



# Rapport

Een onderzoek naar pinbetaling als enige mogelijkheid bij betalingen aan de balie van de gemeente.

**Datum: 21 december 2015**  
**Rapportnummer: 2015/172**

*De heer Mollaaar<sup>1</sup> ontdekt bij het aanvragen van een uittreksel uit het bevolkingsregister dat hij alleen met een pinpas of creditcard kan betalen. Hij kan het bijna niet geloven. De gemeente? Wat een onzin, vindt hij, een gemeente is een monopolist. Als een gewone winkel alleen pinnen accepteert, kan hij tenminste nog naar een concurrent. Maar zo 'n uittreksel kan hij nergens anders halen. Bovendien vindt de heer Mollaaar dat hij met pinnen een digitaal spoor achterlaat en dat wil hij niet.*

Toen de heer Mollaaar hier bij de gemeente Leiden over klaagde, vertelde de gemeente hem dat pinbetaling de enige mogelijkheid was. De heer Mollaaar meldde zich bij de Nationale ombudsman. Toen wij de gemeente vroegen hoe zij hier tegenaan keek, bood de gemeente de heer Mollaaar de mogelijkheid om het bedrag via zijn bankrekening over te schrijven.

### **De gemeente Leiden**

Bij de gemeente Leiden is sinds 1 september 2013 de mogelijkheid van contant betalen aan de balie afgeschaft. Vanaf dat moment is het alleen mogelijk om via pin te betalen. De gemeente heeft hier in 2013 twaalf klachten over ontvangen, in 2014 vijf.

De gemeente heeft voor deze werkwijze gekozen om verschillende redenen. Niet alleen is het veiliger voor de medewerkers, maar het is ook sneller voor de inwoners. Daarnaast levert het afschaffen van de kasfunctie de gemeente ook een belangrijke kostenbesparing op. Voordat de mogelijkheid van contant betalen werd afgeschaft<sup>2</sup>, is de gemeente eerst een pilot gestart. Na evaluatie daarvan is er onder meer besloten tot het inrichten van een alternatieve wijze van betalen voor schrijvende gevallen (bijvoorbeeld mensen met een pinontheffing of andere mensen die niet via pin kunnen betalen en niemand hebben die hen daarmee kan helpen). Het alternatief is dat men het geld van tevoren kan overmaken op de bankrekening van de gemeente. Sinds de invoering van deze werkwijze zijn er bij de gemeente vier mensen die op deze wijze hebben betaald.

### **Alleen pin?**

De klacht van de heer Mollaaar riep bij de Nationale ombudsman de vraag op of er voor sommige burgers problemen ontstaan als gemeenten alleen betaling per pin accepteren en of er dan sprake is van een behoorlijke dienstverlening. In 2013 heeft de Nationale ombudsman een rapport gepubliceerd over digitalisering bij de overheid<sup>3</sup>. In dit rapport beveelt hij onder andere aan dat de overheid ervoor moet zorgen voor iedereen toegankelijk te blijven. Mensen moet niet in de knel komen door digitalisering. Er is vaak behoefte aan een andere contactmogelijkheid naast het digitale contactkanaal, met name persoonlijk contact. Hij acht het van belang om die mogelijkheid te blijven bieden.

<sup>1</sup> In verband met de privacy zijn de namen in deze rapportage gefingeerd.

<sup>2</sup> 94% van de betalingen gebeurde toen al via pin

<sup>3</sup> De nationale ombudsman "Digitalisering bij de overheid", 2013

Net als bij de digitalisering, speelt ook rond het betalingsverkeer de vraag welke mogelijkheden geboden moeten worden. De mogelijkheid om betalingen met de pinpas te verrichten is inmiddels breed ingeburgerd.

De vraag rijst of gemeenten volledig op pinbetalingen over mogen gaan. Is het behoorlijk om geen andere mogelijkheid; bijvoorbeeld contante betaling, te bieden?

### **Gemeentelijke keuzes**

Gemeenten gebruiken pinbetalingen steeds meer bij de aanvragen van documenten bij de balie. Burgers kunnen zo gemakkelijk bijvoorbeeld de leges voor hun paspoort of rijbewijs betalen. Gemeenten hoeven geen kas bij te houden en geen wisselgeld beschikbaar te hebben. Dat komt de efficiency en de veiligheid ten goede. Er is op dit moment een klein aantal gemeenten overgestapt op pinbetaling zonder een alternatief te bieden. De meeste gemeenten lijken er voor te kiezen<sup>4</sup> om naast de pinbetaling ook (beperkt) de mogelijkheid te blijven bieden om contant te betalen. Zo zijn er gemeenten waar contante betaling aan één balie nog mogelijk is of waar contante betaling via een betaalautomaat plaatsvindt.

### **Burgers in de problemen**

De ombudsman heeft een aantal signalen van burgers en belangengroepen<sup>5</sup> ontvangen, waaruit blijkt dat bepaalde burgers hierdoor in de problemen komen. Hieronder een paar voorbeelden;

#### **Budget beheren**

*"Gelukkig had ik net mijn ID kaart ontvangen toen deze regeling inging in mijn gemeente. Maar ik heb wel degelijk last van deze ontwikkeling.*

*Ik heb een bankpas waar het pinnen op geblokkeerd is, zodat ik niet kan pinnen en geen geld uit een bankautomaat kan halen. Ik heb dit expres laten doen vanuit de gedachte dat als ik niet kan pinnen een ander dat ook niet kan als ik mijn pas verlies of als hij wordt gestolen. Daarnaast leef ik al jaren op bijstandsniveau en wil ik helemaal niet in de verleiding komen om tussendoor geld uit te geven en zou ik ook het overzicht kwijt raken.*

*Ik haal mijn huishoudgeld elke maand bij de balie van de bank. Daar wordt mij iedere maand gevraagd of ik weet dat ik het geld ook bij de automaat kan halen. En iedere maand leg ik weer uit dat dat met mijn pas niet kan en waarom. Dat vind ik al heel irritant, Maar lachwekkend werd het toen een baliemedewerker voorover boog en fluisterend vroeg of ik misschien schulden had.*

<sup>4</sup> De ombudsman heeft geen kwalitatief onderzoek gedaan; na een oproep aan gemeenten lieten tien gemeenten weten dat zij naast pinbetalingen ook de mogelijkheid van contante betaling (beperkt) hebben behouden.

<sup>5</sup> De ombudsman benaderde een aantal maatschappelijke organisaties en plaatste een oproep op de website.

**Oudere burgers**

*De 99-jarige mevrouw De Vries vraagt haar hulp in de huishouding Jessica mee te gaan naar het gemeentekantoor. Ze gaat haar nieuwe identiteitsbewijs aanvragen en ze heeft Jessica nodig om haar te begeleiden, omdat zij niet meer zelfstandig kan reizen. Alles lijkt daarmee goed geregeld, maar het gaat mis als blijkt dat zij met haar pinpas moet betalen, mevrouw De Vries kan maar niet op haar pincode komen. Gelukkig biedt Jessica uitkomst door het bedrag voor te schieten.*

**Verstandelijke beperking**

*"Als werker in de gehandicaptenzorg (maar het geldt ook voor mijn vader die op leeftijd is en geen pinpas kan hanteren) loop ik er op dit moment tegen aan dat de gemeente vanaf 1 januari ook het verplichte pinnen in heeft gevoerd. In eerste instantie werd er aangegeven dat er voor hen die niet kunnen pinnen een regeling getroffen zou worden (bewindvoerder zou het geld over kunnen maken op het rekeningnummer van de gemeente, met vermelding van een code voor wie/welke handeling het bedrag bestemd is). Nu enkele maanden verder blijkt dit niet te bestaan. Inmiddels is er via een lokale partij getracht om voor bijzondere doelgroepen een uitzondering te maken, dit is niet overgenomen door de rest.*

*Concreet betekent dit voor mensen met een verstandelijke beperking dat ze niet meer zelf bijv. een uittreksel van het bevolkingsregister kunnen gaan halen terwijl ze dit in het verleden (met een briefje) wel konden.*

*Het kromme is dat een plaatselijke kapper, ook het verplichte pinnen invoerde, maar na uitleg van het niet meer mee kunnen doen, wel uitzonderingen maakt voor mensen die aangeven niet te kunnen pinnen. Voor een kapper kun je naar de concurrent ..... voor burgerzaken mag je niet naar de buurgemeente. Wat betekent het woord participatiemaatschappij?"*

**Thuisloos**

*Evert heeft geen vaste verblijfplaats. Bij het Leger des Heils kan hij slapen en heeft hij een briefadres. Wekelijks krijgt hij een geldbedrag om van rond te komen. Een pinpas heeft hij niet, maar een identiteitsbewijs heeft hij wel nodig. Als hij daarbij niet contant kan betalen of het bedrag over kan maken, komt hij in de problemen.*

**Identificatieprobleem**

*Anneke 's pinpas en paspoort zijn min of meer tegelijkertijd verlopen. Ze belandt vervolgens in een maandenlange vicieuze cirkel. De bank wil haar pinpas niet vernieuwen omdat haar paspoort niet meer geldig is, terwijl ze bij de gemeente geen nieuw paspoort kan ophalen omdat ze geen werkende pinpas heeft.*

*Anneke wordt uiteindelijk gered door de bank. Een medewerker vernieuwt haar pinpas op basis van haar verlopen paspoort. Pas daarna kan ze bij de gemeente haar paspoort in orde maken.*

Uit deze voorbeelden blijkt dat er een aantal groepen burgers zijn die niet zonder meer met pin kunnen betalen. Het betreft onder andere dak- of thuislozen en anderen die niet over een pinpas beschikken en rondkomen van een weekgeld, mensen die in de schuldsanering zitten of zichzelf ter voorkoming van schulden geen pinpas toestaan. Ook voor mensen die niet gemakkelijk een pincode kunnen onthouden (ouderen, verstandelijk gehandicapten) is betalen met een pinpas een probleem.

### **Beoordeling ombudsman<sup>6</sup>; Pinnen graag, maar ook contant**

De ombudsman beoordeelt of de keuze voor alleen pinbetalingen voldoet aan de behoorlijkheidsvereisten. In dit geval toetst hij aan het vereiste van maatwerk: Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. Dat houdt onder meer in dat bij de overstap naar pinbetalingen de overheid naast pinbetalingen de mogelijkheid blijft bieden voor het betalen op een andere wijze voor wie niet kan of wil betalen met pin.

Bij de keuze voor één of meer betalingswijzen speelt de vraag naar de toegankelijkheid van de overheid voor de burger net als bij de digitalisering de centrale rol. De gemeente waar een burger woont is de enige instantie waar deze burger bepaalde documenten zoals uittreksels uit het bevolkingsregister, identiteitsbewijs of rijbewijs aan kan vragen. Deze documenten zijn onontbeerlijk in het maatschappelijke verkeer. Van gemeenten mag worden verwacht dat zij alle burgers de mogelijkheid bieden documenten aan te vragen. Een aantal burgers is niet in staat om (zelfstandig) met pin te betalen. Door te kiezen voor alleen pinbetalingen wordt de toegang tot de overheid en het verkrijgen van documenten sterk bemoeilijkt voor deze burgers. De toegankelijkheid van de gemeente wordt daarmee te veel beperkt. Door toch te kiezen voor alleen pinbetaling weegt de gemeente de belangen van deze groepen onvoldoende mee. Daarom acht de Nationale ombudsman de keuze om alleen nog pinbetalingen te accepteren niet behoorlijk.

### **Goede voorbeelden**

<sup>6</sup> 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. Daarbij wordt ook aangegeven dat artikel 233a Gemeentewet wellicht het college van B&W van een gemeente de mogelijkheid biedt om in nadere regels vast te leggen dat de leges voor bijvoorbeeld een paspoort of een identiteitsbewijs alleen middels elektronische betaling kunnen worden voldaan. De Nationale ombudsman is op grond van de Algemene wet bestuursrecht bevoegd om de behoorlijkheid van een dergelijke invulling van het college van B&W te beoordelen.

De Nationale ombudsman ziet goede voorbeelden waarbij gemeenten weliswaar sturen op betaling per pin, maar daarnaast ook de mogelijkheid open houden voor contante betaling, bijvoorbeeld bij één kantoor of bij één specifieke balie.

**Aanbeveling**

De Nationale ombudsman beveelt daarnaast aan om burgers duidelijk te informeren hoe ze moeten handelen als zij contant willen betalen.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen