

Toetsingskader garantie ten behoeve van DGS Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden)

Inleiding

Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) geldt, evenals voor Curaçao en Sint Maarten, nu geen depositogarantiestelsel (DGS). Ook in het land de Nederlandse Antillen bestaat geen DGS.

Om depositohouders te beschermen en de stabiliteit van het financiële stelsel te vergroten is het van belang dat er, evenals in Europees-Nederland, ook voor de BES-eilanden een DGS zal gaan gelden. Om die reden is in de Wet financiële markten BES¹ (hierna: Wfm BES) voorzien in de oprichting van een DGS voor de BES-eilanden.² Een DGS heeft, naast de functie van bescherming van depositohouders, ook een belangrijke preventieve functie: het voorkomt een run op een bank.

Probleemstelling

1. *Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?*

In de afgelopen jaren is door het Ministerie van Financiën, de Nederlandsche Bank (DNB), de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) in samenspraak met de bankiersverenigingen van Curaçao, Sint Maarten en Bonaire gewerkt aan de totstandkoming van een DGS, dat zowel voor de openbare lichamen als voor Curaçao en Sint Maarten zou moeten gelden (het Nederlands-Caribisch DGS). De uitwerking van een dergelijke – de landsgrenzen overschrijdende – regeling blijkt echter (nog) complexer dan reeds bij het opstellen van de Wfm BES werd voorzien. De uitwerking hangt bovendien nauw samen met het prudentieel toezicht op aan het DGS deelnemende kredietinstellingen, waarbij ingevolge de vigerende wettelijke regelingen in zekere zin uitgegaan wordt van zogenoemd *home country control*. Een gemeenschappelijk DGS lijkt binnen afzienbare termijn niet te realiseren. Niettegenstaande het feit dat de voordelen van een regionaal DGS zoals verwoord in de memorie van toelichting bij de Wfm BES³ nog steeds gelden, is het niet wenselijk de invoering van een vangnet in de vorm van een DGS nog langer uit te stellen. Een DGS heeft immers, naast de functie van bescherming van depositohouders, ook een belangrijke preventieve functie: het voorkomt een run op een bank. Indien deposito's tot een bepaalde omvang zijn beschermd door dekking van een DGS, wordt aan depositohouders een belangrijke prikkel ontnomen om in geval van enig wantrouwen in de soliditeit van de bank – terecht of onterecht – al te snel hun deposito's van de bank te halen.⁴ Om die preventieve functie – en indien nodig ook de functie van bescherming van depositohouders – ook voor de instellingen actief in de BES te kunnen laten gelden, wordt er thans voor gekozen een DGS voor de BES in te richten.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32784 nr 2.

² Artikel 8:26 en verder Wfm BES.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32784 nr. 3.

⁴ Van belang hierbij is dat DNB op dit moment slechts beperkt zicht heeft op de soliditeit van op de BES actieve banken – dit maakt de noodzaak tot een BES-DGS groter. Op de BES-eilanden zijn (op één bankendochter op Bonaire na) uitsluitend bijkantoren (geen zelfstandige rechtspersonen) van banken op Curaçao en Sint-Maarten actief. DNB is daardoor voor haar prudentieel toezicht op deze BES-bijkantoren afhankelijk van de CBCS. DNB heeft zelf weinig tot geen mogelijkheden om de soliditeit van de bijkantoren te monitoren en door middel van interventies bij te sturen. Zie ook antwoord op vraag 6.

Rol van de overheid

2. *Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? En waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en bijvoorbeeld niet op decentraal niveau?*

De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor de goede werking van het betalingsverkeer en goed functionerende en integere financiële markten op de BES-eilanden, als onderdeel van het land Nederland.⁵ Een DGS ondersteunt de stabiliteit van de financiële markten.

De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het functioneren van het toezichtstelsel als geheel en voor de uitvoering van het toezicht door DNB en de AFM (niet voor individuele besluiten). DNB heeft op de BES tot taak de goede werking van het betalingsverkeer in de openbare lichamen te bevorderen en heeft een prudentiële toezichtstaak. Gemeenten (ook bijzondere) hebben geen verantwoordelijkheid voor het betalingsverkeer of het functioneren van de financiële markten.

3. *Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd?*

In de Wfm BES is bepaald dat de aan het DGS deelnemende kredietinstellingen de kosten van het DGS dragen.

