

# Bankfaillissementen in historisch en internationaal perspectief

*Sinds het begin van de kredietcrisis zijn in Nederland drie bancaire instellingen omgevallen. Faillissementen in het bankwezen komen echter zelden voor, zeker over de langere termijn bezien en ook in vergelijking met de financiële sector in brede zin of het gehele bedrijfsleven. Bij bankfaillissementen speelt de bijzondere omstandigheid dat autoriteiten vaker maatregelen nemen die zijn gericht op het voorkomen van faillissementen. Voor grote, grensoverschrijdende banken geldt dat deze in de praktijk 'too big too fail' zijn: als zij failliet gaan, zou dit een crisis in het financiële systeem veroorzaken. Beleidsmakers werken nu aan maatregelen die publieke steun aan dergelijke banken voorkomen en een ordelijke afbouw mogelijk maken. Als banken minder gemakkelijk kunnen rekenen op steun als de risico's verkeerd uitpakken, zullen zij naar verwachting minder grote risico's nemen, waardoor de kans op een nieuwe systeemcrisis afneemt.*

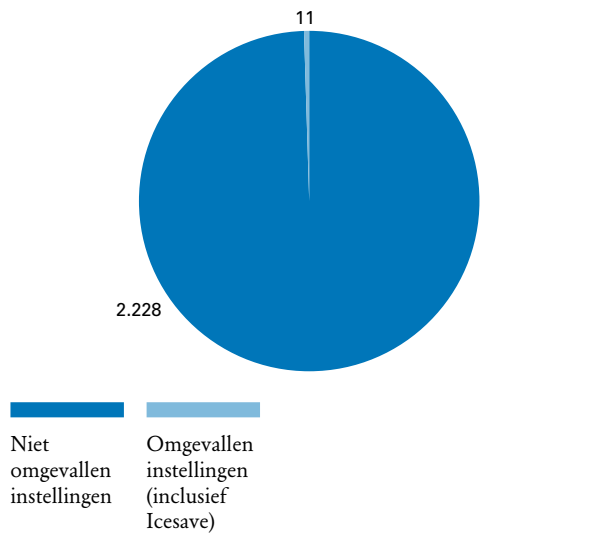
## Inleiding

Tijdens de huidige kredietcrisis hebben de autoriteiten het bankwezen op grote schaal ondersteund om te voorkomen dat in beginsel gezonde banken in ernstige problemen zouden raken. Dankzij deze maatregelen is slechts een beperkt aantal banken failliet gegaan. In Nederland zijn in korte tijd drie bancaire instellingen omgevallen: DSB Bank (oktober 2009), Icesave, het IJslandse bijkantoor van Landsbanki (oktober 2008) en Indover, een dochter van Bank Indonesia (oktober 2008). Ook al gaat het om relatief kleine instellingen, elk bankfaillissement krijgt veel aandacht (grafiek 1). Dat kan ten onrechte de indruk wekken dat bankfaillissementen in Nederland vaak of steeds vaker voorkomen.

## Minder faillissementen dan vroeger

Ondanks de drie recente faillissementen is het aantal bankfaillissementen in Nederland significant afgenomen, gezien over een langere periode en rekening houdend met het afnemende aantal banken (grafiek 2). Er is een verschil tussen grofweg de periode voor de Tweede Wereldoorlog en de periode daarna. Dit hangt mogelijk samen met de invoering van nieuwe wetgeving voor banken in 1948 (Bankwet), waarbij DNB formeel toezichthouder werd. Zo waren er van 1900 t/m

**Grafiek 1 Totale activa van (omgevallen) bancaire instellingen in Nederland over de afgelopen 5 jaar**  
Miljarden euro's

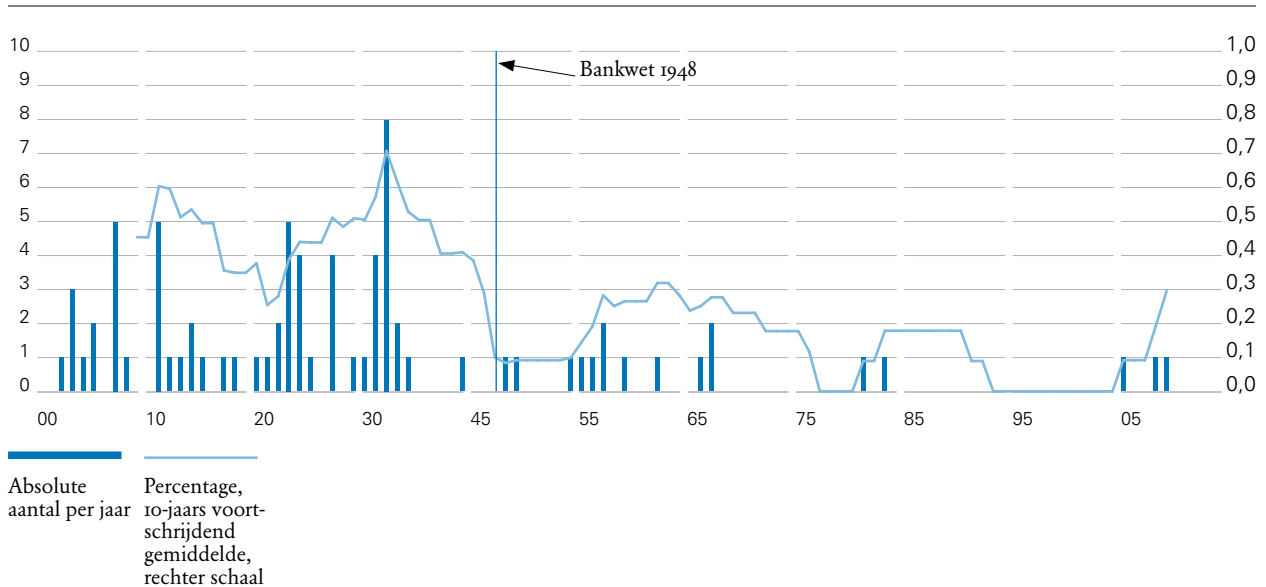


Toelichting: omgevallen instellingen betreffen de som van de activa van DSB Bank, Indover, Van der Hoop en Icesave. Voor Icesave zijn de in Nederland aangetrokken spaargelden gehanteerd. Totale banksector betreft balanstotaal van het binnenlands bankbedrijf ultimo 2008.  
Bron: DNB en jaarverslagen.

1947 in totaal 61 faillissementen, tegen 17 in de periode na 1948. In relatieve termen – het percentage bankfail-

**Grafiek 2 Bankfaillissementen in Nederland sinds 1900**

Absoluut, percentage van totaal aantal banken (rechter-schaal)



Toelichting: Cijfers voor 1940-1945 ontbreken.  
Bron: DNB.

lissementen ten opzichte van het aantal banken – is dit een afname van 0,4% in de periode vóór 1948 naar 0,17% in de periode na 1948. Ook het invoeren van de Collectieve garantieregeling in 1979, de voorloper van het huidige Depositogarantiestelsel, heeft vermoedelijk bijgedragen aan de daling van het aantal bankfaillissementen. Doordat ingelegde spaargelden vanaf dat moment werden gegarandeerd, nam voor spaarders de prikkel af om hun geld op te vragen bij geruchten of problemen rondom hun bank.

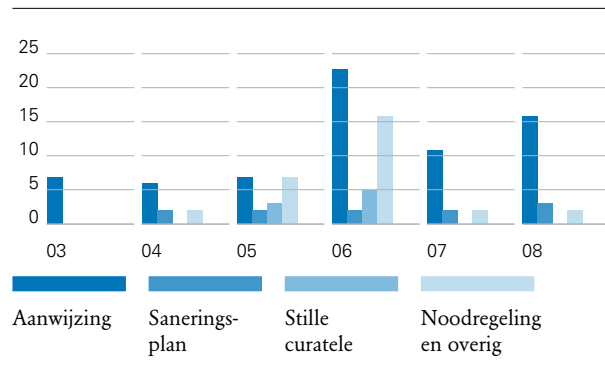
Het aantal bankfaillissementen in Nederland kan worden vergeleken met het aantal faillissementen in de gehele financiële sector. Die sector omvat veel meer dan alleen de onder toezicht staande instellingen. Naast verzekeraars en pensioenfondsen behoren hiertoe tal van financiële intermediairs die, in tegenstelling tot banken, geen spaargelden aantrekken van het publiek. Het aantal faillissementen in de gehele financiële sector bedroeg vorig jaar 448, ofwel 2,7% van het totaal. Voor banken is dat percentage circa 1%. Om rekening te houden met de conjunctuur, is het verloop over een langere periode relevanter. Over de laatste vijftien jaar ging jaarlijks 2,6% van de bedrijven in de financiële sector failliet. In die periode hadden alle Nederlandse bedrijven samen een faillissementspercentage van 0,8%. Het trendmatige percentage failliete banken ligt met 0,2%-0,3% dus beduidend lager dan het percentage faillissementen onder alle bedrijven en veel lager dan het percentage in de gehele financiële sector.

### Autoriteiten kunnen ingrijpen

Banken kunnen nooit zonder risico opereren. Dit hangt samen met hun volatiele omgeving, waarin nieuwe producten worden ontwikkeld, nieuwe markten worden aangeboord en waarop businessmodellen worden aangepast. Daarbij nemen banken risico's, zoals overigens ook andere bedrijven dat doen. Als risico's verkeerd uitpakken, dan blijken banken echter wel een bijzondere positie te hebben. Een studie uit 2005 van het kredietbureau Fitch onder een groot aantal ontwikkelde landen laat bijvoorbeeld zien dat de kans dat een niet-bancair bedrijf failliet gaat bijna drie keer zo groot is als de kans dat een bank failliet gaat. Het verschil komt niet doordat banken minder riskant zijn, maar doordat banken in veel gevallen ontkomen aan een faillissement door ingrijpen van de autoriteiten. Met name grote banken zijn regelmatig te belangrijk voor het financiële systeem om te laten vallen.

### Grafiek 3 Formele maatregelen van DNB bij onder toezichtstaande financiële instellingen

Absolute aantallen



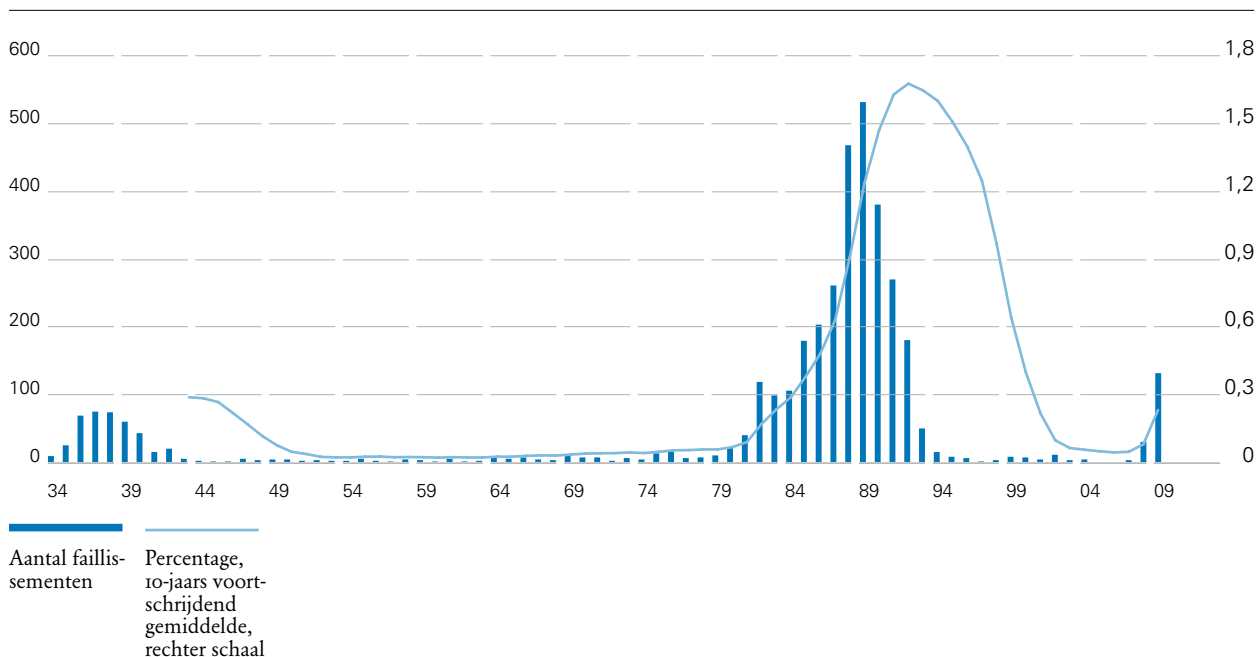
Toelichting: aanstelling bewindvoerder, doorhaling register, aangifte om en noodregeling zijn samengevoegd tot 'noodregeling en overig'. Overige maatregelen die hier niet zijn opgenomen betreffen last onder dwangsom, bestuurlijke boete, financieringsplan en herstelplan.  
Bron: Jaarverslagen DNB.

Dit ingrijpen kan bestaan uit het verlenen van kapitaalsteun of het afgeven van garanties. Daarnaast kunnen banken die failliet dreigen te gaan worden geherstructureerd of worden overgenomen door andere banken, mogelijk onder regie van de autoriteiten. Onderzoek van de Bundesbank laat bijvoorbeeld zien dat ongeveer 10% van de Duitse bankfusies wordt ingegeven door de dreiging van een faillissement. Achter de schermen kunnen toezichthouders al in een vroeg stadium diverse maatregelen nemen om instellingen die in problemen dreigen te raken weer op de rails te krijgen. Ter illustratie: in Nederland heeft DNB in de afgelopen zes jaar bijvoorbeeld zeventig keer een aanwijzing gegeven aan een onder toezicht staande financiële onderneming, acht keer een stille curator benoemd en elf keer een saneringsplan afgedwongen (grafiek 3). Deze maatregelen betroffen overigens met name verzekeraars, die evenals banken onder toezicht staan.

Omdat de autoriteiten bij onder toezicht staande instellingen kunnen ingrijpen en dit in de praktijk ook met enige regelmaat doen, is enige voorzichtigheid geboden bij het vergelijken van faillissementsgegevens van banken met niet-bancaire bedrijven. Dit geldt ook voor internationale vergelijkingen, aangezien er tussen landen aanzienlijke verschillen zijn in de formele mogelijkheden om in te grijpen bij banken.

**Grafiek 4 Bankfaillissementen in de vs sinds 1934**

Absoluut, percentage van totaal aantal banken (rechter-schaal)



Toelichting: Cijfers voor de vs bevatten een trendbreuk. Voor 1984 zijn spaarbanken wel meegenomen in het aantal faillissementen, maar niet in het

totale aantal banken. Cijfers voor 2009 tot en met 20 november. Bron: FDIC.

