

Vertrouwen in het betalingsverkeer: de rol van transactiekosten

Het vertrouwen in het betalingsverkeer is in onze moderne samenleving, waar steeds meer betalingen via internet worden afgevoerd, bepalend voor het fiduciaire karakter van het geld. Goed onderhoud van de reputatie van het betalingsverkeer is hiervoor essentieel. Daarom hebben de verschillende hierbij betrokken partijen een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om het vertrouwen in het betalingsverkeer te borgen. Ontwikkelingen in het Europese betalingsverkeer, met steeds langere betaalketens, kunnen hierbij een spaak in het wiel steken.

FRANK DEN BUTTER
Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

PIET MALLEKOOTE
Directeur Betaalvereniging Nederland

Dit artikel gaat in op de ontwikkelingen van instituties die bijdragen aan een verlaging van de transactiekosten in het betalingsverkeer (North, 1987; Greif, 2006). Het laag houden van de transactiekosten, in ruime zin, vormt in het betalingsverkeer een belangrijke doelstelling. Standaardisatie draagt bij aan het bereiken van die doelstelling (Den Butter, 2012; zie de voorbeelden van de geldautomaten, de Chipknip en iDEAL in de fintechtijdslijn in dit nummer), maar het behoud van vertrouwen – denk aan het fiduciaire karakter van geld – is vooral ook essentieel in het betalingsverkeer. Greif (2000) spreekt in dit verband van instituties die een oplossing bieden voor het ‘spel van vertrouwen’. Het gaat hier om twee soorten vertrouwen, ten eerste het vertrouwen van consumenten en ondernemers in een goede afhandeling van geldtransacties, en ten tweede het vertrouwen van de betrokkenen dat het betalingsverkeer efficiënt en naar ieders tevredenheid wordt geregeld.

De vraag hierbij is wat dit perspectief ons kan leren over verdere ontwikkelingen in het betalingsverkeer. Im-

mers, de nieuwe mogelijkheden die internet en ICT-innovaties, met name de smartphone, bieden om transacties verder te vergemakkelijken, mogen niet het vertrouwen in het betalingsverkeer in de waagschaal stellen. Zo moet een vertrouwensbreuk met de consument worden voorkomen bij uitval van betaalsystemen en fraude bij internetbetalingen. Evenzeer is de grootst mogelijke prudentie vereist bij de omgang met *big data* die nieuwe technologische toepassingen mogelijk maken: bescherming van de privacy is hierbij een absolute vereiste.

HET FIDUCIAIRE KARAKTER VAN GELD

Voor een goed begrip van het effect van veranderingen in het betalingsverkeer is het belangrijk om in dit opzicht de wisselwerking tussen het vertrouwen en de transactiekosten te beschrijven. Geld heeft een fiduciair karakter, dat wil zeggen dat de waarde ervan los staat van de waarde van de materie waaruit het geld gemaakt is. Dat gaat op voor de gouden en zilveren munten en voor de zware stenen, de fei, die op het eiland Yap als geld werden gebruikt (Furness III, 1910). Het geldt ook voor de bankbiljetten, en zeker voor ons girale geld dat alleen maar ergens digitaal is opgeslagen als een getal. Het vertrouwen dat betalingen correct worden afgehandeld, zonder onzekerheid en met voortdurende controle, is essentieel om kosten in allerlei (handels)transacties laag te houden.

Bij het betalingsverkeer zijn er twee vormen van transactiekosten. In de eerste plaats de transactie-specifieke kosten die bij iedere transactie worden gemaakt, zoals de bestede tijd om de transactie uit te voeren en te registreren, de kosten om de transactie te administreren en de eventuele kosten om een foute betaling te herstellen. In de tweede plaats zijn er de transactiekosten meegebracht door het opbouwen en onderhouden van het fiduciaire karakter van het geld, dus van de betrouwbare reputatie van het geldstelsel.

Deze twee vormen van transactiekosten staan niet los van elkaar. Wanneer er afbreuk wordt gedaan aan het fidu-

ciaire karakter van het geld, bijvoorbeeld via een verminderd vertrouwen in het betalingsverkeer, zullen daardoor de te maken kosten bij individuele transacties toenemen. Dit is ook het geval wanneer er onvoldoende transparantie is, doordat bijvoorbeeld de voorwaarden van de betaalproducten niet helder worden gecommuniceerd, of wanneer er te veel verschillende betaalproducten zijn.

Zoekkosten vormen een voorbeeld van de transactie-specifieke kosten die de consument moet maken. Deze kosten stijgen als het vertrouwen in het betalingsverkeer daalt of als er veel verschillende betaalproducten zijn en de consument extra informatie moet vergaren over wat een veilig en betrouwbaar betalingsmiddel is. Een stijging in deze kosten is nadelig voor het aantal transacties en daarmee voor de economie.

Dit toont aan dat men, vanwege het fiduciaire karakter van het geld, een effectief functionerend en transparant betalingsverkeer als een collectief goed kan opvatten. En het is in het publieke belang om de efficiëntie, veiligheid en betrouwbaarheid van het betalingsverkeer te borgen. Daarom is toezicht op het betalingsverkeer vanuit de overheid, in dit geval gedelegeerd aan De Nederlandsche Bank, onontbeerlijk.

Overigens is het fiduciaire karakter niet alleen relevant voor het geld als ruilmiddel bij transacties. Bij de functies van geld als rekenenheid en als oppotmiddel is de reputatie van betrouwbaarheid evenzeer van belang. Vanuit die beide functies dient inflatie zo veel mogelijk te worden vermeden – heden ten dage in ons land niet zo'n probleem – maar voor opgepot vermogen is ook het vertrouwen vereist dat de geldwaarde is gegarandeerd en niet wordt aangetast door fraude of deconfiture van de financiële instelling waar het geld wordt aangehouden (kader 1).

BETAALVERENIGING ALS KOPPELZONE

De Betaalvereniging Nederland, opgericht eind 2011, kan worden gezien als een zogenaemde *koppelzone* die de verschillende aanbieders van betalingsdiensten met elkaar om de tafel brengt teneinde de nieuwe ontwikkelingen te stroomlijnen en ervoor te zorgen dat men niet langs elkaar heen werkt. Koppelzones vormen een georganiseerde manier van besluitvorming tussen belanghebbenden met verschillende en soms tegengestelde belangen (Den Butter *et al.*, 2015). Ondanks de oprichting van de uniforme gemeenschappelijke betaalmarkt (SEPA) – waarbij een aantal nationale collectieve betaalproducten opgehouden zijn te bestaan en vervangen zijn door Europese producten of wereldwijde standaarden – blijft er behoefte bestaan aan een intermediair die de verschillende belangen in het betalingsverkeer samenbrengt en waar de besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen plaatsvindt.

Kenmerkend voor de Betaalvereniging als koppelzone is dat alle belanghebbenden voorafgaande aan de besluitvorming een stem krijgen in de onderhandelingen, en dat in deze discussies begrip voor elkaars standpunten wordt opgebouwd. Het samenbrengen van verschillende belangen bergt een element van compromisvorming in zich: er kan niet tegelijkertijd aan alle wensen ten aanzien van de standaarden, onderliggende technieken en kosten worden voldaan. Dit geldt specifiek als het erom gaat bij de besluit-

vorming door de leden (banken en betaalinstanties) ook de belangen van de vragers (eindgebruikers van betaaldiensten) te betrekken. Dan draagt wederzijds begrip en vertrouwen ertoe bij dat uiteindelijk een compromis bereikt kan worden dat voor iedereen het maximaal haalbare biedt, zodat de transactiekosten bij uitvoering van het compromis laag blijven.

LANGERE BETAALKETENS

Het toenemende gebruik van internet en de smartphone, en de verruimde wettelijke mogelijkheden voor nieuwe partijen om toe te treden tot de betaalmarkt, maken dat steeds meer partijen, zoals de niet-bancaire en door technologie gedreven fintechbedrijven, een rol in de betaalketens vervullen. Daardoor worden deze ketens langer en complexer (Betaalvereniging Nederland, 2016). Uit oogpunt

Phishing en fraudebestrijding

KADER 1

Fraude vormt een belangrijke bedreiging voor het vertrouwen in het betalingsverkeer. Zo zijn er steeds geraffineerdere manieren van phishing die de argeloze ontvanger van internetboodschappen over betalingen grote schade kunnen berokkenen als hij of zij onterechte betalingen verricht en/of de computer door malware wordt geïnfecteerd. Vanuit het perspectief van de transactiekosten kan phishing tot een vertrouwensbreuk leiden, in de zin dat de consument geen onderscheid meer weet te maken tussen goede en frauduleuze internetboodschappen over betalingen. Dan ontstaat een *lemons*-probleem (Akerlof, 1970) waarbij iedere boodschap als potentieel frauduleus wordt gezien.

Bij phishing krijgt de klant via e-mail, telefoon, sms of Whatsapp een bericht dat van de bank lijkt te zijn. Het komt er steeds op neer dat een fraudeur de inlog- of pincodes van klanten probeert te krijgen. Phishing-mails zijn tegenwoordig een stuk moeilijker te onderkennen dan voorheen. De afzender is vaak lastig te herkennen als frauduleus en de gebruiker wordt ertoe aangezet om direct te reageren. Twee voorbeelden hiervan zijn: een mail die aangeeft dat de klant iets besteld heeft (bijvoorbeeld een scooter of een spelcomputer), de klant kan deze bestelling nog annuleren maar dan moet hij wel direct tot actie overgaan (en met zijn persoonlijke codes inloggen). Een ander voorbeeld is een mail die aangeeft dat de klant kosteloos een nieuwe veilige betaalpas kan krijgen, uiteraard na de invulling van zijn gegevens. Het laatste voorbeeld is bekend als 'pasopstuurfraude'. In 2015 heeft deze vorm van phishing, waarbij de gebruiker verleid wordt om zijn pinpas op te sturen en zijn pincode in te voeren op een website geresulteerd in 650 slachtoffers en bijna 1,8 miljoen euro aan schade. Publieksvoorlichting is dan ook een essentieel onderdeel van de fraudepreventie.

Banken investeren continu in de veiligheid van het elektronische betalingsverkeer door het verbeteren van fraudepreventie- en detectiemaatregelen. Een van de doelen hiervan is het vermijden van hoge informatiekosten bij klanten om goede en valse berichten uit elkaar te houden. Door een gezamenlijke intensieve informatie-uitwisseling over incidenten, kwetsbaarheden en dreigingen, kunnen financiële instellingen vooraf adequate maatregelen treffen. Dit verloopt via de Betaalvereniging en via publiek-private samenwerking, zoals met het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC). Deze in Nederland gekozen vorm van samenwerking is uniek in Europa. Onder invloed hiervan is, volgens de fraudestatistiek van de Betaalvereniging en de Nederlandse Vereniging van Banken, de schade door fraude in het betalingsverkeer teruggelopen van 82 miljoen euro in 2012 naar minder dan 18 miljoen euro in 2015. De schade door phishing liep in diezelfde periode terug van ruim 11 miljoen tot 3 miljoen euro.

van het beperkt houden van de transactiekosten voor een zo efficiënt mogelijke inrichting van de betaalketen noodzaakt dit tot een goede onderlinge afstemming tussen al deze partijen. De Betaalvereniging treedt in dit verband op als ketenregisseur waarbij het doel is de kosten om de schakels in de keten te verbinden zo laag mogelijk te houden.

Door de introductie van de regelgeving van de Payment Services Directive 2 (PSD2) (Europese Commissie, 2015b) wordt deze rol van ketenregisseur beperkt. De PSD2, die in januari 2016 in werking is getreden en in 2018 in alle landen van de Europese Unie moet zijn geïmplementeerd, verplicht de banken op verzoek van de rekeninghouders de betaalrekening open te stellen voor niet-bancaire partijen. Deze kunnen op verzoek van de rekeninghouder betalingen voor internetaankopen vanaf diens betaalrekening verrichten, of betaalgegevens van de rekening downloaden om overzichten voor de rekeninghouder samen te stellen. Het huidige idee is dat de rekeninghouder hiervoor zijn persoonlijke codes voor het inloggen bij zijn bank moet afgeven.

De kern van deze nieuwe regelgeving van de Europese Commissie hierbij is om de concurrentie op het gebied van het internetbetalen tussen banken en niet-bancaire spelers te bevorderen. Deze laatste moeten hiervoor over een (lichte) vergunning beschikken van de nationale toezichthouder, maar banken zijn daarna verplicht deze partijen, zonder kosten, toegang te verlenen tot de betaalrekening van de houder. Dit draagt bij aan meer keuzemogelijkheden voor de eindgebruikers, en bevordert de innovatie en concurrentie.

Naast deze voordelen staan er echter ook risico's tegenover: een veiligheidsrisico en het risico van verlies aan efficiëntie. Het *veiligheidsrisico* is erin gelegen dat een consument – vanwege het afgeven van zijn persoonlijke toegangsgegevens aan een derde partij – later mogelijk moeilijk onderscheid kan maken tussen een echte betaling via deze derde partij en een phishing-transactie. In dit kader heeft de Europese Commissie inmiddels de European Banking Authority gevraagd om technische standaarden op te stellen, waardoor deze veiligheidsrisico's kunnen worden beperkt.

Het *efficiëntierisico* impliceert dat een veelheid van partijen die bovengenoemde diensten aanbieden, toegang krijgen tot betaalrekeningen, mogelijk elk met een eigen standaard en eigen productvoorwaarden voor ondernemers en consumenten. Deze fragmentatie leidt tot hogere transactiekosten in de betaalketen, niet alleen omdat ge-

bruikers zich meer moeten verdiepen in deze gefragmenteerde dienstverlening, maar ook omdat het maken van individuele afspraken zonder de gemeenschappelijke regie kostbaar zal blijken te zijn. Het door de Commissie beoogde effect van een grotere concurrentie zal dan uiteindelijk tot hogere transactiekosten leiden.

Het institutionaliseren van goed overleg op Europees niveau voor onderlinge afspraken over de inrichting van de betaalketens, zoals dat in Nederland via de Betaalvereniging gebeurt, kan hier tot zeer vruchtbare maatschappelijke effecten leiden. Immers, bij lagere transactiekosten zullen er meer transacties plaatsvinden, hetgeen gunstig is voor de welvaart. Dit voordeel van de institutionalisering van het overleg is helaas door de Commissie over het hoofd gezien. Het betalingsverkeer in Nederland zou hierdoor aan efficiëntie kunnen verliezen en dreigt daarmee voor iedereen meer kosten met zich mee te brengen.

CONCLUSIE

Het toenemend gebruik van internet en van de smartphone en het complexer worden van betaalketens brengt nieuwe uitdagingen bij de inrichting van het betalingsverkeer met zich mee. Doel van de partijen betrokken bij de Betaalvereniging Nederland is om de transactiekosten zo laag mogelijk te houden. Een juiste inrichting van het betalingsverkeer is essentieel voor het behoud van vertrouwen bij de verdere innovatie en efficiëntieverbetering van het betalingsverkeer. Het is voorstelbaar dat een vertrouwensbreuk in het betalingsverkeer een economische crisis kan inluiden die heftiger is dan de krediet- en schulden crisis van de afgelopen jaren.

Voor het behoud van het vertrouwen in het betalingsverkeer is een blijvende focus op preventie en detectie van fraude en een goede regelgeving essentieel. Naast positieve aspecten van de ontwikkelingen in het Europese betalingsverkeer moet met enige zorg worden aangekeken tegen het gebrek aan goede coördinatie en samenspraak tussen belanghebbenden op dat niveau. Dit kan kostenverhogend werken.

In het kort

- ▶ Door het fiduciaire karakter van geld zijn vertrouwen in het betalingsverkeer en transactiekosten onlosmakelijk met elkaar verbonden
- ▶ Het is in het publieke belang om de efficiëntie, veiligheid en betrouwbaarheid van het betalingsverkeer te borgen
- ▶ Door toetreding van nieuwe partijen worden betaalketens langer en complexer, terwijl de rol van ketenregisseur beperkt wordt

