Samenvatting PwC Rapport – Onderzoek bancaire dienstverlening BES-eilanden

Inleiding

In opdracht van het Ministerie van Financiën heeft PwC een onderzoek uitgevoerd naar de bancaire dienstverlening op Bonaire, St. Eustatius en Saba (hierna gezamenlijk aangeduid als: "BES" of "Caribisch Nederland"). Het onderzoek heeft een tweeledige aanleiding. In de eerste plaats staat de bancaire dienstverlening op de BES door de zeer beperkte schaal onder druk. Banken hebben moeite om hun dienstverlening winstgevend aan te bieden, zeker op Saba en Sint Eustatius. In de tweede plaats verkent het ministerie van Financiën opties om het prudentiële toezicht op financiële ondernemingen op de BES-eilanden te versterken, bijvoorbeeld door de invoering van een 'zeteleis' voor aanbieders van bancaire dienstverleners op de BES-eilanden. Invoering van een zeteleis betekent dat een aanbieder van bancaire diensten volledig onder toezicht van DNB komt te staan. Dit is, gelet op de huidige inrichting van de op de BES actieve financiële ondernemingen, nu in beperkte mate het geval. De wens om het prudentieel toezicht te versterken is ingegeven door de toenemende zorg van De Nederlandsche Bank ("DNB") over het functioneren en de integriteit van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten ("CBCS").[1] Het versterken van het prudentieel toezicht op de financiële ondernemingen op de BES zou kunnen leiden tot hogere kosten voor hen.

Het Ministerie van Financiën heeft tegen deze achtergrond door onderzoeksbureau PwC laten onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om een minimum aanbod aan bancaire dienstverlening op de BES te waarborgen –ook in het scenario waarin versterkt toezicht in de vorm van een zeteleis wordt ingevoerd voor financiële ondernemingen op de BES– en wat daarvan de haalbaarheid, kosten en risico's zijn.

Onderzoeksopzet

PwC heeft voor het onderzoek gebruik gemaakt van verschillende bronnen:

- Een literatuurstudie op basis van openbare bronnen (zoals beleidsdocumenten);
- Interviews met beleidsmatig en toezichtexperts van ministerie van Financiën en DNB;
- Een brainstorm/workshop met experts op gebied van betalingsverkeer, toezicht (prudentieel/integriteit) en met kennis en ervaring van de BES-eilanden;
- Interviews met directies van huidige aanbieders van bancaire dienstverlening op de BES-eilanden;
- Interview met vertegenwoordigers van de CBCS;
- Interview met een digital banking platform provider;
- Meningen van PwC experts op het gebied van banking.

Waarborgen bancaire dienstverlening BES

In het verleden is gebleken dat de continuïteit van de bancaire dienstverlening op de BES met enige regelmaat onder druk staat, doordat banken vanwege bijvoorbeeld de schaalnadelen hun diensten verminderen of staken. Zo heeft de Windwards Islands Bank (WIB), onderdeel van de Maduro en Curiel's Bank (MCB) haar kantoor op Saba in februari 2017 gesloten. Als belangrijkste reden hiervoor geeft MCB aan: "*de populatie van Saba is te klein, de omzet is onvoldoende en de algemene kosten zijn te hoog.*"[2] In zijn reactie op het vertrek van WIB van Saba onderstreept de minister van Financiën het belang voor de eilandbewoners van de aanwezigheid van in ieder geval één bank op Saba.[3] Tegelijk geeft hij aan dat het mogelijk economisch gezien niet interessant is om met meer dan één speler actief te zijn op een eiland met nog geen 1.000 potentiële rekeninghouders. Voor de lange termijn is het volgens de minister dan ook van belang digitale bancaire dienstverlening te stimuleren.

Versterking prudentieel toezicht BES

De eisen ten aanzien van financiële ondernemingen, actief op de BES-eilanden, zijn vastgelegd in de Wfm BES. Hierin is ook beschreven welke toezichthouder bevoegd is. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het toezicht en de huidige verantwoordelijkheidsverdeling op de BES-eilanden:

---

[1] Zo blijkt uit DNB's *Toezicht Vooruitblik 2017*, p.39.
[2] http://caribischnetwerk.ntr.nl/2016/12/11/wib-stelt-sluiting-branch-op-saba-uit/.
[3] Beantwoording Kamervragen van de leden De Vries en Bosman (beiden VVD) over de aangekondigde sluiting van de Windward Islands Bank (WIB) op Saba (23 augustus 2016). Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 239.

Toezichtsgebied	Relevante wet- en regelgeving	Zelfstandige instellingen BES	Groot bijkantoor BES met buiten-landse 'moeder'	Klein bijkantoor BES met 'moeder' CUR of SXM
Prudentieel	Wfm BES Pensioenwet BES	DNB	DNB	**CBCS (via 'moeder')**
Integriteit	Wfm BES / Wwft BES Sanctiewet 1977	DNB	DNB	DNB
Gedrag	Wfm BES	AFM	AFM	AFM

Bovenstaande tabel laat zien dat de CBCS als toezichthouder verantwoordelijk is voor het prudentieel toezicht op financiële ondernemingen met een zetel op Curaçao of Sint Maarten en de bijbehorende bijkantoren op één van de BES-eilanden. DNB heeft zorgen over het functioneren van de CBCS, zo blijkt uit haar Toezicht Vooruitblik: *"Voor het toezicht op financiële instellingen die actief zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES- eilanden) is DNB afhankelijk van een goed functionerende en integere Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS). Dit is een punt van aanhoudende zorg."*[4]

Het prudentieel toezicht van DNB op de BES kan onder meer worden versterkt door invoering van een 'zeteleis' voor aanbieders van bancaire dienstverleners op de BES-eilanden. Een zeteleis houdt in dat bijkantoren van instellingen uit Curaçao en Sint Maarten zelfstandige entiteiten worden met een eigen bestuur en eigen kapitaal. Invoering van een zeteleis betekent dat een aanbieder van bancaire diensten volledig onder toezicht van DNB komt te staan hetgeen, gelet op de huidige inrichting van de op de BES actieve financiële ondernemingen, thans in beperkte mate het geval is. Op hoofdlijnen betekent invoering van een zeteleis voor de aanbieder van bancaire diensten het volgende:

1. *Zetel en rechtsvorm*. De financiële onderneming dient haar zetel in Caribisch Nederland, Curaçao of Sint Maarten te hebben. Invoering van een zetelvereiste zou derhalve betekenen dat deze bepaling beperkt wordt tot Caribisch Nederland. De rechtspersoon van de onderneming dient onder huidige wetgeving een Naamloze Vennootschap (NV) te zijn;
2. *Bestuur, inrichting en bedrijfsvoering:*
   - De beleidsbepalers van de financiële onderneming dienen betrouwbaar en geschikt te zijn;
   - Er dient een robuuste governance te zijn: het bestuur van de onderneming bestaat uit minimaal 2 personen ('vierogen-principe') en er kunnen nadere regels gesteld worden aan de plaats van waaruit de onderneming bestuurd wordt. De toezichts- en zeggenschaps-structuur binnen de onderneming dient doorzichtig te zijn overeenkomstig de thans in Nederland geldende normen;
   - De inrichting van de onderneming dient zodanig te zijn dat de werkzaamheden integer en beheerst uitgeoefend kunnen worden;
   - Werknemers dienen voldoende vakbekwaam te zijn zodat de kwaliteit van dienstverlening aan consumenten of cliënten kan worden gewaarborgd;
   - Uitbesteding van werkzaamheden aan derden is toegestaan, mits de onderneming de werkzaamheden kan blijven overzien op naleving van de eisen uit de vergunning;
3. *Financiële waarborgen*. De financiële onderneming dient te beschikken over voldoende vermogen, solvabiliteit en liquiditeit;
4. *Deelnemingen in financiële ondernemingen*. Zonder toestemming van DNB is het niet toegestaan deelnemingen in financiële ondernemingen te hebben;
5. *Boekhouding en rapportage*. De financiële onderneming houdt haar administratie aan in de openbare lichamen. De onderneming stelt een openbaar jaarverslag en jaarrekening op. Op verzoek van DNB levert de onderneming op ieder moment de staten op over het gevoerde beheer en van haar financiële toestand.

Het is aan de individuele banken om een voorstel te doen hoe zij invulling geven aan de wijze waarop zij aan de hierboven genoemde wettelijke vereisten denken te voldoen. Vervolgens is het aan DNB om al dan niet in te stemmen met de door de bank voorgestelde wijze van invulling van de wettelijke vereisten. Dit maakt geen onderdeel uit van het onderzoek dat door PwC is uitgevoerd.

[4] DNB, Toezicht Vooruitblik 2017, p. 39.

Een zetelvereiste betekent in de praktijk voor bancaire dienstverleners onder meer dat zij mogelijk dienen te beschikken over een aparte juridische entiteit met voldoende kapitaal en liquiditeit, ook om mogelijke schokken op te kunnen vangen, dat zij aanvullend personeel moeten aannemen of inhuren en mogelijk bestaand personeel moeten herscholen wat betreft de nieuwe eisen en normen. Gekwalificeerd personeel dat permanent aanwezig moet zijn, is lastig te vinden op de relatief zeer kleine BES-eilanden.

Voldoen aan de bovenstaande vereisten kan daarmee betekenen dat het te behalen rendement voor banken op de BES nog meer onder druk komt te staan en dat het zeer wel mogelijk is dat de rentabiliteit van de banken niet meer voldoet aan het minimum dat wordt vereist door de aandeelhouders, mede gelet op het risicoprofiel.

Waarborgen minimumaanbod bancaire dienstverlening BES
PwC heeft verschillende scenario's onderzocht waarmee een minimumaanbod aan bancaire dienstverlening op de BES gewaarborgd kan worden, wanneer een zeteleis wordt ingevoerd voor financiële ondernemingen die actief zijn op de BES. Het minimumaanbod aan bancaire dienstverlening is door het ministerie van Financiën als volgt gedefinieerd:

1. Het kunnen openen en aanhouden van een betaalrekening en een spaarrekening voor zowel particulieren als zakelijke klanten, inclusief de toegang tot internationaal betalingsverkeer;
2. Het kunnen afsluiten van leningen (inclusief hypotheken);
3. Het kunnen opnemen van contant geld op kantoor en bij een pinautomaat, inclusief de toegang tot valutawissel van ieder in ieder geval de volgende munteenheden: dollar, euro en Antilliaanse gulden;
4. De mogelijkheid om contant geld te kunnen afstorten;
5. De mogelijkheid om online te bankieren.

De onderzochte scenario's zijn voorgesteld door het ministerie van Financiën en luiden:
1. Het invoeren van een zeteleis in de Wfm BES;
2. Het invoeren van een zeteleis in de Wfm BES, aangevuld met het van overheidswege financieel faciliteren van het (blijven) aanbieden van een minimumaanbod aan bancaire dienstverlening door één of meerdere bestaande banken op de BES;
3. Het overheidswege zelf leveren van een minimum aanbod aan bancaire diensten op de BES door het oprichten van een rechtspersoon die deze dienstverlening inkoopt bij bestaande banken;
4. Het zoveel mogelijk digitaal aanbieden van het minimumaanbod (vierde optie voorgesteld door PwC). Hierbij realiseert PwC zich dat er geen oplossing wordt geboden voor het chartaal geldverkeer.

PwC heeft de volgende scenario's uitgewerkt:

0. **Duiding huidige situatie:** een beschrijving van de huidige stand van zaken van de markt van bancaire dienstverlening op de BES.
1. **Scenario 'Zeteleis sec':** een beschrijving van de gevolgen voor het minimumaanbod bij het louter invoeren van een zetelvereiste voor aanbieders van financiële diensten op de BES-eilanden.
2. **Scenario 'Financieel faciliteren':** een beschrijving van de gevolgen voor het minimumaanbod van invoering van een zetelvereiste voor aanbieders van financiële diensten op de BES-eilanden, aangevuld met een vorm van financiële tegemoetkoming door de Nederlandse overheid.
3. **Scenario 'BES Bank':** een beschrijving van de mogelijkheid van het oprichten van een rechtspersoon door de Nederlandse overheid om zo het minimumaanbod aan bancaire diensten te garanderen. Dit scenario heeft de werktitel 'BES bank' gekregen.
4. **Scenario 'Digitaal':** een beschrijving van de situatie waarin zoveel mogelijk op digitale wijze invulling gegeven wordt aan de bancaire dienstverlening op de BES-eilanden. In dit scenario beschrijven we de mogelijkheden om betalingen op de BES zoveel mogelijk giraal of online plaats te laten vinden en het geschetste minimumaanbod zoveel mogelijk via online bankieren en pin/creditcard betalingen in te vullen.

Algemene bevindingen PWC

Kerncijfers BES
Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn drie eilanden in het Nederlands Caribisch gebied met een totale landoppervlakte van 322 km2. In totaal wonen er ca. 24.400 mensen op de drie eilanden tezamen, die voornamelijk Nederlands, Engels en Papiaments (Bonaire) spreken. De eilanden hebben een gezamenlijk BBP van $564 miljoen dollar. De US Dollar is de officiële valuta op deze eilanden. Onderstaande tabel vat de belangrijke kerncijfers per eiland samen:

	Bonaire	**Sint Eustatius**	**Saba**
Aantal inwoners	19.200	3.200	2.000
Oppervlakte	288 km^2	21 km^2	13 km^2
BBP	US$ 415 mln	US$ 102 mln	US$ 47 mln
Gemiddeld huishoudinkomen	US$ 31.100	US$ 36.100	US$ 31.400
Internetpenetratie	75.1%	68,1%	Niet bekend

Hoewel het gemiddeld huishoudelijk inkomen op deze eilanden ongeveer gelijk is aan dat in Nederland, is de koopkracht door de hoge prijzen van basisdiensten en -producten zoals elektriciteit en water vergeleken met Nederland laag.

In de staatsrechtelijke context worden de drie BES-eilanden vaak in één adem genoemd. In vrijwel alle andere opzichten (geografisch, cultureel, taal) hebben Bonaire enerzijds en Sint Eustatius en Saba anderzijds weinig met elkaar gemeen. Dit is een belangrijke constatering in het kader van het onderzoek. Op papier kunnen de drie BES-eilanden samengenomen worden, maar in praktijk zullen voor wat betreft de bancaire dienstverlening Sint Eustatius en Saba altijd operationele verbintenis met Sint Maarten houden (bovenwinds) en Bonaire altijd met Curaçao (benedenwinds).

De markt van bancaire dienstverlening op de BES bestaat hoofdzakelijk uit dienstverlening aan particulieren (waaronder toeristen) en het lokale midden- en kleinbedrijf. Hoewel er geen officiële data bekend zijn over het betalingsverkeer op de BES, is de schatting dat ca. 80% van de betalingen op de BES in cash plaatsvindt. Ook salarissen in bepaalde sectoren (zoals horeca) worden vaak nog in cash uitbetaald. De afhankelijkheid van cash maakt dat de fysieke aanwezigheid en bereikbaarheid van banken en geldautomaten belangrijk blijft. In 2017 verdween één van de twee geldautomaten op Saba. De Nederlandse overheid heeft daarop besloten een geldautomaat (van MCB) te subsidiëren om te zorgen dat het gehele eiland goed bediend wordt.

Internationale vergelijking
PwC heeft een internationale vergelijking gemaakt met andere overzeese gebieden die een bepaalde mate van zelfstandigheid ten opzichte van het moederland kennen. Hieruit volgen op hoofdlijnen twee categorieën.

De eerste categorie betreft overzeese gebiedsdelen die weliswaar lokaal bestuur kennen, maar geen eigen soevereiniteit kennen en binnen de jurisdictie van het moederland staan. Voorbeelden van dergelijke gebiedsdelen zijn:

- Nederland: BES
- Verenigd Koninkrijk: Anguilla, Monteserrat en St. Helena
- Frankrijk: St. Martin, Frans-Guyana, Guadeloupe, Martinique, Mayotte
- Spanje: Canarische eilanden
- Portugal: Azoren, Madeira

Ten aanzien van de bancaire sector geldt dat deze gebieden onder regime staan van de toezichthouder van het moederland. Veelal voeren deze gebiedsdelen de munteenheid van het moederland als valuta. In sommige gevallen is echter gekozen voor een valuta die aansluit bij de munteenheid die in het reguliere economische verkeer voor deze gebiedsdelen geldt. Voorbeeld zijn de BES-eilanden (US dollar) en Anguilla en Montserrat (Oost-Caribische dollar).

Op veel van deze overzeese gebiedsdelen zijn enkel banken met een statutaire zetel in het moederland actief. In sommige gevallen heeft de lokale overheid een bank, zoals het geval is op St. Helena, Anguilla en Montserrat. Uitzondering zijn de BES-eilanden, waar banken uit andere delen van het Koninkrijk en van buiten Nederland – maar wel binnen het Koninkrijk – actief zijn.

De tweede categorie betreft overzeese gebieden die staatsrechtelijk bezien deel uitmaken van het moederland, maar in grote mate zelfstandig bestuur en een eigen jurisdictie kennen. Vaak zijn dit zelfstandige landen binnen een Koninkrijk of Republiek. Voorbeelden van dergelijke gebiedsdelen (landen) zijn:

- Nederland: Curaçao, Sint Maarten, Aruba
- Verenigd Koninkrijk: Bermuda, Britse Maagdeneilanden, Falklandeilanden, Gibraltar, Gernsey, Jersey, Man
- Frankrijk: Frans-Polynesië, Wallis en Fortuna, Nieuw Caldonië
- Denemarken: Faröer-eilanden

Ten aanzien van de bancaire sector kennen deze gebieden vaak een eigen munt en eigen Centrale Bank of Financial Regulation Committee. In sommige gevallen wordt de US dollar als munteenheid gevoerd en vallen de financiële instellingen in het betreffende land -in beperkte mate- tevens onder het toezicht van de Amerikaanse Centrale Bank. Voorbeelden zijn de Kaaimaneilanden en de Britse Maagdeneilanden.

De onderhavige situatie van dit onderzoek, waarin een bank onder jurisdictie en toezicht van een onafhankelijk land binnen een Koninkrijk (in casu Curaçao en Sint Maarten die onder toezicht staan van CBCS) haar diensten aanbiedt op een overzees gebiedsdeel onder jurisdictie van het moederland (in casu de BES-eilanden van Nederland), is PwC internationaal niet tegengekomen. Dit betekent dat de onderhavige situatie van dit onderzoek uniek lijkt.

Ruimte voor innovatie
Vrijwel alle banken kunnen nog vele stappen zetten waar het gaat om innovatie. Op een enkele uitzondering na, is het digitale aanbod van bancaire diensten, in vergelijking met Nederlandse maatstaven, beperkt.

De aanwezigheid van een snelle, betaalbare en betrouwbare internetverbinding is randvoorwaardelijk voor de verdere ontwikkeling van digitale dienstverlening. De gemiddelde internetpenetratie is in 2016 op de BES 73%. In Nederland was dit in hetzelfde jaar gemiddeld 93%. In 2014 maakte ca. 40% van de inwoners van de BES gebruik van de mogelijkheid tot online bankieren. In Nederland was dit in hetzelfde jaar ongeveer 90%. Hoewel de genoemde cijfers niet allemaal van zeer recente datum zijn, is uit de interviews niet een geheel ander beeld gebleken; de economie wordt door alle banken als casheconomie geschetst.

Er zijn op het vlak van digitaal aanbod van bancaire diensten wel enkele ontwikkelingen. Betaalpassen van MCB hebben sinds 2017 NFC technologie om contactloos betalen mogelijk te maken. Orco bank biedt haar diensten enkel nog online aan op Bonaire. Echter, zoals door de banken zelf aangegeven zal er enige tijd voor nodig zijn om deze online dienstverlening op hetzelfde niveau te krijgen als Nederland.

De banken op de BES laten hier mogelijk kansen liggen aangezien de verdienmodellen door de inherent beperkte schaal onder druk staat; een verschuiving naar meer digitaal aanbod kan kostenbesparingen opleveren. Een veel gehoord tegenargument is dat het grootste deel van alle betalingen op de eilanden nog cash geschiedt en dat de bevolking er '(nog) niet klaar voor is' of '(nog) geen behoefte aan heeft'. Ter vergelijking, in Nederland heeft de verschuiving van chartaal naar meer giraal en van fysiek (kantoren) naar meer digitaal ook zeker tien jaar in beslag genomen. Cruciaal in dergelijke verschuivingen is een actief 'push'-beleid van digitale dienstverlening door de bancaire dienstenaanbieders. Voorbeelden van manieren om meer giraal en digitaal bankieren te promoten zijn bijvoorbeeld een toegankelijke website/apps, en pinbetalingen stimuleren door geen kosten hieraan te verbinden, aangevuld met maatregelen om cash te ontmoedigen.

Belangrijkste conclusies PwC
Het rapport beschrijft de consequenties van een eventuele invoering van de zeteleis en doet geen uitspraken over een voorkeursscenario.

De huidige markt van bancaire dienstverlening – dus zonder zetelvereiste – laat momenteel geen duurzaam beeld zien. Op zowel Saba als Sint Eustatius is nog één bancaire dienstverlener over. Op Bonaire zijn in 2018 vijf aanbieders van bancaire diensten actief. De aanbieders geven weliswaar aan dat deze dienstverlening rendabel (te maken) is, echter aangetekend moet worden dat bij doorvragen blijkt dat niet alle kosten behorende bij de dienstverlening toegerekend worden aan de betreffende vestiging op Bonaire.

Scenario 1: zeteleis sec
Ten algemene geldt dat een bank een risico-rendement afweging maakt wanneer zij hun business model inrichten. Invoering van een zeteleis zonder verdere beleidsmatige interventie zal nog meer druk op deze afweging leggen: de risico's op non-compliance nemen toe, en de kosten om deze risico's te mitigeren zetten het te behalen rendement onder druk. Invoering van een zeteleis zal naar alle waarschijnlijkheid tot additionele kosten leiden. Een heroverweging van de 'viability of the businessmodels' door de financiële ondernemingen op de BES is dan ook te verwachten. Daarnaast schetsen de geïnterviewde banken het risico op onvoldoende beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel voor de BES-eilanden.

Invoering van een zeteleis zal daarmee betekenen dat er een kwetsbare situatie ontstaat ten aanzien van de kwaliteit en het kostenniveau van de bancaire dienstverlening. Consequentie is tevens dat de toezichthouder zich mogelijk beperkt zal voelen om haar toezichtinstrumentarium (ten volle) uit te oefenen. Stevig optreden (boetes) zal immers vrijwel direct leiden tot kostenverhogingen, die weer doorgerekend worden aan consumenten en ondernemers. Nog zwaarder optreden (intrekken vergunning) kan zelfs leiden tot uitval van het aanbod van bancaire dienstverlening.

Scenario 2: zeteleis inclusief financiële tegemoetkoming
De Nederlandse overheid kan besluiten aanbieders van bancaire diensten financieel tegemoet te komen om zo de extra kosten te dekken die het aanhouden van een zetel in Caribisch Nederland met zich brengt. De financiële tegemoetkoming kan door middel van een subsidie worden vormgegeven, al dan niet binnen een concessiemodel.

Een subsidierelatie sec lijkt geen kansrijk scenario. Belangrijkste reden hiervoor is dat dit feitelijk niet anders is dan scenario 1 en ingaat tegen de bedrijfsmatige logica van ondernemers (subsidiëren van een bedrijfsmatig bezien onrendabele activiteit). Hierbij komt dat de financiële tegemoetkoming niet objectiveerbaar vast te stellen is, met als risico dat ofwel een te hoge subsidie wordt toegekend (waardoor een mogelijk inefficiënte situatie gecreëerd wordt), ofwel een te lage subsidie toegekend wordt (waardoor partijen uiteindelijk hun dienstverlening vroeg of laat alsnog zullen staken).

Een subsidie binnen een concessiemodel lijkt kansrijker. In de kern houdt dit in dat de BES-eilanden tot concessiegebied worden verklaard. In beginsel kunnen alle bancaire aanbieders (ook buitenlandse) inschrijven op de concessie om bancaire diensten (in ieder geval het minimumaanbod) voor een vastgestelde periode (bijvoorbeeld 5 of 10 jaar) aan te bieden. In de concessievoorwaarden kunnen vervolgens eisen gesteld worden ten aanzien van prijs en kwaliteit van de dienstverlening: zo kan bepaald worden dat het kostenniveau voor consumenten en ondernemers niet hoger mag zijn dan een bepaald niveau (bijvoorbeeld het niveau in Europees Nederland). Ook kunnen impulsen tot innovatie in de concessie meegenomen worden. Bij inschrijving kunnen banken hun prijs kenbaar maken die het aanbod van dienstverlening met zich meebrengt; deze kan dan bij gunning van de concessie in de vorm van subsidie door de overheid toegekend worden.

Het belangrijkste risico in dit scenario is dat geen van de beoogde bancaire dienstverleners inschrijft op deze concessie, omdat de voorwaarden niet aantrekkelijk genoeg zijn. Belangrijkste mitigerende maatregel is de beoogde bancaire dienstverleners goed voor te lichten en te betrekken bij de concessieprocedure. Hierbij kan ook gekeken worden naar andere dan de huidige aanbieders, bijvoorbeeld uit de Verenigde Staten. Het is tegelijkertijd aan te bevelen om als concessieverlener (overheid) voldoende afstand te houden tot de potentiële concessiehouders door een externe partij te vragen deze rol in opdracht van de concessieverlener te vervullen.

Dit scenario lijkt haalbaar, waarbij een aantal beleidsvragen gedetailleerd dienen te worden uitgewerkt alvorens een definitieve conclusie kan worden getrokken. PwC schat in dat de genoemde bezwaren ten aanzien van het scenario 'subsidiemodel' niet of in ieder geval in mindere mate gelden in het scenario 'concessieverlening'. Een concessie voor het alleenrecht van dienstverlening op de gehele BES kan winstgevend te maken zijn.

Scenario 3: oprichting 'BES Bank'
De Nederlandse overheid kan besluiten zelf een rechtspersoon op te richten die het minimum aan bancaire dienstverlening aanbiedt door deze zelf in te kopen bij bestaande banken. Dit is een scenario dat eisen stelt aan de governancestructuur om de verhoudingen tussen de Nederlandse overheid als eigenaar van een bank en DNB als toezichthouder adequaat te regelen. Ook zal aan diverse randvoorwaarden voldaan moeten worden, zoals het beleidskader voor het oprichten van rechtspersonen door de overheid en de procedure voor aanvraag van een bankvergunning. Meest belangrijke element hierbij is dat er een duidelijke rechtvaardigingsgrond voor overheidsingrijpen is. Vervolgens zal de context van de BES-eilanden (voornamelijk cash economieën) vragen om een fysieke inrichting van de bancaire dienstverlening. Hierbij kan een pragmatische insteek gekozen worden: ieder dorp/stad dat nu beschikt over een bankkantoor, behoudt deze functie inclusief multifunctionele geldautomaat. Op andere locaties waar reeds een geldautomaat staat, zal ook deze functie op deze plaats behouden blijven. Voor de bezetting in fte van de locaties kan gerekend worden met de huidige bezetting van het grootste kantoor op het eiland.

De op te richten rechtspersoon moet voorts met de volgende mogelijke, maar niet limitatieve, aansprakelijkheden rekening houden voor de dienstverlening en de vergunningverlening:

- Algemene bestuursaansprakelijkheid;
- Aansprakelijkheid met betrekking tot niet nakomen zorgplicht, ondeugdelijke productverkoop, tijdigheid uitvoering betalingen;
- Aansprakelijkheid met betrekking tot witwassen, terrorisme financiering, sanctiewetgeving, nonproliferatie.

Voor de verdere inrichting van de dienstverlening onderscheidt PwC ruwweg twee scenario's:

1. Een bank die op verschillende servicelagen bediend wordt door verschillende spelers, ook wel een 'platformbank' genoemd. Te denken valt aan de volgende servicelagen:

    a. toegang tot het bankennetwerk (bv. Swift-infrastructuur),
    b. de eigen IT-infrastructuur (klantenadministratie, lening- en hypotheekportefeuille, etc.),
    c. het inregelen van een goede beheersing van de transformatiefunctie (KYC, AML, creditchecks,
    etc.) en
    d. API providers & integrators (de manier waarop de bank met haar klanten communiceert: online banking, betaal-apps, etc.).

2. Een bank die kiest voor een 'totaaloplossing'-leverancier. Dit scenario zou vorm gegeven kunnen worden door de bank zelf op te bouwen met behulp van een geselecteerde partij. Echter, de BES Bank zou ook gezien kunnen worden als een groeiscenario.

Bij de introductie van de BES Bank zijn er twee verschillende opties:
- Er wordt gekozen voor een variant waarbij de BES Bank de enige bank is in het BES gebied;
- De BES Bank bestaat naast andere banken die een zetel hebben gekregen in het BES gebied.

Uit de gesprekken met de banken blijkt dat de bestaande banken veel vragen hebben bij dit scenario maar open staan voor een nadere verkenning. Een belangrijke vraag in dit scenario is of de huidige aanbieders met de komst van een 'BES Bank' nog kans hebben op eerlijke concurrentie, mochten zij toch kiezen om een zetel aan te vragen. Gebrek aan marktwerking zal naar hun inschatting de kwaliteit en innovatie van de dienstverlening niet ten goede komen.

PwC heeft een eerste indicatie gegeven van de kosten die gemoeid zijn met het oprichten van een BES Bank en het aanbieden van de productlijnen die onder het door het Ministerie van Financiën gedefinieerde minimumaanbod vallen:

Kostensoort	Inschatting kostenniveau
Eenmalige kosten per productlijn	€ 15 mln
Eenmalige kosten per extra productlijn	+ 20%
Structurele (jaarlijkse) kosten per productlijn	€ 15 mln
Structurele (jaarlijkse) kosten per extra productlijn	+ 20%
Eenmalige kosten oprichting BES Bank (5 productlijnen)	€ 27 mln
Structurele (jaarlijkse) kosten BES Bank (5 productlijnen)	€ 27 mln

Een belangrijke consequentie van de BES Bank is dat de Nederlandse overheid als aandeelhouder/eigenaar volledig zeggenschap heeft over het doel, mandaat en inrichting van de Bank en daarmee ook over het minimumaanbod.

Belangrijke kanttekening bij dit scenario is dat de overheid als eigenaar alle integriteits- en reputatierisico's draagt die gepaard gaan met bancaire dienstverlening. Als dit scenario wordt geëffectueerd dan dient het draagvlak te worden vergroot door dit scenario aantrekkelijk te maken voor de BES.

Scenario 4: digitale dienstverlening
PwC heeft dit scenario aangedragen, gezien de zeer beperkte schaalvoordelen die het uitrollen en onderhouden van een fysieke betaalinfrastructuur met contant geld, kantoren en personeel duur maken. Tegelijkertijd zijn de technologische oplossingen voorhanden om het geschetste minimumaanbod digitaal aan te bieden.

Hoewel vrijwel alle banken beamen dat een transitie naar digitale bancaire dienstverlening grote voordelen kent, geven zij allemaal aan dat de economieën van de eilanden en de samenlevingen hier nog niet klaar voor zijn. De voordelen zijn evident: veel kosten van de huidige banken zitten in personeelskosten en fysieke aanwezigheid. Naast het kostenbesparingspotentieel, is digitale dienstverlening betrouwbaarder, minder foutgevoelig en stelt het banken beter in staat compliant te zijn met wet- en regelgeving (prudentieel, integriteit). Tegelijkertijd is de betaal- en spaarcultuur op de BES-eilanden nog erg gericht op contant geld. De banken hebben niet de indruk dat dit een teken van gebrek van vertrouwen is. 'Less cash' is de best mogelijke eerste stap die nu gezet kan worden.

Dit scenario moet vooral gezien worden als een gewenst toekomstbeeld, dat op langere termijn nagestreefd zou moeten worden. Veel banken geven aan een rol voor zichzelf te zien waar het gaat om het ontwikkelen en aanbieden van digitale dienstverlening. Van de overheid verwachten zij een actieve rol in bewustwording/ voorlichting ten aanzien van de ontwikkeling van digitale wijsheid.

Samengevat is dit scenario op zichzelf staand geen haalbaar scenario. De BES-eilanden zijn qua betaalcultuur nog niet klaar voor een dergelijke transitie in korte tijd. Wel laat dit scenario een op termijn gewenste ontwikkeling zien. Juist omdat de technologische ontwikkelingen snel gaan, zou dit scenario gezien moeten worden als een parallel scenario naast de andere beschreven scenario's. Hiermee wordt voorkomen dat alle aandacht uitgaat naar één scenario en de digitale oplossingen die zich naar verloop van tijd aan zullen dienen, genegeerd worden.