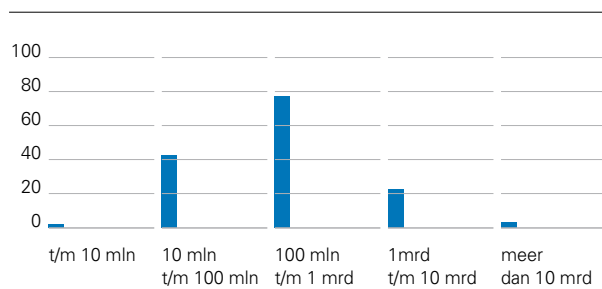
**Internationale vergelijking**

Een internationale vergelijking is ook moeilijk omdat faillissementsgegevens niet systematisch openbaar beschikbaar zijn, zelfs niet bij internationale organisaties als de BIS, het IMF of de Wereldbank. De beschikbare gegevens en studies naar bankfaillissementen zijn vooral gericht op (grote) faillissementen tijdens systeemcrises, waardoor individuele faillissementen en faillis-

sementen van kleine of niet-systeemrelevante banken ontbreken. Ook individuele landen publiceren niet of nauwelijks over hun faillissementen. Een uitzondering vormt de Amerikaanse toezichthouder FDIC die langere historische tijdreeksen beschikbaar stelt. De internationale vergelijking beperkt zich daarom hoofdzakelijk tot Nederland en de vs.

**Grafiek 5 Aantal failliete banken in vs sinds 2008, naar grootte**

Aantal banken, totale activa in euro's

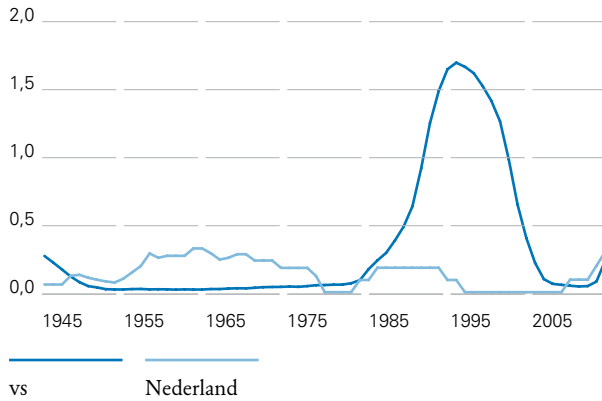


Toelichting: betreft faillissementen van 1 januari 2008 tot en met 20 november 2009. Bron: FDIC.

In de vs was het aantal faillissementen vooral hoog tijdens de zogenoemde Savings & Loans crisis aan het einde van de jaren tachtig, met een piek van ruim 500 faillissementen in 1989 ofwel bijna 3,5% van het totale aantal banken (grafiek 4). Ook tijdens de huidige kredietcrisis is het aantal faillissementen in de vs snel opgelopen, met dit jaar tot nu toe 124 deconfitures. Dat is ruim 1% van het totale aantal banken in de vs. Dit betreft vooral kleine en middelgrote (regionale) banken. Het leeuwendeel daarvan heeft een balanstotaal dat kleiner is dan EUR 1 miljard (grafiek 5). In vergelijking met de vs ligt het aantal faillissementen in verhouding tot het aantal banken in Nederland sinds de jaren tachtig trendmatig op een lager niveau (grafiek 6). Indien rekening wordt gehouden met de grootte van de failliete banken ten opzichte van de sector als geheel, is het verschil tussen Nederland en de vs nog markanter

**Grafiek 6 Bankfaillissementen in Nederland en vs**

10-jaars voortschrijdend gemiddeld percentage van totaal aantal banken



Toelichting: Cijfers voor de vs bevatten een trendbreuk. Voor 1984 zijn spaarbanken wel meegenomen in het aantal faillissementen, maar niet in het totale aantal banken. Cijfers voor 2009 tot en met 20 november. Bron: FDIC, DNB.

(grafiek 7). Zo waren de failliete banken in de vs vorig jaar goed voor bijna 4% van de totale bancaire activa. De overeenkomstige piek voor Nederland met het faillissement van DSB Bank bedraagt ongeveer 0,4 %. Het verschil is er mede omdat er in de vs naar verhouding veel kleine banken zijn, die niet kunnen rekenen op steun van de autoriteiten. Daarbij hebben de autoritei-

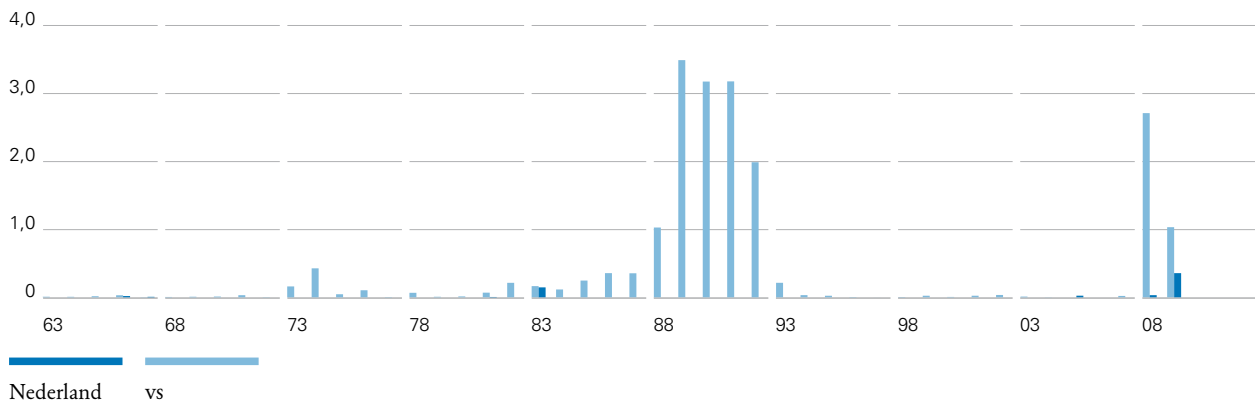
ten in de vs ook nog eens relatief veel formele mogelijkheden om een bank failliet te laten gaan en vervolgens onder te brengen bij een andere bank.

**Tot besluit**

Een vergelijking van faillissementen in het bankwezen met andere sectoren heeft beperkte betekenis vanwege de bijzondere rol die banken vervullen binnen het financiële systeem en de economie. Als banken failliet dreigen te gaan, kan dit een reden zijn voor de autoriteiten om in te grijpen. In eerste instantie achter de schermen, maar in een ernstiger situatie kan bijvoorbeeld herstructurering of kapitaalsteun noodzakelijk zijn. Ook tijdens de huidige crisis bleek dat banken regelmatig te belangrijk zijn voor het financiële systeem, en de autoriteiten daarom ingrepen met publieke gelden om faillissementen te voorkomen. Voor beleidsmakers, waaronder het Bazels Comité van toezichthouders, is dit aanleiding voor nieuwe maatregelen om dergelijke publieke steun aan systeembanken te voorkomen. Naast hogere kapitaal- en liquiditeitsbuffers, bezien beleidsmakers in dit verband of nieuwe wetgeving nodig is om ernstige problemen bij systeembanken ordelijk af te wikkelen, zonder inzet van publieke middelen. Ook wordt de mogelijkheid onderzocht of toezichthouders een bank met problemen tijdig kunnen onteigenen om een oplossing te zoeken. Bijvoorbeeld het onderbrengen van de bank – of onderdelen daarvan – bij een andere gezonde bank, zoals regelmatig gebeurt in de vs. Deze maatregelen

**Grafiek 7 Bankfaillissementen in Nederland en vs**

In procenten, activa failliete banken in verhouding tot de activa van de gehele banksector



Toelichting: Voor 2009 zijn bankfaillissementen tot en met 20 november 2009 meegenomen. Cijfers voor de gehele banksector in vs bevatten voor 1984 geen spaarbanken.

Bron: FDIC, DNB en jaarverslagen.

zorgen ervoor dat banken minder gemakkelijk kunnen rekenen op publieke steun in geval van nood en daardoor naar verwachting minder risico's zullen nemen. De kans op een nieuwe systeemcrisis neemt daarmee af.