



Rabobank

## Europa drukt stempel op Nederlands depositogarantiestelsel

*In Themabericht 2010/12<sup>1</sup> is gepleit voor een ingrijpende hervorming van het Nederlandse depositogarantiestelsel (DGS). Doordat zeer risicovolle banken onder dekking van het DGS zijn gaan opereren, kunnen ook gezonde banken via het DGS in problemen raken. Dit zet de financiële stabiliteit onder druk.*

*Bovengenoemde studie zet daarom uiteen wat nodig is voor een beter DGS. De Europese Commissie (EC) heeft inmiddels voorstellen gepresenteerd voor een aanpassing van de Europese DGS Richtlijn. Het Europees Parlement en de Raad kunnen deze plannen van de EC nog wijzigen. In dit Themabericht wordt een blik geworpen op de voorstellen van de EC en besproken of ze bijdragen aan een beter Nederlands DGS.*

### **Europese Richtlijn inzake Depositogarantiestelsels wordt aangepast**

Bij het uitbreken van de financiële crisis in het najaar van 2008 besloot de EC enkele snelle aanpassingen in de Europese Richtlijn inzake Depositogarantiestelsels (*Directive 94/19/EC*) door te voeren. Het dekkingsniveau werd verhoogd naar € 100.000,- per spaarder per bank, het eigen risico van spaarders werd afgeschaft en de uitkeringstermijn werd verkort van 3–9 maanden naar 4–6 weken (*Directive 2009/14/EC*). De Commissie kreeg daarnaast de opdracht om de Richtlijn in een bredere context te beoordelen. In juli 2010 presenteerde zij de voorstellen die uit die brede beoordeling zijn voortgekomen. De uiteindelijke wijzigingen in de Europese Richtlijn zullen de basis vormen voor aanpassingen van het Nederlandse stelsel. Eerder heeft het ministerie van Financiën al aangegeven dat het in Nederland wil overgaan naar een ex-ante DGS met risicoweging<sup>2</sup>, dat het de

uitkeringstermijn verder wil verkorten en de mogelijkheden van portefeuilleoverdracht<sup>3</sup> zal onderzoeken.

### **DGS volgens de Europese Commissie Vereenvoudiging en harmonisatie van reikwijdte en dekking**

Tijdens de crisis is besloten dat het dekkingsniveau in alle Europese stelsels gelijk moest zijn. Uit haar impactstudie concludeert de EC nu dat de verhoging naar €100.000 een juiste keuze was. Omdat 95% van de spaargelden hierdoor volledig wordt gedekt, worden spaarders maximaal beschermd zonder dat het volgens de EC de kosten voor banken en spaarders disproportioneel verhoogt. Voor een gelijk speelveld wordt verder de reikwijdte van stelsels geharmoniseerd, waarbij de dekking wordt uitgebreid naar de spaargelden van alle bedrijven, met uitzondering van financiële instellingen en overheden. In Nederland zijn nu alleen de spaargelden van particulieren en van MKB'ers die een verkorte balans mogen publiceren gedekt. De uitgebreide dekking versnelt volgens de EC de uitbetaling omdat banken niet hoeven te identificeren welke bedrijven onder de dekking vallen, terwijl de extra kosten voor het DGS beperkt zijn.<sup>4</sup>

De vraag is echter hoe de bescherming van spaargeld van bedrijven (overtollige kasmiddelen) zich verhoudt tot de primaire

---

de rekening van het faillissement van één van hen. In een ex-ante stelsel met risicoweging betalen banken periodiek een op het eigen risicoprofiel gebaseerde premie voor een fonds, waar na een bankfaillissement een beroep op kan worden gedaan.<sup>3</sup> Bij portefeuilleoverdracht neemt een gezonde financiële instelling de deposito's van een betalingsonmachtige bank over. De overname wordt gefinancierd door het DGS en vormt een alternatief voor de uitbetaling van spaargelden via het DGS.

<sup>4</sup> 98,7% van alle EU ondernemingen is een MKB bedrijf (bron: EC). De kosten van de identificatie van de overige 1% bedrijven en de vertraging van het uitbetalingsproces worden hoger geschat dan de verwachte besparingen wanneer grote bedrijven buiten de dekking vallen.

<sup>1</sup> 'Een beter depositogarantiestelsel', april 2010, [www.rabobank.com/kennisbank](http://www.rabobank.com/kennisbank)

<sup>2</sup> Nu betalen deelnemende banken achteraf (ex-post)

doelstelling van een DGS: bescherming van kleine spaarders om *bank runs* te voorkomen. In de EC voorstellen zijn verder alleen 'echte' spaarproducten gedekt waarbij de spaarder het ingelegde bedrag gegarandeerd terugkrijgt. Producten waarbij de inleg als gevolg van bijvoorbeeld valuta- of renterisico onzeker is dus niet. Spaargelden in niet-EU muntenheden zijn wel gedekt en moeten ook in die valuta worden uitbetaald.

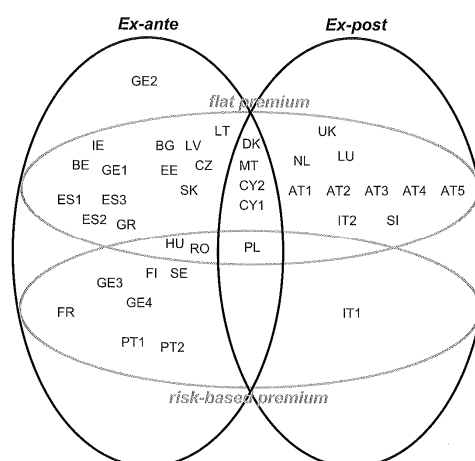
#### Een snelle uitbetaling van spaargelden

De EC is er veel aan gelegen de uitkerings-termijn verder te verkorten naar één week. Als spaarders erop kunnen vertrouwen dat hun spaargeld snel terugkomt na een bankfaillissement, kan dit *bank runs* voorkomen. Daarnaast moeten spaarders weer snel over hun geld kunnen beschikken. Om dit te bewerkstelligen, moet de uitbetaling via het DGS volgens de EC zo eenvoudig mogelijk zijn. Om die reden stelt de EC voor om, naast de dekking van alle bedrijven, verrekening (saldering) door banken<sup>5</sup> af te schaffen. Wanneer schulden en spaargelden niet hoeven te worden gesaldeerd, bespaart dit tijd. Maar het bedrag dat onder de DGS-dekking valt en dus de schade van een faillissement, wordt hierdoor wel groter. De EC wil verder dat banken hun systemen zo inrichten dat zij te allen tijde informatie over de totale spaargelden per klant kunnen verschaffen ('*single customer view*').

#### Harmonisatie van financiering van het DGS

Alle Europese stelsels moeten zich ex-ante, dus door een fonds, financieren. Nu zijn er nog verschillende landen die hun DGS ex-post financieren (zie figuur 1). Een belangrijke voordeel van een ex-ante systeem is dat de bank die failliet gaat in ieder geval heeft meebetaald aan de kosten.

**Figuur 1: Financiering Europese stelsels**



Bron: Bernet and Walter (2009), *Design, Structure and Implementation of a Modern Deposit Insurance Scheme*, p. 47.

Om er voor te zorgen dat nationale stelsels voldoende zijn gefinancierd, stelt de EC een vier stappenmechanisme voor:

#### 1. Vorming van een ex-ante fonds

De doelomvang is 1,5% van de 'eligible deposits'<sup>6</sup>. Dit moet na tien jaar zijn bereikt. Hoewel een fonds op basis van 'covered deposits' logischer is omdat dit het werkelijke risico voor het fonds weergeeft, is dit volgens de EC in de praktijk vooralsnog niet overal in Europa mogelijk. Eind 2015 zal ze een fonds op basis van 'covered deposits' heroverwegen.

#### 2. Ex-post contributie (indien nodig)

Indien een bank failliet gaat en het ex-ante fonds onvoldoende groot is, betalen banken een extra contributie van maximaal 0,5% van de 'eligible deposits'.

#### 3. Onderlinge solidariteit van stelsels

Indien een aanvullende ex-post contributie onvoldoende is, lenen andere depositogarantiestelsels het in nood verkerende DGS maximaal 0,5% van zijn 'eligible deposits', naar aandeel van de omvang van 'eligible deposits' in elk land (*uiterlijk vanaf 31-12-2020*).

<sup>5</sup> Bij verrekening worden de schulden van een rekeninghouder aan een bank (bijvoorbeeld van de hypotheek) afgetrokken van zijn spaargeld bij die bank. Als een positief saldo resteert, kan de spaarder aanspraak maken op een uitkering van het DGS.

<sup>6</sup> 'Eligible deposits' zijn spaargelden die in aanmerking komen voor dekking onder het DGS. 'Covered deposits' bestaan uit het deel van de 'eligible deposits' die daadwerkelijk gedekt zijn (maximaal € 100.000 per spaarder per bank).

#### 4. Alternatieve fundingovereenkomsten

Als ook de derde stap onvoldoende middelen oplevert, kan het DGS van andere entiteiten (zoals de Staat of andere commerciële partijen) lenen.

De totale benodigde contributies voor het ex-ante fonds worden verdeeld over de banken, conform hun risicoprofiel en omvang van 'eligible deposits'. Voor hun risicoprofiel krijgen banken een risicocoëfficiënt: 75%, 100%, 125%, 150% of 200%. Dit wordt bepaald door –zo wordt nu voorgesteld– hoe goed de bank scoort op financiële ratio's van vier kwantitatieve risico-indicatoren: kapitaaltoereikendheid, kwaliteit van de activa, winstgevendheid en liquiditeit.<sup>7</sup> De premie voor een bank *i* wordt dan in drie stappen bepaald.

1) Risicogewogen contributiebasis bank<sub>*i*</sub> (RC<sub>*i*</sub>) = 'eligible deposits'<sub>*i*</sub> x risicocoëfficiënt<sub>*i*</sub>

2) Risico-aandeel bank<sub>*i*</sub> (RA<sub>*i*</sub>) = 
$$\frac{RC_i}{\sum_{i=1}^n RC_i}$$

3) Premie bank<sub>*i*</sub> = RA<sub>*i*</sub> x Totaal benodigde contributies

#### Uitbreiding van het mandaat van DGS

Het DGS-fonds is in principe bedoeld voor de uitbetaling aan spaarders, maar lidstaten kunnen het ook gebruiken voor vroegtijdige interventie (bijvoorbeeld portefeuilleoverdracht), ter voorkoming van een faillissement. Lidstaten kunnen daarnaast aparte garantiestelsels behouden of introduceren voor oudedagsvoorzieningen en pensioenen. Hiervoor is een bepaling opgenomen in de Richtlijn.

#### Goede informatie over DGS voor spaarders

In haar voorstellen neemt de EC ook een geharmoniseerde informatieverstrekking aan spaarders op. Nieuwe spaarders ondertekenen een gestandaardiseerd informatieblad en ook bestaande spaarders moeten over de dekking

<sup>7</sup> Deze voorstellen worden in de volgende paragraaf besproken.

onder het DGS worden geïnformeerd. In de voorstellen is expliciet opgenomen dat banken de dekking van het DGS niet mogen misbruiken voor marketingdoeleinden.

#### Zijn de voorwaarden voor een goed DGS aanwezig in de voorstellen?

In de EC-voorstellen ligt de nadruk op consumentenbescherming. De EC beredeneert dat dit ook de financiële stabiliteit ten goede komt, omdat de kans op *bank runs* hierdoor veel kleiner wordt. Dat de maatregelen ook een *negatieve* werking op de financiële stabiliteit kunnen hebben, wordt daarbij echter onvoldoende belicht. Het hoge dekkingsniveau en een snelle uitbetalingstermijn zorgen er namelijk voor dat de prikkel voor de spaarder om stil te staan bij de degelijkheid van een bank volledig wegvalt. Empirisch onderzoek van Demirgüç-Kunt en Detragiache (2002)<sup>8</sup>, waar het Centraal Planbureau in een recente publicatie<sup>9</sup> naar verwijst, onderschrijft deze conclusie: het nadelige effect van een DGS voor de financiële stabiliteit neemt toe naarmate het dekkingsniveau hoger is. In Themabericht 2010/12 is daarom aangegeven dat een goede opzet van de 'achterkant' (= de financiering) van het DGS noodzakelijk is nu prikkels aan de 'voor-kant' zijn verdwenen. Dit betekent in de eerste plaats een scherpe risicobeoordeling van toetreders tot het DGS, waarbij ook het verdienmodel van de bank kritisch wordt bekeken. Daarnaast is streng lopend toezicht op alle banken een voorwaarde. Dit toezicht, dat op nationaal niveau plaatsvindt, valt buiten de scope van de EC maar is cruciaal om te voorkomen dat het DGS zich komende jaren tot een belangrijke bron van narigheid en verstoringen ontpopt (zie Themabericht 2010/12). Risicoweging van DGS-premies is een andere belangrijke voorwaarde voor een goed georganiseerd DGS vanwege de disciplinerende

<sup>8</sup> Demirgüç-Kunt, A. and E. Detragiache (2002), Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation, *Journal of Monetary Economics*, vol. 49(7), p. 1373-1406.

<sup>9</sup> CPB (2010), *Systemic risk in the financial sector, A review and synthesis*, CPB document No 210, p. 68.

werking op de risicoprofielen van banken. Daarnaast zorgt het voor een eerlijke financiering van het stelsel. Risicoweging van premies is wel opgenomen in de EC voorstellen. Een eerste doorberekening van het EC voorstel voor de Nederlandse banken leert echter dat het huidige voorstel de verschillen in risicoprofielen van banken (nog) niet goed weerspiegelt in de premies voor het DGS. Kwalitatieve elementen zoals een oordeel over het verdienmodel, profiel van activiteiten en funding ontbreken bij de vaststelling van het risicoprofiel waardoor een onvolledig beeld ontstaat. Kwantitatieve indicatoren zijn bovendien niet altijd eenduidig. Zo betekent een hoge winstgevendheid meestal niet dat een bank minder risicovol is, integendeel. Daarentegen is een lage, maar stabiele winstgevendheid vaak juist een teken van een gematigd risicoprofiel.

#### **Impact voor Nederlandse banken**

In tegenstelling tot de incidentele uitgaven voor het huidige ex-post DGS zorgt de invoering van een ex-ante stelsel voor Nederlandse banken voor een structurele uitgavenpost, namelijk de halfjaarlijkse DGS-premie. Op basis van de huidige EC-voorstellen zouden Nederlandse banken in tien jaar tijd een fonds moeten opbouwen van een aantal miljarden. Dat is aanzienlijk vergeleken met de verwachte kosten van circa 600 miljoen euro voor het DSB faillissement. De 'opportunity costs' van een omvangrijk fonds zijn bovendien hoog want het geld kan niet worden aangewend voor de kredietverlening. Daarnaast zullen de kosten van het DGS (gedeeltelijk) doorwerken in spaar- en/of krediettarieven. De EC zou met een kleiner fonds en/of een langere opbouwtermijn kunnen volstaan, te meer ook omdat stelsels van elkaar kunnen lenen. Daarbij zou de EC meer rekening moeten houden met het ongelijke speelveld dat nu ontstaat doordat sommige landen al een (klein) fonds hebben en andere landen nog niet. In huidige 'ex-ante landen' hoeven banken relatief minder af te dragen om de doelomvang van het fonds te

bereiken dan in 'ex-post' landen.

De uitgaven aan het fonds zijn voor banken overigens niet de enige financiële consequentie van de voorstellen. Menige bank zal ook omvangrijk moeten investeren in IT, processen en rapportages om een verdere verkorting van de uitbetalingstermijn mogelijk te maken.

#### **Conclusie**

*Uit de DGS voorstellen van de EC blijkt dat zij ook na de crisis vasthoudt aan een hoog niveau van consumentenbescherming. Met de voorgestelde uitbreiding van de dekking naar grote bedrijven gaat zij zelfs verder dan het primaire doel van een DGS: het beschermen van kleine spaarders. Het EC-voorstel voor risicoweging van premies kan bijdragen aan een beter Nederlands DGS, maar is nu nog onvoldoende uitgewerkt. De verschillende risicoprofielen van banken worden namelijk niet goed weerspiegeld in de DGS-premies. Het meenemen van kwalitatieve elementen bij de vaststelling van risicoprofielen draagt mogelijk bij aan een betere uitkomst. Als de huidige EC voorstellen doorgang vinden, heeft dit een grote impact voor Nederlandse banken. Zij moeten dan in tien jaar tijd een fonds van een aantal miljarden opbouwen en extra investeren in IT, processen en rapportages. De 'opportunity costs' zijn hoog want het geld kan niet worden aangewend voor kredietverlening. Bovendien zullen de DGS-kosten mogelijk doorwerken in spaar- of krediettarieven. Een niet groter dan noodzakelijk fonds en een passende opbouwtermijn is dus wenselijk, te meer omdat DGS stelsels in de toekomst ook van elkaar kunnen lenen. Ten slotte, een stabiel en goed vormgegeven DGS is niet alleen belangrijk voor de financiële stabiliteit, maar ook in het belang van de overheid die uiteindelijk toch de kosten van een groot bankfaillissement zou moeten dragen.*

september 2010

Nicole Smolders (040 – 2179108)  
N.M.P.Smolders@rn.rabobank.nl

[www.rabobank.com/kennisbank](http://www.rabobank.com/kennisbank)