

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

Inleiding

Om depositohouders te beschermen en de stabiliteit van het financiële stelsel te vergroten, is er in 2017 voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (de BES-eilanden) een depositogarantiestelsel voor Caribisch Nederland ingevoerd (DGS BES). Dit stelsel is verplicht na drie jaar geëvalueerd. De conclusie was dat DGS BES in de vorige opzet niet voldoende bijdroeg aan het versterken van de financiële stabiliteit en bescherming van consumenten. Daarom is per 1 januari 2025 een nieuw, zogeheten *ex ante*, stelsel ingevoerd. In dit stelsel draagt de sector naar rato bij aan een extern fonds, gehouden in een aparte stichting, waaruit in eerste instantie de betalingen worden gefinancierd bij faillissement van een bank. Het doelbedrag van dit fonds is ongeveer 12 miljoen USD. DNB hecht vanuit haar resolutietaak aan het voorbereiden van achtervangfinanciering, voor het geval een bank in Caribisch Nederland failliet gaat en de middelen uit het fonds niet volstaan. Hiervoor wordt een kredietovereenkomst voorbereid met de Belastingdienst Caribisch Nederland (BCN), inclusief een gekoppelde garantie.

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

Een DGS heeft, 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 al te snel hun deposito's van de bank te halen. 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 is er voor gekozen een DGS voor de BES in te richten.

Bij het moment van invoering van het *ex ante* DGS-systeem is gekozen voor een dekkingslimiet van 25.000 USD per rekening per bank. Met deze dekkingslimiet werd een dekkingsgraad van ongeveer 98% bereikt. Dit is zeer vergelijkbaar met het dekkingslimiet van Europees Nederland (98%) en ligt ruim boven ondergrens uit de mondiale standaarden (90% tot 95%). Dat het dekkingslimiet van 25.000 USD sterk verschilt van het dekkingslimiet in Europees Nederland (100.000 EUR) leidt wel eens tot onbegrip in de samenleving van CN. Hierbij is het zaak om de verschillen in de structuren van de economie, de bedrijvigheid én het gelijkwaardige dekkingsniveau van 98% in ogenschouw te nemen. Rekeninghouders in CN zijn dus op vergelijkbaar niveau beschermd als de rekeninghouders in Europees Nederland.

Ex ante financiering heeft belangrijke voordelen ten opzichte van de systematiek van de voorheen ex post financiering. Hierbij is het doel dat de vormgeving van het DGS-BES in zijn geheel, inclusief de wijze van beheer en belegging van de middelen, zoveel mogelijk bijdraagt aan de stabiliteit van het financiële stelsel, zonder dat een beroep hoeft te worden gedaan op de Staat. Het DGS is immers voor rekening en risico van de banken. Uitkeringen gaan in eerste instantie ten laste van het fonds dat gevuld is door de sector zelf. Toch zijn er scenario's denkbaar waarin de middelen in het fonds niet afdoende blijken te zijn. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk en wenselijk voor de sector om het fonds te vullen tot het niveau dat afdoende is om alle uitkeringen te dragen bij faillissement van een bank. Dit zou ook geen nuttige allocatie zijn van middelen. Voor dergelijke gevallen zou het fonds een beroep moeten kunnen doen op een kredietlijn van 30 miljoen Euro bij Belastingdienst Caribisch Nederland (BCN, BCN voert veel praktische zaken uit mbt DGS-BES en heeft de beschikking over USD). BCN verleent het krediet in USD tegen de dan geldende wisselkoers. Deze kredietmogelijkheid garandeert dat het DGS-fonds altijd over afdoende middelen beschikt om uitbetalingen te dragen en zodoende er geen twijfel hoeft te ontstaan over de soliditeit van het stelsel. Indien er een beroep gedaan wordt op deze kredietlijn, zal de sector om extra verplichte bijzondere bijdragen gevraagd worden zodat het fonds het krediet van BCN kan terugbetalen. De mogelijkheid tot deze kredietlijn en het verplichte aflossen daarvan indirect door de sector zijn geregeld in

het Besluit Financiële Markten BES. Om deze kredietlijn tot uitdrukking te brengen in de begroting is het voorstel om een garantie van dezelfde opvang, 30 miljoen Euro op te nemen.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De minister 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. Door middel van een DGS wordt de financiële markt weerbaarder gemaakt, zodat banken beter in staat zijn eventuele verliezen te dragen en depositohouders beter beschermd zijn. Mocht er onverhoopt toch een bankrun ontstaan, dan maakt het DGS het makkelijker deze ordentelijk af te wikkelen zodat kritieke bancaire functies overeind blijven. Op deze manier worden de risico's voor het financiële stelsel beperkt, evenals de afhankelijkheid van de Staat in crisistijden. Daarnaast is de minister verantwoordelijk voor het functioneren van het toezichtstelsel als geheel en voor de uitvoering van het toezicht door DNB en de AFM. DNB heeft op de BES-eilanden tot taak de goede werking van het betalingsverkeer op de BES-eilanden te bevorderen, en heeft een prudentiële toezichtstaak. De AFM houdt gedragstoezicht op de financiële instellingen op de BES.

Een kredietovereenkomst met een commerciële partij is theoretisch mogelijk maar zeer weinig (lokale) partijen zouden dit risico kunnen/willen nemen. Daarnaast zou een dergelijke partij een risicopremie vragen die in praktijk nauwelijks te dragen is door de sector, die zeer gering is in omvang.

Artikel 10a:13 van het Besluit Financiële Markten BES biedt de juridische mogelijkheid voor het DGS-fonds om een kredietovereenkomst te sluiten. De minister van Financiën dient hiervoor toestemming te geven. Uit de toelichting volgt dat het in de lijn der verwachting ligt dat een dergelijke kredietovereenkomst wordt afgesloten met de Staat.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

a. ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of

b. het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten. Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.

Het DGS garandeert bepaalde tegoeden van rekeninghouders van een bank die haar verplichtingen niet meer kan nakomen en tegoeden van spaarders niet kan terugbetalen, bijvoorbeeld door faillissement. 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 zonder garantstelling van de Staat naar waarschijnlijkheid leiden tot verspreiding van de financiële problemen van de falende bank via het kanaal van het DGS. Het is niet realistisch om te verwachten dat alle DGS-uitbetalingen gedragen kunnen worden door het fonds. Voorts geldt dat de verdeling van de markt op de BES-eilanden zodanig is dat één partij een dusdanig groot aandeel heeft dat zij bij het falen van een andere (kleinere) partij steeds onmiddellijk een groot deel van de rekening zal moeten betalen ofwel dat bij haar falen de overige banken disproportioneel worden getroffen.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

Als gevolg van de stelselwijziging is de vorige garantie DGS BES gesloten en vervallen á 72 mln. Euro. Nieuwe regeling wordt opgezet ter vervanging van het oude stelsel. Omvang van de nieuwe regeling is kleiner (30 mln.), onder meer vanwege het fonds dat de Stichting aanhoudt en als eerste wordt aangesproken in het geval dat er over gegaan moet worden tot uitkeringen.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk?

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

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 het DGS-fonds. Alleen in de gevallen dat het gehouden vermogen van dit fonds niet voldoende is om alle uitkeringen uit hoofde van het DGS te dragen, zal gebruik worden gemaakt van de kredietlijn van maximaal 30 miljoen Euro. Dit bedrag is afdoende om de vergoeding van deposito's van het faillissement van één van de kleinere banken te dragen.

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 tot een bedrag van 25.000 USD voor vergoeding op grond van het DGS in aanmerking komen. De omvang van de gegarandeerde deposito's is circa 200 mln USD op grond van de analyse van DNB in 2020. Indien de kredietlijn onvoldoende blijkt te zijn, is het mogelijk dat het fonds de minister zal verzoeken om aanvullend krediet. Dit zal de minister t.z.t. moeten afwegen en eventueel vertrouwelijk aan de Kamer dienen voor te leggen. Dit valt buiten de reikwijdte van de garantie.

Naarmate de omvang van de deposito's van onder de USD 25.000 toeneemt, neemt de blootstelling in het extreemste scenario toe. 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?

Het depositogarantiestelsel op de BES-eilanden is ingevoerd om depositohouders te beschermen, het risico op een bankrun te verkleinen en daarmee de financiële stabiliteit te vergroten. 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 al te snel hun deposito's van de bank te halen. Door het afsluiten van de kredietovereenkomst door het DGS-fonds bij BCN en deze tot uitdrukking te brengen in een nieuwe garantieregeling, worden de zekerheid en effectiviteit van het stelsel vergroot en geldt tevens als sluitstuk van het solide systeem.

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

Er zijn op dit moment geen signalen over zorgen over de soliditeit van op de BES actieve banken. Daarnaast is een belangrijk gegeven dat de grootste instelling (70%) van deposito's onder zich heeft en bekend staat als solide en momenteel fungeert als de bank van de Rijksdienst Caribisch Nederland. Bovendien houdt DNB prudentieel toezicht op deze bank.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

De grootste bank met 70% marktaandeel staat reeds onder volledig prudentieel toezicht van DNB. De overige banken zijn bijkantoren van banken op Curaçao en Sint Maarten. De handhavingsmogelijkheden door DNB bij bijkantoren zijn naar hun aard beperkt. Wel vallen deze banken onder het prudentieel toezicht van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS). DNB heeft een goede werkrelatie met de CBCS en detacheert regelmatig personeel aldaar.

Verder heeft de minister van Financiën de mogelijkheid om voor te schrijven waar de banken hun (tijdelijke) surplus deposito's dienen te stallen. De minister van Financiën maakt gebruik van deze mogelijkheid en schrijft voor dat dit gebeurt in US Treasury Bonds met een korte looptijd, gezien de verhandelbaarheid en stabiliteit van deze instrumenten.

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 beperkte mogelijkheden om in concrete gevallen een beroep op deze regeling (lees: het falen van een bank) te voorkomen of het risico daarop te beheersen. Wel is in dit verband hetgeen hierboven (onder 6) is genoemd van belang. De minister heeft wel de mogelijkheden te komen tot verbetering van het toezicht op de in de BES actieve banken, hetgeen onmiddellijk bijdraagt aan een beperking van de risico's die met deze regeling gemoeid zijn. Daarnaast ontstaat er door het bijdragen van de sector aan het fonds, en de bijzondere bijdrage indien er krediet opgenomen door het fonds bij BCN, een prikkel voor de sector om geen overmatige risico's te nemen met deposito's.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

N.v.t.

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform? Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt door het vakdepartement specifiek ingezet?

Uitkeringen gaan in eerste instantie ten laste van het fonds. Het kan zijn dat deze ex ante bijdragen niet volledig of niet snel genoeg beschikbaar zijn, zodat het DGS BES fonds een liquiditeitstekort heeft. Pas als extra financiering nodig is, worden de benodigde financiële middelen in de vorm van een voorschot ten laste van 's Rijksschatkist gebracht door middel van de voorgestelde kredietfaciliteit. Dat er een premie tegenover deze garantie staat is een belangrijk uitgangspunt. Bij een zeer vergelijkbare garantie, de garantie ten behoeve van brugfinanciering voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds, is een premie van 0,1% van de garantie als uitgangspunt genomen. De premie voor deze garantie zou dan uitkomen op 30.000 Euro per jaar. Deze premie is daarmee erg beperkt. De administratieve kosten van het innen van deze lage premie wegen niet op tegen de baten. Daarom zal in dit uitzonderlijke geval worden afgezien van het vragen van een premie voor deze garantie.

Ook is voorzien van een rente die de Stichting, en dus indirect de sector, betaalt indien er gebruik gemaakt moet worden van de kredietlijn. Dit om enerzijds de Staat te compenseren voor de kosten van de uitgeleende middelen en anderzijds om de sector een aanvullende prikkel te geven geen overbodige risico's te nemen. De rente wordt geheven over het daadwerkelijk uitgeleende bedrag en het rentepercentage bedraagt het op dat moment geldende 10-jaars US Treasury rente plus een risico-opslag van 50 basispunten. Met het kiezen voor het rentetarief verbonden aan de USD wordt de eventuele uitgave van banken gekoppeld aan het rentetarief waaruit hun omzet afkomstig is.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

De nieuwe regeling voor het DGS BES betreft een regeling zonder begrote schade. Conform het beleidskader risicoregelingen wordt er voor deze regeling geen risicovoorziening opgezet.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

Gezien de sterke economische ontwikkelingen van de BES-eilanden en het mogelijk veranderende banklandschap met de komst van een Europese bank naar de Bovenwinden, is het goed om de garantieregeling over 5 jaar te evalueren en te bezien of de hoogte nog steeds afdoende dekkend is.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

DNB en de Stichting voeren het DGS BES uit. De jaarlijkse kosten hiervoor staan op de FM-begroting.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant evaluatie en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

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). Iedere 5 jaar vindt er een evaluatie plaats.