

Vergaderjaar 2017–2018

33 227

Oprichting Stichting Depositogarantiefonds

Nr. 14

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 februari 2018

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 25 oktober 2017 over Schatkistbankieren Depositogarantiefonds (Kamerstuk 33 227, nr. 13).

De vragen en opmerkingen zijn op 6 december 2017 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 23 februari 2018 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Zuilen

CBS en Eurostat

Door leden van de fracties van VVD en PVV zijn vragen gesteld over de classificatie van het DGF in de collectieve sector en de redenen daarvoor. De leden van de fracties van VVD, CDA en SP hebben voorts gevraagd wat de mogelijke budgettaire gevolgen van deze classificatie kunnen zijn voor het EMU-saldo en voor de Staat als het DGF moet uitkeren.

Eurostat heeft – ten behoeve van een geharmoniseerde registratie – regels opgesteld voor de verwerking in statistieken van de lidstaten (zoals EMU-saldo en EMU-schuld) van zogenoemde wettelijke beschermingsfondsen, zoals de depositogarantiefondsen. Deze regels zijn opgesteld in nauwe samenspraak met de statistische bureaus van de lidstaten. Voor dit type fondsen, die zijn opgezet door de overheid en waaraan banken verplicht bijdragen moeten leveren, geldt automatisch classificatie in de sector overheid. Dit geldt ongeacht de precieze juridische vormgeving van een DGF in een lidstaat. Aan dit besluit van Eurostat ligt een aantal overwegingen ten grondslag betreffende het economische karakter van de activiteiten, de bevoegdheden van het DGF en de notie dat deze fondsen voornamelijk gefinancierd worden door wettelijk verplichte betalingen.

De classificatie in de sector overheid heeft tot gevolg dat transacties met en door het DGF van invloed kunnen zijn op het EMU-saldo en de EMU-schuld. Met andere woorden: uitgaven (bijvoorbeeld het doen van uitkeringen ingeval van activering van het DGS) en ontvangsten (bijvoorbeeld de verplichte stortingen door de banken) van het DGF tellen mee in het EMU-saldo. Een ander belangrijk gevolg is dat eventuele schulden van het DGF aan partijen buiten de overheid de EMU-schuld verhogen, bijvoorbeeld als het DGF achtervangfinanciering aantrekt van private partijen om uitkeringen te kunnen financieren.

Hoewel de schulden van het DGF wel de EMU-schuld verhogen, verlagen bezittingen van het DGF niet de EMU-schuld, omdat de EMU-schuld een brutoschuldbegrip is. Alleen in het geval het DGF aan schatkistbankieren doet, verlagen de bezittingen van het DGF de EMU-schuld. De schuld die de Staat heeft aan het DGF telt namelijk niet mee in de berekening van de EMU-schuld, omdat onderlinge schuldverhoudingen binnen de categorie overheid niet meetellen in de berekening van de EMU-schuld.

De komende 8,5 jaar storten banken jaarlijks ongeveer 450 tot 500 miljoen euro in het DGF. Medio 2024 bedraagt het fonds naar verwachting circa 4,5 miljard zodat schatkistbankieren door het DGF de EMU-schuld verlaagt met circa 0,5 procent bbp.

De leden van de CDA-fractie vragen of de classificatie van CBS en Eurostat het DGF tot de collectieve sector, de doorslaggevende overweging is geweest om het fonds bij 's Rijks schatkist aan te houden of dat er ook redenen zijn om de middelen juist niet in de schatkist aan te houden en of er een mogelijkheid bestaat om risicoarm en doelmatig het DGF te beheren zonder over te gaan tot schatkistbankieren.

Het DGF is een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). RWT's zijn in principe verplicht om te schatkistbankieren. De redenen hiervoor zijn dat schatkistbankieren een risicoarme en doelmatige manier is om middelen liquide aan te houden. Ook verlaagt schatkistbankieren de EMU-schuld. Het besluit van CBS en Eurostat om het DGF tot de collectieve sector te rekenen, betekent dat een aantal redenen om een uitzondering te maken voor het DGF, zoals in het verleden is gedaan, aan gewicht heeft verloren. Hierop zal in het navolgende verder op in worden gegaan.

Het alternatief voor schatkistbankieren is dat het DGF een eigen beleggingsbeleid voert. Dit beleggingsbeleid dient risicoarm (want gericht op fondsbehoud) en liquide te zijn. Aan een eigen beleggingsbeleid kleef een aantal nadelen. Anders dan bij schatkistbankieren, waarbij geen negatieve rente aan deelnemers wordt doorberekend, is een negatief rendement namelijk reëel, omdat het DGF dan in veilig geachte en liquide activa, zoals bijvoorbeeld staatsobligaties van AAA-gerate landen, zal moeten beleggen. Dergelijke activa kennen momenteel een zeer laag of een negatief rendement. Bovendien wordt het DGF hierdoor blootgesteld aan risico's die gewone beleggers ook lopen, zoals marktrisico en liquiditeitsrisico's. Ten slotte zijn de uitvoeringskosten van een eigen beleggingsbeleid per definitie hoger dan schatkistbankieren, waaraan geen kosten voor het DGF zijn verbonden.

Gevolgen schatkistbankieren voor verwevenheid banken met overheidsfinanciën

De leden van de fracties van de VVD, PVV, D66 en SP vragen naar de verwevenheid tussen de bankensector en de overheid. Meer in het bijzonder vragen zij wie de risico's van het DGF draagt en of er door het schatkistbankieren van het DGF een verschuiving van risico's plaatsvindt van de bankensector naar de overheid en zo ja hoe deze worden gemitigeerd. Ook wordt gevraagd of de Staat tot (voor)financieren moet overgaan wanneer er een beroep wordt gedaan op het fonds. De leden van de VVD-fractie vragen in het bijzonder nog of de Minister daarbij kan ingaan op de opmerkingen van zijn ambtsvoorganger (Kamerstuk 33 227, nr. 5) dat «de facto [het meenemen van het DGS in schatkistbankieren] betekent dat de (voor)financiering van uitkeringen onder het depositogarantiestelsel (DGS) volledig bij de Staat komt te liggen»?

Voorts vragen de leden van de D66 fractie nog hoe wordt omgegaan met het procyclische effect dat het aantrekken van extra financiering in tijden van tegenspoed kan hebben.

De leden van de SP-fractie vragen ten slotte of de overheid altijd al moet inspringen wanneer het DGF niet voldoende middelen bevat en dat de vraag waar de middelen uit het DGF worden aangehouden daarvoor niet relevant is.

Hiervoor is toegelicht dat schatkistbankieren door het DGF de EMU-schuld verlaagt. Bovendien verlaagt schatkistbankieren de financieringsbehoefte van de Staat: de Staat hoeft minder financiering aan te trekken op de financiële markten. Op zichzelf is het juist dat de Staat een toegenomen financieringsbehoefte zal moeten dekken op de markt zodra een beroep wordt gedaan op het DGS en het DGF moet uitkeren. Op zo'n moment zal er ook een verhogend effect zijn op de EMU-schuld. Echter, daarvoor heeft zich juist een schuldverlagend effect voorgedaan. Per saldo is deze rekensom dus budgettair neutraal. De financiering die de Staat alsnog moet aantrekken bij inwerkingstelling van het DGS is maximaal ca. 5 miljard euro als het fonds volledig gevuld is. Om dit in de juiste context te plaatsen: de gehele overheidsschuld werd bij Najaarsnota 2017 (Kamerstuk 34 845, nr. 1) geraamd op zo'n 420 miljard euro per eind 2017.

Banken dragen de kosten van het DGS. Als het DGF onvoldoende middelen bevat, betalen banken buitengewone (of ex post) bijdragen om het fonds te suppleren. Het kan echter zijn dat deze bijdragen niet snel genoeg beschikbaar zijn of dat niet direct voldoende kan worden opgehaald bij de banken omdat de bijdragen een te grote wissel op de liquiditeit of solvabiliteit van banken trekken (hierbij wordt ook rekening gehouden met het procyclische effect van de bijdragen). In dat geval mag het bestuur van het DGF financiering van derden aantrekken. Naar ik begrijp, werkt het DGF samen met een aantal marktpartijen aan de

vormgeving van dergelijke financiering en zijn deze onderhandelingen vergevorderd. Hoe dan ook is het de wettelijke verantwoordelijkheid van het bestuur van het DGF om een achtervangfinancieringsplan op te stellen, waarvan private voorfinanciering onderdeel kan uitmaken.

Ondanks deze «verdedigingslinies», kan niet volledig worden uitgesloten dat in een uiterste geval een beroep zal worden gedaan op de overheid als achtervang om voorfinanciering te verschaffen. Dit beroep op de overheid in het uiterste geval staat echter los van de vraag waar de middelen van het DGF worden aangehouden. Schatkistbankieren verandert namelijk niets aan de kans die aanwezig is dat de overheid zich genoodzaakt zal zien in dat geval DGS-uitkeringen (gedeeltelijk) voor te financieren. In de richtlijn depositogarantiestelsels is expliciet vastgelegd dat een lidstaat de verantwoordelijkheid heeft zeker te stellen dat de depositogarantie gestand wordt gedaan. In combinatie met het feit dat schulden van het DGF hoe dan ook meetellen voor de EMU-schuld, is ook zonder schatkistbankieren de verwevenheid tussen overheid en banken in zekere zin een gegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kan ingaan op de eerdere principiële reden om het fonds te vrijwaren van schatkistbankieren, namelijk dat het uitgangspunt van het DGS, zowel vanuit Europees als nationaal perspectief, is dat de banken garant staan voor de depositohouders van een faillerende bank en dus de kosten en de risico's zelf dragen? Deelt de Minister de mening van de voorgenoemde leden dat het vanuit dat perspectief onlogisch lijkt om het fonds nu wel te verplichten deze middelen in de schatkist aan te laten houden?

De leden van de PVV-fractie willen weten op basis waarvan de Minister van mening is veranderd en besloten heeft de DGS-middelen alsnog in de schatkist aan te houden. Kan de Minister de voor- en nadelen opnoemen van het aanhouden van de DGS-middelen in de schatkist?

Vooropgesteld zij dat mijn voornemen niet wil afdoen aan het wettelijk verankerde uitgangspunt dat banken verantwoordelijk zijn voor de financiering van het DGS. De beslissing destijds in 2012 om het DGF uit te zonderen van schatkistbankieren was gestoeld op het uitgangspunt dat de middelen in het fonds «van en voor de banken» zijn. Dat uitgangspunt behoeft nuancering.

Ten eerste vanwege het al aangehaalde oordeel CBS en Eurostat dat het DGF wordt gerekend tot de collectieve sector. Dat oordeel is ook begrijpelijk gelet op het karakter van het DGS: een collectieve voorziening voor alle spaarders die wordt gefinancierd uit wettelijke heffingen. Daarom is er bij de implementatie in 2015 voor gekozen het DGF niet vorm te geven als een privaatrechtelijke stichting (waarin de bankensector in het bestuur is vertegenwoordigd), maar als een publiekrechtelijke rechtspersoon (waarvan het bestuur wordt benoemd door DNB). Het DGF is een rechtspersoon met een wettelijke taak, en die zijn in beginsel op grond van de Comptabiliteitswet gehouden te schatkistbankieren. Ik vind de verplichting tot schatkistbankieren daarom logisch.

Het is belangrijk de overheidsfinanciën te beschermen tegen potentiële *spillovers* vanuit het bankwezen als zich een bankencrisis voordoet en in dat kader kan schatkistbankieren het beeld geven dat de verwevenheid tussen staat en bankensector niet verder afneemt. Dit streven ligt ten grondslag aan de bankenunie (zie ook hierna onder «Bankenunie en praktijk in andere EU-lidstaten») en was een van de redenen waarom eerder is besloten de middelen van het DGS niet in de schatkist aan te houden. Tegelijkertijd is, zoals hiervoor toegelicht, die verwevenheid om verschillende redenen een feit, ook zonder dat het DGF wordt verplicht tot schatkistbankieren.

Voordeel van schatkistbankieren is dat het risicoarm en liquide is. Fondsbehoud is gegarandeerd, wat anders kan zijn bij een eigen (noodzakelijkerwijs conservatief) beleggingsbeleid van het fonds. Schatkistbankieren is juist risicoarm, omdat de Nederlandse Staat een van de meest betrouwbare debiteuren is, zoals onder meer wordt gereflecteerd in de hoge kredietwaardigheid die ook in de financiële crisis is gehandhaafd. Ook – of liever gezegd juist – bij schatkistbankieren, zijn de tegoeden van het DGF steeds beschikbaar voor uitkering door het DGS indien noodzakelijk, zodat ook liquiditeit is gegarandeerd. Ten slotte heeft schatkistbankieren als voordeel dat het de EMU-schuld verlaagt. In combinatie met het besluit van CBS en Eurostat het DGF te classificeren tot de sector overheid heeft ertoe geleid dat anders dan in 2012 schatkistbankieren nu wel aangewezen is voor het DGF.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 het DGF als voorbeeld wordt genoemd van een rechtspersoon die niet onder het regime schatkistbankieren valt.

Ten tijde van de opstelling van het ontwerp van de Comptabiliteitswet 2016 was het uitgangspunt om het DGF niet verplicht te laten schatkistbankieren vanwege de aard van het beheer van de liquide middelen door het DGF. Gelet op dit uitgangspunt is het DGF daarom in de toelichting als voorbeeld genoemd van een rechtspersoon die van het schatkistbankieren zou worden uitgezonderd. Om de reden dat een memorie van toelichting naderhand niet wordt aangepast, is de toelichting ten aanzien van het DGF en schatkistbankieren echter achterhaald. Nadien heeft voortschrijdend inzicht er immers toe geleid dat de afweging het DGF te verplichten tot schatkistbankieren nu anders uitvalt.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie hoe de Minister zijn voornemen tot schatkistbankieren juridisch gaat uitvoeren? Wordt de Kamer nog bij eventuele effectuering betrokken?

Het voornemen om het DGF te laten schatkistbankieren wordt uitgevoerd aan de hand van de procedure die in de Comptabiliteitswet 2016 is geregeld en waarbij geen betrokkenheid van de Tweede Kamer is voorgeschreven. De procedure houdt in dat de Minister van Financiën het DGF op basis van artikel 5.1 van de Comptabiliteitswet 2016 per 1 maart 2018 aanwijst als een deelnemer van het schatkistbankieren. De aangewezen deelnemers worden vervolgens op de website van het Agentschap van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën bekend gemaakt.

Bankenunie en praktijk in andere EU-lidstaten

De leden van de fracties van de VVD, PVV, CDA en D66 vragen naar hoe dit besluit zich verhoudt tot (de voltooiing van) de bankenunie en het streven de verwevenheid tussen overheid en bankensector te doen afnemen.

Het is de Nederlandse inzet de financiële verwevenheid tussen de staat en de bankensector terug te dringen. Dit streven ligt ook ten grondslag aan de bankenunie. De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet om in de EU een bankenunie op te richten. Zo zijn er gemeenschappelijke regels afgesproken die gelden voor alle banken in de EU. Deze hebben er onder andere toe bijgedragen dat de kapitaalpositie van Europese banken is verbeterd. Ook is er voor banken in de Eurozone gemeenschappelijk toezicht en zijn er gemeenschappelijke afspraken gemaakt over hoe om te gaan met banken die omvallen. Tevens wordt voor grote Europese banken

de afwikkeling geregeld door een gemeenschappelijke afwikkelingsautoriteit (de SRB). Hoewel hierover geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, is er brede overeenstemming dat deze maatregelen ertoe hebben bijgedragen dat de verwevenheid tussen overheid en financiële sector in de afgelopen jaren is beperkt.

De bankenunie wordt op terreinen nog verder versterkt. In navolging van de routekaart die door de Raad in 2016 is overeengekomen, heeft de Commissie in november 2016 maatregelen voorgesteld die tot doel hebben risico's in de Europese bankensectoren verder te reduceren. Tevens kunnen deze maatregelen bijdragen aan het verminderen van de verwevenheid tussen bank en overheid. Het kabinet zet er in dat kader bijvoorbeeld op in dat banken adequate buffers aanhouden om bail-in mogelijk te maken. Daarmee wordt zorg gedragen dat banken in problemen voldoende verliesabsorberend vermogen hebben. Zo wordt voorkomen dat de belastingbetaler – in plaats van aandeelhouders en investeerders – opdraait voor verliezen van falende banken. In overeenstemming met voornoemde routekaart is Nederland ook van mening dat een verdere aanpak van de weging van staatsobligaties op bankbalansen moet worden bezien. Een prudentiële weging van staatsobligaties kan immers ook bijdragen aan het verminderen van de verwevenheid van bank en overheid. Dit is wat het kabinet betreft ook een belangrijke voorwaarde voor een eventueel tot stand komen van een Europees depositogarantiestelsel (EDIS). Hoewel een EDIS altijd is gezien als sluitstuk van de bankenunie, en tevens kan bijdragen aan het verminderen van de verwevenheid tussen bank en overheid, is het kabinet conform het regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) van mening dat eerst de bovengenoemde gezonde weging van staatsobligaties moet zijn gerealiseerd alsmede dat de bankensector in elke lidstaat gezond moet zijn.

De leden van de PVV-fractie vragen naar welke EU-lidstaten er tevens voor hebben gekozen de DGS-middelen in de schatkist aan te houden en wat hun overwegingen waren?

De leden van de CDA-fractie zijn ook benieuwd hoe dit voornemen zich verhoudt met hetgeen andere lidstaten van de EU doen in dit verband. Naar deze leden begrijpen is Nederland namelijk vrijwel de enige in de EU die dit op deze wijze doet. Binnen de Bankenunie is België momenteel het enige land dat aan schatkistbankieren doet. Hoe beoordeelt de Minister in dit verband de aanbevelingen van het IMF aan België, welke luiden: «An alternative DGS design, consisting of a segregated fund that is financed with ex ante industry contributions and with robust arrangements for backup funding – similar to the original Protection Fund – would increase transparency and better safeguard the interests of depositors.»¹

In België is er een tweelagen-systeem van twee fondsen waarbij één van de beide fondsen is geïntegreerd in de begroting van het Belgische Ministerie van Financiën. Dit is onwenselijk volgens het IMF, dat aanbeveelt de twee fondsen te integreren in een afgescheiden fonds. Deze Belgische casus is niet vergelijkbaar met het Nederlandse DGF. Het DGF is namelijk al een afgescheiden fonds en voldoet aan die aanbeveling: het DGF is een autonoom fonds met rechtspersoonlijkheid en een eigen bestuur. Het DGF maakt geen onderdeel uit van het Ministerie van Financiën en is dus ook niet geïntegreerd in de begroting van het Ministerie van Financiën. Evenmin zorgt schatkistbankieren ervoor dat de financiële middelen van het DGF onderdeel worden van die begroting. Dit is een belangrijk onderscheid. De in de schatkist aangehouden financiële

¹ International Monetary Fund, Belgium: Technical Note on Crisis Management and Bank Resolution Framework, IMF Country Report No. 13/135, p. 21.

middelen van andere rechtspersonen met een wettelijke taak, zoals provincies en gemeenten, zijn evenmin onderdeel van de rijksbegroting. Verder voldoen het Nederlandse DGS en het DGF aan de overige aanbevelingen van het IMF aan België. Zo wordt het gefinancierd met ex ante, risicogebaseerde bijdragen en is het bestuur van het DGF verplicht zorg te dragen voor een adequaat achtervangfinancieringsplan. Schatkistbankieren verandert hier niets aan.

Wat betreft de keuzes van andere lidstaten kan ik aangeven dat bijvoorbeeld in het VK is gekozen om de bankenbelasting te gebruiken voor de financieringsconstructie van het DGS. Deze keuze gaat veel verder dan schatkistbankieren: de opbrengsten van de bankenbelasting komen immers ten goede aan de algemene middelen en maken dus onderdeel uit van de begroting. Het DGS, dat wordt uitgevoerd door de Financial Services Compensation Scheme (FSCS), heeft zelf een beperkt bedrag in kas. Indien dat niet voldoende is, wendt het FSCS zich tot het Britse Ministerie van Financiën, dat op basis van een protocol de benodigde financiële middelen ten laste van de eigen begroting ter beschikking stelt aan het FSCS. Ook deze variant waarbij een bankenbelasting wordt gebruikt voor het behalen van de doelomvang van het DGS is toegestaan op basis van de Europese richtlijn depositogarantiestelsels.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Minister het uitgangspunt vervat in de International Association of Deposit Insurers (IADI) Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems. Het IADI oordeelt: «The deposit insurer is operationally independent. It is able to use its powers without interference from external parties to fulfil its mandate. There is no government, central bank, supervisory or industry interference that compromises the operational independence of the deposit insurer.»² Klopt het dat het IMF deze internationale standaarden gebruikt bij de beoordeling van DGS'en? Klopt het dat een verplichting tot schatkistbankieren niet strookt met bovengenoemd principe?

Bij de Financial Sector Assessment Program (FSAP), dat het IMF periodiek uitvoert voor landen, kijkt het IMF ook naar de vormgeving van het DGS en het neemt daarbij de IADI-principes in ogenschouw. Ik ben evenwel van mening dat een verplichting tot schatkistbankieren niet in strijd is met de IADI-principes. Het DGF is en blijft namelijk «operationally independent». Het is bijvoorbeeld niet zo dat het DGF eerst toestemming aan de Minister van Financiën moet vragen om te kunnen beschikken over de tegoeden die worden aangehouden in de schatkist. Overigens verdient het opmerking dat DNB en het DGF tezamen bij de uitvoering van het Nederlandse DGS «deposit insurer» zijn. DNB is tegelijkertijd ook toezichthouder en centrale bank. Ook deze functiemenging heeft het IMF niet eerder aanleiding gegeven te constateren dat het Nederlandse DGS niet «operationally independent» genoeg is. Bij de vormgeving van het Nederlandse DGS is er bewust voor gekozen DNB als (mede-)uitvoerder van het DGS te bestempelen vanwege de synergievoordelen die deze overlappende functies bieden.

Terzijde merk ik nog op dat het IMF in het hierboven door de leden van de CDA-fractie aangehaalde FSAP uit 2013 over België concludeert dat het integreren van de DGS in de begroting van het Ministerie van Financiën op zichzelf niet in strijd is met de IADI-principes; de IADI-principes vergen in dat kader dat de voorwaarden waaronder tegoeden van het DGF spoedig beschikbaar worden gesteld duidelijk zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Het IMF gaat hier dus verder dan de IADI-principes door te

² IADI, IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, November 2014, p. 21.

vereisen dat het in België de ex ante-bijdragen van banken niet ten goede komen aan de overheidsbegroting.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of het besluit van Nederland te gaan schatkistbankieren een olievlekwerking heeft. Hoe staat de Minister er tegenover wanneer ook zuidelijke EU-lidstaten gaan schatkistbankieren? Lopen deze landen in dat geval geen gevaar om juist te eenzijdig in eigen schuld papier te gaan? Is dat geen risico wanneer onverhoopt een bank in de problemen komt?

Lidstaten maken alle hun eigen afwegingen, waarbij zij in ieder geval moeten voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in de richtlijn depositogarantiestelsels. De DGS-richtlijn stelt als voorwaarde risicoarm (en liquide) beheer van publieke middelen. Voor een lidstaat met een lagere rating is het mogelijk de vraag of voldaan wordt aan dit criterium. Zolang lidstaten echter aan deze vereisten kunnen voldoen en zich ook voor het overige conformeren aan de richtlijn depositogarantiestelsels, is er op zichzelf geen reden waarom schatkistbankieren bezwaarlijk zou zijn.

Fondsomvang

De leden van de PVV-fractie vragen met welk bedrag het DGF inmiddels is gevuld, welk bedrag er de komende jaren in het DGF zal worden gestort, tot hoeveel het DGF moet groeien, en wat dit verder voor de staatsschuld betekent. De leden van de CDA-fractie vragen hier eveneens naar, en daarnaast vragen zij of banken daadwerkelijk liquide middelen storten en of het klopt dat zij jaarlijks ongeveer 400 miljoen euro storten in het DGF. De leden van de SP-fractie vragen eveneens in hoeverre het fonds inmiddels is gevuld, of dit voldoende is om alle deposito's te kunnen garanderen en of de financiële positie van de Staat zou kunnen worden aangetast in een zeer ernstig scenario waarin het DGF wordt ingeroepen. Zij vragen of er een risico is dat het DGF moet worden gefinancierd door de Staat en hoe groot de kostenpost voor de Staat in het uiterste geval is.

De doelomvang van het DGF is 0,8% van de door het DGS gegarandeerde deposito's.³ Het DGS garandeert momenteel een bedrag van ca. 486 miljard euro aan deposito's. Per definitie heeft het DGF dus niet voldoende in kas om alle gegarandeerde deposito's direct uit het fondsvermogen te kunnen voldoen. Het is aan de banken om het DGF te suppleren als er onvoldoende in kas is om uitkeringen te doen. Als deze bijdragen niet snel genoeg beschikbaar zijn, kan het DGF financiering van derden aantrekken. Desondanks kan niet worden uitgesloten dat in een uiterste geval een beroep op de overheid wordt gedaan om voorfinanciering te verstrekken gedurende een bepaalde periode. Het is lastig op voorhand uitspraken te doen over een scenario waarin een zeer groot beroep wordt gedaan op het DGF dat niet direct kan worden opgevangen door de sector zelf. Wel wijs ik erop dat er de afgelopen jaren veel maatregelen zijn getroffen waardoor de kans op zo'n scenario, waarin de overheid weer als redder van de financiële sector moet optreden, is verkleind. Ik noem de strengere kapitaaleisen met daarbovenop de aangescherpte eisen voor verliesabsorberend kapitaal, de mogelijkheid van bail-in zodat aandeelhouders en andere schuldeisers van banken opdraaien voor de rekening en niet de belastingbetaler, eventueel nog aangevuld met middelen vanuit het *Single Resolution Fund*.

³ Artikel 10, tweede lid, van de richtlijn depositogarantiestelsels en artikel 29.11, tweede lid, van het Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie (Bbpm).

Het DGF moet de doelomvang van 0,8% in principe medio 2024 bereiken, tenzij er voordien grote onttrekkingen uit het fonds plaatsvinden. De afgelopen jaren is het door het DGS gegarandeerde bedrag van ca. 486 miljard euro doorgaans steeds licht gestegen: gedurende de periode 2008–2017 zijn de gegarandeerde deposito's jaarlijks met gemiddeld 3% toegenomen. Het depositogarantiefonds bereikt medio 2024 waarschijnlijk een omvang van 4,5 miljard euro (op basis van 2% gemiddelde groei van de gegarandeerde deposito's) tot 5,1 miljard euro (op basis van 4% gemiddelde groei van de gegarandeerde deposito's).

Op 30 november 2017 bevatte het DGF ca. 801 miljoen euro. Tijdens de opbouwfase is de jaarlijkse afdracht gelijk aan ca. 9,4 basispunten plus een aanvullende heffing om de fondsomvang verhoudingsgewijs op peil te houden in relatie tot depositogroei. Op basis van de huidige omvang van de gegarandeerde deposito's is de jaarlijkse premieheffing daarmee momenteel 450 tot 500 miljoen euro per jaar.

Banken voldoen deze bijdragen door daadwerkelijke storting in contanten in het DGF. De bedragen die aldus binnenkomen bij het DGF verlagen door schatkistbankieren voortaan één-op-één de EMU-schuld. De middelen die uit het DGF stromen verhogen de EMU-schuld één-op-één. De komende jaren wordt jaarlijks naar verwachting circa 450 miljoen euro gestort in het DGF. Wanneer er de komende jaren geen uitkeringen uit het DGF plaatsvinden daalt de EMU-schuld dus jaarlijks met circa 450 tot 500 miljoen euro als gevolg van het schatkistbankieren.

Operationele consequenties voor het DGS en het DGF

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister of het operationele handelen van het DGF gaat veranderen vanwege het schatkistbankieren. In het verslag van een schriftelijk overleg van 1 juni 2012 (Kamerstuk 33 227, nr. 2) gaat de Minister in op de vormgeving van het DGF met betrekking tot andere Europese lidstaten. Deze leden vragen of er door het schatkistbankieren van het DGF veranderingen plaatsvinden in de systematiek van het DGS zelf. Zijn er reële consequenties voor het fonds? Ook de leden van de PVV-fractie vragen hoe de financiering van het DGS zal veranderen als de DGS-middelen in de schatkist zullen worden aangehouden.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie hoe dit voornemen zich verhoudt tot het bewust «op afstand» van de overheid plaatsen van het fonds. Is het voornemen in overeenstemming met artikel 3:259a van de Wet op het financieel toezicht (Wft), waarin staat dat het beheer van financiële middelen ten behoeve van de uitvoering van het DGS een taak is van het DGF en dus niet van de Minister van Financiën? Is het voorts in overeenstemming met artikel 29.19 van het Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft, waarin is vastgelegd hoe de financiële middelen van het DGF worden aangehouden en belegd?

Schatkistbankieren brengt geen veranderingen met zich mee voor de systematiek van het DGS of de financiering van het DGS. Schatkistbankieren is immers niet meer dan het aanhouden van de tegoeden van het DGS op een (bank)rekening in de schatkist van het Rijk. Het DGF, dat is belast met het beheer, blijft dat ook. Wat betreft operationele consequenties verandert deels de wijze waarop het DGF invulling geeft aan de wettelijke taak van beheer van de financiële middelen van het DGS (artikel 3:259a Wft). Dit beheer is naar zijn aard vrij beperkt. Het behelst het ontvangen van de kwartaalbijdragen die banken aan het DGF afdragen, de zorg voor deugdelijke administratie van de middelen in (het individuele en het algemene gedeelte van) het fonds, en het zodra nodig beschikbaar

stellen voor uitkering van financiële middelen op aangeven van DNB. Ook is onderdeel daarvan het beheren van de financiële middelen van het DGF, die kunnen worden aangehouden in contant geld, deposito's, betalingsverplichtingen en liquide activa met een laag risico.⁴ Door schatkistbankieren hoeft het bestuur van het DGF niet langer een eigen beleggingsbeleid te voeren voor het beheren van de middelen – alle middelen worden immers in de schatkist aangehouden. Bovendien worden met schatkistbankieren de uitvoeringskosten die gepaard gaan met het voeren van een eigen beleggingsbeleid bespaard. Voor het overige zijn er geen reële consequenties.

Het voornemen is tevens in overeenstemming met artikel 3:259a Wft en artikel 29.19 van het Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft (Bbpm). Zoals toegelicht, bestaat de taak die het bestuur van het DGF heeft de financiële middelen van het DGF te beheren uit verschillende onderdelen en verandert enkel de wijze waarop het bestuur invulling geeft aan een deel van die taak. Artikel 29.19 Bbpm stelt in navolging van de richtlijn depositogarantiestelsels bepaalde voorwaarden aan het beheer van de financiële middelen van het fonds. Zo stelt het eerste lid dat de middelen van het DGF worden aangehouden in contant geld, deposito's, betalingsverplichtingen tot een bepaalde limiet en bepaalde risicoarme activa die op korte termijn kunnen worden geliquideerd. Het aanhouden van die middelen in de schatkist kwalificeert als het aanhouden in deposito's zodat het in lijn is met deze bepaling. Het derde lid bepaalt dat voldoende gediversifieerd wordt belegd. Schatkistbankieren is evenwel geen beleggen, zodat dit vereiste geen toepassing vindt. De bepaling is van toepassing indien het fonds een eigen beleggingsbeleid voert en stelt daaraan de eis dat dit voldoende gediversifieerd moet zijn.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat met deze middelen conservatief en liquide wordt belegd. Wat is het huidige beleggingsbeleid van het DGF? In hoeverre wijkt dat beleid af van het schatkistbankieren? Is er een mogelijk substantieel verschil in de verhouding tussen risico en rendement? Heeft de Minister er vertrouwen in dat de middelen van het fonds op dit moment prudent door het fonds worden belegd?

Het bestuur van het DGF legt verantwoording af aan DNB over het gevoerde beleggingsbeleid. In het beleggingsbeleid, dat tenminste jaarlijks tegen het licht wordt gehouden, wordt rekening gehouden met te verwachten uitkeringsverplichtingen en omvang van het fondsvermogen. Daartoe worden simulaties uitgevoerd voor langere periodes om de kans te bepalen dat het fonds moet uitkeren en zo ja, hoeveel.

De uitkomst van het huidige beleggingsbeleid van het DGF is dat alle tegoeden van het DGF aangehouden op een rekening bij DNB. Het gevolg hiervan is dat het fondsrendement thans negatief is. De tegoeden worden dus momenteel niet belegd. In zoverre is de overgang naar schatkistbankieren dan ook geen ingrijpende wijziging.

De leden van de CDA-fractie vragen wat het effect is op de staatskas bij nog meer dalende rente of zelfs een negatieve rente op deposito's en of het vermogen van het DGF dan ook daalt.

De rente die het DGF zal ontvangen is minimaal 0 procent. Er wordt bij het schatkistbankieren geen negatieve rente gehanteerd. Daarom zal het vermogen van het DGF niet dalen door een eventuele lagere marktrente onder 0 procent. De middelen die het DGF bij de schatkist aanhoudt

⁴ Artikel 29.19, eerste lid, Bbpm.

worden verwerkt in de totale schuldpositie van het Rijk. Dit kost het Rijk geen geld doordat de rente die het Rijk betaalt over deze totale schuldpositie gemiddeld genomen hoger is dan 0 procent.

In het verlengde van het bovenstaande vragen de leden van de CDA-fractie hoe verplicht schatkistbankieren zich verhoudt met de diversificatieverplichting die geregeld is in EU-richtlijn 2014/49/EU, artikel 10(7)? Staat het voorgenomen besluit hiermee niet op gespannen voet?

De richtlijn depositogarantiestelsels stelt eisen aan hoe depositogarantiestelsels hun financiële middelen beheren. Zo stelt artikel 10, zevende lid, dat deze financiële middelen risicoarm en afdoende gediversifieerd worden aangehouden. De richtlijn eist risicoarm beheer dat is gericht op fondsbehoud in zeer liquide bezittingen. De reden daarvoor is dat er voldoende zekerheid moet zijn dat de middelen vanwege de (uiteindelijke) uitkeringstermijn van 7 werkdagen vrijwel direct beschikbaar zijn. Dit is bij uitstek het geval bij schatkistbankieren: het DGF zal steeds binnen enkele uren kunnen beschikken over haar tegoeden en bovendien worden de inherente risico's vermeden die zijn verbonden aan een eigen beleggingsbeleid van het DGF, zoals markt- en liquiditeitsrisico's. Schatkistbankieren staat dus niet op gespannen voet met de richtlijn, maar is juist in lijn met de doelstellingen ervan.

DNB en bankensector

De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat het DGF momenteel is ondergebracht bij DNB. Is DNB over het voornemen geraadpleegd? Zo ja, wat is haar mening? Zo nee, waarom is zij niet geraadpleegd? Mocht DNB eventuele tekorten in het fonds (moeten) financieren, is dat dan in strijd met het verbod op monetaire financiering? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat zijn daarvan de gevolgen?

Het DGF is een publiekrechtelijke rechtspersoon en legt verantwoording over haar taakuitoefening af aan DNB en DNB uiteindelijk weer aan de Minister van Financiën. DNB benoemt het bestuur van het DGF en ondersteunt het DGF bij haar taakuitoefening. Ten slotte werken DNB en het DGF nauw samen bij de uitvoering van het DGS.

Over mijn besluit het DGF te verplichten tot schatkistbankieren is meermaals overleg geweest met DNB. DNB heeft daarbij een aantal vragen gesteld en kanttekeningen geplaatst die in het voorgaande ook aan de orde zijn geweest, zoals de interactie met het doel van de bankenunie (het verminderen van de verwevenheid tussen de overheid en bankensector), de verhouding tot de DGS-richtlijn en de IADI-principes, de operationele consequenties van het besluit voor het DGF en de interactie met de achtervangfinanciering door de bankensector. De uitkomst van dit overleg is geweest dat DNB heeft aangegeven de keuze voor schatkistbankieren te respecteren.

Het EU-Werkingsverdrag verbiedt monetaire financiering, kort gezegd de financiering van overheidstekorten, door centrale banken. In het verleden, toen DNB nog de enige uitvoerder van het depositogarantiestelsel was, keerde DNB vergoedingen uit aan depositohouders en sloeg het uitgekeerde bedrag vervolgens om over de banken. Dit is echter niet toegestaan. Daarom is de Wet op het financieel toezicht op dit punt enkele jaren geleden aangepast, zodat buiten twijfel staat dat DNB niet is gehouden vergoedingen aan depositohouders te financieren. Bepaald is dat niet DNB, maar het DGF de financiële middelen ter uitvoering van het depositogarantiestelsel beschikbaar stelt. DNB is niet gehouden eventuele

tekorten van het DGF te financieren. Hiervoor is toegelicht hoe eventuele tekorten in het fonds worden gefinancierd.

Ten slotte bestaan er bij de leden van de CDA-fractie vragen over de verhouding met de banken. Zijn deze geconsulteerd over dit voornemen? Wat was de opvatting van de banken? Wat zijn de gevolgen voor de prudentiële behandeling van de stortingen in het fonds door de banken? Idem dito voor reserveringen et cetera die daarvoor door banken worden aangehouden. Zal het fonds kwalificeren als een «publiekrechtelijk lichaam» als bedoeld in de kapitaalvereistenrichtlijn (CRR)? Moet of zal DNB haar «Regeling specifieke bepalingen CRD IV en CRR» aanpassen?

De banken zijn niet geconsulteerd over dit voornemen omdat zij geen formele rol hebben bij deze beleidsbeslissing.

Schatkistbankieren heeft verder geen gevolgen voor de prudentiële behandeling van stortingen in het fonds door de banken. Evenmin heeft schatkistbankieren gevolgen voor de kwalificatie van het DGF, dat overigens inderdaad als «publiekrechtelijk lichaam» in de zin van de richtlijn kapitaalvereisten kwalificeert. Een publiekrechtelijk lichaam is een administratief orgaan zonder winstoogmerk dat verantwoording moet afleggen aan de centrale, regionale of lokale overheid of aan overheden die dezelfde verantwoordelijkheden dragen als de regionale en lokale overheden, of een niet-commerciële onderneming die in handen is van of is opgericht en wordt gefinancierd door centrale, regionale of lokale overheden en uitdrukkelijke waarborgregelingen heeft. Omdat het DGF een bij wet ingestelde publiekrechtelijke rechtspersoon is met een wettelijke taak dat verantwoording aflegt aan DNB, kwalificeert het als publiekrechtelijk lichaam. Schatkistbankieren heeft hier verder geen gevolgen voor.

Wat betreft de vraag of de Regeling specifieke bepalingen CRDIV en CRR moet worden aangepast constateer ik dat in artikel 1:7 van die Regeling het DGF niet als publiekrechtelijk lichaam in de zin van de CRR wordt aangeduid. Dat is mijns inziens onjuist. Ik zal dit opbrengen bij DNB.

Overig

De leden van de SP-fractie menen dat de maximale dekking in het DGF van € 100.000 aan de hoge kant is en daarmee onder andere bewustwording van burgers van systeemrisico's in het financiële stelsel bemoeilijkt. Deze leden vragen de Minister of hij deze mening deelt en of hij deze kan toelichten. Tevens vragen de voornoemde leden de Minister wat de dekkingsgraad van de deposito's in Nederland is wanneer met de dekking van € 100.000 wordt verlaagd of verhoogd.

Het Nederlandse DGS garandeert in beginsel € 100.000 per deposithouder per bank. De Commissie De Wit achtte in 2010 een dekking van € 100.000 tijdens de financiële crisis een verstandige maatregel, maar vond het bedrag onder normale omstandigheden te hoog. In gewone omstandigheden valt de afweging tussen moreel risico en het bieden van vertrouwen aan spaarders volgens de Commissie De Wit anders uit. Het moreel risico bestaat erin dat depositohouders bij een hoge dekking minder geprikkeld worden om kritisch naar de soliditeit van een bank te kijken, omdat hun (volledige) spaargeld toch wordt gegarandeerd door het DGS.

Het kabinet onderschreef destijds deze analyse in de kabinetsreactie, maar merkte tegelijkertijd op dat de financiële crisis heeft aangetoond dat voor Nederland een geharmoniseerde dekking belangrijker is dan de exacte hoogte ervan. Inmiddels is de minimale dekking van € 100.000 in alle

EU-lidstaten volledig geharmoniseerd, zodat hiervan niet kan worden afgeweken. In 2019 zal de richtlijn depositogarantiestelsels worden geëvalueerd en in die evaluatie zal ook de toereikendheid van het dekkingsniveau worden betrokken.

De leden van de SP-fractie constateren dat het advies van de Algemene Rekenkamer na vijf jaar is overgenomen. De leden vragen de Minister welke onderzoeksbevoegdheden hiermee voor de Algemene Rekenkamer voorhanden zijn gekomen met betrekking tot het publieke geld in het DGS.

Conform de Comptabiliteitswet 2016, die per 1 januari 2018 in werking is getreden, heeft de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid om onderzoek te verrichten bij rechtspersonen, voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen. Dit is bepaald in artikel 7.24, onder b, van de Comptabiliteitswet 2016. Het voornemen om het DGF te laten schatkistbankieren heeft geen gevolgen voor het feit dat het DGF een rechtspersoon met een wettelijke taak is. Hierdoor blijven de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het DGF gelijk.

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom niet alle onderdelen binnen de collectieve sector, zoals onderwijsinstellingen, verplicht worden tot schatkistbankieren. Deze leden vragen de Minister om een overzicht welke instellingen hier vrijwillig van afzien.

Een overzicht van de deelnemende rechtspersonen met een wettelijke of publieke taak publiceert het Agentschap van de Generale Thesaurie op haar website.⁵ Onderwijsinstellingen, musea, justitiële jeugdinrichtingen en rechtspersonen met een kleine omvang mogen op vrijwillige basis deelnemen aan schatkistbankieren. Rechtspersonen met een overwegend marktkarakter zijn uitgesloten van deelname aan schatkistbankieren. Een overzicht van de vrijwillige deelnemers bij de schatkist is verband met informatie over de klantrelatie niet publiek.

De leden van de SP-fractie constateren uit de resultaten van de enquête schatkistbankieren dat decentrale overheden over de uitvoering van de thesaurie door schatkistbankieren ontevreden zijn vanwege een hogere arbeidsintensiviteit. Deze leden vragen de Minister welke maatregelen hiertegen genomen gaan worden.

De resultaten van de enquête zullen worden betrokken bij de beleidsdoorlichting Kasbeheer (begrotingsartikel 12) die in 2018 wordt opgeleverd en aan de Tweede Kamer zal worden verzonden. Hierin zal ook worden ingegaan op maatregelen om de gesignaleerde knelpunten aan te pakken.

⁵ <https://www.dsta.nl/schatkistbankieren/documenten/publicaties/2018/01/02/aangewezen-rwts>.