

Beperkt vertrouwen in het depositogarantiestelsel

Het depositogarantiestelsel dient de stabiliteit van het financiële stelsel te vergroten. Het idee is dat door spaartegoeden te verzekeren consumenten niet snel hun geld van de bank zullen halen. Maar hiervoor moeten rekeninghouders het garantiestelsel wel kennen en vertrouwen. Uit een enquête blijkt dat dit niet voor alle consumenten in voldoende mate geldt.

MICHEL BIJLSMA
Programmaleider
bij het Centraal
Planbureau

**KAREN VAN DER
WIEL**
Wetenschappelijk
medewerker bij het
Centraal Planbureau

In de meeste landen zijn de spaartegoeden van consumenten bij een bank verzekerd tegen een faillissement van die bank. Deze depositogaranties hebben twee doelstellingen. Ten eerste mogen kleine spaarders niet de dupe worden van een faillissement. Aangezien zij niet in staat worden geacht om alle risico's van bankieren te overzien is het oneerlijk om hen voor deze risico's op te laten draaien. Ten tweede zou een depositogarantiestelsel (DGS) de stabiliteit van het financiële stelsel doen toenemen. Dit laatste hangt samen met het voorkómen van bankruns. Het idee is dat spaarders geen reden hebben om bij twijfel over de financiële positie van hun bank snel tegoeden op te nemen, omdat ze deze toch wel terugkrijgen (Diamond en Dybvig, 1983).

Het Nederlandse depositogarantiestelsel leefde lang een sluimerend bestaan. Dat veranderde na het faillissement van Van der Hoop Bankiers in 2005. Hierna verhoogde de Nederlandse overheid in januari 2007 de garantie van 20.000 euro naar 40.000 euro. Tijdens het dieptepunt van de kredietcrisis in oktober 2008 – en vlak voordat Icesave omviel – werd het gegarandeerde bedrag nogmaals verhoogd, nu naar 100.000 euro. Deze verhoging had onder andere tot doel om spaarders meer vertrouwen in het financiële stelsel te geven (Ministerie van Financiën *et al.*, 2009).

In combinatie met een volumegroei in de deposito's, leidden deze veranderingen ertoe dat de totale tegoeden die onder het stelsel vielen, toenamen van ongeveer 50 miljard euro eind 1998 tot ongeveer 400 miljard euro eind 2010. In twaalf jaar tijd namen de gegarandeerde tegoeden dus met een factor acht toe. De doorgetrokken lijn in figuur 1 laat deze ontwikkeling zien.

De sterke toename van gegarandeerde tegoeden betekent dat het van groot belang is dat het DGS effectief is in het bereiken van de tweede doelstelling: het voorkómen van bankruns. Dat dergelijke garanties een run door consumenten op banken niet altijd kunnen tegengaan, blijkt tijdens de nog voortwoekerende crisis. Ondanks het bestaan van garanties ontstonden er runs op Northern Rock in Groot-Brittannië, op Icesave en DSB in Nederland en op Fortis en Dexia in België. Dit betekent overigens niet dat er geen bankruns zijn voorkomen door het bestaan van het depositogarantiestelsel. Dat het DGS in ieder geval niet alle onrust onder spaarders tegengaat, laat de gestippelde lijn in figuur 1 zien, die het door huishoudens in Nederland opgenomen spaargeld per maand weergeeft van december 1998 tot oktober 2011. Vooral tijdens de bankencrisis eind 2008 waren de bedragen die Nederlandse huishoudens van de ene bank opnamen en bij een andere bank stortten groot.

Een belangrijke factor die de effectiviteit van het DGS bepaalt, is de perceptie die consumenten hebben van de risico's die zij lopen en van de garanties tegen die risico's die ze van de overheid ontvangen. Als consumenten bijvoorbeeld geen vertrouwen hebben in de uitvoering van het depositogarantiestelsel zullen ze alsnog hun geld van de bank halen bij een vermoeden van onraad. Over deze perceptie van consumenten is in de academische literatuur echter weinig bekend.

ENQUÊTE EN RESULTATEN

Om het vertrouwen in banken en in het DGS te meten zijn in februari 2011 een aantal vragen hierover voorgelegd aan het Centerpanel van CentERdata, een onderzoeksinstituut

gelieerd aan de Universiteit Tilburg. In totaal nam een representatieve groep van 1959 respondenten deel aan de enquête, met een respons van 71,5 procent.

