

**Rabobank**

Een beter depositogarantiestelsel

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

Inleiding

In een recent artikel 'Drama Icesave was te voorzien' eindigen Kools en Gerritsen 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" (2010, p. 137). Zij roepen op tot een hervorming van het depositogarantiestelsel (DGS). Ongeveer een jaar geleden kwam Hans Groeneveld (2009) al tot dezelfde conclusie. Sindsdien heeft ons land de ondergang van DSB gezien, waarbij wederom een beroep op het DGS moest worden gedaan. Het DGS heeft dus gewerkt waar het de bescherming van de spaarders betreft. Maar een negatief neveneffect is dat het zich inmiddels ook tot een transmissiekanaal van financiële instabiliteit heeft ontwikkeld. Het huidige DGS stelt de deelnemende banken namelijk bloot aan grote, onbeheersbare risico's.

Een stukje historie

Ons land kent pas sinds 1978 een DGS. Nadat in 2005 de Bank van der Hoop failliet ging, is de dekking opgehoogd tot € 40.000. Daarvan kende de tweede tranche een eigen risico van 10%. Dit was de situatie toen in oktober 2008 Icesave failliet ging en Fortis/AA moest worden genationaliseerd.

Het DGS in ons land kent geen fondsvorming vooraf (ex ante fondsvorming). De banken staan garant voor het beroep op het DGS en de kosten daarvan worden achteraf over de deelnemende banken omgeslagen (ex post omslagstelsel). Het is dus een misvatting dat de kosten van het DGS direct terechtkomen bij

de belastingbetaler. Zo moesten zowel Rabobank als ING ieder onlangs circa € 200 miljoen euro uitkeren aan het DGS om de spaarders van de in oktober 2009 ter ziele gegane DSB Bank te betalen.

Wel is het zo dat als een systeembank in de problemen komt uiteindelijk de overheid deze te hulp moet schieten. Daarom is het juist ook voor de overheid van eminent belang dat grote en/of gezonde banken als gevolg van het optreden van risicovolle partijen via het DGS niet zelf in de problemen komen. Een slecht vormgegeven DGS is uiteindelijk niet alleen voor het financiële stelsel, maar zeker ook voor de overheid een belangrijk risico.

Nederland is een van de weinige landen met een omslagstelsel. 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 vrijwel geen beroep op het DGS werd gedaan, was de Nederlandse oplossing kostenefficiënt. Vóór het debacle rond Van der Hoop in 2005 moeten wij ver terug in de tijd om een bancaire faillissement te vinden. De frequentie waarmee de laatste jaren een beroep op het DGS moest worden gedaan is dus 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 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 spaarders dit niet goed kunnen. Door per spaarder een zeker bedrag te garanderen kan deze er vanuit gaan 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 het eerste het beste slechte gerucht over hun bank massaal hun spaargeld gaan opvragen en zo via een 'bank run' de ondergang van hun bank bewerkstelligen. 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 er vanuit kunnen gaan dat zij, als het echt fout gaat, toch wel door de staat worden gered. Een DGS trekt het speelveld vlak. Groeneveld (2009, p. 206) heeft 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 meer banken spreiden, wat de concurrentie tussen de banken ten goede komt.

Een DGS is niet bedoeld als crisisinstrument (BCBS, 2009). Het is onontkoombaar dat, als een echt grote bank in de problemen komt, de staat inspringt. 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 geen substituut voor goed toezicht.

Nadelen van een DGS

Aan een DGS kleven ook nadelen. Ten eerste vermindert een DGS voor spaarders de prikkel om stil te staan bij de degelijkheid van hun bank. Hoe hoger de dekking van het DGS, des te groter dit effect. Als het risico volledig is weggenomen, 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 (moral hazard). De marktdiscipline op de spaarmarkt neemt sterk af na invoering van een DGS.

Een tweede nadeel betreft het uitnodigende karakter voor zogeheten avonturierbanken, zoals Icesave. Dat zijn banken die bezig zijn met activiteiten die wellicht zeer renderend, maar tevens zeer risicovol zijn. Ook hier speelt

een vorm van moreel risico dat als *free rider gedrag* kan worden bestempeld. Op de kapitaalmarkt zouden deze banken 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 Landsbanki (moedermaatschappij van Icesave) 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 was om zich op de kapitaalmarkt te financieren. Sindsdien is het palet aan onder het Nederlandse DGS actieve banken uitgebreid met een investment bank zonder zelfstandige toegang tot de kapitaalmarkt (NIBC) en een financieringsmaatschappij van auto-mobielen (Leaseplan).

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 ons land twee grote banken kent met ieder een marktaandeel van 40% in de Nederlandse spaarmarkt. Zij 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 ons land die al haar in ons land 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 € 5 miljard aan spaargeld aan onder dekking van het DGS. Dat betekent dat de twee grote Nederlandse banken via het DGS ieder ongewenst een onbeheersbaar indirect risico lopen ter grootte van maximaal € 2 miljard. Zij kunnen dat zowel qua omvang, als qua kwaliteit op geen enkele wijze beïnvloeden en beheersen.

Het voorbeeld in de box illustreert hoe het DGS zich onbedoeld kan ontwikkelen tot een transmissiekanaal van instabiliteit. Alleen de toezichthouder kan ongelukken voorkomen door ervoor te zorgen dat banken met risicovolle activiteiten niet tot het DGS worden toegelaten.

De ervaringen rond Icesave vormen in deze een interessante casus. Zoals Kool & Gerritsen (2010) hebben aangetoond, kon al ruim voordat Icesave actief werd op de Nederlandse markt worden gezien dat het een zeer risicovolle bank betrof. Een tweede nadelig effect van het optreden van risicovolle banken betreft een opwaarts effect op het niveau van de spaarrente. Dat werd in ons land versterkt doordat enkele staatgesteunde 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 nieuws voor de rentabiliteit van de risicomijdende banken. Het betekent ook dat, doordat duur spaargeld de gemiddelde fundingkosten van de banken opstuwt, krediet duurder is dan nodig.

Mogelijke verbeteringen

Met de verhoging naar € 100.000 valt vrijwel al het spaargeld in de eurozone onder dekking van een DGS. Naar het zich laat aanzien, is de politiek voornemens om dit plafond op dit niveau vast te houden. Zo hebben de forse overheidsingrepen in het DGS de marktdiscipline ondermijnd. Spaarders weten nu dat het er uiteindelijk niet zoveel toe doet waar zij hun geld stallen: het DGS en als het helemaal fout gaat de overheid springen toch wel bij.

Groeneveld (2009) heeft gewezen op vier mogelijkheden om het moreel risico bij deposito-houders terug te dringen:

1. Verlagen van het plafond tot € 50.000
2. Vertraagde uitbetaling door het DGS

3. Opgebouwde maar nog niet uitbetaalde rente niet onder het DGS laten vallen
4. Invoering van een eigen risico

De praktijk is echter dat het plafond van € 100.000 zo goed als zeker in ieder geval tijdelijk gehandhaafd blijft. 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 stabiliteits oogpunt te verdedigen, want een DGS met een eigen risico zal eerder met een bank run worden geconfronteerd dan een DGS zonder eigen risico. De andere plannen zijn overduidelijk bedoeld om de spaarder (= kiezer) gerust te stellen, maar pakken vanuit stabiliteits oogpunt 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 ervoor zorgen dat geen al te risicovolle partijen misbruik maken van het DGS en dat het ex ante fonds op een intelligente wijze wordt gevuld. In het vervolg wordt ingegaan op de beste organisatie van de achterkant van het DGS.

1. Niet iedere tot de Nederlandse markt toegelaten bank zou automatisch moeten worden toegelaten tot het DGS. Boven alles moet worden voorkomen dat de Nederlandse spaarmarkt dankzij het DGS kan worden misbruikt als goedkoop financieringskanaal voor zeer risicovolle avonturen.
2. Ook het verdienmodel van een tot het DGS toegelaten model moet goed worden bekeken. Gaat het wel om een echte bank, dat wil zeggen met een hoofdzakelijk op de normale rentemarge gebaseerd verdienmodel?
3. De toezichthouder moet de bevoegdheid hebben om het risicoprofiel en het ver-

dienmodel 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, zie onder.

4. 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 hen toegang tot het DGS te ontzeggen.

5. 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. De aan het fonds te betalen premie moet niet alleen wordt vastgesteld op basis van het marktaandeel van de deelnemende banken, maar ook op basis van hun risicoprofiel. Alleen door dat risicoprofiel fors 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 deze systematiek is dat slecht gedrag wordt bestraft met een hogere premie, maar dat goed gedrag wordt beloond. Er zit dus een prikkel in tot het hebben van een goed risicoprofiel. Dit aspect werkt daardoor stabiliteitsbevorderend.

6. 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.

7. De toezichthouder bepaalt de premies en de risico-opslagen veranderen met het risicoprofiel van de deelnemende banken.

8. 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.

Conclusie

Het DGS is bedoeld om de stabiliteit van het financiële stelsel te bevorderen en spaarders te beschermen. Het kan echter nooit een substitoot voor goed toezicht vormen. Inmiddels 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 rating van gezonde grootbanken neerwaarts wordt aangepast als de rating agencies een inadequaat vormgegeven DGS als een eigenstandige bron van financiële risico's gaan beschouwen. Van cruciaal belang is een strenge toelatingseis, een continue monitoring van 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.

april 2010

Wim Boonstra (030 - 216617)

W.W.Boonstra@rn.rabobank.nl

www.rabobank.com/kennisbank

Literatuur

Basel Committee on Banking Supervision (BCBS, 2009), Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, Consultative Document, March.
End, J.W. van den, S. Verkaart & A. van Dijkhuizen (2009), Verstoringe effecten van de crisismaatregelen en hoe deze te beperken, DNB Occasional Studies, Vol. 7/No 3
Groeneveld, J.M. (2009), Een evenwichtiger depositogarantiestelsel, Economisch Statistische Berichten, No. 4557, 3 april
Kool, C. & D. Gerritsen (2010), Drama Icesave was te voorzien, Economisch Statistische Berichten, No. 4580, 5 maart