

DOELMATIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID VAN DE DEPOSITOVERZEKERING ¹

J.A. Bikker² en H.M. Prast ³

December 2001

Onderzoeksreeks Toezicht nr 40

Sectie Strategie, Directoraat Toezicht, De Nederlandsche Bank

Postbus 98

1000 AB Amsterdam

¹ Een verkorte en aangepaste versie van dit paper is verschenen als: J.A. Bikker, H.M. Prast, 2001, De depositoverzekering tegen het licht, *Economisch-Statistische Berichten* 86, 820-822.

² E-mail adres: j.a.bikker@dnb.nl

³ Sectie Strategie en Afdeling Algemene Economie, Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie, Universiteit van Amsterdam.

DOELMATIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID VAN DE DEPOSITOVERZEKERING

J.A. Bikker en H.M. Prast

Samenvatting

In het kader van de toegenomen belangstelling voor het vraagstuk van ongewenste prikkels door regelgeving in de financiële sector is in de academische literatuur veel aandacht besteed aan de depositoverzekering. Dit paper gaat daar nader op in door de doelstellingen van de depositogarantie en de daarmee samenhangende theoretische en praktische voor- en nadelen te bespreken. Nagegaan wordt in hoeverre eventuele nadelen kunnen worden ondervangen door een passende vormgeving van de depositoverzekering en de financiering daarvan. Ter illustratie van de mogelijkheden wordt een overzicht van depositoverzekeringen in twintig industriële landen gegeven. Tenslotte komen de Nederlandse depositoverzekering en mogelijke veranderingen daarin aan de orde, tegen de achtergrond van de typisch Nederlandse omstandigheden.

Trefwoorden: collectieve garantieregeling, depositoverzekeringsfonds, *moral hazard* vraagstuk, *principal-agent* vraagstuk, *bank run*, risicogevoelige premie;

JEL-code: G21, G28;

Abstract

Amid the current surge of interest for the issue of adverse incentives from (supervisory) rules in the financial sector, the phenomenon of deposit insurance has been widely discussed in the academic literature. This paper focuses on the objectives of deposit insurance and its pros and cons in theory and practice. It investigates how possible drawbacks can be obviated by an appropriate design of deposit insurance schemes and their funding. To illustrate the possibilities, an overview is given of deposit insurance schemes in twenty industrial countries. Finally the Dutch deposit insurance scheme and potential improvements are discussed in the light of local circumstances.

Key words: deposit insurance (fund), moral hazard problem, principal-agent problem, bank run, risk sensitive premium;

1 INLEIDING

De depositoverzekering of, zoals dat in Nederland genoemd wordt, de collectieve garantieregeling, fungeert wereldwijd als een belangrijk vangnet in de financiële sector. Deze verzekering keert aan de rekeninghouder van een bank diens tegoeden uit, tot een zekere bovengrens, als de bank failliet gaat. Naast de bescherming van rekeninghouders beoogt de depositoverzekering 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 internationaal onderwerp van discussie onder academici en beleidsmakers. In de eerste plaats is er het afgelopen decennium meer aandacht gekomen voor het vraagstuk van ongewenste prikkels door regelgeving in de financiële sector.⁴ Het grote aantal bankfaillissementen in de Verenigde Staten in de jaren tachtig van de vorige eeuw en de tekorten die als gevolg daarvan optraden voor het depositogarantiefonds aldaar vormden belangrijke impulsen voor deze discussie, die zich concentreert rond het probleem van het veroorzaken van ongewenst gedrag, of wel het vraagstuk van *moral hazard*. In de tweede plaats is er meer aandacht gekomen voor de kosten en baten van overheidsregulering en de vraag of de belastingbetaler wel altijd gebaat is met bestaande regelgeving. Dit is het zogenaamde *principal-agent* vraagstuk. De succesvolle opmars van een aantal (dochter 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.⁵

Dit artikel gaat nader in op deze discussie en is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf worden de doelstellingen van de depositoverzekering en de daarmee samenhangende nadelen besproken. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre de genoemde nadelen kunnen worden ondervangen door een passende vormgeving van de depositoverzekering en de financiering daarvan. Ter illustratie van de mogelijkheden wordt een overzicht van depositoverzekeringen in andere landen gegeven. Tenslotte komen de Nederlandse depositoverzekering en mogelijke veranderingen daarin aan de orde.

