



De depositoverzekering tegen het licht

Auteur(s):

Bikker, J.A.
Prast, H.M.

Beide auteurs werken bij de sectie Strategie, directoraat Toezicht van De Nederlandsche Bank. De tweede auteur is eveneens verbonden aan de afdeling Algemene Economie van de Universiteit van Amsterdam.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4331, pagina 820, 26 oktober 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

bankw ezen

De theoretische argumenten voor een depositoverzekering en de ervaringen die er in de praktijk mee zijn opgedaan, geven aanleiding tot herbezinning.

De depositoverzekering fungeert wereldwijd als een belangrijk vangnet in de financiële sector. Deze verzekering, die in Nederland collectieve garantieregeling wordt genoemd, keert als de bank failliet gaat aan de rekeninghouder van een bank tot een zekere bovengrens diens tegoeden uit. Naast de bescherming van rekeninghouders beoogt deze verzekering vooral het voorkomen van bankpaniek, zodat het vertrouwen in het financiële systeem gehandhaafd blijft.

Om een aantal redenen zijn theorie en praktijk van depositogarantiesystemen momenteel onderwerp van discussie onder academici en beleidsmakers in tal van landen. In de eerste plaats is er het afgelopen decennium meer aandacht gekomen voor het vraagstuk van ongewenste prikkels door regelgeving in de financiële sector¹. Het grote aantal bankfaillissementen in de Verenigde Staten in de jaren tachtig en de daaruit voortvloeiende tekorten in het depositogarantiefonds vormden belangrijke impulsen voor deze discussie, die zich concentreert rond het probleem van het veroorzaken van ongewenst gedrag, ofwel het vraagstuk van *moral hazard*. In de tweede plaats is meer belangstelling ontstaan voor de kosten en baten van overheidsregulering en de vraag of de belastingbetaler wel altijd gediend is met de bestaande regelgeving. Dit is het zogenoemde principal-agent-vraagstuk. De succesvolle opmars van een aantal (dochteren van) banken van buiten de EU op de Nederlandse markt die in hun advertenties expliciet verwijzen naar de collectieve garantieregeling, maakt deze discussie ook voor ons bankwezen actueel.

In dit artikel gaan wij nader in op deze discussie. De doelstellingen van de depositoverzekering en de ermee samenhangende nadelen komen in de volgende paragraaf aan de orde. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre deze nadelen kunnen worden ondervangen door een passende vormgeving van deze verzekering en de financiering daarvan. Tenslotte komen de Nederlandse depositoverzekering en mogelijke veranderingen daarin aan de orde.

Voor- en nadelen

Een belangrijk motief voor het invoeren van een depositoverzekering was indertijd het voorkomen van bank runs². In de Verenigde Staten was de Grote Depressie, met alle instabiliteit van dien, hiertoe de directe aanleiding. Geruchten over een mogelijk bankfaillissement waren toen - en zijn ook nu nog - aanleiding voor depositohouders om hun gelden op te vragen. Voor crediteuren speelt de vraag of een gerucht al dan niet op feiten is gebaseerd geen wezenlijke rol. Immers, ook een solvabele bank komt in geval van een bank run in liquiditeitsproblemen, met mogelijke aantasting van de solvabiliteit als gevolg. Wie te laat zijn tegoed opvraagt, vist achter het net en daarom is de run vanuit individueel gezichtspunt rationeel. Vanuit collectief perspectief is er echter uitsluitend een verstandelijk motief voor een bank run, indien de bank inderdaad insolvent is.

Voordelen

De verzekering van deposito's voorkomt dat rekeninghouders schade lijden, waardoor paniek en daarmee een bank run wordt vermeden. Ook het optreden van de centrale bank als verschaffer van liquiditeit draagt bij aan het verkleinen van de kans op een bank run. Als een liquiditeitscrisis snel en adequaat wordt opgelost, kan daarmee een solvabiliteitscrisis worden voorkomen. Het maakt de depositoverzekering echter niet overbodig, omdat alleen deze harde garanties voor de depositohouder inhoudt.

Nadelen

Een nadeel van de depositoverzekering is dat de marktdiscipline door depositohouders wegvalt. Riskante banken behoeven geen risicopremie in de vorm van een hogere rente te betalen aan depositohouders, omdat die immers verzekerd zijn en geen prikkel hebben na te gaan hoe riskant hun bank is. Voorzover de risicovolle banken wel een hogere rente vergoeden - bijvoorbeeld om hun marktaandeel uit te breiden - is het de rekeninghouder die wordt gesubsidieerd door het verzekeringsstelsel. Hij ontvangt een hogere rente en is automatisch verzekerd tegen het grotere risico.

Om dit *moral hazard*-probleem te verminderen, moet de overheid liquiditeits- en solvabiliteitseisen aan banken opleggen. Zo maakt de ene vorm van regelgeving de andere noodzakelijk. Dat leidt tot maatschappelijke kosten, die echter voor lief moeten worden genomen, omdat het afschaffen van de depositoverzekering om meerdere redenen geen optie is. Dit zou tot kostbare bank runs en financiële instabiliteit kunnen leiden, waarbij ook een gezonde bank in gevaar kan komen.

Een ander punt dat vaak onderbelicht blijft, is dat het bij afwezigheid van een depositoverzekering politiek vrijwel onhaalbaar is een bank te sluiten, tenzij de belastingbetaler inspringt om de gedupeerde rekeninghouders schadeloos te stellen. De prikkel bij de bank om teveel risico te nemen zou zo worden vervangen door de prikkel voor de toezichthouder een insolvable bank te laten voortbestaan, dan wel een situatie veroorzaken waarin de politiek besluit alsnog de gedupeerden tegemoet te komen op kosten van de belastingbetaler.

Optimale vormgeving

De subsidiëring van risicovol gedrag is een nadeel van de depositoverzekering. Eén mogelijkheid dit nadeel te verminderen is invoering van eigen risico, zoals bij andere verzekeringen gebruikelijk is. Dit draagt bij aan een kritische houding van depositohouders ten opzichte van hun bank. Het positieve effect van de depositoverzekering wordt daardoor echter ondermijnd: zodra de verzekering niet volledig is, bestaat er voor alle depositohouders het risico dat zij hun tegoed deels kwijtraken en kan er bij geruchten toch een run optreden. Een recente studie van García van het IMF concludeert dan ook dat een algemeen eigen risico in de depositoverzekering ongewenst is³. Juist de kleine rekeninghouder is gevoelig voor geruchten en niet goed in staat het risico van een bank te beoordelen. Marktdiscipline valt beter te bereiken door een maximumdekking in te voeren. Rekeninghouders met hele hoge tegoeden zijn beter in staat het gedrag van banken in de gaten te houden en zijn - zo is de gedachtegang - minder gevoelig voor ongefundeerde paniek. In de praktijk treft men dan ook bijna altijd maximering en slechts incidenteel eigen risico aan.

Risicoafhankelijke premie

Een tweede oplossing voor het *moral hazard*-probleem is het heffen van een risicoafhankelijke verzekeringspremie. De nadelen van het zelf gekozen risico worden in dat geval geïnternaliseerd, doordat het risico voor de bank een prijskaartje krijgt. Dit vermindert de subsidiëring van riskant bankieren. Dat bevordert stabiliteit en is rechtvaardiger, omdat het kwalijk is belastinggeld te gebruiken ter subsidiëring van maatschappelijk ongewenst gedrag. De economische theorie besteedt uitgebreid aandacht aan de vraag welke risicoafhankelijke premies optimaal zijn. Invoering van een aan risico gerelateerd systeem van premieheffing is lang onuitvoerbaar geacht, omdat het als onmogelijk werd gezien het exacte risicoprofiel van een instelling te meten⁴. Nieuwe ontwikkelingen in het risicomangement hebben een oplossing echter dichterbij gebracht. Marktrisico's van de handelsportefeuille worden inmiddels in toenemende mate met behulp van *value-at-risk*-modellen gemeten, terwijl ook kredietrisico's onder invloed van het voorgestelde nieuwe Bazelse kapitaalakkoord veel beter zullen worden gemeten. Hoewel nu nog voornamelijk toekomstmuziek, zal naar verwachting te zijner tijd ook operationeel risico gemodelleerd worden. Een andere bron van informatie over risico's wordt gevormd door externe beoordelingen ('ratings'), waarvan het belang sterk is toegenomen. Tenslotte kan ook directe kwaliteitsbeoordeling of rating plaatsvinden door de banktoezichthouder.

Elk van deze nieuwe instrumenten om risico te meten heeft nog z'n tekortkomingen. Niet alle banken gebruiken geavanceerde methoden voor risicometing of hebben een externe rating. Desondanks zijn er tegenwoordig steeds meer landen die premiedifferentiatie toepassen.

Fondsvorming

Het heffen van risicoafhankelijke verzekeringspremies impliceert een verzekeringsfonds. Aan zo'n fonds zijn administratiekosten verbonden, terwijl het door het fonds te behalen rendement waarschijnlijk lager is dan het rendement dat banken zelf op hun eigen vermogen kunnen realiseren. Uit efficiëntieoverwegingen kunnen banken daarom de voorkeur hebben eventuele uitkeringen achteraf op te brengen. De centrale bank kan dan zonodig gelden voorschieten, waarna deze worden verhaald op de banken. Dit is de huidige praktijk van depositoverzekering in Nederland.

Het systeem heeft als nadeel dat juist de meest riskante instelling, namelijk de bank die failliet gaat, niet meebetaalt. Dat is niet marktconform en werkt mogelijk het nemen van risico in de hand. Overigens is ook bij financiering achteraf risicogerelateerde premiedifferentiatie mogelijk, zij het dat de relatie tussen bankgedrag en verzekeringskosten dan minder duidelijk zichtbaar is en de failliete bank nog steeds niets bijdraagt.

Zelfs indien alleen gelet wordt op efficiëntie, dienen twee belangen tegen elkaar te worden afgewogen: de kosten van fondsvorming tegenover de verwachte kosten van bankfaillissementen. Het voordeel van financiering achteraf is, dat het geen kosten met zich meebrengt zolang er geen banken failliet gaan. Het voordeel van een fonds met aan risico gerelateerde premies is dat de kans op een faillissement kleiner wordt, zodat het per saldo voor de (veilige) banken goedkoper kan zijn. Hoe groter de kans op een faillissement, des te aantrekkelijker het is om de verzekering via een fonds te financieren.

Het onderscheid tussen ex ante en ex post financiering is overigens niet zo absoluut als het op het eerste oog lijkt. Zo zijn er systemen waarin het fonds een relatief kleine omvang heeft, net voldoende om de kosten te dekken van het lenen van gelden teneinde in een crisissituatie depositohouders te kunnen compenseren. Ook kunnen banken verplicht worden voorzieningen aan te houden die worden aangewend zodra de verzekeraar moet uitkeren. Er is dan weliswaar geen apart fonds, maar doordat banken gelden liquide moeten houden hebben zij alternatieve kosten in de vorm van een lager rendement. De omvang van de aan te houden voorzieningen kan aan risico gerelateerd zijn, zodat banken ook in dit geval een prikkel hebben om risico te beperken.

Tenslotte is denkbaar dat de depositogarantie tot stand komt in de private sector. Zo'n systeem, dat in Argentinië is toegepast, lijkt het meest marktconform te zijn. Immers, de verzekeraar zal risico correct willen prijzen. Stabiliteit kan in zo'n systeem worden bevorderd door banken of depositohouders te verplichten zich te verzekeren. Deze vormgeving heeft echter als groot nadeel dat bij ernstige instabiliteit ook de private verzekeraar kan omvallen. Het vertrouwen van het publiek is alleen gegarandeerd indien bij private verzekering de overheid uiteindelijk garant staat, wat het marktconforme karakter vermindert.

Depositoverzekering in Nederland

De Nederlandse depositoverzekering kent, zoals gezegd, geen fondsvorming en geen differentiatie naar risico in de omslag van de kosten achteraf. In 1978, toen de depositoverzekering in Nederland werd geïntroduceerd, is voor deze vorm gekozen vanwege twee typisch Nederlandse kenmerken van het bankwezen. De Nederlandse depositomarkt werd ook toen gedomineerd door enkele grote banken. Bovendien waren de banken zo degelijk dat een bankfaillissement vrijwel ondenkbaar werd geacht, of het moest een heel kleine bank betreffen. De grote banken namen de kosten van een depositoverzekering liever voor eigen rekening dan premies te moeten betalen. Dat laatste zou met administratiekosten gepaard gaan, terwijl het fonds een lager rendement zou behalen dan de banken zelf op hun eigen vermogen zouden realiseren. Het efficiëntiemotief overheerste de aan moreel gevaar gerelateerde economisch-theoretische overwegingen.

