

Vergaderjaar 2023–2024

27 863

Betalingsverkeer

Nr. 142

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2024

Bijgevoegd ontvangt u de jaarrapportage van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) van 2023. Het MOB is een samenwerkingsverband dat als doel heeft om het betalingsverkeer in Nederland efficiënt, veilig, betrouwbaar en toegankelijk te houden, en wordt voorgezeten door De Nederlandsche Bank (DNB). In het MOB zijn zowel aanbieders als gebruikers in de betaalketen vertegenwoordigd.¹ In deze brief geef ik een overzicht van de belangrijkste resultaten van het MOB in 2023.

Een belangrijk speerpunt van het MOB in 2023 was het verbeteren van de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. Dit veelomvattende speerpunt is in de jaarrapportage opgesplitst in drie onderwerpen: het waarborgen dat contant geld als betaalmiddel goed kan blijven functioneren, het verbeteren van de toegankelijkheid van betaaldiensten voor consumenten in kwetsbare posities en het aanpakken van de ongewenste neveneffecten van de-risking op de toegang tot betaaldiensten. Naast deze onderwerpen ga ik in deze brief ook kort in op het tegengaan van fraude, een aantal Europese ontwikkelingen en de zelfevaluatie die het MOB heeft uitgevoerd. Tot slot beslaat de jaarrapportage nog een aantal andere onderwerpen, zoals de acceptatie van internationale debetkaarten, ontwikkelingen rondom het *European Payments Initiative* en IBAN-discriminatie.

Contant geld

De afgelopen tien jaar was er sprake van een sterke daling in het aantal contante betalingen aan de kassa. Uit onderzoek van DNB en de Betaalver-

¹ O.a. Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) en Raad Nederlandse Detailhandel (RND), Nationale Winkelraad, MKB-Nederland, Thuiswinkel.org, Oogvereniging, Ieder(in), ouderenorganisaties ANBO en KBO-PCOB, Koepel Gepensioneerden en NOOM, Consumentenbond, Betaalvereniging Nederland, Nederlandse Vereniging van Banken en De Nederlandsche Bank (DNB). Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Financiën zijn waarnemend lid.

eniging Nederland² blijkt dat het gebruik van contant geld aan de kassa in 2023 ten opzichte van het jaar daarvoor ongeveer gelijk is gebleven en het aandeel van contante betalingen aan de kassa de afgelopen drie jaar is gestabiliseerd naar circa 20%. Het onderzoek laat ook zien dat met name mensen die moeite hebben met rondkomen of minder digitaal vaardig zijn vaker aan de kassa met contant geld betalen.³ Contant geld vervult dan ook een belangrijke maatschappelijke functie. Naast betaalmiddel is het een alternatief voor mensen die niet elektronisch kunnen of willen betalen, is het een publiek beschikbaar betaalmiddel en op het gebied van de commerciële banken en dient het als gedeeltelijke terugvaloptie bij storingen in het elektronische betalingsverkeer. Het MOB hecht er dan ook waarde aan dat contant geld goed kan blijven functioneren als betaalmiddel. Dit belang onderschrijf ik.

Om ervoor te zorgen dat contant geld bereikbaar, beschikbaar en betaalbaar blijft werk ik momenteel aan een voorstel voor de Wet chartaal betalingsverkeer. Met deze wet worden grote banken verplicht om een landelijk dekkende basisinfrastructuur van geldautomaten te verzorgen. Daarnaast worden alle banken⁴ verplicht om hun betaalrekeninghouders tegen maximumtarieven toegang te bieden tot de chartale basisinfrastructuur, waarbij het opnemen en storten van bankbiljetten voor particulieren gratis moet zijn. Tot slot bevat het wetsvoorstel een aantal verplichtingen voor grotere geldtransportondernemingen, om de continuïteit van dienstverlening in het geldtransport te waarborgen. Een voorbeeld is het periodiek rapporteren aan DNB over hun financiële gezondheid. DNB zal toezicht houden op de naleving van de wet. Zoals ik ook eerder heb aangegeven richting uw Kamer⁵, is mijn streven erop gericht om het wetsvoorstel voor het zomerreces aan de ministerraad aan te bieden, ten behoeve van de adviesaanvraag aan de Raad van State. Ik verwacht dat indiening bij uw Kamer rond het einde van dit kalenderjaar kan plaatsvinden.

Tot deze wet in werking treedt, gelden de afspraken die in 2022 gemaakt zijn door de belangrijkste partijen uit het betalingsverkeer in het Convenant Contant Geld.⁶ Het Convenant bevat onder andere afspraken over de bereikbaarheid, de beschikbaarheid en acceptatie van contant geld. De afspraken uit het Convenant zijn gedurende 2023 gemonitord door het MOB. Hoewel de normen over het aantal geldautomaten gehaald zijn, bleek dat de normen voor de beschikbaarheid⁷ van geldautomaten voor opnemen en afstorten van contant geld niet altijd gehaald werden. De soms beperkte beschikbaarheid kwam door storingen van specifieke onderdelen. Geldmaat is hiervan op de hoogte en werkt aan een duurzame oplossing.

Uit de MOB-jaarrapportage 2023 blijkt dat de acceptatie van contant geld door winkeliers nog steeds hoog is. In 2023 gaf 96% van alle fysieke winkels aan contante betalingen te accepteren. De gemiddelde acceptatiegraad is hiermee gelijk aan de afgelopen jaren. De acceptatiegraad per

² DNB (2024), mobiel betalen in opmars. <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/nieuws-2024/mobiel-betalen-in-opmars/>

³ Idem.

⁴ Banken met minder dan 50.000 betaalrekeninghouders in Nederland zijn uitgezonderd

⁵ Brief van 15 april 2024, Kamerstukken II 2023-2024, 27 863, nr. 141.

⁶ <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/persbericht-2022/afspraken-over-goed-functioneren-van-contant-geld-in-nieuw-convenant/>

Dit convenant bevat afspraken over de bereikbaarheid, beschikbaarheid en acceptatie van contant geld. Ook gaat het in op het belang van een inclusief betalingsverkeer en de poortwachtersfunctie van banken in het kader van de Wet ter voorkoming witwassen en financieren van terrorisme.

⁷ Normen voor de mate waarin automaten daadwerkelijk kunnen worden gebruikt

sector is wel veranderd. Voor bioscopen, parkeren en apotheken is de acceptatiegraad bijvoorbeeld een stuk lager dan in 2022. Winkeliers geven in onderzoek aan dat zij met name geen contant geld accepteren om het risico op overvallen en diefstal te verminderen.⁸ Ik vind het belangrijk dat contant geld breed geaccepteerd blijft. De Europese Commissie heeft eind juni 2023 een voorstel gepubliceerd voor een verordening inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel, waar een Europese acceptatieplicht van contant geld onderdeel van is. Momenteel onderhandel ik in Brussel over deze Europese acceptatieplicht. Daar pleit ik onder meer voor een brede acceptatieplicht van contant geld met voldoende mogelijkheden voor nationale uitzonderingen, bijvoorbeeld uit veiligheidsoverwegingen⁹. Om interferentie met het Europese voorstel te voorkomen, is een acceptatieplicht geen onderdeel van de Wet chartaal betalingsverkeer.

Toegankelijkheid van betaaldiensten

De toegankelijkheid van betaaldiensten is een belangrijk speerpunt voor het MOB. Eind november 2022 heeft het MOB de banken opgeroepen om hier meer prioriteit aan te geven, mede naar aanleiding van het DNB-onderzoek¹⁰ dat aantoonde dat ruim 1 op de 6 volwassen Nederlanders (2,6 miljoen mensen) hun bank- en betaaldiensten niet geheel zelfstandig uit kan voeren. De banken hebben als reactie hierop via het programma «Toegankelijk bankieren»¹¹ initiatieven ontplooid die hieraan moeten bijdragen. De MOB-jaarrapportage 2023 geeft een aantal voorbeelden van acties die in 2023 zijn genomen en welke stappen er zijn gezet door het MOB zelf. Een voorbeeld hiervan is het bankinformatiepunt waar klanten op verschillende plekken, zoals in bibliotheken en wijkcentra, *face-to-face* ondersteuning krijgen bij bankzaken. Het MOB monitort de voortgang van dit programma en heeft twee meetbare doelstellingen opgesteld die in mei 2026 behaald moeten zijn. De eerste doelstelling is dat het algemene tevredenheidscijfer over dagelijkse bankzaken van bankklanten in kwetsbare positie in 2026 maximaal 0,1 lager mag zijn dan van gemiddelde klanten. De tweede doelstelling is dat het aantal volwassen Nederlanders dat bank- en betaaldiensten niet geheel zelfstandig doet is gedaald van ruim 1 op 6 naar maximaal 1 op 7 van de volwassen Nederlanders in 2026. Daarnaast monitort de Betaalvereniging jaarlijks hoe mensen die niet (geheel) zelfstandig hun bankzaken uitvoeren basisbankzaken uitvoeren en ervaren. Met deze informatie kunnen banken nagaan in hoeverre ze de doelen van het programma Toegankelijk Bankieren halen en kunnen zij indien nodig tussentijds bijsturen. De nulmeting is op 12 juni jl. gepubliceerd¹². De nulmeting geeft bovendien inzicht in welke oplossingen interessant kunnen zijn per aandachtsgroep.

Ik heb de toegankelijkheid van het betalingsverkeer hoog in het vaandel en vind het heel belangrijk dat iedereen in Nederland zelfstandig zijn bankzaken kan regelen. In de motie¹³ van het lid Tony van Dijck werd opgeroepen om zorg te dragen voor een landelijk dekkend stelsel van servicepunten. Deze oproep werd gedaan vanuit de zorg dat veel mensen behoefte hebben aan persoonlijke hulp, zeker de mensen die minder goed thuis zijn in de virtuele wereld. Ik ben van mening, en met mij de leden

⁸ DNB (2024), Terugloop cash aan kassa gestagneerd, behalve bij parkeren, bioscoop en apotheek. <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/nieuws-2024/terugloop-cash-aan-kassa-gestagneerd-behalve-bij-parkeren-bioscoop-en-apotheek/>

⁹ Fiche Verordening contant geld als wettig betaalmiddel, Kamerstukken II 2022–2023, 22 112, nr. 3765

¹⁰ Digitalisering van het betalingsverkeer: een uitkomst voor de één, een uitdaging voor de ander

¹¹ <https://toegankelijkbankieren.nl/>

¹² Monitor toegankelijk bankieren te raadplegen via de website toegankelijkbankieren.nl

¹³ Kamerstuk 32 545, nr. 164.

van het MOB, dat een goede toegankelijkheid niet per se behaald hoeft te worden door het plaatsen van voldoende bankkantoren en servicepunten, maar door een breed palet aan maatregelen. Het gaat om fysieke dienstverlening via bankkantoren en servicepunten, maar bijvoorbeeld ook om bankmedewerkers die bij je thuiskomen en om goede telefonische dienstverlening. De activiteiten van het programma Toegankelijk Bankieren sluiten hierbij aan. Ook nemen banken individuele maatregelen om de toegankelijkheid van hun dienstverlening te verbeteren. In het MOB van 16 mei is onder andere gesproken over de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. Er werd geconcludeerd¹⁴ dat de banken in het gezamenlijke programma, maar ook individueel, het afgelopen halfjaar goede voortgang hebben geboekt. Ook is er afgesproken dat de banken met de maatschappelijke organisaties in het MOB in overleg treden over de structurele verankering van de doorgevoerde verbeteracties van het programma Toegankelijk Bankieren. De resultaten zullen in het MOB-overleg van 14 november 2024 worden gepresenteerd. In ditzelfde overleg zullen ook de resultaten besproken worden van de eerste meting van de meetbare doelstellingen door DNB. Er worden goede stappen gezet, maar we zijn er nog niet. De nulmeting van de Betaalvereniging geeft inzicht in hoe niet-zelfstandigen binnen de grootste aandachtsgroepen basisbankzaken uitvoeren en ervaren en bevat daarmee nuttige informatie om verdere stappen te zetten. De toegankelijkheid van het betalingsverkeer blijft een punt van aandacht en ik blijf dit nauwgezet volgen.

Ongewenste neveneffecten van de-risking

In 2022 riep het MOB de banken en sectoren op om nauwer samen te werken om de ongewenste maatschappelijke gevolgen van de-risking op de toegang tot betaaldiensten aan te pakken. Onder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zijn banken en andere poortwachters van het financieel stelsel verplicht om individueel klantonderzoek te doen en daarbij een inschatting te maken van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering. Indien er risico's geconstateerd worden, dienen deze gemitigeerd te worden. Wanneer deze risico's onvoldoende gemitigeerd kunnen worden, zijn poortwachters verplicht om de klantrelatie te beëindigen. De-risking gebeurt wanneer poortwachters besluiten om (delen van) klantengroepen uit te sluiten, te stoppen of geen nieuwe klantrelatie aan te gaan, bijvoorbeeld vanwege een sectorbreed risico. Dit ongewenste neveneffect zorgt er soms voor dat bepaalde bonafide klanten geen of lastig toegang hebben tot het betaalverkeer.

Het MOB laat zich voortdurend informeren over de voortgang van banken om tot een gerichtere, meer risicogebaseerde anti-witvasaanpak te komen, zoals de Wwft ook vraagt van banken. Een belangrijke stap hierin zijn de sectorstandaarden en risicogebaseerde standaarden die opgesteld zijn door de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB). De sectorstandaarden zijn opgesteld ook in samenspraak met de sectoren zelf.¹⁵ Deze sectorstandaarden beschrijven zowel risicoverhogende als risicoverlagende factoren voor specifieke sectoren, wat een gericht en proportioneel klantonderzoek ondersteunt. Bankieren werken op dit moment aan het implementeren van deze sectorstandaarden. Tevens wordt er nog gezamenlijk gewerkt aan een sectorstandaard voor de automotive sector, deze wordt voor het zomerreces verwacht. Ik vind het positief en

¹⁴ Resultaten MOB-vergadering 16 mei, te raadplegen via: <https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/betalingsverkeer-2024/resultaten-mob-vergadering-16-mei-2024/>

¹⁵ NVB (2023), een meer risicogebaseerd klantenonderzoek. <https://www.nvb.nl/themas/veilig-en-integere-financieel-stelsel/een-meer-risicogebaseerd-klantonderzoek/>

belangrijk dat banken samen met de NVB werken aan deze standaarden. Wel gaat het er uiteindelijk om dat banken de sectorstandaarden ook daadwerkelijk implementeren en dat de risicogebaseerde benadering van de Wwft goed toegepast wordt. Dit gebeurt momenteel nog onvoldoende. DNB houdt toezicht op de naleving van de Wwft en heeft daarbij aandacht voor de risicogebaseerde benadering. Mijn ministerie blijft aandacht houden voor de implementatie van de standaarden door banken en zal het gesprek aan blijven gaan waar nodig.

Voorkomen fraude en oplichting

In 2023 was er een daling te zien in de schadecijfers door (online) fraude in het betalingsverkeer. Hoewel ik het zeer positief vind dat de schade als gevolg van bankhelpdeskfraude bijna gehalveerd is, blijft de totale fraude schade met 28,2 miljoen euro hoog. Het blijft een maatschappelijk probleem. In 2023 is in 69% van de gevallen van bankhelpdeskfraude de schade onder het coulancebeleid van de banken¹⁶ vergoed. Dit percentage is gedaald ten opzichte van 2022 door herhaald slachtofferschap, doordat zakelijke rekeninghouders slachtoffer werden en doordat de crimineel zich had voorgedaan als iemand van een andere organisatie dan van de bank van het slachtoffer. Deze vormen van fraude worden niet door het coulancekader vergoed. Slachtoffer worden van fraude kan iedereen overkomen. Ongeacht iemands leeftijd of digitale vaardigheid. Het brengt veel schade teweeg, zowel financieel als mentaal. Sinds 2021 werk ik daarom samen met de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de NVB en een groot aantal private partners aan de integrale aanpak van online fraude. De integrale aanpak is erop gericht om, naast hetgeen de individuele partijen al ondernemen, gezamenlijk aanvullende acties te ondernemen om fraude te bestrijden. Zo is er bijvoorbeeld in 2023 en 2024 door samenkomst van verschillende partijen uit de fraudeketen (o.a. politie, Openbaar Ministerie, banken, telecom) meer inzicht verkregen in de *criminal journey* van bankhelpdeskfraude en vormde dat de basis voor aanvullende interventies door de deelnemers met als doel om het aantal slachtoffers te verminderen. Verder spreek ik in de werkgroep Veiligheid van het MOB voortdurend met vertegenwoordigers van verschillende groepen belanghebbenden over fraude en benodigde veiligheidsmaatregelen.

