risico's en maken afspraken over de aanpak van systeemrisico's. Zo speelt de FSB een belangrijke rol bij het vaststellen van de methodologie voor het identificeren van mondiaal systeemrelevante banken en verzekeraars.

Meer weten over wat DNB doet om de financiële stabiliteit te bevorderen? Zie de pagina Financiële Stabiliteit op DNB.nl

Literatuurlijst

26

Alessi, Lucia and Carsten Detken (2011), Quasi real time early warning indicators for costly asset price boom/bust cycles: A role for global liquidity, *European Journal of Political Economy*.

Basel Committee on Banking Supervision (2010): Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer, December.

De Nederlandsche Bank (2010), Naar een stabielere financieel stelsel: macroprudentieel toezicht binnen DNB.

De Nederlandsche Bank (2014), Risico's in de Nederlandse hypotheekportefeuille, *Overzicht Financiële Stabiliteit, Voorjaar 2014*.

De Nederlandsche Bank (2015a), Effecten van een verdere verlaging van de LTV-limiet, *Occasional Study Vol. 13-2*.

De Nederlandsche Bank (2015b), Visie op de structuur van de Nederlandse bankensector.

ESRB (2014a), *Handbook on Operationalising Macroprudential Policy in the Banking Sector*.

ESRB (2014b), Operationalising the countercyclical capital buffer: indicator selection, threshold identification and calibration options, *Occasional Paper No. 5*.

www.dnb.nl/over-dnb/taken/financiele-stabiliteit



DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

De Nederlandsche Bank N.V.
Postbus 98, 1000 AB Amsterdam
020 524 91 11
dnb.nl