

Vergaderjaar 2018–2019

35 107

Initiatiefnota van het lid Alkaya: 100% veilig sparen en betalen

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Aanleiding

Tien jaar nadat de Amerikaanse bank Lehman Brothers failliet ging en de grootste economische crisis in decennia begon, is het bankstelsel in Nederland nog steeds niet gezond. De Tweede Kamer heeft zelf onderzoek gedaan naar de kredietcrisis, naar de oorzaken daarvan en naar de maatregelen die getroffen zouden moeten worden om een herhaling in de toekomst te voorkomen. Eerst werd een tijdelijke commissie ingesteld en later de Parlementaire Enquête Commissie onder leiding van Kamerlid Jan de Wit. De Tweede Kamer heeft de aanbevelingen van beide commissies unaniem overgenomen, maar lang niet alle verbeteringen zijn in de praktijk gebracht. De bankenbuffers zijn niet voldoende en «ringfencing», waarbij het spaargedeelte van een bank hermetisch afgesloten wordt van het commerciële gedeelte, komt nog steeds niet voor. Ondertussen zijn het onverantwoordelijke gedrag van bankiers en de bonuscultuur die de crisis hadden veroorzaakt weer helemaal terug, wat de recente witwasaffaire bij ING en de discussie over de beloning van hun topman aantonen. De banken moesten na de crisis met miljarden belastinggeld gered worden en er is geen aanleiding om te geloven dat dit in de toekomst niet meer nodig zal zijn.

Vanuit de samenleving groeit ondertussen de roep om ons financieel-monetair systeem fundamenteel te verbeteren en schokbestendiger te maken, zodat ons spaargeld veilig is bij de volgende crisis. Zo onderzoekt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) naar aanleiding van een motie o.b.v. het burgerinitiatief «Ons Geld» verschillende aspecten van geldschepping en mogelijke alternatieven en verbeteringen.¹ Ook het IMF en de Bank of England doen hier onderzoek naar.^{2 3} De internationale discussie hierover leidde in Zwitserland tot een referendum over een grotere rol van de Zwitserse nationale bank (SNB) tegenover private banken en in Zweden werkt de centrale bank aan een

¹ <https://www.wrr.nl/onderwerpen/geldschepping>.

² <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/11/13/Casting-Light-on-Central-Bank-Digital-Currencies-46233>.

³ Bank of England (2014) Money creation in the modern economy. *Quarterly Bulletin* 2014 Q1.

publieke digitale munt, zonder tussenkomst van private banken: de E-krona.⁴ Onlangs riepen meerdere Nederlandse wetenschappers van het Sustainable Finance Lab de politiek op om structurele ingrepen te doen in de Nederlandse financiële sector, met nieuwe publieke instellingen waar het spaargeld en het digitale betalingsverkeer veilig zijn.⁵

De introductie van een depositobank, waarin al het spaargeld van klanten volledig in kas wordt gehouden, leek een fundamentele verandering in het stelsel te worden, maar pogingen om een private depositobank op te richten zijn mislukt. De aangenomen motie van de leden Koolmees (D66), Nijboer (PvdA) en Merkies (SP) om te onderzoeken hoe de huidige wetgeving voor vergunningverlening moet worden aangepast om een depositobank mogelijk te maken heeft niet geleid tot oprichting van een dergelijke bank.⁶ Nederlanders zijn dus nog steeds volledig aangewezen op private banken om digitale betalingen te doen en hun geld te stallen.

Inleiding

Ondanks dat digitale technologieën steeds meer mogelijkheden bieden is het bankstelsel de afgelopen 10 jaar niet wezenlijk veranderd. Deze nota beoogt met een nieuw voorstel tegemoet te komen aan de roep uit de samenleving voor fundamentele veranderingen. Het doel is meer stabiliteit te brengen in het bankstelsel en maatschappelijke schade vanwege te hoge risico's genomen door private banken te beperken. Deze risico's zijn nu nog groter dan 10 jaar geleden. DNB directeur Knot gaf aan dat eind 2017 de mondiale schuldenlast maar liefst 3,1 keer groter was dan het bruto mondiaal product. Dit is hoger dan ooit tevoren.⁷

Om tot dit doel te komen bepleit deze nota de ontvlechting van publieke en private belangen in het geld- en bankwezen. De ontvlechting is een stap in de richting van een stelsel waarin slecht presterende private financiële instellingen gemakkelijker failliet kunnen gaan. Hoewel dit in theorie al mogelijk is, kan dit in de praktijk niet bij «systeembanken» en tijdens een systeemcrisis vanwege besmettingsgevaar. Naast hun privaat belang om winst te maken voeren banken namelijk ook taken van publiek belang uit, te weten:

- 1) Het beheer van de digitale betalingsinfrastructuur waardoor wij kunnen pinnen, online winkelen en internetbankieren.
- 2) Het bewaren van ons spaargeld.

Hieronder worden deze publieke taken toegelicht, waarna het voorstel wordt gepresenteerd.

Publieke taak 1: Digitale betalingen

Het hebben van een digitale bankrekening is een noodzakelijke basisvoorziening geworden, waar iedereen recht op heeft.⁸ Van online winkelen tot het betalen van energierekeningen en het terugbetalen van vrienden; steeds vaker gaat dit digitaal. Slechts 39% van alle betalingen is tegenwoordig nog met contant geld. Contant geld zal ook de komende jaren nog een belangrijk middel blijven voor mensen, dat in stand moet worden gehouden, maar ondertussen is het digitale betalingsverkeer ook zo essentieel geworden voor de nationale veiligheid en stabiliteit dat de

⁴ <https://www.riksbank.se/en-gb/financial-stability/payments/e-krona/>.

⁵ <https://sustainablefinancelab.nl/sfl-bepleit-structurele-ingrepen-in-financieel-stelsel/>.

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 346, nr. 13.

⁷ Algemeen Overleg Marco-economische risico's voor het financiële stelsel, Kamerstukken II 2013/14, 33 283, nr.19, p. 2–3.

⁸ <https://www.nvb.nl/thema-s/bank-maatschappij/616/basisbankrekening.html>.

Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid dit kenmerkt als vitale infrastructuur.⁹ Dit zijn processen die zo essentieel zijn voor de Nederlandse samenleving dat uitval of verstoring tot ernstige maatschappelijke ontwrichting leidt en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.

Het afgelopen jaar steeg het aantal niet-contante betalingen naar zo'n 20 miljoen per dag, waaronder ongeveer 1 miljoen online iDEAL-betalingen.¹⁰ Door de zorgelijke trend dat steeds meer pinautomaten verdwijnen en op veel plekken al helemaal niet meer met contant geld betaald kan worden groeit het belang van digitale betalingen in de samenleving verder. Als de mogelijkheid om digitale betalingen te kunnen doen wegvalt, dan zijn de gevolgen groot, wat de DDOS-aanvallen op banken eerder dit jaar lieten zien. Om de stabiliteit van het stelsel te garanderen zouden wij onafhankelijk van private organisaties ook digitale betalingen moeten kunnen uitvoeren. Technologische ontwikkelingen bieden steeds meer mogelijkheden om een gebruiksvriendelijke infrastructuur in te richten voor dagelijkse digitale betalingen.¹¹

Publieke taak 2: Veiligheid van spaargeld

Men is nog steeds gewezen op private banken om spaargeld veilig digitaal te stallen. Deze banken investeren dit geld verder in allerlei zaken: van hypotheek tot zakelijke kredieten, leningen aan andere banken en staatsschuld. Iedereen wordt in het huidige stelsel gedwongen om dit soort investeringen van banken te financieren. De veiligheid van ons spaargeld is dus afhankelijk van hun functioneren. De verwevenheid tussen private belangen en publieke taken in het stelsel is ook in dit opzicht na de financiële crisis niet afgenomen. Pogingen tot het vermindere van die verwevenheid, zoals het splitsen van systeembanken tot spaar- en zakenbanken of het oprichten van private «full-reserve» banken, zijn gestrand. Het spaargeld van burgers draagt vandaag de dag dus nog steeds de risico's die zijn verbonden aan kredietverlening door private banken.

Terwijl experts aangeven dat om de veiligheid en beschikbaarheid van spaargeld te kunnen garanderen banken reserves zouden moeten aanhouden van minimaal 10%, wordt de wettelijke verplichting in Nederland verlaagd van 4% naar 3%. Bij een onvoorziene economische schok zou ons spaargeld dus nog steeds niet veilig zijn, als de belastingbetaler niet impliciet nog steeds garant zou staan om het omvallen van banken tegen te houden. Bij een faillissement van een bank zorgt DNB namelijk voor de uitbetaling van het door het Nederlandse depositogarantiestelsel (DGS) gegarandeerde bedrag (€ 100.000) en rekent het vervolgens door aan de overige banken. Ten tijde van een financiële crisis waarin andere banken het ook moeilijk zullen hebben, zal die doorberekening moeizaam verlopen, of helemaal niet lukken. Er zal dus uiteindelijk weer naar de overheid, en dus naar de belastingbetaler gekeken worden. Dit stelsel van hoge private winsten in tijden van voorspoed, maar publieke lasten in tijden van crisis zorgt voor veel maatschappelijk onbehagen richting banken.

VOORSTEL: Ontvlechting van publieke taken en private belangen; Een 100% veilige bankrekening voor iedere Nederlander

Door burgers die met (een deel van) hun spaargeld geen risico willen lopen, en die niet uit zijn op rente over dat deel, een mogelijkheid te

⁹ https://www.nctv.nl/organisatie/nationale_veiligheid/vitale_infrastructuur/index.aspx

¹⁰ Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB), Rapportage 2017, mei 2018.

¹¹ <https://esb.nu/esb/20031505/het-publieke-belang-van-innovaties-in-het-betalingsverkeer>.

bieden om hun spaargeld geheel risicovrij te stallen bij een publieke organisatie kan een einde worden gemaakt aan de huidige verwevenheid van private belangen en publieke taken. Hierdoor kunnen private banken weer volledig als ondernemingen functioneren. Zij kunnen nog steeds (spaar)geld aantrekken en winst maken, als zij het vertrouwen van mensen terugwinnen en verstandige investeringen doen.

Een door de overheid aangeboden rekening geeft Nederlanders die geen risico willen nemen met een deel van hun spaargeld het recht om dit veilig te bewaren in een soort «digitale kluis», zonder beleggingsrisico. Dit is een mogelijkheid die zij op dit moment niet hebben. Dit biedt een door de overheid geborgde eigendomsregistratie, net zoals het kadaster dat doet voor grond. Het gestalde geld wordt niet als krediet uitgegeven of op een andere manier geïnvesteerd. In geval van een financiële crisis is het geld van burgers bij deze publieke rekening dus veilig.

Door ook betalingen van-, naar- en tussen deze rekeningen op een gebruiksvriendelijke manier mogelijk te maken, wordt er een publieke basisvoorziening voor sparen en betalen ingericht, die naast het huidige stelsel kan bestaan. Zo wordt de «digitale kluis» een 100% veilige en betrouwbare «digitale portemonnee» die iedere Nederlander bij zich kan dragen om betalingen mee te doen, bijvoorbeeld met een pas of je mobiele telefoon. De huidige verstrengeling van publieke en private belangen vermindert hiermee, omdat er een publieke alternatieve betalingsinfrastructuur ontstaat, wat de stabiliteit van het stelsel verhoogt.

Een private depositobank bleek geen alternatief

In 2017 kregen de initiatiefnemers van een private depositobank, waar spaargeld ook niet verder geïnvesteerd zou worden, te horen dat Europese richtlijnen een belemmering vormen voor een dergelijk initiatief. Het belangrijkste obstakel bleek het DGS, waar elke private bank verplicht aan mee moet doen. Deze regeling houdt in dat wanneer een private bank failliet gaat, andere banken garanderen dat de saldo's van de rekeninghouders tot € 100.000 terugbetaald worden. Dit is dus een vorm van een verzekering tegen het faillissement van een individuele private bank, iets waar een publieke depositobank geen behoefte aan zou hebben. Deze gaat immers geen beleggingen aan, geeft geen leningen uit en kan niet failliet gaan. Er wordt in het publieke belang een basisvoorziening ingericht voor burgers, waarnaast private instellingen hun diensten kunnen blijven aanbieden. Deelname aan DGS zou een onzinnige eis zijn voor een dergelijke publieke basisvoorziening.

