

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Inlichtingen

Ons kenmerk

FM/2010/17419 U

Uw brief (kenmerk)

147277U

Bijlagen

Datum 21 december 2010

Betreft Uw vragen inzake Depositogarantie

Geachte voorzitter,

Allereerst zou ik u en de Leden van de vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer willen bedanken voor uw brief, en uw betrokkenheid bij de ontwikkelingen rond het depositogarantiestelsel (DGS). In deze brief zal ik per onderwerp ingaan op de in uw schrijven gestelde vragen.

Commissievoorstel DGS

De leden vragen onder meer hoe het Commissievoorstel DGS past in het grotere geheel van (crisis-) maatregelen en of de regering niet bevreesd is voor een cumulatie van lastenverhogingen voor de bank- en verzekeringssector.

In reactie daarop zou ik ten eerste een onderscheid willen maken naar welke instellingen wel, en welke instellingen niet gedekt worden door het DGS, en aan de hand daarvan willen vaststellen welke nieuwe voorstellen wel en welke niet eventueel interactie hebben met het DGS, of als cumulatie zouden kunnen worden ervaren.

Het DGS is alleen gericht op instellingen met een Nederlandse bankvergunning. Verzekeraars vallen daar dus niet onder. Voor Solvency II (door u genoemd in uw brief) geldt het omgekeerde; Solvency II stelt eisen aan - onder meer - kapitaal van verzekeraars, maar niet aan dat van banken en kent daarom als zodanig dus geen interactie met DGS.

In het grotere geheel van (crisis)maatregelen zijn in dit kader vooral de voorstellen rond prudentiële eisen en maatregelen relevant: i) Basel III, ii) het DGS zelf en iii) crisisbeheersing (waaronder een afwikkelingsfonds). Hieronder zal ik kort bespreken wat deze voorstellen inhouden en hoe deze onderwerpen zich tot elkaar verhouden.

Ad i) Basel III

Basel III stelt aangescherpte eisen aan de kwaliteit en kwantiteit van het door banken aan te houden bufferkapitaal, maar ook aan de door banken aan te houden liquiditeiten. Naar de impact van Basel III en de mogelijke additionele lasten zijn meerdere studies verricht, ondermeer door het Bazels Comité en het Institute for International Finance. Mede als gevolg van de diverse assumpties die hierbij moeten worden gehanteerd, lopen de resultaten sterk uiteen. In het algemeen kan wel worden gesteld dat het aanhouden van kwalitatief hoogwaardig kapitaal, zoals

aandelenkapitaal, relatief kostbaar is. Hier staat tegenover dat een zeer solvabele bank relatief goedkoop vreemd vermogen kan aantrekken.

Directie Financiële Markten

Ad ii) Het DGS zelf

Ons kenmerk
FM/2010/17419 U

Depositogarantie is gericht op het beschermen van een consument wanneer een bank in betalingsonmacht geraakt, en tegelijkertijd op het borgen van de financiële stabiliteit door een *bank run* zoveel mogelijk te voorkomen: als consumenten weten dat ze na het faillissement van een bank snel weer over hun geld kunnen beschikken, zullen ze bij (vermeende) problemen bij een bank niet snel hun tegoeden van de bank hoeven te halen. Hier hebben alle banken baat bij. Geen enkele bank, gezond of niet, zal namelijk een *bank run* kunnen overleven. Het Commissievoorstel inzake DGS eist onder andere dat banken een fonds vormen, waar toekomstige lasten voor het DGS uit gedekt kunnen worden. Dit fonds maakt het aantrekken van deposito's (iets) duurder voor banken. Banken zouden dit ten koste van de winstrekening kunnen laten komen, maar niet uit te sluiten is dat (een deel) van de kosten wordt afgewenteld op de consument door lagere rentevergoedingen op gedekte deposito's.

Ad iii) Crisisbeheersing (afwikkelingsfondsen)

Ten aanzien van een eventueel verplicht afwikkelingsfonds zijn nog geen formele voorstellen gedaan. Mocht een heffing met het oog op een dergelijk afwikkelingsfonds worden vereist, dan richt deze zich waarschijnlijk op dat deel van de passivazijde van de balans dat nog niet wordt geraakt door Basel III en het DGS: het overige vreemd vermogen van de banken.

Gezamenlijk effect

Wat is het gezamenlijke effect van deze maatregelen? Het is van belang dat de eisen van de verschillende maatregelen niet tegenstrijdig werken en dat de lasten voor de sector te dragen zijn. Met deze drie maatregelen wordt de gehele passivazijde van de balans geraakt, en zullen de (directe) lasten voor elke vorm van financiering dus toenemen voor de bank, hoewel tegelijkertijd bijvoorbeeld de hogere solvabiliteit van banken ervoor zou kunnen zorgen dat ze goedkoper vreemd vermogen aan kunnen trekken. Elk instrument richt zich op een afzonderlijk deel van de balans, waardoor er dus niet of in beperkte mate sprake zal zijn van cumulatieve lasten voor dezelfde passiva. Zoals gezegd is het van belang om de lasten voor de banken dragelijk te houden. Om het effect op de banken en daarmee de economie te mitigeren is besloten tot een geleidelijke inwerkingtreding van Basel III. Dergelijke overwegingen dienen ook een rol te spelen bij de andere dossiers, en in de Europese discussie hierover. Nederland zet zich hier voor in.

Tenslotte wordt er in het kader van crisisbeheersing gewerkt aan een versterking van het crisisinstrumentarium. Het crisisinstrumentarium is er op gericht om tijdig te interveniëren wanneer zich problemen voordoen bij een bank, om een (dreigend) faillissement makkelijker af te handelen en om een eventuele doorstart (van de bank als geheel, of van onderdelen daarvan) te vergemakkelijken, en om bij een eventueel faillissement de lasten beter te verdelen. Het DGS vormt in deze discussie eigenlijk een sluitstuk, als onderdeel van het faillissement; het wordt pas geactiveerd (ter vergoeding van depositohouders) op het moment dat een bank in betalingsonmacht verkeert en andere maatregelen niet meer aan de orde zijn.

Solidariteit tussen banken binnen het DGS

De volgende vragen van de Leden zien op de hoogte van het gedekte bedrag en op de solidariteit tussen banken, waarbij gezonde banken opdraaien voor onverantwoord gedrag van andere banken.

Ook ik ken de klachten van een deel van de banken over de hoogte van het gedekte bedrag. Ik ben me er van bewust dat het bestaan van een DGS ongewenste invloed kan hebben op het gedrag van zowel depositohouders als banken. Enerzijds kunnen depositohouders hun gelden onderbrengen bij een bank zonder acht te slaan op eventuele hoge(re) risico's. Het DGS garandeert deze gelden uiteindelijk immers toch. Anderzijds kunnen individuele banken de dekking van het DGS gebruiken om relatief voordelig middelen aan te trekken, ongeacht hun eigen risicoprofiel. Om dit ongewenste gedrag te remmen kan de garantie beperkt worden, maar dit zal ten koste kunnen gaan van het vertrouwen van spaarders en daarmee de effectiviteit van het stelsel. Er is een afruil tussen de effectiviteit van de regeling en het tegengaan van ongewenst gedrag.

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
FM/2010/17419 U

Ik wil wel opmerken dat er door toezicht en regelgeving natuurlijk grenzen worden gesteld aan risicovolle activiteiten, en dat toezicht en regelgeving worden verscherpt. Hierbij moet worden gedacht aan Basel III, maar ook aan hogere kapitaaleisen die DNB stelt aan banken met een hoog landenconcentratierisico.

Om het voorstel van de Commissie hierin te kunnen duiden, zou ik eerst willen wijzen op de aanleiding voor het verhogen van de garantie. Door de financiële crisis werd het belang van een adequaat DGS onderstreept. Voordat er in Europa gezamenlijk stappen werden gezet, hebben diverse landen eenzijdig de garantie verhoogd, soms tot oneindige hoogte. Dit had een zwaar destabiliserende werking op financiële stelsels binnen Europa, en dit verstoort het level playing field. Daarom pleitte Nederland voor gezamenlijke en gecoördineerde actie, wat uiteindelijk de opmaat is geweest tot het huidige voorstel om de inmiddels geharmoniseerde dekking van € 100.000 te handhaven.

Voor het borgen van de financiële stabiliteit was het in Europees verband ophogen van de dekking van het DGS essentieel. Ik wil benadrukken dat alle banken hier baat bij hebben gehad. Wel is met de Nederlandse sector ten tijde van de verhoging afgesproken om gezamenlijk het DGS tegen het licht te houden. Een werkgroep van het ministerie, De Nederlandsche Bank en de banken heeft dit gedaan. Het resulterende rapport is in de zomer van 2009 aan het Parlement verzonden¹.

Het toenmalige kabinet heeft mede op basis van dit rapport aangekondigd om het DGS te hervormen²:

1. Het stelsel moet ex ante gefinancierd worden, waarbij de bijdrages van de banken mede afhankelijk zijn van het risicoprofiel van de banken.
2. Het moet mogelijk worden om de portefeuille van deposito's van de failliete bank over te dragen naar een derde bank, waarbij dit gefinancierd wordt uit het DGS.
3. Op de lange termijn streeft het Kabinet naar een Pan-Europees DGS, wanneer aan de daarvoor vereiste randvoorwaarden is voldaan.

Deze uitgangspunten en voornemens steun ik nog altijd. Ik zal ze hieronder toelichten.

Ad 1. ex ante financiering

In de huidige systematiek financieren de banken het DGS achteraf, of op ex post basis. Dat wil zeggen dat banken pas betalen op het moment dat een bank niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen. De faillierende bank betaalt zelf niet mee. Hierdoor ontstaat datgene wat u noemt in uw brief: prudente banken moeten betalen voor wangedrag van anderen; banken ervaren niet tijdig de juiste prikkels

¹ Zie brief van de Minister van Financiën, Kamerstukken II 2008/2009; 31371 nr. 216

² Zie Kabinetsvisie op de toekomst van de financiële sector, Kamerstukken II 2008/2009; 32013 nr. 1

en free rider gedrag is mogelijk. Een ander nadeel van het huidige DGS is dat de lasten ervan geconcentreerd in de tijd optreden. Deze zijn bij omvangrijke deconfitures moeilijker te dragen voor de overige banken in een periode van laagconjunctuur, waardoor het stelsel mogelijk procyclisch werkt.

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
FM/2010/17419 U

Het kabinet, en nu ook de Europese Commissie, heeft daarom voorgesteld over te gaan op een ex ante gefinancierd DGS, met risicodifferentiatie in de bijdragen. Banken betalen periodiek een risicogedifferentieerde premie aan een fonds. Dit fonds wordt gebruikt wanneer er een beroep wordt gedaan op het stelsel. Zo'n stelsel heeft belangrijke voordelen. De failliete bank heeft meebetaald aan het DGS waardoor free rider gedrag wordt tegengegaan. De op risico's gebaseerde periodieke premies bewerkstelligen bovendien dat er tijdige, marktconforme prikkels bestaan. Een ander voordeel van het ex ante gefinancierde stelsel is dat de kosten van het stelsel worden gespreid in de tijd, en deelnemende banken dus minder hoeven te betalen op het moment dat een bank failliet gaat (waarmee het stelsel minder procyclisch werkt). Doordat er bovendien een premie wordt betaald en een fonds wordt gevormd, zijn banken en (indirect) spaarders zich meer bewust van bijkomende verplichtingen van deposito's. Het stelsel zal daardoor bijdragen aan de financiële stabiliteit, omdat risico's worden beprijsd.

Ad 2. overdragen portefeuille deposito's, gefinancierd door DGS

De afwikkeling van DSB heeft nogmaals laten zien dat de uitvoering van het DGS, en met name de afwikkeling van de claims, kostbaar en tijdrovend is. De urgentie om dit probleem aan te pakken wordt vergroot doordat in Europees verband is afgesproken om de uitkeringstermijn te verkorten tot 20 werkdagen. Verderop komen we terug op uw vragen hieromtrent.

Om de kostbare en tijdrovende afwikkeling van de claims door het DGS te voorkomen, zouden de deposito's bij betalingsonmacht van een bank kunnen worden overgenomen door een derde, waarbij het DGS deze overname financiert. In de VS wordt een dergelijke systematiek regelmatig toegepast, en ook in het Verenigd Koninkrijk is dit meerdere malen met succes gebeurd. Het kabinet werkt daarom aan een dergelijke faciliteit voor het Nederlandse stelsel.

Ad 3. Pan Europees DGS

Directie Financiële Markten

Zoals ik al aangaf hebben diverse landen aan het begin van de crisis op eigen houtje de garantie van het DGS verhoogd, soms tot oneindig, wat een zwaar destabiliserende werking had op de financiële stelsels binnen Europa. Dit illustreert de Europese dimensie van het DGS. Op de langere termijn ziet het kabinet daarom een Europees stelsel als het alternatief voor verschillende nationale stelsels in de EU. Een Europees DGS heft verstoringen van het Europees level playing field, neemt in- en uitstapbelemmeringen weg, en maakt Europese landen in dit opzicht vestigingsneutraal voor Europese banken.

Ons kenmerk
FM/2010/17419 U

Lidstaten zullen zich echter niet zonder meer willen committeren aan een Europees DGS. Een voorwaarde voor een dergelijk stelsel is betrouwbaar (Europees) toezicht. Dit toezicht is ook een voorwaarde voor de bereidheid van (banken in) verschillende lidstaten om middelen over te hevelen naar een Europees stelsel. Het is niet zeker of er op korte termijn kan worden voldaan aan de (politieke) voorwaarden om over te gaan op een dergelijk stelsel.

Het kabinet ziet belangrijke voordelen in een ex ante gefinancierd Europees DGS, en zal zich daar in de Europese discussie voor inzetten. Het Kabinet verwelkomt daarom het voorstel van de Commissie om uiterlijk eind 2015 onderzocht te hebben of de huidige stelsels vervangen zouden moeten worden door één Europees DGS.

Alles overziend kan ik op uw vragen dus antwoorden dat het Kabinet bekend is met de klachten van enkele banken. De sector heeft zich inmiddels, bij monde van de Nederlandsche Vereniging van Banken, tot voorstander verklaard van een (gedeeltelijk) ex ante gefinancierd stelsel. De kwestie van de hoogte van de dekking lijkt in de Europese discussie echter een gepasseerd station. Op dit moment is er in de Europese discussie te weinig draagvlak om het dekkingsbedrag geharmoniseerd te verlagen. Aangezien het kabinet sterk hecht aan harmonisatie van het dekkingsbedrag zal het instemmen met harmonisatie op het voorgestelde bedrag. Nederland heeft immers al sinds het uitbreken van de crisis gepleit voor harmonisatie. Hiermee worden grensoverschrijdende verstoringen en oneigenlijke concurrentie op garantie voorkomen.

Dat gezonde banken in het huidige model betalen voor de risicovolle is ten dele een terechte klacht. Het kabinet wil dit beperken door het invoeren van fondsvorming met risicodifferentiatie in de premies, zoals nu ook door de Europese Commissie is voorgesteld. Echter, elke bank profiteert van het DGS, en derhalve mag van elke bank een bijdrage worden gevraagd.

Verkorten uitkeringstermijn

In uw brief geeft u aan dat de Leden zich realiseren dat het behalen van de huidige termijn van 20 werkdagen al heel ambitieus is. Daarom vraagt u naar de inzet van de regering op dit punt.

De Europese Commissie heeft voorgesteld de uitkeringstermijn nog verder te verkorten tot 7 dagen. Laat ik vooropstellen dat ik de ratio voor dit voorstel kan begrijpen. Wanneer een deposant uitsluitend bij één bank bankiert, en deze bank zou failliet gaan, dan zal deze deposant over het algemeen niet genoeg geld beschikbaar hebben om langer dan een paar dagen in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien. Met een lange uitkeringstermijn zal een consument eieren voor zijn geld kiezen; wanneer consumenten – al dan niet terecht - menen dat een bank wel eens in betalingsonmacht zou kunnen geraken, zullen zij hun geld van de bank halen. Dan is er toch sprake van een *bank run* en is een DGS ineffectief.

Tegelijkertijd moet een uitkeringstermijn realistisch zijn. Zoals is aangegeven werken DNB en de banken momenteel aan het verkorten van de uitkeringstermijn tot 20 werkdagen. Het is gebleken dat dit van de banken al een aanzienlijke inspanning vergt en veel geld kost. En DNB zal altijd gegevens van deposanten goed moeten controleren alvorens tot uitkering over te gaan. Dit kost tijd. Het is funest voor vertrouwen in het instrument wanneer de aangekondigde deadline niet haalbaar blijkt of veel fouten worden gemaakt bij de uitkering.

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
FM/2010/17419 U

Bij de uitkeringstermijn gaat het om het zoeken van de juiste balans tussen enerzijds snelheid en anderzijds correctheid en betrouwbaarheid. Daarom zet het Kabinet in de Europese onderhandelingen in op behoud van een langere termijn. Nederland staat hierin overigens niet alleen, al zijn er ook lidstaten die juist wel inzetten op 7 dagen. Het Kabinet is in de discussie op zoek naar realistische alternatieven, en bespreekt voorstellen hiertoe met DNB.

Vergelijking met het Amerikaanse stelsel

Tenslotte verzoeken de Leden van de commissie om een vergelijking te maken met het Amerikaanse systeem.

De instantie die in Amerika verantwoordelijk is voor het DGS is de Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). De FDIC is daarnaast ook een van de banktoezichthouders, en wikkelt – als een curator – deconfitures af van onder toezicht staande banken. Dit laatste is in Nederland niet het geval. Het stelsel heeft reeds decennia lang ervaring heeft met depositogarantie, en er hebben in die tijd ook vele honderden deconfitures hebben plaatsgevonden. Het Amerikaanse stelsel is stapsgewijs geworden tot wat het nu is.

Het Europese voorstel lijkt in grote lijnen op het Amerikaanse DGS. Als uitvoerder van het DGS zorgt de FDIC aan de ene kant voor het uitbetalen van rekeninghouders uit het DGS-fonds, en aan de andere kant voor een vulling van het DGS-fonds. Hiertoe dragen banken elk kwartaal een premie af aan de FDIC, die dit gebruikt om een fonds op te bouwen. In dit opzicht verschilt het Europese voorstel dus niet veel van het DGS in de VS.

Het dekkingsniveau in Amerika is \$250.000 per klant per rekeningtype per bank. De uitkeringstermijn is over het algemeen kort. De FDIC is hiertoe in staat omdat zij als toezichthouder in een vroeg stadium probeert in te grijpen bij een kwakkelende bank. Een mogelijke deconfiture van de bank kunnen zij dus tijdig zien aankomen en enigszins timen. Er wordt in slechts een klein gedeelte van de gevallen overgaan tot uitbetaling, in de meeste gevallen wordt de bank (al dan niet gedeeltelijk) geveild en verkocht. Dit betekent een minimale verstoring van diensten voor de rekeninghouder. Overigens zijn deze mogelijkheden niet direct van overeenkomstige toepassing in Nederland. Dit komt onder andere door belangrijke verschillen in het rechtstelsel. De FDIC hoeft bijvoorbeeld het gebruik van deze bevoegdheden niet vooraf ter toetsing aan de rechter voor te leggen. Verder mag de FDIC de bank al (onder vertrouwelijkheid) te koop aanbieden terwijl het faillissement nog niet is uitgesproken. Wel werken de ministers van Financiën en Veiligheid en Justitie aan een wetsvoorstel dat de mogelijkheid vergroot om deposito's, activa/passiva, aandelen of een combinatie daarvan tegen de wil van de probleeminstelling over te dragen.

Concluderend kunnen we stellen dat het Europese voorstel voor een belangrijk deel lijkt op het in de VS gehanteerde model: banken dienen een fonds te vullen, waarbij premies naar risico's worden gedifferentieerd. Echter, institutionele verschillen en verschillen in aangrenzende wet- en regelgeving maken het Amerikaanse stelsel niet volledig toepasbaar in Europa.

Directie Financiële Markten

Hoogachtend,
De Minister van Financiën

Ons kenmerk
FM/2010/17419 U

mr. drs. J.C. de Jager