

HOOFDSTUK 6 DEPOSITOGARANTIESTELSEL

6.1 Inleiding

Het depositogarantiestelsel is een wettelijke regeling voor de bescherming van spaartegoeden bij banken. In algemene zin is het doel van een garantiestelsel tweeledig: (i) het beschermen van «kleine» spaarders, en (ii) het borgen van de financiële stabiliteit.¹

Op basis van het depositogarantiestelsel worden bij een faillissement van een bank de tegoeden van spaarders bij die bank tot een bepaald bedrag alsnog uitgekeerd. Het depositogarantiestelsel beschermt de spaarders tegen de gevolgen van het faillissement van hun bank. Tegelijkertijd beperken depositogaranties het risico op een bankrun. Dit beschermt de financiële stabiliteit. Bij een bankrun halen depositohouders en masse hun geld op waardoor de bank illiquide kan worden. Doordat het spaargeld van een grote groep spaarders door de depositogarantie wordt beschermd, wordt de prikkel om bij twijfel over de soliditeit van de bank de spaartegoeden weg te halen verminderd.

In 2008 is het depositogarantiestelsel in Nederland gebaseerd op Europese regelgeving: de EU-richtlijn inzake de depositogarantiestelsels. Deze richtlijn verplicht lidstaten om een depositogarantiestelsel op te zetten; een bank mag enkel deposito's aanvaarden als zij deelneemt aan een depositogarantiestelsel. Verder eist de richtlijn dat het depositogarantiestelsel van de lidstaten voorziet in terugbetaling aan depositohouders van een minimumbedrag van 20 000 euro indien een bank niet meer kan voldoen aan haar verplichtingen. Tot 7 oktober 2008 bedraagt de dekking in Nederland 40 000 euro, met een eigen risico van 10% over de tweede 20 000 euro (effectief maximaal 38 000 euro).

Op 7 oktober 2008 maakt de minister van Financiën, naar aanleiding van een aantal Europese ontwikkelingen, bekend dat de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel zal worden verhoogd tot 100 000 euro zonder eigen risico.² De regeling geldt in eerste instantie voor de periode van één jaar. In dit hoofdstuk zal de vraag worden beantwoord in hoeverre de verhoging van de dekking van de depositogarantie noodzakelijk en proportioneel was.

6.2 Reconstructie feitenrelaas

Eind september–begin oktober: Europese landen verhogen hun garanties
De val van Lehman Brothers op 15 september 2008 leidt tot enorme onrust op de financiële markten. Deze onrust dwingt overheden tot ingrijpen. Een van de maatregelen die vanaf medio september 2008 aan de orde zijn, is de aanpassing van de garanties op private spaartegoeden, de zogenoemde depositogaranties.

Op 20 september verhoogt Nederland als eerste EU-lidstaat de dekking van het Ierse depositogarantiestelsel. De Ieren verhogen de dekking van 22 222 euro naar 100 000 euro. De problemen bij de Ierse banken zijn van zodanige aard en omvang dat Nederland zich gedwongen voelt op 30 september een volledige staatsgarantie voor de zes grootste Ierse banken af te geven. Andere Europese landen hebben forse kritiek op de Ierse aanpak. De Ierse maatregel verstoort het Europese speelveld ten nadele van instellingen uit andere EU-lidstaten. De Ierse ingreep leidt bijvoorbeeld tot problemen bij banken uit het Verenigd Koninkrijk.

¹ 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, juni 2009, paragraaf 2.1.
² Kamerstuk 21 507-07, nr. 624.

Spaarders blijken hun tegoeden over te brengen naar Ierse banken om zo van de verhoogde dekking van het Ierse garantiestelsel te profiteren. Het Verenigd Koninkrijk ziet zich daardoor gedwongen ook de dekking van het garantiestelsel aan te passen. Het Verenigd Koninkrijk kondigt op 2 oktober aan dat de dekking van het Britse garantiestelsel zal worden verhoogd van 35 000 pond naar 50 000 pond.

De ontwikkelingen op de financiële markten en de ingrepen van de diverse lidstaten leiden ertoe dat ook andere Europese landen zich gedwongen voelen de dekking van hun garantiestelsels aan te passen. Dit enerzijds om spaarders vertrouwen te geven in de veiligheid van hun spaartegoeden, anderzijds om de gevolgen van de aanpassingen in andere lidstaten voor hun eigen instellingen te beperken.

In Europa ontstaat een tendens naar een steeds hogere dekking van spaartegoeden. De ontwikkelingen vormden, in de woorden van de heer Ter Haar, directeur Financiële Markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal bij het ministerie van Financiën, «een vrij chaotisch beeld» .

De heer Ter Haar: «Het [de verhoging van het Nederlandse garantiestelsel] was vooral noodzakelijk omdat er op dat moment grote onrust was in Europa ten aanzien van de stabiliteit van het financiële stelsel. (...) Na Black Monday, 29 september dus, begonnen de diverse politieke leiders over elkaar heen te buitelen met toezeggingen over hogere garanties. Dat gold voor Oostenrijk, naar ik meen Luxemburg, Frankrijk en Duitsland, al was dat nog iets later, denk ik. In ieder geval was er een tamelijk chaotisch beeld.»¹

Oostenrijk geeft met ingang van 1 oktober een volledige garantie af voor spaartegoeden van consumenten. Op 5 oktober verklaart de Duitse bondskanselier Merkel dat alle private spaartegoeden veilig zijn. Op 6 oktober wordt door de IJslandse premier Geir Haarde een volledige garantie voor de binnenlandse tegoeden bij IJslandse banken afgekondigd.

Ook Nederlandse banken hebben last van de ontwikkelingen
Uit cijfers van de Nederlandsche Bank blijkt dat ook in Nederland sprake is van toegenomen beweeglijkheid van spaargelden. Een bijzondere positie wordt daarin ingenomen door Fortis. Vanaf de zomer van 2008 blijken spaarders in België en Nederland tegoeden bij Fortis weg te halen en onder te brengen bij andere banken. De heer Van Rutte, voorzitter van de raad van bestuur van Fortis Bank Nederland, vertelt hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer Van Rutte: «Het is wel zo dat er geld uitstroomde bij Fortis Bank Nederland. Ik praat nu over Fortis Bank Nederland, omdat ik niet weet wat er vanuit Fortis eventueel naar de Rabo stroomde. Vanuit Fortis Bank Nederland heb ik in elk geval kunnen vaststellen dat er vanuit ons particulierenbedrijf, ons retailbedrijf en vanuit de private banking tussen 30 juni en 30 september ongeveer 5 mld. aan geld wegliep.»²

Deze ontwikkeling versterkt in de weken na de val van Lehman Brothers, wanneer zowel particuliere als zakelijke partijen omvangrijke tegoeden bij Fortis weghalen en bij andere banken, bijvoorbeeld Rabobank, onderbrengen. In de week van 22 september 2008 ontstaat bij Fortis een acute

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Rutte, 17 november 2011.

liquiditeitscrisis. De heer Bruggink, lid van de raad van bestuur van de Rabobank, verklaart in zijn openbaar verhoor:

De heer Bruggink: « (...) Wij zagen opnieuw dat de toevloed van middelen ongekend hoog was. Er waren meer signalen vanuit de financiële markten die erop wezen dat dit wel eens fout zou kunnen gaan. Wij waren bang voor wat je een «bank run» kunt noemen, met alle consequenties van dien voor het financieel bestel.»

Vraag: «U zag door de toevloed van het spaargeld eigenlijk een begin van een soort bank run: iedereen haalt zijn geld bij die bank weg en zet het bij ons neer?»

De heer Bruggink: «Dat klopt.»

Vraag: «Dat zijn zulke hoeveelheden, wij moeten daarover met de heer Wellink van gedachten wisselen?»

De heer Bruggink: «Ja, wij spraken over miljarden Nederlands spaargeld; dat is heel veel.»¹

Niet alleen Fortis krijgt in deze periode te maken met verplaatsing van spaartegoeden. Zowel in Nederland als in andere Europese landen krijgen Nederlandse banken, waaronder ING, vanaf september 2008 te maken met beweeglijke spaargelden.

In andere Europese lidstaten is dit in het bijzonder het geval wanneer Nederlandse banken door middel van zogenoemde bijkantoren spaargelden ophalen op de lokale markt. Spaartegoeden van Nederlandse banken die dus worden opgehaald bij een bijkantoor in het buitenland worden gegarandeerd door het Nederlandse depositogarantiestelsel.

ING Direct is op dat moment met dergelijke bijkantoren actief in een aantal Europese landen. Uit de door de commissie bestudeerde documenten blijkt dat ING last heeft van de acties van de diverse Europese landen rondom het depositogarantiestelsel. De kwartaalcijfers van ING over het vierde kwartaal van 2008 laten zien dat ING in deze periode te maken krijgt met een afname van 4,9 miljard euro aan retailspaar­tegoeden als gevolg van «account rebalancing related to government deposit guarantees and seasonal impact».

Vraag: «U zegt: ik kreeg cijfers van ING. Kunt u zeggen waar die betrekking op hadden, op welke periode en wat u in die cijfers zag? Wat zeiden ze?»

De heer Ter Haar: «Die cijfers zeiden dat er een uitstroom was, zij het beperkt, van spaartegoeden in met name Frankrijk en in zekere mate ook in Spanje.»²

ING meldt zich begin oktober bij de Nederlandse autoriteiten, in eerste instantie bij de toezichthouder de Nederlandsche Bank (DNB) en later ook bij het ministerie van Financiën. ING verzoekt hun onder meer om een aanpassing van de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel. Daarmee wil ING het speelveld in Europa – en na de overname van ABN AMRO en Fortis Bank Nederland door de Nederlandse Staat ook in Nederland – gelijk(er) maken. ING zal, na de bekendmaking van de

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

verhoging van de dekking van het Nederlandse garantiestelsel naar 100 000 euro, om die reden vragen om een verdere verhoging van de garantie op spaartegoeden.¹ De heer Ter Haar en de heer Harryvan, chief executive officer van ING Direct USA en lid van de raad van bestuur van ING Groep, verklaren:

De heer Ter Haar: «Door ING is een aantal keren gewezen op zorgen die ING had ten aanzien van het verstoorde level playing field in Europa. Voor ING was dat van bijzondere betekenis. De bank opereerde immers via een bijkantoorconstructie in Frankrijk en Spanje. Omdat het een bijkantoor was, viel het onder het Nederlandse depositogarantiestelsel. Het niveau van de garantie was al wat lager dan in Frankrijk. Toen in Frankrijk werd gezegd dat men bij Franse banken, onder het Franse garantiestelsel, veilig zat, was er een zekere zorg bij ING dat klanten bij ING Direct in Frankrijk zouden wegglopen. Het belang van een level playing field en een gelijk garantiestelsel voor heel Europa werd sterk beklemtoond. (...)»²

De heer Harryvan: «(...) Dus in de woelige tijd van begin oktober 2008 – nu kom ik bij uw vraag – heeft ING via onder anderen de heer Tilmant zeker ook aangekaart dat wij zorgen hadden over de rust en het misbruik van andere partijen. De heer Sarkozy heeft gezegd: als je bij een Franse bank zit, zul je geen euro verliezen. Als buitenlandse banken in Frankrijk opereren is dat natuurlijk zorgwekkend. Dus begin oktober hebben wij, naast andere mogelijke maatregelen die elders ook werden aangekondigd zoals kapitaal- en fundinggaranties, toch wel aangedrongen op een harmonisering van het depositogarantiestelsel, met name in Europa.»³

Nederland poogt te komen tot een gecoördineerde aanpak

Zoals hierboven is opgemerkt ontstaat eind september – begin oktober in de Europese lidstaten een tendens naar steeds hogere garanties op spaartegoeden. De regels inzake depositogaranties zijn voor een belangrijk deel op Europees niveau vastgesteld. Toch geeft het optreden van de Europese landen weinig blijk van gezamenlijkheid. Europese landen verhogen eenzijdig de dekking van hun garantiestelsels en creëren daarmee (ongewild) problemen bij banken uit andere Europese lidstaten.

Vanaf eind september wordt in Europa gesproken over een gecoördineerde aanpak van de financiële crisis. Dit gebeurt overigens in belangrijke mate op Nederlands initiatief. Binnen het ministerie van Financiën leeft de wens om tot een Europese gecoördineerde aanpak van de crisis te komen. Nederland schetst daartoe op 26 september een plan voor een Europees fonds voor herkapitalisatie van banken. Het plan behelst in grote lijnen het volgende: lidstaten spreken gezamenlijk af om 3% van hun bruto binnenlands product te reserveren voor herkapitalisatie van op zich gezonde financiële instellingen die in de huidige marktomstandigheden grote moeite hebben om aan additioneel kapitaal te komen (zie over dit plan en de Nederlandse inzet daarbij hoofdstuk 8). Er wordt in dit initiële plan nog niet gesproken over het depositogarantiestelsel.

Als de leden op 30 september overgaan tot het afgeven van een volledige garantie voor de verplichtingen van hun grootste banken wordt de aanpassing van de dekking van het depositogarantiestelsel door de Europese Commissie als mogelijke respons van de lidstaten ingebracht. De heer Verwey, directeur Buitenlandse Financiële Betrekkingen bij het ministerie van Financiën, vertelt in zijn openbaar verhoor:

¹ Gegevens verstrekt door ING per brief d.d. 28 april 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Harryvan, 14 november 2011.

De heer Verwey: «(...) Ik had zelf een teleconferentie op 30 september met een aantal collega's in Europa. Dat ging over een ander initiatief dat wij gelanceerd hadden, het idee om gezamenlijk tot een kapitaalversterking van banken te komen. Toen werden we ook geconfronteerd met de situatie in Ierland. Die is toen op tafel gelegd en ik meen mij te herinneren dat de Europese commissie dat heeft gedaan. De EC heeft gezegd dat wij niet alleen naar de kapitaalversterking van de banken maar ook naar het depositogarantiestelsel moesten kijken.»¹

Er wordt door de Europese Commissie een zogenoemd non-paper voorbereid. De Europese Commissie stelt daarin voor dat lidstaten gezamenlijk een volledige garantie afgeven voor spaartegoeden van consumenten en voor schuldtitels van Europese banken die in bezit zijn van consumenten.

Nederland verspreidt op 3 oktober 2008 een eigen non-paper met daarin de voorstellen voor de herkapitalisatie. In dat non-paper is, mede in reactie op het voorstel van de Europese Commissie, opgenomen dat een aanpak gericht op herkapitalisatie zou kunnen worden aangevuld met een Europese afspraak om de dekking van het depositogarantiestelsel te verhogen naar ten minste 100 000 euro.

In de dagen na 3 oktober wordt door Nederland sterk gelobbyd voor enige mate van coördinatie van het optreden van de Europese lidstaten. Suggesties van bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk om vooruitlopend op de geplande bijeenkomsten op 6 en 7 oktober alvast een aanpassing van de dekking van het depositogarantiestelsel aan te kondigen, worden door de minister van Financiën afgewezen.

6–7 oktober Ecofin: besluit tot ophoging depositogarantiestelsel

Op maandag 6 oktober geven de staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie, onder wie minister-president Balkenende, een verklaring af waarin wordt geconstateerd dat spaarders als gevolg van de financiële crisis nog geen verliezen hebben geleden. Er wordt ook aangekondigd dat de EU leiders maatregelen zullen blijven nemen om depositohouders te beschermen. De verklaring luidt als volgt:

«Alle regeringsleiders van de Europese Unie benadrukken dat ieder van hen alles zal doen om de stabiliteit van het financiële systeem te handhaven – door liquiditeitssteun via de centrale banken, door maatregelen ten behoeve van individuele banken of door middel van verbeterde garantiesystemen voor spaartegoeden.»

«Tot op heden hebben de spaarders van de banken in de EU-landen geen geld verloren. We zullen de nodige maatregelen blijven nemen om zowel het stelsel als de individuele spaarders te beschermen. Door het treffen van deze maatregelen benadrukken de Europese regeringsleiders het belang en de noodzaak van intensieve coördinatie en samenwerking.»

Op 7 oktober worden tijdens de vergadering van de Europese ministers van Financiën, de Ecofin, afspraken gemaakt over een gecoördineerde aanpak van de crisis. Besloten wordt de dekking van depositogarantiestelsels te verhogen naar ten minste 50 000 euro.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Verwey, 9 november 2011.

Vraag: «In Europa wordt op 7 oktober, tijdens de Ecofin een besluit genomen om het bedrag van de dekking te verhogen naar € 50 000. Uiteindelijk wordt in Nederland het besluit genomen om dat bedrag nog verder te verhogen, tot € 100 000.»

De heer Ter Haar: «De intentie van het Europese besluit was natuurlijk om naar € 100 000 te gaan.»

Vraag: «Maar op termijn.»

De heer Ter Haar: «Eigenlijk per meteen, voor alle landen die zich dat ook maar enigszins konden permitteren. De heer Verwey heeft dat volgens mij ook al verteld. Uiteindelijk is er toch gekozen voor € 50 000, met name omdat er aan de oostgrens van Europa een paar landen waren die zeiden: € 100 000 is voor ons een krankzinnig bedrag. Vandaar dat het € 50 000 was. Het was echter al duidelijk dat de hele westelijke kant van Europa voor € 100 000 zou gaan.»¹

De Ecofin concludeert:

«Verscheidene lidstaten hebben recentelijk het door hun nationale depositogarantiestelsels gedekte bedrag opgetrokken. Wij hebben afgesproken dat alle lidstaten, aanvankelijk gedurende ten minste één jaar, zullen instaan voor een depositogarantie van ten minste 50 000 euro per individuele spaarder, waarbij veel lidstaten hebben aangekondigd hun minimumbescherming op te trekken tot 100 000 euro.»

De minister van Financiën besluit naar aanleiding van de conclusies van de Ecofin om de dekking in Nederland te verhogen naar 100 000 euro, in eerste instantie voor de periode van één jaar.

Box 6.1 Tijdlijn van relevante gebeurtenissen depositogarantiestelsel

20 september 2008	De Ierse overheid verhoogt de garantie op spaartegoeden naar 100 000 euro.
25 september 2008	De Franse president Sarkozy geeft een volledige garantie op spaartegoeden. Hij verklaart dat hij «het niet zal accepteren dat ook maar een huishouden een euro verliest doordat een financiële instelling in de problemen komt. Wat er ook gebeurt, de overheid zal de veiligheid en continuïteit van het Franse bancaire en financiële systeem garanderen.»
30 september 2008	De Ierse overheid geeft een volledige garantie voor de zes grootste Ierse banken (Allied Irish Bank, Bank of Ireland, Anglo Irish Bank, Irish Life & Permanent, Irish Nationwide Building Soc., Educational Building Soc.). Spaartegoeden en schulden van deze banken worden door de Ierse staat onderschreven.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

30 september 2008	De minister van Financiën wijst in de Kamer naar aanleiding van vragen van het mevrouw Verdonk een verhoging van de dekking van het Nederlandse garantiestelsel af.
1 oktober 2008	De Europese Commissie presenteert een non-paper waarin onder meer een volledige overheidsgarantie van alle vreemd vermogen gehouden door retailklanten wordt voorgesteld.
1 oktober 2008	ING meldt zich bij DNB. De bank meldt last te hebben van een uitstroom van deposito's in andere EU-lidstaten, met name Frankrijk. De aanleiding wordt gevormd door het ongelijke speelveld in Europa door de afgegeven garanties.
2 oktober 2008	Het Verenigd Koninkrijk kondigt, voornamelijk naar aanleiding van de Ierse maatregelen, een verhoging van de dekking van het Britse depositogarantiestelsel aan. De dekking zal op 7 oktober worden verhoogd van 35 000 pond naar 50 000 pond.
2 oktober 2008	De minister van Financiën wijst gedurende de algemene financiële beschouwingen een voorstel van de VVD voor een volledige garantie op spaartegoeden af. Hij verwijst daarbij naar het probleem van moral hazard.
3 oktober 2008	Nederland zendt een non-paper aan andere lidstaten met daarin een voorstel voor het Europees herkapitalisatieplan. Daarin komt, mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Europese Commissie ook een verhoging van de depositogarantie aan de orde.
5 oktober 2008	De Duitse bondskanselier Merkel verklaart dat alle private spaargelden worden gegarandeerd door de Duitse Staat. Deze politieke uitspraak krijgt geen formeel vervolg.
6 oktober 2008	De IJslandse autoriteiten geven een volledige garantie voor spaartegoeden bij IJslandse banken gevestigd in IJsland (domestic banks).
6 oktober 2008	De gezamenlijke staatshoofden en regeringsleiders van de EU geven een verklaring af waarin maatregelen worden aangekondigd om spaartegoeden in Europa te beschermen.
7 oktober 2008	ING CEO de heer Tilmant neemt contact op met het ministerie van Financiën en dringt aan op een snelle verhoging van de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel.
7 oktober 2008	De Ecofin besluit tot een gecoördineerde aanpak op het vertrouwen in en het functioneren van de financiële sector te herstellen en spreekt af om depositogaranties in de EU te verhogen naar ten minste 50 000 euro.

7 oktober 2008	De minister van Financiën zendt een brief aan de Kamer met de conclusies van de Ecofin en kondigt verhoging van de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel naar 100 000 euro aan.
15 oktober 2008	De wetgeving waarin de verhoging van de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel wordt geregeld, wordt gepubliceerd. De verhoging werkt terug tot 7 oktober 2008 en geldt voor de periode van één jaar.
11 maart 2009	Richtlijn 2009/14/EG inzake depositogarantiestelsels wordt vastgesteld. De dekking van depositogarantiestelsels in de Europese Unie wordt vastgesteld op ten minste 50 000 euro en met ingang van 1 januari 2011 op 100 000 euro.

6.3 Noodzaak ophoging depositogarantiestelsel

Grote onzekerheid door uitbreken van de crisis

De verhoging vond plaats binnen een context van grote onzekerheid over de positie van financiële instellingen en de reactie van consumenten daarop. Het is deze onrust die voor het ministerie van Financiën de aanleiding vormt om verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel te overwegen.

Vraag: «In oktober 2008 werd de dekking van het depositogarantiestelsel verhoogd. Waarom was dat noodzakelijk?»

De heer Ter Haar: «Dat was vooral noodzakelijk omdat er op dat moment grote onrust was in Europa ten aanzien van de stabiliteit van het financiële stelsel. De zoektocht van de overheid was erop gericht die onrust zo goed mogelijk weg te nemen.»¹

Op verzoek van de commissie heeft DNB een analyse² gemaakt van opname en inleg van spaartegoeden bij Nederlandse banken in Nederland in de periode oktober 2007 tot en met november 2008. Uit deze analyse blijkt een piek in de verplaatsing van spaargeld in oktober 2008.³ Dit duidt op een toegenomen beweeglijkheid van spaartegoeden binnen Nederland. Recent onderzoek laat overigens eenzelfde beeld zien.⁴

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

² Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 19 januari 2012.

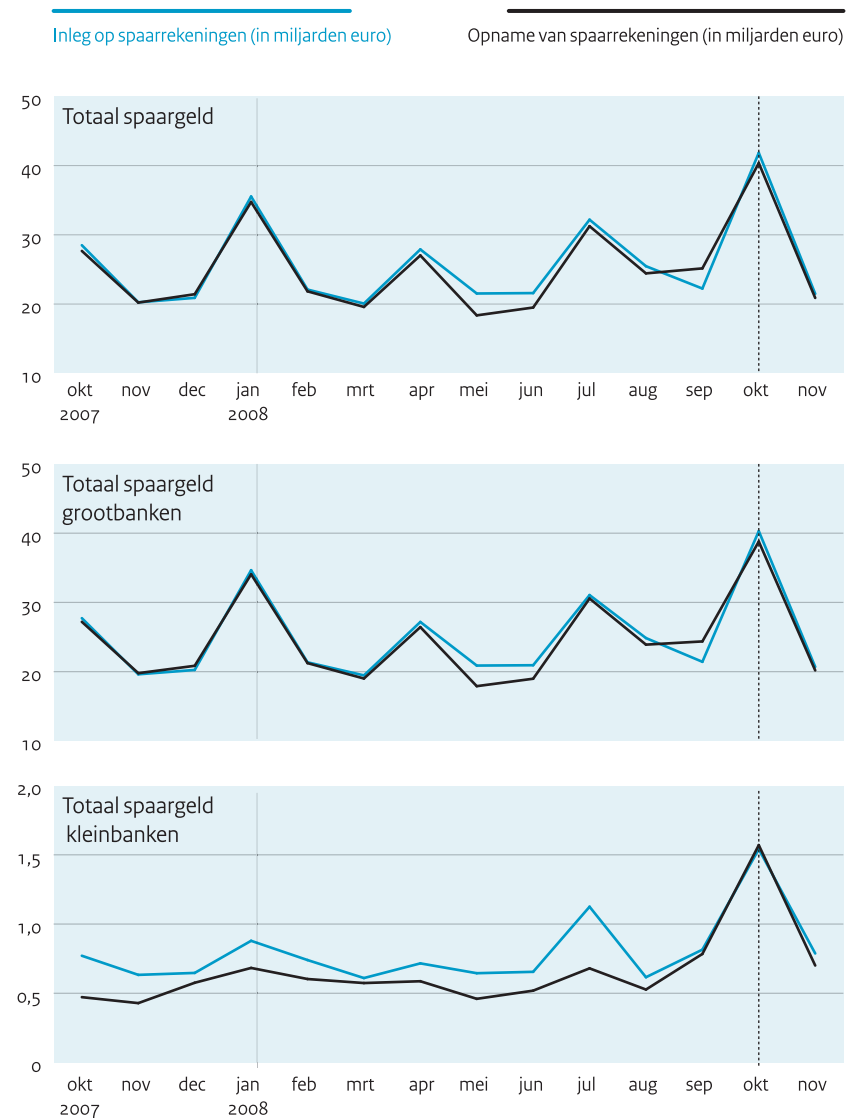
³ Naast de volatiliteit in oktober 2008 zijn ook pieken zichtbaar in de maanden volgend op een kwartaalultimo. Dit heeft naar de inschatting van DNB te maken met spaarproducten waarbij aan het eind van elk kwartaal rente of zelfs een bonus wordt uitgekeerd. Na de uitkering van die rente of bonus kiezen spaarders er dan voor om «verder te winkelen» met (een deel van) hun spaargeld en over te stappen naar een andere bank.

⁴ Bijlsma en van der Wiel. Beperkt vertrouwen in het depositogarantiestelsel, Economisch Statistische Berichten 97 (2012) 4629.

Figuur 6.1

Inleg en opname van spaargeld

In oktober 2008 werden Nederlandse spaarders onrustig en verplaatsten ze hun spaartegoeden.



Bron: De Nederlandsche Bank

Europese coördinatie

Het is duidelijk dat naast de onrust op de (Nederlandse) spaarmarkt voor het ministerie de ontwikkelingen in andere Europese lidstaten een belangrijke motivatie zijn geweest bij het besluit de dekking van het Nederlandse garantiestelsel te verhogen.

Vraag: «Als u gevraagd wordt naar de noodzaak van die verhoging, zegt u: omdat andere landen bezig waren met het verhogen van de garantie en de dekking, kon Nederland niet achterblijven. Klopt dat?»

De heer Ter Haar: «Wij wilden graag in Europees verband komen tot een oplossing. Dat was voor ons de belangrijkste inzet: in Europa komen tot één niveau van garanties. Dat zou ook een verhoging betekenen van het niveau in Nederland. Dat was de volgorde van onze prioriteiten.»¹

In de openbare verhoren is vrijwel zonder uitzondering begrip getoond voor het feit dat de Nederlandse overheid naar aanleiding van deze Europese ontwikkelingen aanpassing van de dekking van het depositogarantiestelsel heeft overwogen. Zo verklaart de heer Ruding, gehoord als deskundige, in zijn openbaar verhoor:

De heer Ruding: «Ik geloof dat het verantwoord was dat men overal in Europa, en dus ook in Nederland, in die situatie van paniek op de financiële markten, medio september 2008 de maximumhoogte van de gegarandeerde spaargelden onder de depositogarantiestelsels verhoogde. Dan zou het toen al het beste zijn geweest, maar dat lukte toen niet, als je binnen de EU een akkoord zou hebben bereikt over een vast bedrag. Lidstaten zouden dus niet een minimum- of een maximumbedrag moeten aanhouden, maar één vast bedrag. Daar zijn we nu op terecht gekomen, maar dat is pas later gebeurd. Het was beter geweest als was gezegd: wij bepalen dat alle lidstaten verplicht bedrag x als het te garanderen bedrag hanteren. Ik kom zo op x, want daar vroeg u naar. Het moet dus niet minimaal y of maximaal z worden. Het moet x worden. Dan zijn er ook geen uitwijkmogelijkheden en dan is er geen sprake van het ontbreken van gelijke concurrentieverhoudingen, van een level playing field. Dat was toen te veel. Maar men heeft wel afgesproken wat u net al terecht zei: minimaal € 50 000. Dat vond ik verantwoord.»²

Gelet op de ontwikkelingen in de ons omringende landen, de onrust op de financiële markten en de gevolgen die omvangrijke verschuivingen van spaartegoeden konden hebben voor de stabiliteit van het financiële systeem, acht de commissie het besluit om de dekking van het depositogarantiestelsel in Nederland aan te passen, verstandig.

6.4 Proportionaliteit: 100.000 euro

Onverminderd het bovenstaande merkt de commissie over de aanvullende verhoging naar 100 000 euro het volgende op.

De in de Ecofin overeengekomen verhoging naar «slechts» 50 000 euro was een handreiking aan de nieuwe oostelijke lidstaten die een verdere verhoging niet konden financieren. Door het ministerie van Financiën is opgemerkt dat het vaststond dat de Nederland omringende landen zonder uitzondering hun dekking naar een hoger bedrag dan 50 000 euro zouden ophogen.

Dit neemt niet weg dat de conclusie van de Ecofin voor Nederland de mogelijkheid bood om, in ieder geval tijdelijk, de verhoging van de dekking te beperken tot 50 000 euro in plaats van de verhoging naar 100 000 euro waarvoor op 7 oktober 2008 wordt gekozen. Over de noodzaak om voor een dergelijke relatief hoge dekking te gaan, is in de verhoren voor de commissie twijfel geuit. De heer Van Wijnbergen, gehoord als deskundige, en de heer Bruggink verklaren:

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ruding, 7 november 2011.

De heer Van Wijnbergen: «(...) Het gelijke spelveld zou bijvoorbeeld de Europese regels zijn. Ik denk niet dat er rampen zouden zijn gebeurd als de stap van – ik geloof – € 40 000 naar € 100 000 niet was genomen. Ik geloof dus ook niet dat het heel erg veel heeft uitgemaakt. In elk geval vind ik het redelijk dat je minimaal aan de Europese regels voldoet, want anders zit iedereen elkaar weer op te jagen. € 100 000 was een flinke stap verder.»¹

Vraag: «Wat vond u precies het probleem van die verhoging naar € 100 000? U zegt al: het is geld van de banken. Wat is precies het probleem met die verhoging?»

De heer Bruggink: «Om te beginnen het bedrag als zodanig. Het depositogarantiestelsel is – zo is het ook ooit opgezet – een vorm van verzekering voor de kleinere spaarder. Je zou kunnen zeggen dat een bedrag van € 40 000 of € 50 000 nog bij de kleinere spaarder hoort. € 100 000 is in mijn beleving echter niet iets wat je kunt koppelen aan de kleinere spaarder. De AFM kent niet voor niets een grens van € 50 000. Daarboven wordt je als geavanceerd beschouwd. Dus ten eerste was de sprong als zodanig groot. Misschien was dit ingegeven door een aantal landen dat Nederland in die dagen voorging, maar toch. (...)»²

Er wordt in dit verband gewezen op twee elementen. Ten eerste het feit dat een bedrag van 100 000 euro zodanig groot is dat de bescherming zich uitstrekt tot een groep die niet langer onder de noemer «kleine spaarder» kan worden geschaard. Een kenmerkende doelstelling van het depositogarantiestelsel is de bescherming van deze spaarders in het geval van een deconfiture van een bank.

Ten tweede wordt gewezen op het gevaar van moreel risico bij banken en spaarders. Onder moreel risico wordt verstaan dat partijen zich op een andere manier gaan gedragen als zij geen of minder risico lopen door hun gedrag. Door garanties op spaartegoeden zouden spaarders zich bij hun keuze voor een bank dus niet langer laten leiden door de soliditeit van de bank maar enkel door rendement. Zij lopen immers tot een bepaald bedrag geen risico. Dit pleit voor lage garanties op spaartegoeden en de introductie van eigen risico.

De heer Bruggink: «Precies. Nu had je over het hele bedrag van € 100 000 een garantie. Elke stimulans bij de spaarder om na te denken over risico, verdween.»

Vraag: «Roekeloos gedrag ...»

De heer Bruggink: «Wordt gestimuleerd.»

Vraag: «In het Engels wordt dat wel moral hazard genoemd. Dat is het tweede bezwaar dat u tegen die verhoging hebt?»

De heer Bruggink: «Ja.»²

De commissie heeft geconstateerd dat betrokkenen bij het ministerie van Financiën en DNB beide elementen in het vizier hadden bij de afweging om het depositogarantiestelsel te verhogen. Zij zijn tegelijkertijd van mening dat, gelet op de omstandigheden, een betekenisvolle verhoging van de dekking van het garantiestelsel wenselijk was. Daarbij was het op

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Wijnbergen, 18 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

Europees niveau tot stand komen van een uniforme dekking voor het ministerie belangrijker dan de hoogte van de dekking.

Vraag: «Waarom werd er dan toch tot € 100 000 besloten?»

De heer Ter Haar: «Omdat wij de uniformering van het tarief belangrijker vonden dan de hoogte. Door andere landen was zelfs gezegd dat er ongelimiteerde garanties zouden worden gegeven. Mevrouw Merkel heeft gewoon gezegd – zij heeft dit juridisch nooit hard gemaakt, dus het heeft nooit materiële betekenis gekregen – dat elke gespaarde euro in Duitsland veilig was. De heer Sarkozy zei precies hetzelfde. Dan kun je dus niet volstaan met een relatief marginale verhoging. Het moest een substantieel bedrag zijn.»

Vraag: «Het optrekken tot € 100 000 heeft dus vooral te maken met de omliggende landen, althans de meest nabije landen, die hetzelfde niveau hanteerden?»

De heer Ter Haar: «Ja, en met onze wens om gezamenlijk één Europees niveau te hebben. Er speelde wel een afweging – die hebben wij binnen Financiën ook gehad; (...) tussen de verschillende aspecten die je mee moet wegen in een depositogarantiestelsel. Aan de ene kant heb je de hele moral-hazardkant. Een spaarder kan kiezen voor een bank die een hoge rente belooft, doordat het in zekere zin zowel voor de spaarder als voor de bank risicovrij is. Voor een spaarder is het risicovrij, want tot een bepaald bedrag is het gegarandeerd. Hij kan dus fijn profiteren van de hoge rente zonder risico te lopen. Voor de bank is het in zekere zin ook risicovrij. Immers, als de bank omvalt, zijn het de andere banken die daarvoor moeten betalen. Dat element pleit voor een niet al te hoog bedrag. Aan de andere kant wil je als het echt crisis is maximaal vertrouwen uitstralen dat het geld veilig is.»¹

Uit dossieronderzoek blijkt overigens dat het ministerie van Financiën ten aanzien van de hoogte van de dekking in het algemeen terughoudender is geweest dan DNB. Binnen het ministerie wordt gesproken over een verhoging met een bovengrens van 100 000 euro. DNB stelt bij monde van divisiedirecteur Financiële Stabiliteit, de heer Houben, een verhoging in de orde van grootte van 100 000 euro tot 200 000 euro voor.

De heer Houben: «Er spelen vier overwegingen bij de depositogarantiedekking. De eerste is het vertrouwen van de huishoudens, de tweede wat de overheid en het bankwezen kunnen dragen als kosten, de derde de discipline. Die discipline wilden wij niet uitschakelen, maar wij hadden hier te maken met crisisomstandigheden. Dus een depositodekking van € 200 000 was een maatregel die wij passend vonden bij de crisisomstandigheden die toen heersten. Dat bedrag zouden wij in normale omstandigheden beslist aan de hoge kant hebben gevonden. De vierde overweging was dat wij een gelijk speelveld wilden en geen verstoring van de concurrentieverhoudingen. Binnen die vier overwegingen overheersten duidelijk de eerste en de vierde, namelijk dat wij de zaak wilden stabiliseren en dat op een geharmoniseerde manier binnen Europa wilden doen.»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

De commissie constateert dat de «sprong» naar 100 000 euro is ingegeven door de ontwikkelingen in de ons omringende landen. Daarbij constateert de commissie wel dat de materiële betekenis van deze stap gering is omdat met een aanvullende verhoging van 50 000 euro naar 100 000 euro slechts een kleine groep spaarders extra wordt beschermd. Uit onderzoek van de Europese Commissie blijkt dat ultimo 2007 bij een dekking van 50 000 euro 87% van de spaarrekeningen in Nederland volledig is gedekt en dat dit percentage «slechts» stijgt met 7% naar 94% bij een dekking van 100 000 euro.¹

De commissie is daarbij van oordeel dat het ministerie van Financiën terecht niet is tegemoetgekomen aan de wens van ING een nog hogere garantie op spaartegoeden af te geven. Een hogere dekking zou niet aansluiten bij het uitgangspunt om de dekking op Europees niveau zoveel mogelijk te harmoniseren. Bovendien zou een hogere dekking het probleem van moreel risico onnodig vergroten.

Het is de commissie gebleken dat de afweging tussen een depositogarantie die maximaal vertrouwen biedt en daarmee het risico op bankruns maximaal verkleint, en het zo veel mogelijk beperken van moreel risico bijzonder lastig is. Het fenomeen van moreel risico pleit voor een lage dekking van depositogaranties bij voorkeur met een bepaalde mate van eigen risico voor de spaarders. Tegelijkertijd leidt een dergelijke inrichting van het depositogarantiestelsel er toe dat de stabiliserende werking (het tegengaan van een bankrun) wordt beperkt. Op het moment dat spaarders schade kunnen gaan lijden, bijvoorbeeld door een eigen risico, ontstaat een prikkel voor spaarders om bij vermeende problemen bij de bank hun geld toch maar bij die bank weg te halen.

De commissie tekent daarbij aan dat het besluit in oktober 2008 om de dekking van het depositogarantiestelsel te verhogen naar 100 000 euro een precedent heeft geschapen en daarmee de schaduw vooruitwerpt. Indien nu zou worden besloten de dekking terug te brengen naar bijvoorbeeld het niveau van voor de crisis, is bij spaarders de verwachting gewekt dat bij hernieuwde problemen de dekking opnieuw zal worden verhoogd. Dit is een gegeven dat bij besluitvorming en communicatie over een aanpassing van de dekking in overweging moet worden genomen.

6.5 Mate waarin doelstellingen zijn bereikt

Het voornaamste doel van de verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel was het behoud (creëren) van vertrouwen bij spaarders bij Nederlandse financiële instellingen en daarmee het behoud van de stabiliteit van het stelsel. De vraag rijst in hoeverre de verhoging van de dekking daartoe heeft bijgedragen.

In het onderzoek van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (Tcofs) is het belang van het depositogarantiestelsel voor de financiële stabiliteit geduid. De Tcofs constateerde dat het feit dat grootschalige paniek onder spaarders tijdens de crisis is uitgebleven en geen besmetting is opgetreden van de ene bank naar de andere, voor een groot deel op rekening van het depositogarantiestelsel mag worden geschreven.² Spaartegoeden zijn een belangrijke bron van financiering voor banken. Verschuivingen van spaartegoeden vormen een risico voor de soliditeit van financiële instellingen, ook als de instelling verder in de kern gezond is. Geen enkele bank kan een massale opname van spaar-

¹ Impact assessment behorende bij de review van richtlijn 94/19/EG inzake depositogarantiestelsels. SEC (2010) 834 final, 12 juli 2010.

² Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, Verloren krediet: eindrapport parlementair onderzoek financieel stelsel, Kamerstuk 31 980, nr. 4, p. 120.

gelden accommoderen, zelfs niet wanneer de bank solvabel is.

Vaststaat dat de onrust op de spaarmarkt op 7 oktober 2008 niet is geëindigd. De onrust op de financiële markten neemt in zijn algemeenheid toe en ook in de weken en maanden daarna blijken spaarders in verhoogde mate met hun tegoeden te schuiven.

Vraag: «Heeft die verandering de rust gebracht waar u op uit was?»

De heer Houben: «Ik weet dat wij toen naar de cijfers hebben gekeken. Het is een heel volatiele maand geweest. In september en oktober hebben zeer grote verschuivingen plaatsgevonden en dat ging door. Dus in die zin heeft het zeker bijgedragen, maar u hoort mij niet suggereren dat er toen geen sprake meer was van verschuivingen.»

Vraag: «Dus nog een aantal maanden daarna is die onrust blijven voortduren?»

De heer Houben: «Ja, er bleef een liquiditeitsprobleem.»¹

Tegenover de commissie is zelfs beargumenteerd dat de verhoging van de dekking heeft geleid tot grotere onrust bij depositohouders. Spaarders zouden door de verhoging zijn geweest op het bestaan van het depositogarantiestelsel met een toename in de bewegingen van spaartegoeden tot gevolg.

Vraag: «Uit uw antwoorden tot nu toe maak ik op dat er in feite sprake was van redelijke rust voor 7 oktober. Volgens uw waarneming ontstond er juist na 7 oktober onrust onder de spaarders. Klopt dat?»

De heer Bruggink: «Ja.»²

De commissie heeft hiervoor geen aanwijzingen gevonden.

Uit bestudeerde documenten van DNB heeft de commissie kunnen constateren dat in de dagen na de verhoging van de dekking bij kleinere banken enige mate van onrust ontstaat, omdat de reikwijdte van het besluit de dekking van het depositogarantiestelsel te verhogen voor klanten onduidelijk blijkt. Een aantal kleinere banken in Nederland kampt in deze periode met een uitstroom van middelen.

Het lijkt erop dat de communicatie over het besluit om de dekking van het depositogarantiestelsel te verhogen hieraan deels debet is. Uit de door de commissie bestudeerde documenten blijkt dat voor spaarders onvoldoende duidelijk is dat de verhoging van de dekking geldt voor alle Nederlandse banken, dus ook voor kleine, niet systeemrelevante instellingen of instellingen met een buitenlandse moeder. Het zijn vooral deze instellingen die in de dagen na de verhoging van de dekking te maken krijgen met een uitstroom van deposito's. De commissie meent dat dit het belang van een volledige en heldere communicatie over maatregelen aantoont.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

Uit recent onderzoek blijkt dat spaarders ook nu nog slechts beperkt bekend zijn met het depositogarantiestelsel. Zo blijkt dat consumenten denken dat het veel langer duurt voordat spaartegoeden via het deposi-

togarantiestelsel worden uitbetaald dan feitelijk aan de orde is en dat ze minder terugkrijgen dan het depositogarantiestelsel garandeert. Ook blijkt dat consumenten de kans op uitbetaling uit hoofde van een depositogarantiestelsel groter achten bij systeembanken dan bij kleine banken.¹ De commissie ziet hierin aanleiding de voorlichting over het depositogarantiestelsel te verbeteren.

6.6 Natraject

De Europese regelgeving omtrent depositogarantiestelsels is sinds oktober 2008 een aantal maal aangepast.

Onderdeel van de conclusies van de Ecofin van 7 oktober 2008 is het verzoek aan de Europese Commissie op om korte termijn een aanpassingstraject van de richtlijn depositogarantiestelsels in gang te zetten. Op 15 oktober 2008 wordt door de Europese Commissie een dergelijk voorstel ingediend; de aanpassing wordt op 11 maart 2009 door de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement vastgesteld.²

De wijziging voorziet in de formele vastlegging van de verhoging van het gegarandeerde bedrag naar ten minste 50 000 euro per 1 januari 2010 en naar 100 000 euro per 1 januari 2011. Daarnaast voorzagt de richtlijn in het schrappen van de mogelijkheid een eigen risico te hanteren en een verkorting van de uitbetalingstermijn van maximaal negen maanden naar maximaal 30 dagen. Deze richtlijn is in Nederland in juni 2009 geïmplementeerd. De hoogte van de Nederlandse depositogarantie is daarmee vooralsnog definitief vastgesteld op 100 000 euro.

Op 12 juli 2010 is door de Europese Commissie opnieuw een herziening van de richtlijn depositogarantiestelsels voorgesteld.³ De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op een verdere verkorting van de uitbetalingstermijn naar zeven dagen, zonder mogelijkheid van verlenging, op de verantwoordelijkheid van depositogarantiestelsels in de lidstaat van ontvangst voor uitkering aan spaarders bij een bijkantoor en op harmonisatie van de wijze van de financiering van de depositogarantiestelsels. Over dit voorstel wordt op dit moment in Europees verband overleg gevoerd.

De minister van Financiën heeft vooruitlopend op de ontwikkelingen in Europa in maart 2011 een aanpassing van de wijze van financiering van het Nederlandse depositogarantiestelsel aangekondigd. Het Nederlandse depositogarantiestelsel zal worden omgevormd tot een gedeeltelijk vooraf gefinancierd stelsel met een risicodifferentiatie in de premieheffing. Met deze wijziging wordt tegemoetgekomen aan een aanbeveling van de Tcofs.

6.7 Conclusies

Europese dynamiek aanleiding voor de aanpassing

De aanleiding voor het besluit om de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel te verhogen wordt gevormd door een dynamiek in verschillende Europese lidstaten van steeds hogere garanties op spaartegoeden. Deze dynamiek is in een stroomversnelling gekomen met het besluit van Ierland om een volledige garantie af te geven op de schulden en deposito's van de zes grootste Ierse banken. De Franse en Duitse regeringen doen de politieke toezegging dat spaartegoeden in die landen volledig gegarandeerd zijn. Daarmee ontstaat een ongelijk

¹ Bijlsma en van der Wiel. Beperkt vertrouwen in het depositogarantiestelsel, Economisch Statistische Berichten 97 (2012) 4629.

² Richtlijn 2009/14/EG, PbEG (2009) L68.

³ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de depositogarantiestelsels [herschikking], COM(2010)368 definitief.

speelveld in Europa, met verschuivingen van deposito's tussen lidstaten en binnen lidstaten tussen binnenlandse en buitenlandse banken tot gevolg.

Besluit tot verhoging van Nederlandse depositogarantiestelsel verstandig

Het besluit van de minister van Financiën om dekking van de depositogarantie te verhogen vindt plaats in een context waarbij een grote mate van onrust wordt gepercipieerd bij spaarders in Nederland.

De commissie heeft geconstateerd dat de beweeglijkheid van spaartegoeden in Nederland in het najaar van 2008 inderdaad hoog was. Bij Fortis – waar in september 2008 sprake was van een zeer sterke uitstroom van liquiditeiten – maar ook bij andere Nederlandse instellingen halen mensen hun spaargelden weg. Er blijkt een piek in de verplaatsing van spaargeld in oktober 2008. Dit duidt op een toegenomen beweeglijkheid van spaartegoeden binnen Nederland, een ontwikkeling die in potentie een bedreiging kon vormen voor de financiële stabiliteit.

De Europese dynamiek gecombineerd met de onrust op de Nederlandse spaarmarkt maken naar het oordeel van de commissie dat ook voor Nederland een verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel een verstandige maatregel was.

Proportionaliteit: Begrip voor verhoging naar 100 000 euro

In Europees verband is gekozen voor een verhoging van de dekking naar ten minste 50 000 euro als een handreiking aan de nieuwe lidstaten die een verdere verhoging niet konden financieren. Niettemin volgt uit het besluit van de gezamenlijke ministers van Financiën dat Nederland ervoor had kunnen kiezen de dekking slechts te verhogen naar 50 000 euro. De minister van Financiën heeft er voor gekozen de dekking verder te verhogen naar 100 000 euro.

Onder normale omstandigheden acht de commissie een dekking van 100 000 euro een te hoog bedrag. De commissie begrijpt dat in «crisistijd» de afweging tussen moreel risico en het bieden van vertrouwen aan spaarders anders uitvalt dan in «vredestijd». De commissie heeft om die reden begrip voor de keuze de verhoging niet te beperken tot een bedrag van 50 000 euro. Daarbij komt dat de problemen van het ongelijke speelveld in Europa met een beperkte verhoging niet zouden zijn opgelost.

De commissie tekent daarbij aan dat het besluit in oktober 2008 om de dekking van het depositogarantiestelsel te verhogen naar 100 000 euro een precedent heeft geschapen en daarmee een schaduw vooruitwerpt. Dit is een gegeven dat bij besluitvorming en communicatie over een aanpassing van de dekking in overweging zal moeten worden genomen.