Het DGS keert enkel uit in de situatie dat een bank, bijvoorbeeld door faillissement, tegoeden van spaarders niet kan terugbetalen. Gelet op het zeer beperkte aantal banken dat op de BES actief is, zal een onmiddellijk beroep op de andere banken voor de financiering van het DGS naar waarschijnlijkheid leiden tot verspreiding van de financiële problemen van de falende bank via het kanaal van het DGS. Voorts geldt dat de verdeling van de markt op de BES-eilanden⁶ zodanig is dat één partij (de bankendochter) een dusdanig groot aandeel heeft dat zij bij het falen van een andere (kleinere) partij steeds onmiddellijk het leeuwendeel van de rekening zal moeten betalen ofwel dat bij haar falen de overige banken disproportioneel worden getroffen. Beide gevolgen zijn onwenselijk.

Financiering door het Rijk is niet conform de Wfm BES. Internationale standaarden⁷ adviseren een door de sector te financieren DGS. Dit om een prikkel in te bouwen om geen overmatige risico's te nemen met deposito's. Daarom is gekozen voor een model waarbij de sector ex post het DGS financiert en het Rijk – indien nodig – een uitkering voorfinanciert. De onmiddellijke uitkering uit het DGS komt dan ten laste van het Rijk om vervolgens – in combinatie met verhaal op de boedel van de failliete bank – in, door DNB vast te stellen termijnen, door de sector te worden terugbetaald. Artikel 4:17, tweede lid, en artikel 8:26 Wfm BES bieden hiervoor de grondslag. Gedacht wordt aan een jaarlijkse heffing van ten hoogste 0,1% per bank van de door het DGS gegarandeerde deposito's. De voorgestelde bepaling laat ruimte om het gehele bedrag ineens door de sector te laten financieren – immers een voorschot is op grond van het voorgestelde artikel 10A:9 slechts aan de orde indien de bank naar het oordeel van DNB om prudentiële redenen niet in staat is de bijdrage aan het DGS onmiddellijk volledig te voldoen – het ligt in de rede te veronderstellen dat dit vrijwel nimmer het geval zal zijn. De bepaling is zo geformuleerd om in geval van zeer gewijzigde marktomstandigheden (lees: de toetreding van één of meerdere grote partijen)

⁵ Sinds de staatkundige hervorming van 10-10-2010 bestaat het Koninkrijk der Nederlanden uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao, Sint-Maarten. De BES-eilanden hebben (net als bijvoorbeeld gemeenten, waterschappen en provincies) de status van openbaar lichaam gekregen en functioneren als *bijzondere gemeenten* van Nederland die rechtstreeks onder het Rijk vallen.

⁶ Zie voetnoot 3 voor structuur van de markt.

⁷ Waaronder de 'Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems' van de Bank of International Settlements.

de voorfinanciering van de Staat achterwege te kunnen laten. De premiestelling wordt onder punt 9 behandeld.

4. *Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?*

De Wfm BES biedt de mogelijkheid om een DGS BES in te stellen: hier is echter nog niet toe overgegaan. Het oprichten van een DGS voor de BES-eilanden is nu wenselijk om de depositohouders te beschermen en omwille van een preventieve functie (zie punt 1). Met DNB wordt onderzocht welke stappen nodig zijn voor stabielere en duurzamere financiële markten op de BES.

Risico's en risicobeheersing

5. *Wat zijn de risico's van de regeling?*

a. *Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?*

Het BES-DGS garandeert deposito's van ingezetenen van de BES-eilanden bij op de BES actieve banken tot een bedrag van USD 6.000.⁸ Het DGS keert enkel uit in de situatie dat een bank door faillissement tegoeden van spaarders niet kan terugbetalen. Dat maakt dat enkel in de uitzonderlijke situatie van een faillissement van een bank een beroep zal worden gedaan op de regeling. Er is dan ook in die zin geen sprake van een 'totaalrisico van de regeling op jaarbasis'.

Ten aanzien van een totaalplafond geldt dat in het hoogst uitzonderlijke en extreme scenario dat *alle* banken actief op de BES min of meer gelijktijdig falen, alle spaartegoeden van ingezetenen van de BES tot een bedrag van 6.000 USD voor vergoeding op grond van het DGS in aanmerking komen. Een schatting van de DNB resulteert in een blootstelling in een dergelijk extreem scenario van circa euro 135 miljoen (22.000 inwoners maal 6.000 USD). Dit betreft een bruto schade: er zal een vordering worden ingesteld op de boedel van een failliete bank. De schade moet aangetoond kunnen worden op basis van de administratie van de getroffen instelling: DNB heeft op grond van de Wfm BES de bevoegdheid de administratie op te vragen.

b. *Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?*

Een DGS heeft een tweetal functies: bescherming van depositohouders en het voorkomen van een run op een bank. Indien deposito's tot een bepaalde omvang zijn beschermd door dekking van een DGS wordt aan depositohouders een belangrijke prikkel ontnomen om in geval van enig wantrouwen in de soliditeit van de bank – terecht of onterecht – al te snel hun deposito's van de bank te halen.

Gebruikelijk is om een DGS (ex ante of ex post) te laten financieren door de aan het DGS deelnemende instellingen. De beperkte draagkracht van de op de BES actieve banken maakt echter dat een overheidsgarantie onontbeerlijk is. De garantiestelling is noodzakelijk om het DGS te laten functioneren. De (financiële) betrokkenheid van de marktpartijen wordt gerealiseerd door de overheidsbijdrage achteraf (gedurende een lange termijn) op hen te verhalen.

⁸ Zie ook concept-amvb DGS BES consultatieversie (<https://www.internetconsultatie.nl/besdepositoqarantiestelset>).

c. Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

Het is niet ondenkbaar dat een beroep zal worden gedaan op de regeling, nu ten minste ten aanzien van één bank op de BES reeds door de toezichthouder is geïntervenieerd.

6. *Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen?*

Naast de invoering van een DGS op de BES-eilanden wordt, in samenspraak met DNB, gezocht naar een meer structurele oplossing om de soliditeit van op de BES actieve banken beter te waarborgen.

7. *Heeft de Minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?*

De Minister is verantwoordelijk voor het stelsel van toezicht op de financiële markten in Nederland, waaronder ook in Caribisch Nederland. DNB is als toezichthouder verantwoordelijk voor de daadwerkelijke uitvoering van het toezicht en daarmee rechtstreeks verantwoordelijk voor het toezicht op de financiële soliditeit van banken in de BES. De Minister heeft aldus beperkt mogelijkheden om het falen van een bank te voorkomen of het concrete risico daarop te beheersen. De Minister heeft wel de mogelijkheden te komen tot een meer structurele verbetering van de soliditeit van de in de BES actieve banken, hetgeen onmiddellijk bijdraagt aan een beperking van de risico's die met deze regeling gemoed zijn.

Vormgeving

8. *Heeft de regeling een meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?*

Bij een DGS delen de deelnemers in de kosten: hiertoe kunnen ze ex ante een buffer opbouwen, waarop getrokken kan worden in geval van uitkeringen aan depositohouders. Voor het opbouwen van een buffer is onder de huidige omstandigheden naar verwachting onvoldoende draagkracht bij de banken op de BES. Het alternatief om vanuit de overheid de buffer aan te leggen is niet wenselijk: het legt beslag op kasmiddelen en geeft bovendien een verkeerd signaal naar de sector. Het bieden van garantie legt echter een bodem onder het DGS en leidt slechts tot kasuitputting als er daadwerkelijk beroep moet worden gedaan op het DGS.

9. *Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Hoe wordt de begrotingsreserve vormgegeven?*

De totale premie bedraagt 1 mln euro per jaar. De draagkracht van de partijen op de BES is naar verwachting dusdanig beperkt, dat premieberekening voor garantstelling voor partijen mogelijk aanleiding vormt hun aanwezigheid op de BES te heroverwegen wat onwenselijk is met het oog op het waarborgen van een minimum aan bancaire voorzieningen op de BES. Het Rijk zal de premie storten in een in te stellen begrotingsreserve bij het Ministerie van Financiën.

10. *Wordt een horizonbepaling gehanteerd (standaardtermijn is 5 jaar)?*

De garantieregeling is een tijdelijke garantie. Tegelijk met het opzetten van een DGS BES wordt er gewerkt aan meer structurele oplossingen. Zodra deze structurele oplossingen gerealiseerd zijn, kan de garantieregeling hoogstwaarschijnlijk worden beëindigd.

11. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

Uitvoering van deze garantieregeling aan Nederlandse zijde valt onder de reguliere werkzaamheden en past binnen de begroting van het Ministerie van Financiën.

12. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?

De informatie die nodig is om de evaluatie van de regeling te kunnen uitvoeren zal worden verkregen uit informatie van DNB en van de bij het DGS BES aangesloten partijen (o.a. jaarverslagen). Als er beroep wordt gedaan op het DGS BES, zal de Minister van Financiën de Tweede Kamer hierover vertrouwelijk informeren.