

Beperk depositogarantie tot ingezetenen

Ons depositogarantiestelsel blijkt niet bestand te zijn tegen de toegenomen concentratie en internationalisering in het bankwezen. De hoge concentratiegraad maakt de regeling ongeloofwaardig, terwijl de groeiende internationale activiteit van ons bankwezen de Nederlandse staat blootstelt aan onnodige risico's.

Tijdens deze kredietcrisis kan het depositogarantiestelsel zich in een ongeken- de belangstelling verheugen. Al ruim voor het Icesave-debacle beklaagde de Rabobank zich erover dat zij als AAA-bank het risico draagt van het omvallen van zwakke broeders. Daarna zijn de protesten van de gezonde banken nog luider geworden. Het uitgangspunt van het huidige stelsel is immers dat het bankwezen achteraf de rekening betaalt van een deconfiture. Deze wettelijk afgedwongen onderlinge garantiestelling is voor de bedrijfstak misschien nog wel acceptabel zolang de bankiers elkaar vertrouwen en er geen al te sterke concurrentie heerst, maar wordt moeilijker te verte- ren wanneer minder solide buitenlandse prijsvechters zich op de Nederlandse spaarmarkt vertonen. Ook Prast (2008) vindt het huidige systeem onrecht- vaardig. Zij pleit onder andere voor fondsvorming en risicoafhankelijke premies om dit euvel te verhelpen. De perverse prijsstelling (de goeden betalen voor de kwaden) is niet de enige tekortkoming van het stelsel. De sterke concentratie in het Nederlandse bankwezen maakt het huidige stelsel ongeloofwaar- dig. Daarnaast stelt de sterke recente groei van de internationale activiteiten van een aantal Nederlandse banken de staat bloot aan onnodige risico's.

Concentratie

De Nederlandse spaarmarkt kent een zeer hoge concentratiegraad: een drietal aanbieders is goed voor meer dan zestig procent van de markt (Boonstra en Groeneveld, 2006). Een deconfiture van een van deze grote banken kan onmogelijk worden opgevangen door de sector, want het omslaan over de overige banken zou immers een domino-effect teweegbrengen. Dit probleem is bekend en bij de behandeling van de Wet op het financieel toezicht (Wft) besproken in de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2004–2005). Volgens de toenmalige minister van Financiën wordt het ondervangen door de hoge kwaliteit van het prudentieel toezicht in Nederland. Deze opvatting suggereert dat goed toezicht en depositogarantie substituten zijn. Spaarders zullen zich echter veiliger voelen wanneer deze instrumenten complementair

worden ingezet, zodat er een vangnet is voor het geval het toezicht tekortschiet. Bij de behandeling van de Wft merkte de minister ook op dat de garantieregeling alleen bij een aantal kleine banken was toegepast, daarmee implicerend dat de grotere banken niets kon overkomen (Tweede Kamer, 2004–2005). De krediet- crisis heeft ons intussen geleerd dat ook grote banken in de problemen kunnen komen. Dat een deconfiture van een grotere Nederlandse bank zal worden voorko- men of betaald door de overheid, wordt nu ook door de overheid zelf erkend. Daarmee is de wettelijke regeling officieel een dode letter en rest de vraag hoe in de toekomst moet worden omgegaan met de *too- big-to-fail*-doctrine.

Internationalisering

De gebeurtenissen rond Icesave hebben de Nederlandse spaarder geschokt. Hoe kan een buitenlandse bank via internet geld ophalen en vervolgens met de noorderzon verdwijnen? Hoe kan er onzekerheid bestaan over de naleving van de depositogarantie door de IJslandse overheid? Dit is een uitzonderlijke situatie, maar geen uitzon- derlijke manier van bankieren. In Europa kunnen buitenlandse banken via bijkantoren deposito's aantrekken die vallen onder de garantieregeling van het land waar de bank zijn hoofdkantoor heeft. Het gevolg hiervan is dat een depositouder niet meer automatisch valt onder de garantieregeling van het land waarin hij woont. Figuur 1 visualiseert dit. Een Nederlandse ingezetene bankiert ofwel bij een in Nederland geïncorporeerde kredietinstelling, bijvoorbeeld de Postbank, ofwel bij een bijkantoor van een in het buitenland geïncorporeerde krediet- instelling, bijvoorbeeld het beruchte Icesave van de IJslandse bank Landsbanki. Landsbanki was een late speler op het gebied van internetbankieren.

Figuur 1

Bijkantoor versus dochteronderneming.

		Depositogarantieregeling	
		Nederland	Buitenland
Ingezetene	Nederland	Postbank	Icesave via bijkantoor
	Buitenland	ING Direct via bijkantoor	ING Direct via dochter

IVO ARNOLD
Hoogleraar aan Nyenrode
Business Universiteit

Nederlandse banken doen dit al veel langer en op veel grotere schaal. ING Direct is een toonaangevende bank op het gebied van *direct banking* en wordt hieronder afzonderlijk besproken, uitsluitend op grond van de schaal van haar activiteiten. Er zijn meer Nederlandse banken die aan direct banking doen, zoals de Rabobank, Credit Europe Bank, Akbank, Demir-Halk Bank en GarantiBank. De visie van CEO Harry van van ING Direct is *“to become the world’s most preferred consumer bank through focusing on simple and low-cost products covering the main retail client needs ...”* (www.ing.com). ING Direct is de afgelopen acht jaar hard gegroeid en streeft naar een verdubbeling van de toevertrouwde middelen tussen nu en 2013. Op dit staaltje ondernemerschap valt niets af te dingen. Het is echter aan de overheid om te beoordelen of deze ontwikkeling wenselijk is vanuit Nederlands perspectief. Het onderscheid tussen bijkantoor en dochteronderneming is daarbij van cruciaal belang (figuur 1). Eind 2007 had ING Direct 191 miljard euro aan deposito’s aangetrokken in het buitenland, deels via dochterondernemingen in de Verenigde Staten, Duitsland, Canada en Australië, maar deels ook via bijkantoren in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië en Spanje (ING jaarverslag, 2007). De dochters staan onder lokaal toezicht en vallen onder de lokale garantieregeling. Zij vormen daarmee geen risico voor de Nederlandse belastingbetaler. Blijft over het bedrag van 62 miljard euro (ultimo 2007) aan spaargeld bij de bijkantoren van ING Direct. Een saillant detail is overigens dat het Britse bijkantoor van ING Direct onlangs drie miljard pond aan Brits spaargeld heeft overgenomen van omgevallen IJslandse banken. Deze middelen vallen wel onder de Nederlandse garantieregeling, tot honderdduizend euro per persoon. Hiermee ontstaat de vreemde situatie dat een binnenlands opererende bank als Van Lanschot volgens de Wft risicodrager is van de internationale expansie van ING. Intussen is duidelijk dat de Nederlandse overheid hiervoor garant zal staan. Maar ook deze garantstelling is om de volgende redenen onwenselijk. Internationaal bankieren via bijkantoren resulteert in een onbalans tussen de omvang van de depositogaranties en de draagkracht van de economie die zich garant stelt. IJsland is een extreem voorbeeld: de deposito’s van Landsbanki waren groter dan het IJslandse bbp. Maar ook de blootstelling van de Nederlandse economie aan ING Direct is hoog. Het bedrag van 62 miljard euro komt neer op ongeveer tien procent van het Nederlandse bbp en twintig procent van de totale deposito’s van Nederlandse huishoudens (figuur 2). Figuur 2 toont verder dat de activiteiten van ING Direct zeer snel zijn opgebouwd. Gezien de ambities zal het bedrag de komende jaren verder doorgroeien. De theoretische bovengrens is de omvang van de Europese spaarmarkt, maar deze is nog lang niet in zicht. Het valt dus te voorzien dat de balans tussen de garantstelling van de Nederlandse staat en de draagkracht van de Nederlandse economie verder zal verslechteren. Voorlopig kan de staat de door de Nederlandse banken in het buitenland aangelegane verplichtingen nog wel dragen, maar waarom zou de overheid dit doen? Voor de Nederlandse staat is er geen reden om de internationale expansie van een private bank op deze wijze te

faciliteren. Er is immers geen nationaal belang in het geding. De blootstelling van de belastingbetaler aan dit soort onbegrensde en onnodige risico’s lijkt een onderwerp voor parlementaire discussie.

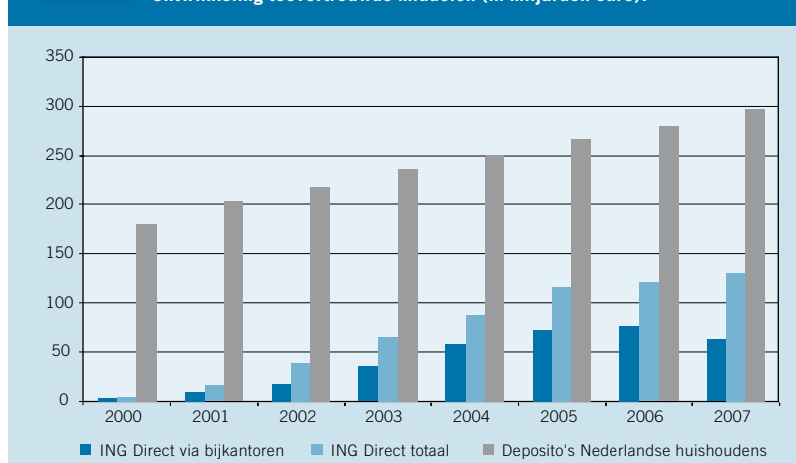
Oplossingen

De onbalans tussen de omvang van de garanties en de draagkracht van de economie kan worden gerepareerd door de staat alleen de deposito’s van ingezetenen te laten garanderen. Op die manier ontstaat automatisch een gezonde verhouding tussen de garanties en de belastingbasis. Deze kleine ingreep heeft als groot gevolg dat de vrijheid van de bancaire dienstverlening binnen Europa wordt belemmerd. Buitenlands bankieren via bijkantoren wordt immers onaantrekkelijk. Het gastland zal de garanties niet willen overnemen, omdat het geen prudentieel toezicht op de buitenlandse bijkantoren uitoefent. De logische consequentie is dan dat de bijkantoren worden omgezet in dochterondernemingen, waarop het gastland wel toezicht uitoefent, en dat grensoverschrijdend bankieren daarmee iets lastiger wordt gemaakt. Dit is weliswaar een stap terug in het integratieproces, maar een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Een andere oplossing is om een grote sprong voorwaarts te maken, door financieel toezicht en vangnet op Europees niveau te organiseren. Een vroege oproep hiertoe is te vinden in Arnold (1997). Voor deze oplossing is echter veel tijd en politieke wil nodig.

Een oplossing voor het *too-big-to-fail*-probleem is lastiger te vinden. Sinds de jaren tachtig is het overheidsbeleid ten aanzien van de financiële sector erop gericht om de financiële instellingen groot en sterk te maken. De samenklontering zou nodig zijn ter voorbereiding op de Europese integratie en concurrentie (Europa 1992 en EMU). Het systeemrisico waar Nederland nu mee te maken heeft, is daarmee een direct gevolg van het gevoerde beleid. In afwachting van de Europese concurrentie heeft de bankconsument bovendien de marktmacht van de grote banken moeten dulden. Er is veel voor te zeggen om de financiële instellingen terug te snoeien tot hun oorspronkelijke proportie. Het biedt de consument weer keuze en concurrentie op de thuismarkt en de overheid minder zorgen in tijden van crisis. Minister Bos kan hiermee een eenvoudig begin maken door ABN-AMRO en Fortis Bank Nederland niet te integreren en te zijner tijd afzonderlijk naar de beurs te brengen. DNB-president Wellink doet er ten slotte goed aan de ING Groep te verzoeken om ING Direct overal ter wereld als dochteronderneming te incorporeren.

Figuur 2

Ontwikkeling toevertrouwde middelen (in miljarden euro).



LITERATUUR

- Arnold, I. (1997) Het vergeten stabiliteitspact. *ESB*, 82(4107), 411-414.
- Boonstra, W. en H. Groeneveld (2006) Concentratie en concurrentie in het Nederlandse bankwezen. *Financiële en Monetaire Studies*, 24(1).
- Prast, H. (2008) Eind goed al goed? *ESB*, 93(4545), 623.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29708, nr. 14.