⁴ Deze discussie speelt ook bij de solvabiliteitseisen voor banken, zoals neergelegd in het Bazelse Kapitaalakkoord en de herzieningsvoorstellen daarvan, zie J.A. Bikker en A.P. Huijser (2001), (R)evolutie in het bankentoezicht, *ESB*, 16 februari 2001.

⁵ De Consumentenbond draagt (ten gerieve van de consument) aan deze opmars bij door in haar 'Spaarwijzer' de banken met de hoogste depositorente op te sommen en te verwijzen naar de collectieve garantieregeling (zie *Consumentengeldgids*, april/mei 2001, pag. 42-43).

2 VOOR- EN NADELEN DEPOSITOVERZEKERING

Een belangrijke motief voor het invoeren van een depositoverzekering was indertijd het voorkomen van *bank runs*.⁶ 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. De verzekering van deposito's voorkomt dat rekeninghouders achter het net vissen, waardoor paniek en daarmee een *bank run* wordt vermeden. Naast de depositoverzekering draagt ook het optreden van de centrale bank als verschaffer van liquiditeit oftewel *lender of last resort* in belangrijke mate 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. Een belangrijk verschil tussen depositoverzekering en bijvoorbeeld schade-, ziektekosten- en levensverzekeringen is dat er bij de depositoverzekering niet twee partijen – verzekeraar en verzekerde – maar drie partijen betrokken zijn. Naast de verzekeraar (veelal in handen van centrale bank of overheid) zijn dat de banken, die gevrijwaard worden van een *bank run*, en de rekeninghouders wiens deposito's gegarandeerd zijn.

Een nadeel van de depositoverzekering is dat banken ongestraft een riskant beleid kunnen voeren, bijvoorbeeld door minder liquiditeiten aan te houden of te kiezen voor meer riskante beleggingen, het zogenoemde *moral hazard* probleem. 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. Voor zover de risicovolle banken de rekeninghouders wel een hogere rente vergoeden - bijvoorbeeld om hun marktaandeel uit te breiden – is het de rekeninghouder die in feite wordt gesubsidieerd dankzij het verzekeringsstelsel. Hij ontvangt een hogere

⁶D. Diamond en P. Dybvig, 1986, 'Banking Theory, Deposit Insurance and Bank Regulation,' *Journal of Business*, 59, pag. 53-68. Een in de literatuur wel genoemd alternatief voor de depositoverzekering is het opschorten van de opvraagbaarheid van tegoeden. Dit middel is echter aanzienlijk minder effectief in het voorkomen van een *bank run*. Ook wordt de mogelijkheid geopend banken te verplichten achtergestelde leningen uit te geven. Dat zou marktdiscipline versterken, omdat riskante banken daarop een hogere rente zouden moeten vergoeden. Dit vergt van deze crediteuren echter een onrealistisch groot inzicht in het bankgedrag.

rente op zijn tegoed, maar is automatisch verzekerd tegen het grotere risico, terwijl de kosten van die verzekering worden gedragen door de samenleving als geheel.

Om dit zogenoemde *moral hazard* probleem, dat zowel voortkomt uit de depositoverzekering als uit de *lender of last resort* functie van de centrale bank, te verminderen moet de overheid beperkingen aan banken opleggen, bijvoorbeeld in de vorm van liquiditeits- en solvabiliteitseisen.⁷ Zo maakt de ene vorm van regelgeving de andere noodzakelijk.⁸ Dat leidt tot maatschappelijke kosten, die echter voor lief moeten worden genomen, omdat het afschaffen van de depositoverzekering om meerdere redenen geen optie is. In de eerste plaats zou dit tot kostbare *bank runs* en financiële instabiliteit kunnen leiden, waarbij ook een gezonde bank in het geval van geruchten in gevaar kan komen. Ten tweede, en dit punt blijft vaak onderbelicht, is het bij afwezigheid van depositoverzekering politiek vrijwel onhaalbaar een ongezonde 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 dat de gedupeerden alsnog tegemoet moeten worden gekomen ten laste van de belastingbetaler.

3 OPTIMALE VORMGEVING

Het nadeel van de depositoverzekering – de subsidiëring van risicovol gedrag – is op verschillende manieren te verminderen. Eén mogelijkheid is invoering van eigen risico, zoals bij andere verzekeringen gebruikelijk is. Dit zou helpen de kritische houding van depositohouders ten opzichte van zijn bank te herstellen. Deze oplossing heeft echter als nadeel dat zij het positieve effect van de depositoverzekering ondermijnt: 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 is.⁹ 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

⁷ Een overmatig riskante portefeuille vormt in eerste instantie een risico voor de solvabiliteit en is waarschijnlijk een ernstiger probleem dan het aanhouden van te weinig liquiditeiten. Solvabiliteit en liquiditeit zijn echter nauw met elkaar verbonden. Solvabiliteit is voor liquiditeitsbeheer van belang om een beroep te kunnen doen op de interbancaire markt, terwijl twijfels over solvabiliteit het opvaagrisico vergroten, vooral waar de doorzichtigheid van de banken ten aanzien van solvabiliteit onvoldoende is. Een risicovolle portefeuille beïnvloedt overigens ook de liquiditeit, doordat riskantere beleggingen minder liquide zijn.

⁸ A. Greenspan (2001), Speech gehouden ter gelegenheid van de conferentie ‘The Financial Safety Net: costs, benefits and implications for regulation, 10 mei 2001, Federal Reserve Bank of Chicago

⁹ G. Garcia (2000), *Deposit Insurance - Actual and Good Practices*, Occasional Paper 197, IMF, Washington DC.

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.

Een tweede oplossing voor het *moral hazard* probleem is het heffen van een risicoafhankelijke verzekeringspremie. De bank internaliseert in dat geval de nadelen van het zelf gekozen risico, doordat het een prijskaartje krijgt. Dit vermindert de subsidiëring van riskant bankieren en remt dit af. Dat is rechtvaardiger, omdat het kwalijk is belastinggeld te gebruiken ter subsidiëring van maatschappelijk ongewenst gedrag, en het kan stabiliteit bevorderen. De economische theorie heeft uitgebreid aandacht besteed aan de vraag welke risicoafhankelijke premies optimaal zijn.¹⁰ Invoering van een risicogerelateerd systeem van premieheffing is echter lang onuitvoerbaar geacht, vooral omdat het als onmogelijk werd gezien het exacte risicoprofiel van een instelling te meten.¹¹ Nieuwe ontwikkelingen in het risicomanagement hebben een oplossing echter dichterbij gebracht. Marktrisico's van de handelsportefeuille worden inmiddels in toenemende mate met behulp van *Value-at-Risk* (VaR) modellen gemeten, terwijl ook kredietrisico's onder invloed van het voorgestelde nieuwe Bazelse Kapitaalakkoord veel beter zullen worden gemeten.¹² 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 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 VaR modellen voor marktrisico en niet alle banken gaan binnenkort geavanceerde methoden voor kredietrisico toepassen. Verder zijn niet alle banken in het bezit van externe ratings. Desondanks zijn er tegenwoordig steeds meer landen die premiedifferentie toepassen in de depositoverzekering.

In haar studie over de optimale vormgeving van de depositoverzekering besteedt García ook aandacht aan de fondsvorming van de depositoverzekering. Sommige landen kennen een systeem waarin een verzekeringsfonds is gevormd, met een omvang gerelateerd aan de verzekerde deposito's. Andere landen kennen geen fondsvorming, veelal omdat de kans op een bankencrisis erg klein wordt geacht en

¹⁰ De optimale premie is af te leiden analoog aan de prijsbepaling van opties. Zie Robert C. Merton, On the pricing of contingent claims and the Modigliani-Miller theorem, *Journal of Financial Economics* 5 (2), November 1977, 241-249

¹¹ Zie E. Baltensperger en J. Dermine, 1987, Banking deregulation, *Economic Policy* 2, 64-110.

¹² Het Akkoord kent de *Internal Ratings Based* (IRB) methode – een rating van de kredietportefeuille op basis van een door de individuele banken zelf ontworpen en gehanteerd risicomodel – en de veel minder risicogevoelige (nieuwe) door het Bazelse Comité ontworpen standaardmethode, zie Bikker en Huijser, *op. cit.*.

aan het oprichten en in stand houden van een fonds kosten zijn verbonden. Zoals bij elke verzekering, wordt immers geld opzij gezet voor een gebeurtenis die wellicht nooit zal plaatsvinden. Verder ligt het door het verzekeringsfonds te behalen rendement vermoedelijk lager dan het rendement dat banken zelf op eigen vermogen kunnen realiseren, terwijl daarnaast administratiekosten bestaan. Uit efficiëntie-overwegingen kunnen banken de voorkeur hebben eventuele uitkeringen achteraf op te brengen. De centrale bank kan dan zonodig gelden voorschieten, waarna deze kunnen worden verhaald op de banken. Dit is ook 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 aan de verzekering. Dat is niet marktconform en werkt mogelijk het nemen van risico in de hand. Overigens is in beginsel ook bij financiering achteraf risicogelateerde premiedifferentiatie mogelijk is, zij het dat de relatie tussen bankgedrag en verzekeringskosten dan minder duidelijk zichtbaar is en de failliete bank nog steeds niets bijdraagt.

Een voordeel van financiering achteraf is, dat het geen kosten met zich brengt zolang er geen banken failliet gaan, al is het zo dat voor zover risicogelateerde premies de kans op een faillissement doen afnemen een systeem met fondsvorming 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. Zelfs indien alleen gelet wordt op efficiëntie, dienen twee belangen - kosten van fondsvorming en kosten van faillissementen minimaliseren – tegen elkaar te worden afgewogen. 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. Canada is hiervan een voorbeeld. De achterliggende filosofie is daar, dat het fonds de kosten moet kunnen dekken die verbonden zijn aan het lenen van gelden in een crisissituatie om depositohouders te kunnen compenseren. Ook kunnen banken verplicht worden voorzieningen aan te houden die worden aangewend zodra de verzekering moet uitkeren. Er is dan weliswaar geen apart fonds, maar doordat banken gelden liquide moeten houden hebben zij *opportunity* kosten in de vorm van een lager rendement. De omvang van de aan te houden voorzieningen kan risicogelateerd zijn, zodat banken ook in dit geval een prikkel hebben om risico te beperken.

In principe is denkbaar, dat de depositogarantie tot stand komt in de private sector. In beginsel lijkt zo'n systeem, dat in Argentinië is toegepast, 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 een groot nadeel, omdat bij ernstige instabiliteit ook de private verzekeraar kan omvallen. Het vertrouwen van het publiek

is daarom alleen gegarandeerd, indien bij private verzekering de overheid uiteindelijk garant staat, waarmee het marktconforme karakter aanzienlijk vermindert.¹³

4 DEPOSITOVERZEKERING IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

Inmiddels hebben rond 70 landen een depositoverzekeringstelsel, waarbij geen twee systemen hetzelfde zijn. Tabel 1 geeft een globaal overzicht van de structuur van depositoverzekeringen in een aantal landen. De EU-richtlijn op het gebied van de depositoverzekering verplicht de EU-landen ertoe een depositoverzekering te hebben en formuleert een aantal minimumvoorwaarden waaraan deze moet voldoen. Zo moet de dekking per bank minimaal 20.000 euro per rekeninghouder bedragen.

Opmerkelijk is dat daarbij - in strijd met García's aanbevelingen - een eigen risico tot maximaal 10% van het deposito is toegestaan. Beide voorwaarden beogen stabiliteit te bewerkstelligen door de kleine rekeninghouders te beschermen. In het Nederlandse stelsel geldt, net als in Griekenland, Luxemburg, Portugal en Spanje, de minimale dekking en is er geen eigen risico. Binnen de EU zijn er ook landen die een veel hoger saldo garanderen. Zo bedraagt de dekking in Italië ruim 100.000 euro, in Frankrijk 70.000 euro en in Denemarken 40.000 euro. Ook in de Verenigde Staten en Japan is de dekking een stuk hoger dan het EU-minimum van 20.000 euro.

Uit tabel 1 volgt ook, dat de beoogde omvang van het fonds als percentage van de totale of verzekerde deposito's nogal verschilt. Zo loopt deze, als fractie van de totale deposito's, uiteen van 0,4% in Italië tot 2,5% in Zweden. Niet alleen in Zweden, maar ook in Noorwegen en Finland is de beoogde omvang van het fonds relatief groot. Dit heeft, net als de hoge dekking daar, wellicht te maken met het feit dat deze landen in het recente verleden nogal wat problemen in de bankensector hebben gekend en sluit aan bij de gedachte, dat de voordelen van fondsvorming duidelijker zijn in dit soort landen.

Premieheffing vooraf, en dus fondsvorming, komt veel meer voor dan de omslag van de kosten achteraf, zoals wij die in Nederland kennen. Zo hebben van de vijftien EU-landen er inmiddels maar liefst twaalf een systeem met fondsvorming. Verder wordt een dergelijk systeem gehanteerd in onder meer Canada, Japan, Turkije en de Verenigde Staten. Wereldwijd is het aantal stelsels met een fonds tussen 1995 en 2000 gestegen van 34 naar 58. De fondsgelden worden overwegend belegd in obligaties.¹⁴

¹³ Garcia, *op. cit.*

¹⁴ Fondo Interbancario Tutela Depositori, *Deposit Insurance Practices Around the World: Results From a Questionnaire and Issues for Future Discussion*, paper gepresenteerd op het Research Forum on Deposit Insurance, Rome, juli 2001

Tabel 1 Internationale vergelijking structuur depositoverzekeringen

Land	Fonds?	Dekking (x 1000)	Omvang fonds in % van deposito's (doel)	Eigen risico?	Risicodifferentiatie?
België	Ja	€20	0,5% van verzekerde deposito's	Nee	Nee
Denemarken	Ja	€40	3 mrd D Krone	Nee	Nee
Duitsland	Ja	€20	3% van leningen	Ja	Ja, risicogewogen activa en participatieduur ^a
Finland	Ja	€25,2	2% van verzekerde deposito's	Nee	Ja, gebaseerd op solvabiliteit
Frankrijk	Ja	€70	0,14 (feitelijk)	Nee	Ja, CAMEL-type rating
Griekenland	Ja	€20	'redelijk niveau'	Nee	Nee
Ierland	Ja	€20	0,17 (feitelijk)	10%	Nee
Italië	ja ^b	€104	0,4-0,8% van totale deposito's	Ja	Ja, index ^c
Luxemburg	nee	€20	Nvt	10%	Nee
Nederland	nee	€20	Nvt	Nee	Nee
Noorwegen	ja	\$ 254	1,5% van deposito's + 0,5% van risicogewogen activa	Nee	Ja, risicogewogen activa
Oostenrijk	Nee	€20	Nvt	Nee	Nee
Portugal	ja	€20	0,72 (feitelijk)	Nee	Ja, algemeen oordeel
Spanje	ja	€20	1%	Nee	Nee
Turkije	ja	Volledig	Geen target	Nee	Ja, Kapitaalratio
VK	Ja ^b	€20	£5-6 mln (administratiekosten)	Ja	Nee
Zweden	ja	€29	2,5% van totale deposito's	Nee	Ja, Kapitaalratio
Canada	ja ^d	\$ 41	0,12 (feitelijk)	Nee	Ja, risico-index ^e
Japan ^f	ja	Volledig	Geen target	Nee	Nee
VS	ja	\$ 100	1,25% van verzekerde deposito's	Nee	Ja, kapitaal en CAMEL

Bron: G. García, *op. cit.*, en Fondo Interbancario Tutela Depositi, *op. cit.*; ^a Voor een deel is het systeem in Duitsland vrijwillig; ^b Het fonds in Italië en het VK is bedoeld voor kosten van administratieve afwikkeling. Men overweegt herziening; ^c Gebaseerd op risico, solvabiliteit, looptijdtransformatie en performance; ^d Het fonds in Canada is uitsluitend voor het dekken van kosten van leningen zodra fonds moet uitkeren; ^e Gebaseerd op kapitaaltoereikendheid, winstgevendheid, activaspreiding en rating van toezichthouder; ^f In mei 2002 wordt dit stelsel vanwege enorme verliezen herzien, waarbij onder meer maximering wordt ingevoerd.

Risicoafhankelijke premieheffing komt binnen de in Tabel 1 genoemde groep landen voor in Canada, Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Noorwegen, Portugal, de Verenigde Staten en Zweden. Het aantal systemen met een risicoafhankelijke premieheffing is wereldwijd tussen 1995 en 2000 gestegen van 4 naar 24. Het stelsel in de VS heeft de sterkste risicoweging, met premies variërend van 0 tot 0,27% van de deposito's. Voor de bepaling van de premie zijn banken daar onderverdeeld op grond van onder andere hun kapitalisatiegraad. Daar bovenop komt een toeslag op basis van toezichtratings. Omdat het fonds inmiddels voldoende gevuld is, betaalt de overgrote meerderheid van de banken echter geen premie. Dat betekent dat er *de facto* geen risicoafhankelijkheid is. Om die reden overweegt men aanpassingen, waarbij gedacht wordt aan het tegelijkertijd terugstorten van betaalde premies en het heffen van risicoafhankelijke premies, zodanig dat het fonds in omvang niet verandert. Deze discussie is van breder belang, omdat dit probleem ook in andere landen met risicogerelateerde fondsvorming zal gaan spelen zodra de beoogde fondsomvang bereikt is. De wijze waarop de risicopremie is berekend

loopt van land tot land uiteen. Sommige landen hebben een eigen ratingsysteem van het CAMEL type,¹⁵ terwijl andere landen een of meer eenvoudige indicatoren van risico hanteren.

5 DEPOSITOVERZEKERING IN NEDERLAND

De Nederlandse depositoverzekering kent, zoals gezegd, geen risicogevoelige premie en geen fondsvorming. In geval van faillissement betalen de banken achteraf naar rato mee. De impliciete premie is niet aan risico gerelateerd. De failliete en dus meest risicovolle bank draagt aan deze *ex-post* financiering in het geheel niet bij.

In het verleden - de depositoverzekering is in Nederland geïntroduceerd in 1978 - 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 betrokken 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 teneinde zo een fonds te financieren. Dat laatste zou met administratiekosten gepaard gaan, terwijl het fonds een lager rendement zou behalen dan binnen de banken zelf op het eigen vermogen mogelijk was. Het efficiëntiemotief overheerste de aan *moral hazard* gerelateerde economisch-theoretische overwegingen.

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 niet in alle opzichten voldoet aan de door García opgestelde 'best practices'.¹⁶ De Nederlandsche Bank is

¹⁵ Gebaseerd op beoordeling van *Capital, Assets, Management, Equity* en *Liquidity*. Nederland kent een soortgelijk ratingsysteem, zie Risico-analyse: het nieuwe instrument voor Toezicht, *Kwartaalbericht*, De Nederlandsche Bank, pag. 43-50.

inmiddels een onderzoek begonnen waarin de diverse aspecten van de Collectieve Garantie Regeling 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.¹⁷ 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 echter worden afgewogen tegen dat van efficiëntie.

6 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 bepalen. 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 een gevoel van rechtvaardigheid. Aan fondsvorming en premieheffing zitten echter ook nadelen. Er worden kosten 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 komende tijd de voor- en nadelen van fondsvorming en risico-afhankelijke premieheffing voor Nederland op een rijtje gezet.

¹⁶ Garcíá, *op. cit.*

¹⁷ Al zijn de huidige solvabiliteitseisen hier ook al op gericht.