Buitenlandse banken

Inmiddels zijn op de Nederlandse bankenmarkt kleine (dochters van) banken van buiten de EU actief, die een riskanter beleggingsprofiel bezitten dan de grootbanken, doordat veel geld wordt uitgezet in het tot de emerging markets behorende moederland. Het bestaan van de depositoverzekering - waarnaar in advertenties expliciet wordt verwezen - maakt het mede mogelijk dat deze instellingen met aanvankelijk geringe naamsbekendheid zich concurrerend op de Nederlandse markt kunnen positioneren. Ook de trend toezicht meer marktconform te maken en de internationale discussie over de grondslagen en vormgeving van depositoverzekering zijn aanleiding om het in Nederland toegepaste systeem tegen het licht te houden.

Het is duidelijk dat de huidige financiering van de depositoverzekering in Nederland door het ontbreken van premiedifferentiatie niet geheel voldoet aan de door García opgestelde 'best practices'. De Nederlandsche Bank is inmiddels een onderzoek begonnen waarin de diverse aspecten van de collectieve garantieregeling worden geëvalueerd. Naast elementen als consumentenbescherming en publieksvoorlichting komen ook de voor- en nadelen van de huidige financieringsstructuur aan de orde. Ex ante financiering met risicogerelateerde premieheffing zou rechtvaardiger zijn en riskant bankieren afremmen, al zijn de huidige solvabiliteitseisen hier ook al op gericht. Bovendien zou dit passen in de huidige ontwikkeling richting marktconformiteit. In de typisch Nederlandse situatie, een klein land met enkele dominante grootbanken en een stabiele financiële structuur, moeten deze aspecten worden afgewogen tegen dat van efficiëntie.

Conclusies

Net als op het gebied van kapitaaleisen is ook ten aanzien van de depositoverzekering de discussie over marktconformiteit in volle gang. Deze is gericht op de vraag hoe subsidiëring van risicozoekende banken en hun rekeninghouders kan worden tegengegaan onder handhaving van financiële stabiliteit. Een ex post omslagstelsel is in een stabiele omgeving het goedkoopst, maar is minder marktconform. Door informatietechnologie gedreven nieuwe ontwikkelingen in met name het kredietrisicomanagement bieden nieuwe mogelijkheden risicogevoelige premies te bepalen⁵. Dit zou leiden tot een passende rekening aan banken die maatschappelijk onverantwoord risico zoeken. Bovendien betaalt de instelling die failliet gaat dan ook aan de verzekering mee, hetgeen appelleert aan het gevoel van rechtvaardigheid. Aan fondsvorming en premieheffing kleven echter ook nadelen, omdat kosten worden gemaakt voor een gebeurtenis die slechts een kleine kans van optreden heeft. Deze afruil is het duidelijkst aanwezig in landen waarin de financiële sector een reputatie van stabiliteit bezit. In het licht van deze discussie worden de voor- en nadelen van fondsvorming en risico-afhankelijke premieheffing voor Nederland nader onderzocht

¹ Deze discussie speelt ook bij de herzieningsvoorstellen voor solvabiliteitseisen voor banken. Zie J.A. Bikker en A.P. Huijser, (R) *evolutie in het banktoezicht* 860152, *ESB*, 16 februari 2001.

² D. Diamond en P. Dybvig, Banking theory, deposit insurance and bank regulation, *Journal of Business*, jrg. 59, 1986, blz. 53-68.

³ G. García, *Deposit insurance - actual and good practices*, occasional paper nr. 197, IMF, Washington DC, 2000.

⁴ Zie E. Baltensperger en J. Dermine, Banking deregulation, *Economic Policy*, nr. 2, 1987,

⁵ [Een voorbeeld is: Risicoanalyse: het nieuwe instrument voor toezicht](#), Kwartaalbericht, De Nederlandsche Bank, maart 2000, blz. 43-50.