

Aan de Minister van Financiën,
De heer mr. W.B. Hoekstra
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

De Nederlandsche Bank N.V.
O.C.H.M. Sleijpen
Directie

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396

Onderwerp

De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland

Datum

30 juni 2021

Ons kenmerk

T042-1000851934-1730

Geachte heer Hoekstra,

Hierbij doe ik u het rapport 'De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland' toekomen. Dit document is de uitkomst van een onderzoek dat in het voorbije halfjaar is verricht door McKinsey & Company in opdracht van De Nederlandsche Bank (DNB).

Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is dat het gebruik van contant geld in het zogenoemde toonbankbetalingsverkeer in Nederland daalt en de chartale infrastructuur onder druk staat.^{1,2} Deze ontwikkelingen zijn niet nieuw. Zij waren in 2020 aanleiding voor het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) voor een herziening van zijn standpunt over contant geld. Het MOB meende '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'.³ Daartoe maakten leden van het MOB (tijdelijke) afspraken over de bereikbaarheid en beschikbaarheid en de acceptatie van contant geld; tegelijkertijd adviseerde het MOB aan DNB om een onafhankelijk, extern onderzoek te laten verrichten naar de chartale infrastructuur. De genoemde afspraken zouden gelden totdat een herziening ervan plaatsvindt op basis van de uitkomsten van het onderzoek. Inmiddels zijn deze afspraken echter onder druk komen te staan. Medio vorig jaar heeft DNB een opdracht verstrekt aan McKinsey. Doel van het onderzoek is het definiëren en ontwerpen van een maatschappelijk efficiënte, robuuste en veilige chartale infrastructuur op middellange termijn in Nederland bij een structureel laag gebruik van contant geld.

¹ Het toonbankbetalingsverkeer betreft de betalingen aan kassa's in de detailhandel, horeca, bij tankstations en ambulante handel (samen: toonbankinstellingen) en bij publieke instellingen. Het omvat contante betalingen en pinnen met een (contactloze) betaalkaart, smartphone of wearable.

² De chartale infrastructuur bevindt zich bij DNB, banken, exploitanten van geldautomaten, waardevervoerders en toonbankinstellingen.

³ Zie ook [Kamerbrief](#), Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 27 863, nr. 87.

Samenvatting onderzoeksrapport

McKinsey's rapport voorziet een verdere daling van het gebruik van contant geld. Voor het antwoord op de vraag of dit een probleem is, onderscheidt het rapport drie functies van contant geld:

- i. back-up: het is vooralsnog de enige terugvaloptie bij storingen in het elektronisch toonbankbetalingsverkeer (pinnen), zij het slechts een gedeeltelijke mede doordat de chartale infrastructuur al is ingekrompen;
- ii. inclusiviteit: mensen in kwetsbare groepen zijn relatief vaak afhankelijk van contant geld als betaalmiddel ⁴; en
- iii. publiek geld: contant geld is een vordering op de centrale bank en kan door iedereen gebruikt worden die dat wil.

Geleidelijk zullen deze functies volgens McKinsey kunnen vervallen of in omvang afnemen indien en naarmate digitale betaalvormen worden geïntroduceerd en in voldoende mate geaccepteerd. Daarmee veranderen de eisen die volgens het rapport aan de chartale infrastructuur zouden moeten worden gesteld opdat deze goed kan functioneren. Daarnaast besteedt het rapport aandacht aan mogelijkheden om de chartale keten efficiënter in te richten, aan de kosten en de bekostiging van de infrastructuur. Tot slot bespreekt het diverse mogelijke beleidsmaatregelen om de ontwikkeling van de infrastructuur desgewenst te sturen, variërend van niet ingrijpen tot regulering, alsmede diverse opties voor de bekostiging ervan.

Appreciatie DNB

De analyse van McKinsey biedt waardevolle inzichten. Zo benadrukt het rapport de betekenis van terugvalopties voor het pinverkeer en adviseert het om daartoe in te zetten op de ontwikkeling van digitale, aan de toonbank te gebruiken betaalmiddelen. Daardoor kan de omvang van de chartale infrastructuur op enig moment meebewegen met het feitelijke gebruik van contant geld. Ook het onderzoek naar de kosten van contant geld biedt meerwaarde. Het wijst uit dat deze kosten grotendeels variabel zijn met het gebruik en niet zozeer met de – krimpende – infrastructuur. Het rapport illustreert tevens de kosten van contant geld voor de winkeliers. Zij hebben de meeste kosten, zij het dat die uiteindelijk worden doorberekend in de prijzen van de producten. Het rapport constateert dat 96% van de toonbankinstellingen weliswaar zegt contant geld te accepteren als betaalmiddel, maar dat tegelijkertijd een derde deel van hen klanten stimuleert om niet contant te betalen. Op basis van deze bevindingen stelt McKinsey de bekostiging van het (chartale) betalingsverkeer en betaaldiensten aan de orde.

DNB onderschrijft het pleidooi van het rapport om in te zetten op digitale betaalmiddelen als alternatieve terugvalopties voor het pinverkeer. Dit kan de robuustheid en efficiency van dit onderdeel van het betalingsverkeer bevorderen. Dergelijke alternatieven zijn door Betaalvereniging Nederland en de banken onderzocht en aan diverse vereisten (waaronder robuustheid) getoetst.

⁴ De kwetsbare groepen zijn ouderen, laaggeletterden, mensen met een beperking, mensen die niet of onvoldoende digitaal vaardig zijn en mensen die vanwege financiële problemen actief hun budget moeten beheren.

Datum

30 juni 2021

Ons kenmerk

T042-1000851934-1730

Voordat de terugvalfunctie van contant geld daadwerkelijk kan worden vervangen door digitale betaalmiddelen, dient aan verschillende voorwaarden te zijn voldaan, onder meer de reikwijdte en inclusiviteit. Dit wil zeggen dat de digitale betaaltvormen breed moeten zijn uitgerold en toegankelijk dienen te zijn voor mensen in kwetsbare groepen.

DNB onderkent in de huidige marktomstandigheden de druk op de rentabiliteit voor de banken in Nederland, waar de tarieven voor betaaldiensten aan consumenten van oudsher – bij Europese vergelijking - relatief laag zijn.⁵ Daarom begrijpen wij McKinsey's rapport als een aanwijzing dat het raadzaam is dat banken – ook al zijn zij winstgevend - de kosten van hun betaaldiensten meer dan voorheen aan hun klanten doorberekenen. Tarifiering is aan individuele banken zelf, maar zou zodanig moeten worden vormgegeven dat de tarieven niet specifiek de gebruikers van contant geld raken en daarmee feitelijk vooral de kwetsbare groepen schaden. DNB stelt tevens vast dat banken zich inspanningen moeten getroosten en kosten maken om witwassen en fraude op te sporen en te adresseren, zowel fraude met contant geld als met digitale betaaltvormen. Deze inspanningen zijn wat DNB betreft geen reden om het legitieme gebruik van contant geld te bemoeilijken of de bereikbaarheid van de chartale infrastructuur te verminderen en zij mogen evenmin ten koste gaan van de inclusiviteit van het betalingsverkeer.

DNB merkt op dat als er adequate terugvalopties voor het pinverkeer zijn en contant geld tegelijkertijd nodig blijft omwille van zijn resterende, maatschappelijke functies, contant geld en de chartale infrastructuur steeds meer het karakter krijgen van een publiek goed. DNB adviseert het kabinet na te denken over de vraag wat dit betekent voor de rol van de overheid ten aanzien van de chartale infrastructuur, indien dit punt is bereikt.

DNB onderkent ook de opvattingen over contant geld binnen de toonbankinstellingen. Sommige zullen contant geld blijven accepteren, zeker zolang hun klanten dit gebruiken; andere voelen daar minder voor met het oog op de kosten ervan of de veiligheid. Veiligheid verdient blijvende aandacht van alle partijen in de chartale keten.

Inzet DNB

DNB constateert dat de Tweede Kamer zich inmiddels herhaaldelijk heeft uitgesproken over het maatschappelijk belang van contant geld en de rol daarvan in het betalingsverkeer. Hierbij sluit DNB zich - met u - gaarne aan. DNB voorziet echter dat zonder nadere maatregelen contant geld al snel niet meer voldoende bereikbaar zal zijn door de voortgaande sluiting van geldautomaten en niet meer voldoende bruikbaar doordat toonbankinstellingen het gebruik ervan ontmoedigen, of zelfs niet meer accepteren. Zulke maatregelen zouden de vorm kunnen krijgen van regelgeving, zoals in Zweden inmiddels het geval is. DNB wil echter eerst proberen of deze doelstellingen kunnen worden bereikt

⁵ Zie [EC, Study on EU Payment Accounts Market, April 2020](#), pagina 32 en verder.

Datum

30 juni 2021

Ons kenmerk

T042-1000851934-1730

door middel van onderlinge, multilaterale afspraken tussen de meest betrokken partijen. Dat is flexibeler en het verleden heeft uitgewezen dat dit kan werken. De afspraken kunnen worden vastgelegd in een convenant met een looptijd van vijf jaar. Tussentijds kunnen de belangrijkste parameters periodiek worden gemonitord met behulp van onderzoeken en rapportages. De resultaten daarvan kunnen worden besproken door de bij het convenant betrokken partijen, bijvoorbeeld in het MOB. De convenantperiode kan worden gebruikt om meer fundamenteel na te denken over een situatie waarin contant geld niet meer de terugvalfunctie vervult, maar maatschappelijk nog steeds behoefte aan contant geld bestaat.

Slot

DNB wil waken voor te veel optimisme. Het afsluiten van een dergelijk convenant zal geen gemakkelijke exercitie zijn. Er zijn begrijpelijkerwijs meningsverschillen en belangentegenstellingen tussen de betrokken partijen die moeten worden overbrugd. Tegelijkertijd is een efficiënt, toegankelijk en veilig betalingsverkeer een gemeenschappelijk belang dat door alle partijen wordt onderstreept. DNB hoopt dan ook dat alle maatschappelijke partners willen meewerken aan een convenant en vervolgens de afspraken die daarin zijn vastgelegd, zullen nakomen. Uiteraard is DNB bereid een nadere toelichting te verstrekken.

Ten slotte verzoek ik u, zoals door u eerder toegezegd, het rapport van McKinsey met deze brief aan te bieden aan de Tweede Kamer.

Hoogachtend,

