

Vergaderjaar 2005–2006

29 688

Voorstel van wet van het lid Crone houdende regels inzake de toegankelijkheid, veiligheid, bereikbaarheid en redelijke prijsstelling van basisbetaaldiensten (Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten)

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Algemeen deel

Toegang tot het betalingsverkeer via banken is een noodzakelijke voorwaarde geworden voor deelname aan onze samenleving. Deelname aan het betalingsverkeer behoort te zijn omgeven met de nodige veiligheid. Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe dit vast te leggen als het recht van eenieder, ongeacht diens geografische locatie, die basisbetaaldiensten afneemt of wil afnemen in Nederland en in het bijzonder de consument. Hiertoe worden enkele verantwoordelijkheden en taken van banken die dergelijke basisbetaaldiensten aanbieden expliciet opgenomen in de wet. De verantwoordelijkheden en taken hebben betrekking op de aanwezigheid van een loket met een minimum aan betaalfuncties in de nabije omgeving van de afnemers (consumenten en ondernemers), het vermijden van tarieven en minimumbedragen die feitelijk een te hoge drempel opwerpen en de veiligheid.

Belangrijkste reden voor dit wetsvoorstel is de aanhoudende verschraving van de dienstverlening, zowel in dorpen als stadswijken. Deze verschraving kent in grote lijnen twee componenten: steeds meer filialen worden gesloten en daarnaast wordt in filialen die wél openblijven de dienstverlening steeds verder teruggeschoefd. Met name gaat het daarbij om beperkingen ten aanzien van het opnemen van contant geld.

Het serviceniveau van banken is de laatste jaren in hoog tempo afgenomen. Zo weigeren banken hoe langer hoe meer klanten in verpleeg- en verzorgingstehuizen te bezoeken. De algemene beschikbaarheid van een bankrekening wordt minder nu ook de Postbank zich, in navolging van de andere banken, terugtrekt uit vele postagentschappen in het omschakelingsproces naar z.g. servicepunten. Dit kan betekenen dat in een geheel dorp of in een stadswijk geen enkele voorziening meer overblijft waar men geld kan opnemen of storten en een betaalpas kan ophalen en opwaarderen.

Dit is uitermate bezwaarlijk voor afnemers, in het bijzonder voor ouderen en consumenten met functiebeperkingen (gehandicapten, slechtzienden enz.). Indien zij geld willen opnemen moeten zij op eigen gelegenheid

vervoer regelen of iemand anders machtigen. Dit druist in tegen het streven ouderen en gehandicapten zoveel mogelijk zelfstandigheid te geven, bijvoorbeeld door het persoonsgebonden zorgbudget rechtstreeks op hun eigen rekening te storten.

Ook voor het midden- en kleinbedrijf is de voortgaande sluiting van bankkantoren een probleem. Om hun bedrijf goed te kunnen uitoefenen, zijn zij afhankelijk van een aantal basisbetaaldiensten. Het kunnen storten van de contante omzet is voor het MKB een zeer belangrijke basisbetaaldienst, waarbij de bereikbaarheid van groot belang is. Hierbij is de veiligheid van het winkelpersoneel in het geding. De sluiting van bankkantoren kan ertoe leiden dat contant geld over grote afstanden moet worden vervoerd. Dit moet in verband met de veiligheidsrisico's die daarmee ontstaan als onwenselijk worden gezien.

Voor het midden- en kleinbedrijf geldt dat de problematiek van de bereikbaarheid en veiligheid in elkaars verlengde liggen. Bij de 250 000 punten waar betaald wordt, geldt dat er vanaf 180 000 punten bankbiljetten vervoerd moeten worden naar een bepaald punt. Hoe minder bankkantoren, hoe groter de afstanden die afgelegd moeten worden, met alle gevolgen van dien voor de veiligheid. Daar komt bij dat men de eigen omgeving vaak het beste kent, en daar de veiligheidssituatie het beste kan beoordelen, en vergroting van de af te leggen afstanden tot extra onveiligheid leidt.

Nog altijd wordt bij 80% van de transacties bij de 250 000 bovengenoemde punten met contant geld betaald, die ongeveer 50% van de omzet vertegenwoordigt. Vermindering van het aantal bankkantoren kan daarom leiden tot veel extra verloren werkdagen, die moeten worden besteed aan het wegbrengen van contant geld. Dit zijn er mogelijk nu al meer dan 100 000 dagen per jaar. MKB-Nederland steunt mede daarom ook dit wetsvoorstel.

Ter illustratie van het voortschrijdende sluitingsproces stelt de Consumentenbond in een in september 2002 verschenen onderzoek¹ dat van 1998 tot 2001 het aantal bankkantoren daalde van 7053 naar 5400; een daling van bijna 25% in 3 jaar. Indien dit tempo zich door zou zetten, dan zou in 2011 het laatste bankkantoor in Nederland zijn deuren sluiten. Meer dan de helft van de respondenten in dit onderzoek meldde dat in de afgelopen 5 jaar een bankkantoor bij hen in de buurt was gesloten.

Cijfers van de Nederlandsche Bank en het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer laten dezelfde trend zien. In 2002 daalde het aantal bankkantoren verder naar 4511, en ultimo 2003 was sprake van 4109 bankkantoren. Iedere dag sloten er dus gemiddeld één of meer bankfilialen in Nederland. Dit betekent in de periode 1998–2003 een daling van meer dan 41%. Er is er nog geen enkel zicht op het einde van deze trend. In 2004 zette de trend opnieuw door. Volgens de Rapportage Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer 2004 waren er ultimo 2004 naar schatting nog slechts 3700 bankkantoren over in Nederland². Het grote aantal te verwachten sluitingen staat niet in verhouding tot de enkele kantoren die een aantal banken willen heropenen. De indiener meent daarom dat in het algemeen belang dit voortschrijdende verschralingproces een halt toegevoerd moet worden. Dit temeer, omdat in dezelfde periode, van 1998 tot 2001, het aantal geldautomaten slechts met 745 steeg. In de Geldgids³ van de Consumentenbond van november 2004 wordt opnieuw dezelfde trend vastgesteld: in de periode 2000–2002 sloten 1183 bankfilialen hun deuren, terwijl er in dezelfde periode slechts 481 geldautomaten bijkwamen. Daar komt bij dat velen een geldautomaat niet als een gelijkwaardige vervanger van een echt bankkantoor kunnen zien, zeker niet voor veel ouderen en gehandicapten. Veiligheidsoverwegingen en de anonimiteit van de geld-

¹ Consumentenbond, afdeling Onderzoek, «Dienstverlening van de banken: steeds meer kosten voor steeds minder service», september 2002.

² Rapportage Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer 2004, blz. 33, maart 2005.

³ Geldgids, november 2004, blz. 9.

automaat spelen hierbij een rol. Zelfs de NVB geeft toe dat bij het ontwerpen van geldautomaten te weinig rekening wordt gehouden met mensen met een functiebeperking.¹ Uit het genoemde onderzoek bleek dat 24% van de respondenten veel belang hechtte aan de mogelijkheid om contant geld aan de balie van een bankkantoor te kunnen halen. Dit zijn dus enige miljoenen mensen. Circa 25 miljoen contante opnames per jaar vinden nog altijd plaats via de balie². Ook een internationale vergelijking van de bereikbaarheid van het betalingsverkeer in Nederland leert dat deze beter kan. Gemiddeld zijn er in 15 EU-landen die er tot 1 mei 2004 waren 1471 inwoners per bank.³ In Nederland zijn dat er bijna twee keer zo veel: 2660. Het niveau van bereikbaarheid is dus bijna twee keer zo laag. In Groot-Brittannië is sprake van 1783 inwoners per bank, in Duitsland 1464, en in België 1282. Opmerkelijk is dat zelfs uitgedrukt in km² per bank de bereikbaarheid in Nederland (7) slechter is dan in Duitsland (6) en België (4). Dit terwijl in deze landen de bevolkingsdichtheid lager is dan in Nederland. Slechts 3 landen hebben minder banken per 1000 inwoners dan Nederland: Griekenland, Ierland en Finland. Nederland kent dus nu al een lage bankdichtheid. Opgemerkt dient nog te worden dat deze (meest recente) cijfers betrekking hebben op 2000, en dat Nederland dus naar verwachting inmiddels nog verder weggezakt is. In 2000 waren er immers ca. 6000 banken en nu minder dan 4000.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat in de bankfilialen en postagentschappen die nog wel blijven bestaan de dienstverlening wordt teruggeschroefd. Bij het opnemen van contant geld aan de balie hebben bepaalde banken (hoge) drempelbedragen gehanteerd; een minimale hoeveelheid geld die moest worden opgenomen. Er zijn categorieën consumenten (zoals consumenten met een minimumuitkering) die dergelijke bedragen niet eens op hun rekening hebben staan. Iedereen wordt zo gedwongen gebruik te maken van pinautomaten. Vooral ouderen en gehandicapten ondervinden hier hinder van; velen van hen voelen zich daarbij onveilig en men heeft soms moeite met pinnen. Veel ouderen willen uit veiligheidsoverwegingen liever niet met grote hoeveelheden contant geld over straat. Dat alles maakt het onvermijdelijk dat wordt afgeweken van het recht van banken om vrij te beschikken over al hun eigendommen. Ook de indiener hecht aan het eigendomsrecht, maar hij is van mening dat de vele en belangrijke functies van het betalingsverkeer, en het maatschappelijk belang van zelfstandigheid van consumenten, zwaarwegende redenen zijn om er in dit geval van af te wijken, en banken te verplichten tot een bijdrage, indien door de minister een opdracht wordt verleend tot het verrichten van basisbetaaldiensten in een bepaald verzorgingsgebied. In wezen concurreren hier met elkaar het eigendomsrecht van consumenten om onbelemmerd over hun geld te kunnen beschikken en het eigendomsrecht van banken. De privaatrechtelijke wederzijdse afspraken zijn onbevredigend en volstaan niet. Deelname aan het betalingsverkeer via een bank is een vereiste geworden voor maatschappelijke participatie. Consumenten hebben op z'n minst recht op toegang tot een aantal maatschappelijk noodzakelijke betaalfuncties. Een ieder moet in principe het recht hebben een bankrekening te openen én het recht om over zijn of haar eigendommen te beschikken. Het publieke belang is hier groot en behoort gewaarborgd te zijn. Banken hebben daarin een rol te spelen. De ontwikkelingen in de bancaire sector laten echter zien dat dit in steeds mindere mate het geval is. De indiener acht wetgeving op dit punt dan ook noodzakelijk en onvermijdelijk. De markt lost het probleem in onvoldoende mate zelf op. Een stok achter de deur, waarbij de Minister van Financiën de mogelijkheid tot ingrijpen krijgt, moet daarbij noodzakelijk worden geacht. Hij onderkent daarbij overigens, dat allerlei spontane vormen van samenwerking en initiatieven op lokaal niveau oplossingen kunnen bieden en juichen dat ook toe. Indien de betaalfuncties door deze lokale initiatieven in stand blijven, dus ondanks de sluiting van bankfilialen, is op die

¹ NVB e.a., Richtlijnen voor een toegankelijke geldautomaat, oktober 2004, blz. 6.

² NVB e.a., Richtlijnen voor een toegankelijke geldautomaat, oktober 2004, blz. 6 en Jaarverslag NVB 2003, Kerncijfers.

³ MOB, Bereikbaarheid bancaire dienstverlening, december 2004, blz. 9.

plaatsen voldaan aan de verplichtingen die kunnen voortvloeien uit het wetsvoorstel, en kan de minister besluiten om niet in te grijpen en geen opdracht tot het verlenen van basisbetaaldiensten te geven in een door hem vastgesteld verzorgingsgebied.

Als mogelijke andere manier waarop in de behoefte aan basisbetaaldiensten kan worden voorzien, wordt soms genoemd de cash back service die sommige supermarkten bieden. De indiener wijst er echter op dat cash back in lang niet alle gevallen een afdoende alternatief is. Ten eerste moet vaak eerst iets gekocht worden in de betreffende winkel. Terwijl de indiener het standpunt huldigt dat iemand altijd bij zijn eigen geld moet kunnen, zonder enige belemmering. De cash back service is niet overal beschikbaar. Een probleem daarbij is dat cash back vaak niet van de grond komt, omdat de vergoeding die de winkelier krijgt te laag is. Daarnaast zitten er beperkingen op deze service, bijvoorbeeld een maximumbedrag van 20 of 50 euro dat kan worden opgenomen. Voorts kunnen de kasstromen van de betreffende winkels onregelmatig raken, winkels zijn immers geen banken. Het Platform Detailhandel (o.a. Nationale Winkelraad en MKB) heeft aangegeven dat de «falende dienstverlening van banken niet mag worden afgewenteld op de detailhandel».¹ Hierbij werd ook gewezen op problemen die kunnen ontstaan rondom de veiligheid.

Als alternatieven voor fysieke banklocaties worden soms genoemd het telefonisch en elektronisch bankieren. In de Geldgids² van november 2004 van de Consumentenbond wordt hier uitgebreid op ingegaan. Aan telefonisch en internetbankieren blijken diverse beperkingen te zitten. Zo blijken de antwoorden die via telefoon op vragen gegeven worden niet altijd te kloppen, zijn ze vaak onvolledig, en soms zelfs fout. Bij sommige banken moet meer dan 10 minuten gewacht worden. Vaak moet meerdere keren doorverbonden worden. Op sommige vragen, zoals hoe te handelen bij een verkeerde overboeking, kunnen banken telefonisch geen goed antwoord geven. De telefonische informatie over het overboeken van geld naar het buitenland bleek vaak onvolledig of onjuist. Een sluitende identificatie is ook niet mogelijk via de telefoon. Bij een bepaalde bank is het aanvragen van internetbankieren dan ook niet mogelijk via de telefoon, maar kan dit alleen persoonlijk met een legitimatiebewijs op een bankkantoor. De Consumentenbond trekt als algemene conclusie dat de kwaliteit van de telefonische beantwoording reden geeft tot zorg. Het nadeel van internetbankieren ligt voor de hand: bij vragen is er geen directe beantwoording en directe tweezijdige communicatie is dan niet mogelijk. Een groot deel van de e-mail gericht aan banken blijkt niet beantwoord te worden.³ Het aanvragen van internetbankieren kan lang duren; soms meer dan een maand. De website van een grote bank blijkt opmerkelijk vaak uit de lucht te zijn. Niet alle bankhandelingen blijken mogelijk te zijn. Sommige programma's zijn niet prettig in het gebruik. Bepaalde handelingen, zoals overboekingen blijken vaak bewerkelijk te zijn, omdat gewerkt moet worden met speciale codes. Daarnaast is er argwaan tegen het verrichten van handelingen via internet. Deze argwaan wordt ook gevoed doordat een groot aantal PC's is besmet met spyware, waarmee derden persoonlijke gegevens kunnen bespioneren. Meer in het algemeen zal internetbankieren voor veel ouderen en gehandicapten geen serieus alternatief zijn omdat de affiniteit met internet ontbreekt.

Er is sprake van een aantal alternatieven, zoals die o.a. in het kader van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (met name de werkgroep toegankelijkheid en bereikbaarheid) zijn ontwikkeld. Het gaat dan o.a. om de geldservicepunten van de Postbank, hostpassen, voorlichtingsactiviteiten voor ouderen over chippen ed. door de Vliegende Brigade, cursussen internet en de Servicebus van ABN Amro, en het platformoverleg, de Rabozorgservice en de servicewinkels van de Rabobank.

¹ Rotterdams Dagblad, «Winkeliers zijn bankje spelen zat», blz. 19, 27 december 2004.

² Geldgids, november 2004, blz. 18 e.v.

³ Geldgids, november 2004, blz. 21.

De indiener wijst er op dat deze initiatieven over het algemeen niet toereikend zijn. Een probleem met de bankbus is bijvoorbeeld dat deze slechts in een beperkt aantal plaatsen (11) aanwezig is, en dan ook nog eens slechts eens in de twee weken.¹ Deze bus kan slechts op een beperkt aantal plaatsen in Nederland parkeren, waarmee een vraagteken moet worden gezet bij de efficiëntie van deze oplossing. Voor de overige initiatieven van de banken geldt ook vaak dat het bereik gewoon te beperkt is. Zo meldt het MOB dat inmiddels 10 000 senioren voorlichtingsbijeenkomsten van de Rabobank hebben bezocht, waarin voorlichting wordt gegeven over modern bankieren. Nog afgezien van de effectiviteit van de gegeven voorlichting, zullen met dergelijke initiatieven nooit de miljoenen ouderen kunnen worden bereikt, die Nederland telt.

Het belangrijkste bezwaar tegen het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer is de vrijblijvendheid. Het MOB functioneert sinds januari 2003. In de afgelopen twee jaar is het proces van sluiting van bankkantoren echter onverminderd doorgegaan. Het MOB presenteert via de website van DNB en middels haar rapporten mogelijke oplossingen, in de hoop dat deze op lokaal niveau navolging zullen krijgen. Daarvoor is echter geen enkele garantie.

Waar de indiener vaststelt dat de toereikendheid van de diverse initiatieven tekortschiet, is de richting van sommige oplossingen wel goed en ook conform dit wetsvoorstel. De indiener wijst er daarbij nadrukkelijk op dat het doel van dit wetsvoorstel niet is om fysieke bankkantoren ten koste van alles in stand te houden. Het doel van dit wetsvoorstel is om op fysieke locaties het aanbieden van basisbetaaldiensten in stand te houden. Daarbij kan een bank dus ook «inwonen» op een gemeentehuis, buurtcentrum, bibliotheek, VVV-kantoor, een winkel, etc. Een initiatief als de servicewinkel, waarbij de Rabobank samen met TPG, Essent en Tempo Team inwoont bij bijvoorbeeld een VVV-kantoor, voorziet dus in de doelstellingen van dit wetsvoorstel, voorzover daar de beoogde basisbetaaldiensten worden aangeboden.² Opmerkelijk aan dit initiatief is dat de Rabobank slechts 1000 tot 1500 euro per maand betaalt om haar diensten aan te kunnen bieden via de servicewinkel.

De indiener wil benadrukken dat hij deze veelheid aan initiatieven toejuicht. Zij maken evenwel des te meer kans indien de bankdiensten er onderdeel van moeten zijn. Daarmee legt de initiatiefwet een extra, ook financiële, bodem onder de vele lokale initiatieven. Deze initiatieven worden in de initiatiefwet niet allemaal apart genoemd, omdat zij dusdanig gevarieerd en veelzijdig zijn, dat iedere wettelijke beperking hieraan afbreuk zou kunnen doen: «laat duizend bloemen bloeien».

De indiener stelt dat het maatschappelijk belang van een goede toegang tot het betalingsverkeer, zowel in termen van bereikbaarheid als toegankelijkheid, niet omstreden is. Zo stelt het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer, waar de banken onderdeel van uitmaken: «De banken hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid om een minimale bereikbaarheid van bancaire diensten te waarborgen, onder andere omdat dit een voorwaarde is voor een volwaardige participatie in de samenleving.»³ En: «Belangrijk in dit kader is dat banken een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben om een minimaal niveau van bereikbaarheid en toegankelijkheid te waarborgen.»⁴ De mate van onmisbaarheid van geld is vergelijkbaar met die van elektriciteit. Voor het doen van tal van handelingen is de beschikking hierover nu eenmaal een noodzakelijke voorwaarde. De toegang tot elektriciteit wordt dan ook met speciale regulerende wetgeving ondersteund: de Elektriciteitswet.

Ook elders wordt deze maatschappelijke verantwoordelijkheid benadrukt. Toegang tot het betalingsverkeer en tot iemands eigen geld is een essen-

¹ Bereikbaarheid bancaire dienstverlening, Bijlagen, december 2004, blz. 4.

² Volkskrant, «Servicewinkel bundelt alles wat dorp kwijtraakt», 22 november 2004.

³ MOB, Bereikbaarheid bancaire dienstverlening, december 2004, blz. 6.

⁴ MOB, Bereikbaarheid bancaire dienstverlening, december 2004, blz. 4.

tiële voorwaarde om deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk verkeer. In het rapport «Een bankrekening voor iedereen» benadrukt de Nederlandse Vereniging van Banken dat de toegang tot primaire betaaldiensten tot hun maatschappelijke verantwoordelijkheid behoort.¹ De NVB voegt daaraan toe dat het nemen van deze maatschappelijke verantwoordelijkheid er ook toe kan leiden dat afgezien wordt van het recht op contractvrijheid. Ook brengt de NVB terecht de toegang tot het betalingsverkeer in verband met de dreiging van sociale uitsluiting. Ook de regering erkent de hinder die met name ouderen, gehandicapten en winkeliers kunnen ondervinden, met name op het platteland en in bepaalde wijken van grote steden, van het teruglopende aantal bankkantoren.² De regering erkent ook de verantwoordelijkheid die de overheid heeft om publieke belangen, zoals de bereikbaarheid en toegankelijkheid van betaaldiensten, te waarborgen.³

Door sommigen is de analogie opgeroepen met de toegang tot voedsel. Als supermarkten massaal hun deuren zouden sluiten, dan zou de overheid ook niet ingrijpen, volgens deze redenering. De indiener bestrijdt dit echter. Indien mensen daadwerkelijk geen toegang tot voedsel meer zouden hebben, dan zou de overheid wel degelijk ingrijpen. Het tegenovergestelde is bijna ondenkbaar.

Tot slot wordt de verschraving van het voorzieningenniveau, waaronder dus de sluiting van bankkantoren vaak in verband gebracht met de leefbaarheid en het ondernemingsklimaat in het algemeen. Zo stelt het MOB, waar banken onderdeel van uit maken: «Om de leefbaarheid en het ondernemingsklimaat op peil te houden zijn gerichte acties nodig om een negatieve spiraal van afnemende leefbaarheid te vermijden. Banken hebben hierbij een maatschappelijke verantwoordelijkheid om hun bijdrage aan oplossingen te leveren.»⁴ Ook wijst het MOB op het belang van het op peil houden van het voorzieningenniveau met het oog op de vergrijzing.

Voor een beschrijving van het marktfalen verwijst de indiener naar het hierboven gestelde. De trend van sluiting van bankkantoren lijkt vrijwel onstuitbaar. Indien dit proces niet tijdig afgeremd wordt, dan sluit binnen 10 jaar het laatste bankkantoor. Alternatieven, al dan niet via het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer, voldoen niet vanwege een te beperkt bereik en het vrijblijvende karakter ervan.

De indiener wijst ook op een protestactie die de Consumentenbond hield aan het einde van 2004. In minder dan twee maanden tijd betuigden ruim 22 000 consumenten met een handtekening hun steun aan deze actie, die gericht was tegen de verschaalde dienstverlening van de banken, met name in relatie tot de steeds hogere tarieven en de aanhoudende sluiting van bankfilialen. De Consumentenbond vraagt dan ook om wetgeving om het publieke belang van de bereikbaarheid van het betalingsverkeer te waarborgen. De Consumentenbond stelt dan ook nadrukkelijk dat de banken moeten erkennen dat zij een maatschappelijke functie hebben en méér zijn dan commerciële ondernemingen.⁵ Volgens de Consumentenbond zouden banken moeten erkennen dat er altijd grote groepen consumenten zullen zijn en blijven die behoefte hebben aan persoonlijke dienstverlening, en die niet uit de voeten kunnen met alternatieven zoals digitaal bankieren. De Consumentenbond stelt dat het van groot belang is dat bankkantoren opgehouden worden, in de traditionele vorm of als servicepunt tezamen met andere bedrijven en organisaties. Met betrekking tot initiatieven vanuit de markt stelt de Consumentenbond er onvoldoende vertrouwen in te hebben dat er voldoende van deze initiatieven komen om een acceptabel niveau van dienstverlening te kunnen garanderen. Geen enkele partij voelt zich voldoende verantwoordelijk om het voortouw te nemen.⁶

¹ NVB, Een bankrekening voor iedereen, september 2004, blz. 4.

² Tweede Kamer, 2004–2005, 27 863, nr. 20, blz. 11.

³ Tweede Kamer, 2004–2005, 27 863, nr. 20, blz. 11.

⁴ MOB, Bereikbaarheid bancaire dienstverlening, december 2004, blz. 2.

⁵ Consumentenbond, «Resultaten protestkaartjesactie en aanbevelingen Consumentenbond over de kosten en dienstverlening van banken, 20 december 2004, blz. 2.

⁶ Consumentenbond, «Resultaten protestkaartjesactie en aanbevelingen Consumentenbond over de kosten en dienstverlening van banken, 20 december 2004, blz. 2.

Het laatste is des te opmerkelijker, omdat de kosten om aan dit maatschappelijke belang tegemoet te komen, gering kunnen zijn. Zo werd duidelijk uit een artikel in de Volkskrant¹ dat de Rabobank slechts 1000 tot 1500 euro per maand hoeft te betalen aan het in dat artikel genoemde VVV-kantoor (of bibliotheek, lokale drogist, boerenbondwinkel of gemeenschapshuis) om daar betaaldiensten aan te kunnen bieden. Dit roept grote vraagtekens op bij het kostenargument dat de banken noemen om geen basisbetaaldiensten meer aan te bieden. Immers voor slechts 12 000 tot 18 000 euro per jaar kan kennelijk wel degelijk een locatie in stand worden gehouden waar de basisbetaaldiensten worden aangeboden. Voor een dergelijk gering bedrag kan dan dus in voorkomende gevallen worden voldaan aan de eisen die dit wetsvoorstel stelt.

Hier moet wel bij opgeteld worden de jaarlijkse kosten van een geldautomaat, ter waarde van ca. 60 000 euro.² De jaarlijkse kosten van een servicepunt, zoals bedoeld in art. 1 van het wetsvoorstel, kunnen dan beperkt blijven tot minder dan 80 000 euro per jaar. Uiteraard zal het kostenbedrag wel afhangen van het aantal participanten dat deelneemt aan een dergelijk gezamenlijk servicepunt. Gezien het grote aantal (200) geplande servicewinkels³ door de Rabobank, ziet de indiener hier echter meer dan voldoende mogelijkheden. Er zijn overigens tal van varianten denkbaar, zoals bijvoorbeeld het Kulturhus in Overijssel.

De indiener wijst op het belang van bundeling van activiteiten. Bundeling leidt tot lagere kosten per activiteit. Hoe meer instanties meedoen, hoe lager de kosten kunnen zijn. Meer activiteiten kan leiden tot meer omzet, en een betere economische levensvatbaarheid. Een goed voorbeeld hiervan zijn de postkantoren, waar minder dan 20% van de handelingen een postale achtergrond hebben. Het merendeel van de activiteiten en dus de omzet van postkantoren bestaat uit een groot aantal handelingen en diensten op het gebied van registratie en identificatie. De indiener constateert dat sommige activiteiten nu reeds van de grond komen en juicht dit uiteraard toe. Het wetsvoorstel moet ook worden gezien als een extra basis en steun voor deze ontwikkelingen, maar geeft ook een aanzet tot een zekere harmonisatie op minimumniveau. Daarmee wordt bedoeld dat het wetsvoorstel bevordert dat er ook een goede regionale spreiding komt van basisbetaaldiensten en een bodem in de markt legt.

Het wetsvoorstel is eerste instantie gericht op de situatie dat in een bepaald geografisch afgebakend gebied (art. 3) geen enkele locatie meer aanwezig is waar de in art. 1 genoemde basisbetaaldiensten worden aangeboden. Het is, ook op basis de gegevens van DNB, MOB en NVB (en andere gegevens zijn er niet), helaas niet geheel duidelijk in hoeveel situaties dit op dit moment het geval is, en in de toekomst zal zijn. Maar zelfs bij een ruime schatting, op basis van gegevens van de Rabobank⁴, verwacht de indiener dat de minister op grond van dit wetsvoorstel niet meer dan in 20 gevallen een verzorgingsgebied zoals bedoeld in art. 3 lid 1 zal hoeven aanwijzen. De totale kosten voor de bancaire sector zouden dan niet meer dan 1,6 miljoen euro (20 keer 80 000 euro) behoeven te bedragen.

Daar moet bij worden vermeld dat deze gegevens van de Rabobank zijn gebaseerd op de stand van zaken per 1 augustus 2004. Gezien het snelle tempo waarmee bankkantoren worden gesloten, zo'n 400 per jaar, zou het aantal van 20 witte vlekken inmiddels opgelopen kunnen zijn. Echter zelfs als uitgegaan wordt van een honderdtal witte vlekken zouden de totale kosten niet meer dan 8 miljoen euro bedragen.

De kosten kunnen echter lager zijn. Immers worden steeds vaker geldautomaten in winkels geplaatst. Een voorbeeld daarvan is de Postbank die in

¹ Volkskrant, «Servicewinkel bundelt alles wat dorp kwijtraakt», 22 november 2004.

² Bijdrage Rabobank Nederland aan workshop over wetsvoorstel Crone op 8 april 2005 in Den Haag, 8 april 2005.

³ Volkskrant, «Servicewinkel bundelt alles wat dorp kwijtraakt», 22 november 2004.

⁴ Rabobank, «Het initiatief-wetsvoorstel Crone «Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten», april 2005.

alle 700 supermarkten van Albert Heijn geldautomaten wil plaatsen¹. In dat geval kunnen de extra kosten om te komen tot een servicepunt waar basisbetaaldiensten worden aangeboden, zoals bedoeld in dit wetsvoorstel, dus beperkt blijven tot de eerder genoemde 12 000 tot 18 000 euro per jaar.

De indiener acht dit een gering bedrag in het licht van het grote maatschappelijke belang dat verbonden is aan de toegang tot het betalingsverkeer. De NVB is in eerdere gevallen ook tegemoet gekomen aan het maatschappelijk belang, bijvoorbeeld middels het eerder genoemde convenant dat voorzorg in de mogelijkheid voor daklozen om een bankrekening te openen. Een bekend voorbeeld is ook de Overstapservice, die de sector ca. 15 miljoen euro heeft gekost. Hier was de bancaire sector dus bereid een veelvoud te besteden om tegemoet te komen aan het algemeen belang.

De kosten die banken zouden moeten maken om een goede bereikbaarheid te garanderen zijn nog lager als zij worden afgezet tegen de grote winsten die zij maken. In 2003 bedroeg de netto winst van de zes grootste banken (waaronder bankverzekeraars) maar liefst 10,9 miljard euro.² Daarvan is volgens gegevens de NVB 5,1 miljard euro toe te schrijven aan het bankbedrijf.³ Van de totale nettowinsten zouden de banken slechts 0,015% hoeven te besteden aan de gevolgen van dit wetsvoorstel.

De indiener acht deze inspanning niet te veel gevraagd. In 2004 bedroeg de netto winst uit het bankbedrijf zelfs 10,3 miljard euro.⁴ Bijvoorbeeld de Postbank behaalde een rendement op het geïnvesteerd vermogen van 68%.⁵ Hier is sprake van een onbalans tussen het streven naar winst enerzijds en het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid anderzijds. De indiener wijst er op dat het niet ongebruikelijk is dat de wetgever een bepaald minimumniveau van bereikbaarheid, of toegankelijkheid in wet- en regelgeving regelt. Dit wetsvoorstel is bijvoorbeeld gedeeltelijk gedomineerd naar de Telecommunicatiewet. Maar ook in de Postwet, het Postbesluit en het Besluit algemene richtlijnen post (Barp) is een bepaald minimumniveau van bereikbaarheid vastgelegd. Daarin is in art. 2.11 Barp vastgelegd dat in woonkernen met meer dan 5000 inwoners binnen een straal van 5 km een dienstverleningspunt moet zijn. Indien er meer dan 50 000 inwoners zijn, dan is nog een extra dienstverleningspunt verplicht.

Ook bij de banken zelf lijkt een zekere kentering waarneembaar in het denken over de betekenis van fysieke bankkantoren.^{6, 7, 8} Bij een aantal banken lijkt het besef te groeien dat fysiek contact een belangrijk concurrentievoordeel kan zijn en dat het te strikt beperken van fysiek contact ertoe kan leiden dat kansen gemist worden. Door sommige banken wordt erkend dat klanten verwaarloosd zijn en wordt ingezien dat dit «fout» was⁹. Sommige klanten zouden al 15 jaar niets meer van hun bank gehoord hebben.

Een onderzoek van Booz Allen Hamilton¹⁰ lijkt er op te wijzen dat de banken door hun eigen opstelling en het voortdurend sluiten van bankkantoren in combinatie met het pushen van telefonisch en internetbankieren zelf een lager bankbezoek in de hand hebben gewerkt, waarbij dit bankbezoek veel lager zou zijn dan in omringende landen. Nederland zou zelfs het laagste bezoek hebben van alle Europese landen. In Nederland zou slechts 33% van de respondenten tenminste een keer per maand naar een bankkantoor gaan voor een financieel produkt, terwijl dit in Duitsland 80% zou zijn. De banken zouden daardoor omzet mislopen en kansen laten liggen. Een bron van ergernis zou voor de klant zijn dat hij steeds opnieuw zijn naam en gegevens moet opgeven. De klant wil liever persoonlijk gekend worden, dan een nummer te zijn, en met name juist

¹ Financieel Dagblad, «Postbank zet geldautomaat in elke winkel Albert Heijn», 30 juli 2005.

² Jaarverslagen 2003 Rabobank, ABN Amro, Fortis, SNS Reaal Groep en ING Groep (incl. Postbank).

³ Jaarverslag 2003 NVB, Kerncijfers.

⁴ Tweede Kamer, 2004–2005, 27 863, nr. 21, blz. 18.

⁵ Tweede Kamer, 2004–2005, 27 863, nr. 21, blz. 18.

⁶ Financieel Dagblad, «Bankklant krijgt meer aandacht», 12 februari 2005.

⁷ Financieel Dagblad, «Banken laten kansen liggen», 1 februari 2005.

⁸ Trouw, «ING opent minder vestigingen», 27 januari 2005.

⁹ Rotterdams Dagblad, «Weg met het call center, leve het bankfiliaal», blz. 22, 11 februari 2005.

¹⁰ Financieel Dagblad, «Banken laten kansen liggen», 1 februari 2005.

Nederlandse bankklanten lijken hier meer belang aan te hechten dan in andere landen. De banken zouden zich flexibeler op moeten stellen, meer als winkeliers.

Een aantal banken, waaronder ING, Fortis, ABN Amro en SNS Bank lijken deze signalen op te pikken en overwegen om toch weer nieuwe bankkantoren te openen, en/of de openingstijden te verruimen. De openingstijden zijn nu vooral overdag en door de week, en met name voor tweeverdieners is dit erg onhandig. Een aantal banken overweegt om ook op koopavonden en op zaterdag hun kantoren te openen.

De indiener juicht bovenstaande initiatieven uiteraard toe, en hoopt dat de langzame kentering in het denken over het belang van fysieke bankkantoren zich zal doorzetten. Deze kentering is, zoals eerder aangegeven echter nog niet voldoende om de trend te stoppen of af te remmen. Daarom blijft een stok achter de deur in de vorm van dit wetsvoorstel noodzakelijk.

Maatregelen

Het wetsvoorstel is erop gericht om iedereen in redelijke mate in staat te stellen aan het maatschappelijk betalingsverkeer deel te nemen. In het wetsvoorstel is een aantal algemene zorgplichten verwoord die moeten garanderen dat de toegang tot het maatschappelijke betalingsverkeer voldoende is gewaarborgd voor alle afnemers. Deze algemene zorgplichten zullen worden uitgewerkt in lagere regelgeving. De indiener heeft gekozen voor deze structuur, omdat uitwerking van algemene zorgplichten bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur het de overheid mogelijk maakt om relatief snel maatschappelijk aanvaardbare oplossingen te bieden, terwijl, vanwege de aan dit proces gekoppelde voorhangprocedure, de volksvertegenwoordiging goed zicht kan houden op de beleidsinitiatieven terzake. De algemene zorgplichten kunnen als volgt worden gekenschetst.

Toegankelijkheid, veiligheid en redelijke prijsstelling

De zorgplicht ten aanzien van de toegankelijkheid heeft allereerst betrekking op zaken als drempelbedragen voor het verlenen van betaaldiensten en openingstijden van bankfilialen. De indiener meent dat het hanteren van een minimumbedrag per opname onaanvaardbaar is, als dit betekent dat dit een substantiële belemmering zal betekenen voor het deelnemen aan het maatschappelijk betalingsverkeer van bepaalde mensen en daarmee van invloed is op hun maatschappelijk functioneren. Dit bijvoorbeeld omdat het door een bank gesteld minimumbedrag hoger is dan het gemiddelde bedrag dat deze mensen op hun rekening hebben. Of bijvoorbeeld omdat dit minimumbedrag het niveau overstijgt waarmee mensen over het algemeen denken veilig over straat te kunnen gaan of volgens hun eigen gevoel veilig thuis kunnen bewaren. Ook kan deze zorgplicht nadere eisen omvatten met betrekking tot de fysieke toegankelijkheid van de bankfilialen. Het lijkt onnodig te vermelden dat een serviceloket ook toegankelijk moet zijn voor personen met een lichamelijke handicap. De in dit wetsvoorstel vastgelegd toegankelijkheidsnorm maakt het bijvoorbeeld mogelijk om in lagere regelgeving voor te schrijven dat betaal- en pinautomaten moeten voldoen aan nader te bepalen ergonomische normen, waarbij zoveel mogelijk aansluiting zal worden gezocht bij ontwikkelingen in de markt.

Zoals boven al is aangegeven is de zorgplicht toegankelijkheid nauw gerelateerd aan de zorgplicht veiligheid. Bij het opnemen van geld uit pinautomaten blijkt in toenemende mate sprake van gevoelens van fysieke onveiligheid. Ook dit vormt een belangrijke belemmering voor de toegankelijkheid van het betalingsverkeer.

Ook de prijsstelling kan van grote invloed zijn op de toegang tot het maat-

schappelijke betalingsverkeer. Relatief hoge kosten van basisbetaaldiensten kunnen de toegang tot basisbetaaldiensten voor bepaalde groepen van afnemers bijzonder kostbaar of onmogelijk maken. Het is wenselijk dat de kosten van basisbetaaldiensten voor consumenten nihil blijven. Voor zakelijke rekeninghouders zullen de tarieven voor en de voorwaarden van de basisbetaaldiensten redelijk moeten blijven. Hoe bovengenoemde zorgplichten precies moet worden uitgewerkt in lagere regelgeving en dus hoe hoog het minimumniveau aan dienstverlening exact moet worden gesteld zal moeten worden bepaald na een grondige beschouwing van de ontwikkelingen in de samenleving.

Bereikbaarheid

Deze norm heeft betrekking op de bereikbaarheid voor iedereen van één of meer servicepunten met een minimum aan betaalfuncties. Onder een servicepunt wordt hier verstaan een fysieke locatie waar in ieder geval de basisbetaaldiensten worden aangeboden. Omdat het naar de mening van indiener niet zinvol is om alle individuele kredietinstellingen te verplichten tot het openen of openhouden van een servicepunt in elk dorp of in elke stadswijk, maar het nuttiger is deze norm tot een collectieve verantwoordelijkheid van kredietinstellingen die basisbetaaldiensten aanbieden te maken is gekozen voor een systeem van aanbesteding. De Minister van Financiën stelt vast waar de bereikbaarheid tekort schiet en de banken dragen middels een heffing bij aan een vergoeding voor de nettokosten van de opdracht welke worden gemaakt door de kredietinstelling die de opdracht uitvoert.

In het wetsvoorstel wordt gewaarborgd dat aan elk loket geld kan worden opgenomen van de eigen betaalrekening, geld kan worden gestort op de eigen betaalrekening en op de betaalrekening van een derde, maar ook geld kan worden overgemaakt van een betaalrekening naar een eigen spaarrekening en andersom. Euro's moeten kunnen worden omgewisseld naar grotere of kleinere eenheden. Ook het persoonlijk kunnen ophalen van een bankpas en het kunnen opladen van een betaalpas of het laten uitbetalen van een elektronisch tegoed op een betaalpas, zijn functies die voor eenieder binnen beperkte afstand beschikbaar moeten zijn.

De indiener denkt aan een minimum van één loket per 5000 inwoners of voor een ieder een loket binnen een afstand van 3 km. Deze normen hebben betrekking op heel Nederland, en daaronder vallen dus zowel het platteland als de oude stadswijken. Voor deze stadswijken denkt de indiener aan een extra loket per 40 000 inwoners. Op deze normen zijn uiteraard uitzonderingen mogelijk, zoals in het geval van (bijna) onbewoonde gebieden. Voor deze postagentschappen en -kantoren gelden wettelijk verankerde normen ten aanzien van de bereikbaarheid, onder andere vastgelegd in het Besluit algemene richtlijnen post (Barp). De indiener zal het initiatief nemen deze normen eveneens te brengen op 3 km en 5000 inwoners. De indiener acht een goede bereikbaarheid van basisbetaaldiensten van minstens even groot belang als de bereikbaarheid van postdiensten, waarbij hij wijst op de grote maatschappelijke acceptatie van de bereikbaarheids- en andere normen die zijn gesteld voor de postale dienstverlening. Dit geldt niet alleen voor de bereikbaarheid, maar overigens ook voor het kunnen stellen van maximumtarieven. De vorm van het loket kan sterk uiteenlopen. In gebieden met veel inwoners zal dat geheel anders zijn dan op plaatsen waar slechts weinig consumenten wonen. Omdat een loket wel frequent, maar niet continu open hoeft te zijn, is een combinatie met andere functies zeer wel denkbaar. Een probleem kan ontstaan wanneer geen enkele kredietinstelling belangstelling zal tonen voor het uitvoeren van de opdracht. De indiener heeft in een eerder stadium overwogen om, zoals in de Telecommunicatiewet, bij gebrek aan belangstelling de opdracht verplicht op te leggen aan een kredietinstelling. Ook met betrekking tot de uitvoering van de post-

concessie wil de minister van Economische Zaken de mogelijkheid creëren om deze verplicht op te leggen aan de grootste aanbieder van postdiensten.¹ De minister zegt in een brief aan de Tweede Kamer: «Indien een aanbestedingsprocedure geen gegadigden oplevert, zal overigens in ieder geval één van de marktpartijen worden verplicht de universele dienstverlening te leveren. Een dergelijke constructie is niet nieuw. Deze wordt reeds toegepast in de telecommunicatiesector en zorgt ervoor dat onder alle omstandigheden de levering van de universele dienst is zeker gesteld.»

Omdat in de bancaire sector geen sprake is van een zeer dominante marktpartij zoals bij de post en de telecommunicatie, heeft de indiener vooralsnog afgezien van een verplichte uitvoering van de opdracht om basisbetaaldiensten aan te bieden. Een oplossing dient eerder gevonden te worden in het verhogen van de «redelijke winstopslag», zoals bedoeld in art. 4 lid 1. Dit kan door de AMvB die aan dit wetsvoorstel verbonden is, aan te passen. Door de winstopslag te verhogen zal naar verwachting vroeg of laat een kredietinstelling inschrijven voor een opdracht.

Mocht echter sprake zijn van al dan niet georganiseerde onwil vanuit de sector, dan zal op termijn overwogen moeten worden om de wet aan te passen en de uitvoering van de opdracht om basisbetaaldiensten aan te bieden wel degelijk verplicht te stellen, zoals ook bij de post en telecommunicatiesector het geval is.

De vormgeving van de maatregelen: universele dienstverlening

De maatschappelijke betekenis van het betalingsverkeer en de toegang daartoe, zoals hierboven geschetst, leiden ertoe dat het aanbieden van de basisbetaaldiensten moet worden gezien als een vorm van universele dienstverlening. De indiener wijst daarbij op de analogie met de Telecommunicatiewet, die voorziet in een regeling die ervoor zorgt dat de overheid, indien dit nodig wordt geoordeeld, zeker kan stellen dat een aantal basisvoorzieningen tegen een redelijk tarief voor eenieder beschikbaar is. De systematiek van universele dienstverlening in dit wetsvoorstel wijkt echter af van die is verankerd in de Telecommunicatiewet. Ook indien niet tot een opdrachtverlening wordt overgegaan, zullen aanbieders van basisbetaaldiensten te allen tijde moeten voldoen aan een minimumserviceniveau zoals door of krachtens de in artikel 2 genoemde algemene zorgplichten is vastgelegd.

De indiener heeft in eerste instantie overwogen om een wetsvoorstel in te dienen dat een aanpassing beoogde van de Wet toezicht kredietwezen 1992. In oktober 2002 is ook een eerste voorontwerp gepresenteerd met een voorstel van die strekking. De indiener heeft in een later stadium echter overwogen dat het onderbrengen van de betreffende bepalingen betreffende de toegankelijkheid, veiligheid en betaalbaarheid en met name de bereikbaarheid bij de Wtk 1992 onvoldoende recht zou doen aan het specifieke karakter van de problematiek die hier van de orde is. De Wtk 1992 heeft voor een groot deel betrekking op het prudentiële toezicht (liquiditeit, solvabiliteit, financiële soliditeit etc.) en gedragstoezicht (o.a. integriteit en deskundigheid). De doelstellingen van de Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten zijn anderssoortig van aard, in verband waarmee besloten is om een apart wetsvoorstel in te dienen. Ook de modellering naar de Telecommunicatiewet heeft een rol gespeeld bij het besluit om een apart wetsvoorstel in te dienen.

In beginsel zou de markt zelf moeten voorzien in de verzorging van de universele dienstverlening zoals de overheid die geformuleerd heeft. Er kan echter reden zijn voor interventie als blijkt dat de markt dat niet overal tot stand brengt en basisbetaaldiensten onvoldoende bereikbaar zijn. Ook kan er reden zijn voor interventie als de Minister van Financiën oordeelt dat er problemen kunnen of zijn ontstaan ten aanzien van de bereikbaar-

¹ Tweede Kamer, 2004–2005, 27 september 2004, 29 502, nr. 4, blz. 7.

heid, dus als er gerede twijfel is of de markt het zelf zal doen. Als het oordeel is dat het verstandig is om tot een opdrachtverlening over te gaan, dan zal dat gaan op een manier die er voor zorgt dat de lasten die uit een dergelijke opdracht voor de markt voortvloeien tot een minimum beperkt blijven.

De invulling van het concept van universele dienstverlening in dit wetsvoorstel is gemodelleerd naar de Telecommunicatiewet. Wat het basispakket aan universele dienstverlening zou moeten zijn, is vastgelegd in dit wetsvoorstel en de daarop berustende algemene maatregel van bestuur, zoals hierboven geschetst. Van belang is hoe gekomen wordt tot een opdracht om de universele dienstverlening te verzorgen en de financiering van een eventueel netto tekort. De gekozen oplossing komt ook op deze twee punten in grote lijnen overeen met die van de Telecommunicatiewet.

De ondernemingen die zichzelf aanmelden worden verondersteld in ieder geval over voldoende draagkracht te beschikken, in de zin van voldoende personeelscapaciteit, financiële middelen en organisatievermogen, om de universele dienstverlening tot uitvoer te kunnen brengen. Het kan daarbij dan ook gaan om ondernemingen die geen landelijk dekkend netwerk van filialen hebben, maar wel een regionaal netwerk.

De Minister van Financiën bepaalt het verzorgingsgebied. Dit is het geografische gebied waarvoor de opdracht zal worden gegeven. Bij de bekendmaking van het voornemen om over te gaan tot een opdracht worden een aantal bijzonderheden vermeld, namelijk de te verzorgen basisbetaaldiensten, het servicepunt of de servicepunten, het verzorgingsgebied en de periode waarvoor de opdracht wordt verleend. De opdracht wordt verstrekt aan de kredietinstelling met de laagste verwachte nettokosten. Als vergoeding wordt achteraf dit bedrag uitgekeerd, tenzij de daadwerkelijke nettokosten lager zijn gebleken. In dat geval wordt dit lagere bedrag uitgekeerd. Bovenop deze vergoeding wordt een redelijke winstopslag uitbetaald. Zowel voor de berekening van de nettokosten als voor de winstopslag worden nadere regels gesteld.

De uit te betalen vergoedingen worden achteraf gefinancierd uit een heffing. Deze heffing wordt betaald door alle kredietinstellingen die basisbetaaldiensten aanbieden, waaronder begrepen de kredietinstelling die de opdracht uitvoert, naar rato van hun relatieve omzet.

Normgeadresseerden

De hierboven weergegeven zorgplichten gelden niet voor alle kredietinstellingen, maar alleen voor kredietinstellingen die één of meerdere basisbetaaldiensten aanbieden. Door deze formulering dragen alle banken met basisbetaalfuncties hun deel van de gezamenlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid. Alle banken met basisbetaalfuncties zijn overigens ook gerechtigd om te proberen een door de minister te geven opdracht te verwerven. In het wetsvoorstel is als eis opgenomen dat de aanvrager in het bezit moet zijn van een WTK-vergunning. In de toekomst kan worden overwogen om opdrachten, waarbij het pakket basisbetaaldiensten beperkt blijft tot de uitgifte van contant geld en het wisselen van geld, ook open te stellen voor organisaties die niet in het bezit zijn van een WTK-vergunning.

Bedrijfseffecten

De kosten van deze regeling, en de heffing die daarvoor moet worden betaald, zijn van te voren moeilijk te voorspellen. Deze kosten hangen met name af van de mate waarin de te sluiten of inmiddels gesloten filialen onrendabel waren of waarin voor het eerst te openen vestigingen onrendabel zullen blijken te zijn. Aangezien het hier om commercieel gevoelige cijfers gaat, is een exacte berekening niet mogelijk. Indien het echter juist

is, zoals de banken regelmatig aangeven, dat zij reeds in grote mate voldoen aan de in dit wetsvoorstel voorgestelde bereikbaarheidseis, dan zullen de kosten van deze regeling zeer beperkt kunnen zijn. Omdat de goedkoopste aanbieder de opdracht zal krijgen, is in deze regeling een kostendrukkend mechanisme ingebouwd. De Minister van Financiën krijgt met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om te komen tot een afweging van maatschappelijke baten in relatie tot de kosten van de heffing.

Toezicht

De toezichthouder verzamelt inlichtingen met betrekking tot de voor dit wetsvoorstel relevante gegevens, en verstrekt desgevraagd inlichtingen. De toezichthouder vormt zich een beeld van de dekkingsgraad van bankfilialen in Nederland en rapporteert hierover aan de Minister van Financiën. De indiener denkt hierbij aan een rapportage die de minister in staat stelt om een inschatting te maken van de ontwikkelingen voor de komende 2 jaar. Op basis van deze inlichtingen kunnen opdrachten worden uitgeschreven. De verhouding tussen de minister en de toezichthouder wordt geregeld analoog aan de financiële toezichtwetgeving.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Reikwijdte en definities

Artikel 1

Basisbetaaldienst: opwaarderen elektronisch tegoed op betaalpas (onderdeel b, sub 7°) Als voorbeeld van het opwaarderen van een elektronisch tegoed op een bij een betaalrekening behorende betaalpas kan worden gegeven het opladen van een elektronisch tegoed op een zogenoemde chipper- of chipknipfunctie op een betaalpas.

Naast de in onderdeel c genoemde basisbetaaldiensten kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere in de regel door kredietinstellingen aangeboden betaaldiensten als basisbetaaldiensten worden aangewezen. Daarbij kan gedacht worden aan betaalopdrachten door middel van overschrijvingskaarten, het ongedaan maken van een onterechte incasso en het overmaken van geld naar personen zonder bankrekening, bijvoorbeeld in het buitenland. Door een dergelijke aanwijzing kunnen lagere regelgeving ook nadere voorwaarden worden gesteld aan de dienstverlening die verband houdt met deze eventueel nog aan te wijzen betaaldiensten. Zo kan het op den duur wellicht wenselijk blijken om te bepalen dat de genoemde betaalopdrachten voor particuliere rekeninghouders kosteloos¹ moeten blijven of worden.

Nettokosten (onderdeel g)

Het is waarschijnlijk dat de kosten die een kredietinstelling maakt ter voldoening aan een opdracht niet volledig kunnen worden doorberekend aan afnemers van basisbetaaldiensten. Indien de opbrengsten van de dienstverlening wel (voldoende) zouden opwegen tegen de kosten, dan zou een kredietinstelling een servicepunt waarschijnlijk hebben gecontinueerd of een servicepunt hebben geopend. Wanneer een kredietinstelling nog niet actief zou zijn op de betreffende locatie, dan zou deze waarschijnlijk overwegen een nieuw servicepunt te openen op de betreffende locatie. In deze situatie zou er dus geen noodzaak tot het verlenen van een opdracht bestaan.

¹ althans, dat de kosten van de dienstverlening niet direct in rekening worden gebracht aan de afnemer.

De opdrachtnemer dient in ieder geval te worden gecompenseerd voor die kosten die rechtstreeks verband houden met de door hem verleende

basisbetaaldiensten, zodat het voldoen aan de opdracht voor hem niet verliesgevend is. Zoals gezegd moet het verband van de nettokosten met de opdracht rechtstreeks zijn. De huur van een bedrijfsruimte die door de opdrachtnemer zowel wordt gebruikt voor het verlenen van basisbetaaldiensten als voor het aanbieden van verzekeringsproducten kan daarom slechts ten dele als nettokosten in verband met de opdracht worden opgevoerd.

Hoofdstuk 2 Universele Dienstverlening basisbetaaldiensten

Artikel 2

Zoals in het algemeen deel al werd geschetst hebben eisen die worden gesteld aan de toegankelijkheid van basisbetaaldiensten allereerst betrekking op de vormgeving en materiële inrichting van de servicepunten. Betaal- en pinautomaten zouden bijvoorbeeld moeten voldoen aan bepaalde ergonomische, toegankelijkheids- en veiligheidsnormen. Op dat punt kan aangesloten worden bij de op 8 oktober 2004 gepresenteerde «Richtlijnen voor een toegankelijke geldautomaat» van de NVB en onder andere de Federatie Slechtzienden- en Blindenbelang. Verder kan aangesloten worden bij het Handboek voor Toegankelijkheid. Dit handboek is een hulpmiddel bij het programmeren, ontwerpen, bouwen en beheren van voor iedereen toegankelijke stedelijke inrichting, gebouwen en woningen. Het handboek is te zijn als een uitwerking en verduidelijking van NEN 1814 en het (verplichte) Bouwbesluit.

Toegankelijkheidseisen kunnen daarnaast inhouden dat speciale voorzieningen moeten worden getroffen voor groepen van afnemers die, ondanks de ergonomische maatregelen die een bank heeft genomen, servicepunten niet kunnen gebruiken omdat er een andersoortige fysieke beperking aan hun kant de dienstverlening in de weg staat. Daarbij kan gedacht worden aan maatregelen ten behoeve van afnemers die auditief beperkt zijn. De toegankelijkheid van basisbetaaldiensten kan, zoals in het algemeen deel al is aangegeven, ook worden beperkt doordat er door een kredietinstelling minimumbedragen zijn vastgesteld waarvoor de basisbetaaldiensten kunnen worden verleend.

Met een veilige omgeving waarin basisbetaaldiensten kunnen worden afgenomen bedoelt de indiener een omgeving waarin afnemers er op kunnen vertrouwen dat de kans dat zij bij het afnemen van de basisbetaaldiensten zullen worden geconfronteerd met het gevaar van ontfutseling, diefstal en beroving zoveel mogelijk is beperkt.

Met een redelijke prijs bedoelt de indiener dat tarieven gehanteerd dienen te worden die de maatschappelijke deelname aan het betalingsverkeer niet substantieel belemmeren. Tarieven kunnen nooit tot doel hebben dat mensen niet bij hun eigen geld zouden kunnen. De indiener acht het wenselijk dat de in artikel 1 genoemde basisbetaaldiensten kosteloos¹ blijven of worden voor particuliere rekeninghouders. Ook de overige tarieven zouden beperkt horen te blijven, zodat kosteninefficiëntie zo min mogelijk op de afnemers kan worden afgewenteld. Gezien de oligopolistische marktstructuur is het verre van ondenkbaar dat het prijsmechanisme hier zijn werk niet goed zal doen. Dit effect kan worden versterkt als sprake is van onvoldoende transparantie of wanneer het in de ogen van de consument de moeite niet loont om tarieven met elkaar te vergelijken, en zeker als het gaat om dienst die niet frequent worden afgenomen, zoals het afhalen van een betaalpas. In dergelijke gevallen werkt het marktmechanisme te gebrekkig om het afwentelen van kosteninefficiënties door middel van tariefsverhogingen tegen te gaan, en kan directe tariefregulering ingezet worden.

¹ Rapportage Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer 2004, blz. 33, maart 2005.

In die zin baren een aantal ontwikkelingen de indiener zorgen. Een goed voorbeeld daarvan zijn de tarieven die de Postbank wil gaan heffen op het versturen van overschrijfkarten (5 euro per boekje) en het tweewekelijks toesturen van giro-afschriften (4 euro per jaar). Dit past in een jarenlang patroon van sluipende tariefsverhogingen, die de indiener ongewenst acht. De tarieven zouden tenslotte ook dienstbaar moeten zijn aan de economie, die belang heeft bij een efficiënt en goedkoop betalingsverkeer. Tarieven en andere drempels op basisbetaaldiensten kunnen een verstoring effect hebben op het economische proces, waaronder effecten op de omloopsnelheid van het geld.

In de lagere regelgeving waarin de genoemde algemene zorgplichten worden uitgewerkt kan onderscheid worden gemaakt in de regelstelling, bijvoorbeeld op basis van de volgende criteria. Ten aanzien van de prijsstelling kan het bijvoorbeeld wenselijk om zijn een onderscheid te maken tussen tarieven voor consumenten en tarieven voor zakelijke afnemers van basisbetaaldiensten. Waar bij particulieren het instellen van een maximum aan het aantal keren, dat kosteloos contant geld mag worden opgenomen en gestort, overbodig zal zijn, is het denkbaar dat hier voor zakelijke rekeninghouders grenzen aan gesteld worden. Evenwel geldt ook hier dat het minimale niveau van dienstverlening, bereikbaarheid en veiligheid voor zakelijke rekeninghouders van dien aard dient te zijn dat de structuur van het betalingsverkeer dienstbaar is aan de economie. Op onderdelen zou ook gedacht kunnen worden aan uitgebreidere eisen die zakelijke rekeninghouders kunnen stellen aan het betalingsverkeer dan particuliere rekeninghouders.

Ook zou er in deze tarieven een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en grote ondernemingen. Daarbij zou volgens de indiener een aantal van 25 werknemers als onderscheid genomen kunnen worden. Verder is het wellicht nuttig om in lagere regelgeving te bepalen dat bepaalde voorschriften die bij of krachtens dit wetsvoorstel worden gesteld, alleen van toepassing zullen zijn op het verlenen van basisbetaaldiensten die betrekking hebben op een geldelijke waarde beneden een bepaald bedrag, bijvoorbeeld € 200. Ook kan het zinvol zijn in de lagere regelgeving onderscheid te maken tussen verschillende categorieën van basisbetaaldiensten.

Artikel 3

In het algemeen deel werd al aangegeven dat het volgens indiener de taak van de overheid is om er voor te zorgen dat er voor iedereen in Nederland een bepaald basispakket aan basisbetaaldiensten beschikbaar is tegen een bepaalde prijs en dat deze basisbetaaldiensten toegankelijk en veilig zijn. Echter, ook al voldoen de in Nederland aangeboden basisbetaaldiensten aan al deze wettelijke eisen, dan is de bereikbaarheid van deze diensten voor elke Nederlander die van deze diensten gebruik wenst te maken nog niet gegarandeerd. Het kan immers niet zo zijn dat deze diensten geografisch gezien niet bereikbaar zijn, omdat deze diensten niet in de geografische nabijheid van de woon- en/of werkplek van een afnemer worden aangeboden.

De term «bereikbaarheid» onderscheidt zich van het begrip «toegankelijkheid» dus in die zin dat «toegankelijkheid» er op ziet dat een servicepunt zo is ingericht dat alle afnemers en potentiële afnemers daar daadwerkelijk van de aangeboden service kunnen genieten en dat hen bijvoorbeeld geen ergonomische belemmeringen in de weg staan. Dit terwijl bereikbaarheidseisen er op zien dat de servicepunten geografisch gezien voldoende dicht bij de woon- en/of werkplek van een afnemer gelegen zijn. Toegankelijkheidseisen kunnen nodig zijn ter bescherming van bepaalde groepen van afnemers zoals afnemers die visuele of auditieve beperkingen hebben, terwijl opdrachten (begrip is gedefinieerd in artikel

1) ter verbetering van de bereikbaarheid van basisbetaaldiensten er op gericht zijn de beschikbaarheid van basisbetaaldiensten voor alle afnemers in een bepaald verzorgingsgebied te waarborgen. Bij deze laatstgenoemde maatregelen mag een gemiddelde afnemer als uitgangspunt worden genomen. De indiener beseft dat zelfs indien er in een aangewezen verzorgingsgebied een servicepunt beschikbaar is, sommige afnemers dit servicepunt desondanks niet zullen kunnen bereiken omdat zij bijvoorbeeld slecht ter been zijn. In een dergelijk geval kan de (lokale) overheid overwegen om additionele maatregelen te treffen voor de bereikbaarheid van basisdiensten, waaronder basisbetaaldiensten, voor deze afnemers. Dergelijke maatregelen vallen echter buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Voor een goed begrip zij opgemerkt dat het feit dat een bancaire dienst is aangewezen als een basisbetaaldienst nog niet betekent dat de verzorging van die dienst daadwerkelijk zal worden opgedragen. Dit hangt af van de vraag of de Minister van Financiën van oordeel is of een zodanige opdracht noodzakelijk is om het daadwerkelijk bereikbaar zijn van de basisbetaaldiensten te waarborgen. Het uitgangspunt hierbij is dat pas tot het opdragen van de basisbetaaldiensten mag worden overgegaan indien er vanuit het oogpunt van de bereikbaarheid sprake is van een tekortschieten van de markt. Vandaar dat in het eerste lid is bepaald dat de Minister van Financiën kan overgaan tot een opdracht indien hij van oordeel is dat de bereikbaarheid van één of meer betaaldiensten niet door het normale functioneren van de markt wordt of zal kunnen worden gegarandeerd. Heeft de Minister van Financiën eenmaal besloten tot het geven van een opdracht, dan zal hij ook het verzorgingsgebied moeten bepalen. Evenals bij de afweging of al dan niet moet worden overgegaan tot verlening van een opdracht, zal hier om de verstoring van de markt zoveel mogelijk te beperken het gebied niet groter zijn dan nodig is vanuit het oogpunt van een goede verzorging van de basisbetaaldienst.

De minister kan bij het maken van de afweging of wordt overgegaan tot het aanwijzen van een verzorgingsgebied en het uitschrijven van een opdracht gebruik maken van inlichtingen en cijfermateriaal van de toezichthouder. Artikel 7 heeft betrekking op deze inlichtingen aan de minister door de toezichthouder. In het bijzonder moet bij artikel 7 gedacht worden aan cijfermateriaal betreffende bankdichtheid, regionale spreiding en de kosten van het in stand houden van basisbetaaldiensten. Deze gegevens zullen noodzakelijk zijn voor de minister om verzorgingsgebieden te kunnen aanwijzen.

De indiener vindt het echter, evenals de Raad van State, inderdaad wenselijk dat ook organisaties van consumenten en van specifieke categorieën afnemers van betaaldiensten, zoals ouderen en gehandicapten een plaats krijgen in de procedure die leidt tot een mogelijke aanwijzing. Hiertoe heeft de indiener aan art. 3 lid 1 een kan-bepaling toegevoegd die de mogelijkheid geeft dat de minister zich laat adviseren door (groepen van) afnemers, bijvoorbeeld via hun representatieve organisaties.

Ter verduidelijking van de regeling ten aanzien van de basisbetaaldiensten moet nog het volgende worden opgemerkt. In afwijking van de regeling in de artikelen 9.1 en 9.2 van de Telecomwet zal de aanbieder van basisbetaaldiensten, ook zolang er door de Minister van Financiën geen opdracht tot verzorging van de basisbetaaldienst is gegeven, wel degelijk aan de op grond van artikel 2 te stellen eisen terzake van de toegankelijkheid, veiligheid en redelijke prijsstelling gehouden zijn.

In het tweede lid is geregeld dat in lagere regelgeving de regels zullen worden neergelegd waaraan een opdrachtnemer zal moeten voldoen,

wanneer hij een verworven opdracht uitvoert. Een van deze regels zal zijn dat de opdrachtnemer, wanneer hij een verworven opdracht uitvoert, zal beschikken over een vergunning op grond van de Wet toezicht kredietwezen 1992. In de toekomst kan worden overwogen om opdrachten, waarbij het pakket basisbetaaldiensten beperkt blijft tot de uitgifte van contant geld en het wisselen van geld, ook open te stellen voor organisaties die niet in het bezit zijn van een WTK-vergunning.

Verder stelt indiener zich voor dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald aan welke voorwaarden een servicepunt moet voldoen en/of aan welke overige kwaliteitsvoorwaarden (naast de kwaliteitsvoorwaarden die bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur zijn gesteld op grond van artikel 2 in verband met de toegankelijkheid, veiligheid en redelijke prijsstelling) de dienstverlening van de opdrachtnemer zal moeten voldoen. Op grond van het derde lid kan bij algemene maatregel van bestuur onder meer worden bepaald dat aan een opdracht bovendien de voorwaarde wordt verbonden dat de opdrachtnemer gastgebruik dient toe te staan door (rechts)personen die rekeninghouder zijn bij een andere kredietinstelling.

Wanneer tot het verlenen van een opdracht tot verzorging van een of meer basisbetaaldiensten in een bepaald verzorgingsgebied wordt overgegaan, regelt dit artikel bovendien volgens welke procedure de verlening plaatsvindt. Het voornemen om over te gaan tot verlening van een opdracht zal door de minister allereerst bekend worden gemaakt. Het voornemen zal daartoe worden aangekondigd in de Staatscourant. Het vereiste dat een opdrachtnemer moet beschikken over een vergunning op grond van de Wet toezicht kredietwezen 1992, wanneer hij een verworven opdracht uitvoert, heeft tot gevolg dat in beginsel iedere onderneming die denkt de opdracht uit te kunnen voeren zich kan aanmelden voor een opdracht. Het vereiste geldt immers pas vanaf het moment dat daadwerkelijk wordt begonnen met de uitvoering van de opdracht en niet op het moment van het indienen van de aanvraag. Een ondernemer zal, om aan te kunnen tonen dat hij inderdaad in staat zal zijn de opdracht naar behoren uit te voeren, in zijn aanvraag wel moeten aangeven dat hij reeds over een Wtk-vergunning beschikt, dan wel dat hij verwacht tijdig over een Wtk-vergunning te kunnen beschikken.

Artikel 4

Op grond van het eerste lid heeft degene die krachtens een opdracht één of meer tot de basisbetaaldiensten behorende diensten verleent de mogelijkheid bij de Minister van Financiën een aanvraag in te dienen voor de door hem ten gevolge van de verlening van de basisbetaaldienst in een bepaald kalenderjaar gemaakte nettokosten. De aanvraag moet binnen acht weken na het verstrijken van het kalenderjaar waarop de aanvraag om een vergoeding betrekking heeft worden ingediend. Om deze kosten vergoed te krijgen zal hij in de aanvraag door middel van een berekening de nettokosten moeten aantonen. Tevens zal uit de berekening de hoogte van de nettokosten duidelijk moeten blijken. Hoe de nettokosten moeten worden berekend en welke kosten in de berekening mogen worden betrokken zal nader worden bepaald in een ministeriële regeling op grond van het tweede lid. Duidelijk zal zijn dat deze regeling voornamelijk een (uitvoering)technisch karakter zal dragen.

Het begrip nettokosten is gedefinieerd in artikel 1, onderdeel g (zie ook de artikelsgewijze toelichting op dat onderdeel). Kort door de bocht kan worden gezegd dat de nettokosten gelijk te stellen zijn aan het verschil tussen de totale kosten en de totale opbrengsten van de opdracht. Het exploitatietekort van de vestiging van de kredietinstelling die dient als servicepunt voor het verlenen van basisbetaaldiensten aanbiedt kan dan

als richtsnoer gelden. Van dit richtsnoer kan echter afgeweken te worden indien het exploitatietekort terug te voeren is op andere activiteiten dan de basisbetaaldiensten.

De redelijke winstopslag zou niet berekend moeten worden op basis van de nettokosten. Immers dan zou een prikkel ontstaan om deze nettokosten niet te minimaliseren. De redelijke winstopslag, waarvan de berekeningswijze wordt bepaald in een algemene maatregel van bestuur, zal zodanig moeten zijn dat op de vestiging van de kredietinstelling een rendement gemaakt wordt dat gebruikelijk is in Nederland.

Artikel 5

In het eerste lid wordt aangegeven welke marktpartijen verplicht zijn tot het betalen van een bijdrage indien aan degene die op grond van een opdracht een of meer tot de universele dienst behorende basisbetaaldiensten heeft verzorgd op basis van artikel 4 een vergoeding wordt toegekend. Alle aanbieders van basisbetaaldiensten zijn een bijdrage verschuldigd. Deze bijdrage wordt vastgesteld naar rato van de omzet die een kredietinstelling in Nederland heeft behaald met het met de uitoefening van het bankbedrijf in het kalenderjaar waarop de te betalen vergoeding betrekking heeft. Bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld ten aanzien van het bepalen van de omvang van deze omzet.

Het is derhalve niet van belang of de betreffende basisbetaaldienst die een aanbieder aanbiedt ook daadwerkelijk is opgedragen. Wordt bijvoorbeeld opgedragen om de basisbetaaldienst «het persoonlijk in ontvangst nemen van een bij een betaalrekening behorende betaalpas of een daarbij behorende code» te verzorgen, dan zal de kredietinstelling die deze basisbetaaldienst niet aanbiedt, maar andere basisbetaaldiensten wel, wel degelijk gehouden zijn een bijdrage te betalen.

Degene die op grond van een opdracht een of meer tot de universele dienst behorende basisbetaaldiensten verzorgt dient zelf ook een bijdrage te betalen. Zou dit niet het geval zijn dan zou hij ten opzichte van andere marktpartijen worden bevoordeeld. Op grond van het zesde lid kan hij de Minister van Financiën verzoeken een door hem te betalen bijdrage te verrekenen met de door hem te ontvangen vergoeding.

Hoofdstuk 3 Uitvoering van de wet

Paragraaf 3.1. De verhouding tussen Onze Minister en de toezichthouder

Artikel 6

In dit artikel wordt bepaald dat de toezichthouder toezicht houdt op de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde voorschriften. Deze voorschriften hebben o.m. betrekking op de toegankelijkheid, veiligheid en de prijs van basisbetaaldiensten (voorschriften gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2), maar ook op de regels waaraan door een opdrachtnemer moet worden voldaan bij het uitvoeren van een opdracht (regels gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3, tweede lid). De toezichthouder zal dus in ieder geval toezien op de naleving van de regel dat een opdrachtnemer dient te beschikken over een vergunning of verklaring van ondertoezichtstelling op grond van de Wet toezicht kredietwezen 1992. Indien in de in het tweede lid van artikel 3 bedoelde algemene maatregel van bestuur bovendien is bepaald dat aan een opdracht te voorwaarde is verbonden dat gastgebruik dient te worden toegestaan door de opdrachtnemer,

houdt de toezichthouder bovendien toezicht op de naleving van deze voorwaarde.

Indien de toezichthouder een overtreding van hetgeen bij of krachtens deze wet gestelde constateert, dan zal een eerste stap zijn het informeel doen van aanbevelingen aan de betrokken opdrachtnemer. Een meer formele stap van de toezichthouder zal kunnen zijn het geven van een dwingende aanwijzing als bedoeld in artikel 14 van dit wetsvoorstel. Om deze aanwijzing kracht bij te zetten kan de toezichthouder een dwangsom verbinden aan de verplichting opvolging te geven aan de gegeven gedragsvoorschriften. Mocht blijken dat de maatschappelijk schade van het gedrag van de opdrachtnemer onomkeerbaar is, dan zal de toezichthouder kunnen besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De betrokken opdrachtnemer zal dergelijke beslissingen van de toezichthouder telkens kunnen aanvechten bij de administratieve rechter (zie ook artikel 26).

Artikel 7

Met artikel 7 wordt de toezichthouder expliciet betrokken bij de beoordeling van door de minister voorgenomen maatregelen. Deze bepaling is geformuleerd als een verplichting om op verzoek de minister de inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de beoordeling van de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van nieuwe wettelijke voorschriften of beleidsvoornemens. Zo zal de toezichthouder zich bijvoorbeeld een beeld vormen van de dekkingsgraad van servicepunten waar basisbetaaldiensten worden aangeboden in Nederland en hierover desgevraagd kunnen rapporteren aan de minister. De indiener denkt hierbij aan een rapportage die de minister in staat stelt om een inschatting te maken van de ontwikkelingen voor de komende 2 jaar. Mede op basis van deze inlichtingen zal de minister kunnen besluiten tot het verlenen van een opdracht. Daarnaast stelt dit artikel de minister in staat om aan de hand van informatie verkregen van de toezichthouder een onderzoek naar de toereikendheid van de wet of de wijze waarop de toezichthouder de wet uitvoert of heeft uitgevoerd te doen. Het artikel laat onverlet de mogelijkheid voor de toezichthouder om, binnen de grenzen van haar wettelijke taak, uit eigen beweging de minister van de voor het beleid relevante informatie te voorzien.

De minister kan de toezichthouder niet vragen om informatie te verstrekken over een individuele opdrachtnemer waaruit kan worden afgeleid of deze de voorwaarden die zijn verbonden aan de hem verstrekte opdracht al dan niet naleeft. Deze tot een specifieke kredietinstelling herleidbare toezichtinformatie is vanwege artikel 27 ook voor de minister geheim.

Artikel 11

Ingevolge artikel 11 zijn de daar genoemde bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing op personen die door de toezichthouder zijn belast met de taak om inlichtingen in te winnen of zijn belast met de uitoefening van andere taken en bevoegdheden die de toezichthouder op grond van het wetsvoorstel zijn toegekend. Het betreft hier enkele voorwaarden en waarborgen voor de wijze waarop van de bevoegdheid tot binnentreden gebruik kan worden gemaakt. Zo dient identificatie plaats te vinden en mag alleen van de binnentredingsbevoegdheden gebruik worden gemaakt voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van de taak. Bij het binnentreden kan de hulp worden ingeroepen van de sterke arm. Daarnaast wordt onder meer bepaald in welk type gegevens inzage moeten worden verleend.

Artikel 12

Artikel 12 regelt de bevoegdheid om een aanwijzing te geven aan een kredietinstelling die basisbetaaldiensten aanbiedt. Een dergelijke aanwijzing kan worden gegeven als een kredietinstelling die basisbetaaldiensten aanbiedt de wet of de daarop gebaseerde lagere regelgeving overtreedt.

Artikelen 13, 14, 15 en 16

Voor de regeling van het opleggen van lasten onder dwangsom en bestuurlijke boetes is aangesloten bij de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de aanpassingen die daarop zijn aangebracht in het kader van de Wet actualisatie en harmonisatie financiële toezichtwetten. Op basis van deze financiële toezichtwetten hebben de financiële toezichthouders en de minister de bevoegdheid om aan overtreders van de regels uit de toezichtwetten en daarop gebaseerde regelgeving een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen. Dit systeem wordt nu ook doorgetrokken naar het toezicht op de naleving van deze wet. Aangezien het systeem van dwangsommen en bestuurlijke boetes identiek is aan het systeem in bovengenoemde financiële toezichtwetten wordt hier alleen ingegaan op de algemene aspecten van dit systeem. Voor een toelichting op de formulering van de artikelen wordt verwezen naar de parlementaire geschiedenis van de Wet van 28 oktober 1999, houdende opneming in de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet inzake de wisselkantoren, de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 en de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994, van bepalingen betreffende handhaving door middel van een dwangsom of een bestuurlijke boete en van bepalingen betreffende de rechtsgang.¹

De artikelen 13, 14, 15 en 16 bepalen de overtredingen waarvoor deze bestuurlijke sancties kunnen worden opgelegd. Dit betreft overtreding van de volgende regels:

1. artikel 2; de eisen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld aan de toegankelijkheid, veiligheid en de prijs van basisbetaaldiensten;
2. artikel 3, tweede en derde lid; de regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld aan een opdracht, waaronder mogelijk de regel dat aan een opdracht de voorwaarde wordt verbonden dat gastgebruik wordt toegestaan door de opdrachtnemer;
3. artikel 5, vijfde lid; de verplichting tot het betalen van de bijdrage als bedoeld in artikel 5, eerste lid, binnen vier weken na ontvangst van de beschikking waarin de bijdrage is vastgesteld;
4. artikel 9, tweede lid; de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen door degene van wie de inlichtingen, bedoeld in het eerste lid van artikel 9, worden verlangd, binnen een door de Minister te stellen termijn;
5. artikel 10, tweede lid; de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen door degene van wie de inlichtingen, bedoeld in het eerste lid van artikel 10, worden verlangd, binnen een door de toezichthouder te stellen termijn;
6. artikel 14, eerste lid; de verplichting tot het volgen van een gegeven aanwijzing binnen een door de toezichthouder gestelde termijn;

¹ Kamerstukken II, 1997–1999, 25 821, nrs. 1–6, Kamerstukken I, 1999–2002, 25 821, nrs. 249–249a, 25 821, Stb. 28 oktober 1999, nr. 509.

Artikel 17

Artikel 17 regelt de hoogte van de bestuurlijke boete. Er is gekozen voor een systeem van vaste tarieven. Dit betekent dat de toezichthouder geen beleidsvrijheid heeft ten aanzien van de hoogte van de op te leggen boete. De voordelen van dit systeem zijn de eenvoud en de rechtszekerheid. De hoogte van de boete is afhankelijk van verschillende elementen. Ten eerste is dit de zwaarte van de overtreding. Ten tweede wordt gekeken naar het voordeel dat doorgaans met een overtreding kan worden behaald. Uitgangspunt is dat de hoogte van de boete in ieder geval het voordeel dat in de regel met de overtreding kan worden behaald dient te overtreffen. Ten derde is de hoogte van de boete afhankelijk van de draagkracht van de overtreder. Een boete die de ene instelling aan de rand van het faillissement kan brengen, kan immers voor een andere instelling te laag zijn om effect te sorteren. Afhankelijk van de zwaarte van de overtreding en het te verwachten voordeel is in de bijlage bij het wetsvoorstel voor elke overtreding een tarief vastgelegd. Indien een boete wordt opgelegd wordt het tarief vermenigvuldigd met een bepaalde wegingsfactor waardoor rekening wordt gehouden met de draagkracht van de betrokken instelling. Het maximum bedraagt € 900 000,- per overtreding. Deze bijlage, maar niet het maximum, kan bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd. Hierdoor kunnen de tarieven zonder wetswijziging worden aangepast aan de praktijkervaringen met de bestuurlijke boete na inwerkingtreding van de wet.

Voor de overtreding van de regels inzake de toegankelijkheid, veiligheid en de prijs van basisbetaaldiensten op grond van artikel 2, eerste lid, en de regels welke worden gesteld aan een opdracht op grond van artikel 3, tweede en derde lid, wordt een aparte boestructuur opgezet. Dit sluit aan bij de overige financiële toezichtwetten die ook afzonderlijke algemene maatregelen van bestuur met boetes kennen.

Artikel 19

In artikel 19, eerste lid, wordt de toezichthouder verplicht tot het kenbaar maken aan de betrokken instelling van het voornemen om een boete op te leggen. Op grond van het tweede lid kan, in afwijking van afdeling 4.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht, de overtreder de mogelijkheid worden gegeven om voordat de boete wordt opgelegd mondeling dan wel schriftelijk zijn zienswijze naar voren te brengen. In overeenstemming met andere financiële toezichtwetten wordt bij bepaalde overtredingen de betrokkene die mogelijkheid ontzegd. Wanneer sprake is van een bepaalde categorie overtredingen waarvoor in de op grond van artikel 17, tweede lid, vastgestelde bijlage een lage boete wordt opgelegd, wordt aan de betrokkene niet de gelegenheid gegeven om voordat de boete wordt opgelegd mondeling of schriftelijk zijn mening kenbaar te maken. Het horen van de overtreder kan tot lange procedures leiden hetgeen met name voor kleine overtredingen niet wenselijk is. Bovendien is juist bij deze kleine overtredingen het lik-op-stuk-effect belangrijk voor de preventieve werking van de boete. Dit neemt uiteraard niet weg dat degene aan wie een boete is opgelegd, onafhankelijk van de hoogte van die boete, de mogelijkheid heeft bezwaar en beroep aan te tekenen.

De opbrengsten van de bestuurlijke sancties kan de toezichthouder gebruiken om de kosten voor de handhaving te dekken. Een eventueel positief saldo wordt in mindering gebracht op de doorberekening van de kosten van het toezicht door middel van jaarlijkse heffingen aan de vergunninghouders. Hierdoor ontstaat lastenverlichting voor de vergunninghouders gefinancierd door de overtreders van de toezichtwetten.

Artikel 25

Het wetsvoorstel bevat, in aansluiting bij de overige financiële toezichtwetgeving, eveneens bepalingen omtrent geheimhouding van toezichtinformatie en publicatie. De toezichthouder beschikt over gevoelige informatie van de kredietinstellingen. Met deze gegevens zal zorgvuldig moeten worden omgegaan.

Het regime van geheimhouding dat wordt gehanteerd is gelijk aan dat van de reeds bestaande financiële toezichtwetten. Hiermee wordt voorkomen dat een toezichthouder in de situatie komt dat informatie over een onder toezichtstaande instelling op basis van de voorgestelde wet openbaar moet maken of aan andere overheidsinstanties moet verstrekken, terwijl dit op basis van de overige financiële toezichtwetgeving niet is toegestaan. Hiermee zouden bestaande regelingen van de Wet toezicht kredietinstellingen 1992 of de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 kunnen worden omzeild.

Uitgangspunt van de regeling is dat informatie die in het kader van het toezicht wordt verkregen geheim is en alleen bekend mag worden gemaakt voor zover de wet dit eist. Dit is vastgelegd in het eerste lid. Ingevolge het tweede lid geldt de geheimhouding echter niet indien de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering van toepassing zijn. In overeenstemming met diverse EU-Richtlijnen, die mede aan de verschillende financiële toezichtwetten ten grondslag liggen, wordt het hierdoor mogelijk voor de toezichthouder om informatie te verstrekken indien er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Het doen van aangifte is een beslissing van de toezichthouder die het belang van de handhaving van de vertrouwelijkheid van toezichtinformatie daarbij dient af te wegen tegen het belang van opsporing en vervolging. Ook tijdens een strafzaak wordt een soortgelijke belangenafweging gemaakt, echter ditmaal door de rechter. Aan de toezichthouder is geen algemeen verschoningsrecht toegekend. De toezichthouder dient dus in een strafproces mee te werken aan de waarheidsvinding door te getuigen of als deskundige op te treden. Het beperkte verschoningsrecht dat hem is toebedeeld kan wel betekenen dat hij bepaalde vragen niet hoeven te beantwoorden. De rechter maakt dan de afweging of «het belang van de handhaving van de vertrouwelijkheid van bepaalde inlichtingen» belangrijker is dan «het voor de rechtsbedeling fundamentele belang van de waarheidsvinding». Aangezien de toezichthouder vergaande bevoegdheden heeft om gegevens te vergaren, die soms van minder waarborgen zijn voorzien dan vergelijkbare bevoegdheden in het strafrecht is het belangrijk dat deze met vergaande bevoegdheden door de toezichthouder verkregen gegevens in beginsel niet worden gebruikt voor opsporingsdoeleinden. Dit geldt zeker wanneer degene die deze heeft verstrekt niet op de hoogte was van de tegen hem gerezen verdenking. De rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens luidt dienovereenkomstig.¹

In artikel 25 wordt nadrukkelijk gesproken van «gegevens en inlichtingen omtrent financiële dienstverleners» zodat ook gegevens en inlichtingen verkregen van anderen dan financiële dienstverleners onder deze geheimhoudingsbepaling vallen.

Artikel 26

Voor zaken in eerste aanleg is de rechtbank te Rotterdam aangewezen. Deze rechtbank is ook in andere financiële toezichtwetgeving als bevoegde rechter aangewezen.

¹ EHRM 25 februari 1993, NJ 1993, 485 (Funke), EHRM 17 december 1996, 699 (Saunders).

Artikel 27

De kosten van het toezicht zullen worden omgeslagen over elke kredietinstelling die bij of krachtens artikel 1, onderdeel b, aangewezen basisbetaaldiensten aanbiedt. De methode volgens welke dit gebeurt en de bedragen die in rekening worden gebracht, worden bij ministeriele regeling vastgesteld.

Artikel 28

De verplichting voor de Kroon om algemene maatregelen van bestuur ter aanwijzing van een andere dienst die verband houdt met het betalingsverkeer als basisbetaaldienst op grond van artikel 1, onderdeel c, sub 7°, ter uitwerking van de in artikel 2 genoemde eisen waaraan basisbetaaldiensten dienen te voldoen, ter uitwerking van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan bij het uitvoeren van een opdracht op grond van artikel 3, tweede lid of ter uitwerking van de wijze waarop een redelijke winstopslag dient te worden bepaald op grond van artikel 4, eerste lid, «voor te hangen» maken relatief snelle en maatschappelijk aanvaardbare aanpassingen mogelijk, terwijl de volksvertegenwoordiging goed zicht kan houden op de beleidsinitiatieven terzake. Voorhangprocedure kunnen naar verschillende modellen worden ingericht. De Indiener heeft gekozen voor een relatief zware voorhangprocedure, omdat het hen wenselijk voorkomt niet alleen de Staten-Generaal de gelegenheid te geven om vóór de inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur hun standpunt over de regeling kenbaar te maken, maar tevens om inspraak in den brede mogelijk te maken.

Crone