

De haalbaarheid en betaalbaarheid van een Nederlands verzekeringsgarantiestelsel

13 oktober 2022

Jeroen Brinkhoff, Inge Neffke en Maarten van Campenhout

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEM

De haalbaarheid en betaalbaarheid van een Nederlands verzekeringsgarantiestelsel

©2022 De Nederlandsche Bank N.V.

Auteurs: Jeroen Brinkhoff, Inge Neffke en Maarten van Campenhout. Met dank aan collega's van DNB, en in het bijzonder Taras Bogouslavskii, Leonard Flink, Allon van der Heijden, Laura Izquierdo Rios, Sven Stevenson, Jens van Straalen, Gaëtan van Vloten voor de nuttige gedachtewisseling. Alle overgebleven fouten zijn de onze.

Met de serie 'DNB Analyse' beoogt De Nederlandsche Bank inzicht te verschaffen in de analyses die DNB ten behoeve van actuele beleidsvraagstukken uitvoert. De tot uitdrukking gebrachte zienswijzen zijn voor rekening van de auteurs en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de officiële standpunten van De Nederlandsche Bank. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook en evenmin in een retrieval system opgeslagen worden, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van De Nederlandsche Bank.

De Nederlandsche Bank N.V.
Postbus 98 1000 AB
Amsterdam
Internet: www.dnb.nl
Email: info@dnb.nl

1. Inleiding

In 2019 trad de Wet Herstel en Afwikkeling van Verzekeraars in werking in Nederland. Met deze wetgeving is de bescherming van polishouders verbeterd in het geval dat een verzekeraar in de problemen komt. Zo kunnen bepaalde uitkeringen gecontinueerd worden in resolutie of tijdens faillissement van een verzekeraar, en heeft DNB bevoegdheden gekregen om verzekeraars ordentelijk af te wikkelen, waarbij polishouders zoveel mogelijk worden ontzien. Toch kunnen polishouders nog steeds geconfronteerd worden met kortingen op de polis. In tegenstelling tot enkele omliggende landen heeft Nederland hiervoor namelijk geen garantiestelsel.¹ Nederland kent alleen een garantiestelsel voor deposito's (depositogarantiestelsel, DGS) en beleggingen (beleggerscompensatie). Met een verzekeringsgarantiestelsel - ook wel Insurance Guarantee Scheme (IGS) genoemd - kan de continuïteit en/of waarde van verzekeringspolissen worden ondersteund. Een IGS wordt door de sector gefinancierd, en kan gebruikt worden om korting van polishouders van een falende verzekeraar tot een bepaald maximum te beperken.

De vraag of er in Nederland een IGS ingevoerd zou moeten worden is aan de politiek. De minister van Financiën heeft aangekondigd in gesprek te gaan met stakeholders over de wenselijkheid en haalbaarheid van een IGS in Nederland.² DNB heeft gekeken naar de vraag of een IGS in Nederland haalbaar en betaalbaar kan zijn. Volgens DNB zijn er vormen van een IGS denkbaar die op een betaalbare manier polishouders aanvullende bescherming bieden.

2. Verschillende vormen van een IGS

Een IGS kan op verschillende manieren vormgegeven worden. De belangrijkste variabelen daarbij zijn de functie, de reikwijdte, de hoogte van de gegeven garantie, en de financiering van het IGS. De keuzes die gemaakt worden bepalen in belangrijke mate de haalbaarheid en betaalbaarheid van een IGS.

2.1 Functies van een IGS

Een IGS kan drie functies hebben, die aansluiten bij de verschillende manieren waarop een verzekeraar in resolutie of faillissement kan worden afgewikkeld (Figuur 1):

- Een bijdrage aan de financiering van een verkoop of zelfstandige doorstart. In geval van falen, zal de curator, of DNB als resolutieautoriteit, naar verwachting proberen de verzekeringsportefeuille van de gefaalde verzekeraar te verkopen aan een solvabele verzekeraar. Daarnaast heeft DNB in resolutie ook nog de mogelijkheid om de balans van de gefaalde verzekeraar te herstructureren, en de geherstructureerde verzekeraar zelfstandig te laten doorstarten. Beide strategieën zijn relatief gunstig voor polishouders, omdat behoud van hun polis meerwaarde heeft. Helaas zijn beide strategieën vanwege de financiële positie van de gefaalde verzekeraar, soms niet mogelijk zonder korting op de

¹ In Nederland bestaat wel een opvangregeling voor Motor-WA- en zorgverzekeringen door middel van respectievelijk het Waarborgfonds en het Vereveningsfonds.

² Minister van Financiën, Aanbiedingsbrief rapport over invoering van een verzekeringsgarantiestelsel in Nederland, 5 april 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/05/aanbiedingsbrief-rapport-over-invoering-van-een-verzekeringsgarantiestelsel-in-nederland>

verzekeringsaanspraken. Met behulp van een IGS kan in zo'n geval de korting worden beperkt, en wordt tegelijkertijd een verkoop of zelfstandige doorstart mogelijk gemaakt.

- Jaarlijkse aanvulling van uitkeringen. Indien een verkoop niet mogelijk is tegen acceptabele voorwaarden, kan een gefaalde verzekeraar ook ordelijk afgewikkeld worden in een zogeheten *run-off*. In een *run-off* wordt de verzekeringsportefeuille van een (gefaalde) verzekeraar uitgediend, zonder dat nieuwe polissen worden afgesloten. De verzekeraar wordt dus steeds kleiner, maar komt wel de bestaande verplichtingen na. Soms zijn er echter onvoldoende middelen om aan alle verplichtingen gedurende de gehele looptijd van de polissen te voldoen. De verzekeraar is immers gefaald en kampt mogelijk met tekorten. Een IGS kan in dat geval jaarlijks, gedurende de looptijd van de portefeuille, de uitkeringen van de verzekeraar aan de polishouders aanvullen om kortingen te verminderen.³
- Compensatie polishouders bij liquidatie. Indien bovenstaande twee afwikkelstrategieën niet haalbaar blijken, worden de verzekeringen beëindigd en wordt de balans van de gefaalde verzekeraar geliquideerd, waarna de polishouders en andere crediteuren conform de wettelijke rangorde uit de opbrengst worden voldaan. Dit kan een verlies voor polishouders betekenen, omdat deze met de uitkering bij liquidatie vaak niet een gelijkwaardige polis kunnen afsluiten. In dat geval kan een IGS polishouders tegemoet komen in het geleden verlies door middel van een eenmalige uitkering.

Merk op dat in alle drie de functies het IGS niet rechtstreeks hoeft uit te keren aan de polishouders. De bijdrage voor verkoop, toevoeging aan de uitkering, of compensatie kan gestort worden op de balans van de gefaalde verzekeraar. De curator of DNB als resolutie-autoriteit zorgt er vervolgens voor dat deze betaling ten goede komt aan de polishouders.⁴ Dat maakt de uitvoering van een IGS eenvoudiger dan bij rechtstreekse uitkering aan polishouders, omdat het IGS zelf niet hoeft te beschikken over de gegevens uit de administratie van verzekeraars. Betaling vanuit het IGS vindt pas plaats nadat de overige crediteuren verliezen hebben genomen door toepassing van resolutie-instrumenten, of doordat er in liquidatie in faillissement onvoldoende middelen voor hen resteren.

Met een IGS dat inzetbaar is voor al deze drie functies is polishouderbescherming het meest gewaarborgd. Een dergelijk IGS maximaliseert de opties voor DNB in resolutie of voor de curator in faillissement. De kans is daarmee het grootst dat polissen kunnen worden gecontinueerd.

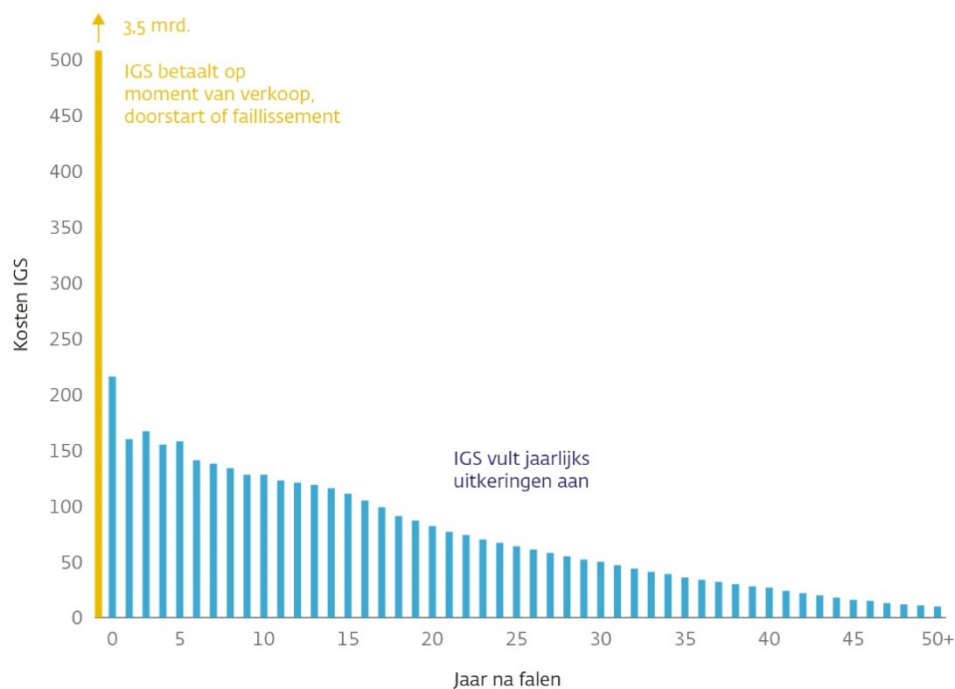
De functie van reguliere aanvullingen van uitkeringen in een *run-off* maakt een IGS bovendien beter financierbaar. Het IGS keert dan immers kleinere bedragen uit gedurende de resterende looptijd van de polissen, en niet een groot bedrag in één keer, zoals bij een verkoop, zelfstandige doorstart of liquidatie. Dat maakt de garantie van polissen van een grote levensverzekeraar met een groot tekort beter financierbaar,

³ Gedurende de *run-off*, kan de portefeuille of verzekeraar alsnog overgenomen worden door een andere verzekeraar.

⁴ Dit is een verschil met een depositogarantiestelsel (DGS), dat wel rechtstreekse uitkeringen doet aan spaarders.

aangezien levensverzekeringspolissen een looptijd kennen van tientallen jaren, en de toevoegingen aan uitkeringen gespreid worden over die looptijd. (Figuur 1).^{5 6}

Figuur 1: Kosten (EUR mln.) van een IGS bij het falen van een grote levensverzekeraar met een tekort van 10% en een garantie van het IGS van 95% van de poliswaarde



Bron: De Nederlandsche Bank.

2.2 Reikwijdte van een IGS

Bepaald moet worden welke verzekeringspolissen onder de dekking van een IGS vallen. Gegeven het doel van een IGS, polishouderbescherming, ligt het voor de hand om die polissen te dekken, waarbij polishouders in financiële problemen kunnen komen, mocht de verzekeraar falen. Dat zijn polissen die voor polishouders van belang zijn voor de vermogensopbouw, of waarvan de uitkeringen essentieel zijn voor het levensonderhoud: individuele levensverzekeringen, collectieve pensioenverzekeringen, inkomensverzekeringen, en uitvaartverzekeringen. Niet toevallig zijn dat polissen met doorgaans een lange looptijd, soms meer dan 30 jaar.

Voor schadeverzekeringen en zorgverzekeringen ligt dekking door een IGS minder voor de hand. Ten eerste is de opgebouwde waarde voor polishouders van deze verzekeringen kleiner, vanwege de korte duur van de

⁵ Kapitaaleisen voor een dergelijke verzekeraar in run-off, en boekhoudkundige behandeling van de betalingen vanuit het IGS zouden nog nader moeten worden uitgewerkt.

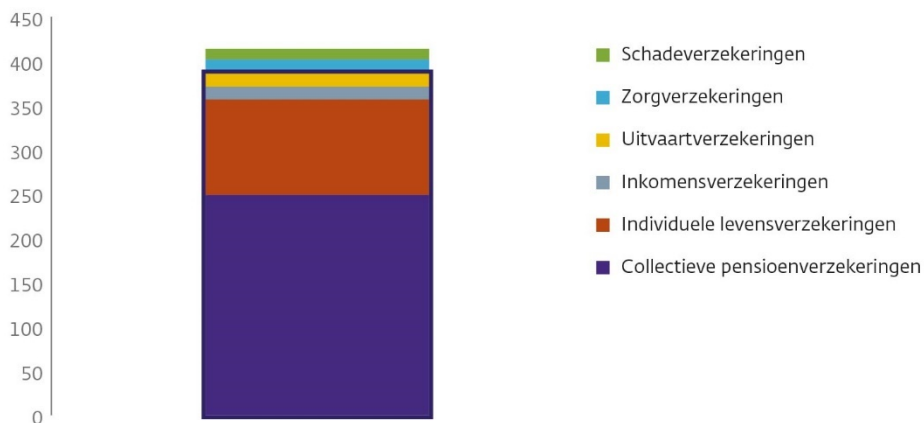
⁶ Kosten van een IGS zijn gebaseerd op de verzekeringsverplichtingen (uitkeringen en kosten) van de vijf grootste Nederlandse levensverzekeraars. Het tekort van 10% resteert na afschrijving van de overige crediteuren.

contracten, veelal één jaar. Ten tweede is aanvullende bescherming in geval van falen van de verzekeraar wettelijk al geregeld voor deze verzekeringen: Polishouders, die recht hebben op een uitkering van hun schadeverzekering op het moment van falen van de verzekeraar, worden met voorrang uitbetaald.⁷ Vanwege deze voorrangpositie is de verwachting dat deze uitkeringen in de meeste gevallen voor 100% kunnen worden voldaan. Een polishouder waarvan bijvoorbeeld het huis is afgebrand net voor of na faillissement van de brandverzekeraar, zal dus hoogstwaarschijnlijk niet gekort worden, en behoeft daarom geen verdere bescherming van een IGS. Voor de overige polishouders beperkt het verlies bij een faillissement zich ertoe dat ze een nieuwe verzekering af zullen moeten sluiten en vooruitbetaalde premie aan de gefailleerde verzekeraar (deels) kwijt zijn.

Polishouders van zorgverzekeringen hebben geen directe schadeclaim op de verzekeraar (naturapolissen), of vallen al onder een wettelijk garantiestelsel (restitutiepolissen).⁸ Net als bij schadeverzekeringen, heeft een eventueel verlies van polishouders van zorgverzekeringen alleen betrekking op vooruitbetaalde premies, niet op de uitkeringen ervan. Een korting op vooruitbetaalde premies zal doorgaans geen ernstige financiële gevolgen hebben.

Met een dekking van levens-, pensioen-, inkomens-, en uitvaartverzekeringen zou meer dan 90% van de totale waarde van de aanspraken op Nederlandse verzekeraars onder het IGS vallen (Figuur 2).

Figuur 2: Technische voorzieningen Nederlandse verzekeraars (2021, EUR mrd.)



Bron: De Nederlandsche Bank.

⁷ Faillissementswet art. 213m.

⁸ Zvw art. 31.

Collectieve pensioenen kunnen in Nederland bij een pensioenfonds, een premiepensioeninstelling of een levensverzekeraar worden ondergebracht. Verreweg het grootste deel staat bij pensioenfondsen (Tabel 1). Collectieve pensioenverzekeringen vormen wel twee derde van de verzekeringsverplichtingen van levensverzekeraars. Als collectieve pensioenverzekeringen onder de reikwijdte van een IGS vallen, heeft dat mogelijk invloed op de pensioenmarkt. Deelnemers van pensioenfondsen vallen immers niet onder een vergelijkbaar garantiestelsel, en de kosten van collectieve pensioenverzekeringen stijgen (beperkt), als gevolg van een IGS-heffing.⁹

Tabel 1: Omvang collectieve pensioenen per uitvoeringsinstantie (2020)

	Uitvoeringsinstantie	Aantal	Waarde (% van totaal)			Aantal deelnemers (mln)		
			Opbouw-fase	Uitkerings-fase	Totaal	Opbouw-fase	Uitkerings-fase	Totaal
Pijler 2 Collectieve pensioenen	Pensioenfondsen	171	59,6%	30,0%	89,6%	15,7	3,6	19,3
	Levensverzekeraars	12	6,2%	3,6%	9,7%	4,2	1,8	6,0
	Premiepensioeninstellingen	7	0,7%		0,7%	0,7		0,7
	Totaal	190	66,4%	33,6%	100%	20,6	5,4	26,0

Bron: AFM, Sectorbeeld Pensioenen 2022.

Deze invloed van een IGS op de pensioenmarkt is waarschijnlijk niet doorslaggevend. Ten eerste verschillen de regels voor de pensioenuitvoerders nu al. Zo verschillen bijvoorbeeld de toezichteisen. Ten tweede hoeven polishouders niet volledig gegarandeerd te worden in een IGS (zie de volgende paragraaf over de hoogte van de garantie). Een eigen risico voor polishouders in een IGS beperkt de invloed van een IGS op het verschil in bescherming tussen polishouders van collectieve pensioenverzekeringen en pensioenfondsdeelnemers. Ten derde hangt de keuze van een werkgever voor een pensioenfonds, premiepensioeninstelling of een pensioenverzekeraar af van veel factoren, waarvan dekking door een IGS er slechts één zou zijn.

Een ander aspect van de reikwijdte is de geografische dekking van het IGS: de keuze tussen een zogeheten home- of hostbenadering. Bij een homebenadering worden polissen gedekt die door Nederlandse verzekeraars (onder toezicht van DNB) verkocht zijn aan zowel Nederlandse als buitenlandse polishouders. Nederlandse polishouders die een polis hebben bij een buitenlandse verzekeraar worden in dit geval niet gedekt. Bij een hostbenadering zijn alle Nederlandse polishouders beschermd ongeacht of een polis bij een Nederlandse of een buitenlandse verzekeraar is afgesloten. Polissen verkocht door Nederlandse verzekeraars aan buitenlandse polishouders zijn in dat geval niet gedekt.

Een homebenadering ligt voor de hand vanwege de aansluiting op het toezichts- en resolutieraamwerk. Deze raamwerken kennen immers ook een homebenadering. De verantwoordelijkheid voor toezicht op en resolutie

⁹ KPMG berekent, afhankelijk van de gekozen vormgeving, een premiestijging van 0% tot 30%. De premiestijging van een betaalbaar IGS, zoals in deze analyse beschreven, blijft beperkt tot 1%. KPMG, Onderzoek naar kosten en baten van een Insurance Guarantee Scheme(IGS), 25 februari 2022.

van verzekeraars ligt dan in hetzelfde land als de verantwoordelijkheid voor de garantie van de polissen van die verzekeraars. Met name daarom adviseert EIOPA Europese harmonisatie van nationale IGSen waarbij alle IGSen in beginsel een homebenadering hebben.¹⁰ In dat geval zou iedere polishouder met een polis van een verzekeraar in de Europese Unie gedekt zijn door een IGS (mits het type verzekering onder IGS-dekking valt). De keuze van een homebenadering in Nederland zou dus ook aansluiten bij een eventuele harmonisatie van IGSen in Europa. Indien harmonisatie uitblijft, kan ook gekozen worden voor een host-benadering om ook bescherming te bieden aan Nederlanders met een polis van een buitenlandse verzekeraar.¹¹ Dat zou wel vergen dat het IGS nauw contact heeft met de autoriteiten of de curator in het land van de verzekeraar die faalt.

2.3 Hoogte van de garantie

De hoogte van de garantie bepaalt de mate van bescherming en daarmee een belangrijk deel van de kosten van een IGS. Een volledige garantie op de polis biedt complete bescherming, maar is duurder dan een beperkte garantie. Om een IGS betaalbaar te houden, kan de hoogte van de garantie begrensd worden. Deze begrenzing kan verschillende vormen hebben. Er kan een vast bedrag, een absoluut plafond dus, vastgesteld worden, zoals bijvoorbeeld gedaan is in het depositogarantiestelsel (DGS), waarin spaargeld tot EUR 100.000 is gegarandeerd. Ook kan een percentage, een relatief plafond dus, vastgesteld worden van bijvoorbeeld 95 of 90% van de poliswaarde, wat leidt tot een eigen risico voor polishouders van respectievelijk 5 of 10% van de poliswaarde. Om verschillende redenen verdient het inbouwen van een dergelijk relatief plafond, oftewel een eigen risico, de voorkeur:

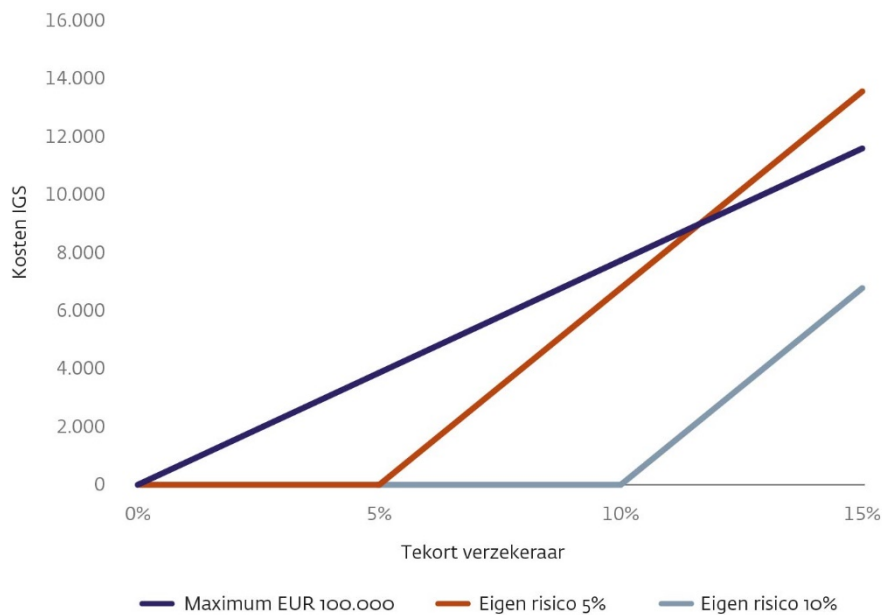
- Het IGS kan een breed palet aan verzekeringsproducten dekken, variërend van uitvaartverzekeringen tot pensioenverzekeringen. Deze verschillende producten hebben uiteenlopende waarden. Een uitvaartverzekering zal doorgaans niet meer waarde hebben dan EUR 10.000; een pensioenverzekering van iemand die net met pensioen gaat, of een arbeidsongeschiktheidsverzekering van iemand die net arbeidsongeschikt is geworden, kan een waarde vertegenwoordigen van enkele honderdduizenden euro's. Een enkel absoluut plafond zou daarom royale bescherming bieden aan de een, en minder bescherming bieden aan de ander.
- Een eigen risico voor polishouders verkleint het nadeel van *moral hazard* die het gevolg kan zijn van een IGS. Het risico van *moral hazard* – een veel gebruikt argument tegen een IGS – treedt op wanneer polishouders niet meer geprikkeld worden om zelf de financiële en operationele soliditeit van de verzekeraars te monitoren. Met een eigen risico behouden polishouders deze prikkel in ieder geval gedeeltelijk, omdat bij een falen van de verzekeraar polishouders, ondanks het IGS, nog steeds tegen een – weliswaar beperkter – verlies kunnen aanlopen. Bij een absoluut plafond geldt dit niet, omdat de waarde van de polis voor het merendeel van de polishouders het absolute plafond niet zal overstijgen.

¹⁰ EIOPA, Opinion on the 2020 Review of Solvency II, 17 december 2020.

¹¹ In 2020 werd ongeveer 5% van de levensverzekeringspremies door Nederlanders betaald aan buitenlandse verzekeraars die niet onder een IGS vallen. Deze verzekeringen zouden met een homebenadering niet, en met een hostbenadering wel gedekt worden.

- In veel gevallen leidt een relatief plafond/eigen risico voor polishouders tot lagere kosten voor een IGS (Figuur 3).¹² Polishouders zullen immers het eerste deel van de tekorten (hoeveel is afhankelijk van de hoogte van het eigen risico) voor hun rekening nemen, en worden alleen bij een groter tekort gecompenseerd voor dat deel boven het eigen risico. Het IGS functioneert dan als een vangnet voor het geval de tekorten groot zijn. Alleen bij heel grote tekorten kan een absoluut plafond goedkoper uitpakken voor het IGS, maar dergelijke grote tekorten komen doorgaans niet vaak voor bij het falen van verzekeraars.¹³

Figuur 3: Kosten (EUR mln.) van compensatie van polishouders bij liquidatie van een grote levensverzekeraar met verschillende tekorten en met verschillende garantieniveaus



Bron: KPMG, Onderzoek naar kosten en baten van een Insurance Guarantee Scheme (IGS), p. 144 en 145, eigen berekeningen.

2.4 Financiering van een IGS

Een IGS kent een fonds, dat gevuld wordt door de sector. Twee vragen dienen zich aan: hoeveel middelen moeten ex-ante, dus voordat falen van een verzekeraar zich heeft voorgedaan, opgebouwd worden, en hoe worden deze middelen geheven over de sector?

¹² Gebaseerd op het basisscenario van de studie van KPMG (Onderzoek naar kosten en baten van een Insurance Guarantee Scheme (IGS), 25 februari 2022). KPMG heeft niet de kosten van een IGS berekend, indien het ook de run-off-functie heeft.

¹³ Bij 15 van de 219 verzekeraars die faalden of bijna faalden in Europa tussen 2000 en 2020, bedroeg de steun van een IGS of een overheid meer dan 20% van de activa van de betreffende verzekeraar. EIOPA, Failures and near misses in insurance, oktober 2021.

Allereerst de omvang van het fonds. In de regel kampt een verzekeraar – zelfs als deze dreigt te falen – niet met liquiditeitstekorten, maar met solvabiliteitstekorten. Bij verzekeraars is namelijk in geval van dreigend falen de kans op een *insurance run* minder groot dan de kans op een *bank run* bij bankfalen. Bovendien beschikken verzekeraars in de regel over liquide activa. Acute beschikbaarheid van significante bedragen is bij een IGS dan ook minder nodig.

Toch moet het IGS dusdanig solide zijn gefinancierd, dat het geloofwaardig de polissen van een grote verzekeraar kan garanderen, zonder een beroep te hoeven doen op (tijdelijke) financiering vanuit de Staat.¹⁴ Omdat er in de afgelopen jaren weinig verzekeraars failliet zijn gegaan, is de daadwerkelijke inzet van een IGS vooraf lastig in te schatten. Er is weinig statistische basis om de kans op falen en het te verwachten tekort te kunnen voorspellen.¹⁵ Omvang van het IGS-fonds kan daarom beter worden bepaald op basis van de gewenste capaciteit, een zogenaamde deterministische benadering.

Een dergelijke deterministische benadering zou al de drie functies van een IGS moeten betrekken. Een IGS, dat ex-ante genoeg middelen heeft om per direct een significant tekort van een grote levensverzekeraar te dichten, is onnodig kostbaar. In een dergelijk geval is immers ook het run-off-instrument beschikbaar, dat het beroep op een IGS kan verminderen, of op zijn minst kan spreiden over de resterende looptijd van de polissen. Een IGS zou echter wel van voldoende middelen voorzien moeten zijn om een verkoop mogelijk te maken van een portefeuille van een kleinere falende verzekeraar of om die polishouders te compenseren in geval van liquidatie.

Naast een ex-ante heffing moet er een solide wettelijke basis zijn voor ex-post heffingen, mocht zich onverhoopt een tekort bij het IGS-fonds voordoen. Het IGS kan daarnaast tijdelijke liquiditeitstekorten dekken met kredietfaciliteiten van private partijen, vergelijkbaar met het DGS, dat momenteel een kredietfaciliteit heeft bij een bankenconsortium ter waarde van EUR 3 mrd.

Vervolgens de verdeling van de opbouw van het fonds over de sector. Een IGS vereist een zekere mate van solidariteit, zowel tussen verzekeraars, als tussen polishouders. De sector betaalt (gedeeltelijk) de rekening van falen van één van haar verzekeraars. Nieuwe polishouders worden, indien verzekeraars de kosten van een IGS aan hen doorberekenen, geconfronteerd met een hogere premie voor de extra bescherming; polishouders met reeds lopende polissen worden wel extra beschermd, maar betalen niet mee, omdat hun premie vastligt of er geen premie meer betaald wordt. Hoewel deze solidariteit er waarschijnlijk wel is, is deze niet onbegrensd. Twee elementen kunnen bijdragen aan deze solidariteit.

¹⁴ DNB heeft geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van invoering van een IGS voor eventuele voorwaardelijke verplichtingen op de overheidsbegroting.

¹⁵ De Europese Commissie heeft geprobeerd om met behulp van een statistische methode de doelomvang van IGSen in Europa te berekenen, maar onderkent de beperkingen van een dergelijk model ([Insurance guarantee schemes - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/euipo/publications/publication-detail?lang=en&id=12345))

Ten eerste vergroot een brede dekking van een IGS het draagvlak voor de financiering. Waarschijnlijk zullen verzekeraars proberen om de heffing door te berekenen aan polishouders, afhankelijk van de marktomstandigheden. Hoe meer polissen onder het IGS vallen, hoe meer verzekeraars en daarmee evt. polishouders kunnen meebetalen. Collectieve pensioenverzekeringscontracten beslaan bijvoorbeeld een groot deel van de markt (Figuur 2), en worden geregeld heronderhandeld. Verzekeraars hebben dus de mogelijkheid om de kosten voor de opbouw van een IGS dat deze contracten dekt, door te berekenen aan de houders van die verzekeringspolissen.¹⁶

Ten tweede kan een risicogebaseerde heffing, bijvoorbeeld gedeeltelijk op basis van de solvabiliteitsratio, de prikkels voor verzekeraars verbeteren, en het maatschappelijk draagvlak van een IGS vergroten. Bij het DGS is ook sprake van zo'n risicogewogen bijdrage.

3. Een betaalbaar en werkbaar IGS

Een IGS in Nederland kan, afhankelijk van de vormgeving, haalbaar en betaalbaar zijn. Een dergelijk IGS zou de volgende vormgeving kunnen hebben:

- (1) een brede functie: bijdrage aan de financiering t.b.v. een verkoop of zelfstandige doorstart, jaarlijkse aanvulling van uitkeringen in een run-off, en compensatie bij liquidatie,
- (2) een brede dekking, levens- (inclusief pensioen-), inkomens-, en uitvaartverzekeringen, met een homebenadering,
- (3) een relatief eigen risico voor polishouders: bijvoorbeeld 5% van de poliswaarde, en
- (4) zowel ex-ante als ex-post financiering met behulp van een risicogebaseerde heffing van de sector.

Doelomvang van het IGS-fonds kan worden bepaald aan de hand van de geambieerde capaciteit. De ambitie kan bijvoorbeeld zijn dat het IGS voldoende middelen bevat voor een bijdrage aan de financiering van verkoop van twee middelgrote levensverzekeraars, of een aanvulling van de uitkeringen van één grote levensverzekeraar in run-off, gegeven een korting van 10% van de verzekeringsverplichtingen van deze verzekeraars en een eigen risico voor polishouders van 5%.

¹⁶ In het onderzoek van KPMG komt naar voren dat in theorie, met een dekking van alle levensverzekeringen, zo'n twee derde van de jaarlijks opgehaalde levensverzekeringspremies in aanmerking komt voor verhoging ter financiering van een IGS.

In de huidige verzekeringsmarkt in Nederland zou deze ambitie leiden tot een fonds van ongeveer EUR 500 mln. Voor de bijdrage aan de verkoop van twee middelgrote verzekeraars in het gegeven kortingsscenario ten opzichte van het eigen risico zou dit bedrag volstaan. Voor de aanvulling van de uitkeringen in run-off van een grote levensverzekeraar met een dergelijk (hoge) korting, zou gemiddeld vanaf het 5e jaar aanvullende ex-post heffing nodig zijn. Opbouw van het fonds in 10 jaar zou een jaarlijkse heffing van EUR 50 mln. betekenen voor de sector. Indien verzekeraars deze heffing volledig zouden doorberekenen aan nieuwe polishouders (en polishouders met een contract dat regulier wordt heronderhandeld), zou dit een premiestijging van maximaal 1% betekenen. Hoewel IGSen in Europa sterk van elkaar verschillen, zou een dergelijke vormgeving en omvang van een IGS niet fundamenteel afwijken van de IGSen in de grootste landen van Europa (Tabel 2).

Tabel 2: Mogelijke vormgeving van een Nederlands IGS vergeleken met de drie grootste IGSen in Europa

	Mogelijke vormgeving Nederland	Verenigd Koninkrijk	Duitsland	Frankrijk
Functie	Verkoop/doorstart, run-off, compensatie	Verkoop, run-off, compensatie	Verkoop, run-off	Verkoop, compensatie
Reikwijdte	Leven, uitvaart en inkomen	Leven en schade	Leven en inkomen	Leven
Home/host	Home	Home + host	Home	Home
Hoogte garantie	95%	100%	95%*	Absolute maxima**
Ex-ante heffing	0,015% van TV	0	0,02% van TV	0,017% van TV
Omvang fonds	EUR 500 mln.	0	EUR 1.100 mln.	EUR 835 mln.

*Bij verkoop kan er nogmaals 5% gekort worden.

** Verschuldigde uitkeringen op moment van faillissement: geen plafond. Maximaal EUR 70.000 voor toekomstige uitkeringen en maximaal EUR 90.000 in geval van invaliditeit-, arbeidsongeschiktheid- en overlijdensrisicoverzekeringen.

Bron: EIOPA, Financial Services Compensation Scheme, Protektor AG, Fonds de garantie des assurances des personnes