

Vergaderjaar 2009–2010

27 863

Betalingsverkeer

Nr. 35

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2010

In de afgelopen twee jaar hebben mij verschillende signalen bereikt waaruit blijkt dat coffeeshops in toenemende mate hinder ondervinden bij het verkrijgen of behouden van een betaalfaciliteit. Ook andere integriteitgevoelige sectoren zoals de sexindustrie hebben aangegeven problemen te ondervinden. Uw Kamer heeft bij diverse gelegenheden aandacht hiervoor gevraagd¹. In de beantwoording op deze kamervragen heb ik aangegeven dat ik de dreigende situatie dat coffeeshops van iedere vorm van bancaire dienstverlening uitgesloten worden ongewenst vind. Voorts heb ik aangegeven dat het Ministerie van Financiën met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en andere betrokkenen in overleg zou treden om te bewerkstelligen dat banken aan coffeeshops een pakket aan primaire betaaldiensten aanbieden.

Er is in de afgelopen maanden goed overleg geweest met de NVB en vertegenwoordigers van de coffeeshopbranche. Daarbij is naar voren gekomen dat verschillende banken beleid hebben vastgesteld dat ertoe strekt dat zij hun bestaande bancaire relaties met coffeeshops beëindigen en geen nieuwe relaties met coffeeshops aangaan. De terughoudendheid van banken bij het verlenen van betaaldiensten aan coffeeshops en andere integriteitgevoelige sectoren is grotendeels gebaseerd op zorgen die bij de banken leven over de verenigbaarheid van die dienstverlening met de op hen rustende verplichtingen op het terrein van de integere uitoefening van hun bedrijf (artikel 3:10, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht: Wft). Zo dient een bank tegen te gaan dat de bank, haar werknemers of haar cliënten het vertrouwen in de bank of in de financiële markten schaden of kunnen schaden. Verder dienen banken te beschikken over procedures en maatregelen met betrekking tot de acceptatie van cliënten. Deze procedures en maatregelen zijn erop gericht om de identiteit van een cliënt vast te stellen en zijn identiteit te verifiëren alsmede om cliënten producten of diensten op risico's te classificeren. Deze zogenoemde customer due diligence-regelgeving is nader uitgewerkt in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT). Bij coffeeshops worden mogelijke witwasrisico's gezien

¹ Vragen van de leden Azough en Vendrik d.d. 20 februari 2008 (Kamerstukken II, 2007/2008, Aanhangsel Handelingen 1761); vragen van de leden Tang, Vos en Bouwmeester d.d. 16 januari 2009 (Kamerstukken II, 2008/2009, Aanhangsel Handelingen 1461); vragen van de leden Joldersma, De Nerée tot Babberich en Van Haersma Buma d.d. 10 februari 2009 (Kamerstukken II 2008/2009, Aanhangsel Handelingen 1858), vragen van het lid Van der Ham d.d. 10 februari 2009 (Kamerstukken II 2008/2009, Aanhangsel Handelingen 1857) en vragen van de leden Tang, Vos en Bouwmeester d.d. 9 juni 2009 (Kamerstukken II 2008/2009, Aanhangsel Handelingen 3134).

vanwege de grote contante geldstroom en de onduidelijke herkomst en besteding van dit geld.

Verskillende mogelijke oplossingen zijn tijdens de besprekingen met betrokkenen de revue gepasseerd. Eerder heb ik gemeld dat gesproken is over de oprichting van een «white label» bank, een stichting of BV die als bank fungeert voor cliënten die elders worden geweigerd. Er blijkt echter geen levensvatbare business case voor een dergelijke «white label» bank te maken. De kosten die een dergelijke bank zou moeten maken, kunnen met een beperkte dienstverlening – alleen betaaldiensten – en een beperkt cliëntenbestand niet worden terugverdiend. Een ander voorstel dat is besproken, het onderbrengen van «unbankable» cliënten bij een overheidsinstelling, is mijns inziens onwenselijk. Ik onderschrijf de stelling van de Adviescommissie Toekomst Banken dat de overheid geen bancaire taken op zich zou moeten nemen om de publieke nutsfuncties van banken te waarborgen. De optie om banken wettelijk te verplichten om coffeeshops of andere integriteitgevoelige sectoren een betaalrekening te verstrekken heeft evenmin mijn voorkeur, omdat hiermee de contractvrijheid wordt doorbroken. Bovendien zou een acceptatieplicht door de banken als een vrijwaring opgevat worden, die de customer due dilligence-regelgeving zou ondermijnen.

Voor de besprekingen met betrokkenen zijn de ontwikkelingen in de jurisprudentie zeer relevant. Waar eerder – in de periode dat opzeggingen incidenteel voorkwamen – de rechter oordeelde dat het risico van reputatieschade voldoende zwaarwegend werd geacht om de bankrelatie met de cliënt te kunnen opzeggen, is de jurisprudentie in het afgelopen jaar specifiek geworden. Het Hof in Leeuwarden oordeelde dat in een zaak waarbij de coffeeshop nog een bankrekening bij een andere bankinstelling had, het de bank was toegestaan tot opzegging van de bancaire relatie over te gaan¹. Het oordeel van het Hof in Arnhem viel echter anders uit in een zaak waar de coffeeshop niet over een alternatief beschikte. Het Hof oordeelde hier dat de betrokken bank onvoldoende had onderbouwd dat het enkele feit dat een exploitant van een coffeeshop bij die instelling betaalrekeningen aanhield een reëel gevaar vormde voor imagoschade c.q. waardedaling of strafrechtelijke vervolging van de instelling².

Het Ministerie van Financiën heeft eveneens met De Nederlandsche Bank overlegd over de bancaire dienstverlening aan coffeeshops. De Nederlandsche Bank heeft aangekondigd guidance over de WWFT te ontwikkelen. Hierin zal onder meer worden aangegeven hoe bancaire dienstverlening – betaaldiensten in het bijzonder – met passende waarborgen aan integriteitgevoelige sectoren kan worden verleend. DNB verwacht dergelijke guidance in april te kunnen publiceren.

Vanuit mijn perspectief is het noodzakelijk dat zeker gesteld wordt dat naast legale ook gedoogde bedrijven toegang hebben tot betaalfaciliteiten. Deze bedrijfstakken categoriaal uitsluiten van betaalfaciliteiten die noodzakelijk zijn voor een maatschappelijk geaccepteerde deelname aan het economisch verkeer, is ongewenst. Een bank moet evenwel tegen misbruik kunnen optreden en een individuele afweging kunnen maken of zij een cliënt al dan niet wil accepteren; de toegang tot betaalfaciliteiten is geen absoluut recht. Hoewel ik regelgeving niet uit wil sluiten, heeft een oplossing waarbij banken vrijwillig coffeeshops blijven accepteren – met inachtneming van de customer due dilligence-regelgeving – mijn voorkeur.

¹ Hof Leeuwarden, 15 september 2009, LJN BJ7971.

² Hof Arnhem, 8 september 2009, LJN BJ7838.

Ik heb de NVB daarom uitdrukkelijk verzocht haar leden te vragen het beleid van banken van categoriaal weigeren van coffeeshops te herzien. In plaats daarvan zou een individuele toetsing kunnen plaatsvinden van de

mate waarin een specifieke coffeeshop een acceptabel of een onacceptabel risico vormt voor de bank. De voorzitter van de NVB heeft mij toegezegd dat de banken hiertoe bereid zijn. Banken zullen de rekeningen van coffeeshops waarmee zij reeds een relatie hebben niet beëindigen op de enkele grond van de exploitatie van een coffeeshop. Een bank zal de relatie met een bestaande cliënt wel kunnen heroverwegen, ondermeer indien zij het gerechtvaardigde vermoeden heeft dat haar dienstverlening wordt of is misbruikt, het vertrouwen van de bank in de cliënt wordt of is geschaad of indien de bank beargumenteerd van mening is dat de voortzetting van de dienstverlening tot onacceptabele risico's leidt. De NVB heeft ook aangegeven dat banken bereid zijn aanvragen voor nieuwe betaalfaciliteiten voor coffeeshops in behandeling te nemen en dergelijke aanvragen individueel te beoordelen. Daarbij kunnen banken wel zodanige beheersmaatregelen willen treffen dat zij tenminste kunnen voldoen aan de eisen zoals vastgelegd in WWFT en Wft. Eén van de mitigerende maatregelen die banken zouden kunnen nemen is het beperken van de stroom van contant geld door met de coffeeshop af te spreken dat deze het gebruik van giraal geld (PIN-pas, creditcard of chipknip) in zijn bedrijf zal bevorderen. Eén van de grootste risico's van een relatie met een coffeeshop is namelijk de contante geldstroom. Een dergelijke afspraak past mijns inziens ook in de maatschappelijke tendens van veilig en efficiënt ondernemen, zoals vastgelegd in het Convenant Betalingsverkeer 2005.

De afspraak die ik met de NVB heb gemaakt geldt nadrukkelijk voor betaalfaciliteiten. Zonder een pakket primaire betaalfaciliteiten is het immers praktisch onmogelijk om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen. Knelpunten die zich op andere terreinen van bancaire dienstverlening voordoen – zoals kredietverlening aan raamexploitanten – zijn mijns inziens van een andere orde. Het ontbreken van kredietfaciliteiten kan een bedrijf weliswaar ernstig in zijn ontwikkeling belemmeren, maar voor de bank impliceert kredietverstrekking een veel grotere betrokkenheid bij de cliënt dan bij het leveren van betaalfaciliteiten. Banken moeten daarom de ruimte hebben om geen krediet te verstrekken aan groepen bedrijven die zij op basis van hun eigen «business principles» niet willen financieren.

Ik vertrouw erop dat de toezegging van de NVB in combinatie met de WWFT-guidance die door DNB wordt opgesteld, zowel banken als goedwillende coffeeshops alsmede andere bedrijven in integriteitgevoelige sectoren in staat zullen stellen om op passende wijze relaties inzake primaire betaalfaciliteiten te onderhouden. Ik zal de ontwikkelingen monitoren, uw Kamer informeren en zo nodige nadere stappen zetten.

De minister van Financiën,
W. J. Bos