

# Een betere bescherming van polishouders van verzekeringen

R.K. de Ridder\*

**R**ecente problemen bij de levensverzekeraar Vie d'Or werpen de vraag op of er aan de cliënten van verzekeringsmaatschappijen niet meer bescherming moet worden geboden. Ervaringen binnen het bankwezen, dat al lange tijd depositogarantie-systemen kent, kunnen een belangrijke leidraad zijn voor het beantwoorden van deze vraag.

In het najaar van 1993 werd de financiële wereld opgeschrikt door problemen bij levensverzekeraar Vie d'Or. Al spoedig werd duidelijk dat de problemen erg groot waren en een faillissement niet meer kon worden afgewend, waardoor de polishouders de dupe dreigden te worden.

De centrale vraag in dit artikel is, of naar aanleiding van de gebeurtenissen bij Vie d'Or de wetgeving ten behoeve van cliënten zou moeten worden aangepast en zo ja, hoe. In dit artikel wordt eerst aandacht besteed aan een aantal algemene kenmerken van toezichtsregimes in de financiële wereld. Daarna wordt op een aantal specifieke aspecten van depositobescherming in het bankwezen ingegaan. Tot slot wordt aangegeven op welke wijze een en ander kan worden toegepast op het verzekeringswezen.

## Toezicht op financiële instellingen

Financiële instellingen als banken en verzekeringsmaatschappijen spelen een essentiële rol in het economische proces. Verzekeringsmaatschappijen beheren enorme vermogens en elke onbeheerste verandering daarvan, bij voorbeeld als gevolg van een faillissement, zal leiden tot repercussies in de economie door prijsveranderingen en aantasting van vermogensposities. Daarnaast zijn grote delen van de economie voor hun financiering afhankelijk van door verzekeringsmaatschappijen beschikbaar gestelde financiële middelen. Banken hebben een soortgelijke functie in de economie, maar spelen ook een belangrijke rol in de afhandeling van het betalingsverkeer. Elke verstoring van deze functies zal eveneens een negatieve invloed op het economische proces hebben. Vanwege het grote belang van financiële instellingen voor de economie ligt het voor de hand dat overheden van oudsher hebben getracht die instellingen te reguleren ten einde problemen zoveel mogelijk te voorkomen.

Volgens Dale kan het toezicht op financiële instellingen in twee categorieën worden onderscheiden: preventief toezicht en beschermend toezicht<sup>1</sup>. Een voorbeeld van preventief toezicht is onder andere

het bedrijfseconomische toezicht dat wordt uitgeoefend door de Nederlandsche Bank in het kader van de Wet toezicht kredietwezen (WTK). De geschiedenis leert dat preventieve controle een bijdrage levert aan het voorkomen van grote problemen. Maar behalve preventief toezicht kan ook worden gedacht aan de ontwikkeling van beschermende maatregelen en controle, die gericht zijn op beperking van de financiële schade als zich toch problemen voordoen. In dat kader past de noodregeling van de WTK, die voorziet in een snelle onder curatele stelling van de betreffende instelling en die een depositogarantie biedt aan houders van op naam gestelde vorderingen tot een maximum van f 40.000 per vordering<sup>2</sup>.

Het vigerende wettelijke kader waarbinnen de Verzekeringskamer, als toezichthouder op het verzekeringswezen, haar functie uitoefent, vertoont grote overeenkomsten met het wettelijke regime waarbinnen de Nederlandsche Bank opereert. Er doen zich echter ook wezenlijke verschillen voor tussen de WTK en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf (WTV)<sup>3</sup>. Een belangrijk verschil is onder andere gelegen in de intensiteit, waarmee toezicht wordt uitgeoefend. De Verzekeringskamer oefent het toezicht achteraf uit door toetsing van de jaarrekening, waarna weer voor een jaar een mandaat wordt verleend. Het toezicht van de Nederlandsche Bank is daarentegen veel frequenter op basis van een zeer regelmatige rapportage en geeft daardoor de mogelijkheid de gang van de zaken bij banken scherper in het oog te houden. Een tweede verschil is dat het verzekeringswezen

\* De auteur is werkzaam bij de vakgroep Economie van de Juridische faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij dankt collega's van de vakgroep voor hun opbouwende commentaar.

1. R. Dale, *The regulation of international banking*, Woodhead Faulkner, Cambridge, 1984.

2. De recente gebeurtenissen bij de Spaanse Banesto-bank wijzen op het belang van een goede depositobescherming die de financiële onrust beperkt.

3. De WTV dateert van 1 juni 1987 en voorziet in één integrale wet betreffende het toezicht op schade- en levensverzekeringsmaatschappijen.

geen voorziening kent voor het schadeloos stellen van gedupeerde cliënten in het geval van een faillissement.

Bij de totstandkoming van de WTV is heel bewust niet gekozen voor enige vorm van garantievoorziening in het geval van een faillissement van een verzekeringsmaatschappij. Bij de behandeling van de WTV gold als hoofdbezwaar tegen het instellen van garantievoorzieningen voor cliënten, dat vooral startende ondernemingen zouden kunnen worden verleid tot onverantwoordelijk marktgedrag, waardoor verstoringen zouden ontstaan<sup>4</sup>. De gedachtengang daarachter is dat aan de ene kant bedrijven met de zekerheid van een vangnet voor hun cliënten een grotere bereidheid zouden tonen tot het nemen van risico's, terwijl aan de andere kant cliënten door de geboden zekerheid minder geneigd zouden zijn de financiële soliditeit van een onderneming aan een kritische beschouwing te onderwerpen. Per saldo zou daardoor in een situatie met garantievoorzieningen meer risico worden genomen dan zonder enige voorziening (het zogenoemde 'moral hazard'). Het toegenomen risico zou dan weer gepareerd moeten worden door een intensiever (materieel) toezicht op het premie- en voorwaardenbeleid van verzekeraars en dat ligt nu, zoals reeds is geschetst, juist niet in de lijn van het door de Verzekeringskamer uitgeoefende toezicht.

Dat zo'n beschermende voorziening niet in de WTV is opgenomen, is achteraf gezien geen gelukkige keuze in het licht van het omvangrijke gat tussen reserves en verplichtingen bij Vie d'Or. Per 1 september 1993 werd dat geschat op f 80 miljoen, waardoor voor de rond dertienduizend polishouders een behoorlijke schade dreigt. Opvallend is dat nu alsnog wordt getracht door overneming van de portefeuille door een andere verzekeringsmaatschappij de schade voor de polishouders te beperken. Kennelijk wordt er grote waarde gehecht aan bescherming van de positie van de polishouders, die niet de dupe mogen worden van het faillissement van Vie d'Or. Wellicht speelt op de achtergrond ook het voorkomen van een negatieve beeldvorming ten aanzien van de verzekeringsbranche een rol<sup>5</sup>. De vraag rijst dan of inmiddels de tijd niet rijp is geworden ook binnen de WTV een wettelijke regeling te creëren die bijvoorbeeld voorziet in een (gedeeltelijke) financiële bescherming van polishouders. Daarbij kunnen de ervaringen in het bankwezen met depositobeschermingsystemen een belangrijke leidraad zijn.

## Depositobescherming in het bankwezen

Bij het bankwezen kunnen in grote lijnen twee argumenten worden geformuleerd voor de ontwikkeling van een depositobeschermingssysteem. Het eerste argument betreft de formeel illiquide positie waarin een bank verkeert en waardoor op korte termijn vrijwel nooit aan massale opvragingen van de ingelegde gelden in de vorm van rekening courant-, spaar- en depositotegoeden kan worden voldaan. Als bankcliënten zich in financieel onrustige tijden van deze illiquiditeit bewust worden, kan zich het verschijnsel van een bankrun voordoen. Vanuit een collectief standpunt zou het beter zijn als iedereen rustig bleef

en geen overhaaste beslissingen zou nemen en de liquidatie zou afwachten. Vanuit cliëntenstandpunt is het echter verklaarbaar en begrijpelijk dat ieder voor zich tracht in het geval van een dreigend faillissement, voordat het onheil geschiedt, zijn tegoeden veilig te stellen door ze op te nemen. Daarbij is het niet uitgesloten dat ook financieel (nog) gezonde banken door een run worden bedreigd en daardoor in de problemen worden gebracht (het domino-effect, ook wel het systeemeffect genoemd).

Om het risico van het domino-effect te beperken hebben verscheidene landen in de loop van de tijd een vorm van depositobescherming geïntroduceerd met het doel daarmee de motieven van het bankpubliek af te zwakken om bij dreigende financiële debacles massaal hun bank te bestormen. Het meest aansprekende voorbeeld is het Amerikaanse systeem, dat al sinds de grote crisis in de jaren dertig ervaring heeft met een depositoverzekering<sup>6</sup>. Strikt genomen is niet juist een dergelijk systeem als verzekering aan te merken, omdat – anders dan bij voorbeeld in het geval van een brandverzekering – het niet mogelijk is adequate voorspellingen te doen over het te verwachten aantal bankfaillissementen en het daarmee gemoeide schadebedrag in een bepaalde periode. Dat is onder meer het gevolg van het onvoorspelbare karakter van een bankrun, die sterk afhangt van de economisch/psychologische omstandigheden. Daarnaast ontbreken voldoende gegevens om goed onderbouwde voorspellingen te doen.

Het tweede argument voor depositobescherming bij banken is bescherming van de positie van de cliënt zelf. Vanuit het oogpunt van de omvang van de financiële schade lijkt er voor de cliënt geen verschil te bestaan tussen een bank en bij voorbeeld een autobedrijf, waar hij zojuist een nieuwe auto heeft besteld en betaald. In beide gevallen wordt de cliënt bij een faillissement geconfronteerd met grote schade. Wat is er nu zo bijzonder aan de positie van een bankcliënt, dat een intensieve bescherming gerechtvaardigd is? Ten eerste wordt verondersteld dat het grootste deel van de cliënten van een bank niet deskundig genoeg is om de financiële situatie van een bank adequaat te beoordelen<sup>7</sup>. Ten tweede is de keuze van een bank beperkt door het geringe aantal banken. Beide argumenten spelen een beperkte of geen rol bij aankoopbeslissingen, zoals bij de aanschaf van een auto, waardoor in die gevallen de noodzaak van intensieve bescherming van cliënten afneemt. De groep bankcliënten behoeft dus consumentenbescherming en in het bijzonder moet daarbij worden gedacht aan de kleinere spaarders en rekeninghouders. In de loop

4. Tweede Kamer, 1985-1986, 19 329, nr. 6 en 9.

5. Recentelijk werd bekend dat verzekeraar Levob bereid is Vie d'Or over te nemen. Maar naar verwachting zal aan de claims van de gedupeerde polishouders van Vie d'Or slechts ten dele worden tegemoetgekomen.

6. Aan het eind van de jaren tachtig kwam ook het Amerikaanse depositoverzekeringstelsel onder grote druk te staan door een veelvuldig beroep op het fonds vanwege een groot aantal faillissementen in het spaarbankwezen.

7. Uitgaande van relatieve onwetendheid bij het grote publiek zou voor een deel het 'moral hazard'-probleem, zoals geschetst in de vorige paragraaf, niet bestaan.

van de tijd zijn bij het bankwezen verschillende systemen ontworpen en de vraag is nu in welk vat het beschermingssysteem moet worden gegoten.

### **Varianten van depositobescherming**

Wereldwijd zijn in het bankwezen verscheidene varianten van depositobescherming in gebruik (geweest). Ruwweg kunnen die stelsels worden onderscheiden aan de hand van de volgende aspecten:

- overheids- of privaat systeem;
- dekkingssomvang;
- wel of niet verplichte deelname;
- wijze van financieren.

#### *Overheids- of privaat systeem*

Het verschil tussen overheids- en private systemen is minder groot dan op voorhand zou worden verwacht. Vaak zijn private systemen, zoals in West-Duitsland, na aandringen van de overheid of juist na een eerste aanzet van de overheid tot stand gekomen. Het belangrijkste argument ten faveure van private regelingen is, dat door een grotere concurrentie private systemen efficiënter zouden werken. Het is echter de vraag of een grotere concurrentie, ondanks een hogere efficiëntie, wel altijd het vertrouwen van het publiek in het financiële systeem versterkt.

#### *Dekkingssomvang*

Een heikel punt bij depositobescherming is de vraag tot welke hoogte (spaar)tegoeden en deposito's moeten worden beschermd. Moeten met uitzondering van de risicodragende financiers alle schuldeisers tot elk bedrag worden beschermd of moet worden gekozen voor een partiële dekking. Een intuïtief bezwaar tegen volledige dekking is dat het waarschijnlijk onbetaalbaar is, als zich problemen voordoen bij een relatief grote instelling. Een veel gehoord argument voor partiële dekking is de verwachting dat grotere crediteuren in staat zijn voor zichzelf op te komen, omdat het meestal gaat om professionele instellingen/personen met een grotere financiële deskundigheid. Als wordt gekozen voor partiële dekking, dan is het de vraag tot welke hoogte die dekking moet worden geboden. Meestal wordt een zodanige hoogte van het maximaal te verzekeren bedrag gekozen, dat grote crediteuren worden uitgesloten van maximale bescherming. Een belangrijk deel van de claims wordt in een partieel systeem derhalve niet beschermd en blijft bloot staan aan de gevolgen van een faillissement.

#### *Wel of niet verplichte deelname*

Er zijn twee belangrijke argumenten vóór verplichte deelname. Ten eerste kan het zogenaamde 'free-rider'-gedrag worden voorkomen. Dat wil zeggen: geen enkele instelling kan bij verplichte deelname kosteloos profiteren van het vertrouwen en het beeld van zekerheid dat wordt gecreëerd door het deelnemen aan en in stand houden van een depositobeschermingssysteem door andere instellingen. Een tweede belangrijk argument vóór verplichte deelname is voorkoming van negatieve selectie. Want juist

banken die veel risico's met zich meebrengen door bij voorbeeld riskante kredietverlening of het hantieren van scherpe tarieven zullen geïnteresseerd zijn in een beschermingsconstructie voor hun cliënten, terwijl daarentegen solide banken geen behoefte hebben aan uitgaven voor systemen waarvan ze naar hun eigen oordeel waarschijnlijk nooit gebruik zullen maken. Het systeem zou daardoor in negatieve zin topzwaar worden als gevolg van een relatief grote inbreng van ondernemingen met veel risico's. En daardoor vormt het garantiesysteem zelf een bron van risico.

#### *Wijze van financieren*

Als er in het geval van een bankfaillissement uitkeringen moeten worden gedaan aan de crediteuren, moet op een of andere wijze geld beschikbaar zijn. Dat geld kan in grote lijnen op twee wijzen worden verkregen. Of er wordt geput uit een fonds dat al eerder door premiebetalingen is ontstaan en dat periodiek wordt gevoed door premie-afdracht door de aangesloten instellingen. Of er moet sprake zijn van een systeem van op afroep beschikbare liquide middelen, die aangeboden worden door de deelnemende instellingen.

In de praktijk is in Nederland in het bankwezen gekozen voor een systeem, dat nauw aansluit bij het systeem op afroep. Bij de herziening van de WTK in de jaren zeventig zijn de representatieve organisaties van het bankwezen en de Nederlandsche Bank een zogenaamde 'collectieve garantieregeling' overeengekomen. Deze regeling houdt in dat in het geval van een bankfaillissement de overblijvende banken tot een bepaald maximum (op dit moment f 40.000) per op naam gestelde schuldvorderingen van natuurlijke personen, verenigingen en stichtingen de financiële verplichtingen overnemen. Dit systeem kan worden beschouwd als een variant van het afroepsysteem, omdat eerst in het geval van een feitelijk faillissement een beroep op de deelnemende banken wordt gedaan. Overigens kan daarbij natuurlijk de vraag worden gesteld of de overblijvende banken draagkrachtig genoeg zijn om (een deel van) de verplichtingen van een failliete zusterinstelling op zich te nemen. In Nederland zijn er, mede door de afspraak de garantieregeling niet als instrument voor het aantrekken van cliënten te gebruiken, geen negatieve ervaringen te melden.

### **Bescherming van polishouders**

De vraag is nu of de in het bankwezen gehanteerde argumenten voor depositogarantie ook op het verzekeringswezen van toepassing zijn. Het is belangrijk daarbij op te merken dat de verschillen tussen banken en verzekeringsmaatschappijen aan het vervagen zijn, zeker naarmate in het bank- en verzekeringswezen de integratie voortschrijdt. Dit zou een extra reden zijn om de toezichtsvormen bij banken en verzekeringsmaatschappijen nog meer met elkaar in overeenstemming te brengen, dus ook wat betreft de garantieregelingen<sup>8</sup>. De gedachtengang met betrekking tot verzekeringsmaatschappijen is dat deze onder andere door contractuele beperkingen in de op-

zegbaarheid van de relaties minder gevoelig zijn voor runs van cliënten die hun verzekeringsrelatie wensen te beëindigen. Daarnaast brengen de cliënten hun geld bij een verzekeraar niet onder met de bedoeling dat op zeer korte termijn op te vragen. Verzekeringsmaatschappijen worden daardoor geacht minder snel in problemen te komen door massale opvragingen. Vanuit dit standpunt lijkt het eerste argument dat binnen het bankwezen pleit voor depositogarantie – het voorkomen van bankruns – minder op te gaan voor het verzekeringswezen<sup>9</sup>.

Het tweede argument voor beschermende constructies in het bankwezen – onvoldoende financiële deskundigheid bij cliënten en een beperkte keus uit de instellingen – speelt gedeeltelijk een rol binnen het verzekeringswezen. Ook ten aanzien van polishouders mag worden verondersteld dat zij niet voldoende in staat zijn de financiële soliditeit van een verzekeraar te beoordelen en dat ook hier behoefte bestaat aan bescherming van de consument. Geheel analoog aan de redenering bij het bankwezen dat in het bijzonder de kleinere polishouders bescherming behoeven, kan worden gedacht aan een beperking van de hoogte van het beschermde bedrag.

Bij het ontwikkelen van een garantiestelsel voor verzekeringsmaatschappijen is het belangrijk het onderscheid te maken tussen claims die voortvloeien uit schadeverzekeringen en claims die betrekking hebben op een in de loop van de tijd opgebouwd vermogen, zoals pensioenvoorzieningen. Bij schadeverzekeringen worden de claims pas geëffectueerd wanneer er sprake is van een schadegeval. In dat geval is bij een faillissement van een verzekeringsmaatschappij eerder sprake van aantasting van de rechten van de cliënt dan van een feitelijk financieel verlies. Door een overstap naar een andere verzekeringsmaatschappij kunnen die rechten (gedeeltelijk) worden hersteld, waarna eventueel de opnieuw te betalen premie als financieel verlies overblijft. Het lijkt erop dat in deze gevallen de financiële schade van een faillissement voor de cliënten beperkt blijft en dat daardoor garanties van ondergeschikt belang zijn. Bij claims op verzekeraars die betrekking hebben op opgebouwd vermogen speelt het spaarelement een grote rol en in die gevallen lijkt het belang van een goede garantieregeling het meest nadrukkelijk aanwezig. De problemen bij Vie d'Or lijken sterk op deze situatie, omdat het gaat om levensverzekeringsspolissen waarin het vermogenselement een grote rol speelt.

## Conclusie

In het Nederlandse bankwezen functioneert al geruime tijd naar tevredenheid een collectieve garantieregeling die de 'kleinere' cliënten beschermt tegen de negatieve gevolgen van een bankfaillissement. Ook in andere landen, met name in de Verenigde Staten met relatief veel bankfaillissementen, is een dergelijke regeling van grote waarde gebleken. Uiteraard is een garantieregeling geen waarborg voor alle potentiële problemen in welke omvang dan ook. Maar in het algemeen kan de collectieve garantieregeling als een welkome bijdrage aan de bescherming van de consument worden beschouwd.

In het verzekeringswezen heeft men tot nu toe geoordeeld dat een beschermingsregeling niet noodzakelijk is. De gebeurtenissen bij de verzekeringsmaatschappij Vie d'Or tonen echter een ander beeld. De polishouders verkeren al geruime tijd in grote onzekerheid over de feitelijke waarde van hun claims. De wijze van afhandelen van 'het geval' Vie d'Or door de bewindvoerders, de Verzekeringkamer en het Ministerie van Financiën duidt erop dat er impliciet grote waarde wordt gehecht aan de bescherming van de cliënten. Uit dien hoofde is dan ook een beroep gedaan op de bereidwilligheid van andere verzekeringsmaatschappijen mee te werken aan een aanvaardbare oplossing voor de cliënten. Het negatieve aspect is dat een en ander geschiedt in een sfeer van vrijwilligheid en dat de betrokken polishouders daardoor onnodig lange tijd in onzekerheid worden gelaten. Het lijkt er dus op dat ook de verzekeringssector rijp is voor een aanpassing van de regelgeving met een garantiesysteem voor verzekeringen met spaarelementen voor met name de kleinere polishouders. De positieve ervaringen met de collectieve garantieregeling in het bankwezen kunnen daarbij als goede leidraad dienen voor het ontwerpen van een gelijkend systeem voor het verzekeringswezen.

**Ronald de Ridder**

---

8. In 1987 ten tijde van het aannemen van de WTV was er niet of nauwelijks sprake van intensieve samenwerking tussen banken en verzekeringsmaatschappijen. Inmiddels voorziet een protocol tussen de Nederlandsche Bank en de Verzekeringkamer in samenwerking bij de uitoefening van hun toezicht.

9. Bij een verdergaande samenvloeiing van banken en verzekeringsmaatschappijen wint het argument met betrekking tot runs op instellingen echter weer aan kracht.