

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. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 januari 2006

De indiener heeft met belangstelling kennisgenomen van de vele vragen en opmerkingen van de diverse fracties. Het verheugt de indiener dat de fracties het maatschappelijke belang onderkennen van een goede toegang tot het betalingsverkeer. Zonder toegang tot het betalingsverkeer is het niet goed mogelijk om volwaardig te functioneren in een moderne samenleving. De indiener zal bij het beantwoorden van de vragen de volgorde en de hoofdstukindeling aanhouden van het verslag.

Inleiding

Op de vraag van de leden van de D66-fractie, of hier sprake is van evident falen van de markt, kan bevestigend worden geantwoord.

De indiener benadrukt nogmaals dat het proces van sluiting van bankkantoren onstuitbaar lijkt. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat in de periode 1998–2001 het aantal bankkantoren daalde met 23%. Waren er in 1998 nog 7005 bankkantoren, in 2001 waren dat er nog slechts 5360.¹ In 2002 daalde dit aantal verder naar 4511 en ultimo 2003 was sprake van 4109 bankkantoren. Dit zijn de meest recente cijfers, die zullen worden toegevoegd aan de memorie van toelichting. In de periode 1998–2003 was dus sprake van een daling met 41,3%. Iedere dag sluiten er gemiddeld één of meer bankfilialen in Nederland. Als deze trend zich doorzet, zal binnen 10 jaar het laatste bankkantoor zijn deuren sluiten. 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 ING en Fortis willen heropenen.

In steeds meer dorpen en stadswijken, zelfs hele grote, verdwijnen bankkantoren. Een voorbeeld daarvan is de deelgemeente Charlois in Rotterdam, met 70 000 inwoners.

In de memorie van toelichting wordt reeds aangegeven dat het aantal geldautomaten veel minder toenam dan het aantal bankkantoren dat

¹ www.dnb.nl, Tabel MOB (december 2004).

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

gesloten werd. In de periode 1998–2001 werden 1600 kantoren gesloten, terwijl er slechts 745 geldautomaten bijkwamen. In de Geldgids¹ 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.

Dit laat onverlet dat geldautomaten lang niet in alle gevallen als een gelijkwaardig alternatief kunnen worden gezien voor een echt bankkantoor, zeker niet voor veel ouderen en gehandicapten. Veiligheidsoverwegingen en de anonimiteit van de geldautomaat 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.²

In de memorie van toelichting was ook al vermeld dat uit onderzoek bleek dat 24% van de mensen belang hecht aan de mogelijkheid om contant geld op te kunnen halen aan de balie van een bankkantoor. Het zijn dus enige miljoenen mensen die belang hechten aan deze mogelijkheid. Circa 25 miljoen contante opnames per jaar vinden nog altijd plaats via de balie.³

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.⁴ 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 vierkante kilometers per bank de bereikbaarheid in Nederland (7 km² per bank) 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. Bovengenoemde cijfers zijn toegevoegd aan de memorie van toelichting.

De trend van sluiting van bankkantoren lijkt, kortom, 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.

Regelmatig wordt, ook door diverse fracties, gewezen op 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.

De indiener heeft zich in de alternatieven uitvoerig verdiept, mede in de hoop dat deze zouden kunnen uitgroeien tot krachtige alternatieven. Echter, gebleken is 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.⁵ 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

¹ Geldgids, november 2004, blz. 9.

² NVB e.a., Richtlijnen voor een toegankelijke geldautomaat, oktober 2004, blz. 6.

³ NVB e.a., Richtlijnen voor een toegankelijke geldautomaat, oktober 2004, blz. 6 en Jaarverslag NVB 2003, Kerncijfers.

⁴ MOB, Bereikbaarheid bancaire dienstverlening, december 2004, blz. 9.

⁵ Bereikbaarheid bancaire dienstverlening, Bijlagen, december 2004, blz. 4.

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. Dit is echter niet gebeurd en er is geen enkele garantie voor. De MOB-rapportage beperkt zich wat de alternatieven betreft ook tot drie grote banken. Wat middelgrote – d.w.z. wat betreft het aantal bankkantoren – banken als de ING, SNS, Fortis en de Friesland Bank aan initiatieven ontwikkelen, blijft onduidelijk.

Het aanhouden van het maatschappelijke probleem, in combinatie met het ontbreken van afdoende alternatieven vanuit de markt, maakt dat wetgeving noodzakelijk is. De vraag van de leden van de D66-fractie of de overheid het probleem effectief kan aanpakken met wetgeving kan bevestigend worden beantwoord. Het initiatief-wetsvoorstel maakt namelijk gebruik van reeds bestaande wettelijke mechanismes: De Telecommunicatiewet, de Postwet en het daaraan gelieerde Besluit algemene richtlijnen post (Barp). Deze (verplichtende) regelingen voorzien reeds in een aanbestedingsprocedure bij ontbrekende dienstverlening en een bereikbaarheidsnorm als het gaat om postkantoren. Deze wettelijke regelingen functioneren in de praktijk goed, zo blijkt ook uit diverse beleidsrapportages van de Opta.

Algemeen

De CDA-fractie wijst op de mogelijkheid dat banken voorafspraken maken en op de positie van nieuwkomers. De indiener wijst erop dat voorafspraken in theorie altijd mogelijk zijn, ook ongeacht dit wetsvoorstel. Het is dan de taak van de NMa om de Mededingingswet te handhaven en dan met name het samenspanningsverbod van artikel 6 van de Mededingingswet. De indiener heeft gekozen voor een open en onafhankelijk systeem van aanbesteding voor de witte vlekken om daarmee de concurrentie juist te bevorderen. Ook de financiering is gebaseerd op een generieke omslag en is daarmee concurrentieneutraal. Buitenlandse banken die willen toetreden tot de Nederlandse markt zullen aanvankelijk beschikken over zeer beperkt marktaandeel. Zij betalen dan ook slechts een zeer gering gedeelte van de toch al lage totale kosten die uit deze wet voortvloeien. In de praktijk zal de bijdrage zoals bedoeld in artikel 5 van dit wetsvoorstel dan ook geen toetredingsbelemmering vormen.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat in een groot gedeelte van de gevallen geldopnames op elektronische wijze plaatsvindt. De indiener wijst er daarentegen op dat er nog steeds heel veel behoefte is aan de mogelijkheid om geld contant op te nemen. In de memorie van toelichting en de reactie op de Raad van State was ook al vermeld dat uit onderzoek bleek dat 24% van de mensen belang hecht aan de mogelijkheid om contant geld op te kunnen halen aan de balie van een bankkantoor. Het zijn dus enige miljoenen mensen die belang hechten aan deze mogelijkheid. Circa 25 miljoen contante opnames per jaar vinden nog altijd plaats via de balie.¹

¹ NVB e.a., Richtlijnen voor een toegankelijke geldautomaat, oktober 2004, blz. 6 en Jaarverslag NVB 2003, Kerncijfers.

De leden van de VVD-fractie vragen in algemene zin naar het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel. Zij vragen daarbij naar aanwijzingen dat mensen niet te spreken zijn over de dienstverlening en het voorzieningenniveau van de banken. De indiener verwijst daarvoor naar de reactie op het advies van de Raad van State en de memorie van toelichting. Wellicht ten overvloede wijst de indiener 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.¹ 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 nemen¹. De Consumentenbond heeft zich positief over het wetsvoorstel uitgesproken.

Ten aanzien van de alternatieven waar de leden van de VVD-fractie naar vragen, verwijst de indiener naar de reactie op het advies van de Raad van State en de memorie van toelichting, waar hier zeer uitvoerig op wordt ingegaan. Wellicht ten overvloede kan de indiener kan het volgende hierover melden. Eén van de mogelijke andere wegen waarop in de behoefte aan basisbetaaldiensten zou kunnen worden voorzien is 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 is het geen recht, maar 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 ontregeld 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»². Hierbij werd ook gewezen op problemen die kunnen ontstaan rondom de veiligheid. Cash back voorziet ook niet in de mogelijkheid om geld te kunnen storten. Niettemin erkent de indiener dat cash back mede een oplossing kan zijn voor de bereikbaarheid, mits dit als een recht (al dan niet geclausuleerd) wordt vastgelegd. Dan kan de minister dit laten meewegen bij het samenstellen van de opdracht en het bepalen welke basisbetaaldiensten daartoe zullen behoren.

¹ Consumentenbond, «Resultaten protestkaartjesactie en aanbevelingen Consumentenbond over de kosten en dienstverlening van banken, 20 december 2004, blz. 2.

² Rotterdams Dagblad, «Winkeliers zijn bankjes spelen zat», blz. 19, 27 december 2004.

³ Geldgids, november 2004, blz. 18 e.v.

Als alternatief wordt ook wel genoemd het telefonisch en elektronisch bankieren. In de Geldgids³ 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. Ook komt het voor dat banken voor het oplossen van problemen met internetbankieren doorverwijzen naar een lokaal bankkantoor, zo heeft indiener ervaren. 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.¹ 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.

De vraag van de leden van de SGP-fractie met betrekking tot recente gegevens en het aantal witte vlekken slaat de spijker op zijn kop. De gegevens die aan de Kamer worden verstrekt zijn vaak verouderd en niet specifiek genoeg. De laatste relevante MOB-cijfers dateren van maart 2005². Cijfers omtrent het halen van een bereikbaarheidsnorm, analoog aan de normen van het Barp, bestaan officieel niet of worden in ieder geval niet bekend gemaakt. Slechts op basis van gegevens van de Rabobank³, kan de conclusie getrokken worden dat in niet meer dan 20 gevallen in heel Nederland een verzorgingsgebied zoals bedoeld in art. 3 lid 1 zal hoeven aangewezen zal hoeven worden als de Crone-norm (3 km, 5000 inwoners) wordt gehanteerd. Dit betreft dan de stand van zaken op 1 augustus 2004. Gezien het hoge tempo waarin de banken hun vestigingen sluiten, moet inmiddels rekening gehouden worden met een hoger aantal «witte vlekken», daarmee ook de vraag beantwoordend van de leden van de SGP-fractie. Het is echter betreurenswaardig dat noch de NVB, DNB of het MOB over goede cijfers beschikken, of deze niet bekend willen maken. Er wordt volstaan met plattegronden met daarop stippen die een globale indicatie zouden moeten geven van de bereikbaarheid. Dit versterkt des te meer de noodzaak van het wetsvoorstel, omdat als dit wetsvoorstel van kracht wordt er meer inzicht zal moeten komen in het aantal witte vlekken dat er is. De beleidsrapportage van de Opta waarin wordt nagegaan of TPG Post zich wel of niet aan de bereikbaarheidsnorm van het Barp houdt, kan daarbij als leidend voorbeeld dienen.

Om de vraag van de leden van de SGP-fractie en de CDA-fractie te beantwoorden, gaat het in de genoemde 20 locaties inderdaad om een afstand van maximaal 3 kilometer, volgens de eerder genoemde Crone-norm. De indiener kan voorts bevestigen dat er ten aanzien van het leefbaarheidsgehalte van wijken en dorpen een samenhang is met allerlei andere voorzieningen, zoals postkantoren, supermarkten, winkels en openbaar vervoer. Daarom moet er alles aan gedaan worden om de leefbaarheidssituatie in de wijken en dorpen niet verder af te laten glijden, en waar

¹ Geldgids, november 2004, blz. 21.

² <http://www.dnb.nl/dnb/pagina.jsp?pid=tcn:12-40007-64>.

³ Rabobank, «Het initiatief-wetsvoorstel Crone «Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten»», april 2005.

mogelijk weer te verbeteren. Daartoe dient dit wetsvoorstel. Voor postkantoren geldt al een wettelijke bereikbaarheidsnorm en met dit wetsvoorstel wordt een volgende stap in de goede richting gezet.

De leden van de SGP-fractie vragen of het wetsvoorstel niet juist frustrerend kan werken voor lokale creativiteit en lokale initiatieven. De indiener verwacht het omgekeerde. Indien banken weten dat ze deze maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben, zullen ze zich soepeler opstellen om samenwerking met lokale initiatieven aan te gaan en te ondersteunen. Hij wijst er op dat het wetsvoorstel juist voldoende flexibiliteit bevat om rekening te houden met deze verschillende belangen. Op grond van art. 3 lid 5 kan per opdracht worden bezien welke basisbetaaldiensten in een voorkomend geval geleverd zullen moeten worden. Bovendien kunnen op grond van art. 1 sub c bij algemene maatregel van bestuur andere diensten die verband houden met het betalingsverkeer worden aangewezen als basisbetaaldienst. Als de door de leden van de SGP-fractie genoemde lokale initiatieven ertoe leiden dat de beoogde basisbetaaldiensten worden aangeboden, dan vervalt de noodzaak en de verplichting tot het houden van een openbare aanbesteding. Dit betekent dat het wetsvoorstel dus een stimulans kan zijn voor het ontwikkelen van lokale initiatieven. Degene die de uiteindelijk de afweging maakt of een aanbesteding moet worden uitgeschreven is, conform artikel 3, de minister van Financiën.

Gezien de eerder genoemde ontwikkelingen is het helaas zeer realistisch om te veronderstellen dat het sluiten van bankkantoren voorlopig nog zal doorgaan. De indiener verwijst de leden van de SGP-fractie daarvoor naar de reactie op het advies van de Raad van State en de memorie van toelichting. Het ligt wél voor de hand dat de banken hun eigen verantwoordelijkheid nemen, en daarvoor moet dit wetsvoorstel een steun in de rug zijn. Met de diverse banken is hierover ook uitvoerig overleg over gevoerd, onder andere tijdens een conferentie over dit onderwerp op 8 april 2005. Behalve de toegang tot het betalingsverkeer zijn ook andere aspecten van belang voor de leefbaarheidsbeleving op het platteland en in de stadswijken. De aanwezigheid van een supermarkt is er daar één van. De indiener is ervan overtuigd dat als de toegang tot voedsel in gevaar zou dreigen te komen, dat dan de politiek ook zou ingrijpen. Het tegenovergestelde lijkt bijna ondenkbaar. Wellicht zouden de leden van de SGP-fractie dan met een initiatief-wetsvoorstel komen, of anders de leden van de PvdA-fractie wel.

Bereikbaarheid

De leden van de CDA-fractie vragen naar het aantal verzorgingsgebieden dat moet worden aangewezen als de Crone-norm wordt gehanteerd (3 km of meer dan 5000 inwoners). De gegevens die aan de Kamer worden verstrekt zijn helaas vaak verouderd en niet specifiek genoeg. De laatste relevante MOB-cijfers dateren van maart 2005¹.

Cijfers omtrent het halen van een bereikbaarheidsnorm, analoog aan de normen van het Barp, bestaan officieel niet of worden in ieder geval niet bekend gemaakt. Slechts op basis van gegevens van de Rabobank², kan de conclusie getrokken worden dat in niet meer dan 20 gevallen in heel Nederland een verzorgingsgebied zoals bedoeld in art. 3 lid 1 zal hoeven aangewezen zal hoeven worden als de Crone-norm wordt gehanteerd. Dit betreft dan de stand van zaken op 1 augustus 2004. Gezien het hoge tempo waarin de banken hun vestigingen sluiten, moet inmiddels rekening gehouden worden met een hoger aantal «witte vlekken», daarmee ook de vraag beantwoordend van de leden van de SGP-fractie. Het is echter betreurenswaardig dat noch de NVB, DNB of het MOB over goede cijfers beschikken, of deze niet bekend willen maken. Er wordt volstaan

¹ <http://www.dnb.nl/dnb/pagina.jsp?pid=tcm:12-40007-64>.

² Rabobank, «Het initiatief-wetsvoorstel Crone «Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten», april 2005.

met plattegronden met daarop stippen die een globale indicatie zouden moeten geven van de bereikbaarheid. Dit versterkt des te meer de noodzaak van het wetsvoorstel, omdat als dit wetsvoorstel van kracht wordt er meer inzicht zal moeten komen in het aantal witte vlekken dat er is. De beleidsrapportage van de Opta waarin wordt nagegaan of TPG Post zich wel of niet aan de bereikbaarheidsnorm van het Barp houdt, kan daarbij als leidend voorbeeld dienen.

Het ontbreken van de juiste gegevens maakt het ook moeilijk om exact in te schatten welke gevolgen de toepassing van de Barp-norm (5 km, 5000 inwoners) zou hebben, zoals de leden van de CDA-fractie willen weten. TPG Post dient als concessiehouder op grond van de Barp-norm 2102 dienstverleningspunten in stand te houden. Ultimo 2004 was er nog sprake van 3700 bankkantoren. Daaruit kan de conclusie worden getrokken dat het aantal witte vlekken nog beperkt moet zijn, en vooral in de toekomst zal ontstaan bij voortschrijdende sluitingen. Anderzijds zal dit aantal witte vlekken hoger zijn dan het eerder genoemde aantal van 20, die bij de eerder genoemde Crone-norm (3 km, 5000 inwoners) hoort. De Barp-norm en de Crone-norm zijn overigens moeilijk vergelijkbaar. Nu zitten vaak veel bankkantoren bij elkaar in grote stadscentra.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de Telecommunicatiewet. In deze wet is een noodprocedure opgenomen voor het geval er in een gebied helemaal niemand bereid is telecommunicatiediensten aan te bieden. Het wetsvoorstel Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten is hiermee dus vergelijkbaar. Op één punt gaat de Telecommunicatiewet zelfs verder dat het voorliggende wetsvoorstel: als niemand zich meldt voor een openbare aanbesteding dan kan de minister een bedrijf (in de praktijk KPN) dwingen om de dienstverlening aan te bieden. De situatie dat helemaal niemand bereid is telecommunicatiediensten aan te bieden heeft zich in de praktijk niet voorgedaan. Desondanks heeft de wetgever het destijds zinvol geacht om de toegang tot telecommunicatiediensten in wetgeving te borgen.

De indiener is eerder ingegaan op de analogie met levensmiddelen en verwijst hiervoor ook naar de reactie op het advies aan de Raad van State en de memorie van toelichting. Gezien het ontbreken van specifieke gegevens is de stelling van de leden van de CDA-fractie, dat het aantal bankbezoeken onder 10 per dag per filiaal zou blijven, moeilijk na te gaan. Wel is bekend dat nog steeds circa 25 miljoen contante opnames per jaar plaatsvinden via de balie.¹ Bij een aantal van 3700 bankkantoren over in Nederland (ultimo 2004)². Dan zou dus alleen het aantal bankbezoeken met als doel het opnemen van contant geld 6757 per filiaal bedragen. Gedeeld door 250 werkdagen zou het gemiddelde per filiaal dan 27 bezoeken bedragen. Dit aantal geldt dan alleen voor contante geldopnames; bankbezoeken voor andere doelen zoals een adviesgesprek, storting of wisselen van geld of het ophalen van een bankpas komen hier uiteraard nog bovenop.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de noodzaak van een bank in hun omgeving in relatie tot het pakket basisbetaaldiensten zoals dat is vastgelegd in art. 1 van het wetsvoorstel. De indiener herhaalt nog eens dat het niet hoeft te gaan om een fysiek bankkantoor, maar dat ook aan de eisen van dit wetsvoorstel voldaan wordt als op een andere manier de in artikel 1 genoemde basisbetaaldiensten aangeboden worden. Dit kan bijvoorbeeld als in een winkel deze basisbetaaldiensten worden aangeboden. De Servicewinkelformule van de Rabobank is een bekend voorbeeld. Voor wat betreft de telefonische dienstverlening en het internet bankieren verwijst de indiener naar datgene dat daarover geschreven is

¹ NVB e.a., Richtlijnen voor een toegankelijke geldautomaat, oktober 2004, blz. 6 en Jaarverslag NVB 2003, Kerncijfers.

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

onder het kopje «Algemeen» en het advies aan de Raad van State en de memorie van toelichting.

De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting op de definitie van betaaldienst. Wat onder het begrip basisbetaaldienst valt is eenduidig geformuleerd in artikel 1: het mogelijk maken contant geld op te nemen van een betaalrekening, het mogelijk maken contant geld te storten op een betaalrekening, het mogelijk maken geld over te maken van een eigen betaalrekening naar een eigen spaarrekening of het mogelijk maken geld over te maken van een eigen spaarrekening naar een eigen betaalrekening, het mogelijk maken eurobankbiljetten en -munten om te wisselen in eurobankbiljetten en -munten van een andere waarde, het mogelijk maken een bij een eigen betaalrekening behorende betaalpas en een daarbij behorende pincode in ontvangst te nemen, het mogelijk maken een tegoed in elektronisch geld op te waarden of in eurobankbiljetten en -munten of op een betaalrekening uitbetaald te krijgen, het mogelijk te maken een nieuwe betaalrekening en spaarrekening te openen en het mogelijk te maken rekeningen en acceptgiro's te betalen, waaronder ook door middel van een spoedbetaling, vallen hier in ieder geval onder. Dit laat onverlet, zoals de leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie lijken te bedoelen dat niet in ieder gebied aan al deze basisbetaaldiensten behoefte zal zijn. De wet laat met artikel 3 dan ook ruimte om niet alle basisbetaaldiensten aan te bieden in het servicepunt, maar alleen waarvan de minister oordeelt dat ze onvoldoende bereikbaar zijn. De wet laat dus voldoende flexibiliteit om de afweging te maken over de noodzaak van het fysiek aanbieden van basisbetaaldiensten.

De indiener is het met de leden van de PvdA-fractie eens dat er uiteraard een analogie is met andere vormen van dienstverlening waarvoor een landelijke normering bestaat. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is inderdaad de postale dienstverlening. Het is moeilijk in te zien waarom wat voor de postale dienstverlening kan, voor de bancaire dienstverlening niet zou kunnen. Vanuit TPG Post komen ook nooit signalen dat het voldoen aan de landelijke Barp-norm dit bedrijf enorm veel geld zou kosten. De banken schermen wel met hoge kosten die het in stand houden van basisbetaaldiensten met zich mee zou brengen, maar zij komen nooit met concrete cijfers. Deze onbereidwilligheid en de daardoor ontstane informatie-assymetrie versterken uiteraard weer de noodzaak van wetgeving.

De leden van de VVD-fractie willen weten waarop de Crone-norm gebaseerd is en hoe deze zich verhoudt tot een eerder genoemde norm (5 km, 10 000 inwoners). De indiener merkt allereerst op dat deze norm niet vastligt in de wet zelf, maar de exacte norm zal worden vastgelegd in een onderliggende AMvB. In de memorie van toelichting staat vermeld dat de indiener zich kan voorstellen dat een norm wordt gehanteerd van een straal van 3 kilometer voor iedere woonkern van 5000 inwoners of meer. Deze norm lijkt het beste aan te sluiten bij een acceptabele dienstverleningsniveau, ook in relatie tot het huidige aantal bankkantoren. De indiener wijst er wel op dat een dergelijke bereikbaarheidsnorm altijd wel iets arbitrairs zal houden en er toch ergens een streep getrokken moet worden. De indiener kan zich voorstellen dat de streep getrokken wordt bij een servicepunt in een straal van 3 kilometer voor iedere woonkern van 5000 inwoners of meer. Met betrekking tot de probleemanalyse verwijst de indiener de leden van de VVD-fractie naar eerdere passages waarin werd gewezen op het niet verstrekken van gegevens door de banken over de spreiding van bankkantoren. Het niet verstrekken daarvan versterkt de noodzaak van dit wetsvoorstel.

De indiener wijst er wel op dat deze norm (3 km, 5000 inwoners) is grote steden mogelijk niet zal volstaan. Analoog aan het Barp zou er een extra servicepunt kunnen zijn voor iedere 40 000 inwoners of meer.

Op de vraag van de D66-fractie kan de indiener antwoorden dat het aantal van 20 is gebaseerd op informatie van de Rabobank¹. Het gaat dan om de stand van zaken op 1 augustus 2004. Gezien het snelle tempo waarin het sluitingsproces zich voltrekt (ca. 10% van de kantoren gaat ieder jaar dicht) kan het aantal gaten in het netwerk inmiddels zijn opgelopen. De minister stelt vast dat één of meer basisbetaaldiensten onvoldoende bereikbaar zijn, als deze in een bepaald verzorgingsgebied niet meer worden aangeboden.

De afbakening van de verzorgingsgebieden wordt in dit wetsvoorstel in handen gelegd van de minister van Financiën, zo kan geantwoord worden op de vraag van de leden van de SGP-fractie. Er is hier een analogie met de Telecommunicatiewet. De minister bepaalt, zoals eerder is genoemd, aan welke basisbetaaldiensten in een verzorgingsgebied behoefte is.

Taakverdeling

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag wie als katalysator (en de regie zou moeten voeren) zou moeten optreden om diverse maatschappelijke diensten een nieuwe kans te geven en daarmee een bijdrage te leveren aan de leefbaarheid van dorpen en stadswijken. Deze leden vragen zich daarbij af of dit een taak is voor het particuliere bedrijfsleven of van de overheid. De leden van de VVD-fractie en de SGP-fractie hebben analoge vragen gesteld.

De indiener onderkent daarbij, 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 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. De algemene onderkenning van het maatschappelijke belang en het tekort schieten van initiatieven vanuit de markt maken overheidsingrijpen hier noodzakelijk. Wetgeving is hier noodzakelijk om het publieke belang te borgen. Omdat ook de banken zelf het maatschappelijke belang van een goede toegang tot het betalingsverkeer inzien, is het niet meer dan redelijk om ook van hen een bijdrage te vragen. Dit temeer omdat deze bijdrage redelijk is en niet meer zal bedragen dan ca. 0,1% van de netto winsten van de banken. Het winstbejag van de banken moet zijn grenzen kennen en de banken moeten hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen.

De indiener erkent wel, zoals de leden van de CDA-fractie lijken te suggereren, dat ook de lokale overheden een grote verantwoordelijkheid hebben om de leefbaarheid in hun gebied te bevorderen. De sluiting van scholen, politieposten en gemeentehuizen levert daar dan uiteraard geen bijdrage aan. De indiener wacht dan ook met spanning initiatieven van de leden van de CDA-fractie af met betrekking tot het op peil houden van lokale overheidsvoorzieningen. Echter een discussie over de volgorde van te nemen maatregelen (overheid eerst, of de banken of de postkantoren) kan niet wenselijk worden geacht. Dit leidt te veel af van de verantwoordelijkheid van de banken en een oeverloze discussie over wie als eerste het voortouw zou moeten nemen. Het risico is dat er uiteindelijk helemaal niets gebeurt en voorzieningen voorgoed van het platteland en de stadswijken verdwijnen. De schade van het afwachten zou dan wel eens onher-

¹ Rabobank, «Het initiatief-wetsvoorstel Crone «Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten»», april 2005.

stelbaar kunnen zijn. De indiener gaat ervan uit dat de leden van de CDA-fractie dit ook niet willen.

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.»¹ En: «Belangrijk in dit kader is dat banken een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben om een minimaal niveau van bereikbaarheid en toegankelijkheid te waarborgen.»²

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 essentiële 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.³ 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 een gebrekkige 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 bankkantoren⁴. De regering erkent ook de verantwoordelijkheid die de overheid heeft om publieke belangen, zoals de bereikbaarheid en toegankelijkheid van betaaldiensten, te waarborgen⁵.

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.»⁶ Ook wijst het MOB op het belang van het op peil houden van het voorzieningenniveau met het oog op de vergrijzing. Kortom, juist de banken zelf benadrukken hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, en deze staat in tegenstelling tot wat de Raad van State suggereert, niet ter discussie.

Voor een beschrijving van het marktfalen verwijst de indiener naar het hierboven gestelde en de reactie op het advies van de Raad van State en de memorie van toelichting. 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.

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. De onstuitbare trend van sluiting van

¹ MOB, Bereikbaarheid bancaire dienstverlening, december 2004, blz. 6.

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

³ NVB, Een bankrekening voor iedereen, september 2004, blz. 4.

⁴ Tweede Kamer, 2004–2005, 27 863, nr. 20, blz. 11.

⁵ Tweede Kamer, 2004–2005, 27 863, nr. 20, blz. 11.

⁶ MOB, Bereikbaarheid bancaire dienstverlening, december 2004, blz. 2.

bankkantoren 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. 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 betaal-functies. 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. De leden van de VVD-fractie vroegen nog specifiek naar reeds bestaande bevoegdheden voor de minister die vergelijkbaar zijn met de bevoegdheden van dit wetsvoorstel. Wederom kan de indiener verwijzen naar de Telecommunicatiewet, de Postwet en het daaraan gelieerde Besluit algemene richtlijnen post. In het Barp is een landelijke bereikbaarheidsnorm vastgelegd die volledig geaccepteerd is in de samenleving en door de normgeadresseerde TPG Post. In tegenstelling tot de banken stelt TPG Post zich niet op het standpunt dat alle post voortaan maar via internet en e-mail verstuurd moet worden, en ook wordt niet doorverwezen naar de telefoon. TPG Post neemt hier zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid en dit verlangt de indiener ook van de banken.

Zorgplicht

De indiener heeft begrip voor de zorgen van de leden van de SP-fractie, de SGP-fractie en de D66-fractie met betrekking tot het vastleggen van de zorgplicht. Er is voor gekozen om een bepaalde mate van flexibiliteit in te bouwen, zodat snel op maatschappelijke ontwikkelingen kan worden gereageerd. Van periode tot periode kunnen immers de omstandigheden verschillen waarbij dan ook een verandering in de zorgplicht van toepassing zal kunnen zijn. Wat daarbij vooral een grondige beschouwing zal vergen is een analyse van de behoeftes die er in de verschillende geleidingen van de samenleving bestaan. Een bijzondere rol daarin spelen de ouderen en de gehandicapten. De parlementaire controle is gewaarborgd door middel van een voorhangprocedure. De minister van Financiën is politiek verantwoordelijk voor de grondige beschouwing van de ontwikkelingen in de samenleving.

Een indicatie van de minimumverplichtingen is terug te vinden in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel (blz. 20 t/m 22). Zowel in het algemeen deel als in de artikelsgewijze toelichting wordt een helder kader aangegeven, dat middels de AMvB verder zal moeten worden uitgewerkt. De indiener wijst er op dat het niet ongebruikelijk is met wetgeving een wettelijke basis te creëren, die in lagere regelgeving nader wordt uitgewerkt. De indiener noemt als bekend voorbeeld de Wet financiële dienstverlening in relatie tot het Besluit financiële dienstverlening, maar ook de Wet toezicht effectenverkeer in relatie tot de Nadere regeling gedragstoezicht effectenverkeer.

De indiener heeft daarbij een aantal heldere ijkpunten neergelegd in de memorie van toelichting. Ten aanzien van de veiligheid geldt dat de kredietinstelling de basisbetaaldiensten op een dusdanige wijze aanbiedt dat de afnemers er op kunnen vertrouwen dat zij niet worden geconfronteerd met het gevaar van ontfutseling, diefstal en beroving. Met een redelijke prijs bedoelt de indiener dat basisbetaaldiensten beschikbaar zijn tegen tarieven die de deelname aan het betalingsverkeer niet substantieel belemmeren. Mensen moeten altijd bij hun eigen geld kunnen. De indiener acht het dan ook het meest wenselijk dat de in artikel 1 genoemde basisbetaaldiensten voor particuliere rekeninghouders kosteloos zijn of blijven. 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. Als de kosten van het betalingsverkeer een pure kostenpost blijven, dan zullen de banken eerder een prikkel ervaren om deze kosten te beheersen en efficiënt te werken, dan in een situatie waarin zij deze kosten op de consument kunnen afwentelen. In een oligopolistische marktstructuur met te weinig transparantie is de kans op een dergelijk effect te groot. De consument moet gaan «betalen om te kunnen betalen».

De indiener stelt dat het betalingsverkeer tot op zekere hoogte wel kenmerken heeft van een netwerksector. De minister van Financiën benadrukte dit in 2004 in een brief¹ aan de Tweede Kamer met betrekking tot afwikkelingsystemen zoals dat van Interpay. Deze afwikkelingsystemen hebben in de praktijk immers een monopolistisch karakter. De minister stelt dan ook dat de mogelijkheid moet worden gecreëerd dat de minister een toezichthouder aanwijst met regulerende bevoegdheden ten aanzien de prijs van toegang tot afwikkelingsystemen, zoals pinnen en chippen. De indiener deelt de mening van de regering. Ook basisbetaaldiensten vertonen – zeker bij gastgebruik – kenmerken van netwerkdiensten. Dit wetsvoorstel maakt regulering van de tarieven voor het betalingsverkeer mogelijk en sluit dus naadloos aan bij wat de minister van Financiën wil invoeren.

De zorgplicht van toegankelijkheid heeft betrekking op de daadwerkelijke mogelijkheid voor iedereen, dus ook ouderen en met mensen met een functiebeperking, om gebruik te kunnen maken van een servicepunt. 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 zien als een uitwerking en verduidelijking van NEN 1814 en het (verplichte) Bouwbesluit. De verwijzing naar de genoemde richtlijnen en het handboek is toegevoegd aan de memorie van toelichting. Deze toegankelijkheidsnormen zijn een voorbeeld van ontwikkelingen in de samenleving, waarbij normen in de loop van tijd kunnen verschuiven. Dit leidt dan ook tot een verschuiving in de zorgplicht.

Aanbesteding

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat de mogelijkheid ontstaat dat geen enkele kredietinstelling belangstelling zal tonen voor het uitvoeren van de opdracht. De indiener heeft in een eerder stadium over-

¹ Tweede Kamer, 2003–2004, 28 122, nr. 19, blz. 5.

wogen 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 postconcessie 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.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie over de grondslag voor de heffing kan als volgt geantwoord worden. De indiener is van mening dat het moeilijk zal zijn om de omzet die direct voortvloeit uit de basisbetaaldiensten eenduidig te berekenen. Immers de tarieven die doorberekend worden aan consumenten weerspiegelen maar een deel van de kosten van het betalingsverkeer.² De indiener ondersteunt ook de situatie waarin niet alle denkbare kosten worden doorberekend aan de consument. Sterker nog, de indiener ziet het liefst dat de basisbetaaldiensten voor de consument gratis blijven of worden. Als het betalingsverkeer voor banken een pure kostenpost blijft, dan zal daar een grote prikkel van uit gaan om deze kosten zoveel mogelijk te beheersen. Kosteninefficiënties kunnen dan immers niet op de consument worden afgewenteld door een hoger tarief. Gratis betalingsverkeer voor de consument betekent echter dat er dan geen sprake is van omzet op basisbetaaldiensten. Daarom meent de indiener dat voor het berekenen van de bijdrage toch uitgegaan moet worden van de totale omzet aan bancaire diensten. Uit het jaarverslag van de NVB blijkt dat deze kunnen worden berekend en ook kan worden afgesplitst van de niet-bancaire omzet.³ Het aantal basisbetaaldiensten is hierbij niet van belang; iedere bank die basisbetaaldiensten aanbiedt moet meebetalen aan de heffing. De kans dat banken zich collectief terugtrekken uit bepaalde gebieden om zich vervolgens in te schrijven, om zo hun kosten af te wentelen op concurrenten, lijkt de indiener gering. De reputatieschade voor de banken zou veel groter zijn dan de mogelijke opbrengsten van een dergelijke handelwijze. Bovendien is er geen garantie dat dezelfde bank na aanbesteding terugkeert op de inmiddels verlaten locatie, omdat de aanbesteding door een andere bank kan worden gewonnen. Dit zou voor de banken naar verwachting een te riskante strategie zijn. Immers de locatie is dan «bezet» en men heeft de eigen concurrentie in het zadel geholpen, die daarmee ook nog klanten kan afpakken van de oorspronkelijke bank.

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

² MOB, Betalen kost geld, maart 2004.

³ NVB, Jaarverslag 2003, Kerncijfers.

Administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie hebben gewezen op de administratieve lasten. Deze lasten zijn voor de indiener wel van belang, maar zullen naar verwachting erg laag uitvallen. De belangrijkste administratieve lasten zullen immers bestaan uit een inventarisatie van de spreiding en bereikbaarheid van bankkantoren. Dit zijn gegevens waarover DNB, MOB en NVB nu al dienen te beschikken in de visie van de indiener. Een centrale bank cq. bancaire toezichthouder die hier geen overzicht van heeft, doet zijn werk niet goed. Verder zullen er de kosten zijn van de aanbestedingen. Deze kosten zullen lager zijn naarmate de banken besluiten om minder bankkantoren te sluiten. Voor een berekening van de administratieve lasten verwijst de indiener naar het rapport van de Actal.

De leden van de VVD-fractie vragen ook nog naar de handhaving. Zoals is artikel 1 van het wetsvoorstel te lezen is, wordt als toezichthouder aangegeven De Nederlandsche bank. DNB wordt geacht over de nodige informatie te beschikken over de bereikbaarheid en spreiding van bankkantoren. De minister wijst de verzorgingsgebieden aan en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanbesteding. Met het fluctueren van inwonersaantallen zal op de zelfde manier worden omgegaan als bij het handhaven van de normen van het Besluit algemene richtlijnen post.

Het wetsvoorstel kan niet leiden tot hogere tarieven voor bancaire diensten. Het wetsvoorstel introduceert immers een zorgplicht voor de betaalbaarheid van bankdiensten. In de praktijk zal dit moeten betekenen dat het betalingsverkeer zoveel mogelijk gratis blijft. De indiener ondersteunt de situatie waarin niet alle denkbare kosten worden doorberekend aan de consument. Als het betalingsverkeer voor banken een pure kostenpost blijft, dan zal daar een grote prikkel van uit gaan om deze kosten zoveel mogelijk te beheersen. Kosteninefficiënties kunnen dan immers niet op de consument worden afgewenteld door een hoger tarief.

Europese wet- en regelgeving

De leden van de VVD-fractie, de D66-fractie en indirect de leden van de ChristenUnie-fractie, vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot Europese wet- en regelgeving.

Er zijn een aantal Europese richtlijnen die verband houden met openbare aanbesteding: de Richtlijn Werken (93/37/EEG), de Richtlijn Leveringen (93/36/EEG), de Richtlijn Diensten (92/50/EEG) en de Richtlijn Nutssectoren (93/38/EEG). Er zijn drempelbedragen voor de verplichting om Europees aan te besteden. Voor diensten in opdracht van de Rijksoverheid geldt een drempelbedrag van 154 014 euro. Aangezien de daadwerkelijke nettokosten veel lager zullen zijn (zie de reactie op het advies van de Raad van State en de memorie van toelichting) is geen strijdigheid met de Europese aanbestedingsregels te verwachten. In antwoord op de vraag van de D66-fractie acht de indiener het logisch dat voor het plaatsen van overheidsopdrachten de beginselen van het Europees Verdrag geëerbiedigd dienen te worden.

De indiener deelt de mening van de Raad van State dat geen sprake is van staatssteun, maar van compensatie. Een compensatie van meerkosten voor de uitoefening van een «dienst van algemeen belang» is geen staatssteun. Deze lijn werd bevestigd door de uitspraak van het Hof van 24 juli 2003 in de zaak C-280/00 Altmark: financiering ter compensatie van openbare dienstverplichtingen is geen staatssteun en behoeft daarmee niet te worden aangemeld bij de Commissie. Daarbij dient bedacht te worden dat

de (in dit geval nationale) overheid zelf mag bepalen wat een «dienst van algemeen belang» is.¹

De indiener ziet geen strijdigheid met een recent voorstel van de Europese Commissie aangaande betalingen in de interne markt. Het wetsvoorstel heeft in eerste instantie betrekking op de beschikbaarheid van basisbetaaldiensten.

Buitenlandse banken die willen toetreden tot de Nederlandse markt zullen aanvankelijk beschikken over zeer beperkt marktaandeel. Zij betalen dan ook slechts een zeer gering gedeelte van de toch al lage totale kosten die uit deze wet voortvloeien, waarmee er dus sprake is van een proportioneel wetsvoorstel, zeker omdat hier een groot maatschappelijk belang aan de orde is. In de praktijk zal de bijdrage zoals bedoeld in artikel 5 dan ook geen toetredingsbelemmering vormen. Er is dan ook geen strijdigheid met het vrije verkeer van kapitaal en de vrije vestiging.

Budgettaire aspecten

De leden van de CDA-fractie en de D66-fractie vragen naar de kosten van het wetsvoorstel. De kosten om aan het maatschappelijke belang van een goede toegang tot het betalingsverkeer tegemoet te komen, kunnen gering zijn. Zo werd duidelijk uit een artikel in de Volkskrant² 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 euro³. 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 servicewinkels⁴ 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.

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 Rabobank⁵, 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 de bovengenoemde 80 000 euro) behoeven te bedragen. Het is overigens onduidelijk of in de cijfers van de Rabobank in voldoende mate rekening is gehouden met de stadswijken in grote steden.

¹ www.europadecentraal.nl.

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

³ Bijdrage Rabobank Nederland aan workshop over wetsvoorstel Crone op 8 april 2005 in Den Haag, 8 april 2005.

⁴ Volkskrant, «Servicewinkel bundelt alles wat dorp kwijtraakt», 22 november 2004.

⁵ Rabobank, «Het initiatief-wetsvoorstel Crone «Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten»», april 2005.

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, rekening houdend met stadswijken in grote steden, 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 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 voorzag 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 van 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 euro⁴. 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 leden van de CDA-fractie vragen of banken niet worden aangemoedigd om bestaande filialen te sluiten en dan te heropenen, zodat ze de kosten op andere bankwinsten kunnen afwentelen. De indiener kan hierop ontkennend antwoorden. De kans dat banken zich collectief terugtrekken uit bepaalde gebieden om zich vervolgens in te schrijven, om zo hun kosten af te wentelen op concurrenten, lijkt de indiener gering. De reputatieschade voor de banken zou veel groter zijn dan de mogelijke opbrengsten van een dergelijke handelwijze. Bovendien is er geen garantie dat dezelfde bank na aanbesteding terugkeert op de inmiddels verlaten locatie, omdat de aanbesteding door een andere bank kan worden gewonnen. Dit zou voor de banken naar verwachting een te riskante strategie zijn. Immers de locatie is dan «bezet» en men heeft de eigen concurrentie in het zadel geholpen, die daarmee ook nog klanten kan afpakken van de oorspronkelijke bank.

De leden van de PvdA-fractie hebben het goed begrepen dat er inderdaad geen vestigingsverplichting is, zoals de Postbank steeds suggereert. Het wetsvoorstel voorziet in een aanbestedingsprocedure, waaraan iedere bank vrijwillig mag meedoen. De geraamde kosten zullen niet meer dan 0.1% van de nettowinsten beslaan, dus van een «vestigingsverplichting» kan geen sprake zijn. Een goede toegang tot het betalingsverkeer middels

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.

een goed netwerk van servicepunten waar basisbetaaldiensten worden aangeboden is in ieders belang en is ook goed voor de economie. Het overdrijven van de kosten van dit wetsvoorstel, en het proberen te ontlopen van maatschappelijke verantwoordelijkheden, worden door de indiener afgekeurd.

Samenloop

Er is geen samenloop met de Wet op het financieel toezicht. De indiener heeft in een eerder stadium echter overwogen dat het onderbrengen van de betreffende bepalingen betreffende de toegankelijkheid, veiligheid en betaalbaarheid en met name de bereikbaarheid bij de Wft, of de huidige Wtk 1992, die zal opgaan in de Wft, onvoldoende recht zou doen aan het specifieke karakter van de problematiek die hier van de orde is. De Wtk 1992 en daarna de Wft, hebben voor een groot deel betrekking op het prudentiële toezicht (liquiditeit, solvabiliteit, financiële soliditeit etc.) en gedragstoezicht (o.a. integriteit en deskundigheid bestuurders). De doelstellingen van de Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten zijn andersoortig 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.

Commentaar

De indiener heeft de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie reeds in het bovenstaande kunnen beantwoorden. De kostenraming is naar het oordeel van de indiener realistisch, omdat deze gebaseerd is op de cijfers van de Rabobank, waaruit bleek dat het opzetten van een servicewinkel met basisbetaaldiensten niet zoveel hoeft te kosten. Het wetsvoorstel bepleit een landelijke normering voor de bereikbaarheid van basisbetaaldiensten, zoals dat ook voor postale dienstverlening geldt op basis van het Besluit algemene richtlijnen. Het wetsvoorstel sluit aan bij Europese ontwikkelingen, temeer ook dit wetsvoorstel de positie van de consument versterkt.

Crone