

Dick Kulsdom/Marius van de Westeringh*

Postbank en partikuliere banken

Kan een staatsbedrijf overleven?

Inleiding

In de vele artikelen die geschreven zijn over het uitblijven van de komst van de Postbank, wordt in het algemeen de nadruk gelegd op de politieke tegenstellingen die daarvan de achtergrond zouden zijn. De belangentegenstellingen tussen partikuliere banken en de PTT-geldinstellingen die de laatste tijd steeds openlijker aan de dag treden, bestonden al veel eerder dan de sinds enkele jaren gevoerde strijd om het Nationaal Betalingscircuit. Het klassieke politiekologische theorema van de *non-decision* is in de geschiedenis van de Nederlandse wetgeving nog nooit zo van toepassing geweest als in de besluitvorming met betrekking tot de Postbank. Anders dan in de politiekologie gebruikelijk is willen we niet de onderling strijdige en strijdende politieke opties behandelen, maar de belangentegenstellingen tussen Postcheque- en girodienst/Rijkspostspaarbank en het partikuliere bankwezen uit de doeken doen, zoals die zich reeds sinds het begin van de jaren zestig hebben voorgedaan. Daaruit zal blijken dat zowel de Postbank als het Nationaal Betalingscircuit (NBC) het logisch gevolg zijn van eenzelfde ontwikkeling, waarvan het eind nog niet in zicht is. In dit artikel willen we deze belangentegenstellingen op de markt van partikuliere rekeninghouders verduidelijken aan de hand van de ontwikkelingen die geleid hebben tot het wetsontwerp Postbank en tot de voorbereiding van het Nationaal Betalingscircuit.

De concurrentieverhoudingen op de markt van de partikuliere rekeninghouders

De Nederlandse banken waren tot het eind van de jaren vijftig werkzaam op volstrekt van elkaar gescheiden terreinen. De coöperatieve landbouwbanken gaven lange-termijnkredieten aan boeren. De spaarbanken namen de spaargelden van kleine

partikulieren in de steden op, terwijl de postgiro de overboekingen van de kleine man voor zijn rekening nam. De algemene banken vonden deze markten niet interessant en richtten zich op de welgestelden, gegoede middenstand en kredietverlening aan het bedrijfsleven.

In de loop van de jaren zestig kwam om verschillende redenen een einde aan de scheiding binnen de bankenmarkt.

De liquiditeitspositie van de banken – de verhouding tussen de door banken beheerde liquide middelen en de opeisbare verplichtingen – was tot 1954 zeer ruim geweest. Daarna kwam de liquiditeit van de banken onder druk te staan door de omzetting van kortlopende staatsleningen in langlopend schatkistpapier, zodat de liquide middelen langer gebonden werden.¹

In 1958 verscherpte de liquiditeitskrapte bij de banken zich door het herstel van de vrije deviezenhandel en van de mogelijkheid van kapitaalexport. De belangrijkste reden van de liquiditeitsverkrapping was evenwel, dat de recessie van 1956-'57 de zelf-financiering van de industrie in gevaar had gebracht, waardoor een plotselinge toename van vraag naar bedrijfskredieten ontstond. Daar wilden de algemene banken, vanwege de overigens gunstige winstverwachtingen voor het industriële bedrijfsleven, maar al te graag aan voldoen. Na 1960 werd de daling van de liquiditeit pas echt spektakulair (zie tabel 1).

Liquiditeitspositie van de Nederlandse banken (in %)

tabel 1

1960	50,4	1964	39,0	1968	31,2	1972	26,0	1976	25,5
1961	44,5	1965	34,4*	1969	29,0	1973	23,6	1977	27,8*
1962	42,8	1966	32,6	1970	30,3	1974	23,0	1978	26,8
1963	39,1	1967	31,3	1971	28,5	1975	22,6		

*Begin nieuwe reeks.

Bron: F.E. Klijn, *Bank en Effectenbedrijf* 1980, p. 234.

89

De banken speelden op de stijgende kredietbehoefte in door hun beleggingen in het langlopend schatkistpapier af te stoten ten gunste van de middellange-termijnkredietverlening. De verschuiving van beleggingen in schatkistpapier naar beleggingen in de private

*FSW-A Universiteit van Amsterdam.
Met dank aan Sander Kooistra

voor zijn kritische opmerkingen.
1. J. Snoep, *Bankvaria*, Amsterdam 1964, p. 44.

sektor is bijvoorbeeld te zien bij de Amsterdamsche en de Rotterdamse Bank (in 1964 gefuseerd tot Amro-Bank): deze hadden hun vermogen in 1950 voor 71,5% in overheidspapier en voor 28,5% in de particuliere sektor belegd, wat in 1968 tot het volledige spiegelbeeld was omgekeerd: 26,7% in schatkistpapier en 73,3% in de particuliere sektor.²

Om de liquiditeitskrapte op te vangen begonnen de algemene banken belangstelling te tonen voor de kleine spaarders; de besparingen van de bedrijven waren niet voldoende meer om de kredietverlening te dekken. Eind 1956 bedroeg het totaal aan spaartegoeden van de algemene banken nog maar f 56 miljoen wat in 1958 was opgelopen tot f 295 miljoen. Vanaf 1959 werd op grote schaal reclame gemaakt met rentevergoeding op spaargelden. Sindsdien steeg het spaartegoed bij de algemene banken van f 461 miljoen eind 1959 tot f 1.653 miljoen aan het eind van 1963.³ Daarmee overschreden de algemene banken de ongeschreven regel van de terreinafbakening binnen het bankwezen. Wat de algemene banken echter op de spaarmarkt wonnen, verloren de kleinere spaarbanken en de Rijkspostspaarbank (RPS) in het bijzonder (zie tabel 2).

tabel 2

Verloop van het marktaandeel van de RPS op de spaarmarkt (in %)

	1960	1965	1970	1975	1979	1981
RPS	24,3	21,0	17,2	17,1	14,8	13,8

Bron: Bank en Effectenbedrijf 1971, pp. 471-89 en Intermedial 27-3-'81, pp. 29-33.

De verslechtering van de liquiditeitspositie — zoals in tabel 1 weergegeven — noodzaakte de banken tot het openen van zogenaamde salarisrekeningen met daaraan gekoppeld de mogelijkheid om te sparen. Behalve dat daardoor de spaarmarkt beter bestreken kon worden was er een tweede voordeel verbonden aan het fenomeen salarisrekeningen. Door de giralisering van het betalingsverkeer hoefden de banken minder chartaal geld (bankbiljetten, munten) uit te geven, waaraan nu juist de liquiditeitsverhouding gerelateerd wordt. Op deze wijze weerstreefden ze De Nederlandsche Bank, die ervoor moet waken dat de banken over voldoende liquide middelen beschikken.

De oorspronkelijke impuls tot exploitatie van de spaarmarkt was

2. J.M. van den Brink, De concurrentieverhoudingen in het Nederlandse bankwezen uit het oog-

punt der handelsbanken, in: *Bank- en Effectenbedrijf*, mei 1969, p. 14.
3. J. Snoep, a.w., p. 67.

het aantrekken van spaargelden ten behoeve van de middellange kredietverlening. Na de loonexplosie van 1962-'64 kwam daar een tweede bij. De spaarfaciliteiten die tot dan toe tot het passiefbedrijf van de banken – het bedrijf dat zich bezig houdt met het aantrekken van gelden – behoorden, werden door de toenemende koopkracht van de loontrekkers uitgebreid met kredietverlening aan de particuliere consumenten zelf. Konsumptieve kredieten hadden hun intrede gedaan, waardoor het 'retailbankieren' ten behoeve van de particuliere consumenten een volwaardig en winstgevend onderdeel van het bankbedrijf begon te vormen. Het toenemend aantal salarisrekeningen deed echter ook het aantal girale betalingen tussen de banken onderling stijgen, wat de kosten van het retailbedrijf weer vergrootte. Om een kostenverlaging tot stand te brengen moest het aantal interbankaire betalingen worden teruggebracht. Dit interbankaire betalingsverkeer brengt met zich mee dat het girale geld enige tijd tussen de bank van de opdrachtgever en die van de begunstigde onderweg is, wat een renteverlies voor de banken oplevert. Dat compenseren deze weer door het geld enige tijd tot hun eigen beschikking te houden: de pijplijninkomsten. Niettemin moesten zoveel mogelijk betalingen *binnen* één bank gebracht worden om dit kruisverkeer te beperken.

Om de daarvoor noodzakelijke schaalvergroting tot stand te brengen vond, mede vanwege het bovenstaande, in 1964 een aantal belangrijke fusies plaats. De Amsterdamsche en de Rotterdamsche Bank versmolten tot de Amro en de Twentsche Bank en de Nederlandsche Handel-Maatschappij tot Algemene Bank Nederland (ABN). Met het filialennet dat zo binnen enkele banken gekoncentreerd werd en verder uitgebreid kon worden, ontstond de infrastructuur waarmee elke potentiële particuliere cliënt bereikt kon worden.

Nu was het aantal interbankaire betalingen wel verminderd, maar de tijdsduur waarin het girale geld onderweg was bleef even lang. Om deze te bekorten werd in 1967 de Bankgirocentrale opgericht, waarmee een grote stap in de richting van volledige integratie van het girale betalingsverkeer werd gezet.

Het spreekt vanzelf dat de groei van het aandeel van de Postcheque- en girodienst (PCGD) op de markt van het girale betalingsverkeer onder druk was komen te staan. Als antwoord op de oprichting van de Bankgirocentrale besloot de PCGD zijn girocircuit voor de banken gesloten te houden. Niettemin stagneerde de groei van het marktaandeel van de PCGD en loopt het de laatste jaren zelfs achteruit (zie tabel 3).

In het begin van de jaren zeventig fuseerden ook de landbouwbanken Boerenleenbank en Raiffeisenbank tot de Rabo, zodat de

retailmarkt nu nagenoeg opgedeeld was tussen vier grote instellingen: ABN, Amro, Rabo en de PTT-gelddiensten (PCGD en RPS). Een uitzondering hierop vormden de veelal lokale en regionale spaarbanken, maar ook zij zouden onderwerp van de strijd om de retailmarkt worden.

tabel 3

Verloop van het aandeel van de PCGD op de markt van het girale betalingsverkeer (in %)

	1960	1965	1970	1975	1979	1981
PCGD + Gemeente- giro Amsterdam	29,5	31,6	32,4	33,5	35,3	33,7

Bron: Regelen inzake de Postbank, zitting Tweede Kamer 1977, nr. 14632, Nota van aanvulling op de Memorie van Toelichting, juli 1982, p. 3.

In september 1973 ging de RPS in het offensief en kondigde een fusie met de 123 Bondsspaarbanken aan, waarbij de mogelijkheid van een fusie met de PCGD uitdrukkelijk opengelaten werd. Bij een geslaagde fusie zou $\pm 40\%$ van alle spaartegoeden in handen van de RPS/Bondsspaarbanken-kombinatie vallen, tegen 40% bij de Rabo en 18% bij de algemene banken. Bovendien hoopte de RPS via deze spaarbanken toegang tot de emissiemarkt te verkrijgen en daarop als derde marktpartij te gaan fungeren naast Amro en ABN. De Rabo zou helemaal met lege handen achterblijven, omdat deze niet tot deze markt is toegelaten. De fusie sprong af omdat de grote spaarbanken uit de Randstad niet akkoord gingen met hetgeen hun geboden werd. Zij zouden namelijk gratis gebruik mogen maken van het PCGD-circuit als zij het beheer van de spaarsaldi aan de PTT-gelddiensten zouden overdragen. Ze accepteerden dat niet, en eisten het beheer van hun eigen tegoeden op, waarmee voor de gelddiensten verdere besprekingen nutteloos waren geworden. De spaarbanken waren vervolgens te zeer verdeeld om zelf in één grote spaarbankcentrale op te gaan, om zich tegen eventuele volgende aanvalspogingen te verweren. Wel ontstonden er enige middelgrote spaarbank-kombinaties, zoals bijvoorbeeld de Centrubank, waardoor het aantal zelfstandige spaarbanken drastisch verminderde. Het resultaat van het gevecht om de kleine spaarbanken was dat de grote banken noch de PTT-gelddiensten erop vooruit waren gegaan. Onderling probeerde men vervolgens door uitbreiding van het dienstenpakket elkaar klanten af te snoepen en de rentabiliteits-groei in de retailsfeer, die door de concurrentie was verminderd, op te krikken door branchevreemde activiteiten.

Juist deze branchevervaging plaatste de PTT-gelddiensten in een moeilijke positie. De commerciële mogelijkheden van zowel RPS als PCGD zijn altijd zeer beperkt geweest door de nauwe banden met de overheidsfinanciën. De winsten van RPS en PCGD vormen een vaste bron van inkomsten voor de staat. Als overheidsbedrijven zijn ze onderworpen aan een wetgeving die de doelstellingen van het overheidsbedrijf moet waarborgen. Deze doelstellingen waren opgesteld in een periode dat het particuliere bankwezen zich niet erg actief op de retailmarkt bewoog en hielden dus geen rekening met de mogelijkheid dat de positie van de PTT-gelddiensten onder druk kon komen te staan.

De gevolgen van de beperkingen die de RPS en PCGD waren opgelegd traden met het verscherpen van de strijd om de markt-aandelen op de retailmarkt duidelijk aan het licht. Dat elke uitbreiding van het servicepakket door een wetswijziging voorafgegaan moet worden, waarbij bovendien nog drie ministeries (Financiën, Verkeer en Waterstaat en WVC, vroeger CRM) betrokken zijn, maakt snelle beleidswijzigingen in de dienstverlening bij voorbaat onmogelijk.

Dat noodzaakte de gelddiensten hun activiteiten binnen de grenzen van hun juridische status uit te breiden, waarbij de letter van de wet niet al te nauw werd genomen. Zonder de daarvoor benodigde toestemming begon de RPS met het verstrekken van hypotheek en persoonlijke leningen. Na een aanvankelijk sterke start door het aanbieden van 'konfektiewerk' – zoals minister Duisenberg dat noemde – kon een deel van de markt op de meer gespecialiseerde banken veroverd worden. Met het inzakken van de huizenmarkt in 1977-'78 verdween ook de groei uit het aandeel van de RPS op de hypotheekmarkt (zie tabel 4).

Verloop van het aandeel van de RPS op de markt van hypothekaire kredieten (in %)

tabel 4

	1974	1975	1976	1977	1978
RPS	1,9	3,3	3,7	3,5	3,9
hypotheekbanken	16,8	18,4	16,7	23,2	23,9
levensverz. e.d.	12,3	10,5	10,4	9,5	7,2
spaarbanken	5,5	6,4	6,9	5,9	6,1
landbouwbanken	44,0	45,5	50,8	45,6	45,6
+ alg. banken					
overige	19,4	15,1	11,5	12,3	13,3

Bron: CBS, Maandstatistiek Financiewezenen.

De PCGD begon in samenwerking met de RPS spaarfaciliteiten aan te bieden. Vervolgens werden de direktiestaven van RPS en PCGD

bij elkaar gevoegd en ondernam de PCGD pogingen om de Amsterdamse Gemeentegiro over te nemen, wat overigens pas in 1979 lukte.

Na het uitbreiden van het dienstenpakket dat via de balies van de postkantoren werd aangeboden, hadden de gelddiensten de infrastructuur gekregen die noodzakelijk was om het grote publiek te bereiken. Er werden steeds meer faciliteiten aangeboden, zodat het bedrijf dat op de retailmarkt opereerde steeds meer op de bank begon te lijken die minister Duisenberg in 1975 voor ogen stond: de Postbank.

De politieke besluitvorming stagneerde na de val van het kabinet-Den Uyl, maar belette de gelddiensten nauwelijks hun activiteiten op de retailmarkt uit te breiden en zich voor te bereiden op het betreden van de zakelijke markt. Door de langlopende beleggingen zoveel mogelijk af te stoten werd de liquiditeitspositie verbeterd, om zakelijke kredieten te kunnen verlenen wanneer de Postbank eenmaal opgericht zou zijn.⁴

Het zal duidelijk zijn dat de hierboven geschetste ontwikkelingen, culminerend in een door RPS en PCGD gewenste Postbank, nauw samenhangen met de dynamiek van de concurrentiestrijd om de retailmarkt.

De penetratie van de partikuliere banken op het traditionele werkerterrein van de gelddiensten deed het relatieve voordeel van het grote aantal rekeninghouders binnen één instelling en de geautomatiseerde verwerking van de betalingsopdrachten langzaam verdwijnen. Dit verklaart waarom de PTT reeds in 1972 de minister van Financiën van het kabinet-Biesheuvel, Nelissen, onder druk begon te zetten om het voortbestaan van de PCGD/RPS te garanderen.

In eerste instantie probeerde minister Nelissen politieke en belangen-tegenstellingen te omzeilen door in overleg met de Nederlandse Bankiersvereniging (het overlegorgaan van de banken) en de Nederlandse Vereniging van Hypotheekbanken het takenpakket van de toekomstige Postbank vast te stellen. Toen vooral de hypotheekbanken verklaarde tegenstanders van een overheidsbank bleken te zijn verdwenen de plannen van Nelissen weer in de ijskast.⁵

Na de val van het kabinet-Biesheuvel kwam het dossier-Postbank in handen van Duisenberg, die er samen met premier Den Uyl de mogelijkheid van een politieke beleidsdaad in zag. Het startsein

4. *Meerjarenbegroting RPS/PCGD 1976-'81*, bijlage IV b.

5. Interview met Drs. J. Grooters,

oud-direkteur Binnenlands
Geldwezen van het ministerie van
Financiën, 12-5-'81.

van politieke onenigheid en tegenstellingen tussen partikuliere banken en overheid die tot de dag van heden voortduren.

2 Touwtrekken om de Postbank

Het kabinet-Den Uyl probeerde bij de verdere voorbereidingen van de Postbank ook de oorzaak van de bedreigde positie van de PTT-gelddiensten te betrekken. Dat was, zoals we hierboven geschetst hebben, de tendens tot vermindering van het aantal aanbieders van bankaire diensten. Het kabinet had de keuze uit twee mogelijkheden: een beleid van vergaande wetgeving om de oligopoloïde structuur van de bankenmarkt te hervormen en kartels aan banden te leggen, of het oprichten van een commerciële staatsbank, zoals Zweden die kent.

De eerste mogelijkheid viel vrijwel meteen af, omdat het moeilijk was kartels — of vormen daarvan — aan te pakken. Dat zou een breuk met de liberale traditie in de bankwetgeving betekenen, waartegen het partikuliere bankwezen zich tot het uiterste zou verzetten. Daarnaast waren de onderzoeksproblemen vrijwel onoverkomelijk, door de geslotenheid van de banken. Voordat een onderzoek naar kartelvorming gestart zou kunnen worden, zou de bankwetgeving inzake het bankgeheim veranderd moeten worden om de benodigde gegevens te verkrijgen.

Het leek politiek opportuner aansluiting te zoeken bij het door minister Lubbers (KVP) geopperde idee van het "concurrerend overheidsbedrijf als countervailing power".⁶ Nu zowel de PvdA als de konfessionele koalitiepartner op één lijn stonden, leek de weg tot oprichting van de Postbank open te liggen. Maart 1974 stelde minister Duisenberg de Kommissie Herstructurering PCGD/RPS in, meest bekend onder de naam kommissie-Oort.

De belangentegenstelling tussen de partikuliere banken en PCGD en RPS, die minister Nelissen enige jaren daarvoor de plannen voor een Postbank reeds terzijde deed schuiven, konden door de opdracht tot het 'bijdragen aan een gezonde mededinging' door de kommissie niet uit de weg gegaan worden. De ambtenaren die bij de voorbereidende werkzaamheden van de Postbank betrokken waren ervoeren de politieke lading van het countervailing power-koncept als zeer hinderlijk, zo bleek ons uit een interview met de toenmalige Directeur Binnenlands Geldwezen van het ministerie van Financiën.⁷

95

6. *Nota inzake selectieve groei* (economische structuurnota), Tweede Kamer, zitting 1975-'76,

nr 13955.
7. Interview met J. Grooters.

De vrees voor concurrentievervalsing door de Postbank – en bijgevolg de dreiging van problemen met de particuliere banken – woog duidelijk zwaarder dan de door Duisenberg gewenste verscherping van de concurrentie. In het eindverslag van de commissie was dit onderdeel van de opdracht dan ook zeer minimaal uitgewerkt. De commissie wees een “organisatie in staatsverband” af⁸ en koos voor een rechtspersoon “sui generis”: de NV-vorm voor de beleidsbeslissingen, en die van overheidsbedrijf om het personeel de ambtenarenstatus en de minister nog enige bevoegdheden te laten behouden.

Van de kant van de banken werd geen middel onbenut gelaten om te betogen dat de komst van de Postbank niet nodig was. Daarbij reageerden de Rabo en NMB, die qua dienstenpakket en klantenkring het meest op de Postbank zouden gaan lijken, het scherpst.

De Amro en de ABN werden minder direct bedreigd dan de twee kleinere banken. Hun afwijzing van de Postbank was dan ook niet zo fel. Deze vertoonde meer gelijkenis met de argumentatie van de Nederlandse Bankiersvereniging en het Verbond van Nederlandse Ondernemingen. Volgens deze organisaties en banken mocht de overheid zich niet op het terrein van het particuliere bedrijfsleven begeven, tenzij het bedrijfsleven niet in staat of niet bereid was aan de behoefte aan bepaalde goederen of diensten te voldoen.⁹

Bovendien was men bevreesd voor de precedentwerking die van de staatsbemoedienis uit zou kunnen gaan.

Sinds het eerste kabinet-Van Agt concentreerden de discussies zich op het losmaken van de PTT-gelddiensten van de staat om als zelfstandige, privaatrechtelijke ondernemingen voort te bestaan.¹⁰ Staatssecretaris Smit-Kroes liet een studie verrichten naar de mogelijkheden van privatisering, maar politieke onenigheid tussen VVD en CDA deed de resultaten ervan pas verschijnen in juli 1982, toen Van der Doef (PvdA) haar plaats inmiddels had ingenomen.

Zoals vaak is gekonstateerd werd de besluitvorming over de Postbank door het kabinet-Van Agt jarenlang tegengehouden. Reden daarvoor was dat het CDA geen principieel tegenstander van een volwaardige Postbank was, terwijl de VVD de werkingssfeer van de PTT-gelddiensten niet wilde uitbreiden, laat staan dat de Postbank bedrijfskredieten zou mogen verlenen. Het CDA zag wel in dat een

8. Verslag van de Commissie Herstructurering PCGD/RPS (commissie-Oort), Den Haag 1976, p. 28.

9. De Postbank een gevaarlijk

precedent, in: *Onderneming*, orgaan van het VNO, 7-5-'76 nr 18, pp. 3-4.
10. Handelingen Tweede Kamer, 20-11-'81, p. 1461.

Postbank zonder bedrijfskredietverlening geen levensvatbaarheid zou hebben. De besprekingen in het kabinet-Van Agt I hebben altijd het karakter van schijndiskussies gehad. Zo is er even sprake geweest van het verlenen van bedrijfskredieten met een plafond van f25.000.¹¹ Vanuit de PTT werd daar zoveel kritiek op geleverd, dat dit kompromis weer snel van de baan was. Ook de ambtelijke Werkgroep Privatisering Postbank die Smit-Kroes had ingesteld bracht geen oplossingen voor de ontstane impasse. Uit de rapportage van deze studiegroep bleek, dat verlies van de ambtenarenstatus voor het personeel bij een eventuele privatisering van de PTT-gelddiensten een reden was om niet naar een geprivatiseerde Postbank over te gaan. Hieruit konkludeerde de werkgroep dat een geprivatiseerde Postbank onwenselijk was. Kennelijk wilde deze ambtelijke werkgroep zich niet in de politieke besluitvorming mengen, gezien het feit dat de ambtenarenstatus en de andere argumenten tegen privatisering louter pragmatisch van aard waren.

Er is iets, waaraan tot dusverre werd voorbijgegaan, maar wat op de achtergrond waarschijnlijk wel aan de vertraging heeft bijgedragen: het op instigatie van de banken door minister Duisenberg genomen initiatief tot instelling van een Stuurgroep die de mogelijkheden moest onderzoeken tot integratie van het postgiro- en het bankgirocircuit — tegenwoordig bekend onder de naam Nationaal Betalingscircuit.

Het verzet van de banken tegen de komst van de Postbank lijkt op dit moment vooral ingegeven te zijn door de wens, het postgirocircuit met het eigen bankgirocircuit te integreren, om zodoende het dure en inefficiënte intercircuitverkeer dat na de oprichting van de Bankgirocentrale was ontstaan in hun eigen voordeel op te heffen. Het kostenaspect van het betalingsverkeer was steeds duidelijker zichtbaar geworden ten opzichte van de groei-mogelijkheden op de retailmarkt.

De banken hadden buiten de wens van kostenverlaging nog twee redenen om het postgirocircuit open te breken. Om betalingen tussen het postgiro- en het bankgirocircuit mogelijk te maken moeten de banken niet-rentende, zogenaamde verzamelgiro's bij de PCGD aanhouden. Op deze rekeningen staat gemiddeld zo'n f 750 miljoen. Bij integratie van de girocircuits zoals de banken het voor ogen hadden zou deze f 750 miljoen plus de rentebaten aan henzelf toevallen.

De tweede reden is dat de zakelijke rekeninghouders gedwongen zijn twee rekeningen aan te houden. Eén bij de huisbank, vanwege de kredietfaciliteiten die deze bieden, en de andere bij de PCGD omdat de meeste partikuliere rekeninghouders van oudsher hun betalingen via het postgirocircuit verrichten. Bij integratie zouden de saldi van zakelijke rekeninghouders van de PCGD naar de partikuliere banken vloeien. Daarmee is een bedrag van ongeveer f 4 miljard gemoeid.

Naast deze voordelen speelde een andere faktor in het initiatief voor oprichting van een Nationaal Betalingscircuit mee. De fusiebeweging was nationaal gezien aan haar grenzen gekomen nadat de Amro in 1975 Pierson, Heldring en Pierson en de ABN in 1976 de Bank Mees en Hope had overgenomen. Verdere fusie zou De Nederlandsche Bank naar alle waarschijnlijkheid niet tolereren. Toch wordt de concurrentie op de retailmarkt, nu ook al gekenmerkt door afwezigheid van scherpe prijsconcurrentie, nog verder ingeperkt, zij het dat het niet door verdere fusies zal worden veroorzaakt. Met de invoering van het Nationaal Betalingscircuit wil men namelijk ook een uniforme tarifiering invoeren waaraan elke deelnemende instelling zich te houden heeft.

Op dit moment worden rentestanden en afspraken over valuteringsvoor het bankaire girale betalingsverkeer geregeld in de Nederlandse Bankiersvereniging, waarin de PTT-gelddiensten niet vertegenwoordigd zijn. Deze hanteren bovendien tot op heden een andere manier om de kosten van het girale betalingsverkeer te dekken dan de banken. Oorzaak hiervan is het volgende.

Banken bekostigen het girale betalingsverkeer uit de eerder genoemde 'pijplijn'. De pijplijninkomsten vinden hun oorsprong in de periode die ligt tussen het moment dat een betaling van de rekening van de opdrachtgever wordt afgeboekt en het op de rekening van de begunstigde wordt bijgeschreven. De banken rekken deze periode langer dan technisch noodzakelijk is, keren er geen rente over uit, maar maken wel gebruik van de betreffende saldi; in banktermen heet dit 'valuterings'. De PCGD daarentegen boekt het bedrag op hetzelfde moment bij de opdrachtgever af als waarop het bij de begunstigde wordt bijgeschreven. De ermee gepaard gaande kosten (personeel, gebouwen, computer) worden gedekt uit de inkomsten uit institutionele beleggingen. Daarom hanteert de PCGD tot dusverre geen valuteringsregels, beschouwde dit als concurrentievoordeel en wilde tot voor kort ook bij een op te richten Nationaal Betalingscircuit geen kosten bij zijn cliënten in rekening brengen. De laatste ontwikkelingen wijzen op een veranderende opstelling ten aanzien van tarifiering bij de PTT-gelddiensten. De PCGD heeft namelijk het afgelopen jaar met verlies gedraaid. In het jaarverslag over 1982 wordt

gesuggereerd dat men min of meer gedwongen is om tot het heffen van tarieven (per jaar of per overschrijving) over te gaan.

De eis van de PTT-gelddiensten dat niet meegewerkt zou worden aan een Nationaal Betalingscircuit zonder Postbank heeft men sinds enige tijd ook laten vallen. Hiermee wilde men Van der Stee en Smit-Kroes onder druk zetten om een positieve beslissing over de Postbank te nemen. Toen deze beslissing tegen het einde van de zittingsperiode van het kabinet-Van Agt uitbleef, was een belangen- tegenstelling ontstaan tussen PTT-telecommunicatie, die op klanten voor het openbare datanetwerk DN-1 zat te wachten, en de PCGD, die niet aan het NBC-project wilde deelnemen. Het DN-1-netwerk moest veilig gesteld worden tegenover de eventuele komst van een datanetwerk van de banken, zodat de hoofddirectie van de PTT wel móést ingrijpen.

Een minstens even belangrijk moment als het hierboven genoemde is de instemming van directeur-generaal Leenman van de PTT met betrekking tot de fasering van de invoering van het Nationaal Betalingscircuit. Het voorstel daartoe werd in het jongste rapport van de Stuurgroep gedaan.¹² Leenmans instemming werd ingegeven door de hoop, dat de PCGD voldoende voorsprong kan behouden op de particuliere banken om geen zakelijke rekeninghouders te verliezen.¹³

Nu de Postbank voorlopig uit het zicht verdwenen is, maar het Nationaal Betalingscircuit — zij het gefaseerd — onafwendbaar naderbij komt, proberen de gelddiensten hun concurrentiepositie op een andere manier veilig te stellen. Op het gebied van de apparatieve toepassingen — home terminals en Point of Sale (POS)-apparatuur bijvoorbeeld — probeert de PCGD een technische voorsprong op de banken te veroveren. Dit kan men doen omdat de Stuurgroep NBC de apparatieve toepassingen buiten de onderhandelingen over het Nationaal Betalingscircuit heeft geplaatst,¹⁴ daarmee van het oorspronkelijke mandaat van minister Duisenberg afwijkend. De Stuurgroep (voornamelijk bestaande uit deskundigen uit het bankwezen) wenste de kale infrastructuur van het Nationaal Betalingscircuit niet op het spel te zetten. De uniforme tariefafspraken wilde men niet verliezen door ze af te laten hangen van de te verwachten concurrentieslag op het gebied van de apparatieve toepassingen, en de invoering daarvan wordt nu aan de deelnemende instellingen zelf overgelaten.

12. *Contouren van een NBC*, rapport van de Stuurgroep NBC, 22-12-'82.
13. *Aangetekend*, personeelskrant van de PTT, 16 (358), 5-1-'83.

14. Zie de brief van de president van De Nederlandsche Bank aan de FNV dd 18-11-'81.

Bovendien bestond (en bestaat nog steeds) de mogelijkheid dat grootwinkelbedrijven en vooral benzinemaatschappijen zelf automatische betaalvormen gaan invoeren. Onder druk van deze dreiging voert de PCGD momenteel in samenwerking met enige grote benzinemaatschappijen een proef met POS-terminals rond Eindhoven uit.

Het is juist deze ontwikkeling die directeur Leenman de hoop heeft gegeven dat de PCGD voldoende voorsprong kan behouden om geen zakelijke rekeninghouders te verliezen. Ons komt deze strategie om de door de ministers Smit-Kroes en Ruding gevoerde non-decisionpolitiek te weerstaan bijzonder twijfelachtig voor. De twee sterkste troeven zijn immers uit handen gegeven: de politieke eis 'geen Nationaal Betalingscircuit zonder Postbank' is afgezwakt tot 'geen Nationaal Betalingscircuit zonder uitbreiding van het dienstenpakket van beide gelddiensten', terwijl met het huidige kabinet zelfs dat nog onzeker is. Bovendien weet men bij de PTT, dat juist de toegang van de Postbank tot de zakelijke kredietverlening de enige mogelijkheid is om via het behoud van de zakelijke rekeninghouders een sterke positie in te nemen op de retailmarkt.

Nu men ook nog uit louter bedrijfseconomische (korte-termijn-) overwegingen van plan is het enig wezenlijke concurrentievoordeel tegenover de banken op te geven – de afwezigheid van verkapte transanktietarieven – zal het binnenkort voor particuliere rekeninghouders niet aantrekkelijk meer zijn om bij PCGD en RPS nog te thuisbankieren. In dat geval zal niet alleen geen sprake meer zijn van de Postbank als countervailing power, maar bovendien zullen de gelddiensten tot een dwerg onder de reuzen ineenschrompelen.

3 Konklusies

De aandacht van het Nederlandse bankwezen voor de retailmarkt werd pas aan het eind van de jaren vijftig gewekt, door de noodzaak nieuwe gelden aan te trekken om de toenemende kredietbehoefte van het industriële bedrijfsleven te dekken. De ruimere financiële mogelijkheden van de loontrekkers bleken niet alleen de activiteiten op de zakelijke markt te kunnen ondersteunen maar op zichzelf een rendabele tak van het bankiersbedrijf te gaan vormen. Dat bracht de algemene banken ertoe, deze markt doelbewust te gaan exploiteren. Dit ging voornamelijk ten koste van de marktaandeelen van PCGD en RPS. Aan de andere kant werden steeds meer diensten (verzekeringen, consumptieve kredieten, salarisrekeningen en zelfs reizen) door steeds grotere bankaire eenheden aangeboden.

Zoals de retailmarkt voor de algemene banken rond 1960 een onontbeerlijke aanvulling op de zakelijke markt vormde, zo was het de PTT-gelddiensten tien jaar later onmogelijk om de zakelijke markt als komplement van de retailmarkt te betreden. Juist het ontbreken van activiteiten op de zakelijke markt, hetgeen door wettelijke belemmeringen veroorzaakt werd, bedreigde de positie van de gelddiensten. Van meet af aan was de politiek van de PCGD/RPS er dan ook op gericht, de zakelijke rekeninghouders niet te verliezen. Het verdwijnen van zakelijke rekeninghouders naar partikuliere banken zou een sterke zuigkracht op de partikuliere rekeninghouders veroorzaken. De toegang tot de zakelijke markt diende met andere woorden slechts ter ondersteuning van de positie op de retailmarkt.

De werkgelegenheid en de infrastrukturele voorziening voor ruim 5 miljoen rekeninghouders die in gevaar kwamen, maakte staatsingrijpen noodzakelijk. Door uitbreiding van de activiteiten van de PTT-gelddiensten in de vorm van een Postbank dacht minister Duisenberg de 'gezonde concurrentieverhoudingen' te herstellen. De vraag die nooit beantwoord werd is: wat zijn 'gezonde concurrentieverhoudingen?' En als dat al valt vast te stellen, wat is het te verwachten effect op die verhoudingen van een Postbank? Onzes inziens valt er van een sterke overheidsbank geen ander beleid te verwachten dan van willekeurig welke andere bank, gezien het marktkonforme karakter van het wetsontwerp Postbank. Immers, niet de structuur van de bankenmarkt wordt met de oprichting van zo'n Postbank veranderd, maar alleen de hoeveelheid aanbieders van bankaire diensten zou met één betrekkelijk machteloze en vooral onervaren aanbieder uitgebreid worden. De emissiemarkt bijvoorbeeld wordt reeds jaren gedomineerd door Amro en ABN¹⁵ en is al enige tijd kommercieel niet interessant, en bovendien missen de huidige PTT-gelddiensten volledig de expertise om als sterke derde marktpartij op te kunnen treden. Hetzelfde geldt voor de valutahandel, de internationale handel en kredietverlening en zelfs voor de binnenlandse kredietverlening aan grote bedrijven. Het laatste en sterkste argument om het maatschappijvernieuwende karakter van de Postbank te weerleggen lijkt ons dat de Postbank zich net zoals andere banken niet kan veroorloven failliete bedrijven krediet te verlenen omdat er dan domweg binnen een paar jaar geen Postbank meer zal bestaan. Wij denken dat de politieke discussies voor een deel te

15. Zie prof. Gans, Bankconcentratie, in: *Economisch-Statistische Berichten*, 7-6-'78.

karakteriseren zijn als schijn tegenstellingen, waarachter de wens van de particuliere banken verscholen ging om de concurrentie sterk in te perken.

Een nieuwe ontwikkeling die in het verlengde van de schaalvergroting op de retailmarkt ligt is de integratie van de verschillende girocircuits. De vertragingen in de politieke besluitvorming omtrent de Postbank werkte in dit opzicht in het voordeel van de particuliere banken.

De concurrentiebeperking die de banken onderling al jaren in de praktijk brengen, hetgeen al in het achterwege blijven van prijsconcurrentie tot uitdrukking kwam, betekende dat uitbreiding van hun marktaandeel slechts bij de PTT-gelddiensten vandaan kon komen. Het enige wapen dat de PCGD en RPS in deze slag nog overblijft is het veroveren van een voorsprong op het gebied van automatisering, namelijk door middel van de apparatieve toepassingen. Hiervan is het nog maar de vraag, of het voldoende zal zijn om de aanvallen op hun terrein van zich af te slaan.