



Rapport

Graag (niet alleen) digitaal!

Een onderzoek naar het opheffen van de kasfunctie op Bonaire door de Belastingdienst Caribisch Nederland

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Belastingdienst Caribisch Nederland op Bonaire gegrond.

Datum: 23 december 2015
Rapportnummer: 2015/179

WAT IS DE KLACHT?

Consumentenbond Unkobon klaagt erover dat de Belastingdienst Caribisch Nederland (BCN) de kasfunctie op Bonaire per 1 mei 2015 deels en per 1 juni 2015 geheel heeft opgeheven.

VERLOOP ONDERZOEK

Unkobon heeft over deze kwestie geklaagd bij de BCN, waarna de BCN heeft gereageerd. Vervolgens legde Unkobon de zaak aan mij voor. Ik heb de kwestie voorgelegd aan de minister van Financiën en de BCN en daarbij vragen gesteld. Lopende mijn onderzoek had Unkobon bij de minister van Financiën een verzoek ingediend op grond van de Wet openbaarheid van bestuur om de stukken te verstrekken die ten grondslag lagen aan het besluit tot sluiting van de kassa's. De minister heeft Unkobon deze stukken verstrekt. Verder heeft de minister mijn vragen beantwoord, waarop Unkobon heeft gereageerd, waarna beiden nog hebben gereageerd op elkaars reactie. Op basis van de informatie uit voormelde procedures heb ik mijn rapport opgesteld. Voor het vergroten van de leesbaarheid is er voor gekozen om een verkorte weergave van de feiten te geven. Het volledige verslag van bevindingen treft u aan als bijlage.

DE AFWEGINGEN VAN DE BCN OM DE KASSA'S TE SLUITEN

De BCN int niet alleen (motorrijtuigen)belastingen, maar ook onder meer (verkeers)boetes, en namens het openbaar lichaam Bonaire (OLB) ook erfpachtcanon en grondbelasting. Kort na 10 oktober 2010 bleek het de BCN dat het uitvoeren van de kasfunctie integriteitsrisico's met zich meebracht voor de organisatie, maar ook risico's voor de medewerkers en de bezoekers. In de periode 2011-2013 vond 80% van de betalingen contant plaats aan de kassa's en 20% online. In 2014 vond nog zo'n 22% van de betalingen plaats aan de balie van de BCN. Verder was van belang het uitgangspunt van de rijksoverheid dat taken die niet tot de kernfunctie van de overheid behoren, moeten worden uitgevoerd door het bedrijfsleven, in dit geval de lokale banken. Wat ook speelde was dat deze banken het moeilijk hadden. Het was daarbij essentieel dat er voldoende banken bleven zodat er concurrentie bleef op de eilanden. Dit alles heeft geleid tot het besluit van de BCN betalingen zo veel mogelijk via elektronisch bankieren te laten lopen en de kasfunctie uiteindelijk geheel op te heffen. De BCN had naar eigen zeggen geen bezuinigingsopdracht ontvangen die deze maatregel noodzakelijk maakte.

De BCN was in het eerste kwartaal van 2015 begonnen met de inzet van de medewerkers die bezoekers adviseerden over hoe de bancaire betalingen te gaan doen. Ook waren er balies van de banken in het BCN-kantoor geplaatst om de mensen direct te kunnen begeleiden naar het mobiel bankieren en om ook vanuit de banken voorlichting te

kunnen geven over de meest passende betaaloplossingen. Na eerst nog een maand één kassa beperkt open te hebben gesteld, werden per 1 juni 2015 de kassa's geheel gesloten. Dit betekende dat men alleen nog maar via internet kon bij betalen of met een betaalopdracht of contant bij de bank.

Overschrijvingen, baliebetalingen en repeterende betaalopdrachten bij de bank bleven mogelijk. Het nadeel van deze mogelijkheden is dat daaraan (hogere) kosten zijn verbonden. Bij herhaalde betalingen van kleinere bedragen (aflossingen) bieden de banken een betaalwijze aan, waarbij slechts eenmalig een klein bedrag aan transactiekosten hoefde betaald te worden. Contant aan de balie van de bank betalen ging daarentegen gepaard met hogere kosten. Overboeking van de rekening van een klant naar een andere rekening van diezelfde klant is gratis. Echter overboeking aan derden binnen de bank is niet gratis. Daarnaast hebben banken maandtarieven om een rekening aan te houden. Daarnaast zijn er banken, waaronder de grootste die op hun kantoren een pc ter beschikking stellen aan hun cliënten.

De BCN heeft geen onderzoek gedaan naar inwoners op Bonaire die niet overweg kunnen met online banking, omdat dat volgens de BCN niet nodig was. Er bleven namelijk alternatieve betaalwijzen bestaan namelijk een betaalopdracht aan de bank of contant betalen bij de bank. De BCN kan niet zeggen welke categorieën mensen er zijn die niet overweg kunnen met online banking noch om hoeveel inwoners het gaat. Navraag bij de banken door de BCN hoeveel mensen er nog betalingen doen via een kasstorting bij de bank leverde niets op. De systemen van de banken bleken niet in staat het onderscheid te maken tussen een kas- en een digitale transactie. Wel wist de BCN dat een deel van deze groep burgers dat doet vanwege het feit dat men nog een tastbaar betaalbewijs wil hebben. Mogelijk hebben zij die contante stortingen gedaan, omdat men niet in staat is internet banking te gebruiken. De BCN was echter niet in staat dat te kwantificeren. Wel kon de BCN aangeven dat - als men de motorrijtuigenbelastingen buiten beschouwing laat - er in de maand mei 2015 173 belastingplichtigen aan de kassa hebben betaald ten opzichte van 1.718 in de maand mei van 2014.

Volgens BCN zijn er geen wettelijke voorschriften wat betreft het doen van contante betalingen. Wel dienen er voldoende alternatieven te zijn om een betaling te kunnen doen, waaraan de BCN meent te hebben voldaan door bij alle banken een bankrekening te hebben geopend.

DE SITUATIE OP BONAIRE

Volgens een onderzoeksrapport van de BCN van oktober 2014 hadden van de 17.000 inwoners van Bonaire naar schatting 5.000 mensen een laag inkomen en ondervonden problemen met betalingsverplichtingen. Van die groep leefden meer dan 4.000 personen in armoede. Ruim 5.000 mensen hadden toen een vaste internetaansluiting. Naar schatting ruim 8.000 personen hadden toen in ieder geval een mobiel internetaccount via hun smartphone. Blijkens het rapport "Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking" van het Sociaal en Cultureel Planbureau van oktober 2015 had in 2013

ruim 75% van de bevolking op Bonaire (via het huishouden) toegang tot internet en bezit in 2015 bijna 98% van de bevolking een mobiele telefoon.

Unkobon geeft aan dat de grote groep van minderbedeelden op Bonaire vaak geen bankrekening heeft en degenen die wel een bankrekening hebben, kunnen zich veelal niet maandelijks \$ 80 veroorloven voor een internetabonnement dat nodig is om gebruik te kunnen maken van online banking. Juist de groep van minderbedeelden doet veel kleine betalingen aan de BCN. De bankkosten voor de kleine (deel)betalingen wegen deze groep relatief zwaar. Volgens Unkobon is Bonaire een samenleving waarin contant geld nog steeds een grote rol speelt.

Volgens het Nibud-rapport "Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Bonaire" uit 2014, de rapporten "Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning" en "Koopkrachtonderzoek Caribisch Nederland" beide van mei 2012 is het voor een grote groep inwoners lastig en soms zelfs onmogelijk de eindjes financieel aan elkaar te knopen. Kwetsbare groepen met een hoog risico op een leven in armoede zijn: ouderen met alleen Algemene Ouderdomsverzekering, arbeidsgehandicapten en (alleenstaande) vrouwen met kinderen. Ook lijkt de groep werkende armen groter te worden. Dit wordt ook onderkend in het rapport van de Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland van 12 oktober 2015. Deze commissie rapporteerde ook dat belastingplichtigen er nog niet aan waren gewend dat voortaan alleen nog per bank kan worden betaald. Mede hierdoor hadden velen het gevoel dat de BCN te weinig rekening houdt met de lokale situatie en persoonlijke omstandigheden van individuele belastingplichtigen.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Deze zaak heb ik getoetst aan het redelijkheidsvereiste^{1 en 2}. De vraag hierbij is of de overheidsinstantie de verschillende belangen tegen elkaar heeft afgewogen en of de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Bij de beoordeling van de redelijkheid is het volgende van belang. Een overheidsinstantie moet bij zijn handelen de relevante feiten en omstandigheden achterhalen. Dat verzamelen geschiedt met het oog op adequate informatieverwerving. Vervolgens dient de instantie de verkregen gegevens te vertalen in belangen, die daarna tegen elkaar moeten worden afgewogen.

De door de BCN na te streven doelen: de bestrijding van de risico's, het kerntakenbeleid van de rijksoverheid en het behoud van de lokale bankensector zijn op zich redelijk. Daarbij vind ik het echter tevens van belang dat de overheid ook het perspectief van burgers waarborgt.

¹ Zie ook mijn recente rapport over pinbetaling bij gemeentes.

² In een artikel van Bram Scholten in het NJB (NJB 2015, 2870-2873) wordt de vraag of contant betalen in het algemeen een gunst of een recht is, besproken.

In zijn rapport "De burger gaat digitaal" 2013/170 van 9 december 2013 heeft de Nationale ombudsman aangegeven dat een overheidsinstantie bij digitalisering oog moet houden voor burgers die moeite hebben met digitale dienstverlening, zodat ook voor hen toegang tot de overheid gewaarborgd is. Eén van de aanbevelingen daarbij was het garanderen van vrije kanaalkeuze door naast digitale dienstverlening altijd een makkelijk toegankelijk en begrijpelijk kanaal te creëren of te behouden, dat burgers kunnen gebruiken: geen kanaaldwang, wel kanaalsturing.

De BCN heeft maatregelen genomen om de overgang soepel te laten verlopen. Zo opende de BCN rekeningen bij alle banken, informeerde/adviseerde de BCN bezoekers over het internetbankieren en communiceerde een half jaar van te voren over de overgang.

Op Bonaire is er een substantiële groep bewoners die een laag inkomen heeft en/of die geen (makkelijk) toegang heeft tot internet. Een deel van hen beschikt (nog) niet over een bankrekening. Zij kunnen problemen ondervinden door het opheffen van de kasfunctie.

De BCN heeft een op zich begrijpelijke voorkeur voor internetbankieren en mag dit ook met alle mogelijke middelen propageren/faciliteren. Echter, indien er een substantiële groep personen is die moeilijk of niet overweg kan met internetbankieren, moet er voor deze personen een adequate oplossing voor handen zijn. Op Bonaire is een substantiële groep bewoners met een laag inkomen, die geen (makkelijk) toegang heeft tot internet. Ook is er een groep mensen die (nog) niet beschikt over een bankrekening. Voor deze mensen is het relatief dure elektronisch bankieren niet geschikt. Opmerkelijk is dat de BCN geen onderzoek heeft gedaan in hoeverre de inwoners op Bonaire overweg kunnen met online banking.

Ik ben van oordeel dat BCN de belangen van deze groepen niet voldoende meegewogen heeft in zijn besluit de kasfunctie in zijn geheel af te schaffen. Er is hun immers geen redelijk alternatief geboden. Het sluiten van alle kassa's zonder het bieden van een alternatief naast het online betalen was dan ook niet behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de BCN te Bonaire is gegrond wegens strijd met het redelijkheidsvereiste.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman beveelt de minister van Financiën aan kasbetaling bij de BCN op Bonaire weer mogelijk te maken en daaraan bekendheid te geven.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

BIJLAGE

VERSLAG VAN BEVINDINGEN

INFORMATIE VAN DE KANT VAN DE BCN

Bij het ontstaan van Caribisch Nederland heeft de Belastingdienst Caribisch Nederland (BCN) de kasfunctie overgenomen van de toenmalige Nederlandse Antillen. In Europees Nederland heeft de Belastingdienst al 20 jaar geen kas meer, waar men met contant geld kan betalen. Al snel bleek het de BCN dat het uitvoeren van de kasfunctie (integriteits)risico's met zich mee bracht voor de BCN, de medewerkers en bezoekers door de aanwezigheid van grote hoeveelheden contant geld. Na een jaar was het de BCN duidelijk dat er van vanuit Europees Nederland geen hulp aangeboden kon worden voor de kasfunctie. Daarbij kwam dat de rijksoverheid (en daarmee ook de BCN) het standpunt heeft dat taken die niet tot de kernfunctie van de overheid behoren, moeten worden uitgevoerd door het bedrijfsleven.

De sluiting van de kassa's stond niet op zichzelf, maar maakte onderdeel uit van een sinds 2010 ingezet kwaliteitsverbeteringsprogramma, dat uiteindelijk moest leiden tot het sluiten van de kasfunctie op alle drie de eilanden. De genomen stappen kenmerkten zich door trajecten die de burger zekerheid moeten geven ten aanzien van hun betalingsverwerking en door trajecten die een verschuiving van contant naar giraal betalingsverkeer mogelijk maken. De beleidslijn van de rijksoverheid dat taken die door het bedrijfsleven kunnen worden uitgevoerd niet meer door de overheid worden gedaan was van groot belang voor de lokale bankensector. Met name de kleinere banken hadden het moeilijk op de eilanden en in het bijzonder de banken op de bovenwindse eilanden. Daar hebben banken zich zelfs teruggetrokken. Een goede bankensector is voor de economie van de eilanden van groot belang. Het is daarbij essentieel dat er voldoende banken zijn en dat er daarmee voldoende concurrentie is op de eilanden. Een en ander heeft geleid tot het plan tot het uifaseren van de kasfunctie. De BCN had geen bezuinigingsopdracht ontvangen, die deze maatregel noodzakelijk maakte.

Binnen de BCN heeft een MBA-student in 2014 een studie uitgevoerd. Dit heeft geleid tot een rapport genaamd: "Van chartale naar girale betalingsmiddelen". Uit het rapport kwam naar voren dat in 2013 20% van de mensen online betaalden en 80% betaalde aan de balie. In 2014 vond nog zo'n 22% van de ontvangsten plaats aan de balie. Het was een gewoonte om in lange rijen te staan om te betalen. Dat er veel contant geld circuleerde bij de BCN gaf aan dat een grote meerderheid van de bevolking koos voor contante betaling. Een verklaring hiervoor zou volgens het rapport kunnen zijn dat een deel van de bevolking geen bankrekening en elektronische betaalpas heeft en daarom afhankelijker is van contante betaling. Ook kon meespelen dat deze groep zich niet gedwongen voelt om zich aan te passen. Hoewel de BCN ervan bewust is dat het niet makkelijk is abrupt hiermee te stoppen wilde men wel ergens beginnen om het contante geld te verminderen en het digitaal betalen te laten toenemen. Het doel van de studie was wijzen te ontwikkelen die ervoor moesten zorgen dat de mensen zich meer bewust werden van

hun barrières om giraal te betalen zodat zij overtuigd en verleid konden worden tot deze betaaltechniek. Het managementteam van de BCN was zich ervan bewust dat deze wens niet binnen de korte tijd gerealiseerd kon worden gelet de aanwezigheid van inwoners met een laag inkomen.

Er waren in het kader van de studie geen burgers, maar wel tien BCN-medewerkers geïnterviewd. Conclusies hiervan waren dat men open stond voor de veranderingen, maar toch ook graag de keuze wilde houden in de wijze van betalen. Volgens het rapport hadden naar schatting van de 17.000 inwoners van Bonaire 5.000 mensen een laag inkomen. Zij ondervinden vaak problemen met betalingsverplichtingen. Van die groep leven meer dan 4.000 personen in armoede. Mensen met een laag inkomen hebben het niet in de hand om voor de elektronische betalingsmethoden te kiezen, aangezien overleven hun eerste prioriteit is.

Ruim 5.000 mensen op Bonaire hadden een vaste internetaansluiting. Naar schatting ruim 8.000 personen hebben in ieder geval een mobiel internetaccount via hun smartphone. Daarnaast zijn er banken, waaronder de grootste die op hun kantoren een pc ter beschikking stellen aan hun cliënten.

Om bewoners met een laag inkomen of een betalingsachterstand bij de BCN te bewegen tot elektronisch betalen werd in het rapport onder meer voorgesteld een informatie/betaalzuil te plaatsen in het BCN-kantoor en informatieve bijeenkomsten te houden.

Voordat de BCN overging tot het sluiten van de kassa's had de BCN al stappen genomen met betrekking tot het op orde brengen van de betalingsverwerking. Zo waren geïntroduceerd: geautomatiseerd uitbetalen, gebruik van unieke betaalkenmerken en barcode en was de BCN gestopt van het gebruik van cheques bij uitbetaling. Als gevolg van het gebruik van ongedekte cheques is de BCN op 1 januari 2015 gestopt met het accepteren van cheques voor betalingen. Dit besluit heeft volgens de BCN niet tot complicaties geleid. Sinds 10 oktober 2010 was al de doelstelling geformuleerd om zo veel mogelijk betalingen via het bancaire verkeer te laten lopen. Een effectieve manier om dit te doen was het beperken van de openingstijden in aanloop naar een uiteindelijke sluiting. Daarmee is de BCN in 2013 gestart. Daarnaast was de BCN in 2014 op Bonaire begonnen met de inzet van een hostess om zo op de drukke dagen de klanten te wijzen op de alternatieve betaalmogelijkheden via de bank. Tevens heeft de BCN in geval van betaling via de bank gewezen op het voordeel van een verwerkingsgarantie die de BCN kan geven bij het gebruik van het unieke betaalkenmerk. Dit is volgens de BCN door de belastingplichtigen goed ontvangen en heeft voor een aanzienlijke verschuiving van betalingen van contant naar giraal geldverkeer gezorgd.

Uit vergaderingen met de banken bleek dat de bezetting van de banken ruim voldoende was om het extra geldverkeer op te vangen. Ook werd duidelijk dat de goedkoopste of de gratis betaalwijze altijd was gekoppeld aan mobiel- respectievelijk internetbankieren. Klanten die nog niet waren overgestapt naar internetbankieren werden door de banken geholpen met aansluiten daarvan en het doen van internetbetalingen. Toen bleek dat met name het aantal mensen dat een smartphone bezitten groot was. Deze personen kunnen, ook zonder internetaansluiting thuis, via een gratis wifi-spot op hun mobiele

telefoon hun betalingen verrichten. Daarnaast zijn er banken, waaronder de grootste die daartoe op hun kantoren een pc ter beschikking stellen aan hun cliënten. Daarom heeft de BCN met de banken afgesproken om de belastingplichtigen naar hun bank te verwijzen, zodat met hen een maatwerkgericht en meest voordelige betaaloptie wordt besproken.

De communicatie is op vele vlakken en uiteenlopende manieren ingezet, aldus BCN. Van regelmatig overleg met de betrokken partijen tot radiospotjes, flyers, persberichten, advertenties en het persoonlijk informeren/begeleiden van belastingplichtigen en bedrijven. Dit gebeurde in het Papiaments, Nederlands en Engels. De communicatie naar de bezoekers van de kassa's is al minstens een half jaar van te voren gestart. Door de vroege start van de communicatie kon de BCN monitoren in welke mate (toen de kassa's nog open waren) de verschuiving naar het bancaire verkeer al had plaatsgevonden. Tijdens de gesprekken met het publiek en de bedrijven door medewerkers en management heeft de BCN de indruk gekregen dat er een hoge mate van begrip en acceptatie aanwezig was.

Met ingang van 1 januari 2015 had de BCN al de kassa's op de bovenwindse eilanden gesloten. De overgang is daar zonder problemen ingevoerd en door burgers en bedrijven geaccepteerd. Dit was mede te danken aan de getroffen voorbereidingen en de gemaakte afspraken met de banken. Van de sluiting van de kassa's op Saba en Statia had de BCN geleerd dat men de focus in de communicatie moet leggen bij de klanten die daadwerkelijk de kassa's gebruiken. Zij hadden de mediaberichten wel gehoord of gelezen, maar konden de impact daarvan vaak niet goed inschatten en zij hadden daarom minder dan vooraf was aangenomen zicht op de andere betaalmogelijkheden.

Vanaf het derde kwartaal van 2014 is de beoogde eindsituatie gecommuniceerd en in maart 2015 is de sluiting gecommuniceerd via flyers. Daarnaast zijn alle HUBA (Hulp bij aangifte) klanten, net als de kassabezoekers, persoonlijk voorgelicht en is een informatie flyer meegegeven. De BCN is op Bonaire vroeg in het eerste kwartaal van 2015 begonnen met de inzet van de hostess informatiefunctie, zodat kon worden geadviseerd over hoe de bancaire betalingen te gaan doen. Ook waren er balies van de banken in het BCN-kantoor geplaatst om de mensen direct te kunnen begeleiden naar het mobiel bankieren en om ook vanuit de banken voorlichting te kunnen geven over de meest passende betaaloplossingen.

In het managementoverleg van 15 januari 2015 is het besluit genomen om de sluiting op 1 mei 2015 in te laten ingaan. Op 25 maart 2015 werd tijdens een vergadering van de BCN met de Nederlandsche Bank waar ook Unkobon bij aanwezig was meegedeeld dat de kassa's per 1 mei zouden sluiten.

De eerste week van april 2015 werd hierover een mededeling in de kranten geplaatst dat men dan alleen nog maar per bank kon betalen. Het ging om de volgende betalingen: motorrijtuigenbelasting, grondbelasting, erfpacht en algemene bestedingsbelasting.

Om voor iedere inwoner het betalen zo goedkoop mogelijk te houden heeft de BCN een rekening bij alle banken op Bonaire, omdat het betalen binnen de eigen bank volgens de

BCN voordeliger/gratis is. Het hebben van een bankrekening is gratis. De banken (met uitzondering van de ORCO-bank) bieden de mogelijkheid om aan de balie contant te betalen. MCB biedt als grootste bank de mogelijkheid om gebruik te maken van een pc die aanwezig is in de vestiging om mobiel te bankieren. Niet iedereen op Bonaire beschikt over internetaansluitingen en vaste computers. Echter, een groot deel van de bevolking beschikt over een smartphone die of via internet of via de app van de bank betalingen kan verrichten. De ORCO-bank is een internetbank, die alleen maar internetklanten heeft die altijd al via onlinebanking betaalden.

Omdat ook de BCN begreep dat burgers en bedrijven moeten wennen aan de doorgevoerde wijziging is de BCN tegemoet gekomen aan de wens van Unkobon om de bevolking iets meer de tijd te geven om te kunnen wennen aan de transitie. Daarom heeft de BCN na 1 mei voor noodgevallen nog één betaaloket met een beperkte openingstijd (van 9 uur tot 11 uur), opengehouden. Deze is zeer beperkt door belastingplichtigen benut. Het merendeel van de daar in ontvangst genomen betalingen betrof de motorrijtuigenbelasting betalingen van het eerste half jaar 2015. In mei 2015 heeft de BCN nog een hoog aantal betalingen van de motorrijtuigenbelasting (MRB) voor het OLB via de kas ontvangen. Dat deze personen nog de voorkeur gaven aan de balietransactie was te verwachten, omdat zij toch de BCN moesten bezoeken om hun MRB-sticker voor het eerste half jaar op te halen, aldus de BCN. Inmiddels is het zo dat men geen stickers meer bij de BCN op hoeft te halen en dit houdt uiteraard ook in dat deze niet meer betaald hoeven te worden. Sindsdien verloopt het betalen van de MRB, zonder incidenten, via de bank. In juni 2015 hebben nog 788 klanten de kassabalie bezocht en hebben betaald. 620 daarvan (ruim 78%) betrof de hiervoor bedoelde MRB-transacties. Als men de MRB buiten beschouwing laat, zijn er in de maand mei 2015 173 belastingplichtigen geweest die nog aan de kassa betaald hebben ten opzichte van 1718 in de maand mei van 2014.

Per 1 juni 2015 heeft de BCN ook dit loket definitief gesloten. De BCN stemde niet in met het verzoek van Unkobon om de kassa's permanent open te houden of om als overgangsregeling de openingstijden van de kassa's te handhaven tot 1 januari 2016.

De BCN berichtte de Nationale ombudsman geen onderzoek te hebben gedaan naar inwoners op Bonaire die niet overweg kunnen met online banking. Dat was ook niet nodig. Online banking is namelijk niet de enige betaalmogelijkheid. Overschrijving, baliebetaling bij de bank en repeterende betaalopdrachten bij de bank horen eveneens tot de mogelijkheden. Nadeel van deze mogelijkheden is dat daaraan (hogere) kosten zijn verbonden. Voor de situatie waar de Unkobon aan refereert (bij herhaalde betalingen van kleinere bedragen) bieden de banken eveneens een voordelige betaalwijze aan (standing order). Hierbij hoeft slechts eenmalig een klein bedrag aan transactiekosten betaald te worden (ten opzichte van elke keer transactiekosten bij een normale betaling). Uiteraard geldt ook hier dat indien een klant er voor kiest om telkens contant aan de balie te betalen (vergelijkbaar met de contante acceptgiro betalingen in Europees-Nederland bij de postkantoren en agentschappen) er dan ook hogere kosten aan verbonden zijn. De BCN kon de Nationale ombudsman ook niet zeggen welke categorie mensen er zijn die niet overweg kunnen met online banking noch om hoeveel inwoners het gaat.

Navraag bij de banken hoeveel mensen er nog betalingen doen via een kasstorting bij de bank leverde niets op. De systemen van de banken bleken niet in staat het onderscheid te maken tussen een kas- en een digitale transactie. Wel wist de BCN we dat een deel van deze groep burgers dat doet vanwege het feit dat men nog een tastbaar betaalbewijs in huis wil hebben. Mogelijk hebben degenen die contant hebben betaald dit gedaan, omdat zij niet in staat waren internet bankieren te gebruiken. De BCN was echter niet in staat dat te kwantificeren.

Nu er meer dan één plek is om te betalen en de klanten verspreid worden over meerdere filialen zijn de lange wachtrijen bij de BCN voorbij. Ook bij de banken ontstaan overigens geen langere wachttijden, omdat mensen voorheen vaak eerst naar de bank gingen om geld te halen om het vervolgens bij de BCN af te geven. Voor de groep klanten die grote bedragen moest betalen, is er feitelijk niets veranderd, aangezien zij al per online banking betaalden. De klanten die bij de bank grote sommen geld opnamen om deze bij de BCN te gaan betalen lopen nu minder risico en hoeven alleen nog naar de bank, als ze de transactie niet online wensen te doen. Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat ook een kasopname bij een balie of een geldautomaat kosten met zich meebrengt.

De sluiting van de kassa's heeft capaciteit vrijgespeeld om bijvoorbeeld het project teruggaven te starten. In dit project worden belastingplichtigen die hun restituties niet hebben opgeëist, opgespoord om deze teruggaven aan hen te kunnen doen toekomen.

Er zijn geen wettelijke voorschriften voor wat betreft het hebben en/of aanhouden van een kassa of een mogelijkheid tot het doen van contante betalingen. Wel zeggen de regels dat er voldoende alternatieven moeten zijn om een betaling te kunnen doen. Mede door het besluit om bij alle banken een bankrekening te openen is de BCN van mening dat aan deze regel in ruime mate wordt voldoen. Volgens een verslag van de Nederlandsche Bank heeft de BCN de plannen weldoordacht uitgewerkt en doorgevoerd.

De BCN heeft geen formele klachten ontvangen over het betalingsverkeer, met uitzondering van die van Unkobon. Wel hebben belastingplichtigen die de laatste maanden zijn langs geweest naar de redenen van sluiting gevraagd en in een aantal gevallen hun verbazing uitgesproken.

INFORMATIE VAN DE KANT VAN UNKOBON

Bonaire is een samenleving waarin contant geld nog steeds een grote rol speelt. Te verwachten is dan ook dat veel belastingbetalers de betaling van hun belastingschulden met contant geld zullen blijven doen, maar gedwongen worden om dit in het vervolg aan een bankloket te doen. Het sluiten van de kassa bij de BCN ontnemt deze belastingbetalers mogelijkheden om dit kosteloos te doen. De BCN houdt geen rekening met de verschillen tussen de eilanden, waar de maatschappelijke en culturele omstandigheden sterk verschillen.

Men weet niet hoeveel mensen op Bonaire er geen bankrekening hebben, ook Unkobon niet. Er zijn hierover tegengestelde aanwijzingen. Enerzijds worden overheidsuitkeringen als AOV, onderstand en SVB-betalingen uitsluitend per bank uitgekeerd. Hieruit zou kunnen worden geconcludeerd dat vrijwel iedereen een bankrekening heeft. Het is Unkobon echter bekend dat ouderen voor hun AOV-uitkering nogal eens het rekeningnummer van een van hun kinderen gebruiken. De kinderen nemen het maandbedrag dan contant voor hen op. Dat kan een verklaring zijn voor de omvang van het contante geldverkeer. Een andere indicatie voor de afwezigheid van een bankrekening is dat de helft van de leden van Unkobon de jaarlijkse contributie contant betaalt en zich niet de moeite van een gang naar het betaalpunt van Unkobon in Kralendijk bespaart door de jaarbijdrage via internetbankieren te voldoen. Het is volgens Unkobon niet zo, als de BCN stelt, dat sociaal zwakkeren geld van hun bankrekening opnemen en dat vervolgens gebruiken om contant bij de BCN te betalen. Waarschijnlijker is dat degenen die een bankrekening hebben, gebruik maakten van de mogelijkheid die tot 1 juni 2015 bestond, om bij de BCN kosteloos met de pinpas te betalen. Verder is het zo dat inwoners die geen bankrekening hebben nog loonzakjes krijgen of cheques die kosteloos bij de banken kunnen worden geïnd.

Unkobon ontving veel klachten van haar leden over de sluiting van de kassa's. Dat Unkobon als enige een klacht heeft ingediend, komt omdat sociaal zwakkeren geen formele klachten indienen, als zij problemen ondervinden met overheidsmaatregelen. Niet voor niets bevat het volkslied van Bonaire de zinnen: "Pueblo humilde i sèmper kontentu" oftewel: Bescheiden volk, altijd tevreden. De mensen hebben overigens wel mondeling geklaagd via populaire Papiamentstalige radioprogramma's of tegen bekenden bij Unkobon en wellicht zelfs bij de BCN. Maar mondelinge klachten worden waarschijnlijk niet geregistreerd. Verder vindt Unkobon dat met het herhaaldelijk opmerken dat alleen door Unkobon een klacht is ingediend, de BCN de functie van Unkobon als vertegenwoordiger van de consumenten van Bonaire miskent.

Men klaagde bij Unkobon allereerst over de snelheid waarmee het ingevoerd werd. Verder vreesde men lange wachtrijen bij de balies van de banken en zou de bureaucratie voor de burger van Bonaire worden vergroot. Controle bij de BCN op juiste overname van het betaalkenmerk op het moment van betalen, waarmee eventueel fouten direct konden worden gecorrigeerd, zou weg vallen. Door de nu al lange rijen voor de loketten bij de banken is het zeer onwaarschijnlijk dat de overstap van de kassa van de BCN naar die van het bankkloket de belastingbetaler veel tijd en ongemak zal besparen.

Er zijn geen rapporten waarin de onderbouwing van de beslissing om de kassa's te sluiten is neergelegd en waaruit blijkt dat alle belangen evenwichtig zijn afgewogen. De sluiting wordt nu primair gemotiveerd met een algemene beleidslijn van de rijksoverheid. Voor de bovenwindse eilanden speelde de omstandigheid van dreigende sluiting van een bank mee. Op Bonaire is geen sprake van deze dreiging.

Overboeking van de rekening van een klant naar een andere rekening van diezelfde klant is gratis. Overboeking aan derden is echter niet gratis bij alle banken, zo heeft de

Bankiersvereniging Bonaire bericht aan de BCN. Het sluiten van de kasfunctie brengt dus extra bankkosten voor de belastingplichtigen met zich mee. De MCB-bank brengt bij een overboeking naar een ander MCB-rekening een bedrag van \$1,70 in rekening. Ook andere banken hebben tarieven voor dergelijke betalingen. Daarnaast hebben banken maandtarieven om een rekening aan te houden.

Door de maatregel wordt vooral de grote groep van minderbedeelden op Bonaire op kosten gejaagd. Zij hebben immers vaak geen bankrekening en degenen die wel een bankrekening hebben, kunnen zich veelal niet maandelijks \$ 80 veroorloven voor een internetabonnement dat nodig is om gebruik te kunnen maken van de betaalmogelijkheid die de banken bieden. Overigens is deze betaalmogelijkheid niet bij alle banken gratis. Juist de groep van minderbedeelden doet veel kleine betalingen aan de BCN. Deze mensen zijn veelal niet in staat om na de recente tariefverhogingen de betalingen voor erfpacht en/of grondbelasting in één termijn te voldoen en maken daarom gebruik van de mogelijkheid om gespreid maandelijks te betalen. De mogelijkheid om betaling van de MRB in twee halfjaarlijkse termijnen te voldoen in plaats van een jaarbeting, is op deze groep minderbedeelden gericht. Ook de verkeersboetes betreffen meestal kleine bedragen. De facto verdwijnt de mogelijkheid voor deze kwetsbare groep om kosteloos te betalen. De bankkosten van de kleine(deel)betalingen wegen voor deze groep relatief zwaar.

Ten aanzien van de stelling van de BCN dat sociaal zwakkeren met een smartphone via gratis 'wifi spots' makkelijk kunnen internetbankieren, geeft Unkobon aan dat deze gratis spots doorgaans horecagelegenheden zijn waar met name toeristen komen. Volgens Unkobon gaat de BCN er kennelijk vanuit dat sociaal zwakkeren bij die horecagelegenheden onder het genot van een consumptie publiekelijk gaan internetbankieren. Verder zijn de beschikbare applicaties voor internetbankieren afgestemd op pc's met grote beeldschermen. Er zijn geen applicaties die zijn afgestemd op smartphones. Het is niet gebruikersvriendelijk om met de beschikbare applicaties op de kleine schermen van een smartphone te bankieren. Ook levert betalen met een smartphone niet het vereiste betalingsbewijs dat bij controle van de MRB door de politie wordt gevraagd.

Volgens Unkobon richt de BCN zich met name op een beperkte groep belastingplichtigen: bedrijven en particulieren met een relatief hoog inkomen. In deze groep is iedereen in het bezit van een internetaansluiting en bankiert veelal ook via internet. De grote kwetsbare groep die veelal noch een internetaansluiting heeft, noch een bankrekening komt aan de balie van de BCN onder andere voor het betalen van motorrijtuigenbelasting, (verkeers)boetes en lokale lasten als erfpacht en grondbelasting.

De BCN heeft verzuimd organisaties van ondernemingen en consumenten te betrekken in de voorbereidingsfase om zo de belangen van de belastingbetalers zeker te stellen. Unkobon was pas na mondelinge aankondiging van 25 maart 2015 op de hoogte van deze maatregel en voelde zich daardoor overvallen. Voor een zo een ingrijpende maatregel is een aankondigingsperiode van zes weken voor de ingangsdatum van 1 mei bijzonder kort.

Volgens Unkobon is pas nadat de beslissing was genomen nagedacht over de gevolgen voor de bevolking en zijn pogingen ondernomen om die gevolgen te beperken. Ondanks onderkenning van mogelijke problemen is besloten de sluitingsdatum te vervroegen. De onderbouwing van de keuze voor de sluitingsdatum 1 mei 2015 ontbreekt eveneens. De genoemde aanzienlijke verschuiving van contant naar giraal is niet cijfermatig onderbouwd, aldus Unkobon. De noodkassa die van 1 mei tot 1 juni is geopend zou volgens BCN zeer beperkt door belastingplichtigen zijn benut. In mei 2015 hebben echter nog 788 personen de kassabalie bezocht. 620 daarvan (ruim 78%) betrof de hiervoor bedoelde MRB-transacties voor het OLB. Om te komen tot de conclusie dat in mei 2015 ten opzichte van het jaar daarvoor bijna 90% van de betalingen was verwerkt via de bank, liet de BCN de MRB-kasbetalingen buiten beschouwing. Hiermee elimineerde de BCN een groot deel van de groep sociaal zwakkeren uit haar cijfers.

De tegemoetkoming om tot 1 juni 2015 een betaaloket met beperkte openingstijden ter beschikking te stellen vindt Unkobon onvoldoende en stelt daarom voor om bij wijze van overgangsmaatregel de beperkte openingstijden aan te houden tot ten minste 1 januari 2016.

Waar de BCN geen probleem ziet na de sluiting van haar kassa's, ziet het bestuurscollege van het OLB er wel een. Het OLB werkt momenteel aan een alternatief betalingssysteem (Pagafasil) waar de burger kosteloos contant kan betalen of kan pinnen, waarbij de kosten voor rekening van de lokale overheid komen. Naar verwachting zal het minimaal tot het einde van het eerste kwartaal 2016 duren voor dit alternatief operationeel is. Het zou in de ogen van Unkobon zorgvuldiger zijn geweest als de BCN de kassa's open hadden gehouden tot dit alternatief beschikbaar was.

De zorg over de risico's voor de medewerkers van de BCN en voor de belastingbetalers wil nog niet zeggen dat het sluiten van de kassa de enige mogelijkheid is. Een andere optie zou kunnen zijn het aanbrengen van extra (bouwkundige) voorzieningen bij de BCN, zodat de kassier zijn werk in een veilige omgeving kan doen. Door het verschuiven van het risico naar de bank lopen de belastingbetalers het risico nu op een andere locatie waar nog veel meer geld omgaat.

Volgens artikel 3 van de Wet Geldstelsel BES zijn de dollarbiljetten en munten wettig betaalmiddel in Caribisch Nederland. De BCN is volgens Unkobon dus verplicht contant geld te accepteren.

BRONNEN

- Rapport "Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning", mei 2012
- Rapport "Koopkrachtonderzoek Caribisch Nederland", mei 2012
- Nibud-rapport "Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Bonaire", 2014
- Rapport van de Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland "Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland, 12 oktober 2015
- rapport "Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking" van het Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2015