

# Visie op de structuur van de Nederlandse bankensector

Stabiliteit en efficiëntie  
door diversiteit en concurrentie

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM



# Samenvatting

De Nederlandse bankensector is relatief groot en geconcentreerd en wordt gedomineerd door enkele grote binnenlandse banken die een breed spectrum aan activiteiten uitvoeren.

Deze structuur is in belangrijke mate het resultaat van de fusies die eind jaren tachtig, begin jaren negentig plaatsvonden en van een aantal marktverstoringen en onbedoelde effecten van beleid uit het verleden. Hierbij kan worden gedacht aan fiscale stimulansen die een grote sectoromvang in de hand werken, zoals de aftrekbaarheid van rentebetalingen op hypotheek en bedrijfskrediet, maar ook aan concurrentievoordelen en impliciete staatsgaranties voor banken met een reeds dominante marktpositie. Dit soort voordelen stimuleert banken om te groeien en vermindert de druk om zich te specialiseren in datgene waar zij goed in zijn. Ook crisismaatregelen die voortkwamen uit kortetermijnoverwegingen kunnen op de lange termijn grote onbedoelde gevolgen voor de structuur hebben. Zo werd de opheffing van het verbod op fusies tussen banken en verzekeraars mede ingegeven door de behoefte aan nieuw kapitaal bij noodlijdende hypotheekbanken begin jaren tachtig.<sup>1</sup>

De stabiliteit en efficiëntie van de bancaire dienstverlening worden het beste gewaarborgd in een sector die wordt gekenmerkt door minder concentratie en meer ruimte voor diversiteit. Deze visie neemt als leidend principe het bevorderen van stabiele en efficiënte dienstverlening door de bankensector aan haar klanten. Daarbij hoort niet één juiste structuur, al kan wel een wenselijke richting worden aangegeven. Zo zouden de grootbanken minder dominante marktposities hebben op de binnenlandse markt ten gunste van kleinere en buitenlandse spelers. Buitenlandse expansie van Nederlandse banken wordt niet ontmoedigd, maar zou vooral moeten plaatsvinden vanuit het oogpunt van schaal- en synergievoordelen en minder met het oog op het behalen van diversificatievoordelen. Doordat risicobeheersing met instrumenten anders dan diversificatie wordt aangemoedigd, nemen de diversiteit en stabiliteit van de sector als geheel toe. Het bankverzekeraarmodel behoort tot het verleden en banken richten zich meer op het aanbieden van winstgevendende producten in plaats van op het bestrijken van het brede spectrum aan *retail*, *corporate*, *trade*, en *real estate* financieringsactiviteiten. In zo'n omgeving zouden kleinere partijen en efficiënte nichespelers meer ruimte hebben om te innoveren en de concurrentie aan te gaan.

---

<sup>1</sup> Van Lelyveld en Prast (2004), *New architectures in the regulation and supervision of financial markets: the Netherlands*, DNB Working Paper 21. Een Amerikaans voorbeeld is het renteplafond (Regulation Q) voor spaardeposito's dat heeft bijgedragen aan de opkomst van geldmarktfondsen.

4

De Europese bankenunie zal op termijn een belangrijke impuls geven aan de stabiliteit en efficiëntie van de bancaire dienstverlening, maar is geen wondermiddel.

Een stabiele en efficiënte bankensector draagt bij aan de economische ontwikkeling door klantgerichte producten en diensten aan te bieden tegen zo laag mogelijke, kostendekkende tarieven, en door deze dienstverlening ook in crisistijd op peil te kunnen houden. De bankenunie brengt beide doelstellingen dichterbij, bijvoorbeeld door de afwikkelbaarheid van banken te bevorderen en de grensoverschrijdende concurrentie te stimuleren. Ondanks haar positieve invloed is invoering van de bankenunie geen wondermiddel tegen instabiliteit of inefficiëntie van de bancaire dienstverlening. Zo is het Europese resolutie-instrumentarium nieuw en nog niet in de praktijk getest. Er moet worden voorkomen dat de bankenunie een nieuwe consolidatiegolf ontketent die leidt tot banken die zelfs op Europees niveau te groot en complex zijn om af te wikkelen. En daarnaast maken verschillen tussen landen op het gebied van bijvoorbeeld consumentenbescherming, faillissementswetgeving en fiscaliteit dat van een volledig geïntegreerde Europese bankenmarkt nog geen sprake is. Ook het nationaal perspectief blijft dus van belang bij het waarborgen van de stabiliteit en efficiëntie van de bancaire dienstverlening.

Hoewel de beleidsruimte beperkt is, kunnen langs vijf hoofdlijnen beleidsopties worden geformuleerd om de structuur van de sector in de gewenste richting te sturen.

De naoorlogse wetgeving bood instrumenten om structuurbeleid te voeren ten aanzien van de bankensector, geheel in lijn met de vigerende ideeën over de sturende rol van de overheid in de financiële sector en in de economie als geheel. Denk daarbij aan het verbod op fusies tussen banken en verzekeraars. In de loop van de jaren negentig is de regelgeving geleidelijk losgelaten. Daarnaast is het gros van de financiële regelgeving naar het Europese niveau overgeheveld. Niettemin zijn langs vijf lijnen beleidsopties te formuleren, die de structuur van de bankensector in een meer gewenste richting kunnen sturen:

1. **Neem marktverstoringen en fiscale stimulansen weg die aanzetten tot overmatige groei van banken en van de sector als geheel**, zoals door het met toezicht en resolutie wegnemen van impliciete *too-big-to-fail*-subsidies, verdere beperking van de hypotheekrenteaftrek en verdere verlaging van de maximaal toegestane *loan-to-value* verhouding op nieuw verstrekte hypotheekleningen bij voldoende robuust herstel van de woningmarkt.

2. **Vergroot de diversiteit van de bankensector door te stimuleren dat banken ook rekening houden met de nadelen van diversificatie (naar landen en sectoren) voor de stabiliteit van het systeem als geheel**, en bijvoorbeeld meer inzetten op risicobeheer met prudente leenstandaarden, adequate buffers en proactief debiteurenbeheer.
3. **Verminder de hoge marktconcentratie binnen de sector**, zoals via het stimuleren van concurrentie door bijvoorbeeld nieuwe, innovatieve toetreders, invoering van standaardproducten, en waar mogelijk vereenvoudiging van regelgeving.
4. **Stimuleer de toetreding van buitenlandse banken**, met name wanneer deze bereid zijn om in lokale klantrelaties te investeren en kunnen terugvallen op een financieel gezonde moeder.
5. **Anticipeer tijdig op ontwikkelingen die potentieel belangrijke invloed kunnen hebben op de sectorstructuur**, zoals de voortschrijdende integratie van de Europese bancaire markt en de toenemende rol van technologische innovatie in de financiële sector.

Door deze uitgangspunten mee te wegen bij toekomstige beleidsdiscussies en beslissingsmomenten kan een sectorstructuur ontstaan, die zo goed mogelijk bijdraagt aan de Nederlandse economie en de maatschappelijke welvaart.



# Inhoudsopgave

Inleiding	9
<b>1 Huidige sectorstructuur</b>	13
1.1 Omvang bankensector	13
1.2 Marktaandeel individuele banken	17
1.3 Diversiteit en diversificatie	20
1.4 Buitenlandse banken in Nederland	22
1.5 Nederlandse banken in het buitenland	24
<b>2 Evaluatie ontwikkeling sectorstructuur</b>	27
2.1 Omvang bankensector	30
2.2 Marktaandeel individuele banken	36
2.3 Diversiteit en diversificatie	45
2.4 Buitenlandse banken in Nederland	51
2.5 Nederlandse banken in het buitenland	55
<b>3 Beleidsopties</b>	58
Literatuur	60
<b>Boxen</b>	
1 Technologische innovatie en de structuur van de bankensector	11
2 Is een grotere sectorbalans moeilijker te financieren?	16
3 Wat zijn de lokale activiteiten van Nederlandse banken in het buitenland?	25
4 Stabiliteit en efficiëntie van de bancaire dienstverlening: afruil of aanvulling?	28
5 De invloed van de Europese bankenunie op stabiliteit en efficiëntie	29
6 Leidt meer bancaire dienstverlening tot meer economische groei?	31
7 Is een grotere rol gewenst voor alternatieve aanbieders van bancaire diensten?	34
8 Wat weten we van de concurrentie in de Nederlandse bankensector?	39
9 Is de bankenunie voorbereid op een Europese consolidatiegolf?	42
10 Wat is nog een redelijk marktaandeel voor een individuele bank?	44
11 Diversificatie en diversiteit in de verzekeringssector	48
12 Nederlandse banken in buitenlandse handen: zorgelijk of wenselijk?	53

## Grafieken

1	Balanstotaal Nederlandse bankensector in historisch en internationaal perspectief	13
2	Samenstelling activazijde Nederlandse bankensector in historisch perspectief	14
3	Concentratie Nederlandse bankwezen in Europees perspectief	18
4	Aandelen van banken in deelmarkten binnenlandse dienstverlening	19
5	Structuur Nederlandse bankensector 1960 - 2010	21
6	De rol van buitenlandse banken op Europese nationale markten	23
7	Vorderingen van Nederlandse banken op niet-ingezetenen	24
8	Grote banken hebben lagere kapitaalbuffers en een hogere hefboom	37
9	Gediversifieerde banken hebben lagere kapitaalbuffers en een hogere hefboom	46

## Tabellen

1	Opslag in de S&P-kredietbeoordeling vanwege impliciete overheidsgaranties	20
---	---	----

## Figuren

1	Fiscaal en ander overheidsbeleid bijdragend aan een grote bankensector	33
---	--	----



# Inleiding

Hoe ontwikkelt de structuur van het Nederlandse bankwezen zich in historisch en internationaal perspectief? Wat moeten we van die ontwikkeling vinden gelet op de stabiliteit en efficiëntie van de bancaire dienstverlening? En wat kunnen DNB en andere belanghebbenden doen om de ontwikkelingen bij te sturen in de gewenste richting? Dat zijn de drie vragen waar deze Visie op de structuur van het Nederlandse bankwezen een antwoord op wil geven.

De structuur van de bankensector is van belang voor een stabiele en efficiënte bancaire dienstverlening. De Visie DNB Toezicht 2014-2018 formuleert als de drie belangrijkste uitdagingen voor de Nederlandse bankensector voor de komende jaren: (1) herstel van vertrouwen, (2) herstel van financiële weerbaarheid en (3) verbetering van de afwikkelbaarheid van grote en complexe banken. Een omvangrijke nationale en Europese beleidsagenda richt zich op het aanpakken van deze uitdagingen. Denk aan de versterking van buffers conform Basel III en CRD IV, nationale systeemrelevantiebuffers, het Single Resolution Mechanism (SRM) en de Europese richtlijn herstel en afwikkeling van banken (BRRD), het voorstel van de Europese Commissie voor de afsplitsing van handelsactiviteiten, en de verhoogde aandacht voor integriteit en transparantie van banken en

toezichthouders. Maar hoe belangrijk ook, goed toezicht en effectieve resolutie alleen zullen de bankensector niet veiliger maken.<sup>2</sup> Er zijn tal van krachten, zoals fiscale en prudentiële regelgeving, maar ook financiële en technische innovatie (zie Box 1), die invloed hebben op de structuur van het Nederlandse bankenlandschap. Deze structuur heeft op zijn beurt gevolgen voor de stabiliteit en efficiëntie van de bancaire dienstverlening.

Deze visie richt zich op de structuur van het Nederlandse bankwezen binnen de context van de Europese bankenunie.

De analyse richt zich daarbij niet zozeer op de structuur van de banken zelf – denk aan kapitalisatie en afwikkelbaarheid – maar beschouwt primair de structuur van de sector als geheel.<sup>3</sup> Met de totstandkoming van de bankenunie en de BRRD zijn belangrijke stappen gezet in de richting van een verdere overdracht van de soevereiniteit en het risico naar Europees niveau. Dit roept de vraag op wat voor een analyse van de bancaire sectorstructuur het juiste perspectief is: Nederland of Europa? De bankensector bevindt zich in een transitiefase, waarbij het juiste perspectief afhangt van het onderwerp. Vanuit de klant bezien is het relevante perspectief vooralsnog meestal nationaal. Daar komt bij dat het Europese resolutie-instrumentarium nog niet in de praktijk is getest terwijl vanwege verschillen tussen landen op het

<sup>2</sup> Goed toezicht is onder andere indringend, vasthoudend en vooruitblikkend. Zie DNB (2010), 'Van analyse naar actie' en Viñals en Fiechter (2010), 'The Making of Good Supervision: Learning to say No'.  
<sup>3</sup> Om die reden is ook het voorstel van de Europese Commissie voor de afsplitsing van handelsactiviteiten, dat vooral gevolgen zou hebben voor de structuur van de banken zelf, buiten beschouwing gelaten.

10

gebied van bijvoorbeeld consumentenbescherming, faillissementswetgeving en fiscaliteit nog geen sprake is van een volledig geïntegreerde Europese bankenmarkt. Verdere ontwikkeling van deze geïntegreerde Europese markt voor bancaire dienstverlening en meer risicodeling bij bijvoorbeeld de afwikkeling van banken zal dit perspectief echter geleidelijk naar het Europese niveau kunnen verschuiven.

**Het rapport is nadrukkelijk normatief van aard: ontwikkelingen worden niet louter beschreven, maar ook beoordeeld en gevolgd door beleidsaanbevelingen.**

Overigens wordt hiermee niet beoogd om een blauwdruk te formuleren voor de 'optimale' sectorstructuur. Maar het expliciet maken van tekortkomingen in de huidige sectorstructuur en het schetsen van een wenselijke richting of een stip op de horizon bieden wel handvatten bij het formuleren van beleid en het nemen van beslissingen in toezicht en regelgeving. Daarbij maakt deze visie dankbaar gebruik van de vele recente publicaties die reeds over dit onderwerp zijn verschenen, zoals de Kabinetsvisie Nederlandse bankensector, het rapport van de Commissie Wijffels, de Visie DNB Toezicht 2014-2018 en de wetenschappelijke literatuur.

### [Leeswijzer](#)

Hoofdstuk 1 biedt een beschrijving van de huidige structuur van de Nederlandse bankensector. Deze beschrijving richt zich op (1) de omvang van de bankensector, (2) het marktaandeel van individuele banken, (3) diversiteit van de sector en diversificatie van banken, (4) buitenlandse banken in Nederland en (5) Nederlandse banken in het buitenland. Hoewel deze kenmerken afzonderlijk worden beschreven, hebben we oog voor hun onderlinge samenhang. In hoofdstuk 2 wordt een oordeel gegeven over de ontwikkeling van deze structuur op basis van twee criteria: stabiliteit en efficiëntie van de bancaire dienstverlening. Hoofdstuk 3 besluit met uitgangspunten voor beleid waarmee de sectorstructuur kan worden bijgestuurd.

## Box 1 Technologische innovatie en de structuur van de bankensector

Technologische innovatie kan een belangrijke kracht worden achter veranderingen in de structuur van de bankensector. De groeiende invloed van technologisch innovatieve bedrijven zoals Amazon, Airbnb en Uber roept de vraag op wat de impact van dergelijke ontwikkelingen op de bancaire dienstverlening zal zijn. In de afgelopen jaren is veel geïnnoveerd op het gebied van financiële dienstverlening. Hierbij kan worden gedacht aan nieuwe betaalmethoden (PayPal, Apple Pay en betalen per mobiele telefoon), nieuwe vormen van kredietverlening (peer-to-peer lending, crowdfunding en microkredieten), digitale valuta (Bitcoin) en ontwikkelingen op het gebied van gegevensbeheer en -gebruik (cloud computing en de toepassing van big data). Deze ontwikkelingen zijn in volle gang en in sommige landen, met name de VS, in toenemende mate gemeengoed.

Eén van de mogelijke gevolgen van technologische innovatie is een toename in de concurrentie op de markt voor financiële dienstverlening via een verlaging van toetredingsbarrières. Zo leidt de toenemende digitalisering voor sommige nieuwe concurrenten tot lagere opstartkosten, omdat niet langer grote investeringen hoeven te worden gedaan in fysieke infrastructuur (kantoren) om financiële diensten aan te bieden. Zodoende kan het voor kleine partijen aantrekkelijk worden om met nieuwe technologie diensten aan te bieden die traditioneel door banken worden aangeboden. Voor sommige van deze diensten (bijvoorbeeld een betaaldienst) is bovendien geen bankvergunning nodig, waardoor dergelijke spelers onder een 'lichter' toezichtregime vallen. Naast nieuwe bedrijven zetten ook bestaande technologiebedrijven, zoals Apple en Google, op basis van hun bestaande infrastructuur betaaldiensten en andere diensten op. Sommige van deze diensten maken gebruik van bestaande bank- of creditcardrekeningen (PayPal, Apple Pay), maar er zijn ook aanbieders die met een eigen betaalrekening en dus geheel buiten banken om werken. In het eerste geval is er sprake van concurrentie met banken om de marges voor betaaldiensten; en in het tweede geval is er daarnaast ook sprake van concurrentie om deposito's.

Andere voorbeelden van financiële diensten die mede door technologische innovatie de wind in de zeilen hebben zijn nieuwe bronnen van kredietverlening, zoals peer-to-peer lending en crowdfunding. Deze diensten hebben op dit moment nog een (zeer) beperkte omvang, maar groeien snel en kunnen daardoor op termijn het marktaandeel van bancaire kredietverlening terugdringen. Overigens kunnen ook banken in principe optreden als intermediair op crowdfundingplatforms waarmee zij op commissiebasis (en zonder kredietrisico te lopen) kunnen verdienen aan deze vorm van kredietverlening.

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen is DNB een themaonderzoek gestart. Het doel hiervan is de identificatie en analyse van de belangrijkste technologische innovaties en de gevolgen hiervan voor de bedrijfsmodellen en strategieën van Nederlandse financiële instellingen. Voor dit onderzoek zal onder andere worden gesproken met verschillende banken, verzekeraars, beleggingsondernemingen en betaalinstanties en met andere experts en collega-toezichthouders in binnen- en buitenland. De resultaten van het onderzoek zullen rond het jaareinde met de sector worden gedeeld.

# 1 Huidige sectorstructuur

## 1.1 Omvang bankensector

De totale omvang van het Nederlandse bankwezen is sinds het begin van de crisis afgenomen, maar historisch en internationaal gezien blijft de sector groot in verhouding tot de economie.

Grafiek 1 toont dat de totale omvang van het bankwezen uitkomt op ruim vier keer het bruto binnenlands product (bbp). Historisch gezien is dit vrij hoog, wat ook blijkt uit het feit dat het Nederlandse bankwezen eind jaren zeventig zo'n 100% van het bbp bedroeg. Hoewel de sterke groei van de bankensector een breed fenomeen was in de

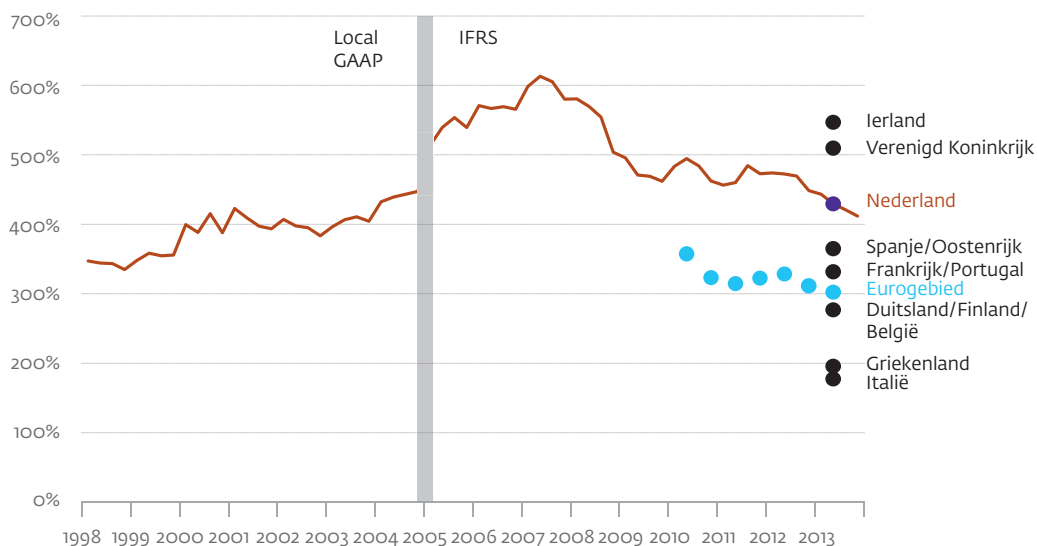
westerse wereld, is de Nederlandse bankensector ook in internationaal perspectief nog altijd groot.

De gestage groei van de sectoromvang sinds eind jaren negentig vloeit vooral voort uit de groter wordende hypotheekportefeuille, terwijl onder andere de handelsportefeuille de piek rondom de crisis verklaart (zie Grafiek 2).

De hypotheekportefeuille (inclusief buitenlandse hypotheekleningen) bedroeg eind jaren negentig zo'n 70% van het bbp en is inmiddels gegroeid naar bijna 120%. Deze groei is veel groter dan die van overige leningen aan de private sector, die over dezelfde

### Grafiek 1 Balanstotaal Nederlandse bankensector in historisch en internationaal perspectief

Kwartaalcijfers; in procenten van het bruto binnenlands product

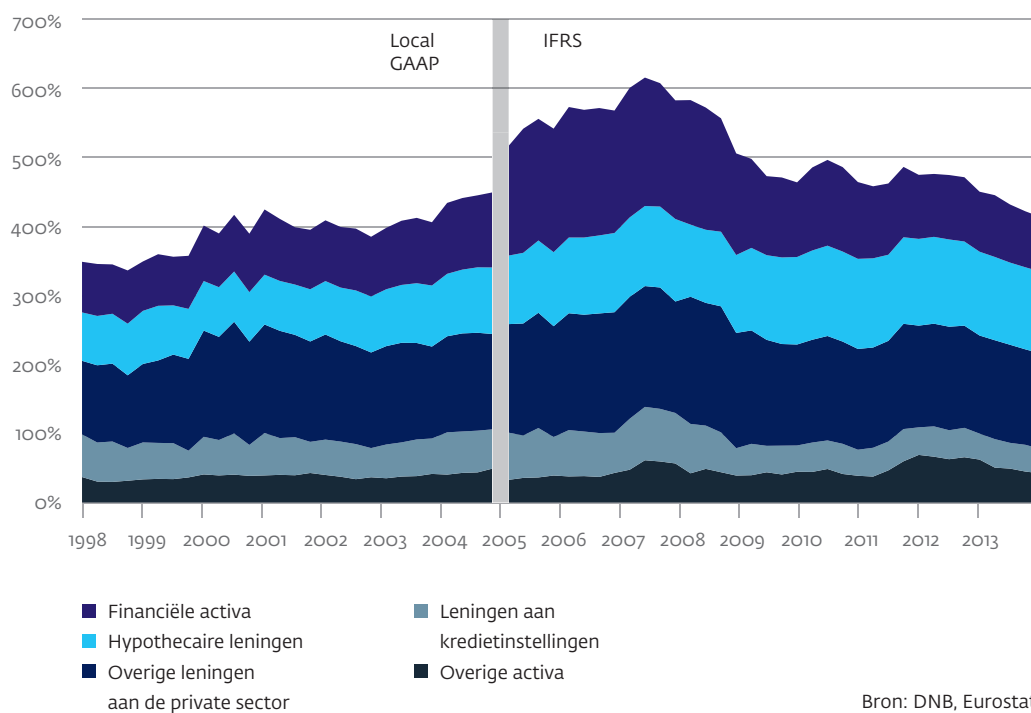


Bron: DNB, ECB, Eurostat.

Opmerking: Door de overgang van het Local GAAP naar het IFRS boekhoudregime is in 2005 sprake van een reeksbreuk.

## Grafiek 2 Samenstelling activazijde Nederlandse bankensector in historisch perspectief

Kwartaalcijfers; in procenten van het bruto binnenlands product



Bron: DNB, Eurostat.

Opmerking: Door de overgang van het Local GAAP naar het IFRS boekhoudregime is in 2005 sprake van een reeksbreuk.

periode van zo'n 105% naar 135% van het bbp zijn toegenomen. De piek in de sectoromvang kort voor de crisis wordt verklaard door de sterke stijging van zogenoemde financiële activa, die onder meer de handelsportefeuille omvatten. Hoewel deze categorie zowel nu als eind jaren negentig een kleine 80% van het bbp bedroeg, piekte zij begin 2006 op maar liefst 190% van het bbp (de overgang in verslagleggingsstandaarden verklaart overigens zo'n 40 procentpunt van deze stijging). Binnen deze categorie speelden vooral derivaten een dominante rol. De piek in de sectoromvang viel samen met de piek in buitenlandse activiteiten, met name in Europa en de VS. Deze uitbreiding was een Europees fenomeen: het bankwezen in het eurogebied (met name de grootste twintig banken) groeide in die periode sterk en zijn buitenlandse claims maakten in die periode ongeveer een verdrievoudiging door. Inmiddels hebben Nederlandse banken hun financiële activa en buitenlandse activiteiten in rap tempo afgebouwd (zie ook paragraaf 1.5).

#### In verhouding tot het balanstotaal zijn hypotheek de grootste activacategorie.

Op dit moment beslaan hypotheek 36% van het balanstotaal. Leningen aan het grootbedrijf beslaan een kleine 16% van de balans, terwijl die aan het kleinbedrijf goed zijn voor zo'n 9%. Derivaten en de beleggingsportefeuille beslaan samen 16%.<sup>4</sup>

#### Concurrentie van niet-bancaire marktpartijen kan de bankensector doen krimpen, maar dit effect is vooralsnog gering.

De strengere eisen waaraan banken sinds de hervormingen van regelgeving en Europees toezicht moeten voldoen en de veranderingen in hun financieringsstrategie (zie Box 2) leiden soms tot beperking van hun aandeel in de kredietverlening ten gunste van andere partijen, zoals verzekeraars bij het verstrekken van hypotheek. Het door de crisis gedaalde vertrouwen in de bankensector stimuleert bovendien nieuwe spelers om zich met traditionele bankactiviteiten bezig te houden. Een veelgehoord voorbeeld zijn participatiemaatschappijen of kredietunies gericht op financiering van het mkb, terwijl het grootbedrijf de afhankelijkheid van bankfinanciering zou kunnen verlagen door meer middelen aan te trekken via financiële markten. Ook *crowdfunding* kan leiden tot een kleinere rol van banken in de toekomst. In omvang is dit soort initiatieven nog beperkt, maar het illustreert dat banken niet alleen met elkaar concurreren maar ook met andere marktpartijen.

<sup>4</sup> Cash (4), interbancair krediet (5), reverse repo's (8) en overig (6) vormen de resterende 23%.

## Box 2 Is een grotere sectorbalans moeilijker te financieren?

De grote omvang van de bankensector wordt soms in verband gebracht met de financierbaarheid van de balans, bijvoorbeeld in het kader van de hypotheekportefeuille. Mede door de grote omvang van deze portefeuille zijn banken erg afhankelijk van marktfinanciering. De condities waartegen deze financiering wordt aangeboden variëren echter door de tijd.

Wanneer professionele marktpartijen een bank financieren kijken zij vooral naar de verhouding tussen het risico en het rendement op deze lening. Dit risico ligt nu hoger dan vóór de crisis vanwege de combinatie van lagere economische groei en afgenomen staatsgaranties door betere resolutieraamwerken. De risicotolerantie van investeerders is daarnaast afgenomen waardoor zij hogere rentes vereisen op hun financiering. Voorafgaand aan de crisis namen investeerders genoegen met veel lagere risicopremies en maakten banken in toenemende mate gebruik van kortlopende middelen om bijvoorbeeld hun hypotheekportefeuille te financieren. Hierdoor konden zij hun uitleenrentes verlagen, zodat consumenten bij dezelfde maandlasten hypotheek konden afsluiten met steeds hogere *loan-to-income* en *loan-to-value*-ratio's en met steeds lagere tussentijdse aflospersentages. De toegenomen bereidheid van individuele banken om hun afhankelijkheid van kortlopende marktfinanciering te vergroten, faciliteerde zodoende een snelle groei van de sector als geheel.

Het bovenstaande illustreert hoe de huidige financieringsproblemen van banken de keerzijde zijn van de financieringsvoordelen die zij genoten in de aanloop naar de crisis. Deze problemen vormen daarmee de materialisatie van de liquiditeitsrisico's waar banken zich in goede tijden in toenemende mate aan hebben blootgesteld. Deze bereidheid om liquiditeitsrisico's te nemen kan balansgroei in de hand werken, maar ook kleine balansen kunnen aan grote liquiditeitsrisico's worden blootgesteld. De aangewezen manier om toekomstige financieringsproblemen van banken te beperken en daarmee onhoudbare balansgroei te helpen afremmen, is dan ook om met liquiditeitstoezicht te waarborgen dat reeds in goede tijden voldoende langlopende financiering aangetrokken wordt. De Europese liquiditeitseisen in CRD IV zijn dan ook een belangrijke stap vooruit, terwijl ook de hogere eisen aan kapitaalbuffers het risico op plotselinge financieringsproblemen beperkt.



## 1.2 Marktaandeel individuele banken

De Nederlandse bankensector wordt gekenmerkt door een klein aantal zeer grote instellingen met een groot marktaandeel.

Afgaand op het aandeel van de grootste vijf banken in het geconsolideerde balanstotaal heeft Nederland één van de meest geconcentreerde bankensectoren in het eurogebied (zie Grafiek 3, op pagina 18). Overigens staat dit punt los van de omvang van de sector: voor de EU wordt althans geen verband gevonden tussen de omvang van de sector en het aandeel van de vijf grootste banken per land.

De dominantie van de grootbanken blijkt ook uit hun grote aandelen in de markten voor binnenlandse bancaire dienstverlening.

Rabobank, ING en ABN Amro beheersen 60 tot 80% van de bancaire markten voor hypotheek, bedrijfskrediet en spaargeld in termen van uitstaande bedragen. Hun gezamenlijke marktaandeel in de bancaire hypotheekverstrekking is sinds de start van de crisis zelfs gegroeid. In de markt voor kredietverlening aan niet-financiële bedrijven (inclusief overheid) is het aandeel van de drie grootbanken over deze periode constant gebleven. Het aandeel in deelmarkten kan overigens substantieel afwijken. Zo ligt het aandeel van de drie grote banken in de markt voor mkb-kredietverlening beduidend hoger.

De hoge concentratiegraad van de Nederlandse bankensector vindt zijn oorsprong hoofdzakelijk in de fusies van eind jaren tachtig en begin jaren negentig. In de jaren tachtig werd de Nederlandse bankensector nog voornamelijk bevolkt door zes middelgrote banken (Postbank, NMB, ABN, Amro, VSB en Rabobank). In een relatief kort tijdsbestek veranderde deze structuur ingrijpend door fusies en overnames. Deze waren in belangrijke mate ingegeven door een besef dat de nationale markt te klein was om te kunnen concurreren op internationale schaal. De concentratiegraad is in sommige markten de afgelopen jaren verder toegenomen doordat aanbieders zijn verdwenen of overgenomen, deels als gevolg van de financiële crisis. Zo is Fortis geïntegreerd in ABN Amro, is Friesland Bank overgenomen door Rabobank, en heeft SNS zijn hypotheekbedrijf onder druk van de omstandigheden flink afgebouwd. Buitenlandse partijen als Deutsche Bank en RBS hebben de Nederlandse markt betreden, maar verleggen inmiddels hun focus of trekken zich terug. Recentelijk lijkt de concentratietrend op de hypotheekmarkt zich te keren door toenemende concurrentie vanuit de verzekeringssector. Het aandeel van verzekeraars in de bestaande hypotheekschuld van huishoudens is nog betrekkelijk gering, maar hun aandeel in de nieuwe productie is de afgelopen twee jaar fors gestegen tot ongeveer 20% in 2013.<sup>5</sup>

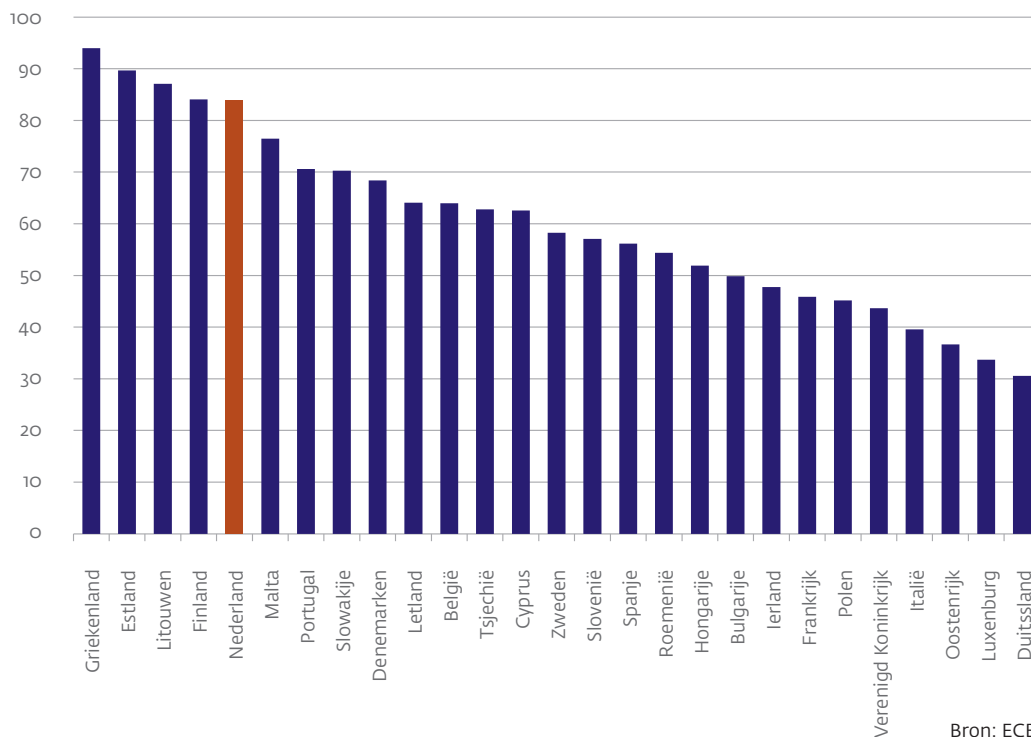
<sup>5</sup> De groei van het marktaandeel van verzekeraars blijkt ook uit het onderzoek van de Autoriteit Consument en Markt (2013), Concurrentie op de hypotheekmarkt, *Monitor Financiële Sector*, april.

Kleine banken die in dezelfde markten actief zijn als de grootbanken staan op achterstand. Zij hebben beperkte schaalvoordelen en profiteren niet van de impliciete overheidssubsidie die de grootbanken genieten omdat ze *too big to fail* worden geacht. Tabel 1 illustreert hoe de kans op staatssteun voor grootbanken hen een financieringsvoordeel oplevert

via een opslag in hun kredietbeoordeling. Voor de meeste banken is deze opslag één stap, voor ABN Amro zelfs twee. In de praktijk is het voordeel groter, omdat de autonome kredietbeoordeling in de tabel bijvoorbeeld winstpercentages, kapitalisatieniveaus en marktposities als een gegeven beschouwt, terwijl deze zonder het

### Grafiek 3 Concentratie Nederlandse bankwezen in Europees perspectief

Jaarcijfers 2013; aandeel vijf grootste banken in het geaggregeerde balanstotaal van de sector

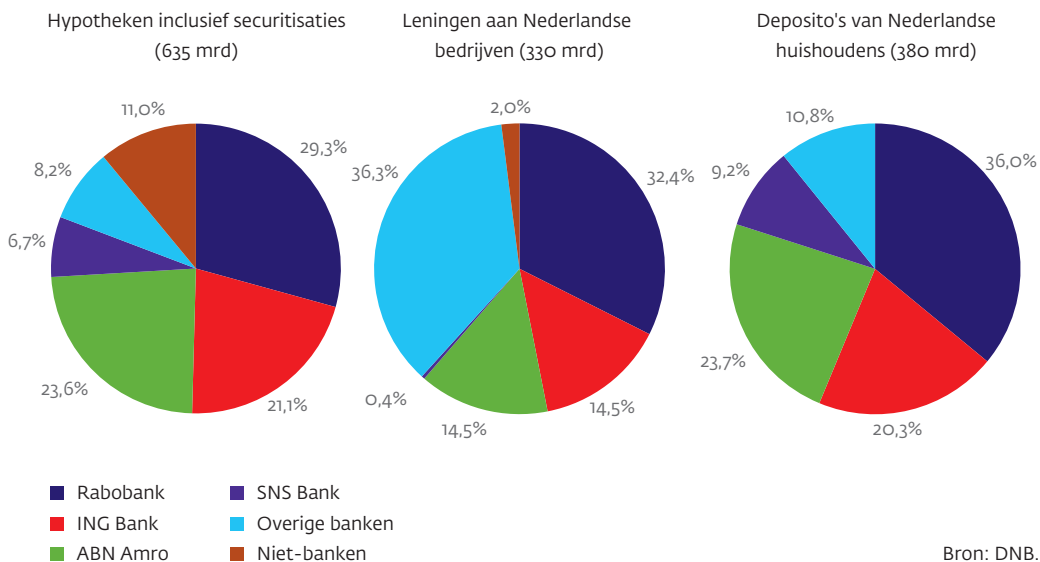


financieringsvoordeel niet of moeilijker hadden kunnen worden gerealiseerd. Een recente studie van het CPB schat het directe financieringsvoordeel tijdens de crisis voor banken met een balansomvang groter dan 10% van het bbp op 67 basispunten, en op 121 basispunten voor wereldwijd systeemrelevante

instellingen.<sup>6</sup> Het IMF schat het voordeel in 2013 op 60 tot 90 basispunten voor systeembanken in het eurogebied. Dit is meer dan in Japan en het VK en aanzienlijk meer dan in de VS.<sup>7</sup> Met de toekomstige inzet van het resolutie-instrumentarium en de nieuwe eisen aan systeemrelevante buffers en ander

## Grafiek 4 Aandelen van banken in deelmarkten binnenlandse dienstverlening

Uitstaande bedragen als percentage van het geheel; cijfers per eind 2013



Opmerking: securitisaties zijn toegerekend aan de uitgevende bank

6 Zie Bijlsma, Lukkezen en Marinova (2014), Measuring too-big-to-fail funding advantages from small banks' CDS-spreads, *CPB Discussion Paper* 268. Hoewel het bestaan van financieringsvoordelen voor grote banken breed wordt onderkend in de economische literatuur, lopen de schattingen van hun precieze omvang vooralsnog uiteen. Zie ook Box 6, waarin wordt ingegaan op hoe financieringsvoordelen leiden tot een overaanbod van bancaire dienstverlening.

7 Zie de analyse van het International Monetary Fund (2014), How big is the implicit subsidy for banks considered too important to fail?, *Global Financial Stability Report*, p. 101-32.

Tabel 1 Opslag in de S&P-kredietbeoordeling vanwege impliciete overheidsgaranties

	Autonoom	Opslag	Totaal
ABN Amro Bank N.V.	BBB+	2	A
ING Bank N.V.	A-	1	A
SNS Bank N.V.	BBB-	1	BBB
Rabobank N.V.	A	1	A+

Bron: S&P.

Opmerking: de opslag in de kredietbeoordeling neemt toe wanneer de kans groter is dat een bank in geval van instabiliteit kan rekenen op ondersteuning door de overheid.

verliesabsorberend vermogen mag overigens worden verwacht dat dit financieringsvoordeel afneemt. Het voornemen van overheden om noodlijdende systeemrelevante banken in de toekomst niet meer financieel te steunen, is hiermee immers geloofwaardiger geworden.

### 1.3 Diversiteit en diversificatie

De Nederlandse bankensector is de afgelopen decennia steeds homogener geworden.

Voor de fusiegolf van de jaren '90 bestonden nog duidelijke deelsectoren, zoals handelsbanken, spaarbanken en hypotheekbanken (zie Grafiek 5). Zo legden spaarbanken zich toe op het aantrekken van spaargelden die werden belegd in solide uitzettingen zoals staatsobligaties en hypotheek.

Hypotheekbanken financierden zich direct op de kapitaalmarkt met obligaties en pandbrieven. De verschillen tussen banken waren deels terug te voeren op een verschil in regelgeving en toezicht.<sup>8</sup> Ook was er meer geografische segmentatie: wat een spaar- of hypotheekbank in Twente deed, had weinig invloed op een 'concurrent' in Zeeland. Het Nederlandse banksysteem was hierdoor divers, maar ook monopolistisch.

