

SIKKERHEDSBRANCHENS
HVIDBOG OM

kontanter som kritisk infrastruktur

SEPTEMBER 2025

SIKKERHEDSBRANCHEN

ROSKILDEVEJ 22
2620 ALBERTSLUND

SikkerhedsBranchens hvidbog om kontanter som kritisk infrastruktur

I dette dokument har vi samlet en række vigtige pointer, som vi mener er væsentlige i håndteringen af Danmarks nuværende og fremtidige betalingssystem. Digitaliseringen påvirker mange borgeres livskvalitet, og det kræver, at vi sikrer konkrete og reelle løsninger og alternativer, der giver ikke-digitale borgere adgang til egne penge i form af kontanter. Samtidig står vi over for alvorlige trusler, som fordrer et stærkt kriseberedskab. Der er brug for, at vi anskuer og træffer beslutninger ud fra en forståelse af, at kontanter er kritisk infrastruktur. Kontanter understøtter hverdagen, hver dag – også hvis strømmen går eller digitale systemer svigter eller hackes.

Dokumentet er udarbejdet af SikkerhedsBranchen i fællesskab med bevægelsen Bevar Kontanter, der står bag hjemmesiden bevarkontanter.dk og Facebook-siden af samme navn.

SikkerhedsBranchen er den danske brancheforening for sikkerhed og sikring, og vi arbejder hver dag for at sikre danskernes tryghed. Vi repræsenterer ca. 285 medlemmer deriblandt de to eneste værdihåndteringsvirksomheder i Danmark.

Vi vil altid gerne fortælle mere om kontanter, og hvorfor vi mener, at kontanter er vigtige at bevare. Kontakt os ved at rette henvendelse til direktør Kasper Skov-Mikkelsen på ksm@sikkerhedsbranchen.dk eller telefon 4041 7920.

Vores digitalt sårbare samfund

Danmark er verdensmestre i offentlig digitalisering. Vi fremhæves i en FN-rapport for at udvise et stærkt digitalt lederskab og for en proaktiv national digitaliseringsstrategi¹. Og det er langt fra kun i det offentlige, at vi digitaliserer. Det gælder også betalingsløsninger. Men selv om digital betaling i mange henseender er nemt for mange, så står vi over for alvorlige trusler, hvis ondsindede hackere for eksempel får held med at lamme vores digitale systemer, strømmen svigter, systemer går ned, eller det hele på én gang. Det gør os sårbare.

Finanstilsynet og FE vurderer, at risikoen for cyberangreb mod kritisk infrastruktur er høj og stigende, og at flere SIFI-institutioner (systemisk vigtige finansielle institutter, der har stor betydning for samfundsøkonomien som for eksempel Danske Bank, Nykredit Realkredit, Nordea Kredit og Jyske Bank)² og datacentraler derfor opererer med forhøjet risiko på IT-området. IT-risici vurderes at være en særlig udfordring i hele den finansielle sektor, fordi de typisk er mere binære i deres karakter (enten bliver man hacket/har nedbrud eller ikke). I marts 2025 spurgte Finanstilsynet igen en række større finansielle virksomheder om, hvordan de opfatter de aktuelle risici.

"Ligesom sidste år er det geopolitiske forhold og cybertrusler, der ifølge virksomhederne udgør de største risici for den finansielle stabilitet i Danmark," siger Niki Saabye, chef for Finanstilsynets Økonomiske Sekretariat. "Og i forhold til sidste år står geopolitiske trusler nu næsten lige så højt på bekymringslisten som cybertrusler"³.

Det kommer også bag på de fleste, hvor voldsomt det påvirker os, når systemer går ned eller strømmen svigter. Nogle af de konkrete eksempler, som vi har oplevet, var f.eks. da store dele af Sydeuropa oplevede kaos efter massivt strømsvigt i april 2025, og folk stod i kø ved de få hæveautomater, som fortsat virkede. Senere på sommeren oplevede vi også i Norden, hvor skrøbeligt betalingsmarkedet er, da et Nets-nedbrud betød, at vi ikke kunne betale med kort eller mobiler. Coop i Sverige har haft nedbrud, der påvirkede kasseapparaterne og i Nuuk har man oplevet strømsvigt, der fik politiet til at anbefale folk at hæve kontanter.

Eksemplerne viser, at vi har brug for en plan B, når vi ikke kan betale med vores digitale betalingsløsninger. Kan vi ikke betale, kan der hurtigt opstå kaos. Kontanter er vores alternativ, og det er et velfungerende alternativ. Derfor er kontanter en del af den kritiske infrastruktur, og derfor skal vi passe på, at vi ikke undergraver kontanter som betalingsmiddel - uden at være bevidste om de alvorlige konsekvenser.

Vores nordiske naboer har et ambitiøst beredskab

Usikre tider og sårbare systemer fordrer, at vi har et stærkt kriseberedskab – og at vi tænker det bredt. De andre nordiske lande gennemfører øvelser og tester beredskaber i forhold til forskellige kritiske niveauer (fra konsekvenser af forstyrrelser i samfundet til niveauet før krig). Alle husstande modtager information om, hvordan de skal forholde sig i tilfælde af alvorlige kriser eller krig, og myndighederne har erkendt, at kontanter er en vigtig brik til et stærkt beredskab for samfundskritisk virksomhed. Den svenske statslige myndighed, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, skriver blandt andet:

"Glöm inte kontanterna! Du kan behöva ha kontanter hemma för att kunna handla. Vid strömavbrott fungerar varken uttagsautomater eller kortbetalning. Ta i förväg ut kontanter för ett par dagar och förvara på ett säkert ställe."⁴

Èt af Sveriges beredskabstiltag er "Tryggad tillgång till kontanter"⁵, som drives af Riksbankskommittén med oplæg fra den svenske regering. Udredningen resulterede i en ny lov, som for eksempel betyder, at borgere inden for et vist antal kilometer skal kunne indsætte og hæve kontanter.

I Sverige er det kun bankerne, der er regulerede. Det diskuteres, om reguleringen ikke bør gælde hele kæden for at kontanter kan fungere – også under kriser. For en vigtig læring har været, at kontanter skal være en naturlig del af hverdagen, ellers virker de ikke i en kritisk situation. De danske myndigheder har nu også offentliggjort en vejledning, hvor borgerne opfordres til at kunne klare sig i tre dage og med en tjekliste, som også indbefatter fysiske betalingskort og eventuelt kontanter. Nationalbanken har på det sidste slået på tromme for 'Off-line-dankort-betalinger', det er et fint supplement, men det virker ikke, hvis der ikke er strøm, samme argument som Nationalbanken i øvrigt har benyttet i forhold til kontanter som beredskab: Ingen kan købe noget alligevel, hvis strømmen er gået.

Det er vi ikke enige i, og vi er helt sikre på, at store og mindre butikker nok skal få åbnet og solgt ud af letfordærlige varer, hvis strømmen er væk, ligesom behovet for bleer, toiletpapir og mad må formodes at være lige så stort som altid.

Beredskabsministeren mener ligeledes, at det skal være muligt for danskerne at skaffe sig basale fornødenheder og har ladet sig inspirere af vores finske naboer. Dagligvarehandlen er derfor indkaldt til møde om muligheden for at etablere beredskabsbutikker. Den første løsning til håndtering af kriser i detailhandlen har Salling Group allerede annonceret. De vil inden 2028 åbne 50 butikker, der er gearet til krisetider⁶.

Det er en god nyhed, der kan underbygges og styrkes yderligere med kontantberedskabet. Vi mener derfor, at der er behov for:

- At der kommunikeres mere klart om anbefalinger til at have kontanter i sit beredskab.
- At der laves en plan, så for eksempel købmænd, apoteker, supermarkeder, offentlig transport og tankstationer kan modtage og håndtere større mængder kontanter – kassebøger, pengeskabe osv.
- At virksomheder, der til dagligt arbejder med og håndterer kontanter, inddrages, når krisepplaner skal udarbejdes.

Hvad med de analoge borgere?

Mellem 17 og 22 procent af danskerne, er digitalt udsatte, eller analoge borgere. Hvor mange af os kan vælge at betale med digitale betalingsmidler, er der altså omkring en million, der har svært ved at håndtere betalingskort, MitID eller smartphones. Socialt udsatte, hjemløse og ældre kan have svært ved dette, og derfor er kontanter et godt alternativ til de digitale betalingsløsninger. Problemet er bare, at de ikke længere kan gå ned i banken og hæve deres penge ved en betjent kasse.

Sammen med borgerorganisationer, banker, kommuner og Erhvervsministeriet og Social- og Ældreministeriet deltog vi i "Partnerskabet om udsatte gruppers adgang til kontanter". Partnerskabet blev nedsat for at finde konkrete løsninger, så digitalt udsatte (og borgere generelt) kan hæve deres egne penge i kontanter – også uden brug af hævekort. Der blev lavet en rapport, som vi i SikkerhedsBranchen ikke ville skrive under på. For det var ikke reelle løsninger på problemet, som blev præsenteret i rapporten, da blandt andet bankerne ikke ønskede at gå ind i noget, der havde med kontanter at gøre.

Et flertal af aktører i partnerskabet pegede på, at den bedste løsning ville være, at bankerne kollektivt dækker landet med kontantkasser, men Finans Danmark støttede ikke en sådan løsning. Ældre Sagen, Danske Handicaporganisationer og Lev opfordrede i et brev den 24. maj 2024⁷ social- og boligministeren til sammen med erhvervsministeren at genbesøge rapporten, da de ikke mener, at ministeren fuldt ud har taget rapportens pointer til sig. For kort sagt mener de, at der er et akut behov for politiske initiativer for at sikre, udsattes adgang til kontanter eller at stille de nødvendige krav til bankerne.

Det er vigtigt, nødvendigt og anstændigt, at der kommer en løsning på problemet. Vi mener, at

Danmark skal være et land, som kan rumme alle, og hvor det er muligt for enhver borger at kunne betale for sine varer, ydelser mv. selvom man ikke er digitalt anlagt.

De digitalt udsatte bliver fejlagtigt ofte omtalt som en meget lille gruppe. Men fakta er ifølge Digitaliseringsstyrelsen, at:

- 17-22% (1,2 mio.) af den voksne befolkning i Danmark vurderes til at være digitalt udsatte.

Potentielt er tallet højere, da mange demente, syge osv., kan få hjælp af familien. Vi kan tilegne os teknologiske færdigheder, men også miste evnen igen for eksempel i forbindelse med sygdom. De digitalt udsatte har svært ved at få taletid, men vi skal som samfund være bevidst om, at vi ekskluderer en stor gruppe danskere, hvis betalinger kun kan foretages digitalt. Og som Digitaliseringsstyrelsen skriver rapporten fra 2021:

”Kontantudfasning er et aktuelt eksempel på en ændring i det private, som har stor konsekvens for mange borgere, pårørende og kommunale medarbejdere.⁸”

Det mener danskerne

Antallet af transaktioner med kontanter bliver færre med introduktionen af andre betalingsmuligheder⁹, men det er ikke ensbetydende med, at vi skal gøre det sværere at bruge kontanter eller afskaffe dem. I kriser og uforudsigelige situationer fungerer kontanter nemlig som en sikkerhed for borgerne.

Vi har spurgt danskerne, om deres holdning til kontanter, og her er svaret klart: 87 procent af danskerne vil bevare kontanter, og de ønsker ikke et såkaldt kontantløst samfund.

87 %

mener ikke, at Danmark skal være kontantløst

66 %

foretrækker kontanter, hvis der var krig eller krise

88 %

af danskerne bruger kontanter

Undersøgelsen blev udført af NORSTAT for SikkerhedsBranchen i 2025 på baggrund af 1000 respondenter¹⁰.

Også de unge bruger kontanter. Danske Bank lavede nemlig i januar 2022 en undersøgelse¹¹, der viser, at fysiske penge langt fra er et uddødt fænomen blandt unge danskere. I stedet skelner mange unge mellem to økonomier – en fysisk og en digital, som de bruger forskelligt. For eksempel viser undersøgelsen, at jo mindre et køb er, jo oftere bruger de unge kontanter som betalingsmiddel:

- 58 % bruger kontanter til mindre køb som slik og is.
- 38 % bruger kontanter til at købe mad i kantinen.
- 16 % bruger kontanter, når de køber større ting.

Det mener Den Europæiske Centralbank

Den Europæiske Centralbank mener, at det er nødvendigt, at der er en vis mængde kontanter i økonomien for, at den kan fungere. Centralbankens vurdering er, at kontanter er det vigtigste

betalingsmiddel i euroområdet, og at størstedelen af de daglige betalinger foretages ved hjælp af eurosedler og -mønter. I den officielle kommunikation fra Den Europæiske Centralbank noterer de følgende om kontanters vigtige funktioner og fordele:

"De sikrer din frihed og selvstændighed. Eurosedler og -mønter er den eneste form for penge, som folk kan benytte sig af uden at involvere en tredjepart. Du behøver ikke at have adgang til udstyr, internettet eller elektricitet for at kunne betale med kontanter, for de kan også bruges, når elektriciteten er gået, eller du har mistet dit kort.

Kontanter er et lovligt betalingsmiddel. Kreditorer, som fx butikker og restauranter, kan ikke afvise kontanter, hvis ikke både de og kunden på forhånd har aftalt et andet betalingsmiddel. Yderligere oplysninger findes i Europa-Kommissionens henstilling af 22. marts 2010 (2010/191/EU).

Kontanter sikrer privatlivets fred. Kontantbetalinger respekterer vores grundlæggende ret til beskyttelse af privatlivets fred, data og identitet i økonomiske spørgsmål.

Kontanter er inkluderende. For mennesker med begrænset eller ingen adgang til digitale penge gør kontanter det muligt at betale og spare op. Derfor er de meget vigtige for inklusionen af socialt sårbare borgere som fx ældre eller lavindkomstgrupper.

Kontanter hjælper dig med at holde styr på dine udgifter. De gør det muligt for dig bedre at kontrollere dine udgifter fx ved at forhindre, at du overskrider dit budget.

Kontantbetalinger er hurtige. Med eurosedler og -mønter afvikles en betaling øjeblikkeligt.

Kontanter er sikre. Kontanter har vist sig at være sikre i forhold til cyberkriminalitet, svindel og falskmøntneri. Og da de er centralbankpenge, indebærer de ingen finansiell risiko for hverken betaler eller betalingsmodtager.

Kontanter er et værdiopbevaringsmiddel. De er mere end blot et betalingsinstrument. Som værdiopbevaringsmiddel kan kontanter også bruges til opsparing uden risiko for konkurs. De er nyttige, når mennesker giver hinanden små gaver eller betaler hinanden små beløb. Forældre kan fx give små kontantbeløb til deres børn til småindkøb, eller du kan give en ven eller bekendt kontanter til at købe noget for dig. Kontanter bidrager også til, at børn lærer om økonomi¹².

Lovmæssige indgreb har indflydelse på robustheden

I debatten om kontanter hører vi ofte, at udviklingen væk fra kontanter er naturlig. Det passer ganske enkelt ikke. Udviklingen er derimod drevet af en lang række lovændringer, der tilsammen er med til at gøre det mere og mere besværligt at bruge kontanter. I Danmark har vi en lov om betalinger, også kaldet kontantreglen. Den tilsiger, at man som udgangspunkt har pligt til at tage imod kontanter, men gennem de seneste år er flere og flere blevet undtaget fra den pligt.

- I 2018 blev kontantreglen lempet, så butikker i særligt røverudsatte områder kun er forpligtet til at tage imod kontanter i tidsrummet fra kl. 06.00 til 20.00. Listen over 'røverudsatte områder' hos erhvervsministeriet tæller af uvisse grunde samtlige postnumre i hele landet, selvom sagen er den, at antallet af røverier har været jævnt faldende siden 2009¹³.
- I 2021 valgte politikerne at stramme hvidvaskloven og sænkede loftet over kontantbetalinger fra 50.000 kr. til 20.000 kr. for de erhvervsdrivende, der ikke allerede er omfattet af hvidvaskloven¹⁴. Beløbet blev yderligere sænket i 2024 til 15.000 kr.
- I 2022 blev virksomheder fritaget for at tage imod kontanter, når de handler med hinanden, ligesom midlertidige arrangementer som for eksempel festivaler blev fritaget for kontantpligten¹⁵. 'Selvbetjente miljøer' er også undtaget. Der har været forsøg på at lave

butikker uden personale, men de har hidtil ikke været nogen succes.

I maj 2025 udgik 1000-kronesedlen som gyldigt betalingsmiddel med den begrundelse, at så store sedler kun blev anvendt til kriminalitet, en påstand som blandt andet Den Europæiske Centralbank har forsøgt at få dokumenteret fra erhvervsministeriet – uden resultat. ECB har selv fjernet en 500 euroseddel, altså en seddel der er fire gange så stor værdi, som 1000-kronesedlen. Men du kan stadig betale med en 500 euroseddel. De inddrages over tid, hvorimod 1000-kronesedler gemt i madrasser hos fjerne slægtninge gennem et langt liv nu er værdiløse.

De politiske indgreb kan måske synes små, men det er indgreb, der har stor betydning for mange menneskers hverdag samtidig med, at det langsomt nedbryder tilliden til kontanterne og dermed et af fundamentene for Danmarks robusthed.

En del af erhvervslivet og bankerne spiller også en væsentlig rolle i forhold til vores sikkerhedsnet. Med indførelsen af kontantløse kasser i supermarkederne og i bankerne samt færre hæveautomater, er det blevet sværere at få fat i egne penge, at kunne sætte kontanter ind og ikke mindst at kunne bruge dem som det passer én.

Hvidvaskloven kræver, at bankerne har 'kendskab' til kunderne, og mange danskere har gennem de seneste år skulle svare på spørgsmål om, hvad de bruger deres kontanter til – nægter de, smides de ud af banken.

Det tærer på tilliden mellem bank og kunder, og det skaber berettiget tvivl om kontanternes egentlig værdi: Hvis jeg ikke må bruge dem, som det passer mig, hvad er de så værd? Desværre gøres der også en enorm indsats for at afskaffe kontanter – ikke mindst fra kreditkortselskaber, banker og betalingsgiganter som Nets, der som en del af det italienske NEXI-group har som åbent formål at gøre hele EU kontantløst! Vi glemmer også helt, at Dankortet, altså ikke er spor dansk – det er ejet af Nets og Nexi.

Ifølge professor Jay Zagorsky, tidligere rådgiver for Boston Federal Reserve og forfatter til bogen 'The Power of Cash' bruges der hvert år milliarder af dollars alene i USA på at reklamere for kreditkort, mens beløbet, der bruges på at reklamere for kontanter, er tæt på nul. Han påpeger også at man ikke bare kan have kontanter liggende – man skal bruge dem, så infrastrukturen stadig fungerer:

"Brug kontanter mindst en gang om ugen – for at hjælpe dig selv, dine naboer og dit land."

Professor Jay Zagorsky.

10 områder man bør være opmærksom på for at sikre borgere og samfund en sund og sikker infrastruktur på betalingsområdet



87 % af danskerne ønsker ikke, at Danmark skal være et kontantløst samfund. De vil altså stadig have mulighed for at bruge kontanter.



17-22 % af danskerne er digitalt udsatte. Vi skal sørge for, at alle borgere kan hæve og betale med kontanter og leve et anstændigt liv.



66% af danskerne foretrækker kontanter som betalingsmiddel, hvis der er krig eller krise.



Vi kan undlade at gøre samfundet mere sårbart, hvis vi fortsat har infrastruktur baseret på kontanter, hvis/når vi bliver ramt af et cyberangreb eller stømsvigt.



Kommunikér klart om myndighedernes anbefalinger i forhold til kontanter i forbindelse med beredskab.



Vi skal sikre, at den kritiske masse ikke forsvinder, så det bliver vanskeligt at opretholde pengeforsyningen. Det kan blive både dyrt og vanskeligt at komme tilbage.



Vurdér også mindre lovmæssige ændringer i en større kontekst. Konsekvenserne kan være uoverskuelig for oversete borgere, og de kan være med til at erodere Danmarks robusthed.



Iværksæt en plan, så købmænd, kiosker, apoteker, supermarkeder, transport og tankstationer kan modtage og håndtere større mængder kontanter



Inddrag virksomheder, der til dagligt arbejder med og håndterer kontanter, inddrages, når kriseplaner skal udarbejdes.



Det handler ikke om, at der ENTEN skal være digitale betalingsløsninger ELLER kontanter - vi ønsker at begge skal sameksistere. Selvom elevatoren er opfundet, har vi jo ikke afskaffet trappen.

Henvisninger

- ¹ Ny FN-måling: Danmark fortsat verdensmestre i offentlig digitalisering: <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/14061993/ny-fn-maling-danmark-fortsat-verdensmestre-i-offentlig-digitalisering?publisherId=13560322&lang=da>
- ² Finans Danmark: [SIFI – Systemiske Institutter](#).
- ³ <https://www.finanstilsynet.dk/nyheder-og-presse/nyheder-og-pressemeddelelser/2025/mar/geopolitik-og-cybertrusler>
- ⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: [Tilgæng til mat i kris](#)
- ⁵ Regeringskansliet: [Trygghed tilgæng til kontanter](#)
- ⁶ [Se kortet: Her kan du 'krise-handle' | Penge | DR](#). Berlingske: Minister: Beredskabsbutikker skal give danskerne tryghed, hvis den store krise rammer.
- ⁷ Ældre Sagen: Brev til Social og Boligministeren med kopi til Erhvervsministeren: [Ældre Sagen om at sikre udsattes adgang til kontanter](#)
- ⁸ Digitaliseringsstyrelsen & KL: [Digital inklusion i det digitaliserede samfund](#).
- ⁹ Danmarks Nationalbank: [Der bliver længere mellem kontantbetalinger](#)
- ¹⁰ SikkerhedsBranchen: <https://www.sikkerhedsbranchen.dk/ny-undersogelse-87-procent-af-danskerne-bakker-op-om-kontanterne/>
- ¹¹ Danske Bank: [Kontanter er stadig vigtige i de unges digitale økonomi](#)
- ¹² Den Europæiske Centralbank: [Kontanters rolle](#)
- ¹³ Erhvervsministeriet: [Evalueret til brug for revision af kontantreglen](#)
- ¹⁴ FinansWatch: [Nyt kontantloft træder i kraft i dag](#)
- ¹⁵ Folketinget: [L 118 Forslag til lov om ændring af lov om finansiel virksomhed m.v.](#)