Europese ontwikkelingen

Ook binnen de Europese Unie blijft een toegankelijk betalingsverkeer, zowel chartaal als giraal, een onderwerp van aandacht. Zo heeft de Europese Commissie op 28 juni 2023 een voorstel voor een herziene richtlijn betaaldiensten (PSD3) en een verordening betaaldiensten (PSR) gepubliceerd. Met PSD3 en PSR wordt beoogd om de tekortkomingen in het huidige regelgevend kader voor betaaldiensten te adresseren (PSD2) en worden een aantal verplichtingen geïntroduceerd met als doel om consumenten beter te beschermen tegen fraude. Ik onderhandel momenteel in Brussel over dit wetgevend voorstel. Ook is op 8 april 2024 de verordening betreffende instantovermakingen in euro's in werking getreden. Waar in Nederland al sinds 2019 overschrijvingen via internet-bankieren en mobiele bank apps standaard als *instant payments* worden uitgevoerd, liep dit op Europees niveau nog achter. De verordening beoogt het gebruik van instant payments te bevorderen en verplicht betaaldienstaanbieders in de EU/EER, die zowel binnen als buiten de eurozone traditionele SEPA-overschrijvingen in euro aanbieden, om ook *instant payments* aan te bieden. Ik werk momenteel aan de implementatie

¹⁶ Het coulancekader is beschikbaar op de website van de NVB: <https://www.nvb.nl/nieuws/toetsingscriteria-voor-coulance-bij-bankhelpdesk-fraude-spoofing/>

van deze wetgeving. Ook wordt het MOB regelmatig geïnformeerd en geconsulteerd over een mogelijke invoering van een digitale euro. In Europa loopt het voorbereidingsproces van het Eurosysteem parallel aan het wetgevingsproces omdat het Eurosysteem kan niet overgaan tot de uitgifte van een digitale euro zonder dat politiek akkoord is bereikt en het wettelijk kader in werking is getreden. De Raad en het Europees Parlement buigen zich nu over deze voorstellen. Ten behoeve van de raadsonderhandelingen vinden regelmatig gesprekken plaats met belanghebbenden, waaronder verschillende partijen die deelnemen aan het MOB. Uw Kamer wordt periodiek geïnformeerd via de verslagen van de Eurogroep/Ecofinraad over de voortgang van de onderhandelingen in de Raad. Zoals toegezegd, volgt voor de zomer nog een uitgebreidere terugkoppeling aan uw Kamer over de ontwikkelingen op dit onderwerp. Mijn voornemen is om dat in het verslag van de Eurogroep/Ecofinraad van juni te doen.

Zelfevaluatie en hernieuwde taakopdracht

Om ervoor te zorgen dat het MOB een gremium blijft waar partijen uit het betalingsverkeer elkaar kunnen vinden en het MOB een belangrijke bijdrage kan blijven leveren aan het goede functioneren van het betalingsverkeer, heeft het MOB in 2023 ook een zelfevaluatie uitgevoerd. Uit de zelfevaluatie blijkt dat de deelnemers het MOB waarderen en in grote lijnen tevreden zijn over het functioneren daarvan. Wel zijn er een aantal verbeterpunten geïdentificeerd, die het MOB in 2024 zal opvolgen. Een van de verbeterpunten is het actualiseren van de taakopdracht van het MOB. In bijlage 4 vindt u de hernieuwde taakopdracht.

Tot slot

De jaarrapportage geeft een goed beeld van de huidige stand van zaken van het betalingsverkeer in Nederland, ook in relatie tot de Europese ontwikkelingen daarin. Hoewel het betalingsverkeer in Nederland al zeer efficiënt en innovatief is, blijft het een belangrijk aandachtspunt dat iedereen in Nederland gemakkelijk en veilig kan blijven betalen – zowel met giraal als chartaal geld. Het MOB is hierin een belangrijke partij. De speerpunten voor 2024 zijn dan ook het verbeteren van de toegankelijkheid van het betalingsverkeer, het voorkomen van fraude – en dan met name oplichting – in het betalingsverkeer, en het bijdragen aan het betalingsverkeer van de toekomst. Als waarnemer bij het MOB blijf ik dan ook actief betrokken bij de resultaten en de voortgang van het MOB.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg