

Occasional Studies
Volume 18 - 2

De rol en toekomst van contant geld

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

De rol en toekomst van contant geld

©2020 De Nederlandsche Bank n.v.

Auteurs

Jurgen Spaanderman

Met de serie 'Occasional Studies' beoogt De Nederlandsche Bank inzicht te verschaffen in beleidsmatige en analytische vraagstukken op voor DNB relevante gebieden. De tot uitdrukking gebrachte zienswijzen zijn voor rekening van de auteurs en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de officiële standpunten van De Nederlandsche Bank.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook en evenmin in een retrieval system opgeslagen worden, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van De Nederlandsche Bank.

De Nederlandsche Bank n.v.

Postbus 98

1000 AB Amsterdam

Internet: www.dnb.nl

Email: info@dnb.nl

De rol en toekomst van contant geld

Inhoud

Samenvatting en conclusies	7
1 Inleiding	12
2 Gebruik van contant geld in Nederland daalt sterk	15
2.1 Gebruik van contant geld in Nederland	15
2.2 Bruikbaarheid van contant geld in Nederland	17
2.3 Bereikbaarheid van contant geld in Nederland	20
2.4 Geldverwerking en waardevervoer van contant geld in Nederland	24
2.5 Gevolgen voor de kostenontwikkeling van contant geld	26
2.6 Juridisch kader van contant geld	27
3 Contant geld voorziet in essentiële behoeften	35
3.1 Publiek geld en privaat geld	35
3.2 Publiek geld (contant geld) dient een specifiek belang	40
3.3 De vorm van contant geld voorziet in specifieke behoeften	43
4 Contant geld bereikbaar en bruikbaar houden	47
Bijlage 1 Overzicht landen met specifieke wetgeving voor cash	50
Literatuur	52

Samenvatting en conclusies

Deze studie analyseert enkele fundamentele vragen over de toekomst van contant geld. In de Visie op Betalen 2018-2021 stelt DNB dat het afnemend gebruik van contant geld er toe leidt dat de chartale infrastructuur onder druk komt, wat allerlei vragen over de toekomst van contant geld oproept.¹ Dat contant geld minder wordt gebruikt om mee te betalen was tot voor kort vooral een keuze van de burger, maar de burger wordt sinds de coronacrisis ook steeds vaker gedwongen te pinnen. De vraag is wat de rol van contant geld is, in welke mate het nog nodig is, en hoe met het dalende gebruik om te gaan. De vraag is ook of de zelfstandigheid van mensen die afhankelijk zijn van contant geld hierdoor in het geding komt en of de weerbaarheid en daarmee de goede werking van het betalingsverkeer vermindert als contant geld niet meer kan functioneren als terugvaloptie voor eventueel uitvallend pinverkeer. Vertrekpunt is het huidige beleid van DNB, dat zich richt op de algemene acceptatie van contant geld, de bereikbaarheid van mogelijkheden voor afstorten en opnemen van contant geld, het waarborgen van de betrouwbaarheid en veiligheid, en het verlagen van de kosten van contant geld. Deze studie sluit aan op het recente rapport over het standpunt contant geld van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB).² In dit overleg zijn de belangrijkste stakeholders in het betalingsverkeer vertegenwoordigd om bij te dragen aan een maatschappelijk robuust, efficiënt en veilig betalingsverkeer. Voortbouwend op de beschrijving van de chartale ontwikkelingen in dat rapport, richt deze studie zich op het belang van publiek geld, of dat nu in fysieke of digitale vorm is, het belang van de eigenschappen van contant geld, het juridische kader, en de noodzaak om contant geld goed bereikbaar en bruikbaar te houden.

1 Visie op Betalen (2018-2021), https://www.dnb.nl/binaries/DNB_Visie-op-Betalen_tcm46-376439.pdf?2020042118.

2 Naar een nieuwe visie op contant geld in Nederland, Eindrapportage van de MOB Task Force Herziening standpunt contant geld, mei 2020 ('het MOB-rapport'), <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/nieuws-2020/dnb388945.jsp>.

Het gebruik van contant geld aan de toonbank is snel gedaald, waardoor de chartale infrastructuur is gekrompen en de bereikbaarheid en acceptatie van contant geld in de knel dreigen te komen. Terwijl in 2019 in Nederland nog ongeveer één derde van alle aankopen aan de toonbank werd betaald met contant geld (de rest met pin of contactloos), bedroeg dit aandeel eind oktober 2020 nog iets boven de 20%, mede als gevolg van gedragsveranderingen bij consumenten en winkeliers in reactie op de coronacrisis. Daarmee is dit aandeel in Nederland het laagst van alle eurolanden. In Zweden en Noorwegen wordt nog minder met contant geld betaald (13% resp. 9%).³ De verwachting is dat het aandeel contante betalingen in Nederland structureel laag zal blijven, vooral door de verdergaande digitalisering.

Contant geld wordt uitgegeven door de centrale bank en is daarmee een vordering op een publieke instelling. De inwisselbaarheid van privaat geld (giraal, door commerciële banken gecreëerd en uitgegeven) en publiek geld (contant, door de centrale bank uitgegeven) wordt als een voorwaarde voor het vertrouwen in het monetaire systeem beschouwd. Zonder contant geld kan een burger zijn tegoed bij een bank (zijn vordering) niet meer opvragen. Als publiek geld heeft contant geld belangrijke eigenschappen, zoals wettig betaalmiddel, algemene acceptatie, onmiddellijke zekerheid van betalen, en kunnen betalen zonder betrokkenheid van derden en zonder afhankelijkheid van centrale verificatie. Contant geld is de enige manier voor mensen om, onafhankelijk van een bank, geld bij zich te dragen. Contant geld vormt de kern van het chartale betaalsysteem en is een alternatief voor betalen via het girale betaalsysteem. Contant geld wordt ook gebruikt om wat te sparen om onzekerheid te mitigeren en vervult de rol van reservevaluta in landen buiten het eurogebied. Publiek geld kan ook in een andere vorm dan contant

3 Riksbank.se 13% in 2018, resp. Norges-bank.no 9% in 2019.

geld verschijnen. DNB onderzoekt, samen met andere centrale banken in het Eurosysteem, de mogelijkheden van digitaal centralebankgeld en hoe dat in aanvulling op contant geld ook in de behoefte aan publiek geld kan voorzien. Contant geld is voornamelijk echter de enige vorm van publiek geld om in die behoefte te voorzien.

Contant geld voorziet ook in een maatschappelijke behoefte door de specifieke eigenschappen die de fysieke vorm met zich meebrengt. Het is tastbaar en overzichtelijk waardoor het gemakkelijk bruikbaar is. Omdat contant geld een drager van waarde is, kan men het geld bij zich houden en doordat de waarde prominent op bankbiljetten en munten staat vermeld, zijn mensen zich meer bewust van geldwaarde. Dat is in het bijzonder van belang voor mensen in de samenleving die moeite hebben met abstracties zoals het girale betalingsverkeer, of er beperkt toegang toe hebben (de groep 'laageletterden' naar schatting zo'n 2,5 miljoen mensen). Met contant geld is niet meer uit te geven dan men bij zich heeft, wat helpt om binnen een budget te blijven en daarmee schulden te voorkomen (advies Nibud). Mensen met een visuele beperking hebben baat bij de tastbaarheid van contant geld. Verder waarborgt het gebruik van contant geld privacy aan burgers. Dat maakt contant geld echter ook aantrekkelijk in het criminele circuit, wat gerichte en effectieve witwasmaatregelen vereist. Het gebruiksgemak van elektronisch betalen is steeds beter geworden en heeft gezorgd voor een verschuiving van het gebruik van contant geld naar pinnen en contactloos betalen. Echter bij een storing in het elektronische betalingsverkeer (bijv. pinstoring of cyberaanval) is contant geld een goede back-up omdat geen centrale elektronische verificatie nodig is waardoor aankopen door kunnen gaan. Voor het opnemen van geld vereist dit wel dat geldautomaten ondanks de verstoring blijven functioneren.

De bereikbaarheid en acceptatiegraad van contant geld staan recentelijk onder druk door het sterk gedaalde gebruik van contant geld aan de toonbank. Meer dan 99% van de bevolking treft binnen 5 km hemelsbreed een geldautomaat aan en daarmee is contant geld op de meeste plaatsen nu nog goed bereikbaar. Het aantal geldautomaten is de afgelopen tijd echter flink gedaald. Bij een nog verdere daling komt de back-up functie van contant geld in het geding omdat er dan te weinig capaciteit is om in een plots hogere vraag te voorzien. Door de plofkraken zijn veel automaten bovendien tijdelijk of definitief gesloten, waaronder veel afstortautomaten wat hinderlijk is voor winkeliers. Ook de acceptatie van contant geld staat onder druk. Contant geld is wettig betaalmiddel en acceptatie ervan is uitgangspunt bij toonbankbetalingen, maar er mag in Nederland van worden afgeweken indien de winkelier dat vooraf duidelijk aangeeft. De door winkeliers gerapporteerde acceptatiegraad is in 2020 nog hoog (96%, in 2019 97%), maar 35% van hen stimuleert de klanten niet langer met contant geld te betalen of hanteert zelfs een pin-only beleid. Dat staat op gespannen voet met de intentie van de Aanbeveling van de EC om contant geld overal te accepteren. De acceptatie staat extra onder druk doordat winkeliers in reactie op het coronavirus het betalen met contant geld ontmoedigen of zelfs weigeren. Verder verdient de continuïteit van het vervoer van bankbiljetten naar geldautomaten en van en naar winkels aandacht, omdat de toegenomen concentratie in het waardevervoer betekent dat een verstoring in de dienstverlening grote gevolgen kan hebben voor de continuïteit en de veiligheid.

DNB heeft onder meer als wettelijke taken de goede werking van het betalingsverkeer te bevorderen en de geldsomloop van bankbiljetten en munten te verzorgen. Vanuit deze verantwoordelijkheid onderzoekt DNB hoe invulling gegeven kan worden aan het behouden van goede bereikbaarheid en acceptatie van contant geld, evenals het borgen van de

continuïteit ervan. Ook de EC en de ECB roepen EU lidstaten op om er voor zorg te dragen dat contant geld goed bereikbaar en breed geaccepteerd blijft. Uit de voorliggende studie volgt dat contant geld nog steeds nodig is, met name in zijn functie als publiek geld, als terugvaloptie (back-up) bij een verstoring van het pinverkeer en als inclusief betaalmiddel voor grote groepen in de maatschappij. Echter, door het fors gedaalde gebruik van contant geld aan de kassa krimpt de chartale infrastructuur en dreigt deze te eroderen, met negatieve gevolgen voor de bereikbaarheid en de acceptatie van contant geld.

DNB geeft daarom opdracht voor een onderzoek en advies naar de chartale infrastructuur voor de middellange termijn, zoals ook is aanbevolen in eerder genoemd MOB-rapport. Dit onderzoek en advies betreffen in beginsel de gehele chartale keten (voor bankbiljetten en munten) en de wijze of wijzen waarop deze op middellange termijn (de komende 10 jaar) kan voldoen aan de vereisten: veiligheid, betrouwbaarheid, bereikbaarheid, toegankelijkheid en bruikbaarheid van contant geld. Het onderzoek zal worden uitgevoerd gedurende de eerste helft van 2021.

1 Inleiding

12

DNB werkt aan een optimaal functionerende chartale keten om contant geld bruikbaar, betrouwbaar, bereikbaar en betaalbaar te houden.

Het gebruik van contant geld aan de toonbank neemt af, waardoor de infrastructuur voor contant geld krimpt en bereikbaarheid en bruikbaarheid onder druk komen te staan. In de Visie op Betalen 2018-2021 beschrijft DNB dat ze zich richt op de algemene acceptatie van contant geld, de bereikbaarheid van de mogelijkheden van afstorten en opnemen, het waarborgen van de betrouwbaarheid en veiligheid van contant geld, en verlagen van de kosten van contant geld.⁴ DNB werkt ook aan verbeteringen van de duurzaamheid in de chartale betaalketen, zoals duurzaam katoen voor bankbiljetten, verlengen van de levensduur van bankbiljetten en realiseren van een energieneutraal cashcentrum. Dit gebeurt in samenwerking met andere centrale banken in het Eurosysteem.

Het afgenomen gebruik van contant geld leidt tot fundamentele vragen over de betekenis van contant geld en het belang ervan:

als wettig betaalmiddel, als betaalmiddel dat privacy waarborgt, als enige vorm van geld dat men onafhankelijk van een bank bij zich kan dragen of sparen, en als terugvaloptie als het elektronische betalingsverkeer uitvalt. Doordat contant geld eenvoudig in gebruik en tastbaar is, kan iedereen er mee betalen, ook mensen die niet of minder goed overweg kunnen met digitale middelen, bijvoorbeeld door een handicap, en diegenen die niet mee kunnen komen met de snelle digitalisering (sociaal kwetsbare burgers). Van belang is ook de betekenis van contant geld als publiek geld (uitgegeven door centrale banken) versus privaat geld (uitgegeven door commerciële partijen) en wat in dit verband de implicaties zouden zijn van een samenleving zonder contant geld.

4 Visie op Betalen (2018-2021), DNB, https://www.dnb.nl/binaries/DNB_Visie-op-Betalen_tcm46-376439.pdf?2020042118.

Deze studie analyseert bovenstaande vragen over de toekomst van contant geld. De nadruk ligt op uitwerking van de maatschappelijke relevantie van publiek geld dat voorziet in behoeften aan keuze, zekerheid, inwisselbaarheid en alternatief (back-up) betaalmiddel, waarmee het betalingsverkeer robuust blijft. Contant geld is vooralsnog de enige vorm van publiek geld terwijl de fysieke vorm voor velen van belang is om zelfstandig te kunnen betalen. Deze studie gaat niet in op de zogenoemd 'central bank digital currency' (CBDC), publiek digitaal geld dat mogelijk een alternatief kan worden voor contant geld, en in ieder geval de rol van contant geld kan aanvullen (ECB, 2020). DNB is ook niet ten principale tegenstander van een 'cashloze' samenleving. Voorwaarde is wel dat er een goed substituut is voor de functies die contant geld momenteel vervult. Vooralsnog is dit niet het geval en voor zover publiek digitaal geld dit substituut kan zijn, zal dit niet op korte termijn gerealiseerd zijn.

Deze studie sluit aan op het recente rapport 'Herziening standpunt contant geld' van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB).⁵

In het MOB zijn de belangrijkste stakeholders in het betalingsverkeer vertegenwoordigd om bij te dragen aan een maatschappelijk efficiënt betalingsverkeer. In dit MOB-rapport hebben banken bekrachtigd om de bereikbaarheid op peil te houden en hebben retailorganisaties toegezegd contant geld te blijven accepteren. Tegelijkertijd heeft het MOB ingestemd met het laten uitvoeren van een extern onderzoek voorzien van een advies in opdracht van DNB naar een robuuste, veilige en maatschappelijke efficiënte chartale infrastructuur op middellange termijn bij een structureel laag gebruik van contant geld. De uitkomsten van dit onderzoek en advies (per half 2021) kunnen aanleiding zijn om de genoemde toezeggingen in het

⁵ Naar een nieuwe visie op contant geld in Nederland, Eindrapportage van de MOB Task Force Herziening standpunt contant geld, mei 2020 ('het MOB-rapport'), <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/nieuws-2020/dnb388945.jsp>.

MOB te herzien. DNB stelt dit onderzoek en advies in omdat het voorziet dat er iets moet gebeuren om contant geld goed te laten blijven functioneren. De voorliggende studie analyseert de rol en het gebruik van contant geld en beschrijft daarmee vanuit DNB-optiek de aanleiding van het genoemde onderzoek en advies.

Deze studie is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 geeft een korte beschrijving van het huidige gebruik van contant geld. Voor een uitgebreide beschrijving van de chartale ontwikkelingen wordt verwezen naar het MOB-rapport. Hoofdstuk 3 beschouwt de rol en het belang van contant geld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de eigenschappen die contant geld heeft als publiek geld (ongeacht of het fysieke of digitale vorm heeft) en eigenschappen die contant geld heeft door de specifieke vorm (bankbiljetten en munten). Hoofdstuk 4 concludeert dat er iets moet gebeuren om te zorgen dat contant geld breed geaccepteerd blijft (bruikbaarheid) en dat consumenten en winkeliers gemakkelijk contant geld kunnen opnemen en afstorten (bereikbaarheid). Welke actie en maatregelen nodig zijn zal volgen uit het hierboven genoemde onderzoeks- en adviesproject naar de chartale infrastructuur.

2 Gebruik van contant geld in Nederland daalt sterk

2.1 Gebruik van contant geld in Nederland

15

Contant geld speelt nog steeds een belangrijke rol in het betalingsverkeer in Nederland. Het wordt door veel mensen gebruikt aan de toonbank en voor betalingen aan anderen, omdat het vertrouwd is en breed wordt geaccepteerd. De vraag naar contant geld wordt bepaald door het publiek. De centrale bank voorziet in de vraag van het publiek. Banken zijn daartussen een essentiële schakel omdat zij het contante geld bij de centrale bank verkrijgen en het aan het publiek leveren.

Betalen met contant geld aan de toonbank vertoont al lange tijd een dalende trend. In Nederland daalde het aandeel in aantallen transacties contant betalen aan de toonbank in 7 jaar van zo'n 60% naar 32% (figuur 1). Het aandeel ligt nog lager (29%) als ook het online betalen via webwinkels wordt meegerekend. Naar verwachting daalt het aandeel contant betalen aan de toonbank structureel verder als gevolg van de verdergaande digitalisering. Toen de 40% grens werd doorbroken, sprak de Betaalvereniging namens de banken de ambitie uit dat het aandeel van contante toonbankbetalingen zou dalen naar 25% in 2025. Tijdens de coronacrisis daalde het aandeel contante betalingen heel snel, aanvankelijk naar slechts 13% in april 2020, gevolgd door een herstel naar een niveau van iets boven de 20% eind oktober 2020.⁶ Deze daling komt deels doordat veel winkeliers contant geld zijn gaan ontmoedigen of zelfs weigeren als reactie op de uitbraak van het coronavirus. Ontmoedigen of weigeren vanwege het risico op besmetting met het coronavirus is overigens niet nodig. De kans op transmissie via bankbiljetten is zeer laag, en veel lager dan bij andere frequent aangeraakte niet-poreuze voorwerpen.⁷ De overheid spreekt eveneens van een heel kleine

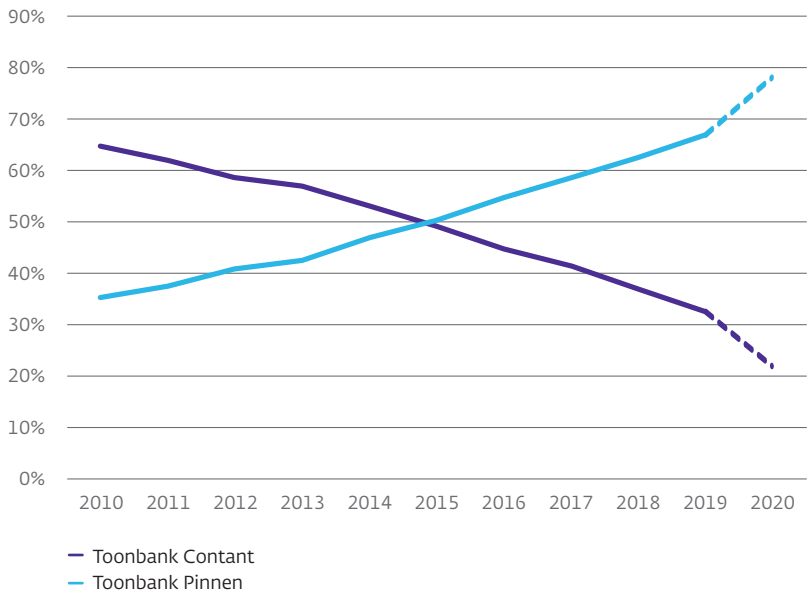
⁶ <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archieef/dnbulletin-2020/dnb389694.jsp>.

⁷ Bank for International Settlements, Covid-19, cash, and the future of payments, <https://www.bis.org/publ/bisbullo3.htm> en ECB <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200428-328d7ca065.en.html>.

kans dat het virus zich verspreidt via oppervlakten zoals geld en adviseert contant geld op de balie neer te leggen om eventuele verspreiding van het virus via handcontact met de kassamedewerker te voorkomen.⁸ De verwachting is dat een groot deel van het veranderde betaalgedrag als reactie op de coronacrisis blijvend zal zijn.⁹

Figuur 1 Aandeel betalingen met contant geld en pinnen aan de toonbank¹⁰

Aandeel in % van totaal aantal transacties



8 RIVM, zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/openbaar-en-dagelijks-leven/geldzaken>.

9 Zie speech F. Panetta (ECB) <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp201022-d6611mbeg7.en.html>.

10 DNB. Factsheet Betalen aan de kassa 2019 en betalen aan de kassa eerste helft 2020.

Nederland wordt van alle eurolanden als één van de eerste geconfronteerd met strategische vragen over de snelle afname van het gebruik van contant geld, al wordt de vraag inmiddels ook in andere landen actueel.

Volgens een ECB-onderzoek uit 2019 over het gebruik van cash door huishoudens in de eurolanden, vond 73% van alle toonbankbetalingen plaats in cash.¹¹ Het blijkt dat het aandeel cashtransacties in het totale aantal toonbankbetalingen in Nederland met 34% het laagste in het eurogebied was, gevolgd door Finland (35%) en Estland (48%). In Denemarken bedroeg het aandeel contante betalingen 16% (2019), in Noorwegen 9% (2019), in Zweden 13% (2018) en in het Verenigd Koninkrijk 23% (VK, 2019).¹² De lage aandelen in deze landen, waar het betalingsverkeer ook verregaand is gedigitaliseerd, vormen een indicatie welke kant het opgaat in Nederland, ook indien er geen coronacrisis zou zijn geweest.

2.2 Bruikbaarheid van contant geld in Nederland

De acceptatiegraad van contant geld was in 2019 nog hoog, maar steeds meer winkels ontmoedigen het betalen met contant geld of weigeren dit mede in reactie op het coronavirus. Contant geld is wettig betaalmiddel en acceptatie ervan is uitgangspunt bij toonbankbetalingen, maar in Nederland mag hiervan worden afgeweken bij overeenkomst (zie uitleg in paragraaf 2.6). In oktober 2020 was de door winkeliers gerapporteerde acceptatie van contant geld in Nederland 96% (in 2019 97%, in Amsterdam 93%).¹³ Winkels en instellingen accepteren contant geld omdat klanten ermee willen betalen, maar door de lagere variabele kosten van pinbetalingen ontstaat bij een aantal winkeliers, en ook bij gemeenten en apotheken, de behoefte om

¹¹ Zie <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr201202-o645677cf6.en.html>.

¹² Bron: nationalbanken.dk, norges-bank.no, riksbank.se, bankofengland.co.uk.

¹³ Zie <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archieef/dnbulletin-2020/dnb391014.jsp>, Panteia, Update inzake acceptatie van contant geld door toonbankinstellingen, oktober 2020.

contant geld te ontmoedigen of over te gaan naar pin-only.¹⁴ Recent onderzoek toont aan dat 35% van de onderzochte winkels de klanten stimuleert niet langer met contant geld te betalen, via stickers of bordjes of de caissière die de klant vraagt om met de pinpas af te rekenen.¹⁵ Winkeliers zullen langer contant geld blijven accepteren als zij eenvoudig en veilig het contante geld kunnen afstorten en als zij vlot de tegenwaarde gecrediteerd krijgen tegen aanvaardbare tarieven. Een hoge acceptatiegraad bepaalt de bruikbaarheid van contant geld als betaalmiddel voor de burger. Voorkomen moet worden dat klanten naar pin-only worden geduwd en daarmee de keuzevrijheid verliezen, en dat winkeliers kostbare acties moeten nemen om eerdere weigering van contant geld terug te draaien.

In het MOB hebben retailorganisaties in mei 2020 opnieuw toegezegd contant geld te blijven accepteren. In het MOB zijn Detailhandel Nederland (tot eind dit jaar, DN stopt de activiteiten) en het MKB vertegenwoordigd, maar bijvoorbeeld apotheken, opticiens, theaters en gemeenten niet, waardoor het lastig is om met alle retailorganisaties afspraken over acceptatie te maken. Genoemd onderzoek van Panteia toont echter aan dat, ondanks deze toezeggingen, veel winkels contant geld zijn gaan ontmoedigen. Overheden hebben contant geld de status van wettig betaalmiddel gegeven en zouden daarom in ieder geval een voorbeeld moeten stellen door contant geld zelf te blijven accepteren, waaronder bijvoorbeeld gemeenten en het publieke onderwijs. Voor die situaties waar de veiligheid te zeer in het geding is, zoals in de bus en tram, zijn uitzonderingen begrijpelijk, mits reizigers dan op toegankelijke wijze elders met contant geld hun vervoersbewijs kunnen kopen of opladen. Het handhaven van de MOB-afpraak is lastig gebleken.

¹⁴ Gemeenten en apotheken die naar pin-only gingen zijn verzocht dit terug te draaien en contant geld te blijven accepteren. Op veel scholen, universiteiten en in het OV kan nauwelijks nog met contant geld worden betaald. Sommige winkels zijn overgegaan op pin-only.

¹⁵ Idem, Panteia, oktober 2020, p.11.

De Tweede Kamer en de Minister van Financiën hebben zich uitgesproken over het belang van brede acceptatie van contant geld. Zo heeft de Tweede Kamer zich in januari 2019 uitgesproken vóór acceptatie van contant geld bij o.a. gemeenten en apotheken.¹⁶ Vervolgens heeft de Tweede kamer in juni 2020 met algemene stemmen een motie aangenomen die de regering verzoekt erop toe te zien dat contant geld breed geaccepteerd blijft als betaalmiddel in onze samenleving, en maatregelen te treffen als de acceptatie structureel blijft dalen.¹⁷ De Minister heeft recent bij de beantwoording van Kamervragen gesteld dat voor het goede functioneren van het betalingsverkeer het belangrijk is dat de acceptatie van contant geld door toonbankinstellingen groot is.¹⁸

Om de acceptatiegraad hoog te houden hebben toonbankinstellingen baat bij kostenefficiënte oplossingen, verbeteringen in cashmanagement en veiligheid. DNB stimuleert kostenbesparingen in de chartale keten vanuit haar taak om de goede werking van het betalingsverkeer te bevorderen. Marktpartijen bieden producten en diensten die de verwerking van contant geld in de winkel optimaliseren en de veiligheid bevorderen, zoals kassasystemen, smartsafes en het direct bijboeken van contant geld op de betaalrekening van de toonbankinstelling. In bepaalde gevallen komt de overheid (kleine) ondernemers tegemoet in de kosten van veiligheid na beroving en schade.¹⁹

16 TK 15 en 22 januari 2019. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen/detail?id=2019PO0565>.

17 Motie van het lid Alkaya over een brede acceptatie van contant geld als betaalmiddel (35107-7), juni 2020.

18 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/01/beantwoording-kamervragen-over-het-met-contant-geld-kunnen-blijven-betalen-in-winkels> (antwoord op vraag 5).

19 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overvallen-straatroof-en-inbraak/vraag-en-antwoord/subsidie-beveiligingsmaatregelen-na-overval>; en <https://www.schadefonds.nl/voorwaarden-subsidieregeling-overvallen/>. Zie ook voorbeelden op lokaal niveau: <https://subsidieregister.denhaag.nl/>; <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Ede/CVDR341448.html>.

2.3 Bereikbaarheid van contant geld in Nederland

Het afnemende gebruik van contant geld leidt tot steeds minder geldautomaten. Het aantal geldautomaten is de afgelopen jaren fors gedaald en daalt verder met de migratie ervan naar Geldmaat.²⁰ De drie grootbanken ING, Rabobank en ABNAMRO migreren hun eigen netwerk van automaten naar dit gezamenlijke netwerk. Hierdoor is een grote kostenbesparing mogelijk omdat niet langer automaten van de verschillende banken bij elkaar in de buurt staan. Het totale aantal geldautomaten voor bankbiljetten en munten, zowel opname als storten, zal na afronding van de migratie uitkomen op 5248, waarvan 3850 automaten voor het opnemen van bankbiljetten.²¹ Via de automaten van Geldmaat kunnen de klanten van de drie grootbanken geld opnemen en storten. Klanten van andere banken kunnen er ook geld opnemen en, afhankelijk van de overeenkomst tussen hun bank en Geldmaat, ook geld storten. Geldmaat ontvangt een vergoeding voor gebruik van die banken via de kaartnetwerken zoals MasterCard en VISA. Naast Geldmaat zijn er enkele onafhankelijke aanbieders van automaten.²² Winkeliers storten of zelf hun geld bij een automaat, of laten het ophalen door een waardevervoerder (Brink's, Smart Safe Company (RCCS) en enkele kleine aanbieders), die voor de verwerking zorgt.

In Nederland bestaat een 5-km-norm op grond van een MOB-afspraken.

Dat wil zeggen dat banken er naar streven dat zoveel mogelijk burgers en bedrijven in Nederland binnen een straal van 5 km hemelsbreed toegang hebben tot een geldautomaat. Dankzij deze norm staan er voldoende

²⁰ Eind 2019 boden banken en Geldmaat samen 4805 automaten aan om geld op te nemen. Dat waren er in 2014 nog 7099.

²¹ Eindsituatie project Cash2020 van ING, Rabobank en ABNAMRO zal bestaan uit 5248 automaten. Voor bankbiljetten: 2700 automaten voor geldopname, 1150 voor zowel geldopnemen als afstorten en 620 Sealbagautomaten (verpakt storten). Voor munten komen er 170 automaten voor opname en 608 voor afstorten.

²² Volksbank heeft recent een groot aantal geldautomaten gesloten en biedt klanten contant geld via Geldmaat. De onafhankelijke, zoals GWK, Yourcash, Euronet en Inzretail, hebben in totaal ongeveer 900 geldautomaten.

automaten in Nederland voor het huidige gebruik van contant geld. Deze norm is tot stand gekomen in 2006 onder druk van wetsvoorstel Crone (Scholten, 2017, p. 80). De norm is overigens bedoeld voor de rurale gebieden. In een stedelijke omgeving is één geldautomaat per 5 kilometer uiteraard veel te weinig. Het MOB monitort jaarlijks de bereikbaarheid en toegankelijkheid van geldautomaten en faciliteiten om contant geld op eigen rekening te laten bijschrijven. De drie grootbanken hebben in het MOB toezeggingen gedaan over streefcijfers voor de bereikbaarheid van automaten voor het opnemen en afstorten van bankbiljetten en munten, die jaarlijks via het MOB worden gepubliceerd. Medio 2020 kon 99,5% van de bevolking contant geld opnemen binnen een afstand van 5 km hemelsbreed en kon 94,9% van de bevolking/bedrijven binnen deze afstand contant geld afstorten.²³

De veiligheid van geldautomaten is van groot belang en vraagt voortdurend aandacht. De toename van plofkraak van geldautomaten (voor zowel uitgifte als afstorten) heeft geleid tot onveiligheid en hinder voor burgers en winkeliers. Onmiddellijk getroffen veiligheidsmaatregelen van de banken hebben geleid tot tijdelijke en soms definitieve sluiting van geldautomaten. De banken en Geldmaat werken samen met de politie, het ministerie van Financiën en DNB, met prioriteit aan structurele verbeteringen van de beveiliging van de geldautomaten. Dit leidt tot aanpassingen aan fysieke beveiliging, verbeterde geldontwaardingssystemen en soms andere locaties, om zo de dienstverlening via beter beveiligde automaten zo snel als mogelijk weer op het noodzakelijke niveau te brengen.

²³ Op basis van postcodegebieden, zie 'Bereikbaarheidsmonitor' <https://www.dnb.nl/betalingsverkeer/overige-taken/maatschappelijk-overleg-betalingsverkeer/publicaties-mob/index.jsp>.

Tijdens een crisis of verstoring van het elektronische betalingsverkeer kan er plotseling een grote verandering optreden in de vraag naar contant geld. Zo leidde de financiële crisis van 2008 tot fors hogere vraag naar bankbiljetten. Direct na de uitbraak van het coronavirus nam de vraag naar bankbiljetten eerst toe (waarschijnlijk door onzekerheid bij mensen) en daalde daarna door zowel minder aankopen als door winkeliers die geen contant geld meer wilden accepteren.²⁴ Ook door een storing in het elektronische betalen (bijv. pinstoring, cyberaanval) kan plotseling een hogere vraag naar contant geld ontstaan. Mensen willen wel aankopen blijven doen, zeker voor de eerste levensbehoeften en dit wordt des te belangrijker als zo'n storing langer duurt. Uiteraard is het dan van belang dat de geldautomaten blijven functioneren, omdat anders alleen het al in omloop zijnde contante geld kan worden gebruikt.

Voorkomen moet worden dat door te grote concentratie in het betalingsverkeer Nederland afhankelijk wordt van één systeem voor betalen waardoor de continuïteit van het betalingsverkeer in het gedrang kan komen. Omdat contant betalingsverkeer analoog is, kan het bij uitstek verstoringen in het elektronische betalingsverkeer opvangen. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) constateert dat in Nederland vitale processen zeer afhankelijk zijn van digitale systemen en dat we veelal onvoldoende voorbereid zijn op digitale ontwrichting.²⁵ Hij wijst daarom op het grote belang van analoge alternatieven voor vitale processen. Contant geld is zo'n analoog alternatief voor het vitale proces betalingsverkeer. De Wetenschappelijke Raad voor het

24 https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/banknotes+coins/circulation/html/index_en.html, Coronabulletin Betaalvereniging Nederland, <https://www.betaalvereniging.nl/actueel/nieuws/betaaljournaal-3/>.

25 Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN) 2019 van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), juni 2019, <https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2019/csbn-2019-ontwrichting-maatschappij-licht-op-de-loer.aspx>.

Regeringsbeleid (WRR) bepleit voorbereid te zijn op digitale ontwrichting door alternatieven paraat te hebben, zoals contant geld.²⁶ Ook de European Systemic Risk Board (ESRB) waarschuwt voor de risico's van verstoringen in digitale systemen door cyberaanvallen, en stelt dat dit in potentie de financiële stabiliteit kan bedreigen en mogelijk zelfs een systeemcrisis kan veroorzaken.²⁷ De corona-crisis heeft laten zien dat voorstelbare crises bij tijd en wijle ook echt plaatsvinden.²⁸ Daarnaast vinden er ook crises plaats die niet (meer) goed voorstelbaar zijn maar waar de maatschappij zich wel op kan voorbereiden met weerbare systemen (Spaanderman, 2018).

Met het huidige aantal geldautomaten in Nederland kan contant geld functioneren als back-up betaalmiddel maar dit aantal moet dan niet verder dalen. Wil contant geld functioneren als back-up betaalmiddel, dan moet er in een plots hogere vraag naar contant geld voorzien kunnen worden. Dit vergt voldoende geldautomaten en voldoende capaciteit om de automaten door de plots hogere vraag vaker bij te kunnen vullen. Volgens een modelberekening van DNB is het aantal geldautomaten na migratie naar Geldmaat net voldoende om contant geld te laten functioneren als back-up voor ongeveer de helft van de waarde van alle toonbankuitgaven.²⁹ Alle huishoudens in Nederland zouden dan binnen twee dagen een bedrag van bijvoorbeeld EUR 50 kunnen opnemen, voldoende voor de dagelijkse boodschappen en andere eerste levensbehoeften, maar dus niet voor alle uitgaven.³⁰ Ook een opnamelimiet per dag per bankpas kan nodig zijn om

26 WRR (2019) 'Voorbereiden op digitale ontwrichting'.

27 ESRB, Systemic cyber risk, February 2020.

28 In 2006 gaf een DNB-studie naar de impact van een pandemie (H5N1) de waarschuwing dat het een kwestie van tijd is voordat een virus zodanig muteert dat mensen elkaar kunnen besmetten en dat een wereldwijde griepandemie verstrekkende economische gevolgen kan hebben. Zie https://www.dnb.nl/binaries/dm2006-1_tcm46-147280.pdf.

29 Eerste uitkomsten uit een intern model, zie "Contant geld als terugvaloptie toonbankbetalingsverkeer". DNB werkt samen met de ketenpartners Geldmaat en Brink's aan een rekenmodel voor het berekenen van de capaciteit.

30 Bron: <https://www.nibud.nl/consumenten/wat-geeft-u-uit-aan-voeding/>.

alle mensen de gelegenheid te geven om contant geld op te nemen en bovendien moet het waardevervoer worden opgeschaald om de dan massaal gebruikte geldautomaten te vullen. Deze randvoorwaarden geven aan dat een verdere afname van geldautomaten de functie van contant geld als back-up in gevaar brengt en daarom beschouwt DNB een aantal van ongeveer 4000 geldautomaten als het minimum voor een adequate toegang tot contant gelddiensten. In Nederland is het aantal geldautomaten per inwoner het laagst vergeleken met de andere eurolanden.³¹ Weliswaar heeft Nederland een hoge bevolkingsdichtheid en een laag gebruik van contant geld, maar voor de back-up functie is de beschikbare capaciteit per inwoner relevant. Contant geld als back-up werkt het beste als mensen al een klein bedrag aan contant geld in huis of het liefst bij zich hebben. Zo kan men de eerste paar dagen in een noodsituatie boodschappen doen en verlicht dit bovendien de druk op de vereiste capaciteit van de geldautomaten in de eerste periode van een crisisscenario.³² Onderzoek van DNB laat overigens zien dat in 2019 veruit de meeste Nederlanders bankbiljetten (83%) en munten (90%) op zak hadden.³³

2.4 Geldverwerking en waardevervoer van contant geld in Nederland

Geldverwerking (tellen, sorteren, controleren en recirculeren) vindt omwille van efficiëntie grotendeels decentraal plaats in de markt, door banken bij Geldmaat en door Brink's. Dit spaart veel ritten met waardevervoer en ook blijkt een groot deel van de vraag per denominatie

31 Het aantal geldautomaten van Geldmaat na migratie betekent 221 geldautomaten per 1 miljoen inwoners (275 als ook geldautomaten van derden worden meegerekend). In Zweden (2018) was deze ratio 264, terwijl cashgebruik daar fors lager lag; in Denemarken (2018) was de ratio nog 401 met lager cashgebruik.

32 Zie MOB-rapport blz. 15-16; Zie WRR (2019) 'Voorbereiden op digitale ontworpen' waarin het advies om enig contant geld op zak te hebben (blz. 81). Ook Nibud vindt het voor iedereen aan te raden een klein bedrag aan contant geld in huis te hebben. Zie <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/help-ik-mis-contant-betalen/>.

33 Zie <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/DNBulletin2019/dnb383914.jsp>.

per bank lokaal te *matchen* met het aanbod van de andere banken. DNB voert een kleiner deel van de geldverwerking uit, en controleert bankbiljetten op echtheid door te controleren op de geheime 'centrale-bankkenmerken'. Bijkomend voordeel van het uitvoeren van de geldverwerking op meerdere locaties en bij meerdere partijen is dat het geheel robuuster is voor een eventuele verstoring. Tegelijkertijd noopt het afnemend gebruik van contant geld tot inkrimping van de geldverwerking, waarbij een balans gezocht moet worden tussen kostenreductie en behoud van continuïteit.

De continuïteit van het waardevervoer in Nederland is van groot belang, ook voor de veiligheid. Het gaat hier om de continuïteit van het waardevervoer naar geldautomaten als essentiële schakel in de bereikbaarheid van contant geld, en om de continuïteit van het waardevervoer van en naar de winkels, essentieel voor de bruikbaarheid van contant geld. Zou plotseling deze dienstverlening in (delen van) Nederland ophouden door stoppen of faillissement van de waardevervoerder, dan hoopt contant geld zich op bij verkooppunten of moeten ondernemers met grote sommen contant geld over straat om zelf af te storten. Dit leidt tot onveilige situaties. De continuïteit van het waardevervoer is ook van belang voor het tijdig bijvullen van geldautomaten zodat er altijd voldoende contant geld aanwezig is. Het aantal spelers in deze markt is klein. Brink's verzorgt momenteel de bevoorrading van alle geldautomaten van de banken.³⁴ In het waardevervoer voor winkeliers is het aantal spelers klein, waarbij Brink's veruit het grootste marktaandeel heeft. Het kleine aantal spelers in deze markten maakt het nodig dat er afspraken worden gemaakt met waardevervoerders om de continuïteit van het waardevervoer zeker te stellen.

34 Een aantal niet-bancaire geldautomaten worden door de winkelier zelf bijgevuld, zoals die van Yourcash.

Het borgen van de continuïteit kan door goede samenwerking tussen DNB en Brink's op het gebied van business continuïteitsplanning en door elkaar ruim van tevoren te informeren over veranderingen in continuïteit. Dit is ook in het MOB aan de orde geweest.³⁵ De continuïteit kan worden versterkt door nauwere samenwerking tussen Brink's en Geldmaat, bijvoorbeeld op het gebied van back-up. Voor DNB is van belang om kennis te hebben van de continuïteitsplannen van de marktpartijen in de gehele keten met het oog op de goede werking van het betalingsverkeer.

2.5 Gevolgen voor de kostenontwikkeling van contant geld

Het afnemende gebruik van contant geld leidt tot lagere kosten voor het betalingsverkeer voor veel winkeliers.³⁶ De afgelopen jaren is betalen aan de toonbank in Nederland verschoven van meest met contant geld naar meest met pin betalen, mede door het stimuleren van meer pinnen. Het elektronische betalingsverkeer is voor veel mensen relatief aantrekkelijker en beter geworden, zowel in snelheid en prijs, als in gebruiksgemak (contactloos betalen, smartphone). Banken en winkeliers sturen de klant ook naar steeds meer elektronisch betalen (denk hierbij aan de bordjes "pinnen, ja graag"). Hierdoor zijn de gemiddelde kosten per transactie van pinnen lager geworden dan die van betalen met contant geld. Met een verder dalend gebruik van contant geld blijven voor winkeliers de totale kosten voor hun betalingsverkeer dalen, maar doordat een deel van de kosten van contant geld vast zijn, levert een verdere verschuiving naar pin steeds minder kostenbesparingen op. Vaste kosten in de infrastructuur kunnen immers niet evenveel dalen.³⁷ Betalers en acceptanten bepalen door hun

³⁵ MOB-rapport, blz. 57.

³⁶ Voor een uitgebreider beschrijving en kostenindicatie van betalen zie MOB-rapport.

³⁷ Zoals kosten van afstorten en smartsafes (geldkluis waarin de winkelier contant geld afstort dat gelijk wordt gecrediteerd).

afhankelijkheid samen het succes van een betaalmiddel. Hoe minder consumenten contant geld gebruiken, hoe aantrekkelijker het wordt voor winkeliers om contant geld niet langer te accepteren. Een daling van de acceptatiegraad leidt vervolgens tot minder gebruik, en kan weer leiden tot minder opname- en afstortmogelijkheden en zo tot een versnellende neerwaartse beweging.

Het afnemende gebruik van contant geld heeft geleid tot lagere kosten bij banken. Kosten dalen doordat geldautomaten minder worden gebruikt en daardoor minder vaak worden bijgevuld, en doordat er steeds minder geldautomaten zijn. De kosten van beveiliging van automaten nemen wel toe. Een deel van de kosten van de chartale infrastructuur is vast en vormt door afnemend volume een steeds groter deel van de totale kosten. Zoals aangegeven zou een nog verdergaande vermindering van geldautomaten ten koste gaan van de back-up functie van contant geld. De consequentie hiervan is dat verdere kostenbesparingen op geldautomaten niet langer kunnen komen van een reductie van het aantal geldautomaten. De vaste kosten zijn wellicht beter te beschouwen als de kosten van de beschikbaarheid van contant geld. Overigens staat een lager aantal contante betalingen niet op zichzelf. Zij worden vervangen door pinbetalingen die niet of nauwelijks tot extra kosten voor banken leiden maar wel opbrengsten genereren. Een daling van het gebruik van contant geld is daardoor financieel gunstig voor banken, ook als de kosten per contante transactie toenemen.

2.6 Juridisch kader van contant geld

De uitgifte van bankbiljetten door DNB en de andere centrale banken van het Eurosysteem is vraagbepaald, waarbij in beginsel in alle vraag van de banken (indirect die van het publiek) wordt voorzien en er geen kwantitatieve beperkingen zijn gesteld. Via het EU-Verdrag hebben de

ECB en de nationale centrale banken het recht bankbiljetten uit te geven.³⁸ De uitgifte is een gezamenlijke activiteit binnen het Eurosysteem, de totale waarde van de in omloop zijnde eurobankbiljetten wordt aan de nationale centrale banken en de ECB toegedeeld en de monetaire inkomsten worden gepooled.

DNB heeft de wettelijke taken om de goede werking van het betalingsverkeer te bevorderen en om de geldsomloop van bankbiljetten en munten te verzorgen. Daarbij handelt DNB in overeenstemming met het beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging. Deze wettelijke taken van DNB zijn gebaseerd op het EU-Verdrag, de ESCB statuten en de Bankwet.³⁹ Het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer omvat ook het bevorderen van een robuuste infrastructuur, die veilig, betrouwbaar en efficiënt is, waarbij DNB o.a. werkt aan versterking tegen cyberrisico's.⁴⁰

De bereikbaarheid van contant geld is in Nederland slechts beperkt vastgelegd in wet- en regelgeving (Scholten, 2017). Een aanknopingspunt is de Payment Accounts Directive (PAD). Deze EU-richtlijn verplicht de lidstaten te zorgen dat banken die betaalrekeningen aanbieden aan consumenten, ook een basisbetaalrekening aanbieden aan burgers die daar om vragen (en recht op hebben) waardoor zij minimaal over de basisfuncties van een betaalrekening kunnen beschikken. Onder basisfuncties valt ook het storten en opnemen van contant geld op en van de basisbetaalrekening, maar alleen voor zover een bank deze diensten ook aan klanten met een gewone

³⁸ Art. 128 lid 1 VWEU. DNB is waarschijnlijk niet verplicht om bankbiljetten uit te geven.

³⁹ Art. 128 VWEU en art. 3,1 en art. 16 van de Statuten van de ECB; art. 2 lid 3, art. 3 lid 1 sub d en e, art. 4 lid 1 sub b en art. 9 Bankwet 1998 en onderliggende besluiten, zoals het KB op grond waarvan DNB ook de taken heeft de geldsomloop voor munten te verzorgen en de echtheid en geschiktheid van eurobankbiljetten en munten te controleren (Staatsblad 2016, nr. 508).

⁴⁰ Zie DNB Visie op Betalen 2018-2021.

betaalrekening aanbiedt. In de Nederlandse implementatie van de PAD, in de Wet op het financieel toezicht (Wft), wordt niet bepaald dat het leveren van contant gelddiensten door elke bank verplicht is.⁴¹ Daardoor zijn er banken die klanten met een basisbetaalrekening geen cashdiensten hoeven te leveren omdat zij dit evenmin aan hun klanten met een gewone betaalrekening bieden. De richtlijn biedt wel de mogelijkheid aan lidstaten om aan banken 'de verplichting op [te] leggen om de diensten van een basisbetaalrekening uit te breiden met diensten die op basis van [de] gebruikelijke praktijk op nationaal niveau voor consumenten als essentieel worden beschouwd'.⁴²

Contant geld is wettig betaalmiddel, acceptatie is uitgangspunt bij toonbankbetalingen.⁴³ De Europese Commissie (EC) stelt in de Aanbeveling 2010/191/EU dat *legal tender* inhoudt dat bij een betalingsverplichting eurobankbiljetten en euromunten niet mogen worden geweigerd, tenzij partijen een ander betaalmiddel zijn overeengekomen, en dat een weigering alleen mogelijk is om redenen die 'op goede trouw' zijn terug te voeren, bijvoorbeeld als een winkelier onvoldoende wisselgeld heeft.⁴⁴ Er zijn wel twee uitzonderingen. Ten eerste mag betaling met contant geld geweigerd worden als er een afwijkende wettelijke regeling is, zoals bijvoorbeeld beperkingen ter voorkomen van witwassen van geld.⁴⁵ Ten tweede mag contant geld geweigerd worden als er een afwijkende overeenkomst is, d.w.z. als de betaler en de partij die betaald moet worden, overeengekomen zijn dat niet contant kan worden betaald.

41 Par. 4.3.1.8 van de Wft, op de naleving waarvan de Autoriteit Financiële Markten (AFM) toeziet.

42 Richtlijn 2014/92/EU, art. 17 lid 2.

43 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), volgens art. 128 lid 1 zijn de door de ECB uitgegeven eurobankbiljetten in alle lidstaten die de euro als munt hebben, wettig betaalmiddel. Het bepaalt ook dat alleen deze biljetten wettig betaalmiddel zijn. Volgens de Verordening (EG) 974/98 geldt dit eveneens voor de door de lidstaten uitgegeven euromunten. Zie ook Scholten (2017, p.87).

44 Europese Commissie 2010/191/EU Aanbeveling, scope en effecten wettig betaalmiddel ('betreffende de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten').

45 Zoals het wetsvoorstel in Nederland om betaling in cash boven EUR 3000 aan professionele partijen te verbieden.

Het Nederlands recht heeft als uitgangspunt dat de betaling van een geldsom wordt voldaan in gangbaar geld, waaronder primair wordt verstaan het wettig betaalmiddel en dat is contant geld. Deze bepaling is van regelend recht, waarvan in de situaties die worden beschreven in genoemde Aanbeveling, bij overeenkomst kan worden afgeweken. Het Europese Hof van Justitie is bevoegd het begrip 'wettig betaalmiddel' uit te leggen. In Nederland kunnen winkeliers contant geld weigeren mits dat vooraf kenbaar is gemaakt (bijvoorbeeld de in Nederland gebruikelijke stickers met de mededeling dat hoge coupures geweigerd worden of een *pin-only* plaatje). Dit is terug te voeren op het beginsel van contractvrijheid. Mogelijk staat dit op gespannen voet met de status van wettig betaalmiddel van contant geld zoals de EC dit heeft aanbevolen (Scholten, 2017, p.104). De EC acht permanente weigering immers niet aanvaardbaar.⁴⁶ Niet accepteren van contant geld is bovendien belemmerend voor mensen die van dit betaalinstrument afhankelijk zijn (kwetsbaren, sommige toeristen, of vanwege omstandigheden zoals bankpas kwijt of een systeemstoring). Over het weigeren van contante betalingen stelt het MOB het volgende: "Het weigeren van contante betalingen in situaties waarin men voor een soortgelijk(e) product/dienst praktisch gesproken niet bij een andere aanbieder terecht kan die wel contant geld accepteert, acht het MOB in principe onredelijk bezwarend voor het publiek".⁴⁷ Als er hier en daar een kleine winkel geen contant geld accepteert, doorkruist dat niet de goede werking van het betalingsverkeer maar naarmate een groter deel van het winkelbestand contant geld weigert zal dit afbreuk doen aan het concept 'wettig betaalmiddel' en aan het uitgangspunt dat contant geld als betaalmiddel wordt geaccepteerd. De EC kan dan de Nederlandse overheid aanspreken op naleving van de genoemde Aanbeveling over acceptatie van

46 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_10_92.

47 <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archieef/nieuws-2017/dnb366064.jsp#>.

contant geld. Uiteindelijk is het Europese Hof van Justitie bevoegd het begrip 'wettig betaalmiddel' uit te leggen.⁴⁸ Het Eurosysteem en de EC gaan onderzoeken hoe de status van wettig betaalmiddel van contant geld versterkt kan worden (in de Euro Legal Tender Expert Group, ELTEG), mede op verzoek van de Europese Consumenten Organisatie BEUC. Deze organisatie verzoekt om maatregelen om toegang tot en acceptatie van contant geld te garanderen, waaronder een recht voor consumenten om met contant geld te betalen.⁴⁹ De Euro Retail Payments Board, een stakeholderoverleg zoals het MOB maar dan op Europees niveau onder voorzitterschap van de ECB, erkent dat de toegang tot contant geld van belang is en gaat dit ook verder onderzoeken.⁵⁰ De EC stelt in haar Retail Payments Strategy dat zij na deze onderzoeken per eind 2021 kan besluiten passende maatregelen te nemen om de acceptatie en beschikbaarheid van contant geld te beschermen.⁵¹

Beperkingen ten aanzien van de acceptatie van contant geld gaan ten koste van de kwaliteit van contant geld als betaalmiddel en opotmiddel. Als contant geld niet meer geaccepteerd wordt, dan daalt daarmee ook het vertrouwen in contant geld als wettig betaalmiddel en als algemeen geaccepteerd betaalmiddel. Dit geldt in het bijzonder als overheidsorganisaties, bijv. gemeenten, het door de overheid zelf gecreëerde geld weigeren (Siekman, 2018). Het is begrijpelijk dat in bijzondere situaties om reden van onveiligheid het gebruik van contant geld (of bepaalde denominaties) soms wordt beperkt, maar als dat vaker gebeurt, schaadt dit

48 Rechtspraak hierover is schaars. Het staat benadeelden vrij de weg naar de rechter te kiezen om uitspraak te krijgen over status wettig betaalmiddel, een Nederlandse rechter zal dan naar het Europese Hof moeten. Er loopt nu een zaak bij het Hof over cash betalen van omroepbijdrage in Duitsland, <http://curia.europa.eu case C-422/19 en C-423/19>.

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

50 <https://www.ecb.europa.eu/paym/groups/erpb/html/index.en.html>.

51 Retail Payments Strategy for the EU (COM(2020) 592 final, p.14 (https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals_en#retail).

wel het vertrouwen in de acceptatie van contant geld. Een andere beperking van betalen met contant geld volgt uit het concept wetsvoorstel plan van aanpak witwassen.⁵² Het wetsvoorstel beoogt witwassen en criminaliteit via contant geld in Nederland tegen te gaan met een verbod op betalingen met contant geld aan de toonbank voor bedragen vanaf EUR 3000. Het is van belang dat witwassen wordt bestreden, en tegelijkertijd het legitiem gebruik van contant geld niet onnodig te beperken.⁵³

Diverse landen hebben regelgeving ingevoerd om bereikbaarheid en acceptatie van contant geld in stand te houden, of overwegen dit.

Dit betreft vooral landen waar nieuwe technologie gemakkelijk zijn weg vindt. In Zweden werden bereikbaarheid en bruikbaarheid van contant geld een probleem, in de zin dat er een grote afhankelijkheid is ontstaan van één betaaloplossing in de private sector, er nauwelijks meer back-up is en de centrale bank steeds moeilijker invulling kan geven aan een crisisbestendige oplossing. De Zweedse centrale bank (de Riksbank) concludeert daarom dat *'cash needs to be both protected and supplemented with a digital alternative.'* en *'There shall be enough cash in case the electronic systems break down'*.⁵⁴ In Zweden is daarom een wet aangenomen die de grootste banken verplicht adequate toegang tot contant geld te blijven bieden en die de centrale bank verplicht voldoende locaties te hebben waar professionele partijen biljetten kunnen verkrijgen.⁵⁵ Er is overwogen of alle banken aan een dergelijke wettelijke

52 Dit concept wetsvoorstel is inmiddels geconsulteerd: <https://www.internetconsultatie.nl/wetplanvanaanpakwitwassen>.

53 Zie DNB persbericht <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archieff/Persberichten2019/dnb384803.jsp>.

Zie ook de opinie van de ECB (dec 2019), https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2019_46_f_signed.pdf.

54 Economic Commentaries, Future money and payments, 15 October 2020, <https://www.riksbank.se/en-gb/press-and-published/notices-and-press-releases/notices/2020/money-and-legislation-need-to-be-adapted-to-digitalisation/>.

55 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/skyldighet-for-kreditinstitut-att-tillhandahalla_H701FiU2g. Door hun afstandseis van 25 km moeten banken geldautomaten bijplaatsten in rurale gebieden.

plicht moeten voldoen of slechts een deel van de banken, al dan niet via uitbesteding. De Zweedse wetgever heeft er voor gekozen de zes grootste banken te verplichten. Ook heeft de Riksbank de overheid gevraagd om de betekenis van legal tender te bezien en te versterken.⁵⁶ Noorwegen heeft wetgeving die banken verplicht contant gelddiensten aan te bieden voor zowel regulier gebruik als ook voor een situatie van plotseling stijgende vraag naar contant geld, bijvoorbeeld door een pinstoring. In Noorwegen geldt een aanvullende eis aan banken om te zorgen voor een back-up functie, zodat het publiek ook bij uitval van het pinnen kan blijven betalen. De redenatie aldaar is dat dit van banken verlangd kan worden omdat zij het voorrecht hebben om geld te creëren en van het publiek aan te trekken en het bovendien past bij de essentiële rol die banken uitvoeren in het betalingsverkeer. In het VK zijn recent voorstellen voor maatregelen gedaan om de bereikbaarheid op peil te houden.⁵⁷ Noorwegen en Denemarken kennen ook een wettelijke acceptatieplicht van contant geld voor winkeliers, in de VS wordt dit overwogen (zie overzicht in bijlage 1).

Het beleid van de ECB stelt dat contant geld algemeen beschikbaar en geaccepteerd moet blijven als betaalmiddel en spaarmiddel, in alle eurolanden.⁵⁸ Het Eurosysteem heeft een verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat kosteloze, risicovrije betalingsopties voor iedereen beschikbaar blijven. Dit omvat onder meer het waarborgen van toegang tot contant

56 Riksbank Governor S. Ingves: "If it were to be established by law that one was forced to accept cash in Sweden, more of us would probably choose to have cash in our wallets." (idem 56). Recent richtte de Riksbank zich ook via de media tot het parlement om de legal tender status van cash te versterken, omdat zij zich zorgen maakt dat banken en winkels de legal tender status nu kunnen 'weg onderhandelen' door cash te weigeren. Dit gaat volgens hen ten koste van mensen die afhankelijk zijn van betalen met cash en ten koste van de back-up functie van cash voor crisissituaties. <https://www.aftonbladet.se/debatt/a/LA/zdg/stark-skyddet-for-vara-konter-riksdagen>.

57 The Budget announces that the government will bring forward legislation to protect access to cash and ensure that the UK's cash infrastructure is sustainable in the long-term. <https://www.gov.uk/government/publications/budget-2020-documents/budget-2020>.

58 Zie https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/html/index.en.html.

geld.⁵⁹ Ook stelt de ECB in een juridische opinie over wetgeving in Zweden specifiek dat EU-lidstaten geschikte maatregelen moeten treffen om te zorgen dat banken adequate toegang tot contant gelddiensten leveren, zowel opnemen als storten, zodat contant geld goed gebruikt kan blijven worden.⁶⁰ De ECB vindt het van belang dat contant geld beschikbaar is voor alle groepen in de samenleving en geaccepteerd wordt aan de toonbank. De ECB stelt bovendien dat in ieder geval een redelijk aantal geldopnames bij geldautomaten bij de eigen bank gratis moeten zijn.⁶¹ De Bank of Finland heeft een nog verdergaand principe op dit gebied. Zij stelt dat burgers het recht hebben op gratis geldopnames, redelijkerwijs één per week, omdat mensen over hun eigen geld moeten kunnen beschikken, in de zin van bij zich houden, en niet alleen door het (giraal) uit te geven. Bovendien is een banktegoed een schuld van de bank aan de klant en dan zou het lastig uit te leggen zijn als de klant moet betalen om zijn uitgeleende geld terug te krijgen.⁶² De snelle daling van het gebruik van contant geld in Nederland moet dus bezien worden in de context van het Eurosysteem. Hoewel elk euroland zelf verantwoordelijk is voor de voorziening van contant geld moet er rekening worden gehouden met wat er in de rest van het Eurosysteem gebeurt. Tegelijkertijd kan Nederland ook een voorloper of voorbeeld zijn van beleid dat in het eurogebied navolging kan vinden.

59 Zie speech F. Panetta, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp201022-d6611be97_en.html.

60 Opinion of the ECB of 26 November 2019 on the requirement for certain credit institutions and branches to provide cash services (CON/2019/41) https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2019_41_f_sign.pdf.

61 Letter from the ECB President to Mr Giorgos Georgiou, MEP, on access to cash, 24 January 2020, letter (QZ-054) <https://www.ecb.europa.eu/pub/pubbydate/html/index.en.html>.

62 Bank of Finland (2018), vijf principes voor toegang en gebruik van cash (vrij vertaald): 1) Banken moeten cashdiensten leveren aan klanten; 2) consumenten hebben het recht op een redelijk aantal gratis cashopnames, bijv. 1 keer per week; 3) kleine bedrijven moeten net als consumenten kunnen beschikken over cashdiensten; 4) cashback moet redelijkerwijs beschikbaar zijn voor klanten in winkels; 5) cash moet op zijn minst worden geaccepteerd op plaatsen waar geen alternatief is voor diensten die essentieel zijn voor het welzijn van burgers. <https://www.suomenpankki.fi/en/media-and-publications/speeches-and-interviews/2018/tuomas-valimaki-maksamisen-murros-helsinki-28.11.2018/>.

3 Contant geld voorziet in essentiële behoeften

3.1 Publiek geld en privaat geld

35

In de maatschappij is behoefte aan geld, zowel als ruilmiddel om te kunnen betalen, als oppotmiddel om geld te sparen en als reken-eenheid. In die behoeften wordt voorzien met verschillende soorten geld. Zo is er publiek geld dat wordt uitgegeven door centrale banken, ook wel basisgeld of centralebankgeld genoemd, en er is privaat geld, uitgegeven door banken onder wettelijk vastgestelde voorwaarden. Publiek geld en privaat geld zijn inwisselbaar. Geld is praktisch omdat het moment van consumptie van goederen of diensten vaak niet samenvalt met het moment van geld verkrijgen met arbeid of verkoop. Geld lost ook de onzekerheid op over de kredietwaardigheid van partijen omdat tijdens de ruil een finale uitwisseling van equivalenten plaatsvindt, mits het vertrouwen in de waarde van het geld groot is. Met geld kan ook worden gespaard om grotere productie en consumptie in de toekomst mogelijk te maken en is daarmee een manier om onzekerheid te mitigeren (appeltje voor de dorst).

Het monetaire systeem bestaat uit betaalmiddelen en uit betaalsystemen. Een betaalsysteem is een systeem dat bestaat uit instrumenten, procedures en een transfersysteem dat de omloop van geld faciliteert. Er zijn publieke en private betaalsystemen. Een betaalmiddel is een middel voor burgers en bedrijven om betalingen te verrichten. Contant geld is een publiek betaalmiddel en vormt als drager van waarde de kern van het chartale betaalsysteem. Private partijen dragen bij aan dit betaalsysteem voor vervoer en distributie van contant geld, tezamen de chartale keten genoemd. Samen met waardevervoerders zorgen de banken voor de distributie van contant geld naar het publiek, o.a. via automaten voor geld opnemen en afstorten. Winkeliers storten contant geld weer af bij banken of laten dit doen door waardevervoerders. De keten wordt dankzij innovaties continu verbeterd voor meer efficiency, gemak en veiligheid,

zoals bijvoorbeeld betere interfaces van gelduitgifteautomaten, eenvoudiger geld storten, smartsafes voor retailers voor veilig afstorten en sneller gecrediteerd worden.

Er zijn momenteel twee verschijningsvormen van publiek geld: fysiek en elektronisch. Voor gebruik door burgers en bedrijven is er vooralsnog alleen fysiek publiek geld in de vorm van bankbiljetten en munten.

Bankbiljetten worden uitgegeven door DNB gezamenlijk met de andere centrale banken in het Eurosysteem, terwijl de munten in Nederland worden uitgegeven door het ministerie van Financiën. De elektronische vorm van publiek geld (centralebankgeld) wordt exclusief aangeboden aan banken, clearing- en settlementorganisaties en beleggingsondernemingen, via bankrekeningen aangehouden bij DNB in het interbancaire betaalsysteem TARGET2⁶³ (van het Eurosysteem). Dit geld wordt gecreëerd via kredietverlening aan banken in ruil voor onderpand. Via TARGET2 betalen banken de vorderingen die o.a. ontstaan als klanten van verschillende banken elkaar betalen. Met geld in TARGET2 kopen de banken ook contant geld bij DNB (en bij afstorten bij DNB worden zij weer gecrediteerd in TARGET2). Samen met de andere centrale banken van het Eurosysteem bestudeert DNB of zij, aanvullend aan het contante geld, ook digitaal geld gaat uitgeven voor gebruik door burgers en bedrijven (zie Wierds en Boven, 2020 en ECB, 2020). DNB vindt het belangrijk dat er publiek geld blijft voor algemeen gebruik en heeft daarom een positieve grondhouding voor CBDC. Met het dalende gebruik van contant geld wordt het belang van het bieden van een digitale vorm van publiek geld voor algemeen gebruik steeds groter, zowel om toegang tot publiek geld te behouden als voor een bijdrage van CBDC aan de goede werking van het betalingsverkeer. Immers, contant geld kan inmiddels ook niet meer het volledige pinverkeer overnemen indien dat

63 Zie <https://www.ecb.europa.eu/paym/target/target2/html/index.en.html>.

zou zijn verstoord. CBDC brengt echter ook risico's voor het monetaire systeem met zich mee en daarom zullen er zorgvuldige afwegingen en keuzes gemaakt moeten worden in de vormgeving ervan.

Contant geld is als publiek geld boekhoudkundig een vordering op de centrale bank. Sinds de afschaffing van de goudstandaard zijn bankbiljetten niet langer inwisselbaar voor goud. Zij zijn enkel nog omwisselbaar in andere biljetten of denominaties (relevant bij omwisselen van verouderde bankbiljetten). De centrale bank zorgt als uitgevende instantie van contant geld daarom voor vertrouwen in het product en vertrouwen in een stabiele waarde van het geld. Deze eigenschappen zijn essentieel voor het functioneren van geld. Het uitgeven van contant geld genereert ook seigniorage maar dat is voor DNB geen beleidsdoelstelling.⁶⁴ Anders dan een goudstuk hebben bankbiljetten en munten maar een heel beperkte intrinsieke waarde. Vertrouwen in de echtheid van het product is dan ook gebaseerd op vertrouwen in de kwaliteit van de bankbiljetten en munten en vertrouwen in de uitgevende instelling. Het Eurosysteem zorgt er daarom voor dat de bankbiljetten en munten van goede kwaliteit zijn en dat ook blijven, door continue productverbeteringen.⁶⁵ Het Nederlandse publiek heeft een hoog en toenemend vertrouwen in de echtheid van eurobankbiljetten (Van der Horst *et al.*, 2020). Vertrouwen in de waarde van de euro wordt bereikt door het streven naar prijsstabiliteit (De Haan, 2016). Publiek geld, uitgegeven door de centrale bank is het meest zekere geld omdat een centrale bank feitelijk niet failliet zal gaan.

⁶⁴ Seigniorage of geldscheppingswinst is de opbrengst die wordt verdiend met het uitgeven van geld, dat wil zeggen het monetair inkomen van contant geld. De seigniorage van bankbiljetten betreft het rendement dat de centrale bank maakt op de geldleningen aan de banken ten behoeve van de aankoop van bankbiljetten, min de kosten voor de aanschaf en productie van bankbiljetten. De beleidsdoelstellingen van DNB en het Eurosysteem zijn publieke doelstellingen, zoals de goede werking van het betalingsverkeer, het monetaire beleid en de financiële stabiliteit.

⁶⁵ Een klein aantal vervalsingen is een indicatie van goede kwaliteit.

Privaat geld wordt uitgegeven door banken en staat op bankrekeningen van klanten. Dit girale geld ontstaat door storting van contant geld door een klant op zijn bankrekening, en giraal geld ontstaat ook via kredietverlening door banken aan klanten. Als iemand betaalt (in de winkel met betaalkas, online via iDEAL of giraal via een betaalopdracht) wordt het van de betaalrekening van de betaler gedebiteerd en op de rekening van de ontvanger gecrediteerd via de betaalsystemen van de banken. Het elektronische betalen is de afgelopen tijd snel verbeterd in gebruiksgemak, veiligheid en snelheid, waardoor men steeds vaker met privaat geld is gaan betalen. Voor een betere efficiëntie van het betalingsverkeer is het gebruik ervan bevorderd. Ook concurrentie tussen banken en forse verbeteringen van infrastructuur hebben geleid tot steeds betere mogelijkheden voor betalen en sparen, en beter overzicht van transacties op de betaalrekening (apps). Door de groei in kredietverlening door banken is de omvang van het girale geld flink gegroeid en veel groter geworden dan de hoeveelheid contant geld. Contant geld maakt nog slechts 7,4% uit van de totale geldhoeveelheid in de Nederlandse economie (figuur 2).⁶⁶ Een andere vorm van privaat geld is elektronisch geld of e-money, opgeslagen op een drager, zoals een chipkaart of elektronische portemonnee lokaal of op een server. Dit geld is prepaid, eerder al afgeschreven van de bankrekening.

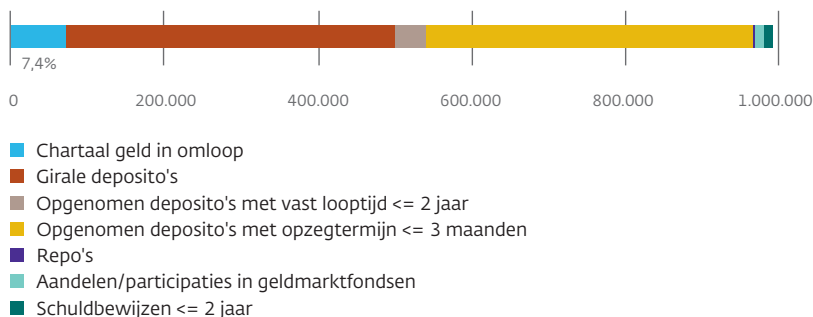
Privaat geld (giraal geld) is een vordering op een private partij. Een klant van een bank heeft het geldbedrag op zijn/haar rekening te goed van die bank. Banken hebben een wettelijk privilege om geld van het publiek aan te trekken, te beheren en om geld te scheppen. Een klant die privaat geld aanhoudt bij een bank, loopt hier wel (krediet)risico op, namelijk de kans dat de bank haar verplichtingen niet meer kan nakomen. Om de kwaliteit en

⁶⁶ Aandeel chartaal geld in omloop in M3, stand per maart 2020 (het aandeel chartaal in M1 is 15%), <https://statistiek.dnb.nl/downloads/index.aspx#/?kindofproduct=custom&q=M3&sort=relevance&tags.limited=0>.

beschikbaarheid van het geld bij banken veilig te stellen moeten banken zorgvuldig omgaan met de hen toevertrouwde gelden en moeten zij voldoen aan allerlei wettelijk vereisten. Voor nood is het depositogarantiestelsel, dat een fonds omvat met geld (sinds 2016 dragen de banken hiervoor premies af) om daaruit tegoeden te kunnen betalen als een bank onverhoopt de vorderingen van haar klanten niet kan nakomen. Ook resolutiemechanismen zorgen ervoor om in nood toegang tot de bankrekening en het betalingsverkeer veilig te stellen.⁶⁷

Figuur 2 Aandeel contant geld in totale geldhoeveelheid M3

EUR miljoen, augustus 2020



⁶⁷ DNB neemt dan als resolutieautoriteit een falende bank in resolutie, door deze geheel of gedeeltelijk door te zetten, zelfstandig of als onderdeel van een andere bank. Zie <https://www.dnb.nl/resolutie/resolutie-van-banken/index.jsp>.

3.2 Publiek geld (contant geld) dient een specifiek belang

De inwisselbaarheid van privaat geld in publiek geld (contant geld) blijft essentieel ondanks dat burgers en bedrijven privaat geld steeds meer en steeds vaker gebruiken. Het feit dat contant geld er is en dat men er over kan beschikken door omwisseling van giraal geld, scheidt vertrouwen in de girale euro. Publiek geld vormt een anker, en de inwisselbaarheid zorgt ervoor dat de waarde van de euro's bij banken gelijk is aan de euro in publiek geld. De inwisselbaarheid wordt vaak als een gegeven beschouwd, maar als er geen publiek alternatief zou zijn voor de private euro, dan zou de waarde van het private geld van de ene bank mogelijk niet één-op-één gekoppeld zijn aan het private geld van een andere bank. Als een bank failliet zou gaan en er geen publieke euro zou zijn om op terug te vallen, dan zou er bovendien onzekerheid kunnen ontstaan over de waarde van het geld (Wierds en Boven, 2020). Voor het vertrouwen in de euro is de inwisselbaarheid van giraal geld naar publiek geld (en omgekeerd) essentieel. In de toekomst, indien het gebruik van contant nog verder terugloopt, zou digitaal centralebankgeld er ook toe kunnen bijdragen dat deze inwisselbaarheid tussen privaat en publiek geld mogelijk blijft.

Als mensen in staat zijn om hun tegoed bij een bank om te zetten naar risicovrij publiek geld, draagt dat structureel bij aan de stabiliteit van het monetaire systeem als geheel. Als burgers vinden dat hun bank te veel risico neemt, dan kunnen ze geld van hun rekening in contant geld opnemen, of (als zij rekeningen hebben bij meer dan één bank) giraal verplaatsen naar een andere bank met minder risico. Zouden alle banken te veel risico nemen, dan is de enige uitweg het geld weghalen door het om te zetten naar risicovrij publiek geld. Het feit dat inwisselbaarheid naar contant geld mogelijk is werkt op die manier disciplinerend voor banken en biedt daardoor stabiliteit (Keynes, 1930, p. 27, 40, 43). Echter indien mensen massaal geld zouden opnemen kan dit ook een bankrun veroorzaken en tot

instabiliteit bij één of meerder banken leiden. Dit risico wordt gemitigeerd met kapitaal- en liquiditeitsreserves bij banken, met toezicht hierop, en met het depositogarantiestelsel. Contant geld is voor mensen op dit moment de enige manier om onafhankelijk van een bank geld bij zich te houden (in de portemonnee of thuis), bij giraal geld bestaat altijd afhankelijkheid van een bank (private partij).⁶⁸ Inwisselbaarheid van privaat geld voor publiek geld is in het bijzonder van belang tijdens perioden van onzekerheid, zoals een verstoring van het bancaire betaalsysteem, financiële crisis en oorlog. Afnemend gebruik van contant geld aan de toonbank leidt tot toenemende afhankelijkheid van banken, met het risico dat omwisselen van privaat geld naar publiek geld voor burgers onbereikbaar of zelfs onmogelijk wordt. De BIS stelde in 2003 al dat centrale banken geen uitkomst zullen accepteren waarin het geld van de centrale bank wordt uitgefaseerd door een marktmechanisme (en evenmin zullen accepteren dat de centrale bank het particuliere initiatief verdringt).⁶⁹

Bij verstoringen in het bancaire betalingsverkeer fungeert publiek geld als effectief terugvalbetaalmiddel. Bij verstoring kan gedacht worden aan een langdurende pinstoring, een verstoring bij een processor, een bankencrisis, of een cyberaanval die één of meerdere banken of andere instellingen in de betaalketen treft waardoor het elektronische betalingsverkeer niet beschikbaar is. Door de unieke kenmerken van publiek geld uitgegeven door de centrale bank, is het geschikt om als terugvalbetaalmiddel te fungeren, want het is vertrouwd, wordt breed geaccepteerd, levert finale kwijting en het betalen kan zonder tussenkomst van derden. Zo kunnen aankopen toch betaald worden en leidt een verstoring niet tot onrust of zelfs ontwrichting.

⁶⁸ Met een prepaid banktegoed op een kaart is ook off-line te betalen (zoals de vroegere Chipknip en Chipper).

⁶⁹ Idem (BIS, 2003), The role of central bank money in payment systems (p.6).

Als er meer publiek geld nodig is dan mensen in bezit hebben, dan is de geldautomaat nodig om privaat geld om te zetten in publiek geld. Er moeten daarom voldoende geldautomaten zijn en ze moeten blijven functioneren bij de verstoring in het private betalingsverkeer. Publiek geld speelt een belangrijke rol in het streven van DNB naar een weerbaar betalingsverkeer, om in noodsituaties waarbij het private betaalsysteem niet functioneert, toch te kunnen betalen. Zolang er geen crisis is, worden investeringen in weerbaarheid soms als niet-kosteneffectief gezien, maar zodra een crisis zich voordoet blijkt hoe nuttig het was dat die eerdere uitgaven zijn gedaan.

De combinatie van publiek geld en privaat geld biedt keuze en zekerheid.

De keuze tussen betalen met publiek geld en privaat geld zou aan de gebruikers moeten zijn, maar dat kan alleen als beide soorten geld worden geaccepteerd. De keuze varieert per persoon en in tijd, en wordt o.a. beïnvloed door verstoringen in het betalingsverkeer en door crisissituaties. Bij de keuze voor publiek geld speelt ook de ervaren privacy, omdat private partijen bij gebruik van contant geld niet iemands betaaldata kunnen gebruiken. Variatie in keuze is ook zichtbaar in de flinke toename van de waarde van de jaarlijks in omloop gebrachte bankbiljetten, ondanks dat bankbiljetten steeds minder gebruikt worden in het toonbankbetalingsverkeer.⁷⁰ De groei is te verklaren door toenemend gebruik van bankbiljetten als oppotmiddel en door toenemend gebruik van bankbiljetten buiten de eurolanden. De financiële crisis beïnvloedde het vertrouwen van het publiek in de banken (Van der Cruijssen *et al.*, 2019). In het huidige lage-rente regime is het rentevoordeel van een spaarrekening ten opzichte van bankbiljetten bovendien verdwenen. De rol van de euro als reservevaluta lijkt op dezelfde functie als sparen, namelijk een risicomitigatie, maar dan niet alleen gericht

⁷⁰ Gemiddelde jaarlijkse groei in waarde van 5,4% over de afgelopen 7 jaar. Zie https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/banknotes+coins/circulation/html/index.en.html.

op banken maar ook op de valuta van de landen waar de euro als reservevaluta populair is. Voor het Eurosysteem is de beschikbaarheid van de contante euro belangrijk voor de internationale rol van reservevaluta.

3.3 De vorm van contant geld voorziet in specifieke behoeften

Contant geld heeft ook door de vorm (fysieke bankbiljetten en munten) eigenschappen die voorzien in maatschappelijk belangrijke behoeften.

Het gaat om de eigenschappen tastbaarheid, herkenning van waarde, niet-traceerbaarheid en onafhankelijkheid van elektronische systemen.

Met contant geld kan iedereen zelfstandig betalen, ook mensen die moeite hebben met digitale ontwikkelingen. Uitgangspunt is dat mensen met beperkingen zo zelfstandig mogelijk deel kunnen nemen aan het maatschappelijk verkeer, voor o.a. boodschappen en vrijetijdsbesteding.⁷¹ De tastbare en overzichtelijke vormgeving van bankbiljetten en munten maakt contant geld gemakkelijk bruikbaar en toegankelijk. Het tastbare van contant geld helpt mensen met een visuele beperking. Het is ook van belang voor mensen in de samenleving die moeite hebben met abstracties zoals het girale betalingsverkeer, of geen of beperkt toegang hebben tot giraal betalingsverkeer.⁷² De groep 'laaggeletterden' wordt door het Nibud geschat op 2,5 miljoen mensen.⁷³ Volgens het Nibud is het aandeel personen dat meer met contant geld betaalt dan met pin 15% (ook ongeveer 2,5 miljoen mensen), terwijl onder personen met de lagere inkomens een bovengemiddeld grote groep is die meer contante betalingen doet dan met pin betaalt (24%), en dat

⁷¹ Zie [mensenrechten.nl/nl/nieuws/hoe-toegankelijk-zijn-goederen-en-diensten-voor-mensen-met-een-beperking-het-college](https://www.mensenrechten.nl/nl/nieuws/hoe-toegankelijk-zijn-goederen-en-diensten-voor-mensen-met-een-beperking-het-college). Zie ook artikel 9 van de Convention on the Rights of Persons with Disabilities: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-9-accessibility.html>.

⁷² Denk ook aan kinderen, en mensen die geen betaalpas hebben of deze (al dan niet tijdelijk) niet kunnen gebruiken. <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2017/dnb352209.jsp>.

⁷³ Nibud-onderzoeksrapporten "Geldzaken in de praktijk 2018-2019", www.nibud.com.

geldt ook voor laagopgeleiden (20%).⁷⁴ Recent onderzoek van DNB laat zien dat bij bedragen van EUR 5 of meer, 23% van de consumenten een voorkeur heeft voor contante betalingen, en het laat ook zien dat het gebruik van contant geld relatief groot is door ouderen en lager opgeleiden.⁷⁵ Een uitgebreide studie naar contant geld in het VK komt uit op 17% van de mensen die zonder contant geld in de problemen zouden komen.⁷⁶

Dankzij de vormgeving van contant geld zijn mensen zich meer bewust van geldwaarde, en helpt het om binnen budget te blijven en schulden te voorkomen. Mensen zijn zich met contant geld meer bewust van geldwaarde omdat een bankbiljet (munt) een drager van waarde is en de waarde prominent op bankbiljetten en munten staat vermeld. Dat helpt ook leren omgaan met geld.⁷⁷ Met contant geld is bovendien niet meer uit te geven dan men bij zich heeft, waarmee het een instrument is om uitgaven te beperken en schulden te voorkomen. Gebruik van contant geld beperkt de totale uitgaven doordat een grotere 'betaalpijn' wordt ervaren (Van der Horst *et al.* 2018) en hiermee worden onnodige en ongeplande aankopen bovendien beperkt (Eschelbach, M., 2017). Het blijkt dat met name mensen met lagere inkomens en mensen met beperkt budget een voorkeur hebben voor contant als monitoring- en budgetinstrument, voor anderen kunnen zowel contant geld als een debit card hiervoor behulpzaam zijn (Hernández *et al.*, 2014). Het Nibud adviseert daarom mensen met (dreigende) schuldproblemen contant te betalen voor overzicht en grip houden op hun geldzaken.⁷⁸

74 <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/help-ik-mis-contant-betalen/>.

75 Zie Betalen aan de kassa 2019, gezamenlijk onderzoek van DNB en Betaalvereniging Nederland. <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2020/dnb388287.jsp>.

76 Access to Cash Review, Final report (March 2019): "Our research found that around 17% of the UK population – over 8 million adults – would struggle to cope in a cashless society.", "17% not having cash would be a serious problem".

77 <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2014/dnb31014.jsp>.
<https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/DNBulletin2018/dnb373477.jsp>.

78 <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/help-ik-mis-contant-betalen/>.

Bankbiljetten en munten zijn niet-traceerbaar wat bijdraagt aan privacy. Privacy is een grondwettelijk recht (artikel 10). Mensen hebben soms behoefte aan anonimiteit bij specifieke aankopen, bijvoorbeeld bij de apotheek of bij aankoop van een cadeau. Dankzij de vorm is contant geld niet traceerbaar, waardoor de koper anoniem kan blijven en de ontvanger de betaaldata moeilijk commercieel kan aanwenden. Bovendien betaalt iemand met contant geld onafhankelijk van de banken, die daardoor geen inzicht kunnen krijgen in betaaldata en dit evenmin commercieel kunnen aanwenden. Bij een anonieme betaling kunnen ook de autoriteiten niet meekijken.⁷⁹ Om witwassen en criminaliteit via contant geld te bestrijden stelt de overheid in toenemende mate beperkingen aan anoniem gebruik van contant geld.⁸⁰ DNB verwelkomt additionele maatregelen tegen witwassen en wijst tegelijkertijd op het belang van de goede werking van het contante betalingsverkeer waarbij legitieme transacties doorgang kunnen vinden.⁸¹

Door de analoge vorm is contant geld de adequate back-up voor het elektronische betalen omdat er betaald kan worden zonder digitaal systeem. Deze eigenschap staat los van het feit dat contant geld als publiek geld een back-up is. Bij contante betaling is er geen afhankelijkheid van elektronische systemen en netwerken voor een centrale autorisatie en verwerking, contant geld is een robuust betaalmiddel want het doet het altijd (*'cash does not crash'*). Degene die contant geld heeft ontvangen wordt beschouwd als de eigenaar van de biljetten en munten. Als men contant geld bij zich draagt is men weerbaar tegen verstoringen in het elektronische

79 Zie ook speech ECB 'The role of euro banknotes as legal tender', 14 February 2018, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180214.en.html>.

80 Genoemd wetsvoorstel met verbod op betalingen met contant geld aan de toonbank voor bedragen boven de EUR 3000. Op dit moment geldt een meldplicht bij contante betalingen boven de EUR 10 000 (Wwft).

81 Zie DNB persbericht <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/Persberichten2019/dnb384803.jsp>.

46 betalingsverkeer en kan de betaling van een aankoop in een winkel doorgang vinden. Maar als eerst een bezoek aan de geldautomaat nodig is, is er door de centrale autorisatie wel een link met het bancaire systeem en bancaire netwerken. Burgers en winkeliers hebben er baat bij altijd over contant geld te beschikken.

4 Contant geld bereikbaar en bruikbaar houden

Uit de voorgaande analyse volgt dat er een maatschappelijke behoefte is aan contant geld. Het gebruik van contant geld aan de kassa daalt, waardoor de chartale infrastructuur krimpt en de bereikbaarheid en acceptatie onder druk komen te staan. Zonder interventie dreigt de chartale infrastructuur te eroderen. DNB heeft als wettelijke taak de goede werking van het betalingsverkeer te bevorderen en wil daarom zeker stellen dat, zolang die maatschappelijke behoefte er is, contant geld goed bereikbaar en breed geaccepteerd blijft. De EC en de ECB roepen EU lidstaten op om er voor zorg te dragen dat contant geld goed bereikbaar blijft en breed geaccepteerd blijft. Zoals eerder genoemd is de Tweede Kamer zich hiervan bewust en de Minister van Financiën heeft recent bij de beantwoording van Kamervragen al genoemd te verkennen welke maatregelen mogelijk zijn om een goede chartale infrastructuur te waarborgen en/of te bevorderen.⁸²

Goede bereikbaarheid houdt in dat er voldoende automaten blijven om te zorgen dat mensen gemakkelijk en voldoende contant geld kunnen opnemen en afstorten, ook bij een storing of crisis. Bij niets doen zou het aantal geldautomaten verder kunnen dalen als banken niet uit zichzelf invulling geven aan de back-up functie van contant geld. De back-upfunctie moet worden geborgd zolang de private sector of de centrale bank geen gelijkwaardig alternatief biedt. Het MOB heeft in mei 2020 een dergelijke afspraak gemaakt waarbij de drie grootbanken hebben toegezegd het aantal geldautomaten niet te verlagen (dat wil zeggen totaal 5248 geldautomaten, waarvan 3850 voor opname van bankbiljetten, per einde migratie Geldmaat zoals benoemd in paragraaf 2.2). Eveneens moeten diensten voor winkeliers en andere professionele klanten die

⁸² Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/01/beantwoording-kamervragen-over-het-met-contant-geld-kunnen-blijven-betalen-in-winkels>.

gebruik maken van waardevervoer op peil blijven, inclusief de continuïteit van clearingdiensten voor het afstorten van contant geld door de winkeliers.

Brede acceptatie houdt in dat, volgens de Aanbeveling van de EC, het uitgangspunt is dat toonbankinstellingen contant geld blijven accepteren en niet overgaan naar pin-only. Alleen dan houdt de burger keuze om met contant geld te betalen en kan het betalingsverkeer ook doorgang vinden in geval van onverhoopt niet beschikbaar zijn van elektronisch betalen. Dit laatste is in het belang van winkeliers en is van breder maatschappelijk belang ter voorkoming van onrust als een storing wijd verbreid is of lang zou duren.

Dat leidt tot de vraag of marktpartijen daar in voldoende mate in voorzien of dat autoriteiten daar een grotere rol in moeten spelen.

Contant geld vervult een nutsfunctie. Het is strikt genomen geen publiek goed want in zijn huidige verschijningsvorm (bankbiljetten, munten) voldoet het niet aan de twee kenmerken van een publiek goed, te weten niet-rivaliserend en niet-uitsluitbaar.⁸³ Echter, als contant geld wordt beschouwd als een systeem van publiek geld en wettig betaalmiddel, kan het passen in de definitie van publiek goed, waarbij het gebruik ervan door de één het gebruik door de ander niet in de weg staat en bovendien niemand wordt uitgesloten door bijvoorbeeld tarieven of regelgeving.⁸⁴ Ook de EC noemt in haar Retail Payments Strategy contant geld een public good.⁸⁵ Contant geld,

83 "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." (zie MOB-rapport, blz. 48-49).

84 Virtually Irreplaceable: Cash as Public Infrastructure, blz. 14. (https://www.cashmatters.org/documents/39/IMTFI_Whitepaper_A4_Download.pdf).

85 Retail Payments Strategy for the EU (COM/2020) 592 final, p.14 (https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals_en#retail).

inclusief de beschikbaarheid van geldautomaten en waardevervoer, kan in ieder geval worden beschouwd als een zogenoemd merit good omdat de maatschappelijke voordelen groter zijn dan de private voordelen. Er is sprake van een krimpende markt, waardoor de positieve externe effecten van contant geld, zoals de toegankelijkheid van het betalingsverkeer voor kwetsbaren en de back-up functie, onder druk staan. Het aantal geldautomaten neemt al jaren sterk af evenals het aantal aanbieders ervan, en ook het aantal aanbieders van waardevervoer is nu nog maar heel beperkt. MOB-afspraken helpen tot nu toe om de positieve externe effecten van contant geld veilig te stellen. Echter de daling van het gebruik van contant geld, de nu teruglopende acceptatie en de inkrimping van de infrastructuur verlopen in Nederland zo snel dat een punt is bereikt waarop de vraag actueel is geworden wat ervoor nodig is om de chartale infrastructuur op middellange termijn goed te laten functioneren. Kan dat aan de markt worden overgelaten of zijn nadere afspraken nodig? Volstaan vrijwillige afspraken of is regelgeving nodig? Is de huidige rolverdeling tussen de partijen in de chartale keten geschikt voor de middellange termijn of zijn aanpassingen nodig? Welke partij zou welke kosten moeten dragen? Tegen de achtergrond van dit soort vragen geeft DNB opdracht voor een onderzoek en advies naar de chartale infrastructuur voor de middellange termijn, zoals ook is aanbevolen in het eerder genoemde MOB-rapport.

Bijlage 1 Overzicht landen met specifieke wetgeving voor cash⁸⁶

50

Noorwegen

Bereikbaarheid van cash: Banken zijn wettelijk verplicht cashdiensten te leveren aan klanten. De rationale is dat banken geld mogen aantrekken van het publiek maar hen ook in voldoende mate de mogelijkheid geven dit geld weer op te nemen in cash. De back-upfunctie is expliciet geregeld, banken moeten oplossingen bieden om te voldoen aan verhoogde vraag naar cash als gevolg van een probleem in het elektronische betalingsverkeer van banken.

Acceptatie van cash: In de Financial Contracts Act is geregeld dat consumenten altijd het recht hebben om cash te betalen. Het is een wet uit 1999 en Norges Bank heeft het ministerie van Financiën gevraagd het recht om met cash te betalen in de wet te verduidelijken, verzocht dat dit recht niet terzijde geschoven mag worden via algemene voorwaarden die cashbetalingen uitsluiten, en verzocht om sancties op overtreding in de wet op te nemen.⁸⁷

Zweden

Bereikbaarheid van cash: Banken zijn verplicht via regelgeving cashdiensten te blijven aanbieden.⁸⁸ Doel is *to facilitate the continued use of cash in Swedish society by ensuring an adequate level of access to cash services throughout Sweden*. De Zweedse regelgeving richt zich op banken die meer dan SEK 70 miljard deposito's aanhouden. De ECB schrijft in haar opinie:⁸⁹

2.2 Notwithstanding that the ECB holds a positive view of further innovation and development in the field of electronic payment instruments, the ECB also welcomes the core objectives of the draft law, namely to facilitate the continued use of cash in Swedish society by ensuring an adequate level of access to cash services throughout Sweden.

⁸⁶ Voor zover bekend. We kennen geen andere landen waar in 'de polder' afspraken gemaakt worden over bereikbaarheid van cash.

⁸⁷ The Financial Contracts Act gives consumers the right to always settle up with a payee in cash. <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-24-20182019/id2642702/>.

⁸⁸ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/skyldighet-for-kreditinstitut-att-tillhandahalla_H701FIU29.

⁸⁹ Opinion of the ECB of 26 November 2019 on the requirement for certain credit institutions and branches to provide cash services (CON/2019/41) https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2019_41_f_sign.pdf.

Zweden

2.3 *The ECB considers it important that all Member States, including non-euro area Member States, take appropriate measures to ensure that credit institutions and branches operating within their territories provide adequate access to cash services, in order to facilitate the continued use of cash.*

Acceptatie van cash: In de Zweedse wettekst over bankenplicht staat ook dat de mogelijkheid om met cash te kunnen betalen cruciaal blijft voor bepaalde groepen in de samenleving die niet in staat zijn om op andere manieren te betalen (zij geven als voorbeeld ouderen, immigranten, sociaal kwetsbare burgers). Riksbank heeft de overheid gevraagd om naar de betekenis van *legal tender* te kijken.

Denemarken

Acceptatie van cash: Wettelijk geregeld dat consumenten de keuze moeten hebben om met cash te betalen. Doel is om de keuzevrijheid voor de consument te beschermen (politiek belang), in casu het accepteren van kaartbetalingen mag niet leiden tot het stoppen met accepteren van cash. Een retailer kan een aanvraag indienen om 's avonds (na 20 uur, voorheen 22 uur; verhoogd risico op overvallen) geen cash meer te accepteren. Er zijn relatief weinig aanvragen. In apotheken moet cash ook 's avonds geaccepteerd worden.

VS

Acceptatie van cash: In mei 2019 is in de VS in het parlement een wetsvoorstel ingediend (Payment Choice Act of 2019)⁹⁰ dat de retail business verbiedt om cashbetalingen te weigeren. In Massachusetts bestaat een dergelijke verplichting al langer, terwijl New Jersey recent een wet heeft aangenomen die van merchants vereist cash te accepteren. De steden New York City, San Francisco en Philadelphia hebben winkels verboden om cashless te worden, en Washington DC en Chicago overwogen een zelfde regel.

⁹⁰ <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2650/cosponsors>.

Literatuur

52

De Haan, J., Hoerberichts, M., Maas, R. and Teppa, F. (2016). Inflation in the euro area and why it matters. DNB Occasional Study nr. 3.

ECB (2020), "Report on a digital euro". <https://www.ecb.europa.eu/euro/html/digitaleuro-report.en.html>

Eschelbach, M. (2017). Pay cash, buy less trash? - Evidence from German payment diary data. International Cash Conference 25-27 April 2017, Island of Mainau, Germany.

Hernández, L., Jonker, N. en Kosse, A. (2014). Cash versus debit card: the role of budget control. DNB wp No. 429.

Keynes, J.M. (1930). A Treatise on Money. Volume 1, The Pure Theory Of Money.

Scholten, A.A. (2017). Juridische aspecten van contant geld.

Siekman, H. (2018). Legal tender in the euro area. IMFS Working Paper Series, No. 122.

Spaanderman, J.J. (2018). An urgent call to get better prepared for unexpected events. DNB Occasional Study nr. 2.

Van der Cruijssen, C., de Haan, J., Roerink R. (2019). Financial knowledge and trust in financial institutions. DNB wp No. 662.

Van der Horst, F., Miedema, J. Schreij, D., & Meeter, M. (2018). Effects of payment instruments on unhealthy purchases. DNB wp No. 582.

Van der Horst, F., Miedema, J., Snell, J & Theeuwes, J., (2020). Banknote verification relies on vision, feel and a single second. DNB wp No. 680.

Wierds, P., Boven, H. (2020). Central Bank Digital Currency, Objectives, preconditions and design choices. DNB Occasional Study 20-01.

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

De Nederlandsche Bank N.V.
Postbus 98, 1000 AB Amsterdam
020 524 91 11
dnb.nl