Vertrouwen in banken

Hoe schatten consumenten de kans op problemen bij individuele banken in? Denkt men dat er een substantieel risico bestaat dat banken binnenkort in de problemen komen? Hoe hangt de inschatting van faillissementsrisico's samen met de karakteristieken van banken en van de respondenten? De antwoorden op deze vragen bieden informatie over de mate waarin depositohouders in staat zijn om risico's bij banken goed in te schatten.

Voor zes verschillende banken is de vraag gesteld hoe hoog respondenten denken dat de kans is dat deze bank binnen nu en vijf jaar failliet gaat. De groep van zes banken bestaat uit de drie Nederlandse grootbanken (ABN Amro, ING en Rabobank) die vanaf nu als systeembanken betiteld worden en een per respondent verschillend drietal andere banken. Op deze manier is het mogelijk de subjectieve risico's voor veel verschillende banken te vergelijken.

Het blijkt dat er sprake is van een *home bias*: mensen schatten in dat een bank waar zij klant van zijn minder kans maakt op faillissement dan een bank waar ze geen klant van zijn. De gemiddelde kans op een faillissement binnen vijf jaar wordt op 0,042 geschat door rekeninghouders en op 0,096 door respondenten die niet bij de betreffende bank bankieren. Bovendien hebben consumenten duidelijk meer vertrouwen in de drie systeembanken. Gemiddeld genomen wordt de faillissementskans geschat op 0,047 voor systeembanken en op 0,113 voor andere banken. Figuur 2 geeft de verschillen in kansen weer tussen klanten en niet-klanten voor zowel systeembanken als kleinere banken. De figuur geeft inzicht in welk percentage respondenten een kans lager of gelijk aan een bepaalde waarde opgeven. Het verschil in vertrouwen tussen mensen met en zonder een rekening bij een bank is sterker bij kleine banken dan bij systeembanken.

De *home bias* kan voor een groot deel verklaard worden door de verschillen in kennis die mensen zelf zeggen te hebben van een bank (Bijlsma en Van der Wiel, 2011). Iedereen kent zijn eigen bank vrij goed, maar systeembanken zijn ook goed bekend bij mensen die er geen rekening hebben, waardoor het verschil tussen rekeninghouders en vreemden kleiner is bij dit soort banken. Verder beoordeelt men niet alleen kleine banken als onveiliger, maar het vertrouwen in de financiële positie van kleine banken met een buitenlandse moedermaatschappij is extra laag. Of een bank onder het Nederlandse depositogarantiestelsel valt blijkt niets uit te maken voor de ingeschatte kans op faillissement.

De verschillen in deze kansen vinden niet alleen hun oorsprong in de specifieke situatie van banken, ook sociaal-economische kenmerken hebben invloed op het algemene vertrouwen dat respondenten in banken hebben. Zo schatten vrouwen, mensen met een laag huishoudensinkomen en mensen tussen de 35-54 jaar veel hogere faillissementskansen dan anderen.

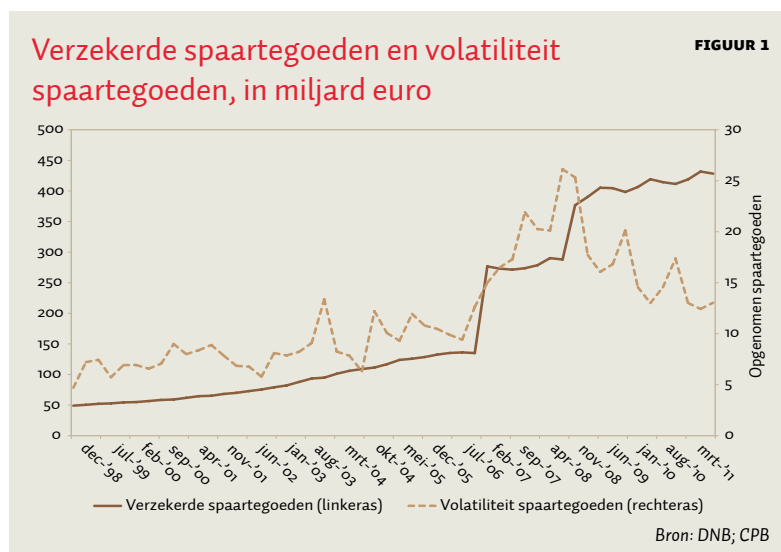
De grote spreiding in risico-inschatting en de afhankelijkheid van sociaal-economische kenmerken laten zien dat het moeilijk is voor consumenten om de kansen op faillissement bij banken correct in te schatten. De eerste doelstelling

van het DGS – de bescherming van spaarders – lijkt dus gerechtvaardigd.

Vertrouwen in depositogarantiestelsel

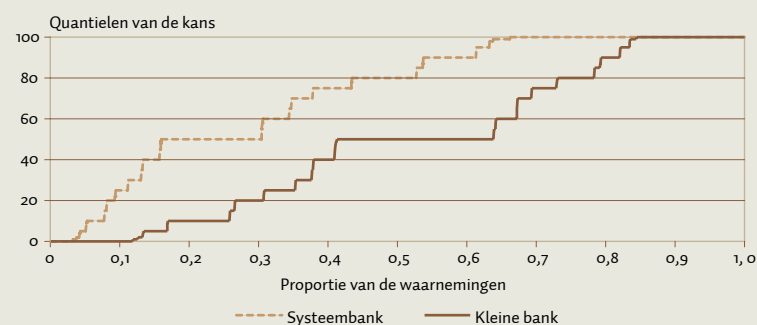
Hoe vertrouwen consumenten het Nederlandse depositogarantiestelsel? Welke verwachtingen heeft men over de uitvoering van het DGS? Deze vragen bieden indirect inzicht in de effectiviteit van het DGS om bankrups te voorkomen. Om het vertrouwen van consumenten in het DGS te bepalen, werd het panel de volgende vraag voorgelegd: "Hoe groot acht u de kans dat een spaarrekeninghouder met een tegoed van 50.000 euro haar tegoed in werkelijkheid helemaal terug zal krijgen als bank X failliet is?" Zes verschillende groepen respondenten kregen de vraag voorgelegd over ABN Amro, ING, Rabobank, Anadolu Bank, Bank of Scotland of over Triodos Bank. De Bank of Scotland valt onder het Britse depositogarantiestelsel dat grosso modo dezelfde voorwaarden en uitbetalingstermijnen kent als het Nederlandse stelsel. Triodos en de Anadolu Bank vallen beide onder het Nederlandse depositogarantiestelsel. Figuur 3 geeft de resultaten weer.

Evenals figuur 2, presenteert ook figuur 3 de percentages respondenten die een kans lager of gelijk aan een bepaalde waarde opgeven. De figuur laat zien dat consumenten de waarschijnlijkheid dat het DGS uitbetaalt hoger inschatten



Verdeling van antwoorden op uitbetalingskans depositogarantiestelsel in geval van faillissement

FIGUUR 3



Bron: Centraal Planbureau

voor systeembanken dan voor kleine banken. De gemiddelde uitbetalingskans voor de drie grootbanken is 0,727 en voor de drie minder bekende banken bedraagt deze 0,483. Dit grotere vertrouwen in de werking van het depositogarantiestelsel bij systeembanken kan een concurrentievoordeel betekenen voor ABN Amro, ING en Rabobank, wanneer consumenten het laten meewegen in hun keuze voor een bank.

Uit aanvullende analyses blijkt dat mensen die een rekening hadden bij DSB of Icesave, en dus direct te maken hebben gehad met het depositogarantiestelsel, veel positiever zijn dan mensen die een dergelijke ervaring niet hebben. Als consumenten denken dat een bank niet onder het DGS valt, of wanneer ze denken dat de bank onder een buitenlands DGS valt, schatten ze de kans op volledige terugbetaling bijzonder laag in, veel lager dan consumenten die wel weten onder welk garantiestelsel een bank valt. Consumenten met meer geld blijken de kans op terugbetaling ook hoger in te schatten.

Naast vertrouwen in terugbetaling is het ook van belang hoe snel consumenten denken hun geld terug te krijgen als een bank failliet gaat. Een vraag hierover luidde daarom: "Hoe lang denkt u dat het ongeveer zal duren voordat een spaarrekeninghouder met een tegoed van 50.000 euro zijn geld terugkrijgt als bank X failliet is?" Hierbij ging het weer om dezelfde zes banken. Ook kregen consumenten de vraag voorgelegd hoe lang spaarrekeninghouders moesten wachten op terugbetaling na de recente faillissementen van Icesave en DSB.

Gemiddeld genomen verwachten respondenten dat er pas na een half jaar zal worden uitbetaald, terwijl 34 procent van de respondenten zelfs verwacht dat rekeninghouders een jaar moeten wachten. Dat is langer dan werkelijk het geval was na het bankroet van zowel Icesave als DSB, en ook langer dan wettelijk vastgesteld. Na de faillissementen van Icesave en DSB slaagde DNB erin om rekeninghouders binnen drie maanden weer over hun tegoeden te laten beschikken. Europese regelgeving op dit vlak schrijft inmiddels voor dat tegoeden binnen twintig werkdagen weer beschikbaar moeten zijn. Kennelijk zijn consumenten zich hier niet van bewust of hebben ze weinig vertrouwen in de uitvoering van het DGS.

Consumenten verwachten dat rekeninghouders sneller hun geld terugkrijgen als een systeembank omvalt. Ongeveer 46 procent van de respondenten denkt dat het drie maanden

of minder gaat duren voor er uitbetaald wordt als ABN Amro, ING of Rabobank failliet gaat, tegen 25 procent van de respondenten als Anadolu Bank, Bank of Scotland of Triodos Bank failliet gaat.

De verwachte terugbetaaltijd hangt verder samen met de kennis die men van een bank heeft en met het gemiddelde risico op faillissement dat men inschat. Als consumenten veel kennis denken te hebben van een bank, verwachten ze dat ze hun tegoeden sneller terugkrijgen. Als men pessimistischer is over de kans op faillissement, verwachten ze juist dat tegoeden langzamer worden uitbetaald. Het maakt verder ook in positieve zin uit of men een rekening heeft bij de betreffende bank. Consumenten die direct te maken hebben gehad met de faillissementen van DSB en Icesave zijn ten slotte veel positiever over de snelheid van uitbetaling.

Het vertrouwen in de werking van het depositogarantiestelsel blijkt onder consumenten beperkt. Ze verwachten niet altijd hun geld terug te krijgen en ze verwachten dat het lang duurt voordat het DGS uitbetaalt. Dit betekent dat zelfs consumenten met volledig gegarandeerde spaartegoeden geneigd kunnen zijn bij onraad hun geld van de bank te halen, waardoor de tweede doelstelling van het DGS – het voorkomen van bankruns – in gevaar komt.

CONCLUSIE

Het is voor consumenten moeilijk om te beoordelen welke risico's de eigen bank loopt op een faillissement. Zo achten mensen hun eigen bank bijvoorbeeld veel veiliger dan andere banken. Van consumenten kan dus moeilijk verwacht worden dat ze een rol spelen bij het disciplineren van banken. Dit rechtvaardigt het bestaan van een depositogarantiestelsel.

Daarnaast denken consumenten dat het veel langer duurt voordat spaartegoeden via het garantiestelsel worden uitbetaald dan feitelijk aan de orde is en dat ze minder terugkrijgen dan het DGS garandeert. Dit ondermijnt de effectiviteit van het garantiestelsel. Betere en meer structurele voorlichting richting depositohouders kan daarom een effectieve manier zijn om de tweede doelstelling van het DGS te realiseren.

Tot slot denken consumenten dat tegoeden sneller en met meer zekerheid worden terugbetaald bij een mogelijk faillissement van een systeembank dan bij een faillissement van een kleinere bank. Als consumenten dit mee laten wegen in de keuze voor een bank, kan dit betekenen dat kleine banken een concurrentieachterstand hebben. Betere kennis en verwachtingen van het DGS zou daarom ook concurrentie tussen banken kunnen versterken.

LITERATUUR

- Bijlsma, M. en K. van der Wiel (2011) What awareness? Consumer perception of bank risk and deposit insurance. *CPB Discussion Paper*, 205.
- Diamond, D. en P. Dybvig (1983) Bank runs, deposit insurance and liquidity. *The Journal of Political Economy*, 91(3), 401–419.
- Ministerie van Financiën, DNB en de NVB (2009) *Het Nederlandse depositogarantiestelsel – een garantie voor de toekomst*. Den Haag: Ministerie van Financiën.