

Paul Slaa*

Elektronische betaal- systemen en het Nationaal Betalingscircuit

Beheersbaar of niet?

Inleiding

De introductie van informatietechnologie kan ernstige sociale consequenties met zich meebrengen. Massale werkloosheid, aantasting van de privacy en het in de marge van de samenleving wegdrukken van grote delen van de bevolking (werklozen, vrouwen, mensen met een laag inkomen) kunnen ervan het gevolg zijn.¹

Veel maatschappelijke en politieke organisaties voelen de noodzaak om te komen tot een betere controle van deze ongewenste en vaak onbedoelde effecten van de technologie. Dit is echter geen gemakkelijke taak. Informatietechnologie heeft een alles doordringend karakter en verspreidt zich diffuus door alle sectoren van de samenleving. Er is niet één machtscentrum waar over de invoering ervan wordt besloten. Bovendien is de technologie nauw verweven met het economisch bestel. Zij is het logische resultaat van de continue tendens tot mechanisering en rationalisering van het productieproces die sinds de vorige eeuw de economische ontwikkeling heeft bepaald.² Dit betekent dat de invoering van informatietechnologie door structurele factoren wordt bepaald. Tegelijkertijd echter is de informatietechnologie flexibel van aard. Zij kan in principe zowel centraal als decentraal worden toegepast. Ook in economisch opzicht is er van een zekere keuzevrijheid sprake. De industrieën die van de technologie gebruik willen of moeten maken, hebben verschillende marktposities, op basis

65

*Medewerker vakgroep Planning en Beleid, Sociologisch Instituut, Rijksuniversiteit Utrecht.

1. H. Nowoiny, *The information society: its impact on the home, local community and marginal*

groups, *EEG-konferentie The Information Society*, Londen, 25-29 januari 1982.

2. H. Braverman, *Labor and Monopoly Capital*, New York/Londen 1974.

waarvan ze voor verschillende opties zullen kiezen. Welke keuzevrijheid er maatschappelijk en politiek gezien bestaat bij de introductie van informatietechnologie is een empirische vraag, die beantwoord kan worden aan de hand van een analyse van het besluitvormingsproces terzake.

Drie vragen staan daarbij centraal:

1. welke zijn de structurele determinanten van de introductie van informatietechnologie en binnen welke marges is sturing mogelijk?
2. in hoeverre worden deze marges beperkt door de wijze waarop het besluitvormingsproces is gestructureerd?
3. hoe kunnen de mogelijkheden van maatschappelijke en politieke beheersing van informatietechnologie worden vergroot?

In dit artikel wordt een dergelijke analyse gegeven voor het geval van de introductie van informatietechnologie in de banksector: elektronische betaalsystemen.

Drie redenen hebben meegespeeld bij de keuze van de banksector. Ten eerste is er bij elektronische betaalsystemen sprake van een integratie van komputertechnologie, kommuikatietechnologie en mikro-elektronika, een combinatie die kenmerkend is voor informatietechnologie. Ten tweede loopt de banksector voor op andere sectoren van de economie, waar het de introductie van informatietechnologie betreft. Ten derde staat het invoeren van een belangrijke schakel van een integraal elektronisch betaalsysteem, het Nationaal Betalingscircuit, momenteel in het middelpunt van de maatschappelijke en politieke discussie.

In dit artikel geven we allereerst een overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van elektronische betaalsystemen en van de drijvende krachten hierachter. Op basis van dit overzicht kunnen we iets zeggen over de stuurbaarheid van deze ontwikkelingen.

Vervolgens gaan we in op de wijze waarop de besluitvorming ten aanzien van het Nationaal Betalingscircuit tot nu toe heeft plaats gevonden. Dit geeft inzicht in de vraag of bij de besluitvorming de mogelijkheden tot sturing wel volledig zijn uitgebuit. Ten slotte geven we onze konklusies en doen we aanbevelingen om de maatschappelijke en politieke beheersbaarheid van elektronische betaalsystemen te vergroten.

1 Elektronisch bankieren

Er zijn vier soorten elektronische betaalsystemen.³

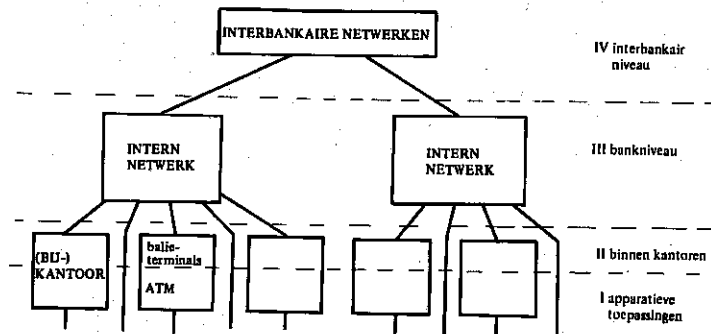
3. Een gangbare aanduiding voor elektronische betaalsystemen is ook

de afkorting van de Engelse term, EFT (Electronic Funds Transfer).

- I. apparatieve toepassingen;
 - II. elektronische betaalsystemen binnen de (bij)kantoren van een bank;
 - III. netwerken binnen banken;
 - IV. interbankaire netwerken.
- Schema 1 geeft een overzicht van deze vier soorten systemen.

Vier niveaus van elektronische betaalsystemen

schema 1



I. Op het gebied van de apparatieve toepassingen bestaan drie opties. Gelduitgifte-automaten vormen de eerste optie. Hun opvolgers in de jaren tachtig zijn de automatische transaktiemachines, ATM's. Deze geavanceerde apparaten stellen de klant in staat standaardtransacties zelf te verrichten. ATM's kunnen zowel binnen als buiten het bankkantoor worden gebruikt. Ook kunnen ze als automatisch bankkantoor op zichzelf toegepast worden. De tweede optie is het installeren van kassaterminals (point-of-sale terminals, POS) in winkels of bij benzinepompen. De klant verricht de betaling zelf met behulp van een pasje en een persoonlijk identifikatienummer (PIN-kode).

'Thuisbankieren' is een derde optie van apparatieve toepassingen. Klanten, particulieren of bedrijven kunnen thuis direct via telefoonlijnen communiceren met de bank. Thuisbankieren wordt door bedrijven reeds veelvuldig toegepast, maar voor particuliere rekeninghouders wordt het niet binnen vijf jaar op grote schaal verwacht.⁴

De drie opties, ATM, POS en thuisbankieren, sluiten elkaar niet uit, maar al naar gelang de specifieke omstandigheden heeft iedere financiële instelling wel zijn voorkeur.

II. De financiële dienstverlening die binnen bankkantoren plaatsvindt is zeer arbeidsintensief. Vandaar dat binnen de kantoren naarstig wordt gezocht naar automatiseringsmogelijkheden. Er zijn twee trends. Enerzijds wordt getracht zoveel mogelijk handelingen door de klant zelf te laten verrichten, middels het installeren van ATM's. Anderzijds worden balieterminals ontworpen die bankemployees in staat stellen transakties direct en zonder tussenkomst van derden af te handelen.

III. Tegenwoordig worden alle mutaties van een dag op geheugenschijven of -banden naar regionale kodeercentra getransporteerd en daar verwerkt tot invoergegevens voor de komputercentrale. In de toekomst zal iedere bank een intern komputercommunicatienetwerk hebben ontwikkeld dat een direct transport van gegevens tussen kantoren en centrale mogelijk maakt. De grote banken alsmede de postgiro zijn hiermee reeds in een vergevorderd stadium. De regionale kodeercentra worden op den duur overbodig.

IV. Het groeiend aantal transakties tussen banken op nationale en internationale schaal maakt het noodzakelijk interbankaire netwerken te ontwikkelen. In Nederland werd in 1967 de Bankgirocentrale opgericht voor het verzorgen van het uitwisselingsverkeer tussen de banken. De postgiro heeft zijn eigen netwerk. Het Nationaal Betalingsverkeer dient om de bestaande netwerken te integreren tot één netwerk.

De beschreven soorten van elektronische betaalsystemen zijn onderling afhankelijk. Het heeft weinig zin apparatieve toepassingen in te voeren zonder dat tegelijkertijd interne en externe netwerken worden opgezet om de transakties sneller,

4. R.T. Clark, The growth of Electronic Funds Transfer and automated banking in the next ten

years, *Proceedings of TELE-INFORMATICS '79*, Amsterdam 1979.

betrouwbaarder en efficiënter te transporteren en te verwerken. De onderlinge afhankelijkheid geldt ook voor de sociale konsekwenties van de systemen: het werkgelegenheidseffect van het ene systeem wordt versterkt door dat van het andere.

Drijfveren achter elektronisch bankieren

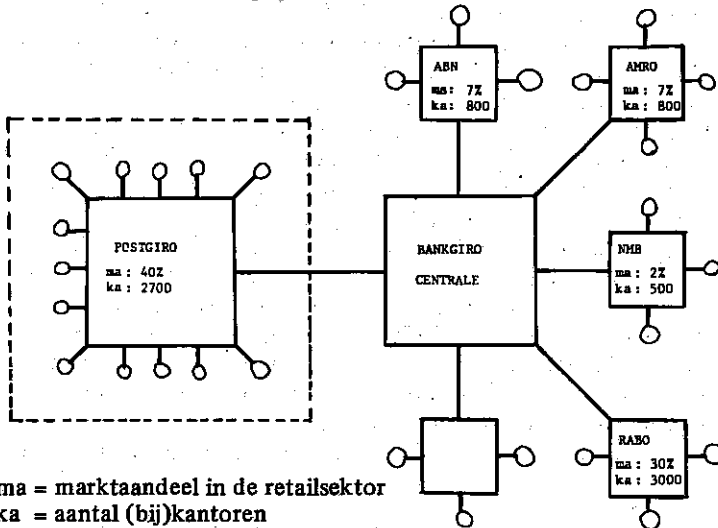
Voor het begrijpen van de drijfveren achter de introductie van elektronische betaalsystemen in Nederland is inzicht in de structuur van het Nederlandse bankwezen van belang. Het Nederlandse betaalsysteem is verregaand gegeneraliseerd. Omdat een op giro gebaseerd systeem goedkoper is dan een systeem gebaseerd op cheques, is het kostenbesparend effect van elektronische betaalsystemen in Nederland minder groot dan in landen zoals Engeland en de USA. Vandaar dat dergelijke systemen in ons land tot nu toe minder zijn ingevoerd dan in die landen.⁵

Het Nederlandse bankwezen is in hoge mate gekoncentreerd. Daarnaast is er in toenemende mate sprake van internationalisatie van het bankwezen.⁶

Het betalingssysteem in Nederland bestaat hoofdzakelijk uit twee gescheiden circuits. Dit is weergegeven in schema 2. Het bankgiro-

Het Nederlandse betalingssysteem

schema 2



5. F.E. Klijn, *Het Nederlandse bankwezen en het Nationaal Betalings Circuit*, Amsterdam 1979.

6. M. Fennema, *International Networks of Banks and Industry*, 's-Gravenhage 1982.

circuit is een gedecentraliseerd circuit waarin alle banken via de Bankgirocentrale met elkaar zijn verbonden. Het postgirocircuit is een gecentraliseerd circuit. Het is bovendien gesloten ten opzichte van het bankgirocircuit, hetgeen betekent dat alle banken een rekening moeten aanhouden bij de postgiro. Dit betekent voor hen renteverlies, omdat het de postgiro bij de wet slechts veroorloofd is diensten aan te bieden op de retailmarkt. Vandaar dat er door de grote banken wordt aangedrongen op het openstellen van het postgirocircuit en het integreren van de twee circuits in één Nationaal Betalingscircuit. Voor de postgiro betekent dit echter een nadeel, aangezien deze dan de saldi van de banken zal zien wegllopen. Het renteverlies dat hiervan het gevolg zal zijn wordt geschat op circa f 100 miljoen per jaar. Bovendien zal de concurrentiepositie van de postgiro verslechteren aangezien die niet op de markt van zakelijke dienstverlening mag opereren.

Een groot aantal interne en externe drijfveren bevordert de automatisering van het betalingsverkeer. De voornaamste zullen we kort behandelen.

De retailmarkt wordt door de banken beschouwd als een bron waaruit de financiële middelen worden verkregen die vervolgens op de zakelijke markt worden uitgezet. Dit laatste is de hoofdactiviteit van de banken. Uitgangspunt bij de retaildiensten is dat deze kostendekkend dienen te zijn. In financiële kringen wordt veelvuldig gesteld dat dit laatste niet meer lukt.⁷ Het netwerk van bijkantoren is te duur en teveel werknemers (60-70% van de staf) worden door retaildiensten in beslag genomen.

De scheiding die wordt aangebracht tussen de kosten en baten van de retailsector en die van de zakelijke sector is echter arbitrair. Als de baten van de zakelijke markt (gedeeltelijk) worden meegenomen is de retailsector wel degelijk winstgevend.⁸

Postgiro en banken hebben een verschillende strategie om de efficiëncy van de retaildiensten te verhogen en de kosten ervan te verlagen. De postgiro, een technologisch zeer geavanceerd bedrijf dat weinig investeringen heeft in bijkantoren, zoekt het vooral in het thuisbankieren, en onderzoekt momenteel de mogelijkheden van het installeren van huisterminals. De banken zijn technologisch gezien niet tot thuisbankieren in staat. Bovendien hebben ze enorme investeringen in hun bijkantoren, die niet op korte termijn

7. H. Verkoren, *The impact of new delivery systems on pricing*, Retail Banking International Congress, Londen 1982.

8. Briefwisseling met G. Cook, Committee of London Clearing Bankers, 25 november 1982.

kunnen worden afgeschreven. Zij zijn daarom min of meer gedwongen hun kantoren te automatiseren met ATM's en balie-terminals. Ook dit brengt echter grote investeringen met zich mee, die pas op lange termijn voordeel zullen opleveren.⁹ Het bestaan van een concurrerend postgirosysteem zet deze strategie extra onder druk.

Koncentratie en internationalisatie van met name de zakelijke markt dwingen de financiële instellingen tot het installeren van interne en externe netwerken, en tot standaardisatie van apparatuur en procedures. Veranderende behoeften van vooral de zakelijke rekeninghouders vormen een externe drijfveer tot automatiseren. Grootwinkelbedrijven willen kassaterminals installeren, en bedrijven automatiseren hun financiële administratie. De nieuwe technologische mogelijkheden maken het voor niet-financiële instellingen en buitenlandse banken mogelijk om de markt te penetreren. Grootwinkelbedrijven gaan meer en meer over tot het aanbieden van financiële diensten ('near banking'), en ATM's maken het mogelijk voor buitenlandse banken om zonder grote investeringen in kantoren een deel van de markt te veroveren. Uit het oogpunt van maatschappelijke sturing is het echter belangrijk hierbij op te merken, dat de buitenlandse concurrentie op de retailmarkt een veel minder dominante rol speelt dan op de zakelijke markt. De retailmarkt is grotendeels een nationale aangelegenheid. Het argument 'als wij het niet doen, doet de buitenlandse concurrent het wel' geldt dan ook veel minder. Tenslotte wordt er vanuit de elektronika-industrie druk uitgeoefend op de financiële instellingen om elektronische betaalsystemen in te voeren. De concurrentie op de elektronikamarkt is hevig, en banken zijn één van de belangrijkste klantengroepen van deze industrie. De dominante leveranciers (Philips, IBM) kunnen door hun marktoverwicht merkgebonden standaards afdwingen, waardoor banken in een afhankelijke positie worden gemanoeuvreerd. In Nederland oefent bovendien de PTT sterke druk uit om zijn openbare komputernet DN-1 als technologische infrastructuur voor interne en externe netwerken in de bankensektor te gebruiken. Dit bedrijf wil bij een eventuele deregulering van zijn huidige monopoliepositie de private concurrenten een slag voor zijn.

Samenvattend kunnen we stellen dat de genoemde interne en externe factoren de financiële instellingen aanzetten tot het

introduceren van elektronische betaalsystemen. Dit veroorzaakt een gigantische herstructurering van het bankwezen. Bestaande tendensen tot concentratie en internationalisatie worden versterkt. De concurrentie verschuift van traditionele retaildiensten naar nieuwe retail- en zakelijke dienstverlening en naar dienstverlening op niet-financiële gebieden, zoals toerisme en software services. Met name de concurrentie tussen banken en postgiro zal intensiever worden, waarbij het samenvoegen van de bestaande circuits voor de laatste grote nadelen met zich mee zal brengen. Als dit nadeel niet wordt gecompenseerd door uitbreiding van zijn bevoegdheden tot de zakelijke markt, staat het voortbestaan van de postgiro op het spel. Omdat deze compensatie wettelijk geregeld dient te worden, ligt hier een belangrijk politiek sturingsmoment van de ontwikkelingen in het bankwezen.

Ook in een ander opzicht speelt de politiek een belangrijke rol. Het monetaire en bedrijfseconomische beleid van de financiële instellingen wordt gereguleerd door de Bankwet en door de Wet Toezicht Credietwezen. Het toezicht op deze wetten berust bij De Nederlandsche Bank. Op ontwikkelingen ten aanzien van elektronisch bankieren is bij de wijziging van de Wet Toezicht Credietwezen in 1978 enigszins geanticipeerd, toen het toezicht werd uitgebreid tot 'near banking'-activiteiten. Van een mededingingsbeleid voor de bankensektor is echter geen sprake; het concentratieproces wordt op geen enkele manier tegengehouden.

Wat houdt de 'cashless society' tegen?

In de jaren zeventig werd gesteld, dat binnen afzienbare tijd een geldloze samenleving een feit zou worden. De ontwikkelingen gaan echter langzamer dan verwacht. Talloze interne en externe factoren belemmeren een snelle introductie van elektronische betaalsystemen. We noemen de belangrijkste.

Weerstand van consumenten is de voornaamste externe faktor. Het succes van elektronisch bankieren staat of valt met een massaal gebruik ervan en dit veronderstelt een grote mate van acceptatie door het publiek. Hier doen zich echter problemen voor. Het hanteren van het principe dat de retaildiensten kostendekkend moeten zijn, betekent dat de consumenten de nieuwe apparatuur moeten betalen en dat de tarieven omhoog gaan. Om de acceptatie van de nieuwe betaaldiensten te versnellen, zullen de instellingen overgaan tot een strategisch prijsbeleid waarbij de traditionele diensten duurder worden gemaakt dan de nieuwe diensten.

Ten tweede kan elektronisch bankieren leiden tot een toenemende ongelijkheid tussen groepen klanten. Alleen 'betrouwbare' en kredietwaardige rekeninghouders zullen er toegang toe krijgen.

Door een strategisch prijsbeleid wordt de keuzevrijheid ingeperkt. Elektronisch bankieren vereist een hoge mate van 'bureaucratisch vaardigheid', een effect dat algemeen geldt voor het verschijnsel informatisering. Met name oudere konsumenten en lage-inkomensgroepen kunnen door elektronisch bankieren in een ongelijkwaardiger positie worden gemanoeuvreerd.¹⁰

Ten derde vormt elektronisch bankieren een bedreiging voor de privacy. De opgeslagen financiële informatie maakt gedetailleerd toezicht op konsumenten mogelijk. Bovendien zal het aantal instituten dat toegang tot deze informatie kan krijgen, groter worden.

Tenslotte is elektronische betaalapparatuur kwetsbaar. Het is moeilijk fraude en fouten op te sporen en te corrigeren.

Het effect van elektronische betaalsystemen op de *werkgelegenheid* zal negatief zijn. De Raad voor de Arbeidsmarkt verwacht een terugloop van 10% in 1990, dit betekent een banenverlies van 10.000.¹¹ Hiermee zijn vooral administratieve functies gemoeid, die voor het overgrote deel door vrouwen worden vervuld.

Uit de werkgelegenheidseffecten blijkt de onderlinge verwevenheid van de verschillende elektronische betaalsystemen. Het directe banenverlies van het Nationaal Betalingscircuit wordt door de banken geschat op 700, voornamelijk als gevolg van het opheffen van de Bankgirocentrale.¹² Wanneer de bijbehorende reorganisatie binnen de financiële instellingen worden meegerekend, schatten de vakbonden dit verlies op 3500.¹³ Wordt tevens het verlies in winkels en andere bedrijven buiten de bankensektor erbij betrokken, dan komt de Christelijke Federatie van Overheids- personeel op een verlies van 10.000 banen.¹⁴

Hoewel door het aantrekken van nieuwe diensten nieuwe werkgelegenheid kan worden geschapen, bestaat toch de algemene verwachting dat dit het verlies bij lange na niet zal kunnen compenseren.

De bovengenoemde konsekventies van elektronische betaal-systemen maken een snelle invoering ervan niet alleen maatschappelijk onaanvaardbaar, maar vormen voor de banken ook een belemmering om daartoe over te gaan.

10. A. Mowshowitz, *Automated payment systems in the United States*, Delft 1981.

11. Raad voor de Arbeidsmarkt, *Rapport werkgelegenheidseffecten micro-electronica*, Den Haag 1982.

12. Stuurgroep Integratie Giro-verkeer, *Contouren van een*

Nationaal Betalings Circuit, Amsterdam 1982.

13. Dienstenbonden FNV, *Werkgelegenheidsconsequenties van het Nationaal Betalings Circuit*, Woerden 1983.

14. *NRC Handelsblad*, 26 november 1981.

Naast deze maatschappelijke effecten die belemmerend werken, is er nog een aantal factoren binnen het bankwezen zelf die de introductie van elektronisch bankieren belemmeren: de ingrijpende interne reorganisaties die er voor nodig zijn, gebrek aan deskundigheid, de noodzaak tot samenwerking tussen instellingen met vaak tegengestelde belangen, en het gebrek aan kapitaal om de nieuwe systemen te financieren.

Een extra probleem is dat het opstellen van een evenwichtige kosten-baten-analyse van elektronische betaalsystemen nauwelijks mogelijk is.¹⁵ De nieuwe systemen worden ingevoerd zonder een betrouwbaar inzicht in de vraag of dit financieel wel gerechtvaardigd is, laat staan dat andere, maatschappelijke criteria daarbij een rol spelen.

Welke keuzevrijheid is er nog?

De introductie van elektronisch bankieren lijkt een onafwendbaar proces. Economische factoren en de druk vanuit de elektronika-industrie zijn hierbij de belangrijkste drijfveren. Vanwege de toenemende verwevenheid van banken onderling en van banken met de elektronika-industrie kunnen we spreken van het bestaan van een 'technostruktuur': "een gesloten bestel van technici, experts en organisatiedeskundigen, die in de industriële samenleving de bureaucratie show presenteren".¹⁶

Deze show is een spel van 'survival of the fittest'. Winnaars zijn de grote, technologisch geavanceerde financiële instellingen en de elektronika-industrie. Verliezers zijn de postgiro, de kleine banken, het publiek — dat de nieuwe technologie moet betalen —, de werklozen en de marginale groepen in de samenleving. Uit dit laatste konkluderen we, dat vergroting van de maatschappelijke en politieke controle op de ontwikkelingen in het bankwezen noodzakelijk is, omdat de genoemde gevolgen onaanvaardbaar zijn. Welke ruimte is er voor een maatschappelijk aanvaardbare ontwikkeling? Economische factoren bepalen niet volledig de te kiezen weg. Bank en postgiro hebben verschillende opties die beide economisch haalbaar zijn. Ze zijn echter niet maatschappelijk indifferent: de effecten hangen af van de wijze waarop de nieuwe betaalsystemen ingevoerd worden. Een voorbeeld moge dit verduidelijken.

Een strategisch prijsbeleid perkt de keuzevrijheid van consumenten in. Wanneer de voorwaarde wordt gesteld dat een dergelijke

15. A.H. Lipis, *Costs of the current US payment system*, *Communications of the ACM*, December 1979. 16. J.K. Galbraith, *The new industrial state*, Londen 1967.

manoeuvre niet is toegestaan, dienen de banken op een andere wijze de nieuwe systemen aantrekkelijk te maken. Het is mogelijk om door het stellen van dergelijke maatschappelijke criteria de introductie van elektronische betaalsystemen aanvaardbaar te maken. Daarnaast kan de overheid de tendens tot concentratie en internationalisatie in het bankwezen aan banden leggen, waardoor meer ruimte wordt geschapen voor een specifiek Nederlandse, op-maatschappelijke belangen gerichte ontwikkeling van elektronisch bankieren. In feite is die ruimte op de retailmarkt, een voornamelijk nationale aangelegenheid, aanwezig. Het beheersbaar maken van de technologische ontwikkelingen in het bankwezen vereist politieke wil. Deze is afhankelijk van de politieke machtsverhoudingen. In het volgende hoofdstuk zullen we voor het geval van het Nationaal Betalingscircuit nagaan hoe het besluitvormingsproces tot nu toe is verlopen en hoe daarin de bestaande machtsverhoudingen tot uitdrukking komen.

2 Besluitvorming inzake het Nationaal Betalingscircuit

Nadat we in het voorgaande hoofdstuk in algemene termen over elektronische betaalsystemen hebben gesproken, gaan we in dit hoofdstuk in op de besluitvorming ten aanzien van een specifiek onderdeel: het Nationaal Betalingscircuit. We behandelen eerst het besluitvormingsproces zoals dit binnen de bankensektor plaatsvond, daarna de maatschappelijke discussie en als derde de politieke discussie. Vervolgens gaan we in op de rol van de overheid, en tot slot volgt ons commentaar.

De besluitvorming binnen de bankensektor

In het besluitvormingsproces binnen de bankensektor ten aanzien van het Nationaal Betalingscircuit onderscheiden we vier fasen, die elk gekenmerkt worden door een andere probleemstelling. Dit is weergegeven in schema 3.

De eerste fase begon in november 1975, toen op verzoek van de vier grote banken de minister van Financiën de Stuurgroep Integratie Giroverkeer instelde. Deze Stuurgroep kreeg als opdracht te onderzoeken "of met een integratie van de bestaande girocircuits de efficiëncy van het Nederlandse betalingsverkeer verbeterd kan worden".¹⁷ Nieuwe technologische mogelijkheden dienden hierbij in beschouwing genomen te worden. De banken hadden de medewerking van de minister nodig, omdat de postgiro

bij het onderzoek betrokken diende te worden. Gezien de te verwachten negatieve gevolgen voor de postgiro is het begrijpelijk, dat deze instelling slechts onder dwang bereid was aan het onderzoek mee te werken.

schema 3 *Verschuivingen in de probleemstelling tijdens het onderzoek*

	PROBLEEM- STELLING	EXTERNE GEBEURTE- NISSEN	VERTEGEN- WOORDIGDE GROEPEN
I nov. 1975	organisatorisch	technologische ontwikkelingen	vier grootste banken PTT/postgiro ministerie van Financiën
II jan. 1979	innovatief	aankondiging DN-1	als boven + PTT/telecommunicatie
III mei 1980	kommercieel/ ekonomisch sociaal	—	als boven
IV sept. 1980	apparatieve toepassingen uit onderzoek	oliemaatschappijen willen snel kassaterminals installeren	als boven

De Stuurgroep bestond uit acht leden: vertegenwoordigers op het hoogste niveau van de vier grootste banken, de PTT, de Spaarbankbond, het ministerie van Financiën en De Nederlandsche Bank (voorzitter). Kleine banken, zakelijke en partikuliere rekeninghouders en vakbeweging waren niet vertegenwoordigd. Het onderzoek werd gefinancierd door de financiële instellingen en uitgevoerd door het organisatie-adviesbureau Bakkenist, Spits & Co. Aanvankelijk werd het integratieprobleem opgevat als een puur organisatorisch probleem. Daartoe werden twee modellen ontwikkeld: een gecentraliseerd model volgens de wensen van de postgiro, en een gedecentraliseerd model volgens de wensen van de banken. Beide partijen konden het echter niet eens worden en er ontstond een patstelling.

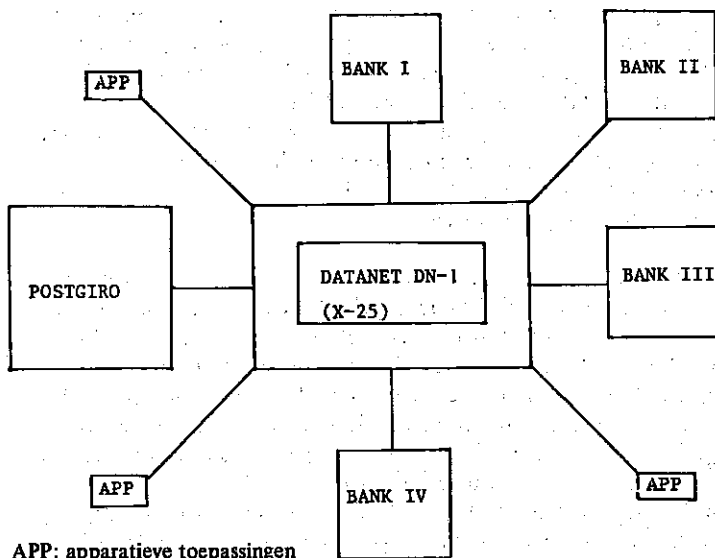
De tweede fase begon op het moment dat deze patstelling werd doorbroken, en wel in januari 1978, toen de PTT zijn openbare komputerdatanetwerk DN-1 aankondigde. Enkele jaren eerder, in 1975, waren de banken niet bereid gebleken aan de ontwikkeling

van dit datanet mee te werken, omdat het niet aansloot op de IBM- en Philips-netwerken die ze zelf in huis hadden.¹⁸ Nu echter haalden ze DN-1 als de oplossing voor het Nationaal Betalingscircuit binnen. Hierbij speelde een strategisch belang mee. De keuze voor DN-1 als technologische infrastructuur voor het Nationaal Betalingscircuit zou de bereidheid van de PTT om zijn postgiro eraan mee te laten doen aanzienlijk vergroten. Zo werden de belangen van PTT-telecommunicatie en PTT-postgiro tegen elkaar uitgespeeld. In januari 1979 besloot de Stuurgroep bij haar verder onderzoek uit te gaan van DN-1.¹⁹ Deze beslissing werd gerapporteerd aan noch gemandateerd door de minister van Financiën.²⁰

De keuze voor DN-1 als infrastructuur betekende een verschuiving in de probleemstelling van het onderzoek van een organisatorische naar een innovatieve optie. Dat de organisatorische problemen hiermee niet uit de wereld waren, zou spoedig duidelijk worden.

Het Nationaal Betalingscircuit

schema 4



77

18. Gesprek met J. Brok, lid Beleids Adviesgroep PTT, 20 oktober 1981.
19. Stuurgroep Integratie Giro-verkeer, *Nadere uitwerking van het*

gestelde in de notitie Leeman (intern rapport), Amsterdam 1979.
20. Gesprek met A. Stok, ministerie van Financiën, 16 april 1982.

In mei 1980 bracht de Stuurgroep een interimrapport uit, waarin een compleet ontwerp voor een Nationaal Betalingscircuit werd gepresenteerd.²¹ Het was een open netwerk, gebaseerd op het protocol van Open Systems Interconnection van de International Standard Organization. Dit maakte aansluiting van derden, ongeacht hun apparatuur, mogelijk. In schema 4 is het ontwerp weergegeven.

Het gekozen ontwerp werd gepresenteerd als het enig mogelijke; alternatieven werden niet ontwikkeld. De introductie diende plaats te vinden tussen 1985 en 1990, in vier fasen. Deze waren zo gekozen dat enerzijds buiten het zicht van het publiek ervaring met het systeem zou kunnen worden opgedaan, terwijl anderzijds het publiek middels een experiment met kassaterminals alvast zou kunnen wennen aan elektronisch bankieren.

De besparing van het systeem werd door de Stuurgroep geschat op f 110-160 mln in 1990. Twee belangrijke verliesposten werden hierbij echter buiten beschouwing gelaten: het verlies aan inkomsten uit de renteloze transaktiedagen en het verlies dat de postgiro zou ondervinden. Krijgen de banken de gelegenheid het eerste verlies door directe tarifiering te compenseren, dan blijken alleen de vier grote commerciële banken baat te hebben bij het Nationaal Betalingscircuit. Om zijn verlies te compenseren stelde de postgiro de eis dat hij in staat zou worden gesteld de zakelijke markt te betreden, hetgeen neerkomt op het oprichten van een Postbank. Het Nationaal Betalingscircuit zou pas vijf jaar hierna operationeel mogen worden.

De derde fase van het onderzoek startte in mei 1980 en werd het 'Contourenonderzoek' genoemd. Hierbij werden de commerciële, sociale en juridische aspecten geanalyseerd. In december 1982 verscheen het eindrapport van de Stuurgroep.²² Hierin werd gesteld dat het Nationaal Betalingscircuit niet alleen economisch haalbaar, maar ook sociaal aanvaardbaar is. Het verlies aan banen werd geschat op 700, waarbij ervan werd uitgegaan dat een deel van de Bankgirocentrale zou blijven bestaan.

Bij het beoordelen van de sociale konsekventies was het uitgangspunt, dat de individuele instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor de opvang ervan. In de praktijk betekent dit dat ze onbeheersbaar worden: individuele banken hebben nauwelijks invloed op de beslissingen die er de oorzaak van zijn en die op interbankair niveau worden genomen.

21. Stuurgroep Integratie Giroverkeer, *Onderzoek voorontwerp Nationaal Betalings Circuit*,

Amsterdam 1980.
22. Zie noot 12.

Uit het eindrapport blijkt dat de PTT zijn eis ten aanzien van de Postbank heeft laten vallen. Achtergrond hiervan kan zijn dat de banken te kennen hebben gegeven niet zonder meer van DN-1 als infrastructuur voor het circuit uit te willen gaan, maar de mogelijkheid open willen houden van het gebruik van andere data-netten die door de elektronika-industrie worden aangeboden. Door de Postbank niet langer als voorwaarde te stellen zal de PTT willen trachten het gebruik van DN-1 veilig te stellen.

In het Contourenrapport van de Stuurgroep wordt gesteld dat voordat met de eigenlijke invoering van het Nationaal Betalingscircuit in 1986 kan worden begonnen, nog drie fasen doorlopen dienen te worden:

- een *interimfase* (januari-juni 1983), waarin de specificaties van het systeem nader worden uitgewerkt. Deze fase is inmiddels afgerond;
- een fase waarin het *funkioneel ontwerp* van het circuit wordt gemaakt (juni 1983-juni 1984). Hiermee begint de eigenlijke realisatie van het Nationaal Betalingscircuit. In deze fase bevinden de werkzaamheden zich thans;
- de *bouwfase* (juni 1984-december 1985), waarin de apparatuur en programmatuur worden aangeschaft, ontwikkeld en getest. In deze fase zullen de grote investeringen moeten worden gedaan.

De vierde fase van het onderzoek van de Stuurgroep trad in, toen de benzinemaatschappijen in augustus 1980 te kennen gaven op korte termijn (voor 1985) kassaterminals te willen installeren bij benzinestations. Deze externe gebeurtenis reed de Stuurgroep in de wielen, omdat in haar opzet pas in 1985 dergelijke elektronische betaalapparaten geïntroduceerd zouden worden. Besloten werd de apparatieve toepassingen af te scheiden van het onderzoek van de Stuurgroep. Een aantal redenen speelden hierbij een rol. In de eerste plaats was het politiek niet haalbaar kassaterminals als onderdeel van het Nationaal Betalingscircuit te installeren voordat een politieke beslissing over het hele circuit zou zijn genomen. Een snel antwoord was echter nodig, omdat de oliemaatschappijen anders wellicht tot 'near banking' middels een eigen POS-netwerk zouden overgaan. In de tweede plaats bestonden er grote meningsverschillen tussen postgiro en banken ten aanzien van de keuze van het circuit van bijschrijving van het per POS betaalde bedrag en het uitgiftebeleid van POS-pasjes. Deze meningsverschillen zouden de voortgang van de werkzaamheden van de Stuurgroep kunnen belemmeren. Een gezamenlijk belang tenslotte van postgiro en banken bij het afscheiden van apparatieve toepassingen uit het onderzoek was dat daarmee de sociaal gevoelige angel uit het Nationaal Betalingscircuit zou zijn verwijderd. Apparatieve

toepassingen hebben immers de ernstigste sociale consequenties. In mei 1982 werd door banken, postgiro en oliemaatschappijen overeenstemming bereikt over een proefnemening met POS bij ca. 60 benzinstations. Deze zal in het najaar van 1983 van start gaan.

Het besluit, apparatieve toepassingen niet langer als onderdeel van het werk van de Stuurgroep te beschouwen, werd gerapporteerd aan noch gemandateerd door de minister. Integendeel, pas een jaar nadat het was genomen kwam het in de openbaarheid.

Uit de analyse van het besluitvormingsproces zoals dat binnen de bankensektor tot nu toe plaatsvond, komt een aantal zaken naar voren.

In de eerste plaats blijkt, dat de tegenstellingen tussen postgiro en banken de samenwerking bijna onmogelijk maken. Deze kon alleen worden gered door het werk van de Stuurgroep te beperken tot lange-termijnontwikkelingen en relatief minder gevoelige onderdelen van elektronisch bankieren.

In de tweede plaats heeft het besluitvormingsproces een autonoom verloop. Het is zeer besloten en wordt gedomineerd door de vier grootste banken. Deze beslotenheid wordt in stand gehouden door de passieve houding van het ministerie van Financiën. Dat kent zichzelf slechts een observerende in plaats van een sturende rol toe.²³

In de derde plaats wordt het afscheiden van de apparatieve toepassingen van de werkzaamheden van de Stuurgroep ten onrechte de indruk gewekt dat deze vorm van elektronisch bankieren onafhankelijk is van de andere vormen.

Ten vierde blijkt dat de Stuurgroep de sociale gevolgen van het Nationaal Betalingscircuit louter opvat als organisatorische problemen, die door de deelnemende instellingen zelf dienen te worden opgelost. Hieruit konkluderen we, dat de Stuurgroep niet bereid is geweest het maken van een evenwichtige evaluatie van de sociale gevolgen. Gezien haar samenstelling was ze daartoe echter ook niet in staat.

Ten slotte kan worden gesteld dat met het presenteren van het Contourenrapport een cruciaal moment in de besluitvorming is opgetreden. Op dat moment waren de voorbereidingen nagenoeg afgerond en diende over de voortgang en eigenlijke realisatie van het Nationaal Betalingscircuit te worden beslist. Deze beslissing diende door de minister van Financiën te worden genomen.

23. Zie noot 20.

De maatschappelijke discussie

De vakbonden werden op het gebied van het Nationaal Betalingscircuit actief in januari 1981. De centrale FNV had in haar commentaar op het rapport van de Adviesgroep Micro-electronica reeds haar algemene houding ten aanzien van informatietechnologie kenbaar gemaakt.²⁴ In principe accepteerde zij de noodzaak van deze technologie, maar om een betere maatschappelijke beheersing mogelijk te maken, drong ze aan op een sektorstructuurbeleid, waarbij niet-ekonomische doelstellingen een grote rol zouden moeten spelen. Het CNV stelde zich op een soortgelijke wijze op, hoewel deze organisatie niet dergelijke procedurele voorstellen deed.

In januari 1981 vormden de bij de banksector betrokken bonden, Dienstenbonden FNV en CNV, Federatie ABVA-KABO en Christelijke Federatie van Overheidspersoneel, een werkgroep om de technologische ontwikkelingen gezamenlijk aan te pakken. De bonden ondernamen vijf acties. In februari 1981 verzochten ze het parlement toe te zien op een verbreding van de aanpak van het onderzoek naar het Nationaal Betalingscircuit, zodanig dat "het maatschappelijk belang daarin een centrale positie zal innemen en niet ondergeschikt zal worden gemaakt aan de belangen van enkele financiële instellingen".²⁵

Toen deze actie weinig succes opleverde, wendden de bonden zich rechtstreeks tot de Stuurgroep en drongen aan op uitbreiding ervan met vertegenwoordigers van zakelijke rekeninghouders, konsumentenorganisaties en henzelf. De Stuurgroep weigerde dit. Ondertussen vroegen de bonden de Wetenschapswinkel van de Universiteit van Amsterdam een alternatieve studie te verrichten naar de gevolgen van het Nationaal Betalingscircuit. Dit resulteerde in drie rapporten, waarin de kosten-baten-analyse van de Stuurgroep werd bekritiseerd, een meer omvattende schatting van de werkgelegenheidseffekten werd gemaakt en voorstellen werden gedaan voor een betere maatschappelijke beheersing van de technologische ontwikkelingen.²⁶ Het CNV liet een eigen onderzoek uitvoeren door het Instituut Bedrijfskunde te Delft. Dit onderzoek werd gedeeltelijk gefinancierd door het ministerie van Sociale Zaken.²⁷

24. FNV, *Commentaar op rapport Adviesgroep Micro-electronica*, Amsterdam 1980.

25. Brief vakbonden aan Tweede Kamer, 25 februari 1981.

26. *Nakaarten over het Nationaal Betalings Circuit*, Woerden 1982; *Werkgelegenheidsconsequenties*

van het Nationaal Betalings Circuit, Woerden 1983; *De maatschappelijke beheersing van automatisering: het Nationaal Betalingscircuit als test-case*, Woerden 1983.

27. E. de Leede, A. Maas, G. Poeth, *Technologie en bankieren*, Delft 1982.

De Stuurgroep heeft nooit serieus op deze alternatieve studies gereageerd. Integendeel, haar voorzitter trachtte de schattingen die erin gemaakt werden van de werkgelegenheidseffekten te diskwalificeren als 'indianenverhalen'.²⁸

Een van de grootste problemen bij het uitvoeren van de alternatieve studies was het feit dat de benodigde informatie slechts beschikbaar was bij de Stuurgroep, die deze niet ter hand wilde stellen.

In mei 1982 trachtte de Dienstenbond FNV bij de jaarlijkse CAO-onderhandelingen te komen tot het afsluiten van een automatiseringskontraat voor de bankensektor. In dergelijke kontraaten, waarmee in de Skandinavische landen en Engeland ervaring is opgedaan, worden afspraken vastgelegd ten aanzien van de wijze van introductie van automatiseringsprojekten, van het informatierecht van werknemers en van de sociale randvoorwaarden die erbij worden gehanteerd. De banken weigerden een dergelijk kontraat af te sluiten.

Tijdens een hoorzitting over het Nationaal Betalingscircuit in de Tweede Kamer in mei 1983 drongen de vakbonden er bij de minister van Financiën op aan, een adviesaanvraag inzake de maatschappelijke gevolgen van het circuit te richten aan de Sociaal-Economische Raad. Tot op heden is dit verzoek niet ingewilligd. Integendeel, de vragen die tijdens parlementaire debatten over onder meer de werkgelegenheidseffekten van elektronisch betalen zijn gesteld, zijn opnieuw aan de Stuurgroep voorgelegd.

Uit dit overzicht blijkt dat de vakbeweging weinig succesvol was in haar pogingen op de besluitvorming inzake het Nationaal Betalingscircuit invloed uit te oefenen. De banken vormden een gesloten front tegen vakbondsinvloed, zowel op het niveau van de Stuurgroep als op het niveau van de CAO-onderhandelingen.

Naast de vakbeweging heeft ook de Consumentenbond zich actief met elektronisch bankieren bemoeid. Zij protesteerde met name tegen de tariefsverhoging die het gevolg zou zijn.²⁹ Aan niet-financiële nadelige consequenties voor konsumenten werd echter geen aandacht besteed.

De Stichting Waakzaamheid Persoonsregistratie leverde een bijdrage aan het eerste rapport van de Wetenschapswinkel Amsterdam over de privacy-gevolgen van elektronisch bankieren.³⁰

28. Duisenberg vreest wildgroei in het betalingsverkeer, *Elsevier's Weekblad*, 30 januari 1982.

17 november 1982.

29. Persbericht Consumentenbond,

30. Zie het eerstgenoemde rapport in noot 26.

Het politieke debat

Omdat uit het bovenstaande blijkt dat er op maatschappelijk niveau geen structuur bestaat waarin een afweging tussen economische en niet-economische belangen kan plaatsvinden, is het politieke niveau in dit opzicht extra van belang. Voor politieke sturing van elektronische betaalsystemen staan twee wegen open:

- deelname van de postgiro aan het Nationaal Betalingscircuit verbieden of er voorwaarden aan verbinden, bijvoorbeeld de voorwaarde dat een Postbank wordt opgericht;
- het ontwikkelen van een sectorbeleid voor de bankensektor en het uitbreiden van het monetaire en bedrijfseconomische toezicht tot controle op de sociale effecten aan de hand van maatschappelijke criteria.

De PvdA is voorstander van een Postbank en van het ontwikkelen van een sectorbeleid. De VVD is tegen dat laatste, en wil aan de Postbank slechts zeer beperkte bevoegdheden toekennen, zoals blijkt uit de recente voorstellen.³¹ Het CDA neemt een opportunistisch standpunt in. Onder de huidige politieke machtsverhoudingen hebben beide wegen weinig kans van slagen.

Tot nu toe werden drie parlementaire debatten aan het Nationaal Betalingscircuit gewijd. In maart 1981 drong het parlement aan op meer openheid bij het onderzoek van de Stuurgroep. PvdA en CDA vroegen uitbreiding van de Stuurgroep, maar de minister van Financiën zag hiertoe geen aanleiding, omdat "zelfs van een begin van besluitvorming nog geen sprake is".³²

Een tweede debat vond plaats in januari 1982. De standpunten waren dezelfde, behalve dat de minister uitbreiding van de Stuurgroep nu afwees, omdat "het geen zin heeft op een rijdende trein te springen".³³

In maart 1983 werd door de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering werd gevraagd niet tot deelname van de postgiro aan het Nationaal Betalingscircuit te besluiten voordat een algemene politieke behandeling ervan in de Kamer zou hebben plaatsgevonden. Deze motie werd echter niet geëffektueerd. Aan de postgiro werd toegestaan om aan de volgende fasen van de realisatie van het circuit te blijven meewerken. Vragen over de werkgelegenheidseffecten werden opnieuw toegespeeld aan de Stuurgroep, en in het najaar van 1983 zal over de voortgang van het

31. Brief van 1 juli 1983 van de ministers van Financiën en Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer.

32. Handelingen Tweede Kamer nr. 14632-7, maart 1981.

33. Handelingen Tweede Kamer UCV 9, dd. 25 januari 1982.

onderzoek aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd. Tenslotte werd in mei 1983 een hoorzitting gehouden over het Nationaal Betalingscircuit.

De rol van de overheid

Behalve door het gebrek aan politieke wil wordt het politiek beheersbaar maken van elektronische betaalsystemen ook bemoeilijkt door de wijze waarop de besluitvorming in de overheidsbureaucratie is georganiseerd. Het enige departement dat direct bij het Nationaal Betalingscircuit is betrokken is het ministerie van Financiën. Zij ziet het circuit louter als een technische exercitie om de efficiency van het Nederlandse betalingsverkeer te verhogen.

De andere departementen zijn slechts indirect of zijdelings betrokken. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is voorstander van het circuit vanwege de kansen die het datanet DN-1 van de PTT biedt. Het ministerie van Economische Zaken is in het geheel niet bij de besluitvorming betrokken, maar ziet kansen voor innovatie en export van de know-how die ontstaat bij dit in de wereld unieke project.³⁴ Ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is niet betrokken bij de gang van zaken, hoewel het zich ernstige zorgen maakt over het banenverlies dat het gevolg zal zijn.³⁵

Deze bestuurlijke situatie betekent, dat binnen het overheidsapparaat de gewenste afweging van de verschillende maatschappelijke belangen niet plaatsvindt.

De door ons reeds gesignaleerde beslotenheid van de besluitvorming inzake het Nationaal Betalingscircuit komt uit de voorgaande analyse van de maatschappelijke en politieke discussie extra duidelijk naar voren. Aan de ene kant worden maatschappelijke groepen door de banken uitgesloten van het proces, aan de andere kant verhinderen zowel het gebrek aan politieke wil als de bestuurlijke organisatie van de overheid een afweging op grond van maatschappelijke criteria. De politieke onwil wordt gelegitimeerd door het karakter van het besluitvormingsproces te mystificeren. Terwijl de minister van Financiën in 1981 stelt dat van besluitvorming nog geen sprake is, spreekt hij een jaar later van een rijdende trein. Zoals we in het eerste deel van dit hoofdstuk hebben laten zien, zijn er gedurende het onderzoek van de Stuurgroep wel

34. Gesprek met H. v.d. Bend, ministerie van Economische Zaken, 14 mei 1982.

35. Gesprek met D. v.d. Werf, ministerie van Sociale Zaken, 30 juni 1982.

degelijk allerlei beslissingen genomen. Deze hebben geresulteerd in een blauwdruk van het Nationaal Betalingscircuit, waarover de vijf belangrijkste financiële instellingen reeds overeenstemming hebben bereikt. Dit betekent dat zowel de samenleving als de politiek voor een fait accompli zijn gesteld.

We hebben de indruk, dat het belangrijkste moment waarop van politieke sturing van het proces sprake had kunnen zijn al gepasseerd is, en wel tijdens het parlementaire debat in maart 1983. De Tweede Kamer had op dat moment, toen de werkzaamheden van de Stuurgroep zich in de interimfase bevonden, een concreet voorstel kunnen doen voor het uitvoeren van een onafhankelijke studie naar de maatschappelijke gevolgen van het Nationaal Betalingscircuit. Zij heeft dit niet gedaan. Daarnaast bleek op dat moment heel duidelijk de politieke onwil van de minister om de voortgang van de werkzaamheden van de Stuurgroep te stoppen ten behoeve van een dergelijke maatschappelijke evaluatie. Een motie van deze strekking werd immers genegeerd.

Uit de voorgaande analyse blijkt verder dat maatschappelijke groepen een zeer zwakke positie hebben ten opzichte van de financiële instellingen. De relevante informatie en deskundigheid zijn in handen van de laatste groep; het interim-rapport werd een half jaar geheim gehouden. Onder dergelijke omstandigheden kan van het ontwikkelen van een alternatief door maatschappelijke groepen geen sprake zijn.

3 Samenvatting en aanbevelingen

Aan het slot van dit artikel gaan we in op de drie vragen die we ons in de inleiding hebben gesteld, toegespitst op elektronische betaalsystemen:

1. welke zijn de structurele determinanten van de introductie van elektronische betaalsystemen en binnen welke marges is sturing mogelijk?
2. in hoeverre worden deze marges beperkt door de wijze waarop het besluitvormingsproces is gestructureerd?
3. hoe kunnen de mogelijkheden van maatschappelijke en politieke beheersing van elektronische betaalsystemen worden vergroot?

De belangrijkste structurele determinanten van de introductie van elektronische betaalsystemen zijn de noodzaak om de efficiency te vergroten en de kosten te verlagen, concentratie en internationalisatie in het bankwezen voornamelijk op de zakelijke markt, veranderende behoeften van zakelijke rekeninghouders, dreigende penetratie op de retailmarkt door niet-financiële

instellingen en buitenlandse banken, de economische recessie en de druk op de banken vanuit de elektronika-industrie. Tegelijkertijd wordt de introductie van de nieuwe systemen belemmerd door externe en interne factoren: problemen met de acceptatie door de konsument, verlies aan werkgelegenheid, organisatorische problemen, groeiende concurrentie en gebrek aan investeringskapitaal. De introductie van elektronisch bankieren lijkt onafwendbaar, maar in de wijze waarop de invoering ervan plaatsvindt zit in principe enige speelruimte. Enerzijds blijken banken en postgiro verschillende strategieën te hebben, anderzijds is de retailmarkt grotendeels een nationale zaak, waar ruimte is voor een specifieke, op Nederlandse behoeften toegesneden ontwikkeling. De wijze waarop de besluitvorming ten aanzien van technologische ontwikkelingen is gestructureerd is in grote mate afhankelijk van de bestaande machtsverhoudingen. In het geval van het elektronisch bankieren komt dit duidelijk tot uiting. De grootste banken, de PTT en het ministerie van Financiën spelen de hoofdrol. Financiële en economische overwegingen staan centraal; sociale consequenties worden slechts als organisatorische aanpassingsproblemen beschouwd. Maatschappelijke groepen komen niet aan bod en krijgen geen gelegenheid alternatieven te ontwikkelen. De invloed van het parlement wordt door de huidige rechtse regering afgeschermd.

Dat hier van politieke onwil en niet van politieke onmacht sprake is, wordt duidelijk uit het feit dat in belendende sectoren, zoals de software-industrie, wel een sektorbeleid wordt ontwikkeld. Overigens is dit beleid meer stimulerend dan sturend.

Gezien de noodzaak om tot een betere maatschappelijke en politieke beheersing van ontwikkelingen op het gebied van elektronisch bankieren, en van informatietechnologie in het algemeen, te komen doen we enkele aanbevelingen, die onzes inziens de mogelijkheden hiervoor vergroten.

De afweging van voor- en nadelen van informatietechnologie dient plaats te vinden op het niveau van de sektor waarbinnen ze wordt toegepast. Een makro-economisch beleid is te globaal; individuele bedrijven hebben te weinig speelruimte om de technologie te sturen. Daarbij dient enerzijds de positie van de vakbeweging te worden versterkt. Automatiseringskontrakten, waarin de richting van investeringen en de sociale randvoorwaarden waarbinnen ze worden gedaan, worden vastgelegd, kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Anderzijds dient de overheid aan het te ontwikkelen sektorbeleid randvoorwaarden te stellen ten aanzien van belangen die de sektor overschrijden: consumentenbelangen, positie van vrouwen op de arbeidsmarkt, privacy, etcetera.

Tegelijkertijd kan de overheid door het voeren van een actief mededingingsbeleid ruimte scheppen voor zo'n sektorbeleid. Om de ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie af te kunnen stemmen op wat maatschappelijk wenselijk is, is meer inzicht nodig in de sociale gevolgen die deze technologie met zich mee kan brengen. Maatschappelijke groepen dienen in staat te worden gesteld hun eigen onderzoek te (laten) uitvoeren. Ten aanzien van het Nationaal Betalingscircuit is het noodzakelijk dat alsnog een deugdelijke maatschappelijke evaluatie plaatsvindt door een instantie die los staat van de Stuurgroep. Voordat het resultaat van deze studie bekend is, zal geen definitieve beslissing over de introductie ervan mogen worden genomen. Het is, gezien de recente ontwikkelingen, echter zeer twijfelachtig of dit voorstel haalbaar is. Er is hier eerder sprake van een gemiste kans.