Mensen krijgen keuzevrijheid

Een dergelijke digitale portemonnee bij een publieke depositobank zal mensen keuzevrijheid geven in waar zij hun geld (digitaal) stallen. In de huidige situatie kan men hiervoor alleen bij marktpartijen terecht: banken zoals ING, Rabobank en ABN Amro. Omdat een publieke depositobank in tegenstelling tot deze banken geen investeringsrisico's zal nemen met spaargeld om winst te maken, zal het geen rente uitkeren. Deze basisvoorziening bestaat momenteel niet en het is onmogelijk gebleken dat die door een marktpartij wordt ingericht, vanwege Europese regels. Daarmee is dit voorstel additioneel aan de markt.

Bovendien zullen mensen geen kosten maken om er gebruik van te maken. Elke Nederlandse staatsburger krijgt kosteloos het recht op een digitale portemonnee. Een basis spaar- en betaalrekening kost momenteel bij een private bank een kleine € 20 per jaar. Met de huidige rentestand (gemiddeld 0,03%) moet iemand dus meer dan € 65.000 op de spaarre-

kening hebben staan alleen om deze kosten er uit te halen. Dit hebben niet veel Nederlanders, dus verliezen velen alleen al op het hebben van een bankrekening geld, terwijl men geen alternatief heeft. Private banken nemen ondertussen wel risico's met ons spaargeld, door het uit te lenen of te beleggen, en maken daarmee miljardenwinsten. Na het inrichten van een publieke depositobank komen mensen in de positie waarin zij wél een alternatief hebben, en dus kunnen afwegen of zij de rente die een private bank belooft het risico waard vinden. Het is aannemelijk dat veel mensen er voor zullen kiezen om een deel van hun spaargeld veilig te stallen in hun digitale portemonnee bij de op te richten publieke depositobank en een deel, als zij dat kunnen missen, risicovoller te (laten) beleggen bij een marktpartij. Private banken krijgen dus door de aanwezigheid van een veilig publiek alternatief een prikkel om het verloren vertrouwen in hen te herstellen, hun dienstverlening te verbeteren en een groter deel van hun winst te delen met klanten.

Een stabiele overgang

De oprichting en inwerkingstelling zal met zorg moeten gebeuren om de effecten te kunnen monitoren, controleren en eventueel bij te sturen. Er zijn meerdere opties denkbaar om mogelijke overgangseffecten te voorkomen. Zo kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een maximumbedrag van € 100.000 per Nederlander (thans het gegarandeerde bedrag in het DGS), en om stapsgewijs naar dit limiet op te bouwen, bijvoorbeeld met € 10.000 per jaar in de komende 10 jaar. Hierdoor zijn private financiële instellingen gegarandeerd van voldoende kapitaal voor investeringen in de reële economie en zal er geen schokkende verplaatsing van spaargeld plaatsvinden naar de veilige digitale portemonnee. Ondertussen kunnen banken werken aan vertrouwensherstel, bijvoorbeeld door hun buffers te verhogen, zodat mensen een deel van hun spaargeld aan banken blijven toevertrouwen.

Samengevat de voordelen van veilig sparen en betalen bij een publieke depositobank:

- Verhoging van stabiliteit van digitale betalingen, doordat er een publiek nationaal alternatief wordt ingesteld naast de private (internationale) betalingsinfrastructuur.
- Zekerstelling van spaargeld: er wordt namelijk een veilige optie geboden aan mensen om een deel van hun (spaar)geld te bewaren, waardoor banken harder moeten werken aan vertrouwensherstel en cultuurverandering in de sector. Dit is een stap in de richting van een stelsel waarin slecht functionerende banken gecontroleerd failliet kunnen gaan.
- Traditionele banken worden «verlost» van hun publieke taken, waardoor zij zich meer kunnen richten op innovatie in o.a. de zakelijke markt en kredietverlening.
- Een rechtvaardigere verdeling van baten en lasten: er wordt een stap gezet in de richting van een nieuw bankenstelsel waarin private banken niet meer gered hoeven te worden door de overheid. Het einde van het huidige stelsel, met private winsten in tijden van voorspoed, maar publieke lasten zodra het mis gaat, komt daarmee dichterbij.

Beslispunten

De initiatiefnemer vraagt de Kamer in te stemmen met het doen van een parlementair onderzoek uit te voeren door de vaste commissie voor Financiën. Het onderzoek gaat om de mogelijkheid van het oprichten van een Nederlandse publieke depositobank, waarbij tevens mogelijke wettelijke en andersoortige belemmeringen in kaart worden gebracht die

de oprichting zouden kunnen tegenhouden, zodat deze in de toekomst kunnen worden weggenomen. Voor dit onderzoek benoemt de vaste commissie een begeleidingscommissie uit haar midden die het onderzoek uitbesteedt en toeziet op de uitvoering daarvan. De onderzoeker(s) krijgen tevens de opdracht om te onderzoeken wat er nodig is om een publieke betalingsinfrastructuur in te richten waarmee op een gebruiksvriendelijke manier zowel betalingen tussen publieke depositorekeningen onderling mogelijk worden gemaakt, als betalingen van een reguliere bankrekening naar de publieke depositorekening en andersom.

De initiatiefnemer vraagt de Kamer tevens in te stemmen de regering het volgende te verzoeken:

De regering gaat niet over tot privatisering van de Volksbank, in ieder geval tot de vaste commissie voor Financiën de resultaten van de bovenstaande onderzoeken heeft besproken.

De regering houdt hangende het onderzoek bij alle gesprekken in Europees verband over de European deposit insurance scheme (EDIS, het stelsel dat DGS moet vervangen) de optie van een publieke depositobank open.

Financiële paragraaf

Deze nota vraagt in eerste instantie om onderzoek om de weg vrij te maken voor een publieke depositobank waar iedere Nederlander het recht krijgt op een 100% veilige en betrouwbare digitale portemonnee. Hiervoor is slechts beperkt ambtelijke capaciteit nodig om de begeleidingscommissie te ondersteunen en daarnaast een onderzoeksbudget. De begeleidingscommissie kan gevraagd worden om een voorstel hiervoor te schrijven. De voorgestelde maatregelen zullen bij implementatie natuurlijk ook geld kosten. Deze zijn momenteel niet goed kwantificeerbaar, omdat deze afhangen van de precieze wijze van implementatie, waarvoor enkele mogelijkheden hieronder kort worden toegelicht. De verwachte financiële consequenties van mogelijke implementatiewijzen kunnen meegenomen worden in het onderzoek. Hier tegenover zal als gevolg van deze maatregelen een stijging van vertrouwen in een rechtvaardiger en stabielere geld- en bankwezen staan; de kans op een financiële systeemcrisis zal afnemen. De precieze baten hiervan zijn eveneens moeilijk te kwantificeren. The Financial Times schatte de totale kosten van de vorige crisis gelijk aan de kosten van een wereldoorlog en Bank of England schatte dit in op 1 tot 5 keer het bruto mondiaal product. Deze kosten betreffen niet enkel het redden van banken, maar ook de economische teruggang, de gevolgen van bezuinigingen, werkloosheid, faillissementen enzovoort.

Digitale portemonnee

De financiële gevolgen van de voorstellen zijn afhankelijk van de wijze waarop dit voorstel wordt overgenomen. Een denkbare optie zou de oprichting of omvorming van een tak van de Volksbank tot een publieke depositobank zijn. SNS is bijvoorbeeld onderdeel van de Volksbank, die volledig in overheidshanden is. Om SNS om te vormen tot een publieke depositobank zouden de activiteiten die te maken hebben met beleggen of kredietverlening afgestoten moeten worden.

Betalingsinfrastructuur

Ook hierbij zijn de financiële gevolgen van de voorstellen afhankelijk van de wijze waarop deze worden ingevuld. In eerste instantie wordt gevraagd om onderzoek naar de mogelijkheden. Een denkbare optie voor digitale

betalingen zou de inrichting van een alternatieve publieke betalingsdienst met achterliggende infrastructuur kunnen zijn. Een voorbeeld van een dergelijke dienst is de app van het bedrijf Bunq. De ontwikkeling van dit systeem zou de oprichter circa 17 miljoen euro hebben gekost.

Alkaya