



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Financiën
Dhr. mr. drs. J. Sylvania
Pietermaai 17
Alhier

Datum: Willemstad, 18 juli 2023

Ref.nr.: 077/2023-SER

Betreft: Advies inzake landsbesluit depositogarantiestelsel (zaaknummer 2022/031204, ref.nr. 052/2023-SER)

Excellentie,

Hierbij vragen wij graag uw aandacht voor het volgende.

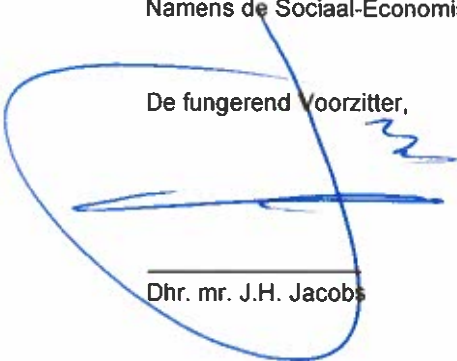
Op 22 mei 2023 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen, gebaseerd op het besluit van de Raad van Ministers van 17 mei, betreffende het conceptlandsbesluit ter uitvoering van artikel 39 van de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen (Landsbesluit depositogarantiestelsel) (zaaknummer 2022/031204; ref.nr. 052/2023-SER).

Het bijgevoegde advies is behandeld en vastgesteld tijdens de buitengewone voorbereidende en plenaire SER-vergadering van 14 juli 2023.

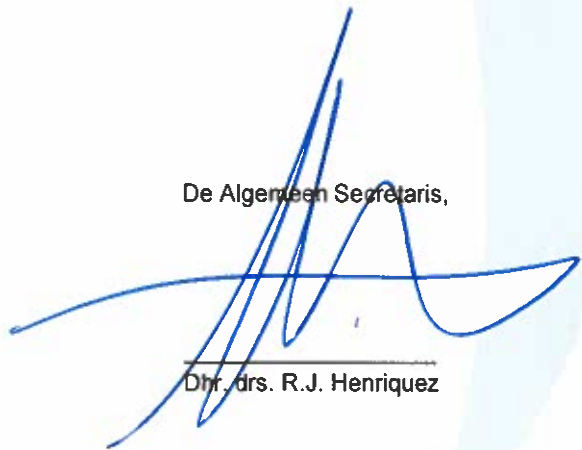
Voor een gedetailleerde uiteenzetting van het standpunt van de SER met betrekking tot het ontwerp verwijzen wij naar het genoemde advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,


Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,


Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Sector Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ) van het Ministerie van Algemene Zaken

Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T: (+5999) 461-5406/ 5328

www.ser.cw

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	8
1.1 Context adviesverzoek	8
1.2 Inhoud en strekking van het concept	8
1.3 Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek	9
1.4 Leeswijzer	9
2. Standpunt van de SER	10
2.1 Functie van het depositogarantiefonds in het financieel vangnet voor banken	10
2.1.1. Financieel vangnet voor banken in Curaçao	11
2.1.2. Financieel vangnet in Aruba en BES-eilanden	12
2.1.3. Functie depositogarantiefonds	13
2.2 Effectiviteit van het voorgestelde depositogarantiefonds	15
2.3 Beoordeling van het voorgestelde depositogarantiefonds volgens IADI-principes	20
2.4 Conclusies en aanbevelingen	25

Advies van de Sociaal-Economische Raad betreffende het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 39 van de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen¹ (zaaknummer 2022/031204; ref.nr. 052/2023-SER), zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 14 juli 2023.

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 22 mei 2023 heeft de SER, met inachtneming van het bepaalde in artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), een adviesverzoek ontvangen van de Minister van Financiën, betreffende het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 39 van de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen (P.B. 2019, no. 59(GT)).
- De SER constateert dat de Sectordirecteur Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het ministerie van Financiën van mening is dat het voorgestelde depositogarantiestelsel geen financiële gevolgen zal hebben voor de landsbegroting. De raad acht het noodzakelijk te benadrukken dat deze stellingname nadere toelichting behoeft, mede gezien het feit dat een depositogarantiefonds tijdens financiële crisissen een financiële last voor de overheid kan betekenen. Mocht er een bankencrisis ontstaan en het garantiefonds is niet toereikend om de deposito's te dekken, dan kan de overheid genoodzaakt zijn om in te springen en de verliezen te compenseren, wat aanzienlijke financiële gevolgen kan hebben.
- Daarnaast merkt de SER op dat er geen verwijzing is naar de Uitvoeringsagenda van het Landspakket van Curaçao. Binnen deze Uitvoeringsagenda valt onder Thema D een reeks maatregelen die gericht zijn op het realiseren van een stabiele financiële sector. Specifiek heeft Maatregel D4 betrekking op, onder andere, het geven van prioriteit aan de invoering van het depositogarantiefonds. De raad vindt het van belang te benadrukken dat het niet verwijzen naar deze cruciale maatregel een gemiste kans is om het bredere beleidskader te schetsen waarbinnen het depositogarantiefonds opereert.
- Verder constateert de SER dat er geen melding wordt gemaakt van het feit dat de invoering van het depositogarantiefonds een integraal onderdeel is van de noodzakelijke modernisering van het wettelijk kader van het financieel vangnet voor banken, zoals aangegeven in de Uitvoeringsagenda van het Landspakket Curaçao. Het is essentieel om de invoering van het depositogarantiefonds in deze bredere context te plaatsen om de algehele doeltreffendheid en samenhang van de hervormingen in de financiële sector te waarborgen.
- Bovendien is het opvallend dat er geen toelichting wordt gegeven met betrekking tot de wijze waarop de invoering van het depositogarantiefonds zich verhoudt tot de verdere noodzakelijke modernisering van het resolutiekader. Voor een volledig begrip en effectieve implementatie is het cruciaal dat er inzicht wordt geboden in hoe deze elementen samenwerken en elkaar aanvullen binnen het bredere raamwerk voor financiële stabiliteit.
- Het financieel vangnet voor banken wordt geregeld in het Centrale Bank-statuut voor Curaçao en Sint Maarten in combinatie met de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen 1994. De doeltreffendheid van het financieel vangnet wordt beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:
 - de synergieën tussen de diverse regelingen binnen het financieel vangnet;
 - de toereikendheid van de operationele procedures van de centrale bank met betrekking tot de lender-of-last-resort (LOLR) functie;
 - de juridische fundering van alle regelingen die deel uitmaken van het financieel vangnet.

¹ P.B. 2019, no. 59 (G.T.).

- Met inachtneming van de vastgestelde beoordelingscriteria, concludeert de SER dat de juridische fundering van het gros van de regelingen binnen het financieel vangnet voor banken solide is. De regelingen omtrent de functie van 'lender of last resort' (LOLR), noodregelingen, en het depositogarantiestelsel zijn allemaal gebaseerd op wettelijke bepalingen. Echter, de SER wenst specifiek aandacht te vestigen op enkele nuances betreffende de juridische basis van de LOLR-functie als crisismanagementregeling. Het valt de SER op dat de huidige wettelijke grondslag voor de LOLR-functie geen expliciete vermelding bevat van de modaliteiten voor de toepassing ervan in tijden van crisis, terwijl de CBCS deze functie wel als een crisismanagementinstrument classificeert.
- De SER is van mening dat er zeker mogelijkheden zijn voor harmonisatie binnen de CAS-landen van de algemene principes die de basis vormen voor de implementatie van het financieel vangnet, voornamelijk vanwege de bestaande monetaire unie tussen Curaçao en Sint Maarten, en het feit dat de modernisering van het juridisch kader van het financieel vangnet deel uitmaakt van de hervormingsagenda in het Landspakket van Aruba. Daarnaast ziet de SER ook mogelijkheden voor harmonisatie met de BES-eilanden, rekening houdend met de hechte samenwerking tussen de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten en De Nederlandsche Bank met betrekking tot het toezicht op banken in de BES-eilanden. De CBCS is namelijk belast met het prudentieel toezicht op kredietinstellingen met bijkantoren in Caribisch Nederland met 'moeder' in Curaçao of Sint Maarten.
- Een depositogarantiefonds is bedoeld om depositohouders te beschermen in het geval een bank failliet wordt verklaard. Wanneer een bank die onder deze regeling valt niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen, compenseert het fonds de depositohouders tot een vooraf bepaalde limiet. Deze maatregel is cruciaal voor het behoud van het publieke vertrouwen in het bankwezen, aangezien het de zekerheid biedt dat spaartegoeden beschermd zijn in geval van financiële problemen bij een bank.
- Het depositogarantiestelsel heeft mogelijke neveneffecten zoals moreel risico (*moral hazard*) bij zowel banken als depositohouders, een verstoring van de concurrentie en een financiële last voor de overheid vormen in tijden van crisis. (als het fonds onvoldoende middelen heeft om deposito's te dekken). Ondanks deze mogelijke neveneffecten, blijft een depositogarantiestelsel, naar het oordeel van de SER, fundamenteel voor het in stand houden van vertrouwen in het banksysteem en het minimaliseren van de impact van bankruns. Bij het opzetten van een depositogarantiefonds moet evenwel rekening worden gehouden met de functies en doelstellingen ervan, zodat het op doeltreffende wijze bijdraagt aan het financieel vangnet voor banken. Het is essentieel om de juiste balans te vinden tussen bescherming van depositohouders en het aanmoedigen van verantwoordelijk en prudent gedrag bij zowel banken als depositohouders.
- Een depositogarantiestelsel dat op een weldoordachte manier is vormgegeven en dat wordt ondersteund door robuust toezicht, effectieve Lender of Last Resort (LOLR) mechanismen, en efficiënte procedures voor de afwikkeling van banken in geval van faillissement, is een essentieel instrument voor het handhaven van de stabiliteit binnen het financiële systeem. Dit onderstreept het cruciale belang van de synergie tussen de verschillende componenten van het financieel vangnet voor banken. De doeltreffendheid van het depositogarantiefonds hangt intrinsiek samen met niet alleen de doordachte specificaties en nuances in de opzet van het fonds zelf, maar ook met de dynamische context waarin het fonds geacht wordt te functioneren.
- De International Association of Deposit Insurers (hierna: IADI) onderkent onder andere de volgende omgevingsfactoren die van invloed zijn op de effectiviteit van een depositogarantiefonds: de macro-economische omstandigheden, de structuur en soliditeit van het financieel systeem, prudentieel toezicht en regelgeving, resolutiemechanismen en effectief risicobeheer.
- Op basis van de macro-economische prognoses van de CBCS concludeert de SER dat er naar verwachting een gunstige economische stabiliteit zal heersen in de komende vijf jaar, wat de effectiviteit

van het depositogarantiefonds ten goede zal komen. Bovendien kan de impact van monetair beleid, fiscaal beleid en overige macro-economische beleidsinstrumenten niet worden onderschat als het gaat om de invloed op de economische stabiliteit. De SER is van mening dat weloverwogen, samenhangend en effectief geïmplementeerd macro-economisch beleid een solide basis kan vormen voor een omgeving die bevorderlijk is voor de optimale werking van het depositogarantiefonds.

- De SER constateert dat er meerdere ontwikkelingen gaande zijn op het vlak van prudentieel toezicht en doeltreffend risicobeheer. Er is reden om aan te nemen dat deze ontwikkelingen een positieve bijdrage kunnen leveren aan de effectiviteit van het voorgestelde depositogarantiefonds. Echter, er bestaat momenteel geen helderheid over de precieze impact van deze ontwikkelingen.
- De SER uit zijn teleurstelling over het feit dat de regering geen grondige evaluatie heeft uitgevoerd, of op zijn minst de resultaten van een mogelijke evaluatie niet heeft opgenomen in het algemene deel van de Nota van toelichting, betreffende de invloed van deze omgevingsfactoren op de effectiviteit van het voorgestelde depositogarantiefonds. De SER benadrukt het belang van een weloverwogen analyse van de samenhang tussen het depositogarantiefonds en de relevante omgevingsfactoren, om zo een volledig beeld te krijgen van de potentiële effecten en de algehele levensvatbaarheid van het voorgestelde fonds. De SER dringt met klem aan bij de minister om dit aspect nauwgezet te overwegen en het de nodige aandacht te geven in het verdere wetgevingsproces.
- Het geplande depositogarantiefonds zal nauwgezet worden geëvalueerd conform de IADI-principes voor effectieve depositogarantiestelsels. De IADI-principes omvatten een reeks van 16 welomlijnde richtlijnen die diverse facetten van het ontwerp van een depositogarantiefonds aanpakken. De SER zal bij de evaluatie van het voorgestelde depositogarantiefonds met name de volgende cruciale elementen onder de loep nemen:
 - Omschrijving van mandaat en duidelijk afgebakende bevoegdheden;
 - Governance-structuren en bestuurlijke verantwoordelijkheden;
 - Financieringsmechanismen en kapitaalbuffers;
 - Beheersing van moral hazard en risicobeheersing.
- Het tweede principe van de IADI schrijft duidelijk en expliciet voor dat de bevoegdheden en het mandaat van de depositoverzekeraar formeel gespecificeerd moeten zijn in de wetgeving. De vastlegging van dit mandaat en deze bevoegdheden moet de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van het depositogarantiestelsel ondersteunen. Bovendien moet het mandaat een helder overzicht geven van de rollen en verantwoordelijkheden van de depositoverzekeraar.
- Het onderhavige conceptlandsbesluit maakt duidelijk dat de beleidsdoelstelling van de invoering van het depositogarantiestelsel erop gericht is om rekeninghouders te compenseren als een kredietinstelling haar verplichtingen, voortvloeiend uit deposito's zoals gedefinieerd in artikel 39 van de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen, niet kan nakomen. Deze beleidsdoelstelling is ook terug te vinden in het voorgestelde artikel 2, eerste lid, van het conceptlandsbesluit. Hieruit wordt duidelijk dat het mandaat zich uitsluitend richt op het uitkeren van vergoedingen aan depositohouders. Dit maakt dat het mandaat als een "pay box"-mandaat kan worden geclassificeerd. Om het "pay box"-mandaat uit te voeren, zijn taken en bevoegdheden toegewezen aan verschillende organen, waaronder de CBCS en de voorgestelde Stichting Garantiefonds Curaçao (hierna: de Stichting).
- Volgens artikel 7, tweede lid, van het conceptlandsbesluit is de CBCS onder andere verantwoordelijk voor het uitbetalen van vergoedingen ter compensatie van de depositohouders. Ook is de uitvoering van het beleggingsbeleid (artikel 26, vierde lid) toegewezen aan de CBCS. De taken van de Stichting zijn onder meer opgenomen in de artikelen 5, eerste lid; 10, derde lid; 16, tweede lid; 22, eerste lid; 26, derde lid; en 30 van het conceptlandsbesluit. Hieruit blijkt dat de Stichting onder andere belast is met het vaststellen van de bijdragen die door de kredietinstellingen moeten worden betaald (zowel basis- als

buitengewone bijdragen), het beheer van financiële middelen voor de uitvoering van het depositogarantiestelsel, de vaststelling van het beleggingsbeleid en het verrichten van een kapitaalstorting in een betalingsonmachtige bank.

- De SER wil echter enkele kanttekeningen plaatsen bij de voorgestelde verdeling van taken en bevoegdheden tussen de CBCS en de Stichting. Ten eerste is het voor de SER niet duidelijk welk orgaan uiteindelijk de compensatiebetalingen aan de depositohouders zal verrichten. Artikel 17 specificeert niet expliciet dat de Stichting verantwoordelijk is voor deze uitbetalingen. In de toelichting bij artikel 17 wordt wel vermeld dat de Stichting de uitbetalingen moet doen. Echter, de formulering van artikel 7, tweede lid, suggereert dat de CBCS verantwoordelijk is voor deze betalingen, aangezien dit artikel stelt dat de CBCS belast is met het uitvoeren van de uitbetalingen.
- Ten tweede merkt de SER op dat de Stichting belast is met het vaststellen van het beleggingsbeleid, terwijl de uitvoering hiervan aan de CBCS is toegewezen. Volgens de SER bevordert deze taakverdeling het effectieve beheer van de financiële middelen niet.
- Daarnaast stelt de SER vast dat de uitgangspunten voor het berekenen van de uitvoeringskosten die aan de Stichting worden doorberekend (artikel 8), noch in het conceptlandsbesluit, noch in de toelichting worden vermeld. Gezien de overwegingen van de rechtbank in eerste aanleg van Curaçao met betrekking tot de door de CBCS doorberekende toezichtskosten, raadt de SER de Minister van Financiën aan om de uitgangspunten voor het doorberekenen van uitvoeringskosten aan de Stichting vooraf vast te stellen en als bijlage bij het conceptlandsbesluit op te nemen.
- Verder constateert de SER dat de bevoegdheid van de Stichting tot het verrichten van een kapitaalinjectie in een betalingsonmachtige kredietinstelling niet in lijn is met het 'pay box' mandaat opgenomen in artikel 22 van het conceptlandsbesluit. Het toekennen van deze bevoegdheid aan de Stichting impliceert dat de Stichting een 'pay box plus' mandaat heeft. Gelet hierop constateert de SER dat in de artikelsgewijze toelichting opgenomen in de Nota van toelichting geen toelichting is opgenomen voor artikel 30 van het conceptlandsbesluit.
- De SER betreurt dat de regering geen artikelsgewijze toelichting heeft opgenomen bij artikel 30 van het conceptlandsbesluit. Als gevolg van deze ommissie is er geen duidelijkheid over onder andere hoe artikel 30 van het conceptlandsbesluit zich verhoudt met de herstructureringsbevoegdheden van de CBCS. Tegen deze achtergrond wordt de regering aanbevolen om een toelichting behorend bij artikel 30 van het conceptlandsbesluit op te nemen in de Nota van toelichting.
- De principes met betrekking tot de governance van een depositogarantiestelsel zijn vastgelegd in IADI-principe 3. Dit principe stelt dat er een bevoegd bestuursorgaan moet zijn dat rekenschap aflegt en zodanig is ingericht dat het risico op externe inmenging (politieke en sectorale invloed) en belangenverstrengeling bij de leden van het bestuursorgaan tot een minimum beperkt is.
- De SER merkt op dat de vereiste goedkeuring van de CBCS voor de begroting van de Stichting de operationele onafhankelijkheid van de Stichting kan ondermijnen. Bovendien is de SER van mening dat de operationele onafhankelijkheid van de Stichting in gevaar komt als er geen clause voor aansprakelijkheidsuitsluiting in het conceptlandsbesluit wordt opgenomen. De SER is voorts van oordeel dat de leden van het bestuur van de Stichting in aanmerking moeten komen voor een dergelijke aansprakelijkheidsuitsluiting, analoog aan artikel 14 van het Centrale Bank-statuut.
- Een ander aspect van operationele onafhankelijkheid heeft betrekking op de benoemingsprocedures, zoals vastgelegd in artikel 23 van onderhavig conceptbesluit. Naar het oordeel van de SER dient deze benoemingsprocedure aangepast te worden, zodat lokale banken de voordrachten doen voor kandidaten. Deze voordrachten van lokale banken, na goedkeuring van de CBCS, dienen vervolgens door de Minister van Financiën te worden voorgelegd aan de adviseur corporate governance zoals

bedoeld in artikel 4 van de Landsverordening corporate governance. Ook vindt de SER dat artikel 23, vijfde lid, van het conceptlandsbesluit aangepast moet worden. De voorgestelde wijziging houdt in dat expliciet moet worden aangegeven dat de benoeming van de bestuursleden van de Stichting zal plaatsvinden aan de hand van profielen, waarbij specifieke kennis, expertise en relevante werkervaring op het gebied van onder andere bankwezen en beleggingen als verplichte competenties worden vastgesteld.

- Daarnaast kan de operationele onafhankelijkheid van de Stichting worden verbeterd indien de relatie tussen de Stichting en de Minister van Financiën explicieter wordt gemaakt. Dit betreft voornamelijk de verduidelijking van de praktische inzet van de bevoegdheden van de Minister van Financiën ten aanzien van de Stichting. In deze context stelt de SER voor dat de regering de principes vaststelt en openbaar maakt over hoe de Minister deze bevoegdheden in de praktijk zal inzetten. Een voorbeeld van goede praktijken op dit gebied is Nederland. De Nederlandse Minister van Financiën heeft in het document 'Toezicht op afstand' de uitgangspunten vastgesteld voor het uitvoeringstoezicht op de toezichthouders 'De Nederlandsche Bank' en de 'Autoriteit Financiële Markten'.
- Verder raadt de SER de regering aan om te onderzoeken of en in hoeverre het scheiden van vermogens via 'ringfencing' een passende governance structuur zou kunnen zijn voor het depositogarantiefonds.
- Een robuuste financieringsstructuur is essentieel voor de effectiviteit van een depositogarantiestelsel. In deze context zijn in IADI-principe 9 richtlijnen vastgesteld voor de financieringsstructuur van een depositogarantiefonds. Dit principe stelt dat het depositogarantiestelsel over alle benodigde financieringsmechanismen dient te beschikken om tijdig te kunnen voldoen aan de vorderingen van deposithouders.
- De SER merkt op dat de regering ervoor gekozen heeft om geen aanvullende risicoafhankelijke premie te innen om de berekening van de premies zo simpel mogelijk te houden. Echter, hierdoor kan het morele risico bij banken toenemen. Het implementeren van een risicoafhankelijke premie is een effectief instrument om buitensporig risicovol gedrag van banken te beperken. De raad betreurt het dat de regering niet heeft aangegeven welke specifieke maatregelen zij zal treffen om het verhoogde morele risico bij banken te beperken.
- Daarnaast beveelt de SER de regering aan om in artikel 10, tweede lid, een prikkel in te voeren ten behoeve van effectief banktoezicht door de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten. Het voorstel omvat het invoeren van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de CBCS door mee te financieren in de benodigde extra bijdrage, aangezien een bankfaillissement mede een gevolg kan zijn van falend toezicht van de CBCS. Als berekeningsmethode voor de buitengewone bijdrage van de CBCS kan een percentage van de bijdrage van de grootste deelnemer gehanteerd worden. Deze prikkel kan mogelijk moreel risico bij de CBCS beperken.
- Bovendien stelt de SER vast dat artikel 4, zesde lid, de Stichting de bevoegdheid geeft om een deel van het overschot uit te keren als het doelvermogen wordt overschreden. De SER adviseert de regering deze bepaling te herzien en in plaats daarvan te bepalen dat bij overschrijding van het doelvermogen het extra geld als financiële buffer zal worden gebruikt. Gezien de onzekere tijden en de internationale ontwikkelingen in de financiële sector, is het belangrijk dat Curaçao over financiële reserves beschikt. Een ander alternatief bij overschrijding van het doelvermogen is het invoeren van premievrije jaren. Ook zou overwogen kunnen worden het dekkingsmaximum van NAf. 50.000 te verhogen als het doelvermogen wordt overschreden.
- De SER beveelt de regering verder aan om de berekeningsmethode van de premies te harmoniseren in de CAS-landen en de BES-eilanden. De SER is van mening dat harmonisatie van de berekeningsmethode zal leiden tot schaalvergroting, wat de heffingspercentages voor de banken mogelijk zou kunnen verlagen. Dit vereist echter wel harmonisatie van de gehele depositogarantiestelsels binnen de CAS-landen en de BES-eilanden.

- De SER stelt vast dat de regering nog geen duidelijkheid heeft gegeven over welke instrumenten ingezet zullen worden om het moreel risico, voortkomend uit de implementatie van het depositogarantiestelsel, te minimaliseren.
- Het aanpakken van moreel risico kan, naar het oordeel van de SER, worden bereikt door zowel specifieke aspecten van het ontwerp van het depositogarantiestelsel te herzien als door aanpassingen aan te brengen in andere regelingen die deel uitmaken van het financieel vangnet voor banken. Moreel risico kan eveneens worden beperkt door effectief toezicht op banken uit te oefenen.
- De dominante toezichthouders rol van de CBCS in combinatie met de aanzienlijke beleidsbeoordelingsvrijheid van de CBCS in geval van een 'toezichthoudersdilemma' kan leiden tot moreel risico bij de CBCS. De SER is van mening dat een verhoogd risico op moral hazard bij de CBCS kan optreden, aangezien het depositogarantiestelsel enige bescherming zal verlenen aan de depositohouders en de uitbetaling van de compensatie aan de depositohouders ten laste zal komen van de Stichting en niet de CBCS.
- In het verlengde hiervan kan gesteld worden dat de bevoegdheid van de Stichting om kapitaalinjectie te verrichten in een betalingsonmachtige bank (artikel 30 van het conceptlandsbesluit) enige nuancering kan brengen aan de dominante rol van de CBCS. Hiervoor is wel van belang dat de effectieve samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de CBCS en de Stichting goed geregeld worden.
- De SER constateert dat enkele specifieke componenten van het ontwerp van het depositogarantiestelsel, zoals uiteengezet in onderhavig conceptlandsbesluit, aanpassingen vereisen. Het gaat om onder andere het mandaat en de toebehorende bevoegdheden, de financieringsstructuur en de governance structuur. Gelet hierop heeft de SER de volgende aanbevelingen geformuleerd:
 - De keuze voor het 'paybox'-mandaat dient nader te worden toegelicht en gemotiveerd.
 - In artikel 17 van het conceptlandsbesluit dient expliciet te worden gespecificeerd dat de Stichting verantwoordelijk is voor het uitbetalen van compensaties aan depositohouders.
 - Het is aan te bevelen dat de Stichting onafhankelijk het beleggingsbeleid uitvoert, waarbij de CBCS enkel de normen voor dit beleid opstelt.
 - Het is voorts aan te raden dat de regering de beginselen voor het doorberekenen van toezichtskosten aan de Stichting vooraf vaststelt en als bijlage voegt bij het conceptlandsbesluit.
 - Het verdient aanbeveling de goedkeuringseis in artikel 24, derde lid, van het conceptlandsbesluit te schrappen.
 - De SER adviseert verder om een bepaling inzake uitsluiting van aansprakelijkheid op te nemen voor de bestuursleden van de Stichting, naar analogie van artikel 14 van het Centrale Bankstatuut.
 - Voorgesteld wordt artikel 23, vijfde lid, aan te passen om duidelijk te maken dat de benoeming van de bestuursleden van de Stichting plaatsvindt op basis van profielen, waarbij kennis, expertise en relevante ervaring op het gebied van onder andere bankieren en beleggen als vereiste competenties worden benadrukt.
 - Voorts wordt geadviseerd om de benoemingsprocedure te wijzigen zodat lokale banken kandidaten voordragen. Deze voordracht dient, na goedkeuring door de CBCS, door de Minister van Financiën aan de adviseur corporate governance te worden voorgelegd.
 - Tevens wordt voorgesteld dat de regering verduidelijkt hoe de bevoegdheden van de Minister van Financiën ten opzichte van de Stichting in de praktijk zullen worden uitgeoefend.
 - Ook verdient het aanbeveling om te onderzoeken of het creëren van gescheiden vermogens via 'ringfencing' een geschikte governance-structuur kan zijn voor het depositogarantiefonds.
 - De regering wordt in overweging gegeven om een risicoafhankelijke premie te introduceren op basis van de 'asset quality' van de bank.
 - Daarnaast wordt de invoering van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de CBCS aanbevolen, door deelname in de financiering van de vereiste buitengewone bijdrage, aangezien een bankfaillissement deels kan voortkomen uit falend toezicht van de CBCS.
 - De SER adviseert om artikel 30 van het conceptlandsbesluit te voorzien van een artikelsgewijze toelichting in de Nota van toelichting.
 - Het verdient aanbeveling de Nota van toelichting te voorzien van toelichting over hoe moreel risico beperkt zal worden.

