

Position paper van stichting Ons Geld n.a.v. het WRR-rapport “Geld en schuld”

Publieke bewaarinstelling

veilige haven en gelijk speelveld voor giraal geld

In zijn rapport “Geld en schuld” roept de WRR op tot invoering van een veilige haven voor giraal geld. In dit *position paper* stellen wij voor om deze veilige haven de vorm te geven van een publieke bewaarinstelling die *full reserve* rekeningen aanbiedt op basis waarvan marktpartijen, banken en niet-banken, krediet-risicovrije betaaldiensten kunnen verlenen. Dat stelt het betalingsverkeer veilig en verbetert de marktwerking. Overheidsinmenging in het bankwezen kan dan geleidelijk worden afgebouwd.

De oproep van de WRR is een gevolg van het [burgerinitiatief “Ons Geld”](#). In de parlementaire behandeling daarvan trokken [stichting Full Reserve](#) en [stichting Ons Geld](#) gezamenlijk op om invoering van een private non-profit *full reserve* bank (“depositobank”) onder de aandacht te brengen. Via depositobank zou het publiek toegang kunnen krijgen tot het betalingsverkeer zonder blootstelling aan kredietrisico.

De Tweede Kamer bleek [unaniem voorstander](#) van deze veilige haven voor giraal geld, en verzocht de minister om uit te zoeken hoe deze zou kunnen worden gerealiseerd. Dat leverde [geen bevredigend antwoord](#), waarop SP Kamerlid Alkaya [initiatief](#) nam voor een parlementaire commissie om de weg naar de veilige haven alsnog te vinden. Via zijn [rapport “Geld en schuld”](#) schraagt de WRR de wens van de Kamer om die veilige haven te realiseren.

Varianten van de veilige haven

De vraag is nu welke vorm de veilige haven moet krijgen. Wij zien hier grofweg drie mogelijkheden:

1. Direct bij de centrale bank
2. Via een private *full reserve* instelling
3. Via een publieke *full reserve* instelling

In variant 1 kan iedereen een rekening openen bij de centrale bank. Deze variant heeft niet onze voorkeur. Het legt toezicht en uitvoering in één hand, hetgeen wij onwenselijk vinden. Bovendien onttrekt het de ontwikkeling van de veilige haven aan democratische controle.

In variant 2 kan iedereen een rekening openen bij een private instelling die de toevertrouwde middelen voor 100% aanhoudt bij de centrale bank. Deze variant liep tot dusver vast in [juridische belemmeringen](#), die Nederland ervan zouden weerhouden op eigen houtje, dus los van Brussel en Frankfurt, een private *full reserve* instelling mogelijk te maken.

In variant 3 kan iedereen een rekening openen bij een publieke instelling die de toevertrouwde middelen voor 100% aanhoudt bij de centrale bank. Voor deze publieke instelling gelden niet de belemmeringen waarop de private variant is vastgelopen. Dat komt doordat de regels voor lidstaten veelal soepeler zijn dan voor gewone marktpartijen.¹

In alle varianten betreft de veilige haven levering van betaaldiensten met betrekking tot tegoeden die (direct of indirect) worden aangehouden bij de centrale bank.

Betaaldiensten

Betaaldienstverlening is voorwerp van marktwerking, zij het dat betaalinstanties daarbij afhankelijk zijn van een bank. In het verleden heeft de regering de wens geuit om marktcondities te verbeteren door betaalinstanties directe toegang te geven tot de interbancaire betaalsystemen, zoals TARGET2. Toenmalig minister De Jager formuleerde het als volgt.

“Een belangrijk punt voor de verbetering van de concurrentiepositie van andere betaaldienstverleners dan banken, is het verlenen van rechtstreekse toegang tot clearing- en settlementsystemen. Naar huidig recht mogen banken wel en betaalinstanties niet rechtstreeks lid zijn van clearing- en settlementsystemen. Dit volgt uit de zogenoemde Finaliteitsrichtlijn (Richtlijn 98/26/EG). Nederland vindt dat het juridisch kader zodanig zou moeten worden gewijzigd, dat betaaldienstverleners die een vergunning hebben en onder toezicht staan en voldoen aan bepaalde voorwaarden, direct lid kunnen worden van clearing- en settlementsystemen.” ([TK, vergaderjaar 2011–2012, 22 112, nr. 1375](#))

Directe toegang tot TARGET2 impliceert dat de betreffende betaalinstantie een rekening aanhoudt bij de centrale bank. Wellicht zonder het te beseffen pleitte de Minister van Financiën in 2012 voor invoering van private *full reserve* instanties. Daarbij had hij echter niet de werking en veiligheid van het geldstelsel op het oog, maar het bieden van gelijk speelveld voor banken en betaalinstanties.

Dat gelijke speelveld is er nog niet. Betaalinstanties zijn nog steeds afhankelijk van hun concurrenten: de banken. Via PSD2 wordt getracht de concurrentiebeperkende werking hiervan te verminderen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen betaaldienstverleners die een rekening courant verhouding met hun klanten onderhouden (“rekeninghoudende betaaldienstverleners”) en betaalinstanties die dat niet doen. Die laatsten (“derde-

¹ Zo komen overheidsinstanties die gemachtigd zijn om voor klanten rekeningen aan te houden in aanmerking voor toegang tot het interbancaire betaalsysteem (artikel 4 lid 1 sub e [Voorwaarden TARGET2-NL](#)). Overheidsinstanties komen bovendien in aanmerking voor toepassing van “finaliteit”, zoals geregeld in [afdeling 11A van de Faillissementswet](#). Voorts geldt het verbod van artikel [3:5 lid 1 Wft](#) (“aantrekking van opvorderbaar geld”) niet voor lidstaten en lagere overheden.

betaaldienstverleners”) leveren betaaldiensten gebaseerd op rekeningen die elders worden aangehouden.

Publieke bewaarinstelling en private betaaldiensten

Tegen deze achtergrond lijkt het logisch om de veilige haven vorm te geven als combinatie van een publieke bewaarinstelling, waar (uitsluitend) *full reserve* rekeningen kunnen worden aangehouden, en derde-betaaldienstverlening op basis van die rekeningen.

Via deze publieke bewaarinstelling kunnen banken en betaalinstellingen dan *full reserve* rekeningen aan hun klanten aanbieden.² Naast de kredietrisico dragende bankrekeningen waarmee banken zich financieren, komt dan de krediet-risicoloze rekening te staan, waarop geld wordt aangehouden zonder dat het als financiering aan enige instelling wordt uitgeleend. Het wordt in bewaring gegeven.

Safe account

Zo ontstaat er een nieuw betaalproduct; het “*safe account*”. Het geld op een *safe account* wordt beheerd via de betaalomgeving van de betaaldienstverlener, maar aangehouden bij de publieke bewaarinstelling. Dit is de centrale tegenpartij die een rekening courant verhouding aangaat met elke houder van een *safe account*.

Op deze wijze kunnen gevestigde marktpartijen en uitdagers, groot en klein, onder gelijke condities een krediet-risicovrije betaalrekening aanbieden. ING, bunq, Apple en fintech start-ups concurreren dan op een gelijk speelveld met lage toetredingsdrempel. De dreiging die van grote techbedrijven uitgaat wordt daarbij gemitigeerd. Zij worden maximaal blootgesteld aan concurrentie en het geld op *safe accounts* loopt niet over hun balans.

Marktwerking

Invoering van *safe accounts* zal het risicobesef bij het publiek verbeteren. Het publiek krijgt de keuze om geld rente- en risicodragend uit te lenen aan een bank, of rente- en krediet- risicovrij aan te houden op een *safe account*. Financieren van een bank via de bankrekening wordt dan een bewustere keuze. Het risicoprofiel en de maatschappelijke opstelling van de bank winnen dan aan belang. Banken zullen zich meer moeten gaan onderscheiden, bijvoorbeeld door groter eigen vermogen aan te houden. Dat maakt het kredietaanbod diverser en verbetert de veerkracht van banken. Risicomijdende klanten kiezen een behoudende bank, terwijl anderen wellicht bereid zijn om meer risico te nemen in de verwachting van hoger financieel en/of maatschappelijk rendement.

² Dat sluit overigens niet uit dat de publieke bewaarinstelling ook zelf betaaldiensten verleent aan haar rekeninghouders.

Depositogarantie

Invoering van *safe accounts* plaatst depositogaranties in een ander perspectief. Het opent zelfs de deur om depositogaranties te gaan afbouwen en zodoende een bron van marktverstoring en cumulatie en socialisering van risico weg te nemen. Het tegoeft dat eenieder vrijelijk op zijn *safe account* kan aanhouden zou in het begin bijvoorbeeld jaarlijks met € 10.000 euro kunnen worden verhoogd, terwijl het bedrag waarvoor depositogarantie geldt jaarlijks met € 10.000 wordt verlaagd. Uiteindelijk zou het stelsel van depositogarantie dan worden vervangen door een stelsel waarin geld vrij van kredietrisico kan worden bewaard.

Eurozone

Met *safe accounts* wordt risicodeling binnen de eurozone minder vanzelfsprekend. Als ook andere lidstaten een publieke bewaarinstelling in het leven roepen ontstaat bovendien een middel om kapitaalvlucht uit zwakke lidstaten te beteugelen. Zouden Italianen bijvoorbeeld hun geld in eigen land krediet-risicoloos kunnen bewaren, dan hebben zij minder reden het naar andere lidstaten te verplaatsen. Zo draagt de publieke bewaarinstelling bij aan stabiliteit, en ontnemt het de ECB de reden om aan te sturen op consolidatie van banken in de eurozone. Het beleid kan dan worden gericht op grotere verscheidenheid van banken en gezonde concurrentie in de kredietverlening.

Publieke verantwoordelijkheid

Het veiligstellen van giraal geld is een publieke taak die publiek verankerd kan worden door invoering van een publieke bewaarinstelling. Wanneer deze instelling rekeningen aanbiedt waarop betaaldienstverleners kunnen aansluiten, verbetert dat bovendien de marktcondities voor betaaldienstverlening.

De publieke bewaarinstelling zou o.i. moeten ressorteren onder het Ministerie van Financiën, dat daarmee controle krijgt over de mate waarin van de veilige haven gebruik kan worden gemaakt. Dit uiteraard in afstemming met de bevoegde monetaire autoriteiten, DNB, ESCB en ECB. Met de publieke bewaarinstelling krijgt de overheid een instrument in handen om het risicobewustzijn van marktpartijen en rekeninghouders te vergroten, marktcondities te verbeteren en overheidsinmenging in het bankwezen af te bouwen.

Stichting Ons Geld – 2 april 2019