

**Naar een
nieuwe visie op
contant geld
in Nederland**

**Eindrapportage van de MOB Task Force
Herziening standpunt contant geld**

Mei 2020

Inhoud

Inleiding en samenvatting	3
Box 1 Overzicht van voorgestelde afspraken	9
1. Standpunt MOB en opdracht voor de Task Force	11
1.1 Opdracht voor de Task Force	11
1.2 MOB-standpunt 2015	11
1.3 Aanvullende vragen voor de Task Force	12
2. Het goede functioneren van contant geld	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Maatschappelijke functies van contant geld	13
Box 2 Contant geld als terugvaloptie	16
2.3 Toekomstverwachting	17
Tabel 1 Gebruik van contant geld en pinpas in diverse landen, 2018	18
Box 3 Contant geld en de coronacrisis	19
2.4 Het goede functioneren van contant geld	21
2.5 Samenvatting	25
3. Chartale ontwikkelingen sinds 2015	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Gebruik - feitelijke ontwikkelingen	26
Figuur 1 Minder contante, meer pinbetalingen aan de kassa	27
3.3 Acceptatie - feitelijke ontwikkelingen	28
3.4 Opnemen - feitelijke ontwikkelingen	30
Tabel 2 Aantallen geldautomaten	31
Tabel 3 End state Cash 2020-project	32
Box 4 Plofkraken	34
Tabel 4 Aantal plofkraken per jaar	34
Tabel 5 Banktarieven voor storten bij sealbagautomaten	35
3.5 Waardevervoer - feitelijke ontwikkelingen	36
3.6 Munten - feitelijke ontwikkelingen	38
3.7 Samenvatting en conclusies	38
4. Kostenontwikkelingen	40
4.1 Inleiding	40
4.2 Recente kostenontwikkelingen en -schattingen	41
Tabel 6 Kosten van contant betalen en pinnen voor toonbankinstellingen	41
Box 5 Samenvatting onderzoek McKinsey, juli 2006	43
4.3 Kosten chartale infrastructuur bij dalend gebruik	45
Box 6 Kostenvoordeel en opportunitykosten voor winkeliers	47
Tabel 7 Kostenvoordeel en opportunitykosten	47
Box 7 Contant geld een publiek goed, ja of nee?	48
5. Bijsturen en meer onderzoek	50
5.1 Inleiding	50
5.2 Wenselijkheid van bijsturing	50
5.3 Afspraken in MOB-verband	52
5.4 Onderzoek naar infrastructuur	58
5.5 Follow-up	59
Box 8 Aanbevelingen Task Force	60
Bijlagen	
Bijlage 1 Chartale infrastructuur in Nederland	61
Bijlage 2 MOB Task Force Herziening standpunt contant geld – mandaat	62
Bijlage 3 Samenstelling van de Task Force – lijst van deelnemers	63

Inleiding en samenvatting

Dit is de Eindrapportage van de MOB Task Force voor de herziening van het MOB standpunt over contant geld uit 2015. De opdracht van het MOB (mei 2019) voor de Task Force was:

- de recente ontwikkelingen rond contant geld in beeld te brengen; en
- te bezien of, en zo ja in welke zin bijstelling van het MOB standpunt over contant geld uit 2015 wenselijk is.

De Task Force had haar analyse en voorstellen (zie paragraaf 5.3) medio maart 2020 vrijwel afgerond, toen de coronacrisis in Nederland uitbrak. De gevolgen daarvan voor de acceptatie en het gebruik van contant geld, in combinatie met andere recente ontwikkelingen, zijn wat de Task Force betreft aanleiding voor een voorstel aan DNB tot verdergaand onderzoek. Dit komt in paragraaf 5.4 van deze Eindrapportage aan de orde. De uitkomsten van dit verdere onderzoek en de voorstellen in deze Eindrapportage voor de tussenliggende tijd zijn de opmaat naar een nieuwe visie op contant geld in Nederland.

Het standpunt van het MOB in 2015 luidde ‘dat ook in een omgeving waarin geleidelijk steeds meer gepind wordt, het voor de maatschappij belangrijk is dat contant geld goed blijft functioneren als toonbankbetaalmiddel’ (zie paragraaf 1.2). Het MOB heeft dit standpunt al in november 2019 op basis van de Tussenrapportage van de Task Force herbevestigd. De reden hiervoor is, zoals paragraaf 2.2 beschrijft, dat contant geld maatschappelijke functies heeft die verder reiken dan de efficiency van het toonbankbetalingsverkeer (inclusiviteit, vorm van publiek geld, onafhankelijkheid van banken, oppotmiddel, anonimiteit en terugvaloptie bij digitale ontwrichting). Tegelijkertijd verwacht de Task Force (zie paragraaf 2.3) dat het gebruik van contant geld aan de toonbank door de voortgaande digitalisering zal dalen. De coronacrisis zal aan deze neerwaartse trend mogelijk een extra impuls geven (zie paragraaf 2.3, box 3). Niet duidelijk is hoe snel het gebruik van contant geld zal dalen en tot welk niveau. Een cashloze samenleving is echter nog een brug te ver. Daarom is het zaak het goede functioneren van

contant geld voor de komende jaren te borgen en tegelijkertijd de maatschappelijk efficiënte chartale infrastructuur op middellange termijn, bij een structureel lager gebruik van contant geld, te onderzoeken. Deze Eindrapportage bevat voorstellen daartoe (zie paragrafen 5.3 en 5.4).

Goed functioneren van contant geld houdt in dat consumenten gemakkelijk contant geld kunnen opnemen, dat winkels dit blijven accepteren en hun contante ontvangsten gemakkelijk en tegen redelijke kosten kunnen (laten) bijschrijven (zie paragraaf 2.4). De Task Force onderschrijft dit standpunt van het MOB, dat keuzevrijheid voor de consument behelst. Dit wil zeggen dat de consument in beginsel steeds de gelegenheid heeft te kiezen hoe hij of zij wil betalen, met contant geld of elektronisch, tenzij de ontvangende partij aantoonbaar specifieke redenen (zoals veiligheid) heeft om geen contante betaling te accepteren. Een element dat de Task Force wil benadrukken, is dat een goed functioneren van het contante betalingsverkeer een adequate chartale infrastructuur vergt.

De chartale infrastructuur is het geheel van voorzieningen die mogelijk maken dat contant geld wordt gebruikt. Deze worden aangeboden door banken, Geldmaat, onafhankelijke aanbieders van automaten en waardevervoerders. Ook winkels spelen hierin een rol. Winkels maken weliswaar gebruik van de chartale voorzieningen van de banken en waardevervoerders, maar zij bieden ook zelf faciliteiten (kassasystemen, administratieve en logistieke procedures daaromheen) aan waardoor hun klanten contant kunnen betalen.

Een adequate chartale infrastructuur omvat, ten eerste, een goede bereikbaar- en toegankelijkheid, een ruime acceptatie van contant geld en redelijke kosten voor de verwerking van contante ontvangsten. Een adequate chartale infrastructuur kan, in de tweede plaats, als terugvaloptie fungeren bij een (langdurige) verstoring van het elektronische toonbankbetalingsverkeer (pinnen). Dit is te meer van belang zolang andere, even gangbare en betrouwbare (digitale) alternatieven in dat opzicht nog

ontbreken. Een derde invalshoek is een dynamische benadering. In de loop der tijd kan een adequate chartale infrastructuur veranderen. Bij een dalend gebruik van contant geld passen particuliere bedrijven, zoals banken en winkeliers hun chartale voorzieningen aan. Het is echter niet wenselijk dat de inkrimping van de infrastructuur vóórloopt op de daling van het gebruik, waardoor de krimp de daling in de hand zou werken, of dat zij de terugvaloptie zou schaden. Verder dient te worden voldaan aan de bereikbaarheidsnormen zoals die in het kader van het MOB zijn geformuleerd. Hierna gaat de Rapportage in op de recente ontwikkelingen rond contant geld.

Een duidelijk zichtbare ontwikkeling in het toonbankbetalingsverkeer sinds 2015 is dat het gebruik van contant geld aanmerkelijk is gedaald (zie paragraaf 3.2). In 2019 rekenden consumenten 32% van hun aankopen – bijna 2,3 miljard transacties – aan de kassa contant af, 68% elektronisch. In 2015 waren de relatieve aandelen nog even groot (contant en elektronisch 50%). De acceptatie en de bereikbaarheid van contant geld (via de geldautomaten) bleven hoog, maar de acceptatie in specifieke sectoren is niet langer vanzelfsprekend (zie paragraaf 3.3). In een belangrijk deel van het openbaar vervoer wordt contant geld om veiligheidsredenen niet meer geaccepteerd, wat volgens de Task Force te billijken valt, al waren wellicht ook andere opties (automaten) denkbaar geweest. Het veiligheidsargument mag echter niet oneigenlijk worden gebruikt om – feitelijk uit efficiencyoverwegingen – contant geld uit winkels of aan balies te weren. In de coronacrisis, vanaf medio maart 2020, zijn de acceptatie en het gebruik van contant geld plotseling sterk gedaald.

Opvallend is ook het Geldmaat-initiatief, het besluit van de drie grootste banken in 2017 om hun geldautomaten gezamenlijk te gaan beheren en in aantal te reduceren (zie paragraaf 3.4). Dit initiatief is in meerdere opzichten positief, zoals het MOB eerder oordeelde, zolang Geldmaat de aan het MOB gepresenteerde en - ook met DNB - overeengekomen aantallen automaten realiseert. Daarbij blijft de bereikbaarheid van de geldautomaten, ook in landelijke gebieden, in stand, althans de gangbare 5-kilometernorm wordt nog steeds gehonoreerd.

Minder zichtbaar is dat met de vermindering van het aantal geldautomaten de overcapaciteit daarin, die in dit decennium geleidelijk is ontstaan en die feitelijk als reservecapaciteit fungeerde (redundantie), verdwijnt. Dit beperkt de rol van contant geld als terugvaloptie in geval van storingen in het elektronische betalingsverkeer. Met het oog daarop dient de neerwaartse flexibiliteit in het geldautomatenpark te worden beheerst.

Een punt van zorg zijn de plofkraken op geld- en recentelijk ook sealbagautomaten (zie paragraaf 3.4, box 4). Criminelen zetten steeds zwaardere explosieven in om automaten te beroven en brengen daarmee de veiligheid van omwonenden, ondernemers en omstanders in gevaar. Daarom zagen banken en Geldmaat zich eind 2019 en in april 2020 gedwongen tot tijdelijke – noodmaatregelen. Deze beperken de beschikbaarheid van de automaten en zetten de robuustheid van de chartale keten onder druk. Tegelijkertijd treffen deze partijen maatregelen tegen plofkraken; zo dient in de tweede helft van 2020 een systeem om buitgemaakt geld effectief onbruikbaar te maken, te worden ingevoerd. De Task Force onderstreept het belang van structurele maatregelen tegen plofkraken om de veiligheid en acceptatie van automaten te bevorderen, alsmede om de beschikbaarheid en continuïteit van de dienstverlening te borgen.

De robuustheid van de chartale keten is structureel afgenomen (zie paragraaf 3.5). Dit komt niet alleen doordat de banken met Geldmaat hun chartale dienstverlening op afstand hebben gezet, zodat hun kantoren deze diensten nog maar in beperkte mate leveren. Ook leunt de keten inmiddels sterk op één grote waardevervoerder, Brink's (voorheen G4S); bij uitval daarvan zouden snel veiligheidsrisico's voor winkeliers ontstaan.

Door de diverse chartale ontwikkelingen sinds 2015 is de efficiency in het toonbankbetalingsverkeer vooruitgegaan (zie paragraaf 3.7). Dit is niet verwonderlijk. Particuliere aanbieders, zoals banken en winkeliers, streven immers naar een efficiënter betalingsverkeer. De meeste gebruikers profiteren

van de grotere efficiency, mits de bereikbaar- en toegankelijkheid van contant geld in stand blijven.

Als het gebruik van contant geld daalt, ontstaat op enig moment spanning tussen het maatschappelijke belang (beheerste flexibiliteit van de chartale infrastructuur) en die van de private aanbieders (banken, winkeliers), die kosten willen besparen. Daarom gaat hoofdstuk 4 verder in op de kosten van de chartale infrastructuur, de opportunitykosten van instandhouding daarvan en de vraag wie deze kosten in de toekomst zou moeten dragen.

Contante betalingen worden voor winkeliers geleidelijk duurder ten opzichte van pintransacties (zie paragraaf 4.2). De gemiddelde kostprijs van een betaalmethode wordt sterk bepaald door het aantal transacties en daarmee het gebruik. Zo wordt het kostennadeel van contant geld versterkt doordat retailers het - relatief goedkopere - pinnen bevorderen en het aantal contante transacties hierdoor afneemt. De vaste, of opportunitykosten van contant geld voor retailers, dat wil zeggen de extra kosten om hun chartale voorzieningen in stand te houden, terwijl daarvan bij veronderstelling geen of slechts beperkt gebruik zou worden gemaakt, bedragen circa EUR 230 miljoen per jaar.

De kosten van het chartale bedrijf voor de banken zijn niet bekend. Zij zijn netto waarschijnlijk aanzienlijk lager dan McKinsey in 2006 berekende door de verschuiving van contant betalen naar pinnen en efficiency-bevorderende maatregelen (minder kantoren, personeel en automaten; schaalvoordelen door samenwerking via Geldmaat) die banken extra inkomsten en kostenbesparingen heeft opgeleverd. Door deze en andere fundamentele veranderingen in de chartale infrastructuur sinds 2006 ontbreekt actueel inzicht in de opportunitykosten daarvan voor de banken.

De vraag is of de maatschappij de kosten van de chartale infrastructuur geheel of gedeeltelijk voor haar rekening zou moeten nemen (zie paragraaf 4.3). Een argument zou kunnen zijn dat contant geld een publiek goed is, maar dat is niet helemaal juist. De kenmerken van een publiek goed (zoals recht,

veiligheid of waterstaat) gelden niet voor bankbiljetten en munten; daarbij is er een alternatief, elektronisch betalen, dat de banken aanbieden. Contant geld kan wel als een merit good worden beschouwd, dat wil zeggen een goed dat de autoriteiten zo waardevol vinden, dat zij het gebruik ervan willen bevorderen of de beschikbaarheid zeker willen stellen. Als marktpartijen zo'n goed niet zelf in voldoende mate aanbieden of gebruiken, kunnen de autoriteiten dit alsnog stimuleren (via subsidiëring) of afdwingen (via regelgeving). Subsidiëring of regelgeving vergen de bereidheid daartoe van de autoriteiten. Het is niet aan de Task Force om hierover te beslissen.

Toen de coronacrisis uitbrak, was de Task Force dichtbij overeenstemming over afspraken in MOB-verband voor de komende vijf jaar om de chartale ontwikkelingen bij te sturen en zo het goede functioneren van het contante betalingsverkeer te borgen. Deze zijn grotendeels gebaseerd op de eerdere afspraken uit 2015. Box 1 vat de inhoud van de voorgestelde afspraken samen. Paragraaf 5.3 bevat een uitgebreide toelichting.

De Task Force ziet in de meest recente ontwikkelingen sinds eind 2019 aanleiding voor een aangepast voorstel. Zo zijn door de coronacrisis de acceptatie en het gebruik van contant geld plotseling sterk teruggelopen en door de plofkragen de bereikbaar- en beschikbaarheid van de opname- en afstortautomaten verminderd. Ook de – al langer bestaande – kwetsbaarheid in het waardevervoer die de Task Force signaleert, speelt in deze een rol.

De Task Force stelt voor dat DNB een onderzoek laat verrichten naar de maatschappelijk efficiënte chartale infrastructuur op middellange termijn bij een structureel lager gebruik van contant geld. Dit voorstel komt in paragraaf 5.4 van deze Eindrapportage aan de orde. Het onderzoek kan het komend najaar starten en in de loop van 2021 worden afgerond. De uitkomsten kunnen aanleiding zijn om de in box 1 beschreven afspraken in de loop van 2021 te herzien. **DNB is bereid dit onderzoek te laten uitvoeren op voorwaarde dat, totdat deze herziening is afgerond, de in box 1 beschreven afspraken gelden en worden nagekomen**

Box 1 Overzicht van voorgestelde afspraken

1. Bereik- en beschikbaarheid

Algemeen

Handhaving van twee MOB-afspraken uit 2015:

- de gangbare 5-kilometernorm voor de bereikbaarheid;
- ‘redelijke tarieven’ voor contante transacties (opnemen en storten) door zakelijke rekeninghouders.

Met (vertegenwoordigers van) banken

- behoud van minimumaantallen van (opname-, afstort-, biljetten- en munten-)automaten op het niveau van omstreeks eind 2020 (‘end state’ van het Cash 2020-project van Geldmaat);
- naleving van – nader te bepalen – beschikbaarheidsnormen voor de automaten;
- periodieke rapportage van aantallen en beschikbaarheid aan DNB ten behoeve van het MOB.

2. Acceptatie

Algemeen

Handhaving van drie van de MOB-afspraken uit 2015:

- keuzevrijheid consument, tenzij er specifieke redenen zijn (zoals veiligheid) om geen contante betaling te accepteren;
- weigering in lokale monopolies wordt onredelijk bezwarend geacht;
- uitgangspunt dat toonbankinstellingen vrijheid hebben om te bepalen welke betaalwijzen zij accepteren.

Nadrukkelijke verwachting jegens overheids- en culturele instellingen, en instellingen en bedrijven in en om de gezondheidszorg, dat zij contant geld blijven accepteren als zij directe betaling verlangen, tenzij wettelijk anders is bepaald.

Met (vertegenwoordigers van) toonbankinstellingen

- adviseren van hun leden om niet over te gaan tot een pin-only beleid tenzij daarvoor aantoonbaar specifieke redenen (zoals veiligheid) zijn;
- adviseren van hun leden om hun chartale voorzieningen te handhaven;
- niet tarifieren van contante betalingen.

3. Waardevervoer

DNB

- in gesprek gaan met de grootste waardevervoerder (Brink’s) over afspraken om de continuïteit van de dienstverlening zeker te stellen;
- een gesprek aangaan met de waardevervoerders en de detailhandel om te komen tot afspraken over de kwaliteit van de dienstverlening.

Eén lid van de Task Force, Detailhandel Nederland, maakt een voorbehoud bij de in box 1 vermelde afspraken. De achterban van Detailhandel Nederland is bereid zich hieraan te committeren, indien de chartale infrastructuur op orde zou zijn. Detailhandel Nederland signaleert dat dit naar haar mening nu niet het geval is. Winkeliers ervaren problemen met onder meer het waardevervoer en het afstorten van contant geld, mede als gevolg van de tijdelijke sluiting van het merendeel van de sealbagautomaten in verband met plofkraken (zie box 4). Detailhandel Nederland benadrukt dat beide issues dringend aandacht verdienen en aan de orde dienen te komen in het onderzoek naar de (gewenste) chartale infrastructuur. Zij wil graag daaraan meewerken. Ook is de organisatie bereid de afspraken tot de hiervoor genoemde herziening ervan na te komen.

Naast de voorstellen voor MOB-afspraken en onderzoek doet de Task Force aan diverse partijen een aantal aanbevelingen, die op verschillende plaatsen in dit rapport zijn vermeld. Box 8 aan het einde van deze Rapportage biedt van deze aanbevelingen een overzicht.

Het MOB heeft deze rapportage vastgesteld en goedgekeurd in zijn vergadering van 26 mei 2020. De in het rapport vermelde ontwikkelingen en data zijn bijgewerkt tot en met medio mei 2020.

1. Standpunt MOB en opdracht voor de Task Force

1.1 *Opdracht voor de Task Force*

In mei 2019 besloot het MOB een Task Force in te stellen om:

- de recente ontwikkelingen rond contant geld in beeld te brengen; en
- te bezien of, en zo ja in welke zin bijstelling van het MOB standpunt over contant geld uit 2015 wenselijk is.^{1, 2}

1.2 *MOB-standpunt 2015*

Dit standpunt luidde 'dat ook in een omgeving waarin geleidelijk steeds meer gepind wordt, het voor de maatschappij belangrijk is dat contant geld goed blijft functioneren als toonbankbetaalmiddel, in de zin dat:

- toonbankinstellingen contante betalingen blijven accepteren,
- consumenten makkelijk contant geld van de eigen bankrekening kunnen blijven opnemen, en
- toonbankinstellingen het door hen ontvangen contante geld makkelijk en tegen redelijke kosten op de eigen rekening kunnen (laten) bijschrijven.'

Daarbij stelde het MOB in 2015 een aantal afspraken vast voor de acceptatie door toonbankinstellingen, waarbij de MOB-partijen zich committeerden deze in eigen kring uit te dragen:

- Het MOB acht het wenselijk dat mensen kunnen kiezen om contant te betalen of te pinnen, tenzij er specifieke redenen zijn (zoals veiligheid) om geen contante betaling te accepteren.
- Met inachtneming hiervan steunt het MOB de gezamenlijke initiatieven van banken en toonbankinstellingen om zonder dwang uit te oefenen pinnen te bevorderen.
- Het weigeren van contante betalingen in situaties waarin men voor een soortgelijk(e) product/dienst praktisch gesproken niet bij een andere aanbieder terecht kan (lokale monopolies), acht het MOB in principe onredelijk bezwarend voor het publiek.

¹ Voor een volledige weergave van dit standpunt zie

<https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/nieuws-2015/dnb333953.jsp>

² Bijlage 2 beschrijft het mandaat, bijlage 3 de samenstelling van de Task Force.

- Verder gaat het MOB ervan uit dat toonbankinstellingen in juridische zin vrij zijn zelf te bepalen welke betalingswijzen zij accepteren.

1.3 *Aanvullende vragen voor de Task Force*

Het MOB heeft zijn standpunt uit 2015 herbevestigd in november 2019.

Dit geschiedde op basis van de Tussenrapportage van de Task Force, die de ontwikkelingen rond contant geld sinds 2015 beschreef.

Daarbij rezen aanvullende vragen, die de Task Force sindsdien heeft onderzocht:

- wat kan onder het goede functioneren van contant geld worden verstaan?
- welke criteria kunnen worden gehanteerd bij een beoordeling van de recente en toekomstige marktontwikkelingen?
- indien bijsturing van de ontwikkelingen opportuun zou zijn, welke vormen daarvan zijn wenselijk en mogelijk?

Daarnaast heeft de Task Force, conform haar mandaat en op verzoek van het MOB aandacht besteed aan de kostenontwikkelingen. Dit betreft in het bijzonder de vraag:

- wie moet de opportunitykosten van de chartale infrastructuur dragen, als het gebruik van contant geld terugloopt, maar de maatschappij verlangt dat banken en winkeliers contant geld blijven faciliteren?

Al deze vragen komen in deze Eindrapportage aan de orde.

De indeling van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 gaat in op wat onder goed functioneren van het contante geld en betalingsverkeer wordt verstaan. Hoofdstuk 3 beschrijft niet alleen de chartale ontwikkelingen sinds 2015, zoals de Tussenrapportage, maar beoordeelt deze ook. Bijzondere aandacht wordt besteed in hoofdstuk 4 aan de kosten van contant geld en de ontwikkeling daarvan. Hoofdstuk 5 zet uiteen dat het volgens de Task Force nodig is de chartale ontwikkelingen bij te sturen, presenteert een voorstel daartoe via afspraken in MOB-verband en voor een onderzoek naar de chartale infrastructuur op middellange termijn.

Met dit eindrapport wil de Task Force ook verslag doen van haar werkzaamheden. De voorzitter en de secretaris (DNB) van de Task Force hebben bilaterale gesprekken gevoerd met de overige Task Force-leden. Er zijn negen vergaderingen van de voltallige Task Force geweest, twee teleconferenties sinds de coronacrisis en gesprekken met diverse markt- en externe partijen (Geldmaat, YourCash, een andere aanbieder van geldautomaten, waardevervoerder G4S, een vertegenwoordiger van het programma OV Betalen en Stichting Privacy First).³ Daarnaast is desk research verricht, onder meer naar de recente ontwikkelingen in enkele andere landen.

2. Het goede functioneren van contant geld

2.1 Inleiding

Het MOB streeft naar een maatschappelijk efficiënte inrichting van het Nederlandse retailbetalingsverkeer.⁴ Daarvan is het contante betalingsverkeer van oudsher een integraal onderdeel. Dit hoofdstuk beschrijft de maatschappelijke functies van contant geld. Het schetst een toekomstverwachting en bespreekt wat onder het goede functioneren van contant geld kan worden verstaan.

2.2 Maatschappelijke functies van contant geld

Contant geld heeft een aantal maatschappelijke functies:

- Contant geld is voor een substantieel aantal mensen in de samenleving een voorwaarde om zelfstandig de eigen financiën te kunnen regelen (inclusiviteit). De betrokken leden van de Task Force schatten dit aantal op circa 2 à 2,5 miljoen mensen (bijna 15% van de bevolking). Het gaat hierbij om mensen met een beperking, mensen die geen of onvoldoende digitale

³ Begin maart 2020 werd bekend dat het internationale moederbedrijf van G4S, de cash activiteiten in 14 landen, waaronder Nederland, verkoopt aan The Brink's Company. Op 7 april 2020 is G4S Nederland onderdeel van Brink's geworden.

⁴ Brief van de minister van Financiën inzake de taakopdracht aan DNB voor het instellen van een Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer, 4 september 2002, Kamerstuk 27863, nr 8.

vaardigheden (meer) hebben, laaggeletterden en mensen die vanwege financiële problemen hun budget actief moeten beheren.^{5, 6}

- Contant geld is publiek geld. Het is een vordering op de centrale bank en daarmee een betrouwbaar alternatief voor giraal (digitaal) geld, dat een vordering op een particuliere bank behelst. Hiermee kunnen mensen desgewenst een deel van hun financiële middelen buiten het bankwezen aanhouden. Dit blijkt met name gewenst in periodes van grote onzekerheid. Zo nam in de eerste weken van de coronacrisis de vraag naar contant geld in het eurogebied sterk toe.⁷
- Contant geld biedt de burger - zowel de particulier als de ondernemer/ winkelier - de zelfstandige beschikkingsmacht over zijn (of haar) geld, onafhankelijk van de beslissingen van zijn bank (kredietbeleid, tarieven) en haar systemen (bankbiljetten en munten dragen zelf waarde).
- Contant geld kan dienen als middel om waarde aan te houden (oppotmiddel). Deze functie neemt volgens de Bank voor Internationale Betalingen (BIB, of: BIS) wereldwijd in belang toe.⁸ Oppotten is, met de huidige lage spaarrentes, een van de verklaringen voor het feit dat de hoeveelheid eurobiljetten in omloop toeneemt, terwijl het gebruik van contant geld aan de toonbank afneemt.
- Contant geld biedt de burger een alternatief voor digitaal betalen en daarmee de vrijheid om te betalen zoals hij of zij wil. Dit kan nodig zijn als de

⁵ Het Nederlands Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) adviseert aan mensen met een krap budget dit met contant geld te beheren, omdat giraal geld hiervoor onvoldoende tast- en zichtbaar is. Zie Nibud blog, 'Help, ik mis contant betalen', 10 april 2020, <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/help-ik-mis-contant-betalen/>

⁶ Uit onderzoek van het Nibud blijkt ook dat 15% van de bevolking vaker contant betaalt dan pint. Voor mensen met lagere inkomens is dit 24%, voor lager opgeleiden 20%. Zie Nibud, Geldzaken in de praktijk 2018, 2019 <https://www.dnb.nl/betalingsverkeer/overige-taken/maatschappelijk-overleg-betalingsverkeer/index.jsp>

⁷ Zie ECB Blog, Beyond monetary policy, protecting the continuity and safety of payments during the coronavirus crisis, 28 April 2020, <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200428~328d7ca065.en.html>

⁸ Zie BIS, Shaping the future of payments, 2020 https://www.bis.org/statistics/payment_stats/commentary1911.htm. In het eurogebied nam de hoeveelheid contant geld in omloop sinds 2014 met 4,5% per jaar toe (zie ECB Payment Statistics, <https://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=1000004051>).

burger aankopen wil doen zonder digitale sporen achter te laten en zo zijn anonimiteit wil behouden.⁹

- Contant geld kan dienen als terugvaloptie voor het geval het digitale betalingsverkeer als geheel meerdere dagen niet functioneert. Zowel de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) als de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) waarschuwden vorig jaar dat naarmate de digitalisering voortschrijdt, de kwetsbaarheid – met name voor cyberaanvallen – van het betalingsverkeer en de maatschappij toeneemt.^{10, 11} Box 2 beschrijft de rol van contant geld als terugvaloptie bij een uitval van het pinverkeer. Hieruit blijkt dat in zo'n noodsituatie Nederlanders ruim de helft van hun betalingen met contant geld kunnen doen, voldoende voor de eerste levensbehoeften.¹² Behalve op nationaal niveau kan contant geld ook voor de individuele winkelier dienen als terugvaloptie bij pinstoringen.¹³

De Task Force meent dat het belang van deze maatschappelijke functies niet of nauwelijks, anders dan op basis van vele veronderstellingen in geld is uit te drukken. Daarom heeft zij van kwantificering afgezien.

⁹ De keerzijde van het feit dat contant betalen geen digitale sporen nalaat is dat dit contant geld geschikt maakt voor gebruik voor criminele doeleinden, witwassen en belastingontduiking. Bovendien gaat contant geld met (fysieke) veiligheidsrisico's en kans op letsel (plofkraken, diefstal) gepaard, die beveiligingsmaatregelen vergen en extra kosten met zich brengen. Het elektronisch betalingsverkeer is evenmin vrij van veiligheidsrisico's (betaalfraude, witwassen, terrorisme-financiering); ook daarvoor zijn intensieve controles (bij banken) met aanzienlijke kosten nodig. Deze worden vermoedelijk tenminste deels aan het betalingsverkeer toegerekend.

¹⁰ Zie WRR, Voorbereiden op digitale ontworping, 2019 en NCTV, Cybersecuritybeeld Nederland, 2019.

¹¹ Het contante en elektronische toonbankbetalingsverkeer is één van de vitale processen voor de financiële kerninfrastructuur in Nederland. Dit is een van de redenen waarom wettelijke eisen (op grond van artikel 3:17 van de Wet op het financieel toezicht) worden gesteld aan de beschikbaarheid (minimaal 99,88%) van de girale betaalsystemen in Nederland (Regeling oversight goede werking betalingsverkeer). Mede daardoor beschouwt het MOB het girale betalingsverkeer als robuust, maar 100% beschikbaar daarvan is niet haalbaar. Zie MOB, Rapportage 2018, juni 2019.

¹² De NCTV adviseert burgers om contant geld aan te houden als onderdeel van een noodpakket. Zie www.crisis.nl

¹³ Alternatieve betaalvormen bij pinstoringen zijn éénmalige (papieren) machtigingen aan de kassa, zogenoemde Merchant Approved Transactions ('offline pinnen'), elektronische betaalverzoeken (zoals Tikkie), betalen met QR-codes en prepaidoplossingen. Deze alternatieven ontberen een generieke infrastructuur, zijn niet algemeen aanvaard en daarom niet algemeen bruikbaar, zeker niet in acute omstandigheden, als fall-back.

Box 2 Contant geld als terugvaloptie

Een robuust toonbankbetalingsverkeer vereist ten minste twee betaalmethoden die onderling onafhankelijk en algemeen aanvaard zijn, met beide een toereikende capaciteit. In Nederland zijn dit vooralsnog contant betalen en pinnen met de (contactloze) betaalpas en in toenemende mate de smartphone. Om vast te stellen of contant geld als een terugvaloptie kan dienen, ook als het geldautomatennetwerk van de grootbanken straks is ingekrompen, heeft DNB een scenario-analyse verricht.

Uitgangspunten voor de scenario-analyse zijn:

- Contant geld dient alleen als terugvaloptie voor het (elektronische) toonbankbetalingsverkeer.
- Er is een verstoring van ten minste meerdere dagen waarin winkels op grote schaal open blijven, maar géén elektronische betalingen kunnen plaatsvinden als gevolg van digitale ontwrichting, bijvoorbeeld door een grootschalige storing of cyberaanval.
- Een scenario van landelijke stroomuitval blijft buiten beschouwing omdat winkels dan niet open blijven (elektrische deuren en apparatuur functioneren niet). Door de structuur van het elektriciteitsnetwerk lijkt een dergelijk scenario op voorhand minder realistisch.

De capaciteit van de huidige chartale infrastructuur is voldoende om elke Nederlandse ingezetene in staat te stellen de eerste levensbehoeften te kopen.¹ De uitdaging is om enerzijds overmatige piekbelasting (wachtrijen) bij de automaten en anderzijds tekorten - door deze tijdig bij te vullen - zoveel mogelijk te voorkomen. Om deze laatste reden is een opnamelimiet nodig (zie hierna). De aannames in het rekenmodel zijn als volgt:

- Aantal geldautomaten gelijk aan die van de zogenoemde end state van het Cash 2020-project van Geldmaat
- Perfecte spreiding van inwoners over geldautomaten
- Totale capaciteit per automaat: pro memorie
- Vulgraad bij aanvang crisis is 60%
- Openingsuren gemiddeld per automaat 18 uur
- Transactietijd per geldopname is 60 seconden
- Geen uitval voor onderhoud
- Bijvullen per automaat kost een half uur
- Contant geld saldo bij aanvang per ingezetene EUR 0
- Maximumlimiet EUR 50 per opname.

Onder deze veronderstellingen kan contant geld bij een digitale ontwrichting vooralsnog als terugvaloptie fungeren. Per dag kunnen circa 4 miljoen opnames à EUR 50 worden gedaan. Anders gezegd, elk Nederlands huishouden kan elke twee dagen contant geld opnemen om de eerste levensbehoeften te kopen. De waarde die wordt uitgegeven bedraagt circa 55% van het gemiddelde totale dagelijkse contante en digitale toonbankbetalingsverkeer (circa EUR 380 miljoen per dag). DNB onderzoekt de exacte logistieke en technische vereisten om op contant geld te kunnen terugvallen.

¹ Dit is gebaseerd op een vergelijking van:

- het totaal van de contante geldopnames per maand, in 2019: EUR 3,2 miljard, met
- de kosten van de eerste levensbehoeften per maand (volgens het Nibud EUR 5,64 per dag per persoon) voor de Nederlandse bevolking van 17,3 miljoen mensen: EUR 2,9 miljard. Zie: <https://www.nibud.nl/consumenten/wat-geeft-u-uit-aan-voeding/>

2.3 Toekomstverwachting

De Task Force verwacht dat het gebruik van contant geld in Nederland de komende jaren verder zal afnemen, nog afgezien van het effect van de

coronacrisis. Zo gaat de digitalisering van het toonbank- en onderlinge betalingsverkeer voort, mede onder invloed van de toegenomen concurrentie tussen aanbieders van betaaldiensten. Daardoor worden voortdurend nieuwe digitale betaalvormen aangeboden. Inmiddels is al meer dan de helft (2019: 64%) van alle pintransacties contactloos. Betalen aan de kassa en onderlinge betaalverzoeken tussen consumenten per smartphone komen op.¹⁴

Winkelketens experimenteren met cashloze winkels en geautomatiseerde kassasystemen, waarbij afrekening achteraf elektronisch plaatsvindt. Het doel van retailorganisaties en banken is de relatieve verhouding contant/pinnen verder terug te brengen tot 25%/75% in 2025 (2019: 32%/68%).¹⁵

Onderzoeken door Motivaction onder consumenten naar het verwachte gebruik, respectievelijk door Panteia onder winkeliers naar de acceptatie van contant geld in de toekomst, wijzen in dezelfde richting.^{16, 17} Van de ondervraagde consumenten verwachtte 48% over vijf jaar minder dan nu en 21% helemaal geen contant geld meer te zullen gebruiken.

Ook internationale ontwikkelingen duiden erop dat het gebruik van contant geld in Nederland verder zal dalen. De Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk lopen in dit opzicht in Europa voorop, gevolgd door Nederland (zie tabel 1). Elders wordt contant geld nog relatief veel gebruikt, in het bijzonder in Duitsland.¹⁸

¹⁴ Zie DNB Bulletin, Nederlanders gebruiken steeds vaker smartphone voor onderlinge betalingen, mei 2018.

¹⁵ Stichting Bevorderen Efficiënt Betalen (SBEB), 13 jaar werken aan efficiënter betalingsverkeer, 2018, pagina 13.

¹⁶ Klöne, E-J, Vrakking, T, and Zondervan, I, A biennial study about knowledge and appreciation of euro-banknotes among the Dutch, 2019. Dit onderzoek is uitgevoerd door Motivaction in opdracht van DNB. De resultaten zijn gepubliceerd als bijlage bij DNB Bulletin, Nederlanders hebben vertrouwen in contant geld, 13 mei 2019.

¹⁷ Het onderzoek door Panteia is eveneens verricht in opdracht van DNB onder 1.054 bemande toonbankinstellingen (retailers, horeca, amusement en pompstations) in Nederland. De resultaten ervan zijn gepubliceerd in DNB Bulletin, In winkels houdt contant betalen nog stand, maart 2020.

¹⁸ Zie ECB, The use of cash by households in the euro area, Occasional paper, No 201, November 2017,

Tabel 1 Gebruik van contant geld en pinpas in diverse landen, 2018

	Aantal opnames contant geld per hoofd	Aantal pin- betalingen per hoofd	Contante opnames/ pinbetalingen, in % ⁽¹⁾
Denemarken	9,1	364,1	16
Finland ⁽²⁾	22,3	331,5	24
Verenigd Koninkrijk ⁽³⁾	39,3	314,9	21
Zweden	8,6	348,7	15
Nederland	15,1	274,6	35
België	23,4	183,7	48
Duitsland	25,0	63,9	186
Frankrijk	21,9	197,5	39
EU	17,7	106,8	64

(1) Totale waarde contante opnames/totale waarde pinbetalingen x 100%; data over het aantal contante betalingen en het relatieve aandeel van contant geld in toonbank-transacties ontbreken. (2) 2016, (3) 2017.

Bron: ECB Payment Statistics, July 2019

Niet duidelijk is echter hoe snel en tot welk niveau de daling in Nederland zal verlopen. De coronacrisis die voorjaar 2020 in Nederland uitbrak zal aan deze daling mogelijk een extra impuls geven (zie box 3), hoewel de effecten daarvan op langere termijn nog niet te voorspellen zijn. Omgekeerd zouden specifieke gebeurtenissen in het digitale domein (zoals cyberaanvallen, digitale verstoringen, privacy-incidenten) de neerwaartse beweging kunnen onderbreken, maar dat zal naar verwachting van de Task Force slechts tijdelijk zijn. Uiteindelijk zal in deze optiek onder invloed van de digitalisering de trendmatige daling zich hervatten, wellicht tenderend naar een minimumniveau.

De Task Force onderkent dat met de voortgaande digitalisering sommige functies van contant geld op termijn door andere betaalmiddelen kunnen worden overgenomen, maar vooralsnog is dit niet het geval. Zo zijn er apps op een smartphone die kunnen helpen bij budgetbeheer, zij het dat niet alle

Box 3 Contant geld en de coronacrisis

Medio maart 2020, na het uitbreken van de coronacrisis, besloten veel winkel(keten)s hun klanten te verzoeken om contactloos te betalen. ¹ De ratio hiervan is dat zodoende handcontact van de klant met de kassamedewerker en daarmee eventuele overdracht van het coronavirus zoveel mogelijk kan worden voorkomen. Daarop besloten de banken om contactloze transacties te vereenvoudigen door de transactie- en cumulatieve limieten voor betalen zonder de pincode in te toetsen, te verhogen van EUR 25 naar EUR 50, respectievelijk EUR 50 naar EUR 100.

Contant geld is veilig, zoals blijkt uit diverse onderzoeken. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) geeft namens de overheid aan dat het veilig is om te betalen met contant geld. De kans is zeer klein dat het virus zich verspreidt via oppervlakten, zoals geld. Ook de ECB en de BIS constateren dat de kans op overdracht van het virus via bankbiljetten laag is vergeleken met harde oppervlaktes van staal of plastic, respectievelijk andere vaak aangeraakte objecten, zoals betaalkaartterminals. ²

Toch komt contant betalen – al dan niet tijdelijk - onder druk door een verschuiving naar online betalen en de oproep om contactloos te betalen. Online winkelen en betalen neemt waarschijnlijk toe (iDEAL-betalingen zijn sinds het uitbreken van de crisis met circa 35% toegenomen ten opzichte van de vergelijkbare periode in 2019). Daarentegen nemen de aantallen transacties in het toonbankbetalingsverkeer tijdelijk af als gevolg van de verlangde sociale onthouding en de sluiting van horecagelegenheden en diverse typen retailbedrijven. ^{3, 4} Binnen dit laatste segment van het betalingsverkeer neemt het belang van (contactloos) pinnen toe ten koste van contant betalen. De vraag is in hoeverre deze laatste, extra impuls permanent zal blijken. De Task Force beveelt (de Betaalvereniging en DNB) aan om het betaalgedrag in winkels tijdens en straks na deze crisis frequent te monitoren om de effecten daarvan goed te kunnen duiden.

De effecten op het (relatieve) gebruik van contant geld op langere termijn, als de coronacrisis voorbij is, zijn nog niet te voorzien. De BIS meent dat de crisis de trend naar digitaal betalen kan versterken. Dit zou echter de tweedeling in de samenleving kunnen vergroten ten nadele van ouderen en mensen zonder toegang tot bancaire diensten. De pandemie zou de roep om de rol van contant geld te verdedigen, maar ook die om de introductie van digitaal centrale-bankgeld kunnen versterken. ⁵

¹ Medio maart 2020 verzocht het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, de belangenorganisatie van supermarkten en foodservicebedrijven, het kabinet om een wettelijke mogelijkheid om waar nodig contant betalingen niet langer te accepteren in verband met het coronavirus. Zie <http://www.cbl.nl/pinnen-als-voorzorgsmaatregelen-tegen-coronavirus/>

De minister heeft dit verzoek niet ingewilligd omdat contant geld voor sommige bevolkingsgroepen belangrijk is en er voor een verbod geen medische redenen zijn.

² Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/veelgestelde-vragen-per-onderwerp/maatregelen-en-handhaving>; BIS, BIS Bulletin, Covid-19, cash and the future of payments, No 3, March 2020 en ECB Blog, Beyond monetary policy, protecting the continuity and safety of payments during the coronavirus crisis, 28 April 2020, <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200428~328d7ca065.en.html>.

³ <https://www.ing.nl/zakelijk/kennis-over-de-economie/onze-economie/de-nederlandse-economie/publicaties/coronavirus-en-effecten-op-pintransacties.html>

⁴ Zie <https://www.nu.nl/economie/6040328/onderzoeksbureau-15000-tot-20000-winkels-hebben-deuren-gesloten.html>

⁵ Zie de hiervoor genoemde publicatie van de BIS.

digitale innovaties aan mensen in een kwetsbare positie zijn besteed.¹⁹ Het in box 3 genoemde digitaal centrale-bankgeld (of: central bank digital currency) is een vordering op een centrale bank, daarmee een andere vorm van publiek geld en in dit opzicht een digitaal alternatief voor contant geld. De (inter)nationale discussie over digitaal centrale-bankgeld is recentelijk in een stroomversnelling geraakt. Zo gaf de WRR begin 2019 in overweging een dergelijke valuta in te voeren; een besluit daarover is waarschijnlijk aan het Europees Stelsel van Centrale Banken.²⁰ Vooralsnog is er geen betaalmiddel dat alle functies van contant geld kan vervangen. Zowel cash als non-cash betaalinstrumenten voldoen aan specifieke behoeften; zolang die niet veranderen zijn beide nodig om aan het spectrum van gebruikersbehoeften te voldoen.²¹

Evenzo acht de Task Force een cashloze samenleving vooralsnog niet wenselijk. De ontwikkelingen in Zweden zijn illustratief. Het Zweedse parlement en de centrale bank, Sveriges Riksbank, zijn bezorgd over een scenario waarin contant geld feitelijk zou verdwijnen. Dit zou leiden tot een sterke concentratie en mogelijk grote inefficiënties in het digitale betalingsverkeer, kwetsbaarheid voor digitale ontwrichting, uitsluiting van delen van de bevolking, verminderd vertrouwen in de munt omdat banksaldi niet meer kunnen worden omgezet in centrale-bankgeld en een dominantie van winstboven maatschappelijke motieven in de verdere ontwikkeling van het betalingsverkeer.²² Daarom is in Zweden op 1 januari 2020 een wet van kracht geworden die – naar Noors voorbeeld – een verplichting bevat voor (grote) banken om chartale diensten aan te bieden.²³

¹⁹ Vooralsnog is contant geld voor mensen in een kwetsbare positie beter in hun budgetbeheer dan de betaalpas. Zie DNB Bulletin, Budgetbeheer beïnvloedt het gebruik van de pinpas, juli 2014.

²⁰ Zie DNB, Digitaal centrale bankgeld. Doelstellingen, randvoorwaarden en ontwerpkeuzes, 2020 (april 2020) en WRR, Geld en schuld, de publieke rol van banken, 2019.

²¹ Zie G4S, World Cash Report 2018, 2019.

²² Zie IMF, Art IV Consultation Sweden, March 2019, Appendix VII, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/03/26/Sweden-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46709>

²³ Zie ECB, Opinion on the requirement for certain credit institutions and branches to provide cash services (CON/2019/41), Sweden, 26 November 2019.

Al met al acht de Task Force het voor de Nederlandse maatschappij belangrijk dat contant geld goed blijft functioneren en adviseert zij het MOB dit voor de komende jaren te borgen.

2.4 Het goede functioneren van contant geld

Wat onder het goede functioneren van contant geld of betalingsverkeer, kan worden verstaan, heeft het MOB in 2015 al deels gespecificeerd.

Opmerkelijk is dat de drie aspecten die het MOB destijds onderscheidde (zie paragraaf 1.2) ingaan op de mogelijkheid om contant geld te gebruiken, maar niet iets zeggen over het feitelijk gebruik ervan. Bovendien betreft de driedeling zowel het keuzegedrag van consumenten en winkeliers, als de infrastructuur voor contant geld (in de zin dat zij gaat over de *mogelijkheden* om contant geld op te nemen, te betalen/accepteren en weer te laten bijschrijven). Beide aspecten, de keuzevrijheid en de chartale infrastructuur, verdienen nadere beschouwing.

Een goed functioneren van het betalingsverkeer betekent dat de consument keuzevrijheid heeft hoe hij of zij wil betalen. Deze

keuzemogelijkheid is van particulier en maatschappelijk belang. Sommige groepen mensen prefereren of hebben contant geld echt nodig om de redenen die in paragraaf 2.2 zijn genoemd. Tegelijkertijd zijn er – steeds meer – mensen die doorgaans digitaal betalen en contant geld vrijwel niet meer gebruiken. Voor de eerste groep dienen, zeker zolang digitale alternatieven voor hen niet toereikend zijn, de mogelijkheden om contant af te rekenen in stand te blijven. Het complement van de keuzevrijheid voor consumenten is dat winkeliers contante betalingen blijven accepteren. Alleen dan blijft contant geld algemeen bruikbaar. De keuzevrijheid, inclusief acceptatie, is extra van belang in lokale monopolies en bij essentiële goederen en diensten (bijvoorbeeld apotheken, gezondheidszorg of speciaal vervoer). Tegelijkertijd is zij niet absoluut. Het MOB ging in 2015 ervan uit dat toonbankinstellingen in juridische zin vrij zijn te bepalen welke betalingswijzen zij accepteren, mits zij dit vooraf duidelijk bekend maken. Dit kan echter op gespannen voet komen te staan met de status van contant geld als wettig betaalmiddel, zeker indien dit in veel gevallen niet wordt

geaccepteerd.²⁴ Verder gaf het MOB destijds al aan dat er specifieke redenen kunnen zijn (zoals veiligheid) om geen contante betalingen te accepteren. Het veiligheidsargument mag echter niet oneigenlijk worden gebruikt om – feitelijk uit efficiency-overwegingen – contant geld uit winkels of aan balies te weren.²⁵

Keuzevrijheid veronderstelt een goed functioneren van het contante betalingsverkeer, waaronder een adequate chartale infrastructuur. Zonder een goede, of tenminste adequate, infrastructuur zullen consumenten en winkeliers minder vaak voor contant kiezen. In zijn najaarsvergadering van 2018, bij de presentatie van het Geldmaatinitiatief (zie paragraaf 3.4), heeft het MOB nog eens bevestigd dat het wil dat er in Nederland een adequate infrastructuur voor contante betalingen blijft.²⁶

De chartale infrastructuur is het geheel van voorzieningen die mogelijk maken dat contant geld wordt gebruikt. Deze worden aangeboden door banken, Geldmaat, onafhankelijke aanbieders van automaten en waardevervoerders. Bijlage 1 bevat kerngegevens over de chartale infrastructuur in Nederland.

Ook de toonbankinstellingen spelen een rol in de chartale infrastructuur. Enerzijds maken zij gebruik van de chartale voorzieningen van de banken en waardevervoerders. Anderzijds bieden zij ook zelf faciliteiten (kassasystemen, administratieve en logistieke procedures daaromheen) aan waardoor hun klanten contant kunnen betalen. In dat licht zijn dergelijke voorzieningen bij de toonbankinstellingen integraal onderdeel van de chartale infrastructuur. Opdat contant betalen mogelijk blijft, dienen winkels – winkelketens in elke vestiging - contant geld te blijven accepteren, bij een voldoende aantal kassa's, tenzij er specifieke redenen zijn om dat niet te doen. Handhaven van hun chartale

²⁴ Rechtspraak hierover is schaars; uiteindelijk is het Europese Hof van Justitie bevoegd uit te leggen wat de status van contant geld als 'wettig betaalmiddel' inhoudt. Het MOB-standpunt uit 2015 is een oproep aan toonbankinstellingen om contante betalingen niet uit te sluiten.

²⁵ Het MOB heeft dit in zijn Visie in 2015 (pagina 17) toegelicht.

²⁶ Zie MOB, Resultaten MOB-vergadering 15 november 2018, <https://www.dnb.nl/betalingsverkeer/overige-taken/maatschappelijk-overleg-betalingsverkeer/actuele-onderwerpen/index.jsp>

voorzieningen is ook in hun eigen belang, omdat deze kunnen dienen als terugvaloptie bij korte of langer durende pinstoringen (zie paragraaf 2.2).

Een adequate chartale infrastructuur heeft verschillende dimensies. In de eerste plaats houdt een adequate chartale infrastructuur volgens het MOB (zie paragraaf 1.2) in dat consumenten gemakkelijk contant geld kunnen opnemen en er vrijwel overal mee kunnen betalen, respectievelijk dat winkeliers hun ontvangsten gemakkelijk en tegen redelijke kosten kunnen laten bijschrijven. Een en ander betekent een goede bereikbaar- en toegankelijkheid, ruime acceptatie en redelijke kosten (tarieven).

Een tweede perspectief is dat door een adequate chartale infrastructuur contant geld als terugvaloptie kan fungeren bij een verstoring van het digitale toonbankbetalingsverkeer. Het is wenselijk dat mensen gemakkelijk contant geld kunnen opnemen en gebruiken, juist ook als dit noodzakelijk is en het pinverkeer niet functioneert (zie box 2), De verlangde beschikbaarheid van noodvoorzieningen – in dit geval chartale faciliteiten van banken en winkeliers – verhoudt zich slecht tot het voortdurende streven naar efficiency.²⁷ Een goed functionerend contant betalingsverkeer draagt bij aan de weerbaarheid van het integrale betalingsverkeer tegen digitale storingen en ontwrichting. Om vergelijkbare redenen is het verstandig dat mensen een zekere hoeveelheid contanten aanhouden, zoals de NCTV adviseert.²⁸ De Task Force beveelt aan dat ook DNB een dergelijk advies publiceert.

De derde invalshoek is een dynamische benadering en ziet op een adequate chartale infrastructuur bij een dalend gebruik van contant geld.

Zoals eerder beschreven zal het gebruik van contant geld ten opzichte van pinnen naar verwachting verder afnemen. Daarmee zal, gegeven een relatief

²⁷ Dit is een van de lessen uit de financiële crisis; een tweede les is dat grote crises moeilijk voor te stellen zijn en meer capaciteit uit voorzorg vergen dan men wenselijk acht. ‘Deze [corona]crisis laat zien dat het belangrijk is juist te spreken over geld dat nodig is om iets beschikbaar te houden, ook als we dat mogelijk nooit zullen gebruiken.’ Zie De Vries, F. Parallellen tussen coronacrisis en laatste crisis zijn groter dan we denken, Financieel Dagblad 29 april 2020.

²⁸ Zie www.crisis.nl

vaste chartale infrastructuur bij de aanbieders op enig moment overcapaciteit ontstaan, meer dan nodig om normale schommelingen in het gebruik op te vangen. Daarmee rijst de vraag of, en zo ja in hoeverre, de chartale infrastructuur bij banken, waardevervoerders en winkeliers kan meebewegen met het dalende gebruik van contant geld.

De daling van het gebruik van contant geld maakt dat een adequate chartale infrastructuur niet onveranderlijk is. Omdat de banken en waardevervoerders private instellingen zijn, worden zij primair gedreven door commerciële belangen en zij passen de omvang van de chartale infrastructuur (bankkantoren, geldautomaten, afstortfaciliteiten, telcentrales, wagenpark) op het dalende gebruik aan. Hieraan kunnen echter, vanuit een maatschappelijk perspectief, beperkingen worden gesteld. Zo is het, ten eerste, niet wenselijk dat de inkrimping van de chartale infrastructuur vóórloopt op de daling van het gebruik, waardoor de inkrimping de daling in de hand werkt. In de tweede plaats dient bij de inkrimping van de chartale infrastructuur te worden voldaan aan de bereikbaarheidsnorm (5-kilometernorm) zoals die in 2007 in het kader van het MOB is geformuleerd.²⁹ Een derde voorwaarde is dat de chartale infrastructuur als terugvaloptie kan blijven fungeren voor het digitale toonbankverkeer, zeker zolang andere alternatieven (dan contant geld) voor pinnen nog ontbreken of onvoldoende robuust zijn.

Dit geldt ook voor de winkeliers die hun deel van de chartale infrastructuur aanbieden. Als winkels of winkelketens contant geld niet meer accepteren komt de algemene bruikbaarheid van contant geld en de goede werking van het contante betalingsverkeer in het geding. Daarom is een pin only-beleid van toonbankinstellingen met actieve uitsluiting van contante

²⁹ Zie MOB, Geen generiek bereikbaarheidsprobleem betaaldiensten geconstateerd, Nieuwsbericht 31 mei 2007. Deze afspraak was een van de uitkomsten van een gezamenlijk onderzoek door het MOB, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Landelijke Vereniging van Kleine Kernen. Dit onderzoek vond plaats op verzoek van de minister van Financiën, nadat de Tweede Kamer daarom had gevraagd in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Crone. Zie daarvoor Tweede Kamer, Voorstel van wet van het lid Crone houdende regels inzake de toegankelijkheid, veiligheid, bereikbaarheid en redelijke prijsstelling van basisbetaaldiensten (Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten), 29688, nr 2, 19 juli 2004.

betalingen maatschappelijk gezien niet wenselijk. Dit geldt in nog sterkere mate bij essentiële goederen en diensten of in lokale monopolies. Anderzijds kunnen in sommige gevallen veiligheidsredenen ertoe nopen om – al dan niet tijdelijk - contante betalingen niet meer te accepteren.

2.5 *Samenvatting*

Ook al daalt het gebruik van contant geld, toch is het voor de maatschappij van belang dat dit goed blijft functioneren. Dit betekent (i) dat consumenten gemakkelijk contant geld van de eigen bankrekening kunnen blijven opnemen, respectievelijk (ii) dat toonbankinstellingen contante betalingen blijven accepteren, ook al zijn zij juridisch vrij te bepalen welke betaalwijzen zij accepteren en (iii) het door hen ontvangen contante geld makkelijk en tegen redelijke kosten op de eigen rekening kunnen (laten) bijschrijven. Het betekent ook (iv) dat een ieder in beginsel steeds in de gelegenheid is te kiezen om contant te betalen, dan wel digitaal te betalen (keuzevrijheid). Een goed functioneren van het contante betalingsverkeer vergt tevens (v) een adequate chartale infrastructuur die door banken, waardevervoerders en voldoende winkeliers wordt aangeboden. Een adequate chartale infrastructuur kan meebewegen met een dalend gebruik van contant geld, maar behoort dat niet in de hand te werken, blijft beschikbaar als terugvaloptie, waarbij contant geld voldoende bereikbaar en bruikbaar in winkels dient te blijven.

3. Chartale ontwikkelingen sinds 2015

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft en beoordeelt de chartale ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar. De beschrijving is veelal een geactualiseerde versie van de tekst in de Tussenrapportage en wordt steeds gevolgd door een korte beoordeling ervan. De Task Force heeft op verzoek van het MOB gezien welke criteria zij het beste daarbij zou kunnen gebruiken. De criteria zouden kunnen worden afgeleid uit wat onder het goede functioneren van contant geld wordt verstaan. Een tweede optie was de MOB-doelstellingen (veilig-, betrouwbaar-, bereikbaar- en toegankelijkheid en efficiency) als criteria te gebruiken. Dit laatste bleek een aantal praktische voordelen te hebben: deze doelstellingen zijn onderling onafhankelijk, vrij concreet en algemeen aanvaard door MOB-leden. Daarom besloot de Task Force de marktontwikkelingen te beoordelen aan de hand van de doelstellingen van het MOB.

3.2 Gebruik - feitelijke ontwikkelingen

Het gebruik van contant geld in het toonbankbetalingsverkeer is sinds 2015 verder gedaald, zowel in absolute als relatieve zin. In 2019 betaalden consumenten in Nederland 32% van hun aankopen in winkels, horeca en dergelijke met contant geld en 68% met hun pinpas (zie figuur 1). In 2015 waren beide relatieve aandelen nog even hoog (contant en elektronisch 50%). Hoewel retailorganisaties en banken contant betalen willen terugdringen, werden in 2019 nog bijna 2,3 miljard contante betalingen aan de kassa verricht. In de coronacrisis, vanaf maart 2020, is het gebruik van contant geld aan de kassa sterk gedaald, zowel absoluut als relatief ten opzichte van (contactloos) pinnen (zie box 3). Mogelijk is dit tijdelijk; de effecten op het gebruik op langere termijn zijn niet duidelijk.

Ook bij onderlinge betalingen van consumenten neemt het gebruik van contant geld af. Nederlanders deden in 2019 bijna 570 miljoen onderlinge betalingen (EUR 23 miljard), waarvan 54% contant en 45% elektronisch. In 2017 verrichtten consumenten 557 miljoen onderlinge transacties, waarvan

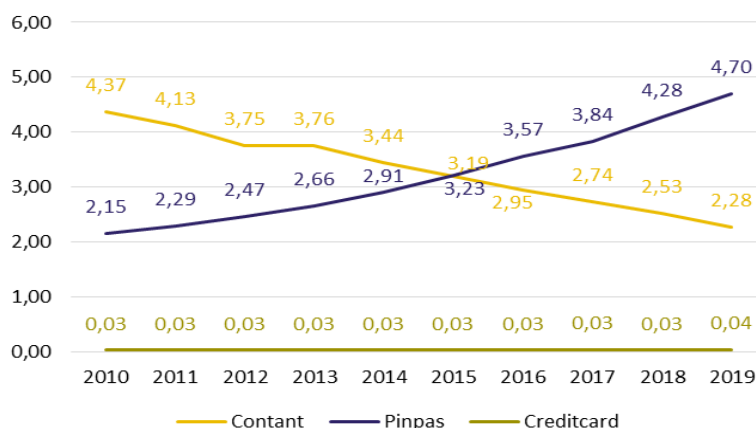
67% contant.³⁰ Over het gebruik van contanten in het zakelijke verkeer zijn geen gegevens beschikbaar. Verder hebben de ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid in december 2019 een voorstel voor een Wet plan van aanpak witwassen ter consultatie hebben gepubliceerd, dat onder meer een verbod bevat op contante transacties vanaf EUR 3000.³¹

Gebruik - beoordeling

Het dalende gebruik van cash vloeit voort uit de keuzevrijheid van consumenten. Als zij in toenemende mate elektronisch betalen, terwijl contant geld in het algemeen wel wordt geaccepteerd (zie paragraaf 3.3), is dat kennelijk wat zij verkiezen. Deze voorkeur komt echter niet geheel onafhankelijk tot stand doordat banken en toonbankinstellingen het pinnen bevorderen. Ook andere, voor het contante betalingsverkeer exogene factoren, zoals de voortgaande digitalisering, spelen een rol. Het dalende gebruik is niet direct van invloed op het goede functioneren van het contante betalingsverkeer. Indirect heeft het wel effect, voor zover het dalende gebruik de inkrimping van de chartale infrastructuur stimuleert (zie paragraaf 3.3) en zo de bereikbaarheid en

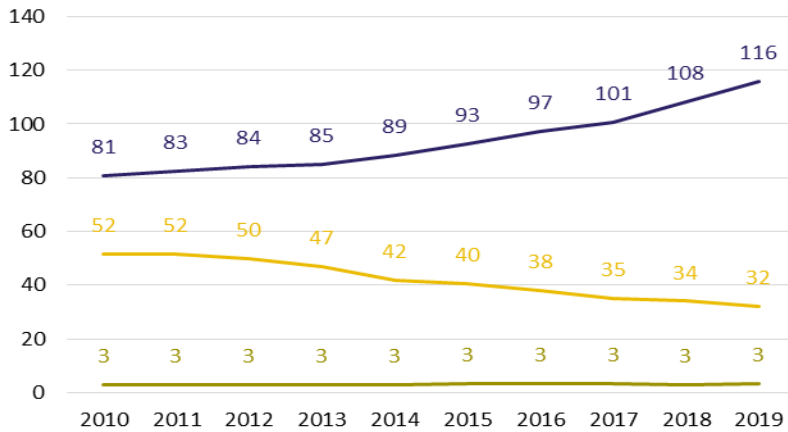
Figuur 1 Minder contante, meer pinbetalingen aan de kassa

In miljarden, respectievelijk in EUR miljarden



³⁰ Zie DNB Bulletin, Verschuiving van contant betalen naar pinnen zet door, april 2020.

³¹ Zie www.internetconsultatie.nl/wetplanvanaanpakwitwassen. De Task Force acht het belang van witwasbestrijding evident. Dit verbod kan echter negatieve effecten hebben op legitieme contante transacties boven EUR 3000 en de vrijheid voor retailers die te accepteren.



Bron: DNB. Factsheet Betalen aan de kassa 2019, april 2020.

toegankelijkheid van contant geld voor potentiële gebruikers beperkt. Evenzo kan het dalend gebruik van contant geld de (fysieke) veiligheid van het betalingsverkeer vergroten.

3.3 Acceptatie - feitelijke ontwikkelingen

Contant geld wordt in het toonbankbetalingsverkeer algemeen

geaccepteerd, althans tot de coronacrisis. Blijkens een recent onderzoek accepteert circa 97% van de ondervraagde bedrijven contant geld.³² Bij 87% kan met de pinpas worden betaald en bij 43% met de creditcard. 14% van de deelnemende bedrijven, in het bijzonder in de horeca en in de amusementssector, schat de kans dat zij over vijf jaar geen contant geld meer accepteren op 50% of meer; bijna twee derde van de instellingen acht die kans echter nihil.

³² Het onderzoek is ook toegespitst op toonbankinstellingen in Amsterdam, ervan uitgaande dat het betaalgedrag dáár aanwijzingen biedt voor toekomstige ontwikkelingen in Nederland. De acceptatie van cash blijkt er iets lager (93%) dan het landelijk gemiddelde. Vooral in de horeca (89%) en amusement (90%) is contant betalen niet meer vanzelfsprekend. Zie DNB Bulletin, In winkels houdt contant betalen nog stand, maart 2020

In specifieke sectoren staat de acceptatie van contant geld onder druk:

- Twee ketens van apotheken wilden in 2018 niet langer contant geld accepteren; een van hen heeft onder druk van de Consumentenbond - lid van het MOB - dit voornemen losgelaten.³³
- Ook diverse gemeentes gingen ertoe over om contant geld bij hun publieksbalies niet meer aan te nemen. Daarop verzochten het MOB en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hen in 2018 om hun ingezetenen in staat te stellen om contant te betalen.³⁴ Desondanks kon in 2019 in 26 van de 330 gemeenten aan hun balies blijkens informatie op hun websites alleen worden gepind.
- Sinds 2016 is de acceptatie van contant geld in het openbaar vervoer (OV) om veiligheidsredenen sterk verminderd. Zo wordt contant geld in bussen en trams niet meer geaccepteerd. Bij OV-automaten en -loketten en één winkelketen kan nog contant een kaartje worden gekocht. Op een aantal stations kan de OV-chipkaart met contant geld worden opgeladen.

Met het uitbreken van de coronacrisis is de acceptatie van contant geld – tenminste tijdelijk, maar mogelijk structureel – sterk teruggelopen. Medio maart 2020 besloten veel winkel(keten)s hun klanten te verzoeken om contactloos te betalen, om overdracht van het virus zoveel mogelijk te voorkomen (zie box 3). Contant geld wordt nog wel geaccepteerd, mits handcontact bij de betaling wordt vermeden, maar in veel winkels die hun klanten nu pin-only voorschrijven feitelijk niet meer.

³³ <https://www.consumentenbond.nl/nieuws/2019/consumentenbond-in-gesprek-met-apothekers-over-contant-betalen>. De Tweede Kamer heeft verzocht dat apothekers verplicht worden om contante betaling mogelijk te maken. Zie voor de desbetreffende motie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29477-551.html> en <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen/detail?id=2019P03254>

³⁴ Een motie van dezelfde strekking is door de Tweede Kamer aangenomen. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27863-76.html> en <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen/detail?id=2019P00565>. Zie ook de daaropvolgende brief van de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z05955&did=2019D12449

Acceptatie - beoordeling

De acceptatie van contant geld was medio 2019 nog hoog, maar specifieke ontwikkelingen vergen aandacht. Weigering van contant geld in lokale monopolies, zoals apotheken en gemeentes, achtte het MOB in 2015 onredelijk bezwarend. De Task Force adviseert het MOB om na de coronacrisis te bezien of het de apotheken en gemeentes die contant geld niet accepteren daarop opnieuw zal aanspreken. Dat de acceptatie van contant geld in het openbaar vervoer is teruggelopen kan het MOB volgens de Task Force billijken daar dit volgens de vertegenwoordiger van OV Betalen om veiligheidsredenen is geschied, al waren wellicht ook andere opties (automaten) denkbaar geweest.^{35, 36} De – ongefundeerde – perceptie dat contant geld medisch onveilig is die tijdens de coronacrisis is ontstaan (zie box 3) doet afbreuk aan de acceptatie en daarmee aan het gebruik ervan. Het valt te bezien in hoeverre een en ander zich zal herstellen bij het uitdoven van de coronacrisis.

3.4 Opnemen - feitelijke ontwikkelingen

Het gebruik van geldautomaten om bankbiljetten op te nemen neemt gestaag af. In 2019 werd 248 miljoen keer geld opgenomen voor een totale waarde van EUR 38,2 miljard. Ter vergelijking: in 2014 werden 379 miljoen opnames verricht voor in totaal EUR 46,3 miljard.

Parallel hieraan neemt ook het aantal geldautomaten af (zie tabel 2), **maar de bereikbaarheid blijft in normale omstandigheden hoog.** Blijkens de meest recente rapportage woonde medio 2019 99,50% van de bevolking (voorjaar 2015: 99,78%) op minder dan vijf kilometer van een geldautomaat.³⁷ Eind 2019 werd een groot aantal geldopnameautomaten tijdelijk buiten werking gesteld in verband met plofkragen (zie box 4).

³⁵ Voor mensen in een kwetsbare positie is van belang dat zij in elk geval een vervoersbewijs met contant geld kunnen kopen of opwaarderen, bijvoorbeeld bij een servicepunt.

³⁶ Stichting Privacy First meent dat generieke afschaffing van contant geld in het openbaar vervoer om privacy-redenen niet te billijken is. Een OV-reiziger die bezwaar maakte tegen onder meer weigering van contante betaling wegens structurele inbreuken op de privacy is echter door de rechter in het ongelijk gesteld. Zie <https://www.privacyfirst.nl/aandachtsvelden/mobiliteit/item/1164-nieuwe-rechtszaken-michiel-jonker-tegen-privacyschendingen-in-het-openbaar-vervoer.html>

³⁷ MOB, Tussenrapportage bereikbaarheid geldautomaten en afstortfaciliteiten 2019.

Tabel 2 Aantallen geldautomaten*Ultimo*

2010	2015	2016	2017	2018	2019
8.356	8.319	8.066	7.847	7.113	5.990

Toelichting: De cijfers betreffen geldautomaten van banken, niet-bancaire geldautomaten en overige geldpunten. Deze staan meestal in een winkel. Een deel daarvan wordt door de retailers (bij)gevuld met biljetten uit hun kassa-opbrengsten; de andere worden gevuld door een waardevervoerder.

Bron: DNB

In 2017 besloten de drie grootste banken hun contant-gelddienstverlening op afstand te plaatsen en samen te voegen in de joint venture Geldmaat.

Doel hiervan is contant geld op de lange termijn beschikbaar, bereikbaar, betaalbaar en veilig te houden.³⁸ Daarmee ontstaat één gezamenlijk netwerk van geldautomaten voor alle rekeninghouders in plaats van drie voor de eigen rekeninghouders (wel met gastgebruik) (het zogenoemde Cash 2020-project). Daarmee verdwijnt tevens de contant-gelddienstverlening uit de bankkantoren.³⁹ Achtergrond van het initiatief is dat een gezamenlijk netwerk tot lagere exploitatiekosten zal leiden door het weghalen van de automaten die naast of dichtbij elkaar staan ('ontdubbelen'). Door daarnaast enige automaten te plaatsen op nieuwe plekken en te investeren in de veiligheid kunnen de banken een goed bereikbaar en veilig netwerk aanbieden. De planning is om de migratie naar een gezamenlijk netwerk omstreeks eind 2020 af te ronden; tabel 3 beschrijft het resulterende netwerk in de zogenoemde end state van het Cash 2020-project. In de MOB-vergadering van november 2018 heeft Geldmaat de geplande aantallen automaten aan het MOB gepresenteerd en namens haar aandeelhouders toegezegd de dekkinggraad te handhaven op het niveau van 2016 (99,67%). Bij die gelegenheid heeft het MOB de wens uitgesproken dat er een adequate infrastructuur voor contant geld blijft.

³⁸ Zie Geldmaat, Persbericht 5 november 2018, <https://www.geldmaat.nl/berichten/persbericht/>

³⁹ Één commentator meent dat het verdwijnen uit de bankkantoren van de chartale dienstverlening de logische consequentie is van de uitbesteding ervan aan Geldmaat. In diens zienswijze zijn bankkantoren geen onderdeel meer van de chartale infrastructuur.

Tabel 3 End state Cash 2020-project*Aantallen automaten*

Bankbiljetten	
Opname	2.700
Opname en afstort	1.150
Sealbag (verpakt storten)	620
Munten ⁽¹⁾	
Opname	170
Afstort	608

⁽¹⁾ Deze getallen zijn nog niet definitief. Geldmaat zoekt een alternatieve oplossing voor partijen die grote hoeveelheden munten storten, zoals collecterende instellingen. Toelichting: de cijfers betreffen de aantallen automaten van de drie grootste banken, die aandeelhouders zijn van Geldmaat, zoals voorzien bij de afronding van de migratie naar een gezamenlijk automatennetwerk omstreeks eind 2020 (Cash 2020-project).
Bron: Geldmaat.

Opnemen - beoordeling

De daling van het aantal geldopnameautomaten sinds 2015 heeft gunstige effecten:

- De efficiency in de contante keten is verhoogd, waardoor de banken kosten konden besparen (schaal- en synergievoordelen). Een aandachtspunt is dat met de totstandkoming van Geldmaat de chartale activiteiten van de grootbanken in deze gespecialiseerde onderneming zijn geconcentreerd. Daardoor ligt de druk om zich aan te passen aan een dalend gebruik (opnames, stortingen) van automaten en daardoor oplopende kosten per transactie bij Geldmaat.
- De bereikbaarheid van de geldautomaten - een maatschappelijk belangrijke randvoorwaarde - is daarbij in stand gebleven, afgezien van het effect van de tijdelijke sluiting in verband met de plofkraken. De toegankelijkheid van de automaten van Geldmaat verbetert, mede op aandringen van de vertegenwoordigers van specifieke groepen gebruikers.

De beoordeling van de inkringing en modernisering van het automatennetwerk vanuit een oogpunt van veiligheid is meer

genuanceerd. De veiligheid kan toenemen als het aantal potentiële locaties voor plofkraken daalt. Bovendien wilde Geldmaat de best practices qua beveiliging van de banken toepassen. Deze bleken echter niet toereikend. De genoemde

partijen zagen zich genoodzaakt in verband met de plofkraken en de politieke druk die deze hebben gegenereerd om aanvullende maatregelen te treffen (zie box 4).

Qua betrouwbaarheid van het contante betalingsverkeer zijn er negatieve effecten:

- met de daling van het aantal automaten verdwijnt een deel van de capaciteit in het automatenpark. Dit kan nadelig zijn bij langdurige pinstoringen voor de functie van contant geld als terugvaloptie. Daarom heeft DNB Geldmaat verzocht het aantal automaten niet verder terug te brengen dan in de end state van het Cash 2020-project is voorzien (zie tabel 3, zie ook paragraaf 5.4). Eén netwerk is bovendien kwetsbaarder bij digitale ontwrichting dan drie verschillende netwerken.
- met het verdwijnen van de chartale dienstverlening uit hun kantoren accepteren de drie grootbanken geen bulkstortingen van contanten meer, en twee van hen binnenkort evenmin bestellingen van bankbiljetten. Daardoor worden winkels voor het giraliseren van hun ontvangsten afhankelijk van afstortautomaten, dan wel het waardevervoer (zie paragraaf 3.5).

Afstorten - feitelijke ontwikkelingen

Het Geldmaatinitiatief betreft ook de faciliteiten voor het afstorten van contant geld. Tot nog toe kon dit bij elk van de drie grootste banken op 500 à 700 locaties; rekeninghouders van andere banken zijn aangewezen op alternatieven, zoals de vestigingen van GWK Travelex of de dienstverlening van een van de waardevervoerders. Geldmaat streeft ernaar dat de meeste winkeliers hun ontvangsten kunnen afstorten bij een automaat op minder dan 5 kilometer afstand, respectievelijk dat vrijwel alle toonbankinstellingen binnen 20 autorijminuten toegang hebben tot een sealbagautomaat. Begin april 2020 echter zagen de banken en Geldmaat zich in verband met plofkraken genoopt om de beschikbaarheid (aantallen en openingstijden) van de sealbagautomaten - tijdelijk - te beperken (zie box 4).

Box 4 Plofkraken

In de loop van 2019 nam de maatschappelijke onrust over plofkraken sterk toe.

Daarop traden de ministers van Justitie en Veiligheid en van Financiën met de sector in overleg over een effectieve aanpak daarvan. ¹ Aanleiding is dat criminelen zware explosieven inzetten om geldautomaten te beroven en daarmee de veiligheid van omwonenden, ondernemers en omstanders in gevaar brengen. Een dilemma voor de banken is dat de tot nu gehanteerde beveiligingsmaatregelen steeds meer en toenemend geweld uitlokken (geweldsspiraal).

De plofkraken en de maatschappelijke onrust die daarvan het gevolg is ondermijnen de acceptatie van de automateninfrastructuur.

Zo besloot eerst de gemeente Amsterdam om geldautomaten zoveel mogelijk uit woonomgevingen te weren. Begin december zag ABN AMRO zich gedwongen ruim 470 automaten tijdelijk te sluiten. Medio december 2019 stelden de banken en Geldmaat hun geldautomaten 's nachts buiten werking tot naar verwachting het eerste kwartaal van 2021. Inmiddels is het sluitingsvenster van automaten met een relatief hoog aantal transacties 's nachts verkort. Begin april 2020 besloten de banken en Geldmaat de beschikbaarheid van de sealbagautomaten tijdelijk te beperken. Circa 800 van deze automaten werden uitgezet; de ruim 400 automaten die in gebruik blijven, worden 's nachts gesloten.

Tabel 4 Aantal plofkraken per jaar

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
129	44	56	79	65	42	71

Bron: Nederlandse Vereniging van Banken (NVB).

Ondertussen werken banken, Geldmaat, politie en DNB samen aan nieuwe maatregelen tegen plofkraken. Deze zijn erop gericht de potentiële buit te verlagen en de pakkans voor de daders te vergroten. Dit betreft:

- ontwikkeling en implementatie van een systeem om het geld effectief onbruikbaar te maken
- verplaatsing vanaf april 2020 van automaten met een verhoogd risico voor omwonenden naar veiliger locaties
- voortzetting opsporing en intensivering van publiek-private samenwerking.

De Task Force juicht dit toe. Ook voor sealbagautomaten is een betere beveiliging nodig, opdat het beschikbare aantal daarvan tenminste terug wordt gebracht naar het aantal dat is voorzien in de end state van het Cash 2020-project (zie tabel 3). Daarbij is het voor het MOB van belang dat de bereikbaarheid en beschikbaarheid van contant geld in stand blijven.

¹ Zie <https://www.nvb.nl/nieuws/banken-geldmaat-overheden-en-politie-strijden-samen-tegen-plofkraakcriminelen/en>
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z25359&id=2019D52192

De tarieven van banken voor het storten van contant geld door zakelijke klanten zijn sinds 2015 gestegen, zij het dat elke bank een andere tarifieringsmethodiek hanteert. Tussen 2015 en 2019 stegen de tarieven met 10% tot 35% voor kleine stortingen (zie tabel 5). Voor individuele banken kan dit bij variërende combinaties van coupures in een storting anders liggen. In 2017 bedroegen de totale kosten van toonbankinstellingen – die zij aan banken betaalden - voor het storten van contant geld EUR 86 miljoen. Dat is 10% meer dan in 2014 ondanks afnemende volumes.⁴⁰ In reële termen is dit 7,5%, jaarlijks 2,5% meer dan de inflatie. Gezien de mogelijke effecten van deze tarieven op de kosten en acceptatie van contant geld door toonbankinstellingen beveelt de Task Force aan DNB aan om de banktarieven voor storten en opnemen van contant geld jaarlijks te monitoren.

Tabel 5 Banktarieven voor storten bij sealbagautomaten

In EUR, respectievelijk gemiddelde mutaties per jaar in %

Storting	2010	2015	2019	%-mutatie 2015/2010 per jaar	%-mutatie 2019/2015 per jaar
1.000	3,50	3,66	4,93	0,9	7,7
5.000	7,50	7,75	9,00	0,7	3,8
10.000	12,50	12,75	14,00	0,4	2,4
p.m. CPI				2,0	1,4

Toelichting: de tarieven zijn gemeten aan de hand van een drietal gestandaardiseerde hoeveelheden biljetten (1000: 14x50, 10X10, 10x20; 5.000: 50, 50 en 70; 10.000: 100, 100 en 140). Per pakket wordt het tarief van de daárvoor goedkoopste bank vermeld. CPI = consumentenprijsindexcijfer.

Bronnen: berekeningen DNB, websites banken met eigen netwerk van sealbagautomaten.

Afstorten - beoordeling

Evenals bij de geldopnameautomaten behelst de daling van het aantal afstortautomaten een efficiëncyslag, waardoor banken kosten besparen.

Terwijl de betrouwbaarheid van het betalingsverkeer daardoor niet verandert, lijkt de veiligheid voor de winkeliers die de automaten gebruiken, af te nemen. Hoewel de aantallen automaten teruglopen, neemt de bereikbaarheid ervan volgens Geldmaat toe, doordat winkeliers voortaan elke automaat, niet alleen die van hun eigen bank, kunnen gebruiken. De tijdelijke sluiting van de

⁴⁰ Panteia, Kosten van het toonbankbetalingsverkeer in 2017, 2018 en Panteia, Kosten van het toonbankbetalingsverkeer in 2014, 2015.

sealbagautomaten vanaf april 2020 in verband met plofkraken beperkt die bereikbaarheid.

Tegelijk met de efficiencyslag nemen de tarieven voor stortingen toe. Voor zover dit winkeliers ontmoedigt om hun ontvangsten af te storten, kan dit de bereikbaarheid belemmeren. In 2015 refereerde het MOB eraan dat toonbankinstellingen hun contante ontvangsten tegen redelijke kosten moeten kunnen blijven afstorten. Of de vermelde tarieven redelijk zijn kan de Task Force niet beoordelen. Grote tariefstijgingen voor het afstorten in de toekomst zouden in het licht van de toenemende efficiency niet a priori te verklaren zijn, tenzij de volumes zo sterk afnemen dat kosten anders niet zouden worden gedekt.

3.5 *Waardevervoer - feitelijke ontwikkelingen*

Het waardevervoer in Nederland wordt grotendeels door één partij verzorgd. Brink's (voorheen G4S) is sinds het faillissement van SecurCash Nederland (januari 2019) de enige vervoerder die de bancaire automaten vult en leegt; zij domineert de markt voor stortingen door retailers. Naast Brink's zijn RCCS en enkele kleine aanbieders actief aan de retailkant. 50 tot 60% van alle stortingen door retailers (naar waarde, schatting DNB) bij banken verloopt via waardevervoerders. Vooral het grootwinkelbedrijf en tankstations, in aantallen minder dan een kwart van de toonbankinstellingen, maken van deze methode gebruik om hun contante ontvangsten te giraliseren. In totaal maakten toonbankinstellingen in 2017 EUR 43 miljoen aan kosten voor waardevervoer, ruim 6% (reëel 11%) minder dan in 2014.⁴¹ Dit houdt verband met een daling van de vervoerde volumina en een afnemend aantal ritten.

Vanaf april 2020 accepteert een clearingbank niet langer stortingen door waardevervoerders die afkomstig zijn van retailklanten van andere banken (zogenoemde directe geldverwerking).⁴² De reden hiervoor is dat deze

⁴¹ Panteia, Kosten van het toonbankbetalingsverkeer in 2017, 2018 en Panteia, Kosten van het toonbankbetalingsverkeer in 2014, 2015.

⁴² Directe geldverwerking houdt in dat een waardevervoerder contant geld ophaalt bij zijn klant (winkelier), dit verwerkt en - door tussenkomst van een clearingbank - ervoor zorgt dat de tegenwaarde van de contante gelden wordt bijgeschreven op de rekening van de klant bij

clearingbank onvoldoende zicht heeft op de identiteit van de toonbankinstelling(en) van andere banken en de herkomst van het contante geld. Dit knelt met de eisen met betrekking tot klantenkennis en transactiemonitoring. De betrokken waardevervoerder, Brink's, kan om operationele redenen acht banken vertegenwoordigen en alleen de toonbankinstellingen bedienen met een betaalrekening bij deze banken. Weliswaar kan hiermee het overgrote deel van de contante ontvangsten van de klanten van deze vervoerder worden gegiraliseerd. Een aantal toonbankinstellingen kan echter niet langer via deze vervoerder contanten afstorten bij een kleinere Nederlandse of buitenlandse bank, anders dan via GWK Travellex. Deze winkels zullen andere manieren, eventueel een andere vervoerder moeten vinden om hun contante ontvangsten te giraliseren.

Waardevervoer - beoordeling

De ontwikkelingen in het waardevervoer sinds 2015, met het inkrimpen van de infrastructuur, bedreigen het goede functioneren van het contante betalingsverkeer. Door de concentratie is de efficiency in het waardevervoer weliswaar toegenomen, maar de keerzijde hiervan is dat de betrouwbaarheid, in de zin van robuustheid, van de keten lager is geworden. Bij uitval van Brink's zijn op korte termijn geen alternatieven voorhanden en kunnen snel veiligheidsrisico's ontstaan voor de winkeliers. De aanpassingen in het beleid ten aanzien van directe geldverwerking leiden ertoe dat minder banken chartale afstortingen van winkeliers verwerken. Hierdoor dient een beperkte groep retailers (2% van het totaal, qua aantal transacties) over te stappen naar een van de andere banken die nog wel afstortingen van eigen klanten verwerken, of naar een vervoerder met een ander clearingarrangement. De daartoe benodigde inspanning zou deze winkeliers ertoe kunnen bewegen om geen contant geld meer te accepteren, wat het functioneren van de chartale keten schaadt.

diens bank. De clearingbank dient de door de waardevervoerder afgestorte gelden in haar transactiemonitoring te betrekken. Zie <https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/Nieuwsbriefbankenjanuari2019/dnb381801.jsp>

3.6 *Munten - feitelijke ontwikkelingen*

Toonbankinstellingen dienen over voldoende wisselgeld te kunnen

beschikken. Een kleine 30% van hen neemt rechtstreeks bij de bank of via een waardevervoerder muntgeld op van de eigen rekening. De anderen ontvangen genoeg munten of kunnen die langs informele weg verkrijgen (lokale recirculatie). In totaal waren de kosten voor het verkrijgen van wisselgeld in 2017 EUR 72 miljoen, 19% minder dan in 2014 (reëel 13%).⁴³

Munten - beoordeling

De muntbehoefte in Nederland neemt geleidelijk af, vermoedelijk door de opkomst van contactloos betalen bij laagwaardige transacties. Munten zijn bij menige transactie nodig als wisselgeld, maar de waarde die ermee is gemoeid is relatief gering. Voor zover bekend zijn de veiligheid, betrouwbaarheid en efficiency van de muntketen niet in het geding. Dat geldt niet voor de bereikbaarheid. Weliswaar streeft Geldmaat er naar de aantallen muntautomaten en dekkingsgraad ervan in stand te houden. Maar de plaatsing van nieuwe muntautomaten op aparte locaties, anders dan die van de automaten voor biljetten, kan door gebruikers (zakelijke partijen, collecterende instellingen) als onpraktisch worden ervaren. Ook zijn er klachten over de lange doorlooptijd van muntbestellingen bij één grootbank. Ondanks de dalende muntbehoefte blijft het functioneren van de muntendistributie van belang, als complement van die voor de bankbiljetten.

3.7 *Samenvatting en conclusies*

Al deze chartale ontwikkelingen overziende zijn de conclusies als volgt:

- Het gebruik van contant geld in het toonbankbetalingsverkeer is gedaald, hoewel de acceptatie en de bereikbaarheid ervan hoog zijn gebleven. In dat opzicht heeft het contante betalingsverkeer goed gefunctioneerd. Wel vergen ontwikkelingen in specifieke retailsectoren, maar ook bij apotheken, gemeentes en in het openbaar vervoer aandacht, omdat contant betalen er niet meer vanzelfsprekend is.

⁴³ Panteia, Kosten van het toonbankbetalingsverkeer in 2017, 2018.

- De meeste ontwikkelingen sinds 2015 zijn geleidelijk en de effecten ervan op het functioneren van het contante betalingsverkeer zijn gematigd. Naast de coronacrisis (box 3) springen drie ontwikkelingen eruit:
 - in belangrijke delen van het openbaar vervoer wordt contant geld niet langer geaccepteerd om veiligheidsredenen. Het MOB kan dit volgens de Task Force, gehoord de toelichting door OV Betalen, billijken, al waren wellicht ook andere opties denkbaar geweest, zoals de plaatsing van automaten in tram of bus.
 - het Geldmaatinitiatief. Dit is positief, zoals het MOB eerder oordeelde, mits de bereikbaarheid van contant geld in stand blijft. De keerzijde van de grotere efficiency is dat de reservecapaciteit in het aantal geldautomaten verdwijnt, ten koste van de robuustheid van de chartale keten.
 - het waardevervoer is, doordat maar één grote aanbieder is overgebleven, kwetsbaar geworden. Bij uitval van deze aanbieder zouden snel veiligheidsrisico's bij winkeliers ontstaan. Ook de problematiek rond directe geldverwerking stemt tot zorg, indien die retailers ertoe brengt geen contant geld meer te accepteren.
- Een punt van zorg zijn de plofkraken op geld- en recentelijk ook sealbagautomaten (box 4). De – tijdelijke – noodmaatregelen van banken en Geldmaat zijn noodzakelijk, maar beperken de beschikbaarheid van de automaten en zetten de robuustheid van de chartale keten onder druk. In de tweede helft van 2020 dient een systeem dat het geld effectief onbruikbaar maakt in de geldautomaten te zijn geïnstalleerd.
- Bij veel ontwikkelingen is de efficiency van het (integrale) toonbank-betalingsverkeer vooruit gegaan. Dit is niet verwonderlijk. Particuliere aanbieders, zoals banken en winkeliers, streven immers naar een efficiënter betalingsverkeer. De meeste gebruikers profiteren daarvan, mits de bereikbaar- en toegankelijkheid in stand blijven. Grote tariefstijgingen (voor afstorten) zouden in dit licht echter niet a priori te verklaren zijn, tenzij de volumes zo sterk afnemen dat de kosten anders niet zouden worden gedekt.
- De bereikbaarheid van de geldautomaten is, ook in landelijke gebieden, tot nu toe in stand gebleven, althans de gangbare 5-kilometernorm wordt nog steeds gehonoreerd.

- Minder zichtbaar is dat met de vermindering van het aantal geldautomaten, nog versterkt door het Geldmaatinitiatief, de overcapaciteit die geleidelijk was ontstaan en fungeerde als reservecapaciteit, verdwijnt. Dit ondermijnt de robuustheid van de chartale keten, zoals blijkt bij de sluiting van de geldopname- en sealbagautomaten vanwege plofkraken. Met het oog op deze robuustheid en op de rol van contant geld als terugvaloptie dient de neerwaartse flexibiliteit in het geldautomatenpark te worden beheerst. Daarom heeft DNB Geldmaat verzocht om het aantal automaten niet verder terug te brengen dan in de end state van het Cash 2020-project is voorzien, opdat contant geld kan blijven fungeren als terugvaloptie in geval van storingen in het pinverkeer. Dit is een voorwaarde voor DNB voor het voorgestelde onderzoek (zie paragraaf 5.4); de uitkomsten daarvan kunnen aanleiding zijn de desbetreffende afspraak te herzien.

4. Kostenontwikkelingen

4.1 *Inleiding*

De Task Force heeft bijzondere aandacht besteed aan de kosten van contant geld. Zo gaat paragraaf 4.2 in op de (private) kosten van contant geld voor winkeliers en banken en de recente ontwikkelingen daarin. Daarbij blijven de maatschappelijke kosten van contant geld buiten beschouwing.⁴⁴ Paragraaf 4.3 onderzoekt de (opportunity)kosten van de chartale infrastructuur, als de aanbieders deze om maatschappelijke redenen in stand houden, terwijl het gebruik ervan daalt.⁴⁵ Paragraaf 4.4 bespreekt de argumenten om deze kosten eventueel anders te verdelen.

⁴⁴ Maatschappelijke kosten zijn de kosten van de middelen (resources) voor productie en uitvoering van betaaldiensten. Private kosten zijn de kosten die elke partij in de betaalketen maakt voor de productie, levering of gebruik van zo'n betaaldienst, inclusief eventuele overdrachten aan een andere partij. Wanneer alle private kosten worden gesaldeerd en de onderlinge overdrachten hiervan worden afgetrokken, resteren de maatschappelijke kosten.

⁴⁵ De opportunitykosten van contant geld zijn de kosten voor deze partijen in de vorm van niet-gerealiseerde besparingen als zij hun chartale voorzieningen niet afbouwen, wat vanuit kostenperspectief optimaal zou zijn, maar om maatschappelijke redenen in stand houden. Zie verder paragraaf 4.3.

4.2 Recente kostenontwikkelingen en -schattingen

De daling in het relatieve gebruik van contant geld aan de kassa manifesteert zich ook in de ontwikkeling van de kosten van betalen.

Herhaalde kostenstudies sinds 2009 door Panteia wijzen het volgende uit (zie tabel 6):⁴⁶

- het aantal transacties en daarmee de totale kosten van contant betalen zijn gedaald⁴⁷
- het aantal pintransacties en de kosten daarvan zijn juist gestegen
- de gemiddelde kosten van een contante transactie voor toonbankinstellingen zijn geleidelijk toe- en die van een pintransactie juist afgenomen.⁴⁸

Tabel 6 Kosten van contant betalen en pinnen voor toonbankinstellingen

	2009	2012	2014	2017	%-mutatie t.o.v. 2009	idem reëel
Kosten per transactie, in EUR						
Contant	0,22	0,24	0,25	0,29	31,8	17,5
Betaalpas	0,21	0,21	0,19	0,17	-19,0	-27,8
Totaal, contant en betaalpas	0,21	0,22	0,22	0,22	4,8	-6,6
Totale kosten, in mln EUR						
Contant	823	780	711	697	-15,3	-24,7
Betaalpas	324	428	472	561	73,1	54,3
Totaal	1.147	1.208	1.183	1.258	9,7	-2,5

⁴⁶ Zie Panteia, Kosten van het toonbankbetalingsverkeer in 2017, 2018.

⁴⁷ Panteia telt zowel de interne kosten (zoals de arbeidstijd gemoeid met de betaling aan de kassa), als de externe kosten (zoals de tarieven van banken voor het storten van contant geld). Hierin zijn wel de kosten van beveiligingsmaatregelen (kluis/brandkast, waardetransport, verzekeringen), maar niet de (in)directe kosten van criminaliteit opgenomen.

⁴⁸ Dit verschil in kosten per transactie tussen contant en pinnen wordt mogelijk overschat. Het wordt voor bijna negentig procent bepaald door de backoffice kosten. Dit zijn de kosten voor de administratieve handelingen voor en na winkelsluiting ter verwerking van de (chartale) ontvangsten. Deze zijn gebaseerd op schattingen van winkeliers in een telefonische enquête, die alleen werd gehouden in het midden- en kleinbedrijf. Daarmee zijn schaalvoordelen in de backoffice van het grootwinkelbedrijf, die bijvoorbeeld met smartsafes of telmachines kunnen worden gerealiseerd, buiten beschouwing gebleven. De Task Force beveelt Panteia aan om bij de volgende kostenstudie (2020) nauwkeuriger de backoffice kosten van contant geld in beeld te brengen.

	2009	2012	2014	2017	%-mutatie t.o.v. 2009	idem reëel
Aantal transacties, in miljarden						
Contant	3.881	3.311	2.907	2.426	-37,5	
Betaalpas	1.564	2.112	2.558	3.214	107,2	
Totaal	5.445	5.423	5.465	5.640	3,6	

Toelichting: in deze tabel wordt onder betaalpas alleen de debet kaart (pinpas) verstaan; betalingen met een creditcard en of tankpas blijven buiten beschouwing. De aantallen contante en pinpastransacties verschillen van die in figuur 1 zijn vermeld doordat het onderzoek van Panteia een kleinere groep van toonbankinstellingen betreft.
Bron: Panteia, Kosten van het toonbankbetalingsverkeer in 2017, 2018.

Het relatieve kostennadeel van contant betalen is mede het gevolg van de bevordering van het pinnen en de daarmee gepaard gaande daling van het aantal contante transacties. De gemiddelde kostprijs wordt sterk bepaald door het aantal betaaltransacties. Panteia constateert dat 'De stijging van de kosten voor contant betalen vooral [is] toe te wijzen aan de daling van het aantal contante betalingen, waardoor de vaste kosten sterker drukken op het resterende aantal betalingen. De kosten van pinbetalingen daartegen dalen omdat de vaste lasten nu drukken op een groter aantal betalingen.'⁴⁹ Per saldo heeft de verschuiving van contant betalen naar pinnen de betrokken toonbankinstellingen tussen 2009 en 2017 besparingen opgeleverd tot een bedrag van meer dan EUR 300 miljoen.⁵⁰ Als men het retailbetalingsverkeer breder beziet, kan men zeggen dat door het pinnen te bevorderen en contante betalingen terug te dringen, de totale kosten van betalen aan de kassa in die periode in reële termen zijn gedaald (-2,5%).⁵¹

⁴⁹ Zie Panteia, Kosten van het toonbankbetalingsverkeer in 2017, 2018, pagina 45.

⁵⁰ De daling van de totale kosten van contant geld sinds 2009 van EUR 126 miljoen kan bij benadering (in verband met afrondingen) ontleed worden in een volume-effect van EUR -320 miljoen (besparingen), een prijseffect van EUR +272 miljoen (kostenstijging) en een product van prijs- en volumemutaties van EUR -98 miljoen.

⁵¹ Overigens zijn in het voorgaande betalingen met een creditcard of tankpas buiten beschouwing gebleven. Contant betalen is, ondanks de kostenstijging ervan, goedkoper dan een creditcardtransactie (EUR 1,15/transactie). Een kleine verschuiving van contant of per debet kaart betalen naar creditcardbetalingen zou een substantieel kosteneffect hebben.

Voor banken is het contante betalingsverkeer zowel een kostenpost als een bron van inkomsten. Over de kosten van hun chartale activiteiten zijn geen recente gegevens beschikbaar. De meest uitgewerkte analyse was een onderzoek door McKinsey in 2006, in opdracht van de NVB en DNB, naar de opbrengsten en kosten voor de banken van al hun betaaldiensten (zie box 5). McKinsey verwachtte toen dat de substitutie van contant geld door elektronische betalingen tot kostenbesparingen zou leiden voor de banken.

Box 5 Samenvatting onderzoek McKinsey, juli 2006

Betaaldiensten waren voor banken in 2005 verlieslatend. Dat jaar leden zij bruto een verlies van EUR 2.661 miljoen op het uitvoeren van betalingstransacties en het aanbieden van betaalrekeningen. Vooral betaalrekeningen (EUR 1,2 miljard) en contant geld (EUR 779 miljoen) leidden tot het negatieve resultaat. Daartegenover stonden opbrengsten op de tegoeden die particulieren en bedrijven op rekening courant laten staan van EUR 2.641 miljoen. Inclusief de kosten van kapitaal dat de banken moeten aanhouden voor het uitvoeren van de betaalactiviteiten (EUR 105 miljoen) resulteerde netto een verlies van EUR 128 miljoen. Wel zijn er grote verschillen in resultaat tussen segmenten en producten. Het binnenlandse zakelijke betalingsverkeer genereerde een positief resultaat van EUR 707 miljoen; op het binnenlandse particuliere verkeer werd een verlies geleden van EUR 642 miljoen.

Over contant geld merkte het rapport op: 'De belangrijkste opbrengsten van cash zijn (1) de stortingsvergoedingen die zakelijke gebruikers betalen, en (2) een allocatie van een deel van de pinpasvergoeding aan het gebruik van geldautomaten. De belangrijkste kostenposten zijn het in stand houden van de betaalfaciliteiten op de bankkantoren, het geldautomatennetwerk en de faciliteiten voor het sorteren en distribueren van cash en een deel van de pinpaskosten.'

Zie: McKinsey & Company, Betalingsverkeer in Nederland: een onderzoek naar de opbrengsten en kosten voor het bankwezen, juli 2006. Zie https://www.dnb.nl/binaries/Betalingsverkeer%20in%20Nederland_tcm46-145628.pdf

De kostenschattingen van McKinsey zijn echter verouderd vanwege fundamentele veranderingen in de chartale keten, zoals:

- de absolute en relatieve afname van contant betalen ⁵²

⁵² Een onderzoek in 2015 sprak de verwachting uit dat door de nagestreefde substitutie van contant betalen door pinnen, van 60% respectievelijk 40% naar 40% respectievelijk 60% in 2018, de kosten voor de banken van hun chartale dienstverlening met 10 tot 20% zouden dalen. Ook de opbrengsten zouden iets teruglopen. Per saldo zou het negatieve resultaat van de chartale dienstverlening van de banken, zoals in 2006 berekend, afnemen. Van dat resultaat gaf het rapport geen kwantitatieve inschatting. Zie DNB en Selen Consultancy, Betalen met

- de afname van het aantal automaten (zie tabel 2) en bankkantoren (meer dan een halvering in tien jaar tot 1260 eind 2019) met meestal een kasfunctie
 - de totstandkoming van Geldservice Nederland (GSN, september 2011) voor het merendeel van de chartale werkzaamheden (tellen, sorteren, distribueren) van de grootbanken, gevolgd door
 - de omvorming tot Geldmaat (begin 2019) dat ook hun gezamenlijke geldautomaten beheert, en
 - de inkringing van de chartale afdelingen van de banken (minder personeel).
- Met de komst van GSN, dan wel Geldmaat zijn het aantal cashcentra (van 20 in 2010 naar 7 in 2019) en de aantallen geldautomaten (bijna 30% minder in tien jaar tot 5990 eind 2019) aanzienlijk teruggelopen.

De inkomsten van de banken uit het chartale verkeer zijn vooral afkomstig uit de periodieke tarieven voor hun betaaldiensten en de tarieven voor stortingen door winkeliers (zie tabel 5). Overigens ervaren consumenten het opnemen en gebruik van contant geld – net als van pinnen - tot nu toe als gratis, doordat de banken de kosten daarvan - al dan niet gedeeltelijk - verrekenen in de periodieke kosten voor een betaalpakket en niet de kosten van afzonderlijke transacties in rekening brengen.^{53, 54}

Het ligt in de rede dat de banken door de substitutie van contant geld door pinbetalingen en voortdurende efficiencyverbeteringen in hun chartale bedrijf kostenbesparingen hebben gerealiseerd. Hierbij spelen zowel gunstige volume-effecten (minder contante transacties) als efficiency-voordelen (minder kantoren, personeel en automaten; schaalvoordelen door

contant geld van 60% naar 40%. Mogelijke effecten op omvang en kosten van het netwerk van geldautomaten en afstortfaciliteiten. Eindrapportage, april 2015.

⁵³ ING biedt sinds 1 oktober 2019 haar klanten een mogelijkheid om korting te krijgen op de kosten van een betaalrekening, als de klant in beginsel niet langer contant geld opneemt bij een geldautomaat. als de klant dan toch geld opneemt, kost een opname EUR 0,80. Zie <https://www.ing.nl/particulier/betalen/bankrekeningen/oranjepakket-met-korting/index.html>

⁵⁴ Merk op dat het aanbieden door een bank van een betaalrekening en bijbehorende – chartale en girale – betaaldiensten als basis kan dienen voor het aanbod van andere, rendabele diensten, zoals kredietverlening (cross-selling).

samenwerking) een rol. Daarmee zijn de banken er in geslaagd de belangrijkste kostenposten die McKinsey noemde, te reduceren. Het is dan ook waarschijnlijk dat de kosten van de chartale activiteiten van de banken sinds 2006 aanzienlijk zijn gedaald.⁵⁵

Met de veranderingen in hun chartale bedrijf hebben de grootbanken het operationele deel daarvan grotendeels uitbesteed aan Geldmaat. De kosten hiervan zijn uiteraard niet verdwenen, maar naar Geldmaat verschoven en voor de grote banken in eerste instantie – via een tarief per transactie – variabel geworden. Omdat Geldmaat een joint venture is van de grootbanken, komen de kosten uiteindelijk toch voor hun rekening. De druk om de kosten van de chartale activiteiten te verminderen, als contant betalen verder terugloopt, ligt nu echter bij Geldmaat. Naast de kosten van de grootbanken, zijn er de kosten van de overige banken met zelfstandige chartale activiteiten, maar daarover valt bij gebrek aan gegevens weinig te zeggen.

4.3 *Kosten chartale infrastructuur bij dalend gebruik*

Bij een dalend gebruik van contant geld ontstaat op enig moment spanning tussen maatschappelijke versus private, bedrijfseconomische belangen. De maatschappelijke functies van contant geld zijn al beschreven in paragraaf 2.2. Banken en winkeliers hebben andere, private belangen. Zij zullen kosten willen besparen door pinnen te bevorderen, contant betalen terug te dringen en de chartale infrastructuur in te krimpen. Deze laatste moet echter om maatschappelijke redenen toereikend blijven. Anders gezegd: de banken en winkeliers zullen mogelijk hun chartale infrastructuur meer en sneller willen inkrimpen dan vanuit een maatschappelijk perspectief wenselijk is. De vraag is hoe de (opportunity)kosten te verdelen van instandhouding van (een deel van) de chartale infrastructuur voor zover die door een daling van het gebruik van contant geld in de toekomst niet, of althans niet meer zo vaak gebruikt wordt.

⁵⁵ In een recente publicatie schat DNB in dat het – totale – betaalbedrijf voor de banken momenteel verlieslatend is (negatief resultaat van EUR 0,5 à 0,75 miljard). Zie DNB, Veranderen voor vertrouwen. Lenen, sparen en betalen in het datatijdperk, januari 2020.

De opportunitykosten van contant geld bij dalend gebruik van contant geld zijn de vaste kosten voor de chartale infrastructuur. Als de maatschappij van banken en winkeliers verlangt dat contant betalen mogelijk moet blijven, moeten zij de infrastructuur daarvoor in stand houden, zonder dat deze steeds gebruikt wordt. Dit betekent dat de aanbieders deze kosten niet meer kunnen terugverdienen (via prijzen en tarieven) of kunnen afboeken door de infrastructuur af te bouwen en zodoende kosten te besparen. Opportunitykosten zijn, met andere woorden, niet-gerealiseerde kostenbesparingen. Dit doet zich niet voor bij de variabele kosten: als het gebruik van contant geld terugloopt, worden navenant minder variabele kosten gemaakt. Deze kunnen worden geschat op basis van het Panteia-onderzoek op EUR 181 miljoen (zie box 6).

De opportunitykosten voor winkeliers bedragen ongeveer EUR 230 miljoen per jaar (zie box 6).⁵⁶ Hierbij moet worden bedacht dat dit bedrag een (maximum-)benadering is. Het is gebaseerd op een globale berekening en wellicht kunnen winkeliers in de praktijk met efficiencyverbeteringen de vaste kosten van hun chartale voorzieningen reduceren, zonder de mogelijkheden om contant geld te accepteren en te verwerken, te beperken. Verder kunnen er bedrijfseconomische redenen zijn, anders dan kostenbesparing, om de chartale voorzieningen langer in stand houden. Hierbij kan worden gedacht aan contante faciliteiten als terugvaloptie of inspelen op behoeften van specifieke groepen klanten, zoals ouderen of buitenlandse toeristen. Dit raakt aan de eerdergenoemde maatschappelijke functies van contant geld (zie paragraaf 2.2).

Voor banken is een berekening van hun opportunitykosten niet mogelijk bij gebrek aan inzicht in de kosten en de onderverdeling daarvan in vaste en variabele kosten. Voor een heldere analyse is het wenselijk dat de banken transparantie bieden over de kosten (en opbrengsten) van hun (chartale) activiteiten. De Task Force nodigt hen daartoe uit, niet alleen voor een discussie over hun opportunitykosten, maar ook met het oog op het voorgestelde

⁵⁶ Dit is bijna 0,17% van de totale omzet van de betrokken instellingen of gemiddeld EUR 1332 per bedrijf, maar beduidend lager per bedrijfsvestiging.

onderzoek naar een maatschappelijk efficiënte chartale infrastructuur (zie paragraaf 5.4).

Box 6 Kostenvoordeel en opportunitykosten voor winkeliers

De vaste of opportunitykosten voor de totale Nederlandse retailsector bedragen bijna EUR 230 miljoen. Als winkeliers op termijn contant betalen geheel zouden vervangen door pinnen, zouden zij op basis van Panteia-cijfers EUR 360 miljoen extra besparen (bovenop de eerder genoemde kostendaling van meer dan EUR 300 miljoen in de periode 2009-2017). Daarvan is EUR 201 miljoen vaste kosten. Omdat het Panteia-onderzoek minder detaillisten omvat dan het CBS onderscheidt, worden alle bedragen met 14% verhoogd.¹

De berekening veronderstelt dat alle contante betalingen worden vervangen door pintransacties (niet deels door creditcardbetalingen) en dat de bancaire tarieven voor pinnen gelijk blijven. Door de substitutie van contant betalen door pinnen vallen de vaste en variabele kosten voor contant betalen weg; in plaats daarvan zijn er extra (variabele) kosten voor pinnen.

Tabel 7 Kostenvoordeel en opportunitykosten

In EUR miljoen

			Correctie
Vaste kosten contant betalen, te besparen		201	230
Kosteneffect pinnen i.p.v. contant betalen			
- bespaarde variabele kosten contant	-/- 496		
- extra variabele kosten pinnen	+337		
(Variabele) kostenvoordeel		159	181
Totale kostenvoordeel		360	410

¹ Het CBS telde eind 2017 ruim 117.000 winkel- en ruim 55.000 horecabedrijven. Zie CBS Statline, Bedrijfsleven, arbeids- en financiële gegevens, per branche, en idem, Bedrijven, bedrijfsgrootte en rechtsvorm.

Bron: Panteia 2018, tabel 21 en eigen berekeningen

Herverdeling van de opportunitykosten van contant geld zou inhouden dat de aanbieders van de chartale infrastructuur voor een vergoeding in aanmerking komen. Feitelijk wordt daarmee bedoeld een publieke vergoeding, van de overheid aan de banken of de winkeliers. In beginsel zijn hiervoor drie argumenten denkbaar, maar daarop valt het nodige af te dingen, zoals hierna zal worden toegelicht.

Het eerste, impliciete argument is dat contant geld of de chartale

infrastructuur een publiek goed is, zodat de partijen, zoals de banken, die contant betalen mogelijk maken en de kosten niet kunnen terugverdienen of afboeken, daarvoor een vergoeding verdienen. Dit argument lijkt echter niet zuiver, zoals box 7 toelicht.

Box 7 Contant geld een publiek goed, ja of nee?

In abstracte zin is contant geld een publiek goed. In abstracto is (contant) geld onder meer een middel dat het mogelijk maakt om veilig, betrouwbaar en efficiënt betalingen te verrichten en dat zodoende economische (ruil-) transacties faciliteert. In deze zin is (contant) geld een publiek goed. Een publiek goed is:

- niet-rivaliserend: het gebruik ervan door de één belemmert niet het gebruik ervan door de ander
- niet-uitsluitbaar: de aanbieder van het goed kan partijen niet uitsluiten ervan en daarom niet een prijs ervoor vragen.

Voorbeelden van publieke goederen zijn: recht, veiligheid, defensie en waterstaat, die allemaal door de publieke sector worden geleverd. Omdat ook geld een publiek goed is, hebben de publieke autoriteiten in het verleden de zorg voor de geldvoorziening ter hand genomen, om redenen van (prijs)stabiliteit en netwerkeffecten (één valuta in een land).

Contant geld in zijn concrete verschijningsvorm, dat wil zeggen als bankbiljetten en munten, is géén publiek goed. Biljetten en munten zijn zowel rivaliserend (daardoor maken zij een ruil van schaarse goederen mogelijk en lokken zij diefstal ervan uit) als uitsluitbaar (door middel van beveiliging). Een bankbiljet of munt is veeleer een privaat goed, dat weliswaar door de publieke autoriteiten wordt uitgegeven.

In het verleden hebben de autoriteiten de zorg voor de contante geldvoorziening, in het bijzonder de gelduitgifte, overgenomen van de particuliere banken. De banken bleven betrokken bij de distributie ervan en zijn daarmee aanbieder van (een deel van) de financiële, in dit geval de chartale infrastructuur in een markteconomie. Deze infrastructuur lijkt echter geen publiek goed. Ook vragen banken vergoedingen voor het gebruik van hun (chartale) infrastructuur.

Een tweede, verwant argument zou zijn dat banken aanbieders zijn van een maatschappelijke, namelijk de chartale, infrastructuur. Dat is op zich juist, maar banken hebben een – door de prudentiële vergunningsplicht – beschermde positie. Alleen zij mogen van het publiek (contante) gelden aantrekken en deze vervolgens, tegen een hogere rente, weer uitzetten (kredietverstrekking). Mede doordat de toetreding van nieuwe aanbieders beperkt is, is de intermediaat in beginsel voldoende rendabel om van daaruit het chartale bedrijf te financieren.

Ten aanzien van een eventuele vergoeding van de kosten voor toonbankinstellingen gelden soortgelijke bedenkingen. Winkels die contant geld accepteren doen dit voor eigen doeleinden, omdat hun klanten kennelijk contant willen betalen. Hun chartale voorzieningen zijn geen publiek goed, maar wel onderdeel van de chartale infrastructuur. De kosten daarvan zijn reguliere kosten van de winkelier, die deze doorgaans aan zijn klanten doorberekent. Soms is dat niet mogelijk door sterke prijsconcurrentie. Dan kunnen ook andere kosten waarschijnlijk niet of niet geheel worden doorberekend. Een en ander is geen reden om de chartale kosten wel te vergoeden.

Een derde argument is dat chartaal geld als merit good kan worden beschouwd. Een merit good is een goed (of dienst) dat de autoriteiten zo waardevol vinden dat zij het aanbod ervan of de vraag stimuleren, meestal door middel van subsidies of door regulering. In dit geval zou het doel zijn de chartale infrastructuur en daarmee de mogelijkheden om contant geld te gebruiken, in stand te houden. De ratio ervan is dat de maatschappelijke baten van contant geld groter worden geacht dan (de som van) de private baten, op grond van de argumenten die paragraaf 2.2 noemde. Contant geld zou als een merit good kunnen worden beschouwd, maar subsidiëring of regulering daarvan vergen wel de bereidheid daartoe van de autoriteiten. Het is niet aan de Task Force om hierover te beslissen.

In deze context blijven de kosten van de chartale infrastructuur voor rekening van de banken, respectievelijk de toonbankinstellingen, althans in eerste instantie. Banken verrekenen die kosten in hun tarieven en berekenen deze vervolgens deels door aan particuliere, maar vooral aan hun zakelijke klanten. De tarieven vervullen daar een dubbelrol; zij dekken (een deel van) de kosten en zijn inkomsten voor de banken, maar vormen juist een kostenpost voor de toonbankinstellingen. De retailers, berekenen deze kosten zo mogelijk door aan hún klanten, de consumenten, in de prijzen van hun goederen en diensten. Zolang de verdeling van de private kosten van banken en winkeliers ongewijzigd blijft, blijven de private, bedrijfseconomische prikkels die de acceptatie van contant betalen afremmen en die van het pinnen bevorderen, in

stand. Voor zover de coronacrisis leidt tot een structureel lager gebruik van contant geld, worden de spanning tussen private en maatschappelijke belangen en daarmee de discussie over de opportunitykosten van contant geld meer manifest. Voor de vraag of bijsturen dan nog volstaat, of dat een meer fundamentele herziening van de chartale infrastructuur nodig is, zie hoofdstuk 5.

5. Bijsturen en meer onderzoek

5.1 *Inleiding*

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de vraag van het MOB: indien bijsturing opportuun zou zijn, welke vormen daarvan wenselijk en mogelijk zijn, en bepleit vervolgens aanvullend onderzoek. Paragraaf 5.2 gaat in op wat bijsturen is en hoe andere landen dit doen of hebben gedaan. Paragraaf 5.3 stelt voor om de chartale ontwikkelingen in Nederland bij te sturen door middel van afspraken in MOB-verband. Paragraaf 5.4 beschrijft het voorstel van de Task Force voor aanvullend onderzoek in opdracht van DNB.

5.2 *Wenselijkheid van bijsturing*

Onder bijsturing verstaat de Task Force enige maatregel, in welke vorm ook, om de ontwikkelingen in de (chartale) betaalmarkt te beïnvloeden en zodoende te voorkomen dat het contante betalingsverkeer niet langer goed zou functioneren. Vier vormen van bijsturing kunnen worden onderscheiden, namelijk wettelijke verplichtingen, subsidiëring, samenwerking vastgelegd in bi- of multilaterale afspraken en eenzijdige gedragslijnen.

In de landen waar het gebruik van contant geld al sterk is teruggelopen zijn of worden wettelijke regelingen geïntroduceerd. In Noorwegen betreft dit bijvoorbeeld de verplichting voor banken om de toegang tot chartale dienstverlening, in stand te houden en de continuïteit van het betalingsverkeer zeker te stellen. Noorse banken moeten cashdiensten kunnen leveren als het elektronische betalingsverkeer uitvalt. In Zweden is onlangs een soortgelijke wettelijke verplichting van kracht geworden (zie paragraaf 2.3). In het Verenigd Koninkrijk sprak de regering in het voorjaar van 2020 het voornemen uit de bereikbaarheid van cash wettelijk te regelen. In Denemarken bestaat al sinds

1984 een algemene acceptatieplicht voor winkeliers, die door Noorwegen in 1999 is overgenomen.⁵⁷ In sommige landen betekent de status van contant geld als wettig betaalmiddel in combinatie met de rechtssystematiek de facto een acceptatieplicht.⁵⁸

Nederland kent diverse multilaterale afspraken over het betalingsverkeer, zoals de Pinakkoorden I en II (2014), de MOB Visie op contant geld uit 2015 en de publiek/private samenwerking tegen plofkraak van begin 2020 (zie box 4).⁵⁹ De oproep van de Consumentenbond aan een apotheekketen om contant geld te blijven accepteren (zie paragraaf 3.3) is een bilaterale benadering, terwijl de publicatie van principes rond het gebruik van cash door de centrale bank van Finland (2018) een voorbeeld is van een eenzijdige gedragslijn.⁶⁰ Voor zover bekend wordt in geen enkel land ter wereld het aanbod of de acceptatie van contant geld gesubsidieerd; subsidieverlening blijft hierna buiten beschouwing.

Elke vorm van bijsturing heeft voor- en nadelen:

- wettelijke verplichtingen zijn in het algemeen effectief, omdat zij afdwingbaar zijn en algemeen gelden, althans voor die partijen die de wet- en regelgeving adresseren. Wetten vergen de inzet van de wetgever en zijn minder flexibel (aanpasbaar); dit laatste geldt niet voor lagere regelgeving.
- vrijwillige, bi- of multilaterale afspraken zijn relatief gemakkelijk aanpasbaar, mits alle betrokkenen met aanpassing instemmen. Hiertegenover staat dat zij niet afdwingbaar zijn en alleen voor de betrokkenen gelden.
- voor (vrijwillige) gedragslijnen geldt mutatis mutandis hetzelfde als voor afspraken, met dien verstande dat zij slechts voor één partij of één type partijen gelden.

⁵⁷ Zie https://www.nationalbanken.dk/en/publications/Documents/2017/12/Analysis_Danish%20households%20opt%20out%20of%20cash%20payments.pdf

⁵⁸ Zie Siekmann, Legal tender in the euro area, 2018, pagina 25.

<https://www.econstor.eu/handle/10419/178212>

⁵⁹ De Pinakkoorden I en II zijn opeenvolgende overeenkomsten van banken en toonbankinstellingen (winkeliers, horeca en benzinebranche) om samen te werken aan een veiliger en efficiënter betalingsverkeer en daartoe het pinnen te bevorderen.

⁶⁰ Zie <https://www.suomenpankki.fi/en/media-and-publications/speeches-and-interviews/2018/tuomas-valimaki-maksamisen-murros-helsinki-28.11.2018/>

De Task Force meent dat afspraken tussen de meest betrokken partijen de voorkeur verdienen, mits die effectief kunnen worden gemaakt. Eenzijdige gedragslijnen zijn altijd, eventueel in aanvulling op multilaterale afspraken, mogelijk. Wetgeving om, bijvoorbeeld, de chartale dienstverlening of de acceptatie van contant geld in stand te houden is veeleer de aangewezen optie als effectieve afspraken niet mogelijk blijken.

Overigens is niet uitgesloten dat op Europees niveau initiatieven worden genomen om tot regelgeving te komen (oproep van de ECB aan Lidstaten om te regelen dat banken adequate toegang bieden tot chartale diensten, verduidelijking door de Europese Commissie van de status van wettig betaalmiddel), of anderszins. De Europese consumentenorganisaties vragen om een recht om contant te betalen.⁶¹ Wellicht gaat ook de Euro Retail Payments Board, het Europese equivalent van het MOB, zich uitspreken over contant geld.

5.3 *Afspraken in MOB-verband*

Het ligt in de rede om afspraken in MOB-verband na te streven, mits die effectief kunnen worden gemaakt. Het MOB is het gremium waar de meeste (niet alle, zie paragraaf 5.3b) bij het chartale betalingsverkeer betrokken partijen vertegenwoordigd zijn en dat de mechanismen heeft om ontwikkelingen periodiek te monitoren en afspraken zo nodig te herzien.

Enkele ontwikkelingen sinds 2015 zijn redenen om bij te sturen en zodoende het goede functioneren van het contante geld te borgen, zoals hoofdstuk 3 beschreef. Dit betreft onder meer de kwetsbaarheid van het waardevervoer, het feit dat de reservecapaciteit in het automatenpark is verdwenen en dat contant betalen in sommige sectoren niet langer vanzelfsprekend is.

⁶¹ Zie BEUC, Cash versus cashless, Consumer need a right to use cash, 2019. Zie <https://www.beuc.eu/publications/cash-versus-cashless-consumers-need-right-use-cash/html>. BEUC is het Bureau Européen des Unions de Consommateurs.

Tegen deze achtergrond kunnen de afspraken op drie aspecten aangrijpen:

- a. bereik- en beschikbaarheid
- b. acceptatie
- c. waardevervoer

Bij elk aspect zal tevens aandacht worden besteed aan eventuele tarieven.

5.3a Bereik- en beschikbaarheid

Essentieel voor de chartale infrastructuur en de bereikbaarheid van contant geld zijn de geldopname- en afstortautomaten. Daarom ligt voor de hand om afspraken te maken met de banken, dat zij tenminste specifieke aantallen opname- en afstortautomaten tot nader order in stand houden, onder meer omwille van de terugvalfunctie van contant geld. Voorwaarde is dat steeds aan de gangbare 5-kilometernorm voor de bereikbaarheid wordt voldaan. De afspraken dienen betrekking te hebben op zowel bankbiljetten- als munten-, respectievelijk op opname- en afstortautomaten.

De afspraken over bereik- en beschikbaarheid worden alleen gemaakt met de banken, hoewel ook niet-bancaire aanbieders een substantieel aantal geldautomaten hebben geplaatst (zie bijlage 1). De reden hiervoor is dat banken, anders dan deze niet-bancaire partijen, hun crediteuren/klanten een betaalrekening en bijbehorende dienstverlening aanbieden. Banken zijn, nog steeds, de belangrijkste partijen in de financiële infrastructuur en staan daarom onder (prudentieel en eventueel chartaal) toezicht. Het automatenpark van de niet-bancaire aanbieders blijkt in de praktijk om commerciële redenen (zoals afspraken met winkeliers) te fluctueren.

Het is prudent om, behalve over bereikbaarheid, ook afspraken te maken over de beschikbaarheid van de geldautomaten. De bereikbaarheid van de automaten, afgeleid uit de aantallen en de 5-kilometernorm, zegt immers nog niets over de beschikbaarheid ervan gedurende een bepaald tijdvak (minimum uitval). Juist als de efficiency is verhoogd door ontubbeling, gaat de beschikbaarheid van de resterende automaten zwaarder wegen. In concreto: als de enige automaat in een wijk of dorp om wat voor reden dan ook niet

functioneert, is de beschikbaarheid van contant geld direct geschaad. De exacte normen voor beschikbaarheid dienen nader te worden bepaald, na overleg met Geldmaat.

Een andere factor van betekenis voor de bereik- en beschikbaarheid van contant geld betreft de tarieven voor het opnemen en storten. Eventuele tarieven zijn immers medebepalend voor de vraag naar contant geld:

- Voor particuliere rekeninghouders (consumenten) in Nederland zijn de kosten voor het opnemen van contant geld vrijwel altijd niet-transactiegebonden. De banken verrekenen de kosten van afzonderlijke opnames via tarifiering voor een pakket van chartale en girale betaaldiensten (stortingen zijn wel, maar per bank verschillend, getarifeerd).⁶²
- Voor zakelijke rekeninghouders ligt dit anders; opnemen en storten van contanten door winkeliers zijn wel getarifeerd. Wat dit laatste betreft sprak de MOB Visie uit 2015 de verwachting uit dat toonbankinstellingen hun contante ontvangsten tegen redelijke kosten kunnen laten giraliseren (afstorten, al dan niet via een waardevervoerder).

Deze wijzen van tarifiering zijn ook in de toekomst van belang met het oog op de beschikbaarheid van contant geld, juist ook als de aantallen contante transacties af- en de kosten per transactie geleidelijk toenemen. Tegen de eventuele tarifiering per opname van contant geld door particuliere rekeninghouders geldt vooral het argument van inclusiviteit. Zoals hiervoor vermeld is een groep mensen in kwetsbare posities op het gebruik van contant geld aangewezen. Het is maatschappelijk niet gewenst als deze mensen extra zouden moeten betalen, via tarifiering van het gebruik van contant geld per transactie, voor hun deelname aan het betalingsverkeer. Een extra argument hiertegen is dat deze wijze van tarifiering in strijd lijkt met het VN Verdrag handicap en aangemerkt kan worden als discriminerend.⁶³

⁶² Volgens een brief aan het Europese Parlement eind januari acht de ECB het van belang dat burgers een redelijk aantal opnames gratis kunnen doen, in elk geval via de geldautomaten van hun eigen bank.

⁶³ Het VN Verdrag handicap is door Nederland in 2016 geratificeerd. Daarna is de Wet gelijke behandeling handicap en chronische ziekten uitgebreid tot het aanbieden van goederen en diensten. Jurisprudentie over de (niet-)naleving van deze bepalingen is nog schaars.

Evenals in 2015 is het wenselijk om met de banken af te spreken dat voor contante transacties (opnemen en storten) door zakelijke rekeninghouders ‘redelijke tarieven’ gelden. Dit is geen nauwkeurige, scherp geformuleerde doelstelling en biedt banken ruimte om met hun zakelijke tarieven te manoeuvreren (‘competitive space’). Het is echter niet doenlijk voor het MOB voor deze tarieven concretere voorstellen te formuleren, onder meer omdat het zich zo min mogelijk met het prijsbeleid van individuele banken behoort te bemoeien. Wat het MOB wel kan doen is de ontwikkeling van de tarieven van banken voor contante transacties periodiek monitoren, als onderdeel van de jaarlijkse beoordeling van de naleving van de afspraken, en daarover te publiceren (zie paragraaf 5.5 Follow-up).⁶⁴

Een onderdeel van deze afspraken is dat de banken, dan wel Geldmaat periodiek over de aantallen automaten en hun beschikbaarheid rapporteren ten behoeve van het MOB aan DNB. Eventueel zouden deze aspecten kunnen worden geformaliseerd in een apart arrangement tussen DNB en de banken en Geldmaat. Dit laatste kan worden gerealiseerd in de context van het aanvullende voorstel, dat in paragraaf 5.4 aan de orde komt.

5.3b Acceptatie

Ten aanzien van de acceptatie kan in de nieuwe afspraken worden voortgebouwd op de aanbevelingen van het MOB uit 2015 (zie paragraaf 1.2), behalve de tweede die steun uitspreekt voor initiatieven om pinnen te bevorderen. Dat is, gezien de snelle en nog verder te verwachten groei van het elektronisch betalen, niet langer nodig. Veeleer is nu nodig dat het MOB en de organisaties van toonbankinstellingen hun leden adviseren om niet over te gaan

⁶⁴ Namens de Task Force heeft het secretariaat een eerste conceptversie van deze Rapportage met afspraken over tarifiering op technisch niveau besproken met de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De vertegenwoordigers van de ACM onderkennen het maatschappelijk belang van contant geld en het nut van de voorstellen. Zij hebben erop gewezen dat eventuele tariefafspraken dienen te voldoen aan de voorwaarden van de Mededingingswet, waaronder noodzakelijkheid. Voor een afspraak over zakelijke tarieven lijkt dat mogelijk, ook al omdat in 2015 zo'n afspraak is gemaakt.

tot een pin-only beleid, tenzij daarvoor aantoonbaar specifieke redenen (zoals veiligheid) zijn. Hiermee zou een retailer feitelijk dwang uitoefenen op betalende klanten, waar hij deze – op grond van de eerste aanbeveling – juist in staat zou moeten stellen te kiezen hoe hij of zij betaalt. Wel staat het individuele winkeliers vrij om het pinnen bevorderen.

Het voorgaande behelst dat de organisaties van toonbankinstellingen hun leden adviseren om contant geld de komende jaren te blijven accepteren.

tenzij er aantoonbaar specifieke redenen (zoals veiligheid) zijn om dat niet te doen. In het verlengde hiervan zouden de retailorganisaties hun leden kunnen oproepen om de chartale infrastructuur, dat wil zeggen de fysieke voorzieningen (kassa's, kluisen) en administratieve en logistieke procedures daaromheen, te handhaven. Voor zover winkeliers nog niet daartoe zijn overgegaan, zijn er nog mogelijkheden om deze infrastructuur te optimaliseren (smart safes, cash guards).⁶⁵

Ook ten aanzien van andere typen instellingen mag nadrukkelijk worden verwacht dat zij contant geld blijven accepteren als zij directe betaling verlangen, tenzij wettelijk anders is bepaald:

- overheidsinstellingen, zoals gemeentes, en culturele instellingen, omdat dit lokale monopolies zijn, conform de derde aanbeveling van het MOB (2015)
- instellingen en bedrijven in de gezondheidszorg, zoals apotheken of bijzonder vervoer, omdat zij noodzakelijke goederen en diensten verkopen, vaak als lokale monopolies en aan mensen in een kwetsbare positie.

Een kanttekening hierbij is dat deze partijen niet of niet direct in het MOB vertegenwoordigd zijn. Indien dergelijke instellingen niet langer cash willen accepteren, zullen DNB en/of andere MOB-leden hierover met hen in gesprek gaan.

Ook in deze context rijst de vraag naar eventuele tarifiering van contante transacties. Paragraaf 4.2 beschreef dat een contante transactie voor een

⁶⁵ Smart safes zijn elektronisch beveiligde kluisen. Cash guards zijn gesloten en elektronisch beveiligde kassasystemen. Aan beide kunnen diverse functionaliteiten, zoals valsgelddetectie, afrekening, afstorting of cash management worden toegevoegd.

winkelier relatief duur is ten opzichte van een digitale betaling. Winkeliers zouden daarin een reden kunnen zien om contante betalingen voortaan te tarifieren. Dat is vooralsnog niet het geval - contant is zelfs nog het meest geaccepteerde betaalmiddel – maar dit zou kunnen veranderen.

Het tarifieren van contante betalingen is echter niet toegestaan, althans volgens de Europese Commissie. ⁶⁶ Zij acht dit in strijd met het beginsel dat een wettig betaalmiddel tegen zijn nominale waarde moet worden aanvaard. ⁶⁷, ⁶⁸ Bovendien zouden de maatschappelijke functies van contant geld door tarifiering in het gedrang komen, terwijl er nog geen betaalmiddel is dat contant geld in alle opzichten kan vervangen. Ook kan tarifiering van contante transacties discriminerend zijn ten opzichte van diegenen die niet anders dan contant kunnen betalen. Om deze redenen is tarifiering van contante betalingen in winkels maatschappelijk niet gewenst. Daarom zou de afspraak (met de vertegenwoordigers van de toonbankinstellingen) tevens inhouden dat hun leden contante betalingen niet zullen tarifieren.

5.3c Waardevervoer

Een even essentieel onderdeel van de chartale infrastructuur is het waardevervoer. De Nederlandse markt voor deze dienstverlening is sterk geconcentreerd met één grote aanbieder, Brink's, en nog enkele kleinere spelers. Uitval van deze aanbieder zou vrijwel direct problemen veroorzaken bij winkeliers die hun contante ontvangsten willen giraliseren, ook al omdat bulkstortingen bij banken niet meer mogelijk zijn. Om dergelijke issues te voorkomen wil DNB in gesprek gaan met Brink's om te komen tot bilaterale afspraken met het doel de continuïteit van de dienstverlening zeker te stellen.

⁶⁶ Aanbeveling van de Europese Commissie 2010/191/EU. Merk op dat een Aanbeveling juridisch niet-bindend is.

⁶⁷ Zoals hiervoor vermeld is het aan het Europese Hof van Justitie uit te leggen wat de status van contant geld als wettig betaalmiddel inhoudt.

⁶⁸ In Nederland werd hierover lange tijd anders gedacht. In de Nederlandse opvatting was het toegestaan dat een crediteur in zijn algemene voorwaarden opneemt dat contante betaling getarifeerd wordt, mits dit niet in strijd is met de redelijkheid en de billijkheid. Zie Scholten, A.A., *Juridische aspecten van contant geld*, 2017 (paragrafen 7.12 en 7.13). Hierbij moet echter worden opgemerkt dat deze opvatting tot stand kwam vóór de invoering van de euro en de publicatie van de Aanbeveling door de Commissie. Om deze redenen is het denkbaar dat de Nederlandse opvatting nu niet meer stand houdt.

Brink's heeft zich hiertoe bereid verklaard. DNB zal tevens, eventueel samen met het ministerie van Financiën, onderzoeken of meer formele eisen aan de bedrijfscontinuïteit van waardevervoerders nodig zijn.

Een ander aandachtspunt is de capaciteit van het waardevervoer in Nederland. Volgens de vertegenwoordigers van de detailhandel in de Task Force is de vervoerscapaciteit, althans rond drukke winkeldagen, niet voldoende, waardoor dan bovenmatige hoeveelheden contant geld bij winkeliers achterblijven. De grootste waardevervoerder, Brink's herkent zich hierin niet. Zijn vertegenwoordiger wijst erop dat het te alle tijde voorkomen van congestie door de capaciteit af te stemmen op piekbelasting uitzonderlijk duur is. In normale omstandigheden, zo heeft hij de Task Force verteld, is zijn bedrijf voldoende flexibel om zo nodig op te schalen, mede door afspraken met Geldmaat, DNB en het Belgische zusterbedrijf. Bovendien zijn de reguliere capaciteit en dienstverlening in het waardevervoer ook afhankelijk van de tarieven tussen de vervoerder(s) en de winkeliers (zie paragraaf 3.5).⁶⁹ Ook hierin kunnen DNB en MOB niet tussenbeide komen. DNB zal een gesprek aangaan met de waardevervoerders en de detailhandel over deze kwestie met als doel afspraken over de kwaliteit van de dienstverlening te maken.

Samenvattend biedt Box 1 in de Inleiding een overzicht van de voorgestelde MOB-afspraken.

5.4 *Onderzoek naar infrastructuur*

De recente chartale ontwikkelingen sinds eind 2019 zijn aanleiding voor een aangepast voorstel. Zo zijn de acceptatie en het gebruik van contant geld door de coronacrisis in korte tijd zeer sterk teruggelopen, in elk geval tijdelijk. De effecten van deze crisis op langere termijn zijn nu nog niet te voorzien. Daarbij komt de problematiek van de plofkragen waardoor substantiële aantallen geldopname- en afstortautomaten zijn gesloten, eveneens tijdelijk (paragraaf 3.4, box 4). Ook de – al langer bestaande – kwetsbaarheid in het waardevervoer die de Task Force signaleert, speelt een rol.

⁶⁹ Tegenvallende omzet door de tariefstelling heeft, naast het verlies van enkele grote klanten mogelijk ook een rol gespeeld bij het faillissement van SecurCashNederland begin 2019.

Daarom stelt de Task Force voor dat DNB een onderzoek laat verrichten.

Het doel hiervan is een maatschappelijk efficiënte en veilige chartale infrastructuur op middellange termijn (2026) te definiëren, uitgaande van een structureel lager gebruik van contant geld. Hierbij wordt de gehele keten in oenschouw genomen, inclusief het gebruik en de acceptatie van contant geld in de detailhandel. Dit onderzoek zou het komend najaar kunnen starten en in de loop van 2021 met conclusies komen. De uitkomsten ervan kunnen aanleiding zijn om de afspraken (zie box 1) die waren beoogd gedurende de komende vijf jaar te gelden, te herzien. **DNB is bereid dit onderzoek te laten uitvoeren op voorwaarde dat, totdat deze herziening is afgerond, de hiervoor beschreven afspraken (box 1) gelden en worden nageleefd.**

Detailhandel Nederland maakt een voorbehoud bij de in box 1 vermelde afspraken. De achterban van Detailhandel Nederland is bereid zich hieraan te committeren, indien de chartale infrastructuur op orde zou zijn. Detailhandel Nederland signaleert dat dit naar haar mening nu niet het geval is. Winkeliers ervaren problemen met onder meer het waardevervoer en het afstorten van contant geld, mede als gevolg van de tijdelijke sluiting van het merendeel van de sealbagautomaten in verband met plofkraken (zie box 4). Detailhandel Nederland benadrukt dat beide issues dringend aandacht verdienen en aan de orde dienen te komen in het onderzoek naar de (gewenste) chartale infrastructuur. Zij wil graag daaraan meewerken. Ook is de organisatie bereid de afspraken tot de hiervoor genoemde herziening ervan na te komen.

5.5 *Follow-up*

Om de (tussentijdse) afspraken kracht bij te zetten is publiciteit nodig. DNB kan hiervoor aandacht vragen via haar reguliere kanalen (Bulletin, speech, interviews). Het MOB zal, zoals elk jaar, over de naleving rapporteren aan de minister, via het MOB Jaarverslag dat omstreeks april verschijnt. Alle MOB-leden worden geacht in hun ledenbulletins aandacht te vragen voor de afspraken en het belang van naleving ervan.

DNB neemt zich voor om de chartale ontwikkelingen, inclusief tarieven, en de naleving van de afspraken te monitoren. In dit verband kan volgens de

Task Force een meldpunt bij DNB nuttig zijn, waar elke gebruiker van het contante betalingsverkeer specifieke zaken kan melden. DNB kan van de monitoring verslag doen aan het MOB via de Task Force die in beginsel eenmaal per jaar bijeenkomt. Voor dat doel adviseert de Task Force aan het MOB om de Task Force in stand te houden. Als tijdens de jaarlijkse monitoring zou blijken dat de afspraken niet worden nageleefd, dienen andere maatregelen te worden getroffen, zoals in andere landen (zie paragraaf 5.2).

In dit rapport heeft de Task Force een aantal aanbevelingen gedaan aan verschillende partijen. Box 8 biedt hiervan een overzicht.

Box 8 Aanbevelingen Task Force

- aan het MOB:
 - om zich niet langer uit te spreken voor gezamenlijke initiatieven om pinnen te bevorderen
 - om apotheken en gemeentes die geen contant geld accepteren op enig moment opnieuw daarop aan te spreken
 - voor de monitoring en beoordeling van de chartale ontwikkelingen de Task Force in stand te houden.
- aan DNB:
 - om het aanhouden door particulieren van contant geld te bepleiten als terugvaloptie bij kort of langer durende pinstoringen
 - om de banktarieven voor storten en opnemen van contant geld jaarlijks te monitoren
 - een meldpunt in te richten in het kader van de monitoring van de chartale ontwikkelingen
- aan de Betaalvereniging en DNB: om het betaalgedrag in winkels tijdens en straks na de coronacrisis frequent te monitoren om de effecten daarvan goed te kunnen duiden
- aan Panteia: om bij de volgende kostenstudie (2020) nauwkeuriger de backoffice kosten van contant geld in beeld te brengen.

Bijlagen

Bijlage 1 Chartale infrastructuur in Nederland

Eind 2019

Banken, aantallen	
In Nederland gevestigde banken	41
Bankkantoren	1260
Banken met chartale activiteiten: <ul style="list-style-type: none"> • Drie grootbanken: alle diensten, inclusief sealbagautomaten • Volksbank (SNS, Regiobank): opname via eigen automaten • Regiobank heeft circa 250 kantoren met kasfunctie • Overige banken: geldopname door gastgebruik bij automaten van andere instellingen • Particuliere rekeninghouders van SNS en Van Lanschot kunnen storten bij Travelex. 	
Geldautomaten, aantallen	
Totaal (bankbiljetten, opname en afstort) *,**	5990
waarvan van banken en Geldmaat **	5282
waarvan voor afstorten	1685
Sealbagautomaten ***	1200
Muntopnameautomaten (eind 2018)	425
Muntafstortautomaten (eind 2018)	1298
Pm kantoren voor muntbestellingen	493
* Van banken, Geldmaat en de niet-bancaire aanbieders die aan DNB dienen te rapporteren. Naast de in deze tabel vermelde geldautomaten is er een onbekend aantal automaten van niet-bancaire aanbieders die niet aan DNB rapporteren. ** Exclusief ruim 470 geldautomaten die medio december 2019 buiten werking zijn gesteld wegens plofkraken. ***Hiervan zijn er in april 2020 bijna 800 uitgezet.	
PM Aantallen transacties, 2019	
Geldopnames met een Nederlandse pas bij geldautomaten	247,9 miljoen
Idem bij de eigen bank	133,2 miljoen
Idem met een buitenlandse pas bij Nederlandse bancaire geldautomaten	9,9 miljoen
Balie-opnames	267.000
Stortingen	18,8 miljoen
Geldopnames met een Nederlandse pas in het buitenland	31,5 miljoen
Waardevervoerders	
Instellingen met een vergunning van Ministerie V&J	13
waarvan in Nederland gevestigd	9
Feitelijk zijn er vier instellingen die contant geld vervoeren, waarvan één verreweg de grootste. Twee ervan bieden directe geldverwerking en smartsafes aan. Twee waardevervoerders leveren munten en halen die op.	
Geldtelcentrales	7

Bijlage 2 MOB Task Force Herziening standpunt contant geld – mandaat

Opdracht

De Task Force wordt gevraagd de ontwikkelingen in beeld te brengen die zich sinds 2015 in het contante betalingsverkeer hebben voorgedaan, te onderscheiden naar de ontwikkelingen ten aanzien van de acceptatie van contant geld bij toonbankbetalingen (met bijzondere aandacht voor betalingen voor essentiële diensten en producten, zoals in de publieke sector, in het openbaar vervoer en bij apotheken), de mogelijkheden om contant geld van de eigen betaalrekening op te nemen en de mogelijkheden om contant geld op de eigen betaalrekening te storten (met en zonder gebruik van waardevervoer). Daarbij dient de Task Force ook te kijken naar de kostenontwikkelingen. Voorts wordt de Task Force gevraagd om naar aanleiding van de in beeld gebrachte ontwikkelingen te bezien of, en zo ja in welke zin, bijstelling wenselijk is van het MOB Standpunt over contant geld van 17 november 2015.

De Task Force wordt gevraagd in de najaarsvergadering van 2019 aan het MOB te rapporteren (eventueel in de vorm van een tussenrapportage).

Werkwijze

De Task Force laat zich adviseren door partijen die een belangrijke rol in het contante betalingsverkeer spelen, zoals Geldmaat en G4S, maar ook bijvoorbeeld het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad. Voor zover wenselijk informeert de Task Force zich ook over relevante ontwikkelingen in het buitenland.

De Task Force zal haar rapportage ter bespreking en beoordeling voorleggen aan de Werkgroep Toegankelijkheid en Bereikbaarheid en de Werkgroep Efficiency en Europese zaken, en met het commentaar van deze werkgroepen aan het MOB voorleggen.

Bijlage 3 Samenstelling van de Task Force – lijst van deelnemers

ANBO	Alex van Scherpenzeel
Betaalvereniging Nederland	Marc van der Maarel (tot november 2019) Gijs Boudewijn (vanaf november 2019)
BOVAG	Francien van der Wal (tot december 2019)
Consumentenbond	Ben Schellekens
Detailhandel Nederland	Michel van Bommel (tot december 2019) Hester Duursema (vanaf december 2019)
De Nederlandsche Bank	Pim Claassen (voorzitter) Nicole Jonker (vanaf februari 2020) Jaap Rotte (secretaris) Bram Scholten (tot november 2019)
KBO-PCOB, Koepel Gepensioneerden en NOOM	Wim Huijs
Koninklijke Horeca Nederland	Paul Schoormans
Ieder(in)	Thijs Hardick
Ministerie van Financiën	Annick Besançon Yannick Déjean
MKB Nederland	Els Prins
Oogvereniging Nederland	Dennis Dondergoor (tot april 2020) Luuk-Jan Boon
Samenwerkende Branche-organisaties Filantropie	Anoek Smith
VNPI/BETA	Fred Zaat