

# Impliciete staatsgaranties voor systeembanken

Systeemrelevante banken hebben minder voordeel van impliciete staatsgaranties dan vaak wordt gesuggereerd. Dit komt deels doordat financieringsvoordelen onder druk van concurrentie deels worden doorgegeven aan de klant. Daarbij drukken bepaalde kosten van verleende 'herendiensten' vooral op de grootbanken. Het door de impliciete garanties verkregen concurrentievoordeel wordt verregaand geëgaliseerd via het depositogarantiestelsel. De status van systeembank is dan ook geen *free lunch*.

**WIM BOONSTRA**  
Hoofdeconoom bij de Rabobank en bijzonder hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

**LEONTINE TREUR**  
Econoom bij de Rabobank

Systeemrelevante banken opereren van oudsher onder een impliciete staatsgarantie. Dit vloeit voort uit het gegeven dat de maatschappelijke kosten van een faillierende systeembank zo groot zijn dat de overheid uiteindelijk altijd zal ingrijpen om deze schade te beperken. Deze banken kennen daardoor ceteris paribus een voordeel in de vorm van lagere financieringskosten, omdat spaarders en vooral beleggers dankzij deze impliciete garantie met een lager rendement genoegen nemen. Dit speelt natuurlijk vooral in landen met een zeer kredietwaardige overheid. Daarbij zijn de voordelen per individuele bank groter naarmate deze zelf een zwakkere balans heeft. De impliciete staatsgarantie voor de grootbanken verschaft hen ook nog eens een concurrentievoordeel ten opzichte van kleinere banken, die deze impliciete garantie niet kennen.

Dat alles is geen typisch Nederlands verschijnsel, maar het is wereldwijd het geval. Deze systeemrelevantie is een van de belangrijkste redenen waarom het bankwezen aan een zwaar toezichtregime is onderworpen. Zeker de laatste jaren

worden juist systeembanken aan verder aangescherpte toezichtseisen onderworpen, als uitvloeisel van het nieuwe toezichtregime Basel 3 – in Europa vastgelegd in CRD IV.

## WAARDE VAN IMPLICIETE GARANTIES

Het is niet eenvoudig om uit te rekenen hoe groot het financieringsvoordeel van de systeembanken als groep is. Dit blijkt bijvoorbeeld al uit de ruime verschillen tussen de studies van SOMO en in *ESB* (SOMO, 2012; Bijlsma en Mocking, 2013). De meest serieuze poging is ondernomen in de studie in *ESB*. Hierin wordt, met gebruikmaking van ratings, een modelmatige schatting gemaakt. Op basis van deze benadering schatten de auteurs het financieringsvoordeel voor Nederlandse banken op gemiddeld 2,5 miljard euro gedurende de periode 2008 – juni 2012. Wel zijn de uitkomsten sterk afhankelijk van de gehanteerde aannames en de onderzochte periode. Als alternatief voor deze methode op basis van ratings kunnen bijvoorbeeld de kosten van kapitaalmarktfinanciering van banken vergeleken worden met die van niet-bancaire grootbedrijven. Voor zover bekend heeft nog geen auteur zich gewaagd aan het publiceren van een schatting van het financieringsvoordeel per individuele bank.

## TOEDELING FINANCIERINGSVOORDELEN

Het is niet zo dat de systeembanken de voordelen van deze impliciete garantie rechtstreeks kunnen toevoegen aan hun winst. Ten eerste zorgt concurrentie tussen de banken ervoor dat de genoten financieringsvoordelen op zijn minst gedeeltelijk aan de klanten worden doorgegeven. Ook in Nederland lijkt dit het geval te zijn (Bijlsma en Mocking, 2013).

Uit het schaarse internationaal vergelijkende onderzoek hierover komt stevast het beeld naar voren dat de kosten van bancaire producten en de netto-rentemarge van Nederlandse banken traditioneel eerder aan de lage kant zijn (figuur 1).

Ten tweede staan er tegenover deze financieringsvoordelen van de grootbanken ook kosten die juist door hen worden opgebracht. Zo bestaan er, naast de impliciete staatsgarantie

voor grootbanken, ook expliciete garanties tussen banken onderling. Dit is vormgegeven als een depositogarantiestelsel (DGS). In ons land draaien de gezonde banken nu nog op voor de kosten van een faillierende bank. Als het DGS wordt geactiveerd bij een bank in problemen, worden de banken naar rato, op basis van hun marktaandeel in de spaarmarkt, aangeslagen. Het zijn dus de systeemrelevante grootbanken die daardoor in absolute zin het leeuwendeel van de kosten dragen, al dragen ook de kleinere banken bij. De overheid komt pas als allerlaatste in beeld als een systeembank in de problemen komt. Daarbij streeft de overheid er naar om zo lang mogelijk buiten schot te blijven. Pas als het echt niet anders kan grijpt zij in, zoals in 2008 bij ABN Amro/Fortis en meer recent bij SNS. In het toekomstige, vooraf gefinancierde, (ex-ante) DGS gaan overigens alle banken, dus ook de kleinere, een naar risico gewogen premie betalen. Dat betekent weer dat de kleinere banken een wat hogere premie moeten opbrengen.

Het zijn voornamelijk vooral de grootbanken die de rekening betalen. Zo heeft het failleren van DSB in 2009 vooral de ING en de Rabobank veel gekost. Het omvallen van Icesave in 2008 heeft ook de overheid geld gekost, maar dat kwam omdat de minister van Financiën indertijd eenzijdig besloot de garantie van het DGS te verhogen en het IJslandse DGS – dat failliet was – geld te lenen. Ook draaiden vooral de grootbanken in 2005 op voor de kosten van het faillissement van Bank Van der Hoop. Meer recent speelt de redding van SNS Bank, waar de grootbanken opnieuw een substantiële bijdrage leveren. Het faillissement van Van der Hoop, Icesave en DSB wordt nog afgewikkeld en zal de overige banken naar verwachting in totaal ruim twee miljard euro kosten. De bijdrage aan de redding van SNS door de overige grootbanken bedraagt één miljard euro. De status van systeembank is dus geen free lunch.

Verder kan van een DGS in een goed ontwikkelde spaarmarkt een rente-opdrijvend effect uitgaan, wat leidt tot hogere kosten van spaargeld. Dit is voor de grootbanken dus weer een kostenverhogend aspect.

#### PUBLIEKE DIENSTEN

Naast de bancaire taken ondersteunen de Nederlandse banken ook diverse overheidsinstanties bij hun publieke taken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het produceren van statistieken die gebruikt worden voor de Nederlandse betalingsbalans, het melden van opmerkelijke transacties en het doorgeven van klantgegevens aan de Belastingdienst. Soms worden deze diensten bij wet afgedwongen, zoals bij de in 2004 ingediende initiatiefwet van Crone inzake de toegankelijkheid van financiële dienstverlening. In reactie hierop streven de banken ernaar dat alle klanten binnen een straal van vijf kilometer toegang hebben tot een bankkantoor of op zijn minst een pinautomaat, ook al is in dunbevolkte gebieden de exploitatie hiervan veelal niet rendabel. Het moge duidelijk zijn dat deze kosten vooral neerslaan bij de grootbanken, aangezien zij de grootste bijdrage leveren aan de fysieke - zoals kantoren en pinautomaten - en technische infrastructuur - zoals betalingsverkeerssystemen. Ook verwerken zij op afstand de meeste transacties.

Volgens DNB had 99,2 procent van alle huishoudens in ons land in 2007 toegang tot een bankkantoor binnen een

straal van vijf kilometer en 99,9 procent tot een geldautomaat. Overigens mag worden verwacht dat de opkomst van het internetbankieren tot een verdere uitdunning van het kantorennet zal leiden. Verder kan worden gewezen op het betalingsverkeer, dat primair door de grootbanken wordt afgewikkeld en dat lange tijd verlieslatend is geweest, en op het

## De impliciete overheidsgarantie, die in de praktijk dus al minder voordelen oplevert voor de grootbanken dan veelal wordt gedacht, wordt dus steeds minder waard

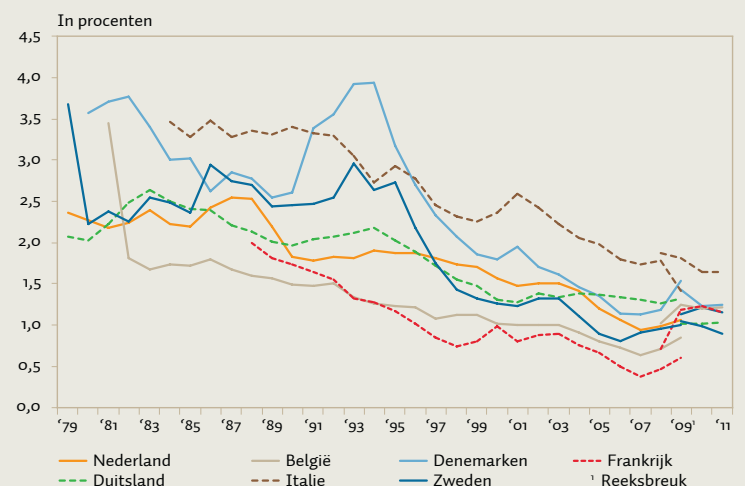
feit dat banken op verzoek van de overheid betaalrekeningen ter beschikking stellen aan vluchtelingen. Er is voor zover bekend geen goede schatting beschikbaar van de waarde van deze zogeheten 'herendiensten'.

#### RECENTE ONTWIKKELINGEN

De afgelopen jaren heeft de Nederlandse overheid een paar keer stevig moeten ingrijpen bij banken in problemen. In reactie daarop streeft zij er in toenemende mate naar om, als een bank moet worden gered, andere banken hieraan mee te laten betalen. Hierdoor betalen de grootbanken nu tweemaal, te weten via een 'verzekeringsbijdrage' (de bankbelasting) en via een vereveningsbijdrage bij feitelijk ingrijpen.

### De rentemarge van het Nederlandse bankwezen in internationaal perspectief

FIGUUR 1



Verder wordt nu zwaar ingezet om te voorkomen dat in de toekomst de belastingbetaler nog een keer in de problemen geraakte banken te hulp moet komen. Hiertoe wordt het toezichtregime voor systeembanken verzaard, worden zij gedwongen een voorzichtiger risicoprofiel te hanteren en zullen de kosten van een faillerende bank in de toekomst in

## Want het zal zich voor veel banken gaan vertalen in hogere financieringskosten en wellicht een lagere rating. Voor de klanten kan dit betekenen dat zij worden geconfronteerd met duurdere bancaire producten

nog veel grotere mate moeten worden gedragen door hun vermogensverschaffers. Zo worden via grote kapitaalbuffers en een omvangrijke extra hoeveelheid bail-in debt de risico's voor de belastingbetaler verder ingeperkt.

De impliciete overheidsgarantie, die in de praktijk dus al minder voordelen oplevert voor de grootbanken dan veelal wordt gedacht, wordt dus steeds minder waard. Dit is goed nieuws voor de belastingbetalers, die hierdoor minder risico's lopen, maar het heeft ook nadelen. Want het zal zich voor veel banken gaan vertalen in hogere financieringskosten en wellicht een lagere rating. Voor de klanten kan dit betekenen dat zij worden geconfronteerd met duurdere bancaire producten.

### CONCLUSIE

Systeemrelevante banken kennen inderdaad een financieringsvoordeel dankzij de impliciete staatsgarantie. Dit voordeel wordt als gevolg van concurrentie op zijn minst gedeeltelijk aan klanten doorgegeven. De concurrentienadelen die kleine banken ondervinden van deze situatie worden verregaand geëgaliseerd door de aanwezigheid van een depositogarantiestelsel en het feit dat kleine banken geen bankenbelasting betalen. Daarbij dragen vooral de grootbanken de kosten die voortvloeien uit wederzijdse garanties (depositogarantiestelsel) en het verrichten van publieke 'herendiensten'. Het beeld dat grootbanken in het verleden grote voordelen hebben ontleend aan de uit de status van systeembank voortvloeiende financieringsvoordelen behoeft dan ook op zijn minst nuancering. Aanvullend onderzoek naar de omvang van deze voordelen, de verdeling ervan over banken, de mate waarin ze worden doorgegeven en de waarde van de herendiensten lijkt op zijn plaats. Voor een deel is dit dan wel in toenemende mate financieel-historisch onderzoek, aangezien de impliciete garanties steeds meer worden afgebouwd. Dat betekent dat niet alleen de nadelen, maar ook de voordelen ervan voor de samenleving zullen verdwijnen. In ieder geval zullen de bancaire risico's in de toekomst transparanter worden.

### LITERATUUR

Bijlsma, M.J. en R.J.M. Mocking (2013) De waarde van overheids-garanties voor banken. *ESB*, 98(4662), 358–361.  
SOMO (2012) *Het financiële overgewicht van Nederland*. Amsterdam: Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen.