

Het Nederlandse depositogarantiestelsel
-
een garantie voor de toekomst

Rapport van een
tripartiete werkgroep van
De Nederlandsche Bank,
de Nederlandse Vereniging van Banken,
en
het Ministerie van Financiën.

Amsterdam/Den Haag, juni 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies

1. Inleiding

- 1.1 Inleiding en doel
- 1.2 Achtergronden
- 1.3 Leeswijzer

2. Rol, beperkingen en functies van een depositogarantiestelsel

- 2.1 Rol en beperkingen dgs
- 2.2 Functies van een dgs

3. Uitgangspunten voor het depositogarantiestelsel

4. Aspecten van inrichting van het depositogarantiestelsel

- 4.1 Dekkingsbedrag en eigen risico
- 4.2 Verkorting uitkeringstermijn
- 4.3 Verrekening
- 4.4 Betaalbaarheid/ dgs geen zelfstandige bron van instabiliteit
- 4.5 Financieringsmechanismen
- 4.6 Risicogewogen premies
- 4.7 Bijkantoren en het dgs

5. Mogelijke aanpassingen van het depositogarantiestelsel

- 5.1 Aanpassingen die niet samenhangen met financiering
- 5.2 Drie financieringsmodellen
- 5.3 Een Europees dgs

6. Onduidelijkheden in de huidige wet- en regelgeving

Samenvatting en conclusies

Dit rapport geeft een analyse van het Nederlandse depositogarantiestelsel (dgs) in een veranderende omgeving om te fungeren als basis voor de gedachtevorming over de gewenste inrichting van het stelsel in Europa en in Nederland. Het rapport is opgesteld door een werkgroep van het Ministerie van Financiën, De Nederlandsche Bank (DNB) en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB). Doel van het rapport is te komen tot een heroverweging van het dgs en eventueel een herziening ervan op onderdelen.

Een dgs is een essentieel onderdeel van het publieke ‘vangnet’ voor de bancaire sector. Het dgs beoogt ‘kleine’ depositohouders te beschermen en het vertrouwen in het financiële stelsel te borgen, zodat een run op een bank wordt voorkomen. In Nederland garandeert het dgs deposito’s tot € 100.000 per depositorhouder per bank. Wanneer een bank niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen (betalingsonmacht), treedt het dgs in werking en worden de kosten omgeslagen over de overige deelnemende banken. DNB is belast met de uitvoering van het dgs.

Het depositogarantiestelsel heeft intrinsieke beperkingen. Door de garantie ontstaat moreel risico en wordt de fundingmarkt verstoord. Depositorhouders kunnen hun gelden ongeacht eventuele hoge risico’s onderbrengen bij een bank, omdat het dgs deze gelden uiteindelijk toch garandeert. Individuele banken kunnen de dekking van het dgs gebruiken om relatief voordelig middelen aan te trekken, ongeacht hun eigen risicoprofiel.

Ontwikkelingen in de financiële wereld en de ervaringen in de recente praktijk van het dgs geven mogelijk aanleiding tot aanpassing van het Nederlandse stelsel. Hierbij speelt dat banken grotere exposures in het buitenland hebben, waarbij meer buitenlandse tegoeden via bijkantoren onder het Nederlandse dgs vallen. Verder heeft in het Nederlandse bankwezen een schaalvergroting plaatsgevonden en is door internetbankieren de volatiliteit van de retailfunding (spaargeld) van banken toegenomen.

De randvoorwaarden bij de discussie voor de mogelijke herziening van het dgs worden bepaald door de Europese regelgeving. De recente wijziging van de richtlijn inzake dgs heeft onder meer tot gevolg dat de dekking ultimo 2010 wordt geharmoniseerd op € 100.000 en de uitbetalingstermijn aan depositorhouders wordt verkort tot 20 werkdagen. In 2009 zal de Commissie onderzoeken of dit niveau van dekking gepast is en of maximumharmonisatie in dit geval optimaal is. Op andere terreinen geeft de richtlijn

lidstaten vrijheid bij het inrichten van hun nationale dgs, bijvoorbeeld ten aanzien van financiering.

Het rapport formuleert uitgangspunten waaraan een dgs zou moeten voldoen. Uitgangspunten zijn onder meer dat een dgs eenvoudig en efficiënt moet zijn, solide, correcte prikkels moet bieden en niet procyclisch mag werken. Vervolgens gaat het rapport in op concrete aspecten van inrichting. Een onderdeel daarvan is financiering. Het rapport behandelt drie financieringsmodellen: (i) het huidige ex post model waar de banken pas hoeven te betalen nadat het dgs is geactiveerd, (ii) een ex ante model waarbij door de banken een fonds wordt opgebouwd dat uitkeert wanneer een bank betalingsonmachtig is en (iii) een verzekeringsmodel waarbij de banken een premie betalen en de Staat als verzekeraar optreedt (conform voorstel commissie-Maas). Daarna gaat het rapport in op een Europees dgs, als alternatief voor een nationaal stelsel. Tenslotte bespreekt het rapport een aantal onduidelijkheden in wet- en regelgeving, die een goede uitvoering van het dgs bemoeilijken.

Conclusies

Het rapport concludeert dat het dgs voldoet aan een maatschappelijke behoefte, maar dat het huidige stelsel op een aantal punten verbetering verdient. Het geeft niet de juiste prikkels voor depositohouders en banken, de omslag van de kosten voor de banken komt mogelijk op het verkeerde moment (procyclisch), de uitvoering ervan is voor banken en DNB gecompliceerd en de wet- en regelgeving is op onderdelen onduidelijk.

Om de doorgaans moeizame en kostbare afwikkeling van de claims door het dgs te voorkomen, zouden de deposito's bij betalingsonmacht van een bank kunnen worden overgenomen door een andere instelling, waarbij het dgs deze overname financiert. Het verdient de aanbeveling om te onderzoeken of en hoe een dergelijke faciliteit in het Nederlandse stelsel zou kunnen worden geïntroduceerd.

De verplichting van DNB om de verrekeningsbevoegdheid van depositohouders in aanmerking te nemen kan de werking van het dgs ondermijnen en de snelle uitkering bemoeilijken. Het rapport beveelt aan de juridische mogelijkheden te onderzoeken om deze verplichting af te schaffen, zodanig dat de nadelen voor de banken en depositohouders zoveel mogelijk worden ondervangen.

Met het oog op de betaalbaarheid van het stelsel en het moreel risico bij spaarders is de dekking van € 100.000 relevant. Wanneer de financiële onrust is geluwd zou het verstandig kunnen zijn om de mogelijkheden te verkennen om de garantie in Europa

geharmoniseerd te verlagen. Nederlandse belanghebbenden kunnen het onderzoek van de Europese Commissie aangrijpen om invloed uit te oefenen op de besluitvorming hieromtrent. Hierbij moet mogelijk een afweging worden gemaakt tussen behoud van maximumharmonisatie en een lager maar niet geharmoniseerd bedrag. Gezien de grote voordelen van maximumharmonisatie is het onverstandig om deze op te offeren voor een lager dekkingbedrag in Nederland.

Om de verkorte uitkeringstermijn te kunnen realiseren, zal technisch overleg gevoerd worden tussen DNB en NVB (afrondding ultimo 2009) over de daarvoor noodzakelijke aanpassingen van de administraties van banken.

Geen van de drie behandelde financieringsmodellen voldoet perfect aan de geformuleerde uitgangspunten. Ex post financiering is relatief eenvoudig, maar geeft niet tijdig de juiste prikkels en werkt mogelijk procyclisch. Ex ante financiering is solide en veel meer in staat juiste en tijdige prikkels te geven, maar is minder eenvoudig en duurder in de uitvoering. Een verzekeringsmodel is in bepaalde opzichten vergelijkbaar met ex ante financiering, maar maakt de Staat kwetsbaar en is niet toegestaan wanneer het wordt aangemerkt als Staatssteun.

Ongeacht de keuze voor een financieringsmodel kan risicoweging toegepast worden bij de bepaling van de bijdrage voor de omslag, respectievelijk de premies voor de banken. Bij periodieke premiebetalingen, zoals bij een ex ante fonds of een verzekeringsstelsel, is het effect van risicoweging aanzienlijk groter dan bij de incidentele betalingen in een stelsel van ex post financiering. Risicoweging moet efficiënt, rechtvaardig en uitvoerbaar zijn. De wenselijkheid van risicoweging hangt af van de exacte vormgeving. Deze verdient nader onderzoek, voordat tot invoering wordt besloten.

Op de langere termijn zou een Europees dgs een alternatief kunnen zijn voor alle nationale depositogarantiestelsels in de EU. Het zorgt voor een Europees level playing field en geeft een gunstige internationale risicospreiding. Een Europees stelsel heft in- en uitstapbelemmeringen op en heeft geen invloed op vestigingsbeslissingen van banken. Veel hangt echter af van de exacte vormgeving van een Europees dgs. Aan de politieke voorwaarden om over te gaan op een dergelijk stelsel wordt momenteel niet voldaan. Een Europees dgs kan weliswaar wenselijk zijn, maar is pas denkbaar in het kader van een brede herinrichting van het financiële toezicht in Europa.

Tenslotte is, omwille van de uitvoerbaarheid van het stelsel, op een aantal onderdelen een duidelijkere interpretatie van de wet- en regelgeving door de Europese Commissie respectievelijk de wetgever gewenst.

1. Inleiding

1.1 Inleiding en doel

Dit rapport betreft het depositogarantiestelsel (dgs) in Nederland en de toekomstige ontwikkeling daarvan, mede in het licht van de veranderingen in de bankensector in Nederland en in Europa. Het rapport is geschreven door een tripartite werkgroep van De Nederlandsche Bank (DNB), de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en het Ministerie van Financiën ('het Ministerie') (zie bijlage 0).

Doel van het rapport is te komen tot een heroverweging van het dgs en eventueel een herziening ervan op onderdelen. Op deze wijze kan worden gewaarborgd dat het dgs zijn rol ook in de toekomst blijft vervullen met het oog op de structurele veranderingen in het (inter)nationale bankwezen. Daarnaast zal de Europese Commissie ultimo 2009 een rapport indienen bij het Europees Parlement en de Raad over onder meer de harmonisatie van financieringsmechanismen van dgs, modellen van invoering van risico-afhankelijke bijdragen en de mogelijke invoering van een communautair dgs. Dit rapport kan gebruikt worden om de Nederlandse standpunten voor te bereiden voor de discussies in Brussel in de loop van 2009.

1.2 Achtergronden

De depositogarantiestelsels in Europa vinden hun oorsprong in de jaren zestig en zeventig naar aanleiding van een serie van deconfitures van banken in verschillende Europese landen. In Nederland leidde het faillissement van een bank, Teixeira de Mattos, in 1966 tot een besluit van de banken en DNB dat de kleine spaarder niet de dupe hiervan mocht zijn en dat de banken de lasten gezamenlijk zouden dragen. Dit mondde uit in de collectieve garantieregeling, die met de Wet toezicht kredietwezen in 1978 een wettelijke basis verkreeg. Kort daarna gingen twee kleinere banken failliet (Amsterdam American Bank in 1981 en de Tilburgse Hypotheekbank in 1982). De internationale affaire rond de Bank for Credit and Commerce International in 1991 was aanleiding voor regelgeving door de Europese Commissie. Zo werd in 1994 de Europese richtlijn betreffende depositogarantiestelsels aangenomen. Pas in 2005, naar aanleiding van het faillissement van Van der Hoop Bankiers, werd de Nederlandse regeling inhoudelijk aangepast. Zo werd het tot dan toe geldende dekkingbedrag verhoogd van € 20.000 tot € 40.000 euro (met een eigen risico van 10 % voor de tweede € 20.000).

Ook nu zijn de omstandigheden in het bankwezen aanleiding voor een heroverweging van het dgs in Nederland en andere EU-landen. De mate waarin het dgs in staat is om

bij te dragen aan de financiële stabiliteit is niet langer boven twijfel verheven, om tenminste de volgende redenen:

- door de introductie van het Europese paspoort (home country control) konden banken op eenvoudige wijze activiteiten in de andere EER-Lidstaten (Europese Economische Ruimte: EU en IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland) beginnen en was sprake van een vergaande internationalisering van de Nederlandse banken. Voorzover zij binnen de EER expandeerden door middel van bijkantoren, vallen de deposito's van buitenlandse crediteuren onder het Nederlandse dgs. Omgekeerd maken het open karakter en de ex post financiering van het Nederlandse dgs mogelijk dat binnenkomende banken uit andere EER-Lidstaten (aanvullend) kunnen deelnemen aan het Nederlandse stelsel, zonder initiële kosten.
- door de schaalvergroting in het Nederlandse bankwezen vanaf het begin van de jaren negentig is een aantal grote instellingen ontstaan. Naarmate instellingen groter zijn in verhouding tot het totale stelsel worden de kosten voor de andere banken steeds moeilijker te dragen. In zo'n geval liggen andere maatregelen meer voor de hand.
- inmiddels heeft het internetbankieren een hoge vlucht genomen, waardoor deposito's sneller opvraagbaar zijn en de (retail)funding van banken volatieler is geworden. Internetbankieren betekent ook dat banken heel snel kunnen expanderen. Hierdoor is de volatiliteit van de potentiële claims op het dgs toegenomen, zowel in totaal als, belangrijker, per bank.

Daarnaast wijzen recente ervaringen met de werking van het dgs in Nederland erop dat een heroverweging noodzakelijk is. Zo kwamen bij het faillissement van Van der Hoop Bankiers, een relatief kleine bank, een enkele weeffout in het dgs (vroeg-laet discussie) en interpretatievraagstukken aan het licht en werden vragen gesteld naar de hoogte van het dekkingsbedrag. Landsbanki Hf (in Nederland vooral bekend onder haar handelsnaam Icesave) maakte ten volle gebruik van het Europese paspoort en nam in het kader daarvan, door middel van topping-up, aanvullend deel aan het Nederlandse dgs. Door de Icesave-affaire heeft het dgs in Nederland grote publieke en politieke belangstelling gekregen. Het dgs voorziet in een maatschappelijke behoefte hetgeen het belang van goede bescherming en duidelijkheid hierover onderstreept.

Ook uit recente ervaringen in het buitenland kunnen lessen worden getrokken. Zo bleek dat het dgs in het Verenigd Koninkrijk medio 2007 niet een bank run op Northern Rock kon voorkomen, deels door de vormgeving van het dgs en deels door onwetendheid van de spaarders van het bestaan ervan. Omgekeerd bleek een jaar later de overname van deposito's van Kaupthing door ING Direct met een bijdrage van het Britse dgs een

effectief en relatief goedkoop crisisinstrument (zie paragraaf 2.2 en 5.1). Begin oktober 2008 dreigde tussen de EU-lidstaten een ‘race to the top’ in de dgs-dekkingsvoorwaarden. Daarop besloten de Europese ministers van financiën een gecoördineerde aanpassing van de nationale dgs’ en af te kondigen en zodoende een verdere verstoring van het level playing field te voorkomen.

Naar aanleiding van het besluit van de Ecofin is begin 2009 een wijzigingsrichtlijn vastgesteld die voorziet in aanpassing van de dgs-richtlijn¹, ² op de volgende punten:

- (i) verhoging van het minimum-garantiebedrag tot € 50.000 en – tenzij de Commissie naar aanleiding van haar onderzoek in 2009 anders zou voorstellen – volledige harmonisatie op een niveau van €100.000 ultimo 2010;
- (ii) afschaffing van het eigen risico;
- (iii) verkorting van uitkeringstermijnen tot drie maanden vanaf 30 juni 2009 en maximaal 20 werkdagen vanaf ultimo 2010, met de mogelijkheid tot verlenging met 10 werkdagen in zeer bijzondere omstandigheden.

Daarnaast stelt de wijzigingsrichtlijn een onderzoek over het dgs per eind 2009 in het vooruitzicht over onder meer de hoogte en harmonisatie van de dekking, verrekening, funding, reikwijdte, cross-border samenwerking, versnelde noodbetalingsmechanismen en de voor- en nadelen van een Europees dgs. Zo nodig komt de Commissie met voorstellen om de richtlijn aan te passen.

Ondanks de Europese regelgeving zijn de verschillen tussen de dgs’ en in de lidstaten aanzienlijk. Zo kennen vijf landen een ex post (achteraf) gefinancierd stelsel, de overige 22 landen kennen een in beginsel ex ante (vooraf) gefinancierd stelsel dat in de praktijk ook gebruik maakt van ex post financiering. Negen landen hanteren risicogewogen premies, waarbij banken al naar gelang hun risicoprofiel meer of minder moeten betalen; 21 landen verrekenen tegoeden van depositohouders met schulden aan de faillierende bank, andere niet. Voor meer details zie bijlage 1.

Naast de Europese is er een mondiale dimensie. Zo heeft het Bazelse Comité voor het Banktoezicht in samenwerking met de International Association of Deposit Insurers (IADI) principes voor effectieve dgs’ en opgesteld³. De inzichten die hieruit voortvloeien zijn gebruikt in dit rapport.

¹ Richtlijn 2009/14/EG van 11 maart 2009 tot wijziging van Richtlijn 94/19/EG inzake de depositogarantiestelsels wat dekking en uitbetalingstermijn betreft.

² Richtlijn 1994/19/EG van 30 mei 1994 inzake de depositogarantiestelsels.

³ Basel Committee for Banking Supervision/International Association of Deposit Insurers, Recommended Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, 2009

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bespreekt rol van het dgs in Nederland, en de functies die een dgs kan hebben. Hoofdstuk 3 formuleert uitgangspunten waaraan een dgs zal moeten voldoen. Hoofdstuk 4 bespreekt concrete aspecten voor de inrichting en werking van een stelsel, met voor- en nadelen. Hoofdstuk 5 behandelt mogelijkheden om het Nederlandse stelsel te verbeteren, toetst verschillende financieringsmodellen aan de geformuleerde uitgangspunten en schetst een vergezicht: een Europees dgs. In hoofdstuk 6 tenslotte komen onduidelijkheden in de huidige wet- en regelgeving aan de orde, die de uitvoering bemoeilijken.

2. Rol, beperkingen en functies van een depositogarantiestelsel

Dit hoofdstuk gaat in op de rol en beperkingen van een dgs, als onderdeel van het zogenoemde publieke vangnet voor banken. Verder beschrijft het de mogelijke functies van een dgs; in een aantal landen vervult het dgs meer functies dan in Nederland

2.1 Rol en beperkingen dgs

Een dgs is een essentieel onderdeel – samen met toezicht, noodliquiditeits- en overheidssteun – van het publieke ‘vangnet’ voor de bancaire sector. Het toezicht beoogt de soliditeit van een bank zoveel mogelijk te bewaren. In die gevallen waarin de bank in financiële problemen komt te verkeren kan eventueel liquiditeitssteun of solvabiliteitssteun uitkomst bieden. Wanneer een bank desalniettemin betalingsonmachtig wordt, dat wil zeggen dat een bank niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen, treedt het dgs in werking. Het doel van het dgs is tweeledig:

- het borgen van het vertrouwen van depositohouders in banken en het financiële stelsel, om de financiële stabiliteit te borgen en een run op de bank te voorkomen, en
- het beschermen van de ‘kleine’ depositohouders.

Tegelijkertijd heeft een dgs intrinsieke beperkingen. Doordat de tegoeden van ‘kleine’ depositohouders tot een bepaald niveau gegarandeerd zijn, ontstaat moreel risico. Dit houdt in dat de depositohouders hun gelden onderbrengen bij een bank zónder acht te slaan op, of zich zelfs volledig bewust van de risico’s, omdat het dgs deze gelden uiteindelijk toch garandeert. De depositohouder heeft hierin een eigen verantwoordelijkheid, al is het de vraag in hoeverre van de ‘kleine’ depositohouders een effectief disciplinerend effect op banken verwacht kan worden.

Individuele banken kunnen de dekking van het dgs gebruiken om consumenten te overtuigen (extra) gelden onder te brengen. Dit betekent dat het dgs de disciplinerende werking van de (funding)markt verstoort, waar de soliditeit van banken in beginsel onderscheidend werkt. Een dgs dient dan ook niet als vervanging van verantwoord bankgedrag en mag niet als reclame-instrument worden ingezet.

Andere beperkingen zijn dat het dgs niet in de plaats komt van goed toezicht en geen adequaat instrument is om een (systeem)crisis tegen te gaan.

2.2 Functies van een dgs

In Nederland voert DNB het dgs uit. Dit houdt in dat DNB na het vaststellen van de betalingsonmacht van een bank het dgs activeert, de depositohouders uitbetaalt tot het vastgestelde maximum, regres uitoefent op de betalingsonmachtige bank en de kosten omslaat over de banken. Dit is de zogenoemde kassafunctie (pay box) van het dgs.

Elders vervult het dgs, of preciezer: de organisatie die is belast met de uitvoering van het dgs, ook andere functies uit dien hoofde, met name in de aanloop naar of tijdens crises:

- 1 interventies vóór het ‘falen’ van een bank
- 2 liquiditeits-/solvabiliteitsverschaffing
- 3 (operationeel) overnemen van een bank
- 4 overname van de portefeuille (deposito's)

Ad 1 Interventies

In sommige landen (België, Verenigde Staten, Canada) kan de uitvoerder van het dgs al voordat het falen van een bank is vastgesteld, ingrijpen in de handelingen van het bestuur. Deze ‘early interventions’ stellen de uitvoerder in staat om een zo goed mogelijke (eind)uitkomst te bereiken voor depositohouders en het financiële stelsel, dgs en andere belanghebbenden. De interventies kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het afdwingen, of juist voorkomen, van de verkoop van een deel van de activiteiten, of het bewerkstelligen van een fusie of overname van de bank in problemen. In Nederland heeft DNB deels vergelijkbare bevoegdheden in haar hoedanigheid van prudentieel toezichthouder, niet als uitvoerder van het dgs.

Ad 2 Liquiditeits/solvabiliteitsverschaffing

De fondsen van een - ex ante gefinancierd - dgs kunnen ook worden aangewend ter verstrekking van liquiditeit of solvabiliteit aan een bank in moeilijkheden, met name als de markt, de centrale bank, de toezichthouder of het Ministerie dat risico niet wenst te lopen. Stelsels in onder andere Duitsland en Noorwegen kennen deze mogelijkheid.

Ad 3 (Operationeel) overnemen van een bank

Ook kan het dgs het management van de bank in problemen overnemen teneinde een adequate oplossing te vinden voor haar portefeuille (zoals de FDIC in de Verenigde Staten, het Fonds de Garantie des Dépôts in Frankrijk of het Einlagensicherungsfonds in Duitsland). De bank kan in dat geval (deels) open blijven. Haar activiteiten worden slechts tijdelijk en/of beperkt voortgezet om een koper te vinden of te komen tot een ordelijker en efficiënte afhandeling van het faillissement. Een variant is dat niet de gehele bank wordt overgenomen, maar slechts een specifieke portefeuille wordt afgezonderd en juridisch verkregen, waarna de afgescheiden portefeuille te koop kan

worden aangeboden. Een voorwaarde voor dit laatste is wel dat het afzonderen van de specifieke portefeuille niet gezien wordt als benadeling van de overige crediteuren.

Ad 4 Overname deposito's

Een andere variant is die, waarbij een particuliere bank de deposito's van de faillierende bank overneemt (zie box 1). Een dergelijke overname wordt gefinancierd door het dgs, dat wil zeggen dat het dgs middelen ter beschikking stelt aan de overnemende bank om de verplichtingen van de faillierende bank over te nemen. De voordelen van deze aanpak zijn: continue beschikbaarheid van liquiditeit voor depositohouders, behoud van vertrouwen, nieuwe klanten voor de overnemende bank en geen – doorgaans moeizame en kostbare – afwikkeling van de claims door het dgs. Voorwaarden voor een dergelijke overname zijn dat de betalingsonmachtige instelling over een betrouwbare administratie beschikt, de overname snel kan verlopen en dat deze het level playing field niet verstoort.

Box 1 - Overname deposito's Kaupthing

Bij de reddingsacties voor de Britse dochters van de IJslandse banken in het vierde kwartaal van 2008 heeft het Britse dgs (FSCS, een ex post gefinancierd stelsel) een faciliterende rol vervuld. Zo nam ING Direct de deposito's over van 160.000 klanten van Kaupthing Edge (GBP 2,5 mld) en die van 22.200 klanten van Heritable Bank (GBP 538 mln). Deze overdracht heeft significante operationele kosten bespaard en werd gefinancierd door het FSCS en de Treasury, waartoe het FSCS leningen van de Bank of England opnam onder garantie van de Treasury. De uitkeringen onder het Britse dgs waren mogelijk nadat de FSA had vastgesteld dat de instellingen betalingsonmachtig waren. De Banking (Special Provisions) Act 2008 leverde de wettelijke basis voor de Treasury. Dit instrument is begin 2009 opnieuw gebruikt bij de overdracht van de deposito's van de Schotse bank Dunfermline.

3. Uitgangspunten voor het depositogarantiestelsel

Dit hoofdstuk beschrijft de uitgangspunten waaraan het dgs in Nederland zou moeten voldoen.

Duidelijke doelstelling

Een duidelijke doelstelling is vereist omdat ze een leidraad biedt voor de inrichting en voor de uitvoering van het dgs.

Eenvoud, effectiviteit en transparantie

Om het vertrouwen te bewaren dienen de systematiek van het dgs, de hieruit voortvloeiende rechten en verplichtingen van de depositohouders en de wijze van uitvoering zo eenvoudig en inzichtelijk mogelijk te zijn. Dit heeft meerdere dimensies en is gewenst ‘aan de voorkant’ voor de consument en ‘aan de achterkant’, wat betrekking heeft op uitvoering, opzet en financiering. Zo dient duidelijk te zijn welke depositohouders en welke deposito’s onder de reikwijdte van het dgs vallen. Ook dient helder te zijn binnen welke termijn een consument de dgs-uitkering tegemoet kan zien, hoe en bij wie een claim ingediend kan worden en tot welk bedrag zijn tegoed gegarandeerd is. Evenzo is voor de deelnemende banken en voor de uitvoerder van belang dat de dgs-procedures eenvoudig en efficiënt zijn om de administratieve lasten uit dien hoofde zo veel mogelijk te beperken

Soliditeit

Soliditeit van het dgs heeft twee dimensies, namelijk soliditeit zoals de depositohouder die waarneemt en soliditeit van het stelsel als zodanig. Voor de depositohouders zijn vooral van belang een bijna onvoorwaardelijke en snelle beschikbaarheid van de middelen áls het dgs moet uitkeren en een zo kort mogelijke uitkeringstermijn. Soliditeit van het stelsel als zodanig betekent dat dit de deelnemende banken, DNB als uitvoerder en de overheid niet in (financiële) problemen mag brengen.

Correcte prikkels

Depositohouders en banken zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor hun eigen handelen en de consequenties daarvan. Depositohouders dienen een realistisch beeld te hebben van de mogelijke financiële risico’s en daarmee rekening te houden bij de keuze voor een bepaalde bank. Ook voor de banken dienen correcte prikkels (incentives) te gelden. Wenselijk is dat de banken hun eigen verantwoordelijkheid dragen voor de risico’s (voor het dgs) van hun activiteiten. Free-rider gedrag, waarbij een bank wel deelneemt, maar niet of niet voldoende bijdraagt aan het dgs, dient te worden

voorkomen. De vormgeving van het dgs kan zowel depositohouders als banken in een gewenste richting sturen.

Concurrentieneutraal

Het dgs dient zo veel mogelijk concurrentieneutraal te zijn en een level playing field te creëren in Nederland en in de Europese context. Alle depositohouders moeten in dezelfde positie verkeren (qua dekkingsgraad en uitbetalingstermijn), ongeacht de keuze voor een bank. Ook dient er een level playing field te bestaan tussen de banken; de baten en de lasten van het dgs dienen bij gelijke risico's gelijkelijk over de banken te worden verdeeld. Merk op dat een dgs zelf deels het speelveld tussen grote en kleine(re) banken egaliseert. Depositohouders kunnen grotere banken vanwege hun omvang 'too big to fail' inschatten. Hierdoor kan de perceptie ontstaan dat deposito's bij grotere banken veiliger zijn, waardoor grotere banken een concurrentievoordeel hebben ten opzichte van kleinere bancaire spelers. Een dgs trekt dit voor een deel weer recht.

Betaalbaarheid

Betaalbaarheid van het dgs voor de banken houdt in dat het geen zelfstandige bron van instabiliteit mag zijn. De kosten van de omslag van het dgs na het faillissement van een bank mogen niet zo hoog zijn voor de overblijvende banken dat deze daardoor in financiële problemen zouden komen. Benadrukt moet worden dat een dgs niet zonder meer bedoeld is, volgens de eerdergenoemde Bazelse principes, om het faillissement van een systeembank of een systeemcrisis op te vangen. In zo'n geval ligt een beroep op andere onderdelen van het publieke vangnet meer voor de hand.

Niet procyclisch

Procyclische effecten van de financiering van het dgs (ten laste van de banken) dienen zoveel mogelijk voorkomen te worden. Procycliciteit houdt in dit kader in dat de banken in een ongunstige conjunctuur, wanneer een bankfaillissement waarschijnlijk vaker voorkomt, geconfronteerd zouden worden met extra kosten uit hoofde van het dgs.

Snelle uitbetaling

Om het vertrouwen en met name de liquiditeit van de vorderingen van depositohouders te bewaren dienen de dgs-uitkeringen snel te kunnen plaatsvinden.

Voorwaarden aan uitvoering

Volgens de Bazelse principes dient de uitvoerder te voldoen aan een viertal principes, namelijk operationele onafhankelijkheid, verantwoordelijkheid, transparantie en integriteit. In Nederland is de uitvoering van het dgs belegd bij DNB. Alternatieven zijn een dgs dat is ondergebracht bij het Ministerie, een dgs dat wordt uitgevoerd door de banken of hun branche-organisatie, of een onafhankelijk dgs.

Goed toezicht

Het dgs is een onderdeel van het publieke vangnet voor banken. In dit vangnet vervult toezicht een preventieve rol. Met goed toezicht (adequate prudentiële regelgeving en een actieve en competente toezichthouder) kan steunverlening respectievelijk een beroep op het dgs zoveel mogelijk worden voorkomen.

EU-proof

Het Nederlandse dgs dient te voldoen aan Europese regelgeving. Eventuele wijzigingen naar aanleiding van deze heroverweging dienen rekening te houden met huidige Europese regelgeving en met waarschijnlijke toekomstige ontwikkelingen hierin.

4. Aspecten van inrichting van het depositogarantiestelsel

Hoofdstuk 4 beschrijft een aantal concrete aspecten van inrichting van het dgs. De eerste vier paragrafen gaan in op achtereenvolgens dekkingsbedrag en eigen risico, verkorten uitkeringstermijn, verrekening en betaalbaarheid. Deze aspecten staan los van de wijze van financiering van het stelsel. Paragraaf 4.5 betreft de financieringsmechanismen, paragraaf 4.6 risicogewogen premies. De laatste paragraaf gaat in op bijkantoren en het dgs.

4.1 Dekkingsbedrag en eigen risico

Een eerste concreet aspect van inrichting van een dgs is de hoogte van de dekking en een eventueel eigen risico. In het vaststellen van de hoogte van de dekking en het al dan niet hanteren van een eigen risico voor de consument bestaat een spanningsveld tussen vertrouwen enerzijds en een moreel risico anderzijds. Een onbeperkte en volledige garantie geeft maximaal vertrouwen, maar brengt een groot moreel risico met zich mee: consumenten verliezen elke prikkel om kritisch te kijken naar de soliditeit van de bank. Weliswaar prikkelen een eigen risico en een laag dekkingsbedrag de consument tot een zelfstandige risico-afweging, maar deze is niet kosteloos en sorteert niet altijd het gewenste effect. De zoekkosten van de 'kleine' depositohouder naar banken met de beste risico-/rendementverhouding zijn relatief hoog. Verder is de disciplinerende werking van 'kleine' depositohouders binair, dat wil zeggen dat zij alleen hun gelden kunnen laten staan of deze kunnen opnemen. In het laatste geval zouden de problemen van de instelling slechts verergeren.

Een hoog dekkingsbedrag biedt risicovolle banken de mogelijkheid om relatief goedkoop spaargelden aan te trekken, waar deze op de kapitaalmarkt een hoge risico-opslag zouden moeten betalen. Verder verhoogt een hoge dekking de kosten van een deconfiture, waarmee de betaalbaarheid van het stelsel eerder in het geding komt.

Zoals vermeld schrijft de nieuwe EU-richtlijn ultimo 2010 volledige harmonisatie voor van het dekkingsbedrag op € 100.000 waarbij het eigen risico voor depositohouders is afgeschaft. Nederland kan niet afwijken van de Europese regels, maar belanghebbenden kunnen wel hun standpunt uitdragen, bijvoorbeeld tijdens het onderzoek van de Europese Commissie in 2009 naar de optimale hoogte en harmonisatie van de dekking.

Box 2 – Moreel risico

Fragment uit ‘Spaarders slikken onnodig bodemrentes’, waarin onder andere Edmond Hilhorst (van Independer.nl) worden geciteerd, uit het Nederlands Dagblad van 26 januari 2009

(...) Er zijn dus nog steeds mooie winsten op het online spaarbankboekje te behalen ‘Vier procent is momenteel wel de absolute bodem, een lagere rente accepteren is echt niet slim’, zegt Hilhorst. En dat zónder het risico dat een dubieuze buitenlandse bank het geld zomaar spoorloos maakt. Het spaargeld is voorlopig veiliger dan ooit, De Nederlandsche Bank staat sinds oktober immers garant voor spaartegoeden tot honderdduizend euro per persoon per bank (...)

4.2 Verkorting uitkeringstermijn

De wijzigingsrichtlijn schrijft een verkorting van de uitkeringstermijn voor tot drie maanden zonder verlengingsmogelijkheid vanaf 30 juni 2009 en tot 20 werkdagen vanaf eind 2010, met de mogelijkheid tot verlenging in bijzondere omstandigheden met 10 werkdagen. De richtlijn loopt zelfs vooruit op een verkorting tot 10 werkdagen. Een dergelijke termijn stelt hoge eisen aan de inrichting van het dgs, de uitvoerder ervan en aan (de administratieve systemen van) de banken. Deze administraties moeten voor het dgs toegankelijk zijn en op korte termijn data kunnen opleveren, opdat de uitvoerder van het stelsel in staat is om snel uit te betalen. De (administratieve) lasten die hiermee samenhangen, dienen zo laag mogelijk te worden gehouden.

In het VK is de verkorting van de uitkeringstermijn aanleiding geweest om maatregelen daartoe voor een eerste consultatie aan de banken voor te leggen⁴, waaronder:

- verruiming van de mogelijkheden voor het FSCS om claims af te wikkelen (uitbetalen indien de claim lager is dan de kosten van verificatie)
- vereenvoudiging van de criteria om in aanmerking te komen voor dekking
- afschaffing van verrekening (zie volgende paragraaf)
- invoering van de zogenoemde single customer view bij banken, inclusief vereisten ten aanzien van data-opslag/rapportage en beoordeling van dgs-dekking.

De uitkomsten van de consultatie zijn nog niet bekend. Wel is al duidelijk dat invoering van de single customer view een kostbare maatregel is.

4.3 Verrekening

Een complicerend aspect van het huidige dgs in Nederland is verrekening. Dit houdt in dat DNB in de uitvoering van het dgs verplicht is in aanmerking te nemen dat de

⁴ Financial Services Authority, Financial Services Compensation Scheme Reform, Fast payout for depositors and raising consumer awareness, Consultation Paper 09/3, January 2009

deposithouder bevoegd is om een schuld aan de bank te verrekenen met de vordering die hij op grond van zijn deposito op die bank heeft ⁵.

Box 3 - Verrekening, voorbeeld

Een deposant heeft bij de failliete bank € 50.000 aan deposito's en een hypotheek van €200.000. De dgs-dekking bedraagt maximaal € 100.000, er geldt geen eigen risico.
scenario 1: Als er verrekend wordt, wordt de hypotheekschuld van de deposithouder €150.000 (= € 200.000 – € 50.000) en krijgt deze geen dgs-uitkering, omdat de vordering op de bank teniet gaat.

scenario 2: Als er niet verrekend wordt, vallen de vordering op en de schuld aan de bank niet tegen elkaar weg. Omdat de vordering blijft bestaan, heeft de deposant recht op een dgs-uitkering van DNB € 50.000. Ook zijn hypotheek blijft onveranderd, maar de deposithouder dient zijn schuld van € 200.000 aan de boedel af te betalen.

Wanneer DNB verplicht is de verrekeningsbevoegdheid van de deposithouder in aanmerking te nemen, ondermijnt dat mogelijk het vertrouwen in het dgs. Omdat deposithouders niet of in mindere mate over liquiditeiten beschikken nadat DNB de verrekeningsbevoegdheid in aanmerking heeft genomen, kan dit hen ertoe aanzetten snel middelen van de bank te halen bij vermoedens van problemen bij hun bank. Hiermee ontstaat de bank run die het stelsel moest voorkomen. Daarnaast compliceert de verplichting van DNB de uitvoering van het dgs. Dit pleit voor het afschaffen van deze verplichting. Hier staat tegenover dat de verplichting kostenvoordelen geeft voor de banken en dat er consumenten zijn die profiteren van verrekening. Er lijken echter mogelijkheden te bestaan om de nadelen te ondervangen die samenhangen met het afschaffen van de verplichting om de verrekeningsbevoegdheid in aanmerking te nemen (zie bijlage 2). De juridische mogelijkheden om deze verplichting af te schaffen, zodanig dat de nadelen voor de banken en (een kleine groep van) deposithouders zoveel mogelijk worden ondervangen, dienen nader te worden onderzocht.

4.4 Betaalbaarheid/ dgs geen zelfstandige bron van instabiliteit

Hoofdstuk 3 definieert als uitgangspunt dat het dgs betaalbaar is en geen zelfstandige bron van instabiliteit mag zijn. Dit betekent dat de kosten van de omslag van het dgs na het faillissement van een bank niet zo hoog mogen zijn voor de overblijvende banken dat deze daardoor in financiële problemen komen. Er zijn diverse methoden om dit te realiseren:

- beperkingen in de hoogte of reikwijdte van de dekking
- een limiet op de dgs-bijdrage *per bank*.
- het ontkoppelen van de dgs-uitkeringen en de financiering daarvan door een maximum per jaar te stellen aan de dgs-bijdragen voor het *bankwezen* als geheel.

⁵ Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft (Bbpbmd), art 26, lid 2.

- ex ante financiering van het dgs, waarin door middel van periodieke premiebetalingen een buffer wordt opgebouwd, om in beginsel incidentele dgs-uitkeringen tenminste gedeeltelijk direct te kunnen voldoen en de mogelijke aanvullende omslag te maximeren zoals in de vorige aandachtspunten is voorgesteld.

Op dit moment kent het Nederlandse ex post dgs een maximum bijdrage per bank per jaar van vijf procent van het eigen vermogen van de instelling. Het excedent wordt door DNB renteloos voorgefinancierd. Daarnaast kan DNB voor een individuele bank een lager omslagpercentage vaststellen als de solvabiliteit of liquiditeit van die bank hiertoe aanleiding geven ⁶. Voor alle duidelijkheid: de totale verplichting voor de bank uit hoofde van de omslag blijft wel bestaan, maar wordt gespreid over de jaren.

4.5. Financieringsmechanismen

Financiering van DGS kan in theorie volledig ex ante (vooraf) of geheel ex post (achteraf) gebeuren, of in een hybride vorm die beide combineert. Bij ex post financiering, zoals in het Nederlandse dgs, betalen de deelnemende banken nadat een beroep is gedaan op het stelsel. Bij ex ante financiering betalen de banken periodiek een premie en wordt een fonds opgebouwd. Indien een bank betalingsonmachtig wordt, keert het fonds uit. Een volledig ex ante gefinancierd stelsel is echter niet realistisch in de praktijk.

Een variant op ex ante financiering is het verzekeren van deposito's, zoals de commissie-Maas onlangs heeft voorgesteld⁷. In dit model verzekeren banken de deposito's bij de Staat.

4.5.1 *Ex post financiering*

Een voordeel van ex post financiering is een eenvoudige opzet. Daardoor zijn er minimale kosten (voor personeel, administratie en beheer), zolang het dgs niet wordt ingeroepen. Tenslotte hoeven banken geen middelen te reserveren voor het dgs, in plaats daarvan kunnen banken deze rendabel uitzetten.

Een nadeel van ex post financiering is dat de faillierende bank (de 'vervuiler') niet meebetaalt aan de kosten die zij veroorzaakt. Verder biedt ex post financiering geen (tijdige) prikkels om risicovol gedrag van individuele banken te ontmoedigen en lokt het free-rider gedrag uit omdat banken initieel kosteloos deel kunnen nemen. Tenslotte

⁶ Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft (Bbpmdb), artikel 23.

⁷ Adviescommissie Toekomst Banken, *Naar herstel van vertrouwen*, 2009

komen de lasten van het dgs geconcentreerd in de tijd; deze zijn bij omvangrijke deconfitures moeilijker te dragen voor de overige banken in een periode van laagconjunctuur (procyclisch).

Tabel 4.5.1 Voor- en nadelen van ex post financiering

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Eenvoudige opzet, minimale beheerskosten	'Vervuiler' betaalt niet mee
Middelen blijven beschikbaar voor banken	Geen (tijdige) prikkels banken, free-rider gedrag mogelijk
	Mogelijk pro-cyclische werking

4.5.2 Ex ante financiering

Ex ante financiering heeft als voordelen dat de faillierende bank heeft meebetaald aan het dgs, dat banken zich bewust zijn van bijkomende verplichtingen van deposito's, dat het dgs geloofwaardiger kan zijn voor consumenten (er is immers voor gespaard), dat de kosten voor het garantiestelsel worden gespreid in de tijd en dat deelnemende banken minder hoeven te betalen op het moment dat een bank failliet gaat (minder procyclisch)⁸. Verder is het bij ex ante financiering eenvoudiger om risicogewogen premies te hanteren en deze zijn effectiever omdat zij tijdig, vooraf, marktconforme prikkels geven (zie ook paragraaf 4.6). Voorzover banken de hogere risicopremies zien als een kostenpost, mag worden aangenomen dat zij deze doorberekenen (in hun creditrentes). In dat geval ontmoedigt de hogere risicopremie een risicovollere bank om relatief hoge creditrentes aan te bieden, waardoor zij minder aantrekkelijk kan worden voor depositohouders⁹.

Een nadeel van ex ante financiering is dat middelen aan de banken worden onttrokken, die zij niet rendabel kunnen aanwenden. Een ander nadeel is dat het fonds beheerd moet worden, waaraan (operationele) kosten zijn verbonden. De totale kosten (beheerskosten en opportunity costs) zijn hiermee groter dan bij ex post financiering. Om dit nadeel te ondervangen zou een fonds op een alternatieve manier kunnen worden gevormd, bijvoorbeeld doordat de deelnemende banken activa in onderpand geven aan de uitvoerder van het dgs. Dit mag echter niet ten koste gaan van de voordelen van ex ante financiering.

Tabel 4.5.2 Voor- en nadelen van ex ante financiering

⁸ Het procyclisch effect hangt af van afspraken over financiering en uitkering, met name wanneer een eventueel tekort wordt omgeslagen over de banken, hoe een tekort wordt aangezuiverd en hoe het fonds weer wordt gevuld.

⁹ Een aandachtspunt is dat de publicatie van (grote stijgingen in) de ex ante premies in de jaarrekening van banken niet ertoe mag leiden dat deposito's in korte tijd 'weglopen'.

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
'Vervuiler' betaalt	Middelen niet meer rendabel uit te zetten
Banken bewust van bijkomende verplichtingen	Complexere organisatie, hogere beheerskosten
Demping pro-cycliciteit	
Risicopremies eenvoudiger en effectiever	
Tijdig marktconforme prikkels	

Of er ex ante al dan niet kosten zijn verbonden aan het deelnemen aan een dgs, kan invloed hebben op de keuze van een bank voor vestiging van een dochter of een bijkantoor. Afhankelijk van de rechtsvorm valt een vestiging onder het dgs van het hoofdkantoor (bij een bijkantoor) dan wel onder het dgs van het land waar de dochter is gevestigd.

Tenslotte moet benadrukt worden dat volledige ex ante financiering van een dgs in de praktijk niet realistisch en te duur is. Dit betekent dat bij ex ante financiering bij grotere faillissementen uiteindelijk een combinatie met ex post funding nodig kan zijn.

Opbouwen fonds

Bij het opbouwen van een dgs-fonds, spelen twee factoren een rol: de gewenste hoogte en de termijn waarin het wordt opgebouwd. De gewenste hoogte van het fonds is afhankelijk van de kans op en de verwachte omvang van een beroep op het fonds. De gewenste omvang ervan en de opbouwtermijn bepalen samen de jaarlijkse bijdragen van de banken. Dit mag geen te zware belasting vormen voor de banken.

Een aandachtspunt bij fondsvorming is de vraag wat te doen wanneer de streefomvang van het fonds is bereikt (fonds vol). De bijdragen zullen kunnen worden teruggebracht, maar waarschijnlijk niet naar nul,¹⁰ omdat de streefomvang (als een percentage van het totaal van gegarandeerde tegoeden) immers doorgaans zal groeien. Aandachtspunt hierbij is dat ook de verhoudingen (aangehouden deposito's, risico's) tussen de banken tussentijds aanzienlijk kunnen wijzigen.

Dit laatste heeft ook effect op de frequentie van inning van de premies. Icesave illustreert dat een jaarlijkse premie-inning ineffectief kan zijn bij een bank die in korte tijd veel gelden aantrekt en/of waarvan het risicoprofiel snel drastisch verslechtert. Een oplossing hiervoor is frequenter te innen, mits dit geen onredelijk hoge nalevingskosten met zich meebrengt.

¹⁰ In Finland is de maximale bijdrage per jaar per deelnemer (en daarmee het fonds) 0,3% van de aangehouden deposito's. Als het fonds een omvang van 2% bereikt, worden de jaarlijkse bijdragen verkleind tot een derde van de normale bijdrage. Bij een omvang van 10% worden de bijdragen opgeschort. In Denemarken daarentegen wordt het fonds als het zijn streefomvang bereikt niet verder opgebouwd.

Een gerelateerde kwestie bij fondsvorming is een in- en uitstapregeling. De vragen in dit verband zijn of de bank de door haar bijgedragen middelen meeneemt als zij vertrekt uit Nederland, als deze niet (volledig) zijn gebruikt, respectievelijk of een intredende bank een inhaalbijdrage moet betalen. Als men uitgaat van het profijtbeginsel is een uitstapregeling echter niet noodzakelijk. Een deelnemende bank heeft immers van de beschermende werking van het dgs heeft geprofiteerd. Dat het dgs in de tussentijd niet is geactiveerd doet daaraan niets af. Voor een instapper is een vergelijkbare redenering te volgen. Zolang zij niet heeft geprofiteerd van het dgs, is het niet redelijk dat ze zou moeten bijdragen voor de jaren daarvoor. Een en ander vergt een expliciete beslissing bij aanvang van de opbouw van het fonds. Dit is een punt dat in Europees verband zou moeten worden opgepakt, omdat de in- en uitstapproblematiek drempels opwerpt voor fusies/overnames en het betreden van andere markten.

Tenslotte is een punt van aandacht het beheer van het fonds. Het fonds moet zijn middelen in snel liquideerbare vorm en met beperkte risico's uitzetten.

4.5.3. Verzekeringssystematiek

Recentelijk heeft de commissie-Maas als alternatief voor het huidige ex post gefinancierd omslagstelsel een verzekeringssystematiek voorgesteld. In dit model betalen de banken een verzekeringspremie aan de overheid, die het risico draagt en die in geval van een beroep op het dgs de uitkeringen aan depositohouders doet. De commissie-Maas motiveert haar voorstel als volgt: een eventueel ex ante fonds zal vrijwel zeker onvoldoende groot zijn indien een grote Nederlandse bank ten onder gaat. De kans daarop is weliswaar gering, maar de ermee gemoeide bedragen zijn zeer hoog. “In een dergelijk geval is noch het omslagstelsel, noch fondsvorming een adequate financieringsmethode. Ook het verzekeren van een dergelijke gebeurtenis in de particuliere verzekeringsmarkt lijkt niet mogelijk. Alleen het verzekeren van de gegarandeerde spaargelden bij de overheid zal onder alle omstandigheden een adequate zekerheidsstelling bieden”, aldus de commissie.

Tot op zekere hoogte is een dergelijk verzekeringsstelsel hetzelfde als een ex ante door de banken gefinancierd stelsel. Er zijn echter wel verschillen. Anders dan in een door de banken ex ante (hybride) gefinancierd dgs, draagt de overheid alle risico's van het dgs. Verder verdwijnen de bijdragen van de banken in de overheidsmiddelen, zij worden niet gereserveerd het dgs, in tegenstelling tot bij een ex ante fonds.

Een en ander afwegende zijn de voor- en nadelen van een verzekeringsstelsel grosso modo dezelfde als die van een ex ante gefinancierd dgs, met een aantal aanvullingen. Een voordeel kan zijn een groter vertrouwen in het dgs voorzover het vertrouwen in de soliditeit van de Nederlandse overheid gehandhaafd blijft. Nadelen van het verzekeringsmodel zijn dat juist door de risicodekking door de overheid het vertrouwen in de financiële positie van de overheid zelf kan worden ondermijnd. Verder zullen alle banken, ook de kleinere instellingen, jaarlijks premies moeten afdragen aan de overheid. Dit geldt zijn de banken in wezen 'kwijt', omdat hun afdrachten niet in een fonds zullen worden gereserveerd ten behoeve van de financiële sector. Tenslotte staat een verzekeringsmodel haaks op het uitgangspunt van de Europese richtlijn, die ervan uit gaat dat de banken de kosten dragen. Verder bestaat de kans dat de Europese Commissie deze constructie als Staatssteun aanmerkt, bijvoorbeeld als de Commissie van oordeel zou zijn dat de door de banken betaalde premies niet-marktconform (te laag) zijn.

In aanvulling op de voor- en nadelen van ex ante financiering (tabel 4.5.2) ontstaat het volgende beeld.

Tabel 4.5.3 – Voor- en nadelen van de verzekeringsystematiek
In aanvulling op ex ante financiering, tabel 4.5.2

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Overheid risicodragend, hetgeen vertrouwen versterkt	Vertrouwen in overheid ondermijnd
	Afdracht van premies aan overheid
	Haaks op uitgangspunt richtlijn
	Wordt mogelijk als Staatssteun aangemerkt

4.6 Risicogewogen premies

Risicogewogen premies kunnen onder elk financieringsmodel worden toegepast, maar zij werken het beste bij ex ante financiering of een verzekeringsmodel. Bij ex post financiering wordt de prikkelwerking van risicogewogen premies aanzienlijk verkleind. Om de gewenste effecten op de funding van de banken te bereiken is een zekere differentiatie in de premiestelling wenselijk. De Europese landen met een ex ante fonds bepalen de risicogewogen premie over het algemeen aan de hand van de omvang van de deposito's per bank (x), een vaste component (α) en een instellingsspecifieke (risico-) component (β). De bijdrage per instelling is dan $c = \alpha + \beta x$ (zie bijlage 3). Om β te bepalen, worden instellingen vaak in categoriën ingedeeld; in Duitsland gebeurt dit naar rating (A+ en A, A-, enz.). Banken in een hogere risicocategorie betalen relatief meer premie (meer premie per gegarandeerde euro op deposito). Gebruikelijk is dat de meest

risicovolle bank maximaal ongeveer anderhalf maal de minimumbijdrage betaalt (per aangehouden euro). In de VS zijn de verschillen groter. Daar worden banken ingedeeld naar hun score in de zogenoemde CAMELS-toetsing van de toezichthouders (CAMELS = Capital adequacy, Asset quality, Management capability, Earnings quantity and quality, Liquidity and Sensitivity to market risk).

Box 4 – Risicogewogen bijdragen in een ex post gefinancierd stelsel

Een voorbeeld van risicogewogen bijdragen in een ex post gefinancierd dgs is het Italiaanse stelsel. Bij de berekening van de bijdragen gaat men uit van een virtueel fonds, van 0,4 à 0,8% van het totaal aan gedekte deposito's. Eerst worden de relatieve aandelen van elke instelling in termen van gedekte deposito's bepaald. De risicogewogen bijdrage is afhankelijk van de grootte van de instelling (hoe groter, hoe lager de relatieve bijdrage) en naar vier ratio's op verschillende momenten gedurende het jaar. Deze vier ratio's zijn een functie van het risicoprofiel van de bank (de capaciteit om verliezen op te kunnen vangen zonder failliet te gaan), de solvabiliteit en de winstgevendheid. Deze vier ratio's bepalen in welke gedragscategorie een bank wordt geplaatst: (normal, attention, warning and violation). Te zamen met de grootte van de instelling wordt vervolgens de hoogte van de bijdrage bepaald.

Als alternatief voor, of als onderdeel van, een indeling in risicocategorieën kunnen specifieke risico-indicatoren worden gebruikt, bijvoorbeeld de BIS-, tier 1- of Expected Loss (EL)-ratio, of de verhouding tussen risicogewogen activa en totale activa (RWA/TA). Al deze indicatoren zijn afkomstig uit Bazel-II, het Bazelse Kapitaalakkoord. De BIS- en de tier-1 ratio zijn echter niet eenduidig: een hoge BIS- of tier-1 ratio kan duiden op een grote buffer, maar kan ook verplicht zijn vanwege grote risico's. Bij EL worden de relatieve verschillen in bijdragen per bank volledig gebaseerd op de zogenoemde probability of default, die afhangt van de rating. Dit leidt tot zeer grote verschillen (van een factor zeven) tussen de grootbanken, veel meer dan gebruikelijk in Europa. De RWA/TA-verhouding betreft alleen het kredietrisico, maar niet het funding- en liquiditeitsrisico. Voordat gekozen wordt voor risicogewogen premies, is nader onderzoek naar de beste vorm daarvan wenselijk.

4.7 Bijkantoren en het dgs

Door de internationalisering van het bankwezen en het systeem van home country control raken de dgs'en van de EER-landen steeds meer met elkaar vervlochten. Landsbanki, bijvoorbeeld, nam op grond van de Europese regelgeving via naar Nederlandse bijkantoor aanvullend deel aan het Nederlandse dgs. De Icesave-affaire heeft echter duidelijk gemaakt dat aanvullende deelname de financiële stabiliteit in Nederland niet in gevaar mag brengen. Daarbij is de toepassing van een dgs in een cross-border context met twee verschillende rechtssystemen complex. Zij brengt diverse operationele en juridische verwickelingen met zich. Deze dienen geadresseerd te zijn

vóór de aanvullende deelname. Daarom bereidt het Ministerie een Algemene Maatregel van Bestuur voor, op grond waarvan hieraan voorwaarden worden gesteld en DNB de mogelijkheid krijgt de buitenlandse bank een aanwijzing te geven. Overigens zal door de maximum-harmonisatie van de dekking het verschijnsel van topping-up grotendeels verdwijnen (dit speelt dan alleen nog voorzover er verschillen zijn tussen EU lidstaten in welke deposito's gegarandeerd worden).

Verder heeft de Icesave-affaire duidelijk gemaakt dat een dgs van een (thuis)land niet per se bereid of in staat is om aan zijn verplichtingen jegens depositohouders bij buitenlandse bijkantoren te voldoen. Hierbij is het mogelijk ontbreken van een politiek draagvlak een probleem; in de meeste EU-landen is het moeilijk te verkopen dat miljarden betaald worden aan buitenlandse depositohouders. De meest radicale oplossing hiervoor (host country control) leidt echter tot ontkoppeling de verantwoordelijkheid voor het toezicht en het dgs; dit is inhoudelijk niet consistent. De Europese Commissie onderzoekt de mogelijkheden voor gaststaatautoriteiten om in te grijpen, echter zonder het systeem van home country control fundamenteel te wijzigen. Dit impliceert een blijvend 'gat' in de dekking, voorzover het buitenlandse dgs de deposito's bij bijkantoren feitelijk niet dekt. Een ex ante gefinancierd Europees dgs zou dit probleem kunnen ondervangen.

5. Mogelijke aanpassingen van het depositogarantiestelsel

Dit hoofdstuk behandelt mogelijke aanpassingen van het huidige dgs, als ook meer fundamentele aanpassingen. Paragraaf 5.1 bespreekt mogelijkheden ter verbetering van het stelsel, ongeacht een eventuele keuze voor het wijzigen van de financiering van het stelsel. De daarop volgende paragraaf beoordeelt drie financieringsmodellen voor het dgs: het huidige ex post model en twee alternatieve ex ante modellen (een ex ante fonds en een verzekering). Paragraaf 5.3 behandelt de meest fundamentele wijziging ten opzichte van de huidige situatie: een Europees dgs.

5.1 Aanpassingen die niet samen hangen met financiering

Deze paragraaf bespreekt mogelijkheden die het huidige ex post gefinancierde stelsel beter kunnen laten voldoen aan de uitgangspunten van hoofdstuk 3.

Overname deposito's mogelijk maken

In het VK zijn inmiddels diversre malen deposito's van een betalingsonmachtige bank door een andere instelling overgenomen, waarbij deze overnames zijn gefinancierd door het dgs. Financiering is nodig, omdat een bank anders nooit een portefeuille van deposito's (verplichtingen) zou overnemen. Een dergelijke mogelijkheid kan voordelen bieden voor alle partijen: continue beschikbaarheid van liquiditeiten voor depositohouders, behoud van vertrouwen, nieuwe klanten voor de overnemende bank en geen – doorgaans moeizame en kostbare – afwikkeling van de claims door het dgs.

Om de voordelen te behalen dient aan een aantal voorwaarden en procedurele waarborgen zijn voldaan:

- concurrentieneutraal: door de overname mogen concurrentieverhoudingen niet te zeer worden verstoord, alle banken moeten in beginsel voor de portefeuille in aanmerking kunnen komen.
- snel: de overname van de portefeuille moet binnen een paar dagen geregeld zijn. Als een overname niet slaagt, dan moet alsnog het dgs in werking treden.
- betrouwbaar: de overnemende bank moet er op kunnen vertrouwen dat de aangeleverde persoonsgegevens en de data betreffende tegoeden correct zijn.

Op dit moment is het in Nederland niet mogelijk om overname van deposito's te financieren vanuit het dgs. Het verdient de aanbeveling om te onderzoeken of en hoe een dergelijke faciliteit in het Nederlandse stelsel zou kunnen worden geïntroduceerd.

Maximum stellen aan bijdragen banken aan dgs

De banken opperen dat het dgs niet meer zonder meer betaalbaar is, mede door de recente verhoging van het dekkingsbedrag tot € 100.000. Zeker wanneer een (middel)grote bank faillieert brengt dit hoge kosten met zich, waarmee het dgs een bron van instabiliteit voor andere banken zou kunnen worden. De betaalbaarheid zou kunnen worden verzekerd door een maximum per jaar te stellen aan de dgs-bijdragen voor het bankwezen als geheel, de overige kosten zouden dan voor de Staat zijn.

De huidige systematiek kent geen limiet voor de bijdrage per individuele instelling. De verplichting om bij te dragen in de omslag rust vanaf het moment van betalingsonmacht volledig op een bank. De boekhoudregels vereisen dat een bank dit bedrag in het eerste jaar direct en volledig als verlies neemt. Wel stelt de huidige systematiek een maximum aan de *jaarlijkse* bijdrage van een individuele bank (5% van het eigen vermogen). Zou de jaarlijkse bijdrage hoger worden dan het genoemde maximum, dan schiet DNB het restant voor. Wanneer de liquiditeits- of de solvabiliteitspositie van een bank dit vereist, kan DNB het percentage verlagen. De totale verplichting voor de bank blijft in stand.

Verlagen dekkingsbedrag

Een met het voorgaande samenhangende opvatting is dat het bedrag van € 100.000 te hoog is. Zoals paragraaf 4.1 vermeldt, wordt het moreel risico met een dergelijk hoge garantie vergroot. Tegelijkertijd brengt de hoge dekking vertrouwen en rust in de momenteel turbulente markt. Wanneer de financiële onrust is geluwd zou het verstandig kunnen zijn om de mogelijkheden te verkennen om de dekking in Europa te verlagen. De mogelijkheden hiertoe in Nederland alleen zijn zeer beperkt, omdat de Europese richtlijn maximumharmonisatie voorschrijft. Het onderzoek van de Europese Commissie naar de hoogte van de dekking en de wenselijkheid van maximumharmonisatie is voor Nederlandse belanghebbenden een goed moment om een verlaging (op termijn) van de dekking te agenderen. Deze maximumharmonisatie brengt belangrijke voordelen met zich mee, verstoringen in het Europese level playing field worden hiermee bestreden. Het behouden van maximumharmonisatie heeft daarom prioriteit boven verlagen van de dekking; het is onverstandig om maximumharmonisatie op te offeren voor een lager dekkingsbedrag in Nederland.

Afschaffing verplichting verrekeningsbevoegdheid in aanmerking te nemen

De verplichting voor DNB om de verrekeningsbevoegdheid in aanmerking te nemen heeft twee belangrijke nadelen: het ondermijnt mogelijk het vertrouwen in het dgs en het compliceert de regeling, wat het moeilijker kan maken om snel uit te keren. Tegelijkertijd kan verrekening gunstig zijn voor depositohouders en levert het

kostenvoordelen op voor de banken. Er lijken mogelijkheden te zijn de belangrijkste bezwaren tegen afschaffen van de verplichting te verhelpen. In dit licht verdient het de aanbeveling om afschaffing van de verplichting op zijn juridische haalbaarheid te onderzoeken, met als randvoorwaarde dat de nadelen voor de banken en depositohouders zoveel mogelijk worden ondervangen. Daarbij kan worden onderzocht hoeveel depositohouders benadeeld zouden worden door het afschaffen van de verplichting, om te kunnen bepalen of het acceptabel is dat zij er in de vergelijking met de huidige situatie op achteruit gaan.

Overleg over verkorting uitkeringstermijn

De nieuwe EU-richtlijn schrijft een aanzienlijke verkorting van de dgs-uitkeringstermijn voor. Dit stelt zeer hoge eisen aan de inrichting van het dgs, de uitvoerder ervan en de (administratie van) banken. Daarom zal een technisch overleg gevoerd worden tussen DNB en NVB (afronding ultimo 2009) over aanpassingen van de administraties van banken die nodig zullen zijn om de korte uitbetalingstermijn te realiseren.

Reikwijdte

Niet altijd is even duidelijk welke depositohouders een beroep kunnen doen op het dgs. Zo kunnen klein-zakelijke depositohouders (kort gezegd, ondernemingen die een verkorte balans mogen voeren) een beroep doen op het dgs. In de praktijk blijkt echter dat het niet goed mogelijk is om snel te bepalen of een zakelijke klant hiervoor in aanmerking komt, mede doordat bedrijven zelf de actuele gegevens niet aanleveren. Omdat de bepaling volgt uit de implementatie van de Europese richtlijn, zou dit probleem in Europees verband moeten worden geadresseerd. Daarnaast kan worden bekeken of de Wft in dit kader verduidelijkt kan worden.

Dekking van het dgs: tijdelijk verhoogde balansen

In de wijzigingsrichtlijn heeft de Europese Commissie aangegeven te zullen rapporteren over 'de gepastheid van en de voorwaarden voor een volledige dekking voor bepaalde tijdelijke verhoogde balansen'. Hieronder valt onder andere de kwaliteitsrekening van een notaris waarop een koper van een onroerend goed de koopsom stort, die de notaris na de overdracht van het goed overmaakt naar de rekening van de verkoper. Indien de bank tussentijds failliet gaat, heeft de derde ten behoeve van wie het bedrag wordt gehouden, een aanspraak op het dgs. Het bedrag zal vrijwel altijd groter zijn dan de maximumvergoeding van € 100.000, waardoor de derde een verlies zal lijden. Dat klemmt in dit geval te meer, omdat hij verplicht is gebruik te maken van een notaris, en geen invloed heeft gehad op diens keuze voor een bepaalde bank. Mutatis mutandis

geldt voor erfstaters bij een zogenoemde ervenrekening hetzelfde. Gegeven het voorgaande en het feit dat er geen sprake is van moreel risico in het handelen van de derde, zou een volledige dekking van de deposito's op dergelijke rekeningen kunnen worden overwogen. Nederland kan er bij de Commissie op aandringen aandacht te besteden aan dit punt.

5.2 Drie financieringsmodellen

Deze paragraaf bespreekt en beoordeelt drie financieringsmodellen:

- I een volledig ex post gefinancierd dgs (het huidige model)
 - II een ex ante gefinancierd dgs
 - III een verzekeringsstelsel, zoals voorgesteld door de commissie-Maas,
- Dit zijn denkmodellen voor een eventuele herinrichting van het Nederlandse dgs.

De komende subparagrafen werken elk financieringsmodel kort uit, waarna elk model wordt beoordeeld aan de hand van de relevante uitgangspunten van hoofdstuk drie, voorzover een financieringsmodel hierop invloed uitoefent. Zie hiervoor tabel 5.2.1.

Tabel 5.2.1 - Uitgangspunten relevant voor financieringsmodellen

Uitgangspunt	Toelichting
Eenvoud en efficiëntie	Eenvoud en efficiëntie van uitvoering, opzet en financiering
Soliditeit dgs	Dgs mag banken, DNB en overheid niet in (financiële) problemen brengen
Correcte prikkels	Tijdige en juiste sturing van banken, voorkomen free-rider gedrag zowel in nationaal als Europees perspectief
Concurrentieneutraal	Level playing field: baten en lasten van het dgs bij gelijke risico's gelijkmatig over banken verdelen.
Niet procyclisch	Banken in ongunstige conjunctuur zo min mogelijk confronteren met extra kosten uit hoofde dgs
EU-proof	Voldoen aan Europese regelgeving

5.2.1 Model I: een volledig ex post gefinancierd dgs

Het Nederlandse depositogarantiestelsel wordt op dit moment ex post gefinancierd. Banken betalen pas aan het dgs wanneer er een beroep op het dgs wordt gedaan. Zoals in hoofdstuk 4 is benoemd heeft ex post financiering als voordeel dat het eenvoudig van opzet is en daarmee lage kosten voor uitvoering heeft, en hoeven banken geen middelen te reserveren voor het dgs zolang er geen beroep op het stelsel wordt gedaan. Nadelen zijn dat de faillierende bank (de 'vervuiler') niet meebetaalt aan de kosten die zij veroorzaakt, dat het geen (tijdige) prikkels geeft en dat het mogelijk procyclisch werkt.

Het huidige dgs past geen risicogewogen premies toe. Dit zou wel ingepast kunnen worden in een ex post gefinancierd stelsel. Hiermee worden risicovollere banken op het moment dat er een deconfiture is gestraft, maar de prikkels werken niet tijdig en de vervuiler betaalt niet. Tenslotte maakt de ex post financiering het mogelijk dat banken de Nederlandse depositogarantie (initieel) kosteloos exporteren naar andere EER lidstaten. Dit kan extra aantrekkelijk zijn, wanneer het dgs in de andere lidstaat een ex ante premie vraagt.

Tabel 5.2.2 – Beoordeling ex post gefinancierd dgs

Uitgangspunt	Score	Toelichting
Eenvoud en efficiëntie	++	Eenvoudig zolang geen beroep wordt gedaan op dgs, maar na faillissement moet ad hoc veel geregeld worden.
Soliditeit dgs	+	Mogelijk grote claim in een keer, financiering ontmoedigt (internationale) uitbreiding niet. DNB financiert voor, maximum per bank per jaar.
Correcte prikkels	-	Prikkels werken niet tijdig, 'vervuiler' betaalt niet mee, initieel kosteloos depositogarantie exporteren.
Concurrentieneutraal	+	Banken betalen ex post naar rato, voorwaarden voor alle banken gelijk, afhankelijk van vormgeving risicogewogen premie.
Niet procyclisch	--	Alle kosten in een keer, want geen fondsvorming
EU-proof	++	

5.2.2 Model II - Ex ante gefinancierd dgs

Bij ex ante financiering betalen de banken een periodieke bijdrage en zo wordt een fonds gevormd, dat uitkeert op het moment dat er een beroep wordt gedaan op het dgs. In hoofdstuk 4 is al geconstateerd dat een dgs nooit volledig ex ante gefinancierd kan worden ter dekking van alle verzekerde deposito's (te duur en niet effectief). Daarom gaat model II uit van een fonds met beperkte omvang, waarbij zo nodig ex post financiering wordt ingezet om tekorten aan te vullen.

Ex ante financiering heeft onder meer als voordelen dat de faillerende bank heeft meebetaald, dat consumenten mogelijk meer vertrouwen hebben in het stelsel, dat bijdragen minder procyclisch werken en dat de financiering tijdig marktconforme prikkels kan geven. Nadelen van ex ante financiering zijn dat middelen aan de banken worden onttrokken en dat het fonds beheerd moet worden wat het model complexer maakt en waaraan (operationele) kosten zijn verbonden.

Tegen deze achtergrond kan een ex ante, feitelijk hybride gefinancierd stelsel als volgt worden beoordeeld aan de uitgangspunten van hoofdstuk 3.

Tabel 5.2.3 – Beoordeling ex ante gefinancierd dgs

Uitgangspunt	Score	Toelichting
Eenvoud en efficiëntie	-	Banken betalen jaarlijks premie, middelen moeten beheerd worden, eventuele aanvullende ex post omslag is relatief eenvoudig.
Soliditeit dgs	++	Er wordt een fonds gevormd, dat a priori (een deel van) de claim kan opvangen.
Correcte prikkels	++	Door risicoweging en ex ante premies werken prikkels tijdig en efficiënt
Concurrentieneutraal	+	Voorwaarden voor alle banken gelijk, ook vervuiler betaalt, afhankelijk van vormgeving risicogewogen premie
Niet procyclisch	++	Zolang het fonds een realistische streefomvang heeft, wordt de procyclische werking in slechte tijden gedempt.
EU-proof	++	

Het vervolg van deze subparagraaf illustreert hoe een ex ante dgs er in Nederland uit zou kunnen zien, en wat de financiële consequenties hiervan kunnen zijn.

Omvang fonds

Een onderzoek van de Europese Commissie laat zien dat in Europa de ex ante fondsen in 2005 een gemiddelde dekkingsgraad kenden van 0,86% (dekkingsgraad = omvang van het fonds/gedekte deposito's)¹¹. Ervan uitgaande dat de gemiddelde dekkingsgraad niet ver af ligt van, maar lager is dan de streefomvang, lijkt deze laatste circa 1 % van alle verzekerde deposito's te belopen. Tabel 5.2.4 geeft, op basis van een opgave van het totaal voor dgs-dekking in aanmerking komende deposito's van € 365 mld, weer hoe groot een fonds in Nederland zou moeten zijn bij diverse dekkingsgraden ¹². Overigens zou een volledig gevuld fonds van 1,25% bij lange na niet genoeg zijn om de (initiële) dgs-aanspraken te financieren na het faillissement van een van de acht grootste Nederlandse banken. Een dergelijk fonds kan alleen het faillissement van een kleine bank volledig financieren. Ex post financiering blijft nodig wanneer het fonds niet toereikend is.

¹¹ European Commission, *Investigating the efficiency of EU Deposit Guarantee Schemes*, May 2008.

¹² Alle kwantitatieve indicaties in deze paragraaf zijn gebaseerd op een opgave van € 365 mld voor het totaal voor dgs-dekking in aanmerking komende middelen voor het Nederlandse bankwezen, ultimo september 2008 (bron: DNB).

Tabel 5.2.4 – Omvang van het ex ante fonds bij diverse dekkingsgraden

In € mln

	Dekkingsgraad		
	1,25%	1,00%	0,50%
Omvang	4.563	3.650	1.825

Opbouwtermijn

De opbouwtermijn voor een fonds moet dusdanig zijn dat banken niet geconfronteerd worden met onredelijk hoge dgs-bijdragen/premies (betaalbaarheid). Tegelijkertijd moet het fonds om effect te sorteren, wel snel genoeg opgebouwd worden en tijdig zijn streefomvang en een adequate dekkingsgraad bereiken. Tabel 5.2.5 geeft weer hoeveel de sector als geheel moet opbrengen per jaar, afhankelijk van de gewenste opbouwtermijn en de gewenste dekkingsgraad. Deze cijfers zijn ter illustratie. Indien gekozen wordt voor ex ante financiering, is nadere studie betreffende opbouwtermijn en dekkingsgraad gewenst.

Tabel 5.2.5 – Totale bijdrage per jaar bij diverse opbouwtermijnen en dekkingsgraden

In € mln

Opbouwtermijn (in jaren)	Dekkingsgraad		
	1,25%	1,00%	0,50%
5	877	701	351
10	417	333	167
15	264	211	106
20	188	150	75
25	142	114	57

Tabel 5.2.6 illustreert vervolgens voor twee banken, met een depositobasis van € 5 en 100 mld, wat de verschillende dekkingsgraden en opbouwtermijnen betekenen voor de jaarlijkse bijdrage. Hierbij is alleen rekening gehouden met de omvang van de aangehouden deposito's, niet met een eventuele risicogewogen premie.

Tabel 5.2.6 – Premie per bank per jaar bij variërende omvang depositobasis, opbouwtermijnen en dekkingsgraden.

In € mln

Depositobasis in € mld	Opbouwtermijn					
	10 jaar			15 jaar		
	Dekkingsgraad					
	1,25%	1,00%	0,50%	1,25%	1,00%	0,50%
5	4,3	3,4	1,7	2,7	2,2	1,1
100	85,8	68,6	34,3	54,3	43,5	21,7

Risicogewogen premies

Om prikkels tijdig en effectief te laten werken is een combinatie van ex ante financiering met risicogewogen premies gewenst. Hoofdstuk 4 heeft laten zien dat hiervoor diverse modaliteiten bestaan. De exacte wijze van risicoweging heeft grote invloed op de prikkels die van de premie uitgaan en daarmee op de effectiviteit ervan. Daarom verdient, voordat besloten zou worden over te gaan op ex ante financiering, de wijze van risicoweging in de premies nader onderzoek. Overigens zal ook de Commissie aandacht besteden aan modellen voor risico-afhankelijke dgs-bijdragen.

Tabel 5.2.7 geeft een indruk van de wijze waarop risicogewogen premies kunnen werken. Dit voorbeeld gaat uit van een opbouwtermijn van 10 jaar en een gewenste dekkingsgraad van 1%. Hierin worden de banken onderverdeeld in drie risicocategorieën, klasse I (minste risico, bijvoorbeeld AAA en AA), II en III (meeste risico). Een bank in klasse I betaalt naar rato van de aangehouden deposito's, zonder risicopremie. Voor banken in klasse II en III geldt een risicotoeslag van 20%, respectievelijk 40%. Als alle banken in klasse I vallen wordt in 10 jaar tijd het gewenste fonds van 1% opgebouwd. Als er banken in klasse II of III vallen, worden in die periode meer premies geïnd (20% meer als alle banken in klasse II vallen; het fonds heeft na 10 jaar dan een omvang van 1,2%).

Tabel 5.2.7 – Premie per bank per jaar bij variërende omvang depositobasis
In € mln, bij een opbouwtermijn van het fonds per 10 jaar en een dekkingsgraad van 1%

Premie bij depositobasis in € mld	Risicoklasse		
	I	II	III
5	3,4	4,1	4,8
100	68,6	82,0	96,0

5.2.3 Model III - Verzekeringstelsel

De basisgedachte in model III is dat Nederlandse banken zich verzekeren bij de Nederlandse overheid voor het risico dat aanspraak gemaakt wordt op het dgs. Hierbij draait het vanzelfsprekend alleen om de gegarandeerde deposito's. Een verschil met het ex ante gefinancierde stelsel (model II) is dat de banken alleen vooraf hun verzekeringspremie betalen, en dat er geen ex post omslag over de banken plaatsvindt. De procyclische werking van betalingen aan het dgs wordt hiermee aanzienlijk verkleind. In plaats van de banken is de overheid de risicodrager. Achterliggende gedachte van de commissie-Maas is dat het niet mogelijk is om de bancaire tegoeden in de particuliere sector te verzekeren. Dit geldt zowel in verband met de mogelijke kosten, als de veelheid aan factoren die van invloed zijn op het failleren van een bank,

zoals de macro-economische omstandigheden, het toezicht en de politieke standpunten over eventuele steunverlening.

Bij een overheidsverzekering wordt in tegenstelling tot model II geen fonds van de banken opgebouwd, maar vallen de middelen toe aan de overheid. Dit brengt een nadeel voor de banken met zich mee. Zou onder model II na een aantal jaren de streefomvang van het fonds bereikt zijn, dan zou de jaarlijkse premie afgebouwd kunnen worden. Bij een verzekering ligt dat niet voor de hand. Een complicerende factor is dat een overheidsverzekering haaks staat op het uitgangspunt van de Europese richtlijn. De kans bestaat dat de Europese Commissie het verzekeringsmodel aanmerkt als Staatssteun.

De verzekeringspremie kan worden vastgesteld afhankelijk van het risicoprofiel van de individuele bank, op dezelfde wijze als de premies in model II. Factoren die een rol spelen bij de berekening van de premies zijn de kans op een bankfaillissement en de verwachte omvang van de schade.

Tabel 5.2.8 – Beoordeling verzekeringsstelsel

Uitgangspunt	Score	Toelichting
Eenvoud en efficiëntie	0	Periodieke bijdragen, overheid moet premies stellen (risicoweging), geen beheerskosten, middelen vallen toe aan overheid.
Soliditeit dgs	++/-	Deposito's verzekerd door de overheid, soliditeit afhankelijk van hoogte premies, overheid zelf kwetsbaar.
Correcte prikkels	++	Door risicoweging in verzekeringspremies werken prikkels tijdig en efficiënt.
Concurrentieneutraal	0	Afhankelijk van vormgeving en hoogte risicogewogen verzekeringspremie. Verstoot mogelijk het Europees level playing field.
Niet procyclisch	+	Elk jaar premiebetaling, geen omslag achteraf voor banken. Geen fondsvorming, en daarmee mogelijk procyclisch voor overheid.
EU-proof	--	Staat haaks op uitgangspunt EU richtlijn en is mogelijk staatssteun

5.2.4 Vergelijking van de drie modellen

Tabel 5.2.9 geeft een overzicht van de bevindingen van de vorige drie subparagrafen. Geen van de drie modellen voldoet perfect aan de geformuleerde uitgangspunten. Ex post financiering is relatief eenvoudig, maar geeft niet de juiste prikkels en werkt mogelijk procyclisch. Ex ante financiering is solide en veel meer in staat juiste en tijdige prikkels te geven, maar is minder eenvoudig en duurder in de uitvoering. Een verzekeringsmodel is in bepaalde opzichten vergelijkbaar met ex ante financiering,

maar maakt de Staat kwetsbaar en is niet toegestaan wanneer het wordt aangemerkt als Staatssteun.

Tabel 5.2.9 – Vergelijking van de drie financieringsmodellen

	I Ex post	II Ex ante	III Verzekering
Eenvoud en efficiëntie	++	-	0
Soliditeit dgs	+	++	++/-
Correcte prikkels	-	++	++
Concurrentieneutraal	+	+	0
Niet procyclisch	--	++	+
EU-proof	++	++	--

Ongeacht de keuze voor een financieringsmodel kan risicoweging toegepast worden bij de bepaling van de bijdrage voor de omslag, respectievelijk de premies voor de banken. Bij periodieke premiebetalingen, zoals bij een ex ante fonds of een verzekeringsstelsel, is het effect van risicoweging aanzienlijk groter dan bij de incidentele betalingen in een stelsel van ex post financiering. Risicoweging moet efficiënt, rechtvaardig en uitvoerbaar zijn. De wenselijkheid van risicoweging hangt af van de exacte vormgeving. Deze verdient dan ook nader onderzoek, voordat tot invoering wordt besloten.

5.3 Een Europees dgs

Een alternatief voor een Nederlands dgs is de opzet van een EU-dgs. Door de internationalisering zijn immers zeer grote banken ontstaan in Europa, die over de landsgrenzen heen opereren. Daarbij past de nationale opzet van de dgs'en niet goed bij de Interne Markt. Een nieuw Europees dgs heeft een aantal voordelen:

- een Europees level playing field
- internationale risicodiversificatie; zolang de conjunctuur en bankwezen niet in heel Europa tegelijkertijd verzwakt, kunnen (banken in) verschillende landen voor elkaar instaan
- een grotere draagkracht qua schadelast. Dit is met name in het belang van kleinere of middelgrote economieën met relatief grote banken, zoals Nederland
- opheffen van in- en uitstapbelemmeringen en geen invloed op de vestigingsbeslissingen van banken.

Tegelijkertijd heeft een Europees dgs nadelen:

- overdracht van bevoegdheden en financiële middelen naar een Europees niveau
- perceptie dat inwoners in een land depositohouder in een ander land subsidiëren

- een Europees dgs heeft grote implicaties voor de uitvoering en vereist waarschijnlijk vergaande vereenvoudigingen om de uitvoerbaarheid te garanderen. Banken en/ of consumenten kunnen hiervan nadelen ondervinden.

Een Europees dgs biedt duidelijke voordelen, maar ook nadelen en vereist politieke overeenstemming in de EU. Veel zal afhangen van wat de EU-landen beogen met een dgs en hoeveel middelen en macht zij de dgs-organisatie willen bieden. Tegen deze achtergrond heeft de De Larosière-groep recentelijk haar steun onthouden aan de idee van één Europees dgs-fonds, samengesteld uit de nationale dgs-fondsen ¹³. Volgens dit comité zouden de opzet en beheer van een dergelijk fonds talrijke politieke en praktische bezwaren oproepen. Een Europees dgs is dan ook geen realistisch model op korte termijn, maar wellicht wel op lange termijn. In dit licht zijn er signalen dat de Europese Commissie inzet op harmonisatie van de nationale dgs'en.

Het vervolg van deze paragraaf beschrijft hoe een Europees dgs op hoofdlijnen eruit zou kunnen zien en beschrijft aandachtspunten bij de vormgeving.

Mandaat

In Nederland is het dgs alleen een kas/uitbetalingsmechanisme (paybox) dat depositanten schadeloos stelt. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven vervult het dgs in andere EU-landen ook andere rollen; in de VS is de FDIC tevens toezichthouder. Ter vereenvoudiging beschrijft dit model een Europees dgs alleen als een paybox.

Omvang

Uitgaande van dezelfde maatstaf voor het doelvermogen van een dgs als paragraaf 5.3.3 van circa 1% van de aan banken toevertrouwde middelen zou de EU-27 een dgs vereisen van € 167 mrd ¹⁴. Het is duidelijk dat hiermee in principe meer, met name middelgrote, Europese banken weer effectief gedekt zouden worden onder het EU-dgs.

Burden sharing

Burden sharing betreft de verdeling van de financiële risico's en lasten tussen de meest betrokken landen bij steunverlening aan een cross-border bank, dan wel bij de betalingsonmacht ervan en de dgs-uitkeringen die dan volgen. Na invoering van een Europees dgs krijgt de burden sharing bij een faillissement een extra dimensie. In zo'n

¹³ The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Report, 25 February 2009

¹⁴ Ook hier geldt dat de publicatie van (grote stijgingen in) de ex ante premies in de jaarrekening van banken niet het weglopen van deposito's mag veroorzaken

¹⁴ Intra-EU deposito's bij banken in de EU-27 ultimo 2007 € 16.689 mrd. Bron: ECB, EU banking structures, October 2008. Ter vergelijking: het dgs-fonds van de FDIC bedraagt meer dan \$ 45 mrd, tegenover circa \$ 5.000 mrd aan deposito's.

geval kan er een discussie ontstaan tussen het Europees dgs en de overheden van de direct betrokken landen. Hun belang is dat het Europees dgs zoveel mogelijk betaalt, waartoe zij druk zullen uitoefenen op het Europese stelsel. Dit vereist adequate en bindende Europese afspraken vooraf.

Wijze van uitvoering

In beginsel kunnen bij een ex ante gefinancierd dgs dat als paybox fungeert vier functies worden onderscheiden: beleidsbepaling, premieheffing, fondsbeheer/belegging premies en uitvoering (behandeling claims en uitkering). Bij een ex post systeem maken de tweede en derde functies plaats voor de inning van de omslagen ex post, hetzij direct bij de banken zelf, hetzij via de overheden (voorfinanciering). Het dgs-beleid wordt idealiter op EU-niveau bepaald. Premieheffing bij de banken kan, zolang de heffingsmethodiek dezelfde is, zowel op nationaal als op EU-niveau geschieden. Dat geldt ook voor de initiële fondsvorming en beheer, maar dit aspect is van cruciaal belang: als de nationale dgs-middelen gescheiden blijven, is het EU-dgs slechts een verzameling fondsen; als de premies uit alle landen daarentegen in één EU-fonds terecht komen en gepoold worden, ontstaat een veel effectiever en krachtiger dgs. De uitvoering van het dgs vergt veelvuldige contacten met spaarders en blijft daarom bij voorkeur op nationaal niveau (subsidiariteit).

Verhouding tot nationale dgs'en

Andere issues zijn of het EU-dgs de huidige nationale dgs'en vervangt, of dat het als een overkoepelend orgaan daarboven wordt geplaatst en, in het laatste geval, wat de relatie tussen centrum en periferie wordt. Zoals de vorige alinea beschrijft is het wenselijk dat er per land een uitvoeringsorganisatie blijft, die praktisch bij een toezichthouder of ncb zou kunnen worden ondergebracht. Een mogelijke wijze van inrichting is om het EU-dgs als een topstructuur boven de nationale dgs'en te plaatsen. Zou men het EU-dgs a priori meer taken toebedelen, dan behoort de gewenste EU-toezichtstructuur leidend te zijn. Overigens zal de overgang van een stelsel van nationale dgs'en naar één EU-dgs de nodige (juridisch-)technische en politieke vragen oproepen.

Toepassingsbereik

Een andere kwestie is of het EU-dgs alleen wordt geactiveerd bij een faillissement van een cross-border bank, of ook als een strikt nationaal opererende bank zou omvallen. Dit laatste is niet per se noodzakelijk (subsidiariteit, uitvoering bij voorkeur nationaal). Hiertegen pleit echter dat de stabiliserende werking van een EU-dgs effectiever is als

alle dgs-middelen Europees gepoold worden, hetgeen impliceert dat alle banken participeren en er dus in alle gevallen een beroep kan worden gedaan.

Afhankelijkheid van EU-toezicht

Cruciaal is de relatie tussen een Europees dgs en de organisatie van het toezicht in de EU. Een Europees dgs vereist waarschijnlijk enigerlei vorm van Europees toezicht en omgekeerd, waarbij dit toezicht bovendien effectief dient te zijn. Noodzakelijk is dat de verantwoordelijkheden voor het toezicht op specifieke banken, de inzet van dgs-middelen als een bank failliet en de financiering van het dgs op dezelfde niveau's liggen ('wie bepaalt, betaalt').

Als er niet een volledig Europees dgs komt dient in ieder geval de problematiek van burden sharing te worden opgelost.

6. Onduidelijkheden in de huidige wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving inzake depositogarantiestelsels is niet altijd even duidelijk. In dit hoofdstuk staan vijf onduidelijkheden uitgewerkt die een goede uitvoering van het dgs bemoeilijken.

1. Kwaliteitsrekeningen (derdenrekening)

Bij een zogenoemde ‘derdenrekening’ houdt een depositohouder een rekening aan voor een ‘derde’, de rechthebbende¹⁵. De derde wordt door de garantie gedekt ‘mits de identiteit van die persoon is of kan worden vastgesteld’ vóór de datum waarop de bevoegde autoriteiten tot de vaststelling van de betalingsonmacht. In de dgs-richtlijn is niet geregeld door wie die identiteit moet zijn vastgesteld. De Nederlandse autoriteiten hebben hierover recentelijk een standpunt ingenomen. Het is evident dat de depositohouder op de hoogte moet zijn van de identiteit van de derden. Dit geldt niet voor de betalingsonmachtige bank, indien DNB via de professionele administratie van de depositohouder of andere documenten die bestonden voor het moment van betalingsonmacht kan achterhalen wie de achterliggende derden op dat moment waren.

Tegen deze achtergrond legt DNB de regelgeving zo uit dat een derde gerechtigd is tot een dgs-uitkering indien de rekeninghouder ten behoeve van deze derde een deposito aanhoudt:

- op grond van vóór de betalingsonmacht bestaande wettelijke of contractuele bepalingen die gelden in de relatie tussen rekeninghouder en derde,
- waarbij de bank bekend moet zijn met de identiteit van de derde tenzij sprake is van een door de rekeninghouder gevoerde professionele administratie (in dergelijke gevallen volstaat dat de bank bekend is met het feit dat er (een) derde(n) in het spel is (zijn)),
- waarbij DNB de identiteit en de hoogte van de aanspraak van de derde(n) kan vaststellen aan de hand van voor het moment van de vaststelling van betalingsonmacht bestaande informatie.

Indien derden gerechtigd zijn, komt elke derde in aanmerking voor een vergoeding van zijn deel in de derdenrekening tot een maximum van EUR 100.000 per persoon.

Bij de Europese Commissie kan erop worden aangedrongen de richtlijn aldus te verduidelijken.

2. Uitbetalingstermijn

¹⁵ Zie ook Bbpmdb, artikel 19

Ook rond de uitbetalingstermijn bestaan onduidelijkheden in de dgs-richtlijn:

- het dgs moet ‘in staat (...) zijn terdege getoetste aanspraken te honoreren’ binnen twintig werkdagen. Er staat niet dat het dgs ook binnen twintig dagen daadwerkelijk moet betalen.
- het ‘vergaan en doorgeven van accurate gegevens over depositanten en depositio’s die nodig zijn voor de toetsing van de aanspraken’ valt binnen de termijn van twintig dagen. Er staat niet dat ook de toetsing binnen die termijn moet hebben plaatsgevonden en niet duidelijk is wat er met ‘doorgeven’ wordt bedoeld.

Vermoedelijk wordt bedoeld: binnen twintig dagen na de opening van de insolventieprocedure of de vaststelling van de betalingsonmacht, moet het dgs a) de gegevens hebben vergaard; b) deze terdege hebben getoetst en c) hebben gehonoreerd, waarbij het kennelijk – ten onrechte – irrelevant is of en wanneer een aanvraag om een vergoeding is ingediend.

Bij de Europese Commissie kan erop worden aangedrongen hieraan aandacht te besteden.

3. Aanvullende deelname aan het dgs

Een bank met zetel in een andere lidstaat moet op grond van de richtlijn aanvullend kunnen deelnemen aan het dgs van de lidstaat waar zij haar bijkantoor heeft. Tegelijkertijd bepaalt de richtlijn dat bilateraal met het dgs van de lidstaat van herkomst passende regels en procedures worden vastgesteld. Daarbij kunnen voorwaarden worden vastgesteld voor deelname. Zo hinkt de richtlijn op twee gedachten: aanvullende deelname moet mogelijk zijn, maar daaraan kunnen voorwaarden worden vastgesteld in bilateraal overleg. Het is onduidelijk (i) hoe ver de eisen van de lidstaat van ontvangst mogen gaan, (ii) wat er gebeurt wanneer er geen overeenstemming wordt bereikt over die voorwaarden, en (iii) wat er gebeurt als de overeenkomsten niet worden nageleefd door de ‘bezoekende bank’. Het belang van deze vragen neemt af als het dekkingsbedrag wordt geharmoniseerd, maar de problematiek blijft bestaan zolang de kring van personen die een beroep kunnen doen op het dgs niet in de hele EU dezelfde is.

Bij de Europese Commissie kan erop worden aangedrongen dat de kring van personen die een beroep kunnen doen op het dgs wordt geharmoniseerd. Mocht harmonisatie niet lukken, dan kan bij de Europese Commissie erop worden aangedrongen dat de onduidelijkheden met betrekking tot aanvullende deelname worden weggenomen.

4. Bijzondere depositio’s

Er bestaan bijzondere deposito's, zoals achtergestelde leningen, termijndeposito's, levensloopregelingen en spaarloonregelingen. Voor dergelijke deposito's is het niet altijd duidelijk of ze onder het dgs vallen, of wanneer het dgs de tegoeden beschikbaar moet stellen (direct of op het moment dat ze zouden vrijkomen wanneer de bank niet in betalingsonmacht was geraakt).

Bij de Europese Commissie kan erop worden aangedrongen duidelijkheid te verschaffen in deze.

5. Verhaalsrecht van DNB, subrogatie/regres

Wanneer DNB een vergoeding heeft betaald aan een depositohouder, heeft DNB ter zake daarvan een vordering op de boedel. Onderzocht dient te worden of die vordering nu afdoende is geregeld. Duidelijk dient te zijn of DNB een vordering heeft uit hoofde van subrogatie dan wel een zelfstandig regresrecht. Hierbij dient te worden onderzocht of het uitmaakt op welke basis DNB een vordering op de boedel heeft, en zo ja, wat de verschillen zijn.

Bijlage 0

Leden van de tripartite werkgroep

<u>De Nederlandsche Bank *</u>	<u>dr. Aerd Houben</u>
	<u>drs. Jaap Rotte</u>
	<u>mr. Erik Smid</u>
<u>Ministerie van Financiën</u>	<u>mr. Michiel Boots</u>
	<u>mr. dr. André Berends</u>
	<u>drs. Sieuwerd van der Zwaag</u>
<u>Nederlandse Vereniging van Banken</u>	<u>mr. Jasper Kat/ ir. Simon Lelieveldt</u>
	<u>mr. Vincent Dijs (ING)</u>
	<u>drs. Koen Holdtgreffe</u>
	<u>mr. Jan van IJperenburg (Rabobank)</u>

(* met statistische ondersteuning door ing Jack Bekooij)

Bijlage 1 – Overzicht van dgs'en in EU-landen

	Ex ante/ ex post funding	Omvang (€ mln)	Risico- gewogen premies	Maatstaf voor risicogewogen premies	Verrekening
AT Oostenrijk	ex post	0			Ja
BE België	ex ante	965			Nee
BU Bulgarije	ex ante				Ja
CY Cyprus	combinatie	7			Ja
CZ Tsjechië	ex ante	158			Ja
DA Denemarken	combinatie	473			Ja
DE Duitsland	ex ante/ combinatie	n.a.	Ja, in 2	Solvabiliteit, risico, Rentabiliteit	Ja
EE Estland	ex ante	54			Nee
EL Griekenland	ex ante	604			Ja
ES Spanje	ex ante	4805			Nee
FI Finland	ex ante	330	Ja	Solvabiliteit	Nee
FR Frankrijk	combinatie	1400	Ja	Solvabiliteit, risico, Rentabiliteit	Zeer beperkt
HU Hongarije	ex ante	211	'Ja'		Ja
IE Ierland	ex ante	273			Ja
IT Italië	ex post	0	Ja, in 1	Solvabiliteit, risico, rentabiliteit	Ja
LT Letland	ex ante	129			Ja
LU Luxemburg	ex post	0			Ja
LV Litouwen	ex ante	33			Ja
MT Malta	combinatie	2			Ja
NL Nederland	ex post	0			Ja
PL Polen	combinatie	242	'Ja'		Ja
PT Portugal	ex ante	1315	Ja	Solvabiliteit	Nee
RO Roemenië	combinatie		'Ja'		Ja
SI Slovenië	ex post	0			Ja
SK Slowakije	ex ante	-154			Ja
SW Zweden	ex ante	1607	Ja	n.b.	Nee
UK Ver Koninkrijk	combinatie	10			Ja
		12194			

Toelichting: In Oostenrijk, Duitsland, Italië en Portugal bestaat meer dan één stelsel. De vermelding 'Ja' (in de kolom Maatstaf) betekent dat anderszins met risico rekening wordt gehouden.

Bijlage 2 – De verplichting om de verrekeningsbevoegdheid in aanmerking te nemen

Volgens de dgs-richtlijn (1994/19/EC) wordt met de verrekeningsbevoegdheid rekening gehouden ‘overeenkomstig de wettelijke en contractuele voorwaarden die op het deposito van toepassing zijn’. Dit betekent dat het de Lidstaten vrij staat om zelf te bepalen of in de context van deposito's bij banken sprake is van de mogelijkheid van verrekening. Pas als een Lidstaat heeft bepaald dat verrekening mogelijk is, vereist de richtlijn dat DNB die verrekeningsbevoegdheid in aanmerking neemt bij de vaststelling van de dgs-uitkeringen. Om deze verplichting te laten vervallen, zal Nederland of moeten inzetten op wijziging van de richtlijn, of de nationale wet wijzigen.

Een tweede opmerking is dat het belang van de verplichting in de praktijk, althans macro gezien, waarschijnlijk minder groot is voorzover banken in hypotheekovereenkomsten met particulieren plegen te bedingen dat geen verrekening plaatsvindt. Een dergelijk anti-verrekeningsbeding geldt ook in geval van noodregeling of faillissement. De vraag of afschaffing van de verplichting zinvol is, is daardoor in de praktijk hoofdzakelijk van belang voor particulieren die een persoonlijke lening hebben bij de bank, dan wel klein-zakelijke cliënten met een persoonlijke lening of een hypotheek.

Als gevolg van de verplichting om de verrekeningsbevoegdheid in aanmerking te nemen, waar verrekening mogelijk is, neemt de omvang van de aanspraken op het dgs af en blijven de kosten voor de banken beperkt. Door de verplichting om de verrekeningsbevoegdheid in aanmerking te nemen verandert de netto-positie van de deposant ten opzichte van de bank niet, maar hij verliest de directe beschikking over liquiditeiten. Dit vooruitzicht kan voor deposanten een reden zijn om bij geruchten over problemen bij hun bank hun gelden weg te halen en ondermijnt de werking van het dgs.

De verplichting de verrekeningsbevoegdheid in aanmerking te nemen compliceert de uitvoering van het dgs, omdat DNB van geval tot geval moet beoordelen of verrekening mogelijk is. In het licht van de verkorting van de uitkeringstermijn tot 20 werkdagen rijst de vraag of de verplichting niet zou moeten worden afgeschaft. Afschaffen heeft een aantal voordelen:

- een voordeel voor de depositohouder is dat zijn liquiditeit behouden blijft. Voor zijn netto positie maakt het echter geen verschil of de verplichting wordt afgeschaft of niet.

- een tweede voordeel is de vereenvoudiging en de aanzienlijke tijdswinst bij de vaststelling van aan depositohouders uit te keren bedragen. DNB hoeft niet langer na te gaan of de depositohouder mag verrekenen, en zo ja, tot welk bedrag.

Een nadeel van afschaffing is dat dit een hoger bedrag aan uitkeringen door het dgs met zich brengt en daarmee hogere kosten voor de banken. Weliswaar neemt de omvang van de boedel toe, doordat de depositohouders hun schuld aan de boedel voldoen, maar deze toename strekt door de rangregeling in het burgerlijk recht in eerste instantie ter voldoening van de preferente crediteuren. DNB heeft, na de uitkeringen aan de depositohouders, een regresrecht op de boedel, maar zij moet delen met de concurrente crediteuren. Omdat andere schuldeisers (zoals de fiscus) vóórgaan en bij een grotere boedel de faillissementskosten toenemen, keert slechts een deel van de betaalde uitkeringen terug bij DNB. Om te bereiken dat het bedrag dat DNB op grond van haar regresrecht terugkrijgt net zo groot is als de uitkering die zij aan de depositohouder heeft betaald, is aanvullende wetgeving nodig. Diverse opties zijn in theorie denkbaar:

- de depositohouder betaalt de schuld die hij aan de bank (de boedel) heeft, aan DNB. Nadeel hiervan is dat DNB een administratie zal moeten voeren en nog lang met de depositohouder te maken krijgt.
- de betalingen van de depositohouder ter voldoening van zijn schuld aan de bank blijven buiten de boedel, bijvoorbeeld via een separate rekening die beheerd wordt door de curator. DNB krijgt hierop een exclusief verhaalsrecht. De kosten van de curator komen ten laste van het dgs.
- DNB's verhaalsrecht krijgt voorrang, zij het dat dit geen absolute garantie biedt dat DNB het volledige bedrag terugkrijgt, namelijk als de omvang van de boedel tekortschiet.¹⁶

Wanneer DNB heeft uitgekeerd zonder de verrekeningsbevoegdheid van de depositohouder in aanmerking te nemen, kan de depositohouder niet langer verrekenen voor het deel van de vordering dat aan DNB is overgedragen. (De verrekeningsbevoegdheid bestaat nog wel voor een eventuele restantvordering). Anders zou hij een vergoeding van DNB ontvangen ter zake van een vordering die door verrekening geheel of gedeeltelijk teniet gaat.

In sommige gevallen is afschaffen van de verplichting om de verrekeningsbevoegdheid in aanmerking te nemen nadelig voor de depositohouder en zal deze de voorkeur er aan

¹⁶ Ook bij de andere opties kan uiteraard de boedel te klein zijn, maar in deze gevallen hoeft DNB de boedel niet meer met andere crediteuren te delen.

geven wèl te verrekenen (zie box). Als deze depositohouder wil verrekenen, kan eigenlijk niet worden beweerd dat DNB hiermee geen rekening behoeft te houden.

Box – Verrekening, voorbeeld

Een depositohouder heeft een vordering uit een deposito van € 120.000 en een schuld van € 100.000 aan diezelfde bank. De bank faillieert

scenario 1: Als er verrekend wordt, gaat de schuld aan de bank teniet en blijft van de vordering op de bank € 20.000 over. Dit bedrag krijgt de depositohouder van DNB. Per saldo gaat hij er niet op achteruit.

scenario 2: Als er niet verrekend wordt, krijgt de deposant de maximale uitkering van € 100.000 en hij betaalt € 100.000 aan de bank. In vergelijking met scenario 1 houdt hij een vordering van € 20.000 op de boedel over, waarvan hij slechts een deel zal ontvangen. Per saldo gaat hij er maximaal € 20.000 op achteruit.

Conclusie: in dit geval is afschaffing van de verplichting nadelig voor de schuldeiser.

Samengevat heeft afschaffing van de verplichting om de verrekeningsbevoegdheid in aanmerking te nemen voor- en nadelen. Als de verplichting wordt gehandhaafd, wordt de werking van het dgs mogelijk ondermijnd, en de verkorting van de uitkeringstermijn bemoeilijkt. Het belangrijkste nadeel van afschaffing (hogere kosten voor het dgs en banken) kan, althans in theorie, op diverse manieren worden ondervangen. Het verdient de aanbevelingen de (verdere) juridische mogelijkheden te onderzoeken om deze verplichting af te schaffen, zodanig dat de nadelen voor de banken en depositohouders zoveel mogelijk worden ondervangen. Daarnaast zal voor een klein deel van de depositohouders, namelijk diegenen met een saldo bóven het dekkingsbedrag, moeten worden bezien of het acceptabel is dat zij er in vergelijking met de huidige situatie op achteruit gaan en of dat juridisch mogelijk is.

Bijlage 3 - Risicogewogen premies in ex ante fondsen in Europa

Europese depositogarantiestelsels die de bijdragen mede baseren op risico's, hanteren vaak een model overeenkomstig de volgende formule: $c_i = \alpha\beta_i x_i$ waarbij (c_i) de jaarlijkse bijdrage is, gebaseerd op de *contribution base* per bank (x_i) (in NL de aangehouden deposito's), plus of minus een afslag op basis van het risicoprofiel (β_i), vermenigvuldigd met (α), een variabele die voor alle banken gelijk is en de algemene omgeving reflecteert. In Nederland zou deze afhankelijk zijn van de gewenste omvang van het fonds. Dit model wordt exact toegepast in Duitsland, Portugal en Finland (in Duitsland niet door alle stelsels). Overeenkomstige principes worden gebruikt in Frankrijk en Zweden.

	Contribution base x_i	Risicoprofiel β_i		
Land		Range	Berekend	Indicatoren
Duitsland	Lending to consumers and contingent liabilities	90% - 140%	Deelnemers indelen in 8 categorieën, obv 8 indicatoren	Solvency (2), risk structure (3), income/profitability profile (3)
Portugal (both schemes)	Average monthly eligible deposits over previous year	80% - 120%	Deelnemers indelen in 5 categorieën	Solvency ratio
Finland	Amount of covered deposits	Continuüm	Ratio	Ratio between minimum required and actual consolidated own funds to cover risks
Frankrijk	(Fixed aggregate annual collection) total eligible deposits and fraction of outstanding loans, when relevant	75% - 125 %	Op basis van 4 indicatoren	Solvency indicator, riskiness indicator, profitability indicator, indicator based on maturity of the assets in members' portfolios
Zweden	(Fixed aggregate annual collection) covered deposits	Continuüm	Bijdragen verdeeld aan de hand van exponentieel mathematisch model	Main input variable is capital adequacy ratio

Bron: European Commission, *Risk-based contributions in EU Deposit Guarantee Schemes: current practices*, June 2008