- De SER stelt, tot slot, voor dat de regering overweegt om de berekeningsmethode voor de premies te harmoniseren in de CAS-landen en de BES-eilanden.
- Na grondige overweging dringt de SER er bij de Minister van Financiën op aan om, met het oog op een zorgvuldige, efficiënte en effectieve voortzetting van het advisering- en wetgevingsproces, aandachtig te zijn voor de in dit adviesrapport geïdentificeerde hiaten. Van groot belang is dat de aanbevelingen van de SER, gericht op reparatie, aanpassing en/of aanvulling van deze hiaten, waar mogelijk, te integreren in het onderhavig concept en deze voorts op te nemen in de bijbehorende Nota van Toelichting. Het is tevens essentieel om op een bedachtzame en zorgvuldige manier alle belangen die bij het thema betrokken zijn ernstig in overweging te nemen.

1. Inleiding

1.1 Context adviesverzoek

Op 22 mei 2023 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER of de raad), ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), een adviesverzoek ontvangen van de Minister van Financiën (hierna verder aan te duiden als de minister) betreffende het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 39 van de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen (P.B. 2019, no. 59(GT)), hierna verder aan te duiden als het conceptlandsbesluit of het concept.

Ten grondslag aan dit adviesverzoek ligt het besluit van de raad van ministers (hierna: RvM) van 17 mei 2023, met zaaknummer 2022/031204, dat genomen is op schriftelijk voorstel van de Minister van Financiën d.d. 10 mei 2023, met zaaknummer 2022/031204. Bij de besluitvorming in de RvM is zowel het advies van de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Algemene Zaken (hierna: WJZ) d.d. 27 december 2022, met kenmerk WJZ'22/10454 (zaaknummer 2022/031204) als het advies van de Sectordirecteur Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het ministerie van Financiën (hierna: SDFBB) d.d. 16 september 2022 (zaaknummer 2022/031204) in acht genomen.

1.2 Inhoud en strekking van het concept

Het conceptlandsbesluit strekt volgens de considerans ertoe een depositogarantiestelsel in te voeren voor Curaçao teneinde rekeninghouders te compenseren in het geval een kredietinstelling niet in staat is te voldoen aan haar verplichtingen die voortvloeien uit schuldvorderingen uit deposito's als bedoeld in artikel 39 van de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen.

De noodzaak voor de invoering van een depositogarantiestelsel blijkt uit het algemene deel van de bij het conceptlandsbesluit behorende Nota van toelichting en uit de inleidende overwegingen van het concept. Allereerst wordt in de Nota van toelichting verwezen naar het bestaan van een wettelijk mandaat opgenomen in de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen (hierna: Lvtbk) om in overleg met de financiële sector een depositogarantiestelsel tot stand te brengen. In het verlengde hiervan blijkt uit de inleidende overwegingen van het conceptlandsbesluit dat in het jaar 2021 overleg heeft plaatsgevonden en consensus is bereikt tussen de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna ook aan te duiden als CBCS) en de betrokken representatieve organisaties over de invoering van een depositogarantiestelsel. Eveneens blijkt uit de Nota van toelichting dat de noodzaak voor de invoering van een depositogarantiestelsel voortvloeit uit de wens van de regering om de bescherming van depositohouders en de stabiliteit van het financiële stelsel te vergroten.

De uitwerking van het depositogarantiestelsel in het conceptlandsbesluit behelst regels aangaande onder meer de beheersstructuur, het toezicht, de doelomvang en de financiering van het depositogarantiestelsel. Het depositogarantiestelsel is van toepassing op gegarandeerde deposito's aangehouden bij kredietinstellingen waaraan door de CBCS krachtens de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen een vergunning is verleend. Als gevolg hiervan is het depositogarantiestelsel van toepassing op kredietinstellingen met zetel in Curaçao (al dan niet een dochteronderneming van een bankengroep met zetel elders of banken) of kredietinstellingen die hun activiteiten uitoefenen vanuit een in Curaçao gelegen bijkantoor en elders hun statutaire zetel hebben. Echter, strekt de dekking van het depositogarantiestelsel zich niet uit tot deposito's aangehouden bij kredietinstellingen die in het door de CBCS gehouden register van kredietinstellingen zijn ingeschreven als internationale kredietinstelling.

De totale omvang van de depositogarantie is vastgesteld op 7% van de totale omvang van de bij alle deelnemende kredietinstellingen aangehouden gegarandeerde deposito's. De totale doelomvang van de depositogarantie dient binnen 10 jaar na inwerkingtreding van het depositogarantiestelsel bereikt te worden. De kosten van het depositogarantiestelsel worden gedragen door de kredietinstellingen zelf middels het

betalen van een jaarlijkse basisbijdrage. Bij de vaststelling van de jaarlijkse basisbijdrage van een kredietinstelling wordt uitsluitend uitgegaan van de omvang van de gegarandeerde deposito's die worden aangehouden bij die kredietinstelling.

Het depositogarantiestelsel biedt dekking tot maximaal NAf. 50.000 per deposithouder per kredietinstelling.

1.3 Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek

Voordat de SER overgaat tot het geven van een inhoudelijk oordeel over het conceptlandsbesluit, acht de raad het gepast om enkele kanttekeningen te plaatsen bij het adviesverzoek. Ten eerste merkt de SER op dat de SDFBB van het ministerie van Financiën van mening is dat het voorgestelde depositogarantiestelsel geen financiële gevolgen zal hebben voor de landsbegroting. De raad acht het noodzakelijk te benadrukken dat deze stellingname nadere toelichting behoeft, mede gezien het feit dat een depositogarantiefonds tijdens financiële crisissen een financiële last voor de overheid kan betekenen. Mocht er een bankencrisis ontstaan en het garantiefonds is niet toereikend om de deposito's te dekken, dan kan de overheid genooddaakt zijn om in te springen en de verliezen te compenseren, wat aanzienlijke financiële gevolgen kan hebben.

Daarnaast merkt de SER op dat er geen verwijzing is naar de Uitvoeringsagenda van het Landspakket van Curaçao. Binnen deze Uitvoeringsagenda valt onder Thema D een reeks maatregelen die gericht zijn op het realiseren van een stabiele financiële sector. Specifiek heeft Maatregel D4 betrekking op, onder andere, het geven van prioriteit aan de invoering van het depositogarantiefonds. De raad vindt het van belang te benadrukken dat het niet verwijzen naar deze cruciale maatregel een gemiste kans is om het bredere beleidskader te schetsen waarbinnen het depositogarantiefonds opereert.

Verder constateert de SER dat er geen melding wordt gemaakt van het feit dat de invoering van het depositogarantiefonds een integraal onderdeel is van de noodzakelijke modernisering van het wettelijk kader van het financieel vangnet voor banken, zoals aangegeven in de Uitvoeringsagenda van het Landspakket Curaçao. Het is essentieel om de invoering van het depositogarantiefonds in deze bredere context te plaatsen om de algehele doeltreffendheid en samenhang van de hervormingen in de financiële sector te waarborgen.

Bovendien is het opvallend dat er geen toelichting wordt gegeven op de wijze waarop de invoering van het depositogarantiefonds zich verhoudt tot de verdere noodzakelijke modernisering van het resolutiekader. Voor een volledig begrip en effectieve implementatie is het cruciaal dat er inzicht wordt geboden in hoe deze elementen samenwerken en elkaar aanvullen binnen het bredere raamwerk voor financiële stabiliteit.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit advies is als volgt gestructureerd. Na dit inleidende hoofdstuk zal de SER in hoofdstuk 2 zijn evaluatie presenteren van het voorgestelde depositogarantiestelsel. Om te beginnen wordt de rol van een depositogarantiestelsel binnen het financieel vangnet voor banken belicht. Vervolgens wordt de effectiviteit van het voorgestelde depositogarantiestelsel kritisch beoordeeld aan de hand van de internationale richtlijnen zoals voorgeschreven door de International Association of Deposit Insurers (IADI). Gebaseerd op deze analyse zullen in het derde hoofdstuk algemene conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden geformuleerd.

Het proces van oordeelsvorming door de SER is onderbouwd door een combinatie van literatuurstudie, regionale en internationale vergelijkingen, alsook waardevolle inzichten verkregen uit consultaties met relevante belanghebbenden. Deze stakeholders omvatten onder andere de Minister van Financiën, experts in het bank- en kredietwezen en financiële deskundigen.

2. Standpunt van de SER

2.1 Functie van het depositogarantiefonds in het financieel vangnet voor banken

Alvorens in te gaan op de functie van het depositogarantiefonds in het financieel vangnet voor banken, acht de SER het nodig om kort aandacht te besteden aan het financieel vangnet voor banken en het sociaaleconomisch belang hiervan.

Het financieel vangnet voor banken omvat regelingen gericht op het verminderen van de gevolgen van het falen van één of meerdere banken voor depositohouders, het financieel systeem en de economie.^{2 3} Met andere woorden het financieel vangnet beoogt enerzijds de financiële stabiliteit te waarborgen en anderzijds de depositohouders te beschermen. De invulling van het financieel vangnet voor banken kan per land verschillen maar omvat in de meeste gevallen een combinatie van de volgende regelingen⁴⁵⁶:

- Liquiditeitssteun regelingen voor levensvatbare banken die te kampen hebben met enige vorm van liquiditeitsproblemen. Hierbij kan gedacht worden aan de liquiditeitssteun die de centrale bank kan verlenen aan individuele banken als onderdeel van haar functie als 'lender of last resort'.⁷ Hiermee wordt onder andere voorkomen dat solvabele banken failliet gaan en dat liquiditeitsproblemen bij de ene bank zich verspreiden naar andere banken.⁸
- Noodregelingen gericht op het ondersteunen en beschermen van banken die dreigen te falen.
- Depositogarantiestelsel gericht op het beschermen van de depositouder bij het falen van een bank.
- Resolutieregelingen gericht op het effectueren van een ordelijke afwikkeling van falende banken ter beperking van de negatieve effecten van een falende bank op het gehele financiële systeem.
- Crisismanagement regelingen gericht op het aanpakken van een financiële crisis en het beperken van de negatieve impact hiervan op de financiële stabiliteit en de economie.⁹ Hiermee wordt beoogd dat verstoringen in de financiële sector veroorzaakt door een financiële crisis geminimaliseerd worden en niet overslaan naar overige segmenten van de bankensector of economie.¹⁰

Op grond van het bovenstaande onderstreept de SER het cruciale belang van een tijdige identificatie, gedegen beoordeling en nauwgezette monitoring van risico's, of deze nu betrekking hebben op het gehele financiële stelsel of op individuele banken, door middel van toezicht (zowel macroprudentieel¹¹ toezicht als banktoezicht). Het toezicht is essentieel gericht op het identificeren en mitigeren van (systeem)risico's, terwijl het financieel vangnet in stelling wordt gebracht zodra dergelijke risico's concreet worden. Hieruit volgt dat toezicht en genoemd financieel vangnet onderling verbonden zijn en samen een complementair geheel vormen binnen het regelgevend kader voor banken.¹²

Het financieel vangnet voor banken heeft een inherent sociaaleconomisch belang, dat voortvloeit uit de samenstelling en aard van de regelingen die deel uitmaken van dit vangnet. De SER benadrukt echter dat, aan de ene kant, het bevorderen van financiële stabiliteit en het goed functioneren van de economie, en aan

² E. Kane, *Financial Safety Nets: The Good, The Bad & The Ugly*, Boston college, November 2016. https://www.researchgate.net/publication/311665342_Financial_Safety_Nets_The_Good_The_Bad_and_The_Ugly

³ World Bank Group, *Financial Safety Nets and Bank Resolution Frameworks in South Africa: Key issues and Challenges*, 2019, p.3.

⁴ N. J. Ketcha Jr, *Deposit insurance system design and considerations*. https://www.academia.edu/35284814/Deposit_insurance_system_design_and_considerations.

⁵ World Bank Group, *Financial Safety Nets and Bank Resolution Frameworks in South Africa: Key issues and Challenges*, 2019, p.3.

⁶ The World Bank and International Monetary Fund, *Financial sector Assessment: A Handbook*, 2005, p. 104.

⁷ De Nederlandse Bank, *Revisiting the central bank's lender of last resort function*, 2018, p.9.

⁸ De Nederlandse Bank, *Revisiting the central bank's lender of last resort function*, 2018, p.9.

⁹ The World Bank and International Monetary Fund, *Financial sector Assessment: A Handbook*, 2005, p. 104.

¹⁰ The World Bank and International Monetary Fund, *Financial sector Assessment: A Handbook*, 2005, p. 104.

¹¹ Toezicht op het gehele financiële stelsel.

¹² N.J. Ketcha Jr., *Deposit insurance system design and considerations*, p.234.

de andere kant, het beschermen van depositohouders, als de kernaspecten van het sociaaleconomisch belang van een financieel vangnet voor banken kunnen worden beschouwd. In dit licht is het essentieel dat het financieel vangnet voor banken zorgvuldig wordt vormgegeven en geïmplementeerd om deze cruciale belangen te waarborgen. In dit verband hebben het Internationale Monetaire Fonds (IMF) en de Wereldbank¹³ diverse elementen van het financieel vangnet geïdentificeerd die van vitaal belang zijn bij het evalueren van de doeltreffendheid ervan. Deze elementen omvatten:

- de synergieën tussen de diverse regelingen binnen het financieel vangnet;
- de toereikendheid van de operationele procedures van de centrale bank met betrekking tot de lender-of-last-resort (LOLR) functie;
- de juridische fundering van alle regelingen die deel uitmaken van het financieel vangnet.

In de hiernavolgende paragraaf wordt het financieel vangnet van Curaçao geëvalueerd aan de hand van deze cruciale elementen.

2.1.1. Financieel vangnet voor banken in Curaçao

Het financieel vangnet voor banken wordt geregeld in de Centrale Bank-statuut voor Curaçao en Sint Maarten¹⁴ in combinatie met de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen¹⁵. Gelet op het gemeenschappelijke karakter van de centrale bank zijn bovengenoemde landsverordeningen aangemerkt als eensluidende landsverordeningen die wettelijk geldend zijn in Curaçao en Sint Maarten.¹⁶ In tabel 1 wordt een overzicht van het financieel vangnet voor banken weergegeven.

Tabel 1: Overzicht financieel vangnet voor banken in Curaçao en Sint Maarten

Nr.	Type regeling	Toelichting	Wettelijke grondslag	Bevoegd orgaan
1.	Noodregeling	a. Stille curatele	Artikelen 28 -36 Lvtbk	Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten
		b. Intrekking bankvergunning		
2.	Liquiditeitssteunregeling	Lender of last resort-functie	Artikel 10, vijfde lid, van het Centrale Bank-statuut voor Curaçao en Sint Maarten	Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten
3.	Resolutieregeling	a. Liquidatie (gehele of gedeeltelijke)	Artikel 36a Lvtbk	Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten
		b. Herstructurering	Artikel 36a Lvtbk	Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten
		c. Faillietverklaring	Artikel 37 Lvtbk	Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten
4.	Depositogarantiestelsel	Depositobeschermingssysteem. Het depositobeschermingssysteem wordt ook als resolutieregeling aangemerkt. ¹⁷	Art. 39 Lvtbk (mandaatbevoegdheid)	Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten
5.	Crisismanagement	Geen specifieke regeling in tijden van crisis. In Curaçao & Sint Maarten worden de lender of last resort-functie en het depositobeschermingssysteem aangemerkt als crisismanagementregelingen. ¹⁸		

¹³ The World Bank and International Monetary Fund, *Financial sector Assessment: A Handbook*, 2005, p.104.

¹⁴ A.B. 2010, no. 85.

¹⁵ P.B. 2019, no. 59 (G.T.).

¹⁶ Memorie van toelichting behorende bij het Centrale Bank-statuut voor Curaçao en Sint Maarten, p. 19-21.

¹⁷ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, Financiële sector hervormingsprogramma 2021-2024, januari 2023, p.7.

¹⁸ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, Financiële sector hervormingsprogramma 2021-2024, januari 2023, p.7.; Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, Jaarverslag 2021, p.24.

De implementatie van de regelingen¹⁹ die deel uitmaken van het financieel vangnet voor banken in zowel Curaçao als Sint Maarten ressorteert volledig onder het mandaat en de bevoegdheden van de CBCS. Dit wordt gedaan met het oog op het verwezenlijken van diverse doelstellingen, waaronder het cruciale streven naar het bevorderen van de robuustheid van het financiële systeem. In dit kader is het van essentieel belang om kritisch te evalueren of het huidige financieel vangnet toereikend is geëquipeerd en doelmatig functioneert om genoemde ambitie daadwerkelijk te verwezenlijken.

Met inachtneming van de vastgestelde beoordelingscriteria, concludeert de SER dat de juridische fundering van het gros van de regelingen binnen het financieel vangnet voor banken solide is. De regelingen omtrent de functie van 'lender of last resort' (LOLR), noodregelingen, en het depositogarantiestelsel zijn allemaal gebaseerd op wettelijke bepalingen. Echter, de SER wenst specifiek aandacht te vestigen op enkele nuances betreffende de juridische basis van de LOLR-functie als crisismanagementregeling. Het valt de SER op dat de huidige wettelijke grondslag²⁰ voor de LOLR-functie geen expliciete vermelding bevat van de modaliteiten voor de toepassing ervan in tijden van crisis, terwijl de CBCS deze functie wel als een crisismanagementinstrument classificeert^{21,22}. De SER benadrukt het cruciale belang dat centrale banken beschikken over welomlijnde procedures voor het verstrekken van noodkredieten aan banken in tijden van (dreigende) crisis²³. Het is daarbij van wezenlijk belang dat de algemene beginselen die ten grondslag liggen aan de besluitvorming van de centrale bank bij het verstrekken van noodkredieten publiekelijk toegankelijk zijn, teneinde transparantie te waarborgen.²⁴ Het publiekelijk kenbaar maken van voornoemde algemene beginselen is, naar het oordeel van de SER, in lijn met de 'good transparency practices' zoals opgenomen in de IMF code of good practices on transparency in monetary and financial policies.²⁵

De SER stelt vast dat het raamwerk van de LOLR recentelijk is versterkt.²⁶ In dit licht adviseert de SER de minister om ernstig te overwegen de algemene beginselen betreffende de LOLR, in het algemeen en met name als instrument voor crisisbeheer, publiekelijk kenbaar te maken. De CBCS kan ervoor kiezen de openbare bekendmaking hiervan te doen door middel van de Supervision newsletter die op kwartaalbasis wordt gepubliceerd.

Wat betreft de analyse van de onderlinge relaties tussen de diverse regelingen binnen het financieel vangnet voor banken, wordt verwezen naar paragraaf 2.3.

2.1.2. Financieel vangnet in Aruba en BES-eilanden

In ogenschouw nemend dat het merendeel van de lokale banken niet alleen in Curaçao en Sint Maarten actief is, maar ook op Aruba en de BES-eilanden, acht de SER het essentieel een beknopte rechtsvergelijkende analyse uit te voeren met betrekking tot het financieel vangnet in Aruba, de BES-eilanden, Curaçao en Sint Maarten. De resultaten van deze vergelijkende analyse, die gericht is op het inzichtelijk maken van de overeenkomsten en verschillen in de structuren van de financiële vangnetten, zijn samengevat in Tabel 2.

Tabel 2: Rechtsvergelijkende analyse financieel vangnet

¹⁹ Met uitzondering van het depositogarantiestelsel.

²⁰ Artikel 10, lid 5 van het Centrale Bank-statuut Curaçao en Sint Maarten.

²¹ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, Financiële sector hervormingsprogramma 2021-2024, januari 2023, p. 7 en 9.

²² De Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten heeft de LOLR-functie als crisismanagement toegepast in geval van Girobank NV.

²³ The World Bank and International Monetary Fund, *Financial sector Assessment: A Handbook*, 2005, p.105.

²⁴ The World Bank and International Monetary Fund, *Financial sector Assessment: A Handbook*, 2005, p.105.

²⁵ The World Bank and International Monetary Fund, *Financial sector Assessment: A Handbook*, 2005, p. 112.

²⁶ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, Financiële sector hervormingsprogramma 2021-2024, januari 2023, p.3, 7 en 9.

Nr.	Type regeling	Curaçao & Sint Maarten	Aruba	BES-eilanden
1.	Noodregeling	a. Stille curatele Artikelen 28 -36 Lvtbk b. Intrekking bankvergunning	Artikelen 37-47 Landsverordening toezicht kredietwezen (AB 1998 no. 16)	Artikelen 8:8-8:20 Wet financiële markten BES
2.	Liquiditeitssteunregeling	Lender of last resort-functie Artikel 10, vijfde lid, van het Centrale Bank- statuut voor Curaçao en Sint Maarten	Lender of last resort- functie Artikel 13, sub f Centrale Bankverordening (AB 1991 no. GT 32)	
3.	Resolutieregeling	d. Liquidatie (gehele of gedeeltelijke) Artikel 36a Lvtbk Herstructureren Artikel 36a Lvtbk f. Faillietverklaring Artikel 37 Lvtbk	Artikel 36 Landsverordening toezicht kredietwezen (AB 1998 no. 16)	Artikelen 8:21-8:25 Wet financiële markten BES
4.	Depositogarantiestelsel	Depositobeschermingssysteem. Het depositobeschermingssysteem wordt ook als resolutieregeling aangemerkt. ²⁷ Art. 39 Lvtbk (mandaatbevoegdheid)	Depositogarantiestelsel Art. 47a Landsverordening toezicht kredietwezen (AB 1998 no.16) ²⁸	-Artikel 8:26-8:30 Wet financiële markten BES -Artikelen 10A:1- 10A:11 van het Besluit financiële markten BES
5.	Crisismanagement	Geen specifieke regeling in tijden van crisis. In Curaçao & Sint Maarten worden de lender of last resort-functie en het depositobeschermingssysteem aangemerkt als crisismanagementregelingen. ²⁹	Geen specifieke regeling in tijden van crisis.	Geen specifieke regeling in tijden van crisis.

Op basis van de inzichten verkregen uit de beknopte rechtsvergelijkende analyse, stelt de SER vast dat de regelingen die deel uitmaken van het financieel vangnet in de CAS-landen (Curaçao, Aruba, Sint Maarten) en de BES-eilanden grotendeels vergelijkbaar zijn. Echter, de SER kan geen uitspraken doen over de algemene principes die ten grondslag liggen aan de implementatie van deze regelingen, aangezien deze beginselen niet publiekelijk beschikbaar zijn. Dit belemmert het vermogen om te beoordelen of deze regelingen op een consistente manier worden toegepast in zowel de CAS-landen als de BES-eilanden. Tegen deze achtergrond komt de vraag naar voren of er een mogelijkheid bestaat om de algemene principes die de basis vormen voor de implementatie van het financieel vangnet te harmoniseren. De SER is van mening dat er zeker mogelijkheden zijn voor harmonisatie binnen de CAS-landen, voornamelijk vanwege de bestaande monetaire unie tussen Curaçao en Sint Maarten, en het feit dat de modernisering van het juridisch kader van het financieel vangnet deel uitmaakt van de hervormingsagenda in het Landspakket van Aruba. Daarnaast ziet de SER ook mogelijkheden voor harmonisatie met de BES-eilanden, rekening houdend met de hechte samenwerking tussen de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten en De Nederlandsche Bank met betrekking tot het toezicht op banken in de BES-eilanden.³⁰ De CBCS is namelijk belast met het prudentieel toezicht op kredietinstellingen met bijkantoren in Caribisch Nederland met 'moeder' in Curaçao of Sint Maarten.³¹ In het licht hiervan beveelt de SER aan om een initiatief te overwegen dat gericht is op het verhelderen en mogelijk harmoniseren van de algemene principes achter het financieel vangnet, om zo een coherente en effectieve aanpak te waarborgen binnen het Caribische deel van het Koninkrijk. Hiermee kan, naar het oordeel van de SER, het "contagion effect" bij het omvallen van een in de BES-eilanden of Aruba gevestigde bijkantoor worden voorkomen.

2.1.3. Functie depositogarantiefonds

Een depositogarantiefonds is bedoeld om depositohouders te beschermen in het geval een bank als betalingsonmachtige kredietinstelling wordt aangemerkt. Wanneer een bank die onder deze regeling valt niet

²⁷ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, Financiële sector hervormingsprogramma 2021-2024, januari 2023, p.7.

²⁸ Landsverordening van 9 december 2021 (AB 2021 no. 197) tot wijziging van de Landsverordening toezicht kredietwezen (AB 1998 no.16).

²⁹ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, Financiële sector hervormingsprogramma 2021-2024, januari 2023, p.7.; Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, Jaarverslag 2021, p.24.

³⁰ De Nederlandse Bank, *Toezicht kredietinstellingen Caribisch Nederland*, p. 12.

³¹ <https://www.dnb.nl/caribisch-nederland/toezicht/>.

meer aan haar verplichtingen kan voldoen, compenseert het fonds de depositohouders tot een vooraf bepaalde limiet. Deze maatregel is cruciaal voor het behoud van het publieke vertrouwen in het bankwezen, aangezien het de zekerheid biedt dat spaartegoeden beschermd zijn in geval van financiële problemen bij een bank.

Daarnaast speelt het beschermen van depositohouders een vitale rol in het indammen van systeemrisico's. Bij verlies van vertrouwen kunnen depositohouders massaal hun tegoeden willen opnemen, wat kan resulteren in een *bankrun* en verergering van de financiële instabiliteit. Door de zekerheid die het depositogarantiefonds biedt, wordt de kans op een bankrun verminderd, wat bijdraagt aan de algehele financiële stabiliteit van het land. Dit is onontbeerlijk voor een efficiënt functionerend financieel systeem en een duurzame economische groei.

Niettemin zijn er enkele kanttekeningen te plaatsen bij het depositogarantiestelsel. Ten eerste kan het leiden tot moreel risico (*moral hazard*) bij zowel banken als depositohouders.³² Banken kunnen geneigd zijn om riskanter gedrag te vertonen, wetende dat depositohouders worden beschermd door het fonds. Dit kan ertoe leiden dat banken minder investeren in degelijk risicobeheer. Deposito's worden immers beschermd, wat depositohouders kan aanzetten tot een minder kritische benadering bij het kiezen van een bank. Ten tweede kan er een verstoring van de concurrentie optreden, waarbij banken die hogere risico's nemen, aantrekkelijkere rentetarieven kunnen bieden. Dit kan ten koste gaan van banken met een prudent beleid. Tot slot kan een depositogarantiefonds in tijden van crisis een financiële last voor de overheid vormen, als het fonds onvoldoende middelen heeft om deposito's te dekken.

Ondanks deze mogelijke neveneffecten, blijft een depositogarantiestelsel, naar het oordeel van de SER, fundamenteel voor het in stand houden van vertrouwen in het banksysteem en het minimaliseren van de impact van bankruns. Bij het opzetten van een depositogarantiefonds moet evenwel rekening worden gehouden met de functies en doelstellingen ervan, zodat het op doeltreffende wijze bijdraagt aan het financieel vangnet voor banken. Het is essentieel om de juiste balans te vinden tussen bescherming van depositohouders en het aanmoedigen van verantwoordelijk en prudent gedrag bij zowel banken als depositohouders.

Een depositogarantiestelsel dat op een weldoordachte manier is vormgegeven en dat wordt ondersteund door robuust toezicht, effectieve Lender of Last Resort (LOLR) mechanismen, en efficiënte procedures voor de afwikkeling van banken in geval van faillissement, is een essentieel instrument voor het handhaven van de stabiliteit binnen het financiële systeem.³³ Dit onderstreept het cruciale belang van de synergie tussen de verschillende componenten van het financieel vangnet voor banken.

In essentie hangt de effectiviteit van een depositogarantiestelsel niet alleen af van het ontwerp of de architectuur van het stelsel zelf, maar ook van de dynamiek met externe factoren zoals de kwaliteit van het toezicht en de coördinatie met andere mechanismen binnen het financieel vangnet. De SER acht het van essentieel belang dat het depositogarantiestelsel naadloos integreert met andere regelingen binnen dat vangnet. Een geïsoleerd stelsel, ongeacht de kwaliteit van het ontwerp, kan geen adequate waarborg bieden voor de beoogde consistentie indien het niet in samenwerking werkt met andere beschermingsmechanismen.

Het toezicht moet bijvoorbeeld in staat zijn om vroegtijdig risico's te identificeren en corrigerende maatregelen te nemen. Het LOLR-mechanisme moet adequaat en tijdig liquiditeit kunnen verschaffen aan banken in noodsituaties. Bovendien moeten er efficiënte procedures zijn om een bank geordend af te wikkelen in geval van insolventie, om zo de schade voor de economie en de samenleving te beperken. Concluderend kan worden gesteld dat een holistische benadering waarbij het depositogarantiestelsel, het toezicht, LOLR-faciliteiten en afwikkelingsprocedures nauw met elkaar zijn verweven, cruciaal is om een veerkrachtig financieel systeem te waarborgen dat bestand is tegen schokken en bijdraagt aan een duurzame economische ontwikkeling. De SER dringt er met klem bij de minister op aan om dit aspect met

³² N.J. Ketcha Jr., *Deposit insurance system design and considerations*, p.223.

³³ The World Bank and International Monetary Fund, *Financial sector Assessment: A Handbook*, 2005, p.106.

de grootste zorgvuldigheid en aandacht te overwegen, daar het van cruciaal belang kan zijn voor de effectiviteit en integriteit van het onderhavig voorstel.

2.2 Effectiviteit van het voorgestelde depositogarantiefonds

De doeltreffendheid van het depositogarantiefonds hangt intrinsiek samen met niet alleen de doordachte specificaties en nuances in de opzet van het fonds zelf, maar ook met de dynamische context waarin het fonds geacht wordt te functioneren.³⁴ In deze paragraaf zal de SER zich richten op een diepgaande analyse van de kernfactoren binnen deze omgeving, die een significante impact kunnen hebben op de doeltreffendheid van het voorgestelde depositogarantiefonds.

De International Association of Deposit Insurers (hierna: IADI) onderkent onder andere de volgende omgevingsfactoren die van invloed zijn op de effectiviteit van een depositogarantiefonds: de macro-economische omstandigheden, de structuur en soliditeit van het financieel systeem, prudentieel toezicht en regelgeving, resolutiemechanismen en effectief risicobeheer.³⁵ Hieronder wordt ingegaan op deze omgevingsfactoren.

Macro-economische omstandigheden

Diverse macro-economische variabelen hebben het potentieel om het rendement van een depositogarantiestelsel te beïnvloeden, waaronder, maar niet beperkt tot, de algehele economische stabiliteit, de robuustheid en structuur van het financiële systeem, en de cohesie van het macro-economisch beleid.

De SER is van mening dat een veerkrachtige economie, gekenmerkt door gestage economische groei, gematigde inflatie en dalende werkloosheid, de waarschijnlijkheid van wijdverspreide bankfalen en abrupte opnames van deposito's kan temperen, wat op zijn beurt de effectiviteit van een depositogarantiestelsel zou versterken.

Specifiek voor Curaçao, suggereren de macro-economische prognoses van de CBCS voor de komende vijf jaar (2023-2027) een uitgebalanceerde, reële economische groei.³⁶ Daarnaast zal de inflatie naar verwachting een dalende trend vertonen, met een projectie van 4,0% in 2023, grotendeels gedreven door een vermoedelijke afname van internationale olieprijsen. De inflatiedruk zal naar verwachting afnemen tot 2,5% in 2024 en zal verder dalen op middellange termijn, in overeenstemming met de projecties in de Verenigde Staten en een verwachte afname van internationale olieprijsen.³⁷ Het werkloosheidspercentage wordt ook voorspeld om te dalen van 12% in 2023 naar een gemiddelde van 10% in de periode 2024-2027, wat kan worden toegeschreven aan een verwachte opleving van economische activiteiten.³⁸ Op basis van deze prognoses trekt de SER de conclusie dat er naar verwachting gedurende de komende vijf jaar sprake zal zijn van een gunstige economische stabiliteit, wat een positieve invloed zal hebben op de doeltreffendheid van het depositogarantiefonds.

Bovendien kan de impact van monetair beleid, fiscaal beleid en overige macro-economische beleidsinstrumenten niet worden onderschat als het gaat om de invloed op de economische stabiliteit. De SER is van mening dat weloverwogen, samenhangend en effectief geïmplementeerd macro-economisch beleid een solide basis kan vormen voor een omgeving die bevorderlijk is voor de optimale werking van het depositogarantiefonds.

³⁴ International Association of Deposit Insurers (IADI), *IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, November 2014, p.11; The World Bank Development research Group, *How Does Deposit Insurance Affect Bank Risk?*, December 2012, p.4-5.

³⁵ International Association of Deposit Insurers (IADI), *IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, November 2014, p.11-15.

³⁶ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *From swift rebound to steady growth*, Economic Bulletin June 2023.

³⁷ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *From swift rebound to steady growth*, Economic Bulletin June 2023.

³⁸ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *From swift rebound to steady growth*, Economic Bulletin June 2023.

De structuur en soliditeit van het financieel systeem.

De SER is van mening dat de structuur van de bankensector, in termen van aantal banken, type banken, de mate van onderlinge verbondenheid, de mate van concentratie en concurrentie, invloed heeft op de effectiviteit van het depositogarantiefonds. De bankensector in de monetaire unie kenmerkt zich door een hoge concentratie en afnemende onderlinge verbondenheid.³⁹ Als gevolg van de hoge concentratie is er sprake van het fenomeen "too big to fail". In dit verband wil de SER opmerken dat het depositogarantiestelsel per definitie niet geschikt is voor een bankensector gekenmerkt door één dominante speler. Het is van eminent belang dat een goede onderlinge verhouding bestaat tussen het depositogarantiefonds en de overige regelingen binnen het financieel vangnet voor banken ter waarborging van de effectiviteit van het depositogarantiefonds.

De algehele soliditeit van de bankensector⁴⁰ heeft een directe invloed op de effectiviteit van het garantiefonds. De relevante indicatoren van de soliditeit van de bankensector zijn onder andere de liquiditeitspositie, kapitaaltoereikendheidsratio, de niet-renderende leningen (NPL's), winstgevendheid en kredietrisico. Hierna zal kort worden ingegaan op deze indicatoren.

De winstgevendheid van de banksector in de monetaire unie⁴¹ verbeterde in 2022, resulterend in een operationele winst van NAf. 266,4 miljoen.⁴² De groei in winstgevendheid in 2022 werd echter voornamelijk gedreven door herstel van verliezen op leningen.⁴³ De toename van de rente-inkomsten was echter minimaal in vergelijking met de groei van de leningenportefeuille.⁴⁴ Aangezien het merendeel van de winstgevendheidsgroei het gevolg is van het herstel van verliezen op leningen, is het van cruciaal belang om nauwlettend toezicht te houden op de niet-renderende leningen. Elke mogelijke verslechtering van de kwaliteit van activa zal leiden tot vermindering van de winstgevendheid en vergroting van het risico op kapitaal vergroten. Sterke winstgevendheid is cruciaal voor banken om meer kapitaal op te bouwen en daardoor veerkracht te tonen via ingehouden winsten.

Het kredietrisico⁴⁵ in de commerciële banksector blijft een zorg, gelet op het voortdurend hoge volume aan niet-renderende leningen.⁴⁶ Het totale aantal niet-renderende leningen is aan het einde van 2022 afgenomen. In het bijzonder is de categorie verlies op niet-renderende leningen die meer dan 180 dagen achterstallig zijn afgenomen met 12,2% (NAf. 44,1 miljoen) in 2022. Deze afname was het gevolg van leningen die werden afgeschreven, afbetaald of geherstructureerd.⁴⁷ De verhouding tussen bruto niet-renderende leningen en totale bruto leningen daalde naar 9,0% aan het einde van december 2022, vergeleken met 10,4% aan het einde van 2021, hetgeen een lichte verbetering van de kwaliteit van de activa met zich meebrengt. De CBCS heeft een benchmark van 5% vastgesteld, hetgeen impliceert dat de meeste banken steeds een NPL-ratio boven de maximale benchmark aan het einde van 2022 hebben geregistreerd. Desalniettemin wordt verwacht dat de gerapporteerde verhouding tussen bruto NPL's/bruto leningen van 9,0% procent naar boven bijgesteld moet worden, rekening houdend met de prestaties van de leningenportefeuille.⁴⁸

De liquiditeitspositie van de banksector is in 2022 afgenomen met NAf. 328,5 miljoen als gevolg van een daling in liquide middelen.⁴⁹ De groei van de bruto leningen in 2022 in combinatie met een afname in

³⁹ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023.

⁴⁰ Uitsluitend lokale commerciële banken in de monetaire unie.

⁴¹ Monetaire unie van Curaçao en Sint Maarten.

⁴² Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.49.

⁴³ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.49.

⁴⁴ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.49.

⁴⁵ Kredietrisico wordt het eenvoudigst gedefinieerd als het potentieel dat een gereguleerde entiteit, kredietnemer of tegenpartij niet aan zijn verplichtingen zal voldoen volgens overeengekomen voorwaarden.

⁴⁶ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.53.

⁴⁷ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.53.

⁴⁸ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.54.

⁴⁹ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.47.

deposito's, zorgden voor een lichte stijging van de lening deposito ratio (LDR) in 2022.⁵⁰ Een hoge LDR zal waarschijnlijk leiden tot een verhoging in de winstcapaciteit, maar de liquiditeitspositie zal hierdoor verminderen. De LDR lag aan het einde van 2022 ruim onder de maximale benchmark van 80% die door de CBCS is vastgesteld. De meeste banken hebben aan het einde van 2022 voldaan de CBCS-norm van 80 procent.⁵¹ Gelet op het feit dat de meeste banken een toename hebben geregistreerd in de LDR als gevolg van een stijging in leningen is de winstgevendheid van de banken in 2022 licht verbeterd.

De kapitaaltoereikendheidsratio⁵² (CAR⁵³) van commerciële banken⁵⁴ in de monetaire unie is gestegen van 19,3% naar 21,2% in 2022, hetgeen ruim boven de minimale wettelijke vereiste van de CBCS van 10,5% is en boven de vroegtijdige waarschuwingdrempel voor financiële stabiliteit van 15%.⁵⁵ Alle commerciële banken hebben een CAR boven het wettelijke minimum 10,5% van de CBCS geregistreerd aan het einde van 2022.⁵⁶ Terwijl ongeveer 70% van de commerciële banken een CAR hebben geregistreerd boven de benchmark van 15% aan het einde van 2022. Sommige banken hanteren bewust lagere niveaus van aanvullend kapitaal - boven het wettelijke minimum van 10,5% - vanwege hun interne beleid, risicobereidheid en de ambities van de aandeelhouders. Lagere risico gewogen activa (RWA) en hogere ingehouden winsten hebben het meest bijgedragen aan de stijging van de CAR in 2022.⁵⁷

In 2022 bedroegen de totale activa van de lokale banksector, exclusief internationale banken, 156 procent van het BBP van de monetaire unie.⁵⁸ Ondanks de hoge kapitaalratio's maakt de CBCS zich nog steeds zorgen over de mogelijke impact van onzekerheden rondom de kwaliteit van activa op de kapitaalpositie van de banken, vanwege hoge niet-renderende leningen en afnemende voorzieningen voor verliezen op leningen.⁵⁹ De liquiditeit⁶⁰ in de banksector is het afgelopen jaar afgenomen, maar bevindt zich nog steeds boven de CBCS-benchmark.⁶¹ Liquide activa zijn afgenomen als gevolg van een stijging van investeringen en leningen.⁶²

Prudentieel toezicht, regelgeving en resolutiemechanismen

De CBCS houdt toezicht op bank- en andere kredietinstellingen om primair de stabiliteit, integriteit, efficiëntie en veiligheid van de financiële sector van de landen Curaçao en Sint Maarten te bevorderen, en secundair om de belangen van de depositohouders en andere crediteuren van de bank- en andere kredietinstellingen te waarborgen.⁶³ Als toezichthoudende instantie voor krediet- en bankinstellingen die actief zijn in de landen Curaçao en Sint Maarten, is CBCS belast met het prudentieel toezicht.⁶⁴ Het prudentieel toezicht op bank- en kredietinstellingen is gericht op het controleren van de soliditeit van het financiële systeem in de landen Curaçao en Sint Maarten en het waarborgen van de deposito's van crediteuren bij commerciële banken.⁶⁵

⁵⁰ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.47.

⁵¹ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.48.

⁵² Kapitaaltoereikendheidsratio is een maatstaf om het aandeel van het bankkapitaal te bepalen ten opzichte van de totale risicogewogen activa van de bank. Aan de hand van deze ratio wordt de financiële kracht of het vermogen van de financiële instellingen om aan hun verplichtingen te voldoen met behulp van haar activa en kapitaal gemeten. De berekening is als volgt: het kapitaal van de bank gedeeld door haar risicogewogen activa.

⁵³ Capital Adequacy ratio.

⁵⁴ Exclusief filialen van buitenlandse banken.

⁵⁵ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.56.

⁵⁶ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.56.

⁵⁷ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.56.

⁵⁸ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.9.

⁵⁹ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.9.

⁶⁰ Liquiditeit is het vermogen van een bank om de toename van activa te financieren en verplichtingen na te komen zonder onaanvaardbare verliezen te lijden.

⁶¹ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.9.

⁶² Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report: Spring edition 2023*, May 2023, p.47.

⁶³ <https://www.centralbank.cw/about-the-bank/the-function-role-of-the-cbcs>.

⁶⁴ <https://www.centralbank.cw/about-the-bank/the-function-role-of-the-cbcs>.

⁶⁵ <https://www.centralbank.cw/about-the-bank/the-function-role-of-the-cbcs>.

Dit toezicht wordt voornamelijk uitgevoerd door de CBCS door middel van analyse van de solvabiliteit en liquiditeitsontwikkeling van bank- en kredietinstellingen. In het verlengde hiervan constateert de SER dat de CBCS de wijze waarop toezicht zal worden gehouden heeft gewijzigd.⁶⁶ Het toezicht zal meer gefocust en indringend zijn dan voorheen. Hiermee wordt beoogd dat CBCS snel zicht zal hebben op de belangrijkste problemen en tekortkomingen bij kredietinstellingen (waaronder de banken), waardoor gericht actie kan worden ondernomen⁶⁷. Tevens wordt met deze nieuwe stijl van toezicht beoogd dat de kredietinstellingen daadwerkelijk overgaan tot het doorvoeren van de benodigde verbeteringen door middel van een aandringende houding van de CBCS aangevuld met het snel en kordaat ingrijpen indien nodig.⁶⁸ Andere relevante aspecten van de aangepaste stijl van toezicht van de CBCS zijn onder andere:⁶⁹

- Proportionaliteit van het toezicht. De CBCS zal bij de uitvoering van het toezicht rekening houden met de aard, omvang en complexiteit van de instellingen die onder toezicht staan.
- Focus van het toezicht ligt op significante instellingen. De CBCS zal een intensiever toezicht houden naarmate het belang van de instelling voor de maatschappij groter is. Hierbij kan gedacht worden aan de instellingen die aangemerkt kunnen worden als *“too big to fail”*.
- Prioriteit bij meer risicovolle instellingen. Aan de hand van een actueel risicoprofiel wordt per instelling nagegaan of sprake is van risico's die materiële impact kunnen hebben op de bedrijfsvoering van de instelling.
- Risico gebaseerd toezicht. De CBCS zal een meer proactief en risico gebaseerd toezicht houden. Hierbij zullen in de interne processen de volgende aspecten centraal staan, namelijk datacollectie, risico-identificatie, risicobeoordeling en risicomitigatie en interventie en handhaving. De inzet van handhavingsinstrumenten kan zowel vóór als na de geconstateerde normschending plaatsvinden⁷⁰.

De implementatie van de nieuwe stijl van toezicht zal naar verwachting in het jaar 2025 worden afgerond.⁷¹ Verder constateert de SER dat de CBCS als voornemen heeft het resolutieraamwerk te versterken.⁷² De CBCS zal de tekortkomingen en wenselijke wettelijke aanpassingen ten behoeve van de resolutiewerkzaamheden inventariseren met als doel een verdere invulling te geven aan het resolutieraamwerk.⁷³ Een effectief banktoezicht gericht op risicobeheer zal naar verwachting een positief effect hebben op de doeltreffendheid van het depositogarantiefonds.⁷⁴

Effectief risicobeheer

Effectief beheer van risico's is van eminent belang voor de doeltreffendheid van een depositogarantiefonds. Het uitvoeren van een effectief risicobeheer wordt ook benadrukt in de kernprincipes voor effectief banktoezicht (Basel Core Principles). Tegen deze achtergrond constateert de SER dat de CBCS drie richtlijnen heeft uitgebracht ten behoeve van een effectieve uitvoering van een risico gebaseerd toezicht.⁷⁵ Het gaat om de volgende drie richtlijnen:

1. Richtsnoeren voor het proactief beheren en bewaken van liquiditeitsrisico's.⁷⁶ Principe 24 van de Kernprincipes voor Effectief Banktoezicht (Basel Core Principles) benadrukt dat gereguleerde entiteiten een strategie moeten hebben die prudent beheer van liquiditeitsrisico en naleving van

⁶⁶ Centrale Bank Curaçao en Sint Maarten, *Toezicht nieuwe stijl: Gefocust en Indringend*, p.

⁶⁷ Centrale Bank Curaçao en Sint Maarten, *Toezicht nieuwe stijl: Gefocust en Indringend*, p.2.

⁶⁸ Centrale Bank Curaçao en Sint Maarten, *Toezicht nieuwe stijl: Gefocust en Indringend*, p.2.

⁶⁹ Centrale Bank Curaçao en Sint Maarten, *Toezicht nieuwe stijl: Gefocust en Indringend*, p.3.

⁷⁰ Centrale Bank Curaçao en Sint Maarten, *Toezicht beleid, handhavingsinstrumenten*, juli 2022, p.8.

⁷¹ Centrale Bank Curaçao en Sint Maarten, *Financiële sector hervormingsprogramma 2021-2024*, januari 2023, p.6.

⁷² Centrale Bank Curaçao en Sint Maarten, *Strategisch plan CBCS 2025*, p. 15.

⁷³ Centrale Bank Curaçao en Sint Maarten, *Strategisch plan CBCS 2025*, p. 15.

⁷⁴ The World Bank Development research Group, *How Does Deposit Insurance Affect Bank Risk?*, December 2012, p. 15.

⁷⁵ Centrale Bank en Sint Maarten, *Supervision newsletter*, June 2022, issue 2.

⁷⁶ Centrale Bank Curaçao en Sint Maarten, *Guideline for the sound management of liquidity risk*, March 2023.

liquiditeitseisen mogelijk maakt. De strategie dient rekening te houden met het risicoprofiel van de bank, evenals markt- en macro-economische omstandigheden, en moet prudente beleidslijnen en processen bevatten die in overeenstemming zijn met de risicobereidheid van de bank, om liquiditeitsrisico te identificeren, meten, evalueren, monitoren, rapporteren, beheersen of verminderen over een passende tijdsperiode.⁷⁷ Een bank moet zowel het liquiditeitsrisico zorgvuldig beheeren als voldoende liquiditeit behouden om verschillende stressscenario's te doorstaan.

2. Richtsnoeren voor deugdelijk kredietrisicobeheer in verband met de implementatie en doorlopende toepassing van de algemene kredietrisicopraktijken door kredietinstellingen.⁷⁸ Principe 17 van de Kernprincipes voor Effectief Banktoezicht (Basel Core Principles) benadrukt dat gereguleerde entiteiten een adequaat kredietrisicobeheerproces moeten hebben, inclusief prudente beleidslijnen en processen om kredietrisico tijdig te identificeren, meten, evalueren, monitoren, rapporteren en beheersen of verminderen, en de volledige levenscyclus van krediet te bestrijken (kredietverstrekking, kredietbeoordeling en het voortdurend beheer van de portefeuilles van de gereguleerde entiteit). Het doel van kredietrisicobeheer is het maximaliseren van het risico-aangepaste rendement van een gereguleerde entiteit door de blootstelling aan kredietrisico binnen aanvaardbare parameters te houden. Het beheer van kredietrisico is daarom een fundamenteel onderdeel van het veilige en gezonde beheer van alle gereguleerde entiteiten. Een adequaat beheer van kredietrisico houdt in dat het risico-rendementsverhouding prudent wordt beheerd en dat kredietrisico's worden gecontroleerd en geminimaliseerd op verschillende dimensies, zoals kwaliteit, concentratie, valuta, looptijd, zekerheden en type kredietfaciliteit.⁷⁹
3. Richtsnoeren voor uitvoering van stresstests door kredietinstellingen om na te gaan wat voor effect veranderingen in het ondernemingsklimaat kunnen hebben op hun kapitaal en liquiditeit.⁸⁰ Criterium 13 van Principe 15 van de Kernprincipes voor Effectief Banktoezicht (Basel Core Principles) benadrukt dat gereguleerde entiteiten vooruitziende stresstestprogramma's moeten hebben die in verhouding staan tot hun risicoprofiel en systeemrelevantie, als integraal onderdeel van hun risicobeheerproces. Stresstesten dienen enerzijds als waarschuwing van een gereguleerde entiteit voor ongunstige onverwachte uitkomsten met betrekking tot verschillende risico's en anderzijds een indicatie van hoeveel kapitaal nodig zou kunnen zijn om verliezen op te vangen als zich grote schokken voordoen.⁸¹

Uit het voorgaande blijkt dat er meerdere ontwikkelingen gaande zijn op het vlak van prudentieel toezicht en doeltreffend risicobeheer. Er is reden om aan te nemen dat deze ontwikkelingen een positieve bijdrage kunnen leveren aan de effectiviteit van het voorgestelde depositogarantiefonds. Echter, er bestaat momenteel geen helderheid over de precieze impact van deze ontwikkelingen.

De SER uit zijn teleurstelling over het feit dat de regering geen grondige evaluatie heeft uitgevoerd, of op zijn minst de resultaten van een mogelijke evaluatie niet heeft opgenomen in het algemene deel van de Nota van toelichting, betreffende de invloed van deze omgevingsfactoren op de effectiviteit van het voorgestelde depositogarantiefonds. De SER benadrukt het belang van een weloverwogen analyse van de samenhang tussen het depositogarantiefonds en de relevante omgevingsfactoren, om zo een volledig beeld te krijgen van de potentiële effecten en de algehele levensvatbaarheid van het voorgestelde fonds. De SER dringt met klem aan bij de minister om dit aspect nauwgezet te overwegen en het de nodige aandacht te geven in het verdere wetgevingsproces.

⁷⁷ Centrale Bank Curaçao en Sint Maarten, *Guideline for the sound management of liquidity risk*, March 2023.

⁷⁸ Centrale Bank Curaçao en Sint Maarten, *Guideline for the sound management of credit risk*, March 2023.

⁷⁹ Centrale Bank Curaçao en Sint Maarten, *Guideline for the sound management of credit risk*, March 2023.

⁸⁰ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Guideline for sound stress testing practices*, March 2023.

⁸¹ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Guideline for sound stress testing practices*, March 2023.

2.3 Beoordeling van het voorgestelde depositogarantiefonds volgens IADI-principes

Het geplande depositogarantiefonds zal nauwgezet worden geëvalueerd conform de IADI-principes voor effectieve depositogarantiestelsels. De IADI-principes omvatten een reeks van 16 welomlijnde richtlijnen die diverse facetten van het ontwerp van een depositogarantiefonds aanpakken. De SER zal bij de evaluatie van het voorgestelde depositogarantiefonds met name de volgende cruciale elementen onder de loep nemen:

1. Omschrijving van mandaat en duidelijk afgebakende bevoegdheden;
2. Governance-structuren en bestuurlijke verantwoordelijkheden;
3. Financieringsmechanismen en kapitaalbuffers;
4. Beheersing van moral hazard en risicobeheersing.

Omschrijving van mandaat en duidelijk afgebakende bevoegdheden

Het tweede principe van de IADI schrijft duidelijk en expliciet voor dat de bevoegdheden en het mandaat van de depositoverzekeraar formeel gespecificeerd moeten zijn in de wetgeving.⁸² De vastlegging van dit mandaat en deze bevoegdheden moet de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van het depositogarantiestelsel ondersteunen. Bovendien moet het mandaat een helder overzicht geven van de rollen en verantwoordelijkheden van de depositoverzekeraar.

Zoals eerder aangehaald, wordt in de overwegingen van het onderhavige conceptlandsbesluit duidelijk dat de beleidsdoelstelling van de invoering van het depositogarantiestelsel erop gericht is om rekeninghouders te compenseren als een kredietinstelling haar verplichtingen, voortvloeiend uit deposito's zoals gedefinieerd in artikel 39 van de Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen, niet kan nakomen. Deze beleidsdoelstelling is ook terug te vinden in het voorgestelde artikel 2, eerste lid, van het conceptlandsbesluit. Hieruit wordt duidelijk dat het mandaat zich uitsluitend richt op het uitkeren van vergoedingen aan depositohouders. Dit maakt dat het mandaat als een "pay box"⁸³-mandaat kan worden geclassificeerd. De SER merkt op dat de Nota van Toelichting geen uitleg geeft over de redenen voor de keuze van dit mandaat. De raad beveelt daarom aan om deze keuze nader toe te lichten en te onderbouwen.

Om bovengenoemd mandaat uit te voeren, zijn taken en bevoegdheden toegewezen aan verschillende organen, waaronder de CBCS en de voorgestelde Stichting Garantiefonds Curaçao (hierna: de Stichting). Volgens artikel 7, tweede lid, van het conceptlandsbesluit is de CBCS onder andere verantwoordelijk voor het uitbetalen van vergoedingen ter compensatie van de depositohouders. Ook is de uitvoering van het beleggingsbeleid (artikel 26, vierde lid) toegewezen aan de CBCS. De taken van de Stichting zijn onder meer opgenomen in de artikelen 5, eerste lid; 10, derde lid; 16, tweede lid, 22, eerste lid; 26, derde lid; en 30 van het conceptlandsbesluit. Hieruit blijkt dat de Stichting onder andere belast is met het vaststellen van de bijdragen die door de kredietinstellingen moeten worden betaald (zowel basis- als buitengewone bijdragen), het beheer van financiële middelen voor de uitvoering van het depositogarantiestelsel, de vaststelling van het beleggingsbeleid en het verrichten van een kapitaalstorting in een betalingsonmachtige bank.

De SER wil echter enkele kanttekeningen plaatsen bij de voorgestelde verdeling van taken en bevoegdheden tussen de CBCS en de Stichting. Ten eerste is het voor de SER niet duidelijk welk orgaan uiteindelijk de compensatiebetalingen aan de depositohouders zal verrichten. Artikel 17 specificeert niet expliciet dat de Stichting verantwoordelijk is voor deze uitbetalingen. In de toelichting bij artikel 17 wordt wel vermeld dat de Stichting de uitbetalingen moet doen. Echter, de formulering van artikel 7, tweede lid, suggereert dat de CBCS verantwoordelijk is voor deze betalingen, aangezien dit artikel stelt dat de CBCS belast is met het uitvoeren van de uitbetalingen. Daarom stelt de SER voor dat de regering expliciet in artikel 17 vermeldt dat de Stichting verantwoordelijk is voor het uitbetalen van compensaties aan de depositohouders. Het toewijzen

⁸² International Association of Deposit Insurers(IADI), *IADI Core principles for Effective Deposit Insurance Systems*, November 2014, p.19.

⁸³ International Association of Deposit Insurers(IADI), *IADI Core principles for Effective Deposit Insurance Systems*, November 2014, p.10.

van deze taak aan de Stichting, is volgens de SER in overeenstemming met het paybox-mandaat en de beheerstaken over de financiële middelen voor het depositogarantiestelsel.

Ten tweede merkt de SER op dat de Stichting belast is met het vaststellen van het beleggingsbeleid, terwijl de uitvoering hiervan aan de CBCS is toegewezen. Volgens de SER is deze taakverdeling niet bevorderlijk voor het effectieve beheer van de financiële middelen. Een gedegen beleggingsbeleid, inclusief de uitvoering ervan, is cruciaal voor het bereiken van het beoogde doelvermogen van 7% van de door alle deelnemende kredietinstellingen gehouden gegarandeerde deposito's. Daarom is het belangrijk dat de Stichting zelfstandig het beleggingsbeleid uitvoert en niet de CBCS. De CBCS is bevoegd om alleen de normen voor het beleggingsbeleid voor te schrijven. Bovendien wil de SER ten overvloede erop wijzen dat het bestuur van de Stichting niet aansprakelijk kan worden gesteld voor de uitvoering van het beleggingsbeleid als deze uitvoering door de CBCS wordt gedaan.

Daarnaast stelt de SER vast dat de uitgangspunten voor het berekenen van de uitvoeringskosten die aan de Stichting worden doorberekend (artikel 8), noch in het conceptlandsbesluit, noch in de toelichting worden vermeld. Gezien de overwegingen van de rechtbank in eerste aanleg van Curaçao⁸⁴ met betrekking tot de door de CBCS doorberekende toezichtskosten, raadt de SER de minister aan om de uitgangspunten voor het doorberekenen van uitvoeringskosten aan de Stichting vooraf vast te stellen en als bijlage bij het conceptlandsbesluit op te nemen. Verder stelt de SER vast dat de bevoegdheid van de Stichting om een kapitaalinjectie te verstrekken aan een betalingsonmachtige kredietinstelling niet in overeenstemming is met het 'pay box'-mandaat zoals vermeld in artikel 22 van het conceptlandsbesluit. Het verlenen van deze bevoegdheid aan de Stichting impliceert dat de Stichting een 'pay box plus'-mandaat heeft⁸⁵. De SER constateert dat de artikelsgewijze toelichting in de Nota van toelichting geen nadere specificatie of gedetailleerde uitleg biedt met betrekking tot artikel 30. De raad betreurt dat. Als gevolg van deze ommissie is er onduidelijkheid over onder andere de verhouding van artikel 30 van het conceptlandsbesluit tot de herstructureringsbevoegdheden van de CBCS. In het licht hiervan wordt de minister aanbevolen om alsnog een toelichting op te nemen in de Nota van toelichting die expliciet betrekking heeft op artikel 30 van het conceptlandsbesluit.

Governance-structuren en bestuurlijke verantwoordelijkheden

De principes met betrekking tot de governance van een depositogarantiestelsel zijn vastgelegd in IADI-principe 3.⁸⁶ Dit principe stelt dat er een bevoegd bestuursorgaan moet zijn dat rekenschap aflegt en zodanig is ingericht dat het risico op externe inmenging (politieke en sectorale invloed) en belangenverstrengeling bij de leden van het bestuursorgaan tot een minimum beperkt is.⁸⁷

De voorschriften met betrekking tot de governance structuur van de Stichting staan in paragraaf 5 van het conceptlandsbesluit. Volgens artikel 21, eerste lid, zal de Minister van Financiën de oprichting van de Stichting faciliteren. Bovendien is de Minister van Financiën verantwoordelijk voor de benoeming en het ontslag van de bestuursleden van de Stichting, met inachtneming van de corporate governance voorschriften en richtlijnen.⁸⁸ Daarnaast moet de Stichting haar begroting ter goedkeuring voorleggen aan de CBCS.⁸⁹

De SER merkt op dat de vereiste goedkeuring van de CBCS voor de begroting van de Stichting de operationele onafhankelijkheid van de Stichting mogelijk kan ondermijnen. Financiële onafhankelijkheid is een essentieel onderdeel van operationele onafhankelijkheid. Gezien dit punt, wordt de regering aangeraden de goedkeuringsvereiste in artikel 24, derde lid, te schrappen. Bovendien is de SER van mening dat de operationele onafhankelijkheid van de Stichting in gevaar komt als er geen clause voor aansprakelijkheidsuitsluiting in het conceptlandsbesluit wordt opgenomen. De SER is voorts van oordeel dat

⁸⁴ Gerecht in eerste aanleg in Curaçao, 16 december 2022. ECLI:NL: OGEAC:2022:328.

⁸⁵ International Association of Deposit Insurers (IADI), IADI Core principles for Effective Deposit Insurance Systems, November 2014, p.10.

⁸⁶ International Association of Deposit Insurers (IADI), IADI Core principles for Effective Deposit Insurance Systems, November 2014, p.21.

⁸⁷ International Association of Deposit Insurers(IADI), Governance of Insurance deposit systems, guidance paper, 2009, p.21.

⁸⁸ Artikel 23, het eerste en achtste lid.

⁸⁹ Artikel 24, het derde tot en met het negende lid.

de leden van het bestuur van de Stichting in aanmerking moeten komen voor een dergelijke aansprakelijkheidsuitsluiting, analoog aan artikel 14 van het Centrale Bank-statuut.

Een ander aspect van operationele onafhankelijkheid heeft betrekking op de benoemingsprocedures, zoals vastgelegd in artikel 23 van onderhavig conceptlandsbesluit. Naar het oordeel van de SER dient deze benoemingsprocedure aangepast te worden, zodat lokale banken de voordrachten doen voor kandidaten. Deze voordrachten van lokale banken dienen na goedkeuring van de CBCS, vervolgens door de Minister van Financiën te worden voorgelegd aan de adviseur corporate governance zoals bedoeld in artikel 4 van de Landsverordening corporate governance.⁹⁰ Daarnaast is de SER van mening dat artikel 23, vijfde lid, van het conceptlandsbesluit aangepast moet worden. De voorgestelde wijziging houdt in dat expliciet moet worden aangegeven dat de benoeming van de bestuursleden van de Stichting zal plaatsvinden aan de hand van profielen, waarbij specifieke kennis, expertise en relevante werkervaring op het gebied van onder andere bankwezen en beleggingen als verplichte competenties worden vastgesteld.

Verder kan de operationele onafhankelijkheid van de Stichting worden verbeterd indien de relatie tussen de Stichting en de Minister van Financiën explicieter wordt gemaakt. Dit betreft voornamelijk de verduidelijking van de praktische inzet van de bevoegdheden van de minister ten aanzien van de Stichting. In deze context stelt de SER voor dat de regering de principes vaststelt en openbaar maakt over hoe de minister deze bevoegdheden concreet in de praktijk zal inzetten. Een voorbeeld van goede praktijken op dit gebied is Nederland. De Nederlandse Minister van Financiën heeft in het document 'Toezicht op afstand'⁹¹ de uitgangspunten vastgesteld voor het uitvoeringstoezicht op de toezichthouders 'De Nederlandsche Bank' en de 'Autoriteit Financiële Markten'.

Ten slotte raadt de SER de regering aan om te onderzoeken of en in hoeverre het scheiden van vermogens via 'ringfencing' een passende governance structuur zou kunnen zijn voor het depositogarantiefonds.⁹² Vermogensscheiding via 'ringfencing' wordt vaak toegepast door pensioenfondsen om te garanderen dat het vermogen wordt beschermd tegen claims van een specifieke groep schuldeisers.⁹³

Financieringsmechanismen en kapitaalbuffers

Een robuuste financieringsstructuur is essentieel voor de effectiviteit van een depositogarantiestelsel. In deze context zijn in IADI-principe 9 richtlijnen vastgesteld voor de financieringsstructuur van een depositogarantiefonds. Dit principe stelt dat het depositogarantiestelsel over alle benodigde

⁹⁰ P.B. 2014, No. 3. (G.T.)

⁹¹ Ministerie van Financiën, Toezicht op afstand, Juni 2019.

⁹² Het concept van 'ringfencing' of vermogensscheiding houdt in dat bepaalde activa of bedrijfsonderdelen binnen een organisatie juridisch en financieel afgeschermd worden van de rest van de organisatie. Dit betekent dat de afgeschermden middelen alleen gebruikt mogen worden voor specifieke doeleinden en dat zij beschermd zijn tegen aansprakelijkheden of verliezen van andere delen van de organisatie. In het geval van een depositogarantiefonds kan ringfencing voordelig zijn om een aantal redenen: (i). Bescherming van middelen: Ringfencing kan ervoor zorgen dat de middelen in het depositogarantiefonds beschermd zijn tegen mogelijke verliezen in andere delen van de bank. Dit kan van cruciaal belang zijn in het geval van een financiële crisis, waarbij andere delen van de bank mogelijk aanzienlijke verliezen lijden; (ii) Duidelijkheid en transparantie: Het scheiden van vermogens kan de transparantie vergroten door duidelijk te maken welke middelen specifiek bedoeld zijn voor het depositogarantiefonds. Dit kan het vertrouwen van depositohouders en toezichthouders in het fonds verhogen; (iii) Beheersbaarheid van risico's: Door het vermogen van het depositogarantiefonds af te scheiden, kunnen risico's beter worden beheerst. Specifieke risicomanagementstrategieën kunnen worden toegepast op de afgeschermden middelen, apart van de rest van de bankorganisatie.

Er zijn echter ook een aantal mogelijke nadelen of uitdagingen verbonden aan ringfencing in deze context: (i) Kosten en complexiteit: Het opzetten en onderhouden van een ringfenced structuur kan complex en kostbaar zijn. Dit komt door de noodzaak van gescheiden boekhouding, rapportage, en eventueel ook gescheiden management- en bestuursstructuren; (ii) Minder flexibiliteit: Door middelen specifiek toe te wijzen aan het depositogarantiefonds, kan de algemene financiële flexibiliteit van de bank verminderd worden. Dit kan met name een probleem zijn in tijden van financiële stress, wanneer de bank mogelijk behoefte heeft aan meer liquide middelen; (iii) Mogelijke perceptie van hoger risico: Hoewel ringfencing bedoeld is om depositohouders te beschermen, kan het ook een signaal afgeven dat de rest van de bank een hoger risico draagt. Dit kan mogelijk het vertrouwen in de bank als geheel ondermijnen.

⁹³ Network for studies on pensions, Aging and retirement, *Ringfencing van pensioenvermogens*, Juni 2009.

financieringsmechanismen dient te beschikken om tijdig te kunnen voldoen aan de vorderingen van depositohouders.⁹⁴

De SER merkt op dat de regering ervoor gekozen heeft om geen aanvullende risicoafhankelijke premie te innen om de berekening van de premies zo simpel mogelijk te houden. Echter, hierdoor kan het morele risico bij banken toenemen. Het implementeren van een risicoafhankelijke premie is een effectief instrument om mogelijk buitensporig risicovol gedrag van banken te beperken. De raad betreurt het dat de regering niet heeft aangegeven welke specifieke maatregelen zij zal treffen om het verhoogde morele risico bij banken te beperken. In dit licht adviseert de SER de regering om over te gaan tot invoering van een risicoafhankelijke premie op basis van de 'asset quality' van de bank. Hierbij kan een lage basisbijdrage gecombineerd worden met een risicoafhankelijke premie. Deze financieringsstructuur kan als prikkel dienen voor banken om een gezonde leningenportefeuille te onderhouden.

Daarnaast beveelt de SER aan om in artikel 10, tweede lid, een prikkel in te voeren ten behoeve van effectief banktoezicht door de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten. Het voorstel omvat het invoeren van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de CBCS door mee te financieren in de benodigde extra bijdrage, aangezien een bankfaillissement mede een gevolg kan zijn van falend toezicht van de CBCS. Als berekeningsmethode voor de buitengewone bijdrage van de CBCS kan een percentage van de bijdrage van de grootste deelnemer gehanteerd worden. Deze prikkel kan mogelijk moreel risico bij de CBCS beperken. Voor meer details over mogelijk moreel risico bij de CBCS wordt verwezen naar het onderdeel 'moreel risico'. Bovendien stelt de SER vast dat artikel 4, zesde lid, de Stichting de bevoegdheid geeft om een deel van het overschot uit te keren als het doelvermogen wordt overschreden. De SER adviseert de regering deze bepaling te herzien en in plaats daarvan te bepalen dat bij overschrijding van het doelvermogen het extra geld als financiële buffer zal worden gebruikt. Gezien de onzekere tijden en de internationale ontwikkelingen in de financiële sector, is het belangrijk dat Curaçao over financiële reserves beschikt. Een ander alternatief bij overschrijding van het doelvermogen is het invoeren van premievrije jaren. Ook zou overwogen kunnen worden het dekkingsmaximum van NAf. 50.000 te verhogen als het doelvermogen wordt overschreden.

De SER geeft voorts in overweging om de berekeningsmethode van de premies te harmoniseren in de CAS-landen en de BES-eilanden. De SER is van oordeel dat harmonisatie van de berekeningsmethode zal leiden tot schaalvergroting, wat de heffingspercentages voor de banken mogelijk zou kunnen verlagen. Dit vereist echter wel harmonisatie van de gehele depositogarantiestelsels binnen de CAS-landen en de BES-eilanden, zoals reeds hierboven in paragraaf 2.1.2. is voorgesteld.

Tot slot benadrukt de SER het belang van verscherpt toezicht door de CBCS op de banken om te voorkomen dat de kosten van het depositogarantiefonds worden afgewenteld op depositohouders boven de bedragen die de bank aan het depositogarantiefonds verschuldigd is.

Beheersing van moral hazard en risicobeheersing

Zoals eerder opgemerkt, kan de implementatie van een depositogarantiestelsel moreel risico stimuleren. De SER stelt vast dat de regering nog geen duidelijkheid heeft gegeven over welke instrumenten ingezet zullen worden om het moreel risico, voortkomend uit de implementatie van het depositogarantiestelsel, te minimaliseren.

Het aanpakken van moreel risico kan, naar het oordeel van de SER, worden bereikt door zowel specifieke aspecten van het ontwerp van het depositogarantiestelsel te herzien als door aanpassingen aan te brengen in andere regelingen die deel uitmaken van het financieel vangnet voor banken. Moreel risico kan eveneens worden beperkt door effectief toezicht op banken uit te oefenen.

Gezien het belang van het beperken van moreel risico, heeft de IADI verschillende richtlijnen opgesteld om moreel risico effectief te verminderen.⁹⁵ Dit kan bijvoorbeeld door een efficiënte taakverdeling tussen het bevoegde orgaan van het depositogarantiestelsel en de organen die verantwoordelijk zijn voor de andere onderdelen van het financieel vangnet voor banken. Daarnaast worden effectieve samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de organen die de verschillende onderdelen van het financieel vangnet voor

⁹⁴ International Association of Deposit Insurers(IADI), IADI Core principles for Effective Deposit Insurance Systems, 2014, p.29

⁹⁵ International Association of Deposit Insurers(IADI), *Enhanced guidance for effective deposit insurance systems: Mitigating moral hazard, guidance paper*, May 2013.

banken beheren, aangemerkt als maatregelen om moreel risico tegen te gaan. Bovendien wordt het regelmatig uitvoeren van integriteitstoetsen op het bankmanagement en personen die cruciale functies bekleden binnen de bank, beschouwd als een effectieve maatregel tegen moreel risico.

Nota van toelichting

Met betrekking tot de allocatie van bevoegdheden tussen de organen die belast zijn met de regelingen binnen het financieel vangnet voor banken van Curaçao kan het volgende worden gesteld. De SER constateert dat er geen grote wijzigingen zullen optreden in de allocatie van de bevoegdheden. De CBCS zal haar dominante rol als toezichthouder in het financieel vangnet voor banken behouden. De CBCS is uitsluitend bevoegd voor wat betreft de LOLR-functie, het aanvragen van de resolutieregelingen en het aanvragen van toepassing van het depositogarantiefonds⁹⁶. Tevens is de CBCS bevoegd om faillietverklaring van een bank aan te vragen. De CBCS dient bij het beoordelen van de noodzaak en effectiviteit van de uitoefening van bovengenoemde bevoegdheden rekening te houden met het belang van (potentiële) depositohouders van een bank, de belangen van de betreffende bank en de belangen van maatschappelijke aard.⁹⁷ Gelet hierop kan de CBCS voor het 'toezichthoudersdilemma'⁹⁸ komen te staan, waarbij de belangen van de depositohouders enerzijds gediend zijn met de uitoefening van de bevoegdheden, maar de uitoefening van de bevoegdheden anderzijds de continuïteit van de bedrijfsvoering van de aan toezicht onderworpen bank in gevaar brengt, hetgeen het belang van de depositohouders kan schaden. Echter, bij zowel de uitoefening van de wettelijke toegekende bevoegdheden als het al dan niet gebruiken van deze bevoegdheden komt de CBCS een aanzienlijke beleids- en beoordelingsvrijheid toe.⁹⁹ Gezien het voorgaande rijst de vraag of de dominante toezichthoudende rol van de CBCS, in combinatie met de aanzienlijke beleids- en beoordelingsvrijheid van de CBCS in geval van een 'toezichthoudersdilemma', mogelijk zal leiden tot moreel risico bij de CBCS. De SER is van mening dat er een verhoogd risico op moral hazard bij de CBCS kan optreden, aangezien het depositogarantiestelsel enige bescherming biedt aan de depositohouders, waarbij de compensatie aan de depositohouders ten laste komt van de Stichting en niet van de CBCS. In dit verband kan worden gesteld dat de bevoegdheid van de Stichting om een kapitaalinjectie te verstrekken aan een betalingsonmachtige bank (artikel 30 van het conceptlandsbesluit) enige nuance kan aanbrengen in de dominante rol van de CBCS. Het is echter van essentieel belang dat de effectieve samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de CBCS en de Stichting adequaat worden geregeld.

Op basis van bovenstaande overwegingen adviseert de SER dringend om in de Nota van toelichting nader te specificeren hoe het moreel risico dat voortvloeit uit de implementatie van het depositogarantiestelsel zal worden beperkt.

⁹⁶ Artikel 13 conceptlandsbesluit.

⁹⁷ Conclusie van de advocaat-generaal van 20 juni 2016, ECLI:NL:PHR:2014:705.

⁹⁸ Hoge raad van 21 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3349.

⁹⁹ Hoge raad van 21 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3349.

2.4. Conclusies en aanbevelingen

Het depositogarantiefonds is ontworpen om depositohouders te beschermen in het geval dat een bank als betalingsonmachtige kredietinstelling wordt aangemerkt. Wanneer een bank, die onder het depositogarantiestelsel valt, failliet wordt verklaard, waarborgt het fonds dat depositohouders worden gecompenseerd voor hun deposito's tot een bepaald bedrag. Dit draagt bij aan het behoud van publiek vertrouwen in het banksysteem. Met deze specifieke functies van een depositogarantiestelsel in het achterhoofd, kan worden gesteld dat een depositogarantiefonds een cruciale rol speelt in het financieel vangnet voor banken.

De effectiviteit van het depositogarantiefonds wordt bepaald door zowel de specifieke kenmerken van het ontwerp van het fonds als de omgeving waarin het moet opereren. De relevante omgevingsfactoren die de effectiviteit van een depositogarantiefonds beïnvloeden zijn: macro-economische omstandigheden, de structuur en soliditeit van het financieel systeem, prudentieel toezicht en regelgeving, resolutiemechanismen en effectief risicobeheer. De SER merkt op basis van middellange macro-economische projecties op dat er naar verwachting economische stabiliteit zal zijn in de komende 5 jaar, wat de doeltreffendheid van het depositogarantiefonds ten goede zal komen.

Volgens de indicatoren van financiële soliditeit blijken de risicoposities van lokale banken met betrekking tot de kapitaaltoereikendheidsratio, winstgevendheid, en kwaliteit van de activa in 2022 ongewijzigd ten opzichte van het jaar 2022. De risicopositie betreffende liquiditeit is echter toegenomen van 2021 tot 2022. Aandachtspunten zijn de kwaliteit van de activa van lokale commerciële banken en de gefragmenteerde structuur van de bankensector op Curaçao met één dominante speler. Een depositogarantiefonds zou ontoereikend zijn in het geval van het omvallen van een 'too big to fail' kredietinstelling. Echter, een goed ontworpen depositogarantiestelsel, gecombineerd met effectief toezicht en een efficiënt Lender of Last Resort mechanisme (LOLR), en snelle ordelijke afwikkeling van banken, kan bijdragen aan de stabiliteit van het financiële systeem.

De SER constateert dat enkele specifieke componenten van het ontwerp van het depositogarantiestelsel, zoals uiteengezet in onderhavig conceptlandsbesluit, aanpassingen vereisen. Het gaat om onder andere het mandaat en de toebehorende bevoegdheden, de financieringsstructuur en de governance structuur. Gelet hierop heeft de SER de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- De keuze voor het 'paybox'-mandaat dient nader te worden toegelicht en gemotiveerd.
- In artikel 17 van het conceptlandsbesluit dient expliciet te worden gespecificeerd dat de Stichting verantwoordelijk is voor het uitbetalen van compensaties aan depositohouders.
- Het is aan te bevelen dat de Stichting onafhankelijk het beleggingsbeleid uitvoert, waarbij de CBCS enkel de normen voor dit beleid opstelt.
- Het is voorts aan te raden dat de regering de beginselen voor het doorberekenen van toezichtskosten aan de Stichting vooraf vaststelt en als bijlage voegt bij het conceptlandsbesluit.
- Het verdient aanbeveling de goedkeuringseis in artikel 24, derde lid, van het conceptlandsbesluit te schrappen.
- De SER adviseert verder om een bepaling inzake uitsluiting van aansprakelijkheid op te nemen voor de bestuursleden van de Stichting, naar analogie van artikel 14 van het Centrale Bank-statuut.
- Voorgesteld wordt artikel 23, vijfde lid, aan te passen om duidelijk te maken dat de benoeming van de bestuursleden van de Stichting plaatsvindt op basis van profielen, waarbij kennis, expertise en relevante ervaring op het gebied van onder andere bankieren en beleggen als vereiste competenties worden benadrukt.

- Voorts wordt geadviseerd om de benoemingsprocedure te wijzigen zodat lokale banken kandidaten voordragen. Deze voordracht dient, na goedkeuring door de CBCS, door de Minister van Financiën aan de adviseur corporate governance te worden voorgelegd.
- Tevens wordt voorgesteld dat de regering verduidelijkt hoe de bevoegdheden van de Minister van Financiën ten opzichte van de Stichting in de praktijk zullen worden uitgeoefend.
- Ook verdient het aanbeveling om te onderzoeken of het creëren van gescheiden vermogens via 'ringfencing' een geschikte governance-structuur kan zijn voor het depositogarantiefonds.
- De regering wordt in overweging gegeven om een risicoafhankelijke premie te introduceren op basis van de 'asset quality' van de bank.
- Daarnaast wordt de invoering van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de CBCS aanbevolen, door deelname in de financiering van de vereiste buitengewone bijdrage, aangezien een bankfaillissement deels kan voortkomen uit falend toezicht van de CBCS.
- De SER adviseert om artikel 30 van het conceptlandsbesluit te voorzien van een artikelsgewijze toelichting in de Nota van toelichting.
- Het verdient voorts aanbeveling de Nota van toelichting te voorzien van een toelichting over hoe het morele risico beperkt zal worden.
- De SER stelt, tot slot, voor dat de regering overweegt om de berekeningsmethode voor de premies te harmoniseren in de CAS-landen en de BES-eilanden.

Na grondige overweging dringt de SER er bij de Minister van Financiën op aan om, met het oog op een zorgvuldige, efficiënte en effectieve voortzetting van het advisering- en wetgevingsproces, aandachtig te zijn voor de in dit adviesrapport geïdentificeerde hiaten. Van groot belang is dat de aanbevelingen van de SER, gericht op reparatie, aanpassing en/of aanvulling van deze hiaten, waar mogelijk, te integreren in het onderhavig concept en deze voorts op te nemen in de bijbehorende Nota van toelichting. Het is tevens essentieel om op een bedachtzame en zorgvuldige manier alle belangen die bij het thema betrokken zijn ernstig in overweging te nemen.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

- cc. De Minister van Algemene Zaken
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)
De Sector Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën