

Een evenwichtiger depositogarantiestelsel

Het depositogarantiestelsel moet worden herzien wanneer de grootste turbulenties in de bankensector voorbij zijn. Het moet zich beperken tot bancaire spaarproducten en alleen deposito's van particulieren en kleine ondernemers dekken. Daarnaast moet het de juiste prikkels bevatten om moreel gevaar en misbruik te ontmoedigen.

Een depositogarantiestelsel (DGS) biedt spaarders een verzekering voor hun deposito's bij een bankfaillissement. Het hoofdoel van een DGS is dan ook het borgen van vertrouwen bij particuliere spaarders in de stabiliteit van het financiële bestel. Vooral onder invloed van grote onrust in de mondiale bancaire sector en ter voorkoming van grote verschuivingen van spaargelden tussen banken is de dekkinglimiet tijdelijk opgetrokken van veertigduizend euro naar honderdduizend euro, en is het eigen risico voor de spaarders afgeschaft. In Nederland draaien bij een bankfaillissement de resterende banken achteraf voor de DGS-kosten op, naar rato van hun spaargeldmarktaandeel. Het vigerende DGS moet worden herzien wanneer de grootste turbulenties in de bankensector voorbij zijn. Met name beleidsmakers en onderzoekers moeten hierbij een aantal principiële uitgangspunten voor ogen houden. Ten eerste kan een DGS nooit verantwoord gedrag van banken en goed bankentoezicht vervangen. Een DGS is ook nooit bedoeld om een systeemcrisis op te vangen, maar als vangnet voor incidentele, kleine bankdeconfitures. Voorts kan een DGS pas effectief zijn als depositohouders de reikwijdte en de beperkingen ervan begrijpen. Wat betreft de reikwijdte moet een DGS zich beperken tot bancaire spaarproducten en alleen deposito's van particulieren en kleine ondernemers dekken. Tot slot moet een nieuw DGS de juiste prikkels voor depositohouders en banken bevatten om moreel gevaar en misbruik te ontmoedigen.

Financiële stabiliteit

Door een DGS kan worden voorkomen dat spaarders in onzekere tijden massaal hun geld via een *bank run* gaan opvragen en dat banken juist daardoor failliet gaan. Toch is het feitelijke vermogen van een DGS om schokken op te vangen beperkt. Bij een deconfiture van een middelgrote bank kan de rekening van een DGS maar voor een klein deel door de andere banken worden opgebracht, zeker bij de huidige dekkinglimiet van honderdduizend euro. De resterende banken kunnen de miljarden euro's aan spaargelden

bij deze failliete bank niet opbrengen, omdat zij dan direct zelf in grote financiële problemen komen. Financiële instabiliteit is dan het gevolg. Om dit te voorkomen moet de potentiële jaarlijkse bijdrage aan een DGS per individuele bankdeelnemer worden gemaximeerd. Alle kosten boven deze gezamenlijke jaarlijkse bijdragen moeten ten laste van de algemene middelen van de staat komen.

Prikkels bij spaarders

Een DGS moet voor spaarders prikkels bevatten die moreel gevaar beperken en eigen verantwoordelijkheid stimuleren. Bij volledige of zeer hoge dekking worden spaarders aangemoedigd hun middelen bij de meest risicovolle banken te plaatsen, die vaak de hoogste rentes bieden. Tegen deze achtergrond is de huidige dekking van honderdduizend euro te hoog en is een limiet van vijftigduizend euro te prefereren. Bij deze lagere grens is volgens berekeningen van de Europese Commissie maar liefst tachtig procent van het spaargeld gedekt. Ten tweede zou het introduceren van een eigen risico van tien procent over het hele bedrag tot aan de limiet het risicobewustzijn stimuleren. Ten derde vormt een wat vertraagde en gefaseerde uitbetaling van het ingelegde bedrag, dus exclusief de opgebouwde rente, een nuttige prikkel om het risicobewustzijn bij spaarders te verhogen. Deze drie suggesties sluiten niet aan bij actuele discussies in Europa; de Europese Raad van regeringsleiders stuurt aan op een maximum dekking van honderdduizend euro, het eigen risico is afgeschaft en een maximale uitbetalingstermijn van slechts twintig dagen wordt voorgesteld. Deze voorstellen of besluiten stellen spaarders weliswaar bijna maximaal gerust, maar nodigen uit tot het nemen van meer risico's. De snelle uitbetalingstermijn plaatst banken ook voor grote aanpassingen in de ICT-systemen en kan ten koste gaan van de zorgvuldigheid bij het bepalen van de rechtmatigheid van eventuele claims bij activering van een DGS.

Prikkels bij banken

Een dekkinglimiet van honderdduizend euro ondersteunt risicovolle banken die op de kapitaalmarkt een hoge risico-opslag zouden moeten betalen voor het aantrekken van vreemd vermogen. Deze banken hoeven deze extra premieopslag bij een ruimhartig DGS niet te betalen in de spaarmarkt. Hoe hoger de limiet, hoe meer risico's deze banken dus op de minder risicovolle concurrentie en belastingbetaler afwentelen. Risicovollere banken zijn bovendien dikwijls bereid hogere spaarrentes te

HANS GROENEVELD,
Adjunctdirecteur bij Rabo-
bank Nederland

bieden om kapitaal aan te trekken en drijven met hun hogere spaarrentes ook de marktrentes voor minder risicovolle banken op. Om moreel gevaar te beperken wordt gesuggereerd om individuele banken een risicoafhankelijke bijdrage aan het DGS te laten leveren (Garcia, 2005). Hoe hoger het risicoprofiel van de bank, hoe duurder DGS-deelname. Tot dusverre is de premiedifferentiatie tussen banken niet significant om de gewenste prikkels te introduceren. In acht onderzochte Europese DGS-stelsels lopen de verschillen slechts marginaal op van een minimumbijdrage van 75 procent tot een maximum van 140 procent van het standaardbedrag (EC, 2008). Nadeel is bovendien dat veranderingen in risicoprofielen door de toezichthouders moeten worden gecommuniceerd om kenbaar te maken welke banken veiliger zijn geworden dan andere. Bij een neerwaartse aanpassing kan dit direct tot een afvloeiing van spaargelden bij risicovollere banken leiden, die daarmee als *self fulfilling prophecy* in de problemen kunnen komen. Door het optrekken van de limiet tot honderdduizend euro lopen Europese overheden zeer grote financiële risico's. Aangezien banken de eventuele financiële lasten van een DGS met een hoge spaargelddekking niet kunnen opbrengen, zal de overheid altijd moeten bijspringen of ingrijpen. Door dit vooruitzicht kan de kredietwaardigheid van de staat afnemen en wordt de kredietwaardering mogelijk negatief beïnvloed. Ongunstigere financieringsvoorwaarden zijn dan het gevolg. Het garanderen van alle spaartegoeden door bijvoorbeeld de Ierse overheid heeft grote repercussies voor haar kredietwaardigheid.

Concurrentie-aspecten

Een DGS egaliseert deels de concurrentieverhoudingen tussen grote en kleinere banken. Vanwege hun omvang hebben grote banken een onbedoeld concurrentievoordeel omdat zij te-groot-om-failliet-te-gaan worden geacht, getuige ook de nationalisaties van Fortis en ABN-Amro. Een DGS ondersteunt kleinere banken in de concurrentieslag met de grote spelers. Deze ondersteuning is overigens groter naarmate het garantiebedrag geringer is. Een lagere vergoedingslimiet zet spaarders ertoe aan hun tegoeden over meer banken te spreiden, wat concurrentie bevorderend werkt. Een DGS mag geen banken subsidiëren die zonder zo'n regeling geen levensvatbaar bedrijfsmodel zouden hebben en moeilijk, of alleen tegen hoge tarieven middelen op de openbare kapitaalmarkt kunnen aantrekken. Daarnaast wordt de marktwerking ernstig verstoord als banken meeliften op een DGS dat ruimhartiger is dan in het eigen thuisland. In het geval van *Icesave* vielen in Nederland aangetrokken spaargelden tot een bedrag van twintigduizend euro onder het IJslandse DGS, terwijl in het Nederlandse DGS destijds een limiet van veertigduizend euro met tien procent eigen risico vanaf twintigduizend euro werd gehanteerd. Het Nederlandse DGS was ruimer dan het IJslandse. *Icesave* heeft verzocht voor dat extra deel aan het Nederlandse DGS te mogen deelnemen, wat door DNB is gehonoreerd. Hiermee heeft *Icesave* van de zogenoemde Europese *topping-up*-regeling gebruikgemaakt.

Ook verdient de concurrentiekwestie rond buitenlands bankieren via bijkantoren of dochterondernemingen aandacht. Wanneer overheden zouden besluiten het DGS alleen van toepassing op ingezetenen te laten zijn, dan wordt de vrijheid van de bancaire dienstverlening binnen Europa belemmerd. Buitenlands bankieren via bijkantoren wordt dan onaantrekkelijk omdat de daar aangetrokken spaargelden niet gegarandeerd zijn, waardoor de concurrentie afneemt. Het gastland zal de garanties niet willen overnemen, omdat het geen toezicht op de buitenlandse bijkantoren uitoefent. Het nadeel van de blootstelling van de nationale belastingbetaler aan risico's van het aantrekken van spaarmiddelen in het buitenland moet derhalve worden afgezet tegen het potentieel nadelige effect op de bancaire concurrentie. Een mogelijke oplossing kan zijn om buitenlandse bijkantoren van banken om te zetten in buitenlandse dochterondernemingen, die dan in het gastland onder toezicht komen en waarvan de deposito's dan ook onder het DGS van het gastland gaan vallen (Arnold, 2008).

Financieringsaspecten

Er zijn ruwweg twee systemen voor financiering van een DGS: ex ante via een fonds en ex post met omslag achteraf. De meeste EU-lidstaten hebben een fonds. Beide systemen hebben voor- en nadelen. Van een fonds gaat bij spaar-

ders mogelijk een rustgevend gedachte uit: er is van te voren al wat geld gereserveerd. Maar in landen met een fonds bedraagt de dekkingsgraad gemiddeld slechts een procent van alle deposito's. Dit is meestal niet voldoende om alle spaarders te kunnen uitkeren bij een faillissement, waardoor de Staat al snel moet bijspringen. Nadeel van een omslagstelsel is dat de veroorzaker van de activering van het DGS niet meebetaalt, wat bij een fonds wel het geval is. De bijdrage van deze partij vooraf aan het fonds zal overigens waarschijnlijk bescheiden zijn geweest ten opzichte van de kosten van haar faillissement. Voordeel van een omslagstelsel is dat alle middelen beschikbaar blijven voor risicodragende investeringen en kredietverlening. In een fondsstelsel kunnen de middelen alleen tegen laag risico worden belegd. Alles overwegend gaat de voorkeur uit naar het huidige Nederlandse ex post stelsel, maar wel met significante premiedifferentiatie naar risicograad en maximering van de potentiële jaarlijkse lasten per deelnemende bank. Als banken een bankvergunning in een lidstaat hebben dan mogen zij vrij opereren in de andere EU-lidstaten. Het toezicht wordt uitgeoefend door het land waar de vergunning is verstrekt. De huidige verschillen in nationale garantieregelingen en toezichtregimes worden echter misbruikt en lokken meeliftersgedrag uit. Europese DGS-harmonisatie wat betreft de hoogte en reikwijdte lost niet de problemen rond het banktoezicht en de internationale coördinatie van toezicht op. Op basis van de *Icesave*-casus moet het nationale toezicht op het aantrekken van spaargelden en op de daaraan ten grondslag liggende bedrijfsmodel van bijkantoren van buitenlandse banken worden geïntensiveerd. De *Icesave*-casus heeft aangetoond dat de positie van de toezichthouder in het land waar bijkantoren van buitenlandse banken zijn gevestigd, moet worden versterkt.

Tot slot

Als de situatie in de bankensector enigszins is genormaliseerd moet in Europees verband een DGS worden ingevoerd dat helder is voor spaarders, geen concurrentievervalsing tussen Europese banken teweegbrengt, en geen ruimte voor misbruik laat. De Europese voorstellen gaan in de goede richting, maar neigen helaas naar het creëren van volledige zekerheid en minimaal risicobewustzijn bij spaarders. Op termijn zijn financiële stabiliteit en gezonde concurrentieverhoudingen het meest gediend bij een substantieel lagere dekkingslimiet. De huidige honderdduizend euro lokt risicovol gedrag bij spaarders en bij banken uit en brengt tevens de kredietwaardigheid van nationale overheden in gevaar.

LITERATUUR

Arnold, I. (2008) *Beperk de depositogarantie tot ingezetenen*. ESB, 93(4546), 667-668.

EC (2008) *Risk-based contributions in EU deposit guarantee schemes: current practices*. Brussel: Europese Commissie.

Garcia, G. (2005) *Deposit insurance: risk-adjusted pricing*. EMG werkdokument. Brussel: Emerging markets group.