

Een beter depositogarantiestelsel

Een depositogarantiestelsel is bedoeld om spaarders te beschermen en de stabiliteit te bevorderen. Door een ongelukkige vormgeving is het Nederlandse stelsel steeds meer een eigenstandige bron van instabiliteit geworden. Een ingrijpende hervorming is daarom nodig.

In hun artikel *Drama Icesave* was te voorzien, eindigen Kool en Gerritsen (2010) met de opmerking dat “het depositogarantie [is] verworden van een nuttige bescherming van kleine onwetende spaarders tot een stimulans om te sparen bij banken met de hoogste rente en het hoogste risico”. Met deze conclusie slaan zij de spijker op de kop. Zij roepen dan ook op tot een hervorming van het depositogarantiestelsel (DGS). Ongeveer een jaar geleden kwam Groeneveld (2009) in *ESB* al tot dezelfde conclusie. Sindsdien heeft Nederland de ondergang van DSB gezien, waarbij wederom een beroep op het DGS moest worden gedaan. Het DSB-debacle heeft de andere aan het DGS deelnemende banken opgezaald met een kostenpost van circa vijfhonderdmiljoen euro, waarvan ING en Rabobank ieder circa tweehonderdmiljoen euro voor hun rekening hebben moeten nemen. Het DGS heeft dus gewerkt waar het de bescherming van de spaarders

betreft. Maar een negatief neveneffect is dat het huidige DGS zich inmiddels ook tot een transmissiekanal van financiële instabiliteit heeft ontwikkeld (kader 1). Het huidige DGS stelt de deelnemende banken namelijk bloot aan grote en voor hen volstrekt onbeheersbare risico's.

Historie

Nederland kent pas sinds 1978 een DGS. Onder de toen ingevoerde Collectieve Garantieregeling waren deposito's tot 20.000 gulden voor 100 procent en tot 40.000 gulden voor 95 procent gegarandeerd. Nadat in 2005 de bank Van der Hoop failliet ging, is de dekking opgehoogd tot veertigduizend euro, zij het dat alleen de eerste tranche van 20.000 euro volledig werd gedekt, de tweede tranche kende een eigen risico van tien procent. Dit was nog steeds de situatie toen in oktober 2008 *Icesave* failliet ging en *Fortis/ABN Amro* moest worden genationaliseerd. Het DGS in Nederland kent geen fondsvorming vooraf. De banken staan garant voor het beroep op het DGS en de kosten daarvan worden achteraf over de deelnemende banken omgeslagen. Het is dus een misvatting dat de kosten van het DGS direct terecht komen bij de belastingbetaler. Deze misvatting kan zelfs in recente publicaties van het CPB en

WIM BOONSTRA
Hoofdeconoom bij de
Rabobank

DNB worden teruggevonden (Van Ewijk en Teulings, 2009; Van den End *et al.*, 2009). Wellicht komt het gesignaleerde misverstand voort uit het feit dat als een systeembank in de problemen komt uiteindelijk de overheid deze te hulp zal schieten. Daarom is het juist ook voor de overheid van eminent belang dat grote of gezonde banken als gevolg van het optreden van risicovolle partijen via het DGS niet zelf in de problemen kunnen komen. Een slecht vormgegeven DGS is uiteindelijk niet alleen voor het financieel stelsel, maar zeker ook voor de overheid een belangrijk risico.

Met dit omslagstelsel onderscheidt het Nederlandse DGS zich van de andere depositogarantiestelsels in Europa, die vrijwel allemaal op basis van fondsvorming zijn opgericht. Een omslagstelsel heeft als nadeel dat de failliete bank, die achteraf dus als het slechtste risico kan worden aangewezen, niet aan het DGS heeft bijgedragen. Daar staat tegenover dat banken geen kosten hebben aan fondsvorming. In een tijd waarin nauwelijks een beroep op het DGS werd gedaan was de Nederlandse oplossing kostenefficiënt. Vóór het debacle rond Van der Hoop in 2005 moet terug worden gegaan tot het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw om een bancaire faillissement te vinden. Dat betrof toen de Tilburgse Hypotheekbank, maar die viel niet onder het DGS. De frequentie waarmee de laatste jaren een beroep op het DGS moest worden gedaan is een nieuw fenomeen. Dit heeft ertoe geleid dat naar verwachting met de opbouw van een ex ante fonds ter dekking van het DGS zal worden begonnen.

Functies van een DGS

De belangrijkste functie van een DGS is het ontzorgen van de spaarders. Hoewel normaal gesproken van een verschaffer van zowel eigen risicodragend als vreemd vermogen wordt verwacht dat deze in staat is om de risico's van zijn belegging goed in te schatten, is de aanname dat kleine spaarders dit niet goed kunnen. Door per spaarder een zeker bedrag te garanderen kan deze ervan uitgaan dat zijn of haar spaargeld veilig is. Hiermee samenhangend dient een DGS de financiële stabiliteit te bevorderen. Doordat spaarders hun spaargeld gegarandeerd weten, zullen zij niet bij een gerucht over hun bank massaal hun spaargeld gaan opvragen en zo via een zogeheten *bankrun* de ondergang van hun bank bewerkstelligen. De geschiedenis leert dat als spaarders eenmaal massaal hun geld gaan opvragen dat vrijwel altijd uitmondt in het faillissement van de betrokken bank (Bernet en Walter, 2009). Ten derde bevordert een DGS de concurrentie in het bankwezen omdat het de kleine banken een steuntje in de rug geeft. Kleine banken hebben in de concurrentie met grote banken namelijk een concurrentienadeel omdat grote banken vanwege hun omvang ervan uit kunnen gaan dat zij, als het echt fout gaat, toch wel door de staat worden gered. De gebeurtenissen rond Fortis/ABN Amro en ING hebben aangetoond dat deze aanname terecht is. Een DGS trekt het speelveld

vlak. In dit kader heeft Groeneveld (2009) er al op gewezen dat deze functie het best tot zijn recht komt als de garantie op een niet al te hoog niveau is vastgesteld. Dan gaan spaarders over meerdere banken spreiden, hetgeen de concurrentie tussen de banken ten goede komt.

Een DGS is ten principale niet bedoeld als crisisinstrument (BCBS, 2009). Als het opvangen van een faillissement van een grote bank wordt overgelaten aan het DGS dan komt de stabiliteit van het gehele financiële stelsel in gevaar. Het DGS is dus per definitie geen substituut voor adequaat toezicht.

Nadelen van een DGS

Aan een DGS kleven ook enkele nadelen. Welke dat zijn en hoe zwaar deze wegen hangt af van de wijze waarop een DGS is ingericht. Ten eerste vermindert een DGS voor spaarders de stimulans om stil te staan bij de degelijkheid van zijn bank. Hoe hoger het dekkingsplafond van het DGS, des te groter dit effect. Als het risico volledig is weggenomen dan kan de spaarder zijn geld veilig wegzetten bij de bank met de hoogste rente, ook als deze de meest risicovolle is. Dit wordt aangeduid als moreel risico. Uit de literatuur blijkt dat de marktdiscipline op de spaarmarkt afneemt na invoering van een DGS en dat deze vrijwel helemaal verdwijnt als meer dan zestig procent van het spaargeld door het DGS is gedekt (Bernet en Walter, 2009; Ioannidou en De Dreu, 2006).

Een tweede nadeel betreft het uitnodigende karakter voor zogeheten avonturierbanken, zoals Icesave. Dat zijn banken die bezig zijn met activiteiten die weliswaar zeer renderend, maar tevens zeer risicovol zijn. Ook hier speelt een vorm van moreel risico. Als deze banken zich zouden financieren op de kapitaalmarkt, zouden zij hoge risico-opslagen moeten betalen. Dan is het aantrekken van spaargeld onder dekking van een DGS zeer aantrekkelijk. Kool en Gerritsen (2010) wijzen er in dit verband op dat het begin 2008 genomen besluit van de moedermaatschappij van Icesave, Landsbanki, om in Nederland en het Verenigd Koninkrijk spaargeld te gaan ophalen onder dekking van het DGS, was ingegeven door het feit dat het voor deze bank steeds moeilijker en duurder was om zich op de kapitaalmarkt te financieren. Sindsdien is het palet aan onder het Nederlandse DGS actieve banken onder meer uitgebreid met een investment bank die geen zelfstandige toegang meer heeft tot de kapitaalmarkt (NIBC) en een financieringsmaatschappij van automobielen (Leaseplan).

Het voorbeeld in kader 1 illustreert hoe het DGS, bedoeld om de stabiliteit van het financiële stelsel te bevorderen, zich onbedoeld kan ontwikkelen tot een transmissiekanaal van instabiliteit. Alleen als de toezichthouder voorkomt dat

Kader 1

DGS als transmissiekanaal van instabiliteit

De wijze waarop avonturierbanken de stabiliteit kunnen verstoren, kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van een weliswaar fictief, maar niet ver van de realiteit liggend voorbeeld. Stel dat Nederland twee grote banken kent met ieder een marktaandeel van veertig procent in de Nederlandse spaarmarkt. Deze banken staan onder toezicht van DNB en de risico's die zij lopen zijn bij henzelf en bij de toezichthouder bekend. Stel voorts dat een Roemeense bank met een dochter actief is in Nederland en al haar in Nederland aangetrokken middelen aanwendt om via de Roemeense moederbank activa in Rusland te financieren. De bankvergunning van deze bank is uiteindelijk gebaseerd op het toezicht door de Roemeense toezichthouder. Deze Roemeense bank trekt voor vijf miljard euro aan spaargeld aan onder dekking van het DGS. Dat betekent dat de twee grote Nederlandse banken ieder ongewenst een onbeheersbaar indirect risico lopen ter grootte van maximaal twee miljard euro. Zij kunnen dat zowel qua omvang, als qua kwaliteit op geen enkele wijze beïnvloeden en beheersen. Sterker nog, ook de toezichthouder heeft geen goed zicht op de gelopen risico's. Dat betreft de directe risico's die de Roemeense bank loopt, daarmee ook de indirecte risico's die de onder haar eigen toezicht vallende banken lopen, en uiteindelijk ook de risico's voor de Nederlandse overheid.

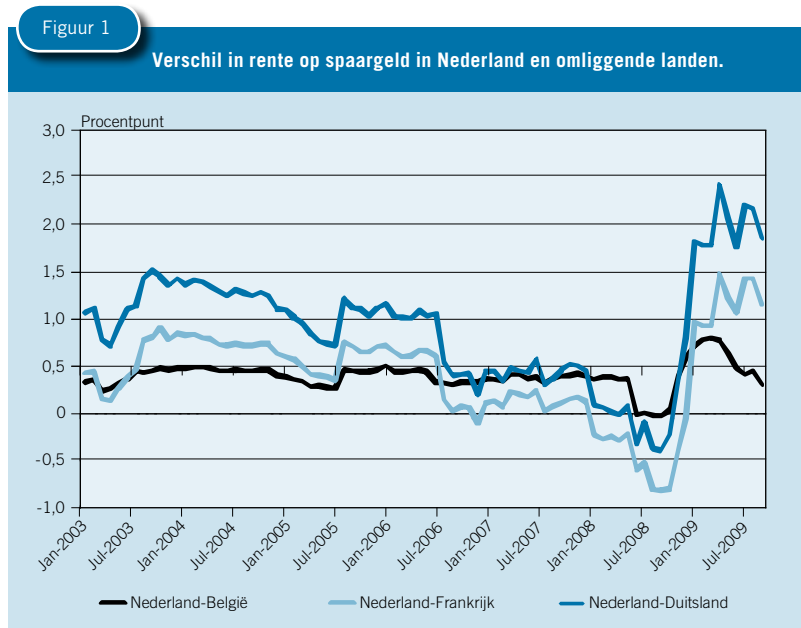
banken met risicovolle activiteiten actief worden met het onder het DGS aantrekken van spaargeld, kan worden voorkomen dat al te grote ongelukken gebeuren.

De ervaringen rond Icesave vormen in deze een interessante casus. Zoals Kool en Gerritsen (2010) hebben aangetoond kon al ruim voordat Icesave actief werd op de Nederlandse markt worden gezien dat het een zeer risicovolle bank betrof. Toch zag DNB geen reden om Icesave toegang tot het DGS te weigeren. Daarbij hield zij steeds vol dat het haar aan mogelijkheden ontbrak om in te grijpen. Tegen deze achtergrond is het opmerkelijk dat in een door DNB uitgegeven publicatie wordt geïllustreerd hoe toezichthouders met crisis-gedreven prudentiële toezichtseisen de marktwerking kunnen verstoren. Blijkbaar waren dergelijke ingrepen wel degelijk mogelijk (Van den End *et al.*, 2009). Deze publicatie spreekt van aangescherpte eisen voor het liquiditeitsbeheer voor buitenlandse dochters van toezichthouders van het gastland, of unilaterale hogere eisen voor kapitaalratio's. Dergelijke eisen hadden, indien bijtijds ingevoerd, wellicht het debacle rond Icesave kunnen voorkomen.

Een tweede nadelig effect van het optreden van risicovolle banken betreft een opwaarts effect op het niveau van de spaarrente. Dat werd in Nederland nog eens versterkt doordat enkele door de staat gesteunde banken met relatief hoge rentes hebben getracht om hun verloren marktaandeel weer deels terug te veroveren. Doordat de andere banken niet accepteren dat zij fors marktaandeel verliezen zullen zij ook een relatief hoge spaarrente gaan bieden. Dat lijkt goed nieuws voor de spaarders, maar het is slecht voor de rentabiliteit van de risicomijdende banken. Het betekent ook dat, doordat duur spaargeld de gemiddelde financieringskosten van de banken opstuwt, dat krediet duurder is dan nodig. Dit effect speelt in ons land meer dan in andere landen. Met name vanaf eind 2008 ontwikkelt de spaarrente in ons land zich anders dan in de omliggende landen. Figuur 1 illustreert dit aan de hand van de gemiddelde spaarrente in Nederland vergeleken met die in het buitenland.

Verandervoorstellen en mogelijke verbeteringen

Met de verhoging naar 100.000 euro valt vrijwel al het spaargeld in de eurozone onder dekking van de DGS. Naar het zich laat aanzien is de politiek voornemens om dit plafond op dit niveau vast te houden. Bernet en Walter (2009) wijzen erop dat de forse overheidsingrepen in het DGS de marktdiscipline hebben ondermijnd. De oplettende spaarder weet nu dat het er uiteindelijk niet zoveel toe doet waar hij zijn geld stalt: het DGS, en als het helemaal fout gaat de



Bron: ECB

Niet iedere tot de Nederlandse markt toegelaten bank zou automatisch moeten worden toegelaten tot het DGS

overheid, springen toch wel bij. Groeneveld (2009) heeft gewezen op vier mogelijkheden om het moreel risico bij depositohouders terug te dringen.

Ten eerste, het verlagen van het plafond tot 50.000 euro. Ten tweede, vertraagde uitbetaling van de uitkeringen onder het DGS. Ten derde, opgebouwde maar nog niet uitbetaalde rente niet onder het

DGS laten vallen. En tenslotte, de invoering van het eigen risico. De praktijk is echter een andere. Het plafond van 100.000 euro blijft zo goed als zeker gehandhaafd. Verder wil de politiek geen vertraagde, maar juist een versnelde uitbetaling onder het DGS. Opgebouwde rente valt waarschijnlijk ook onder het DGS en van de invoering van een eigen risico is geen sprake. Alleen dit laatste is vanuit stabiliteitsoogpunt te verdedigen, want een DGS met een eigen risico zal eerder met een bankrun worden geconfronteerd dan een DGS zonder eigen risico. De andere ontwikkelingen zijn overduidelijk ingegeven door politieke motieven, maar pakken vanuit stabiliteitsoogpunt verkeerd uit.

Nog meer dan in het verleden ligt derhalve een zware verantwoordelijkheid bij de toezichthouder, die moet zorgen dat het DGS geen eigenstandige bron van grote instabiliteit wordt. Als een normale concurrentie op de spaarmarkt zelf door het DGS volledig is verdwenen, kan dat alleen door een goede organisatie van de achterkant van het DGS. Hiermee wordt bedoeld op het zorgen dat geen al te risicovolle partijen misbruik maken van het DGS en dat het ex ante fonds op een intelligente wijze wordt gevuld. Deze zou als volgt kunnen worden ingericht, waarbij de eerste vier punten betrekking hebben op het toezicht, punten vijf tot en met acht gaan over het verminderen van moreel risico door het aanbrengen van de juiste stimuli en het laatste punt over de rol van de overheid.

Binnenlandse bank

Niet iedere tot de Nederlandse markt toegelaten bank zou automatisch moeten worden toegelaten tot het DGS. Als het gaat om banken met een risicoprofiel dat vanuit stabiliteitsoogpunt onaanvaardbaar is, moet de toezichthouder de mogelijkheid hebben om hen de toegang tot het DGS te ontzeggen. Een belangrijk criterium moet zijn of de bank aan beide zijden van de balans in Nederland actief is. Daarbij gaat het er uiteraard niet om de Nederlandse markt voor concurrentie vanuit het buitenland af te scherm. Wel moet worden voorkomen dat de Nederlandse spaarmarkt dankzij het DGS kan worden misbruikt als goedkoop financieringskanaal voor risicovolle buitenlandse avonturen.

Verdienmodel

Ook het verdienmodel van een tot het DGS toegelaten model zou goed moeten worden bekeken. Gaat

het wel om een echte bank, dat wil zeggen met een hoofdzakelijk op de normale rentemarge gebaseerd verdienmodel? De DSB-casus spreekt in deze boekdelen.

Bewaking

Het zou een goede zaak zijn als de toezichthouder de bevoegdheid heeft om het risicoprofiel en het verdienmodel bij voortduring te bewaken. Verandert dit, dan moet zij kunnen ingrijpen. Dat hoeft overigens niet meteen tot drastische gevolgen te leiden. In veel gevallen kan het blijven bij een passende verhoging van de premie.

Toegang

Banken die zonder staatssteun geen toegang meer hebben tot de kapitaalmarkt moeten per definitie in de hoogste risicocategorie vallen. De markten zien hen blijkbaar niet meer als levensvatbaar. Voor zover het daarbij gaat om niet-systeembanken kan men daarom zelfs overwegen om hun toegang tot het DGS te ontzeggen.

Risicoprofiel

Het te vullen ex ante fonds moet uiteraard worden gevoed met premies. Daarbij is het van belang dat bij de premiestelling een duidelijke premiedifferentiatie wordt ingevoerd. Dat wil zeggen dat de aan het fonds te betalen premie niet alleen wordt vastgesteld op basis van het marktaandeel van de deelnemende banken, maar ook op basis van hun risicoprofiel. In het buitenland zijn al DGS-fondsen met risicoweging in de premiestelling, al differentiëren deze fondsen veelal bij lange na niet genoeg in hun premiestelling. Alleen door dat risicoprofiel geprononceerd te laten doorwerken in de premiestelling kan deelname aan het DGS voor risicovolle avonturierbanken van het type Icesave worden voorkomen. Kleine banken die een hoge rente kunnen bieden dankzij een efficiënte bedrijfsvoering bij een goed risicoprofiel worden door een dergelijk systeem daarentegen niet benadeeld. Voordeel van de hierboven beschreven systematiek is dat slecht gedrag wordt bestraft met een hogere premie, en dat goed gedrag wordt beloond. Er zit dus een stimulans in tot het hebben van een goed risicoprofiel. Dit aspect werkt daardoor stabiliteitsbevorderend.

CDS-spread

Een belangrijke maatstaf bij het bepalen van de risico-opslag kan, naast goed toezicht op de activiteiten van de bank en bijvoorbeeld de *Financial Strength Ratio* van Moody's, worden gevormd door de op de kapitaalmarkt te betalen CDS-spread. Het is natuurlijk vreemd als een bank, zoals Icesave, op de kapitaalmarkt een extra opslag van 450 basispunten (4,5 procent) moet betalen, maar op de Nederlandse spaarmarkt met een half procent hogere rente miljarden uit de markt mag halen.

Het DGS mag geen eigenstandige bron van onzekerheid en instabiliteit worden

Premies

De vaststelling van de premies geschiedt door de toezichthouder en de risico-opslagen kunnen wijzigen als het risicoprofiel van de deelnemende banken wijzigt. Pas als het onaanvaardbaar hoog wordt moet de toezichthouder ingrijpen.

Duidelijk

Het DGS mag geen eigenstandige bron van onzekerheid en instabiliteit worden. Daarom moet het ook ex ante duidelijk zijn wanneer de overheid instapt. Zonder deze duidelijkheid is ook fondsvorming geen echte ex ante oplossing, maar een ex post stelsel met gedeeltelijke voorfinanciering. Alleen als de maximale risico's die banken met deelname aan een DGS lopen op voorhand kunnen worden ingeschat, kan worden voorkomen dat de kredietwaardigheid van de degelijke banken door het DGS wordt geschaad.

Conclusie

Het DGS is bedoeld om de stabiliteit van het financiële stelsel te bevorderen en kleine spaarders te beschermen. Maar deze stabiliteit staat of valt met goed toezicht. Het DGS kan hiervoor nooit een substituut vormen. Door de recente ingrepen valt inmiddels vrijwel de gehele spaarmarkt onder het DGS en is er de facto geen sprake meer van normale concurrentie op de spaarmarkt. Verder heeft het Nederlandse DGS zich ontpopt tot een transmissiekanaal van financiële instabiliteit doordat zeer risicovolle banken onder dekking van het DGS zijn gaan opereren. Daardoor is het gevaar reëel dat het DGS ertoe zal leiden dat ook gezonde banken in de problemen kunnen geraken. Zo kan het gebeuren dat de kredietbeoordeling van gezonde grootbanken neerwaarts wordt aangepast als de kredietbeoordelingsbureaus een inadequaat vormgegeven DGS als een eigenstandige bron van financiële risico's gaan beschouwen.

In de huidige context kan toch tot een economisch verdedigbare inrichting van het DGS worden gekomen. Cruciaal daarbij is een strenge toelatingseis, een continue toezicht op het risicoprofiel en, zeer belangrijk, een op dit risicoprofiel gebaseerde premieheffing ten bate van het in te richten ex ante fonds. Alleen dan kan worden voorkomen dat het DGS zich de komende jaren tot een belangrijke bron van narigheid en verstoringen zal ontpoppen.

LITERATUUR

Basel Committee on Banking Supervision (2009) *Core principles for effective deposit insurance systems*. Consultative document, maart.

Bernet, B. en S. Walter (2009) Design, structure and implementation of a modern deposit insurance scheme. *SUERF Studies*, 2009(5).

End, J.W. van den, S. Verkaart en A. van Dijkhuizen (2009) Versturende effecten van de crisismaatregelen en hoe deze te beperken. *DNB Occasional Studies*, 7(3).

Ewijk, C. van en C. Teulings (2009) *De grote recessie: het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*. Amsterdam: Balans.

Groeneveld, J.M. (2009) Een evenwichtiger depositogarantiestelsel. *ESB*, 94(4557), 205-206.

Ioannidou, V. en J. de Dreu (2006) The impact of explicit deposit insurance on market discipline. *DNB Working Paper*, 89.

Kool, C.J. en D. Gerritsen (2010) Drama Icesave was te voorzien. *ESB*, 95(4580), 134-137.

NRG (2010) Het stelsel is onhoudbaar. Interview met Van Lanschot topman F. Deckers. *NRG Handelsblad*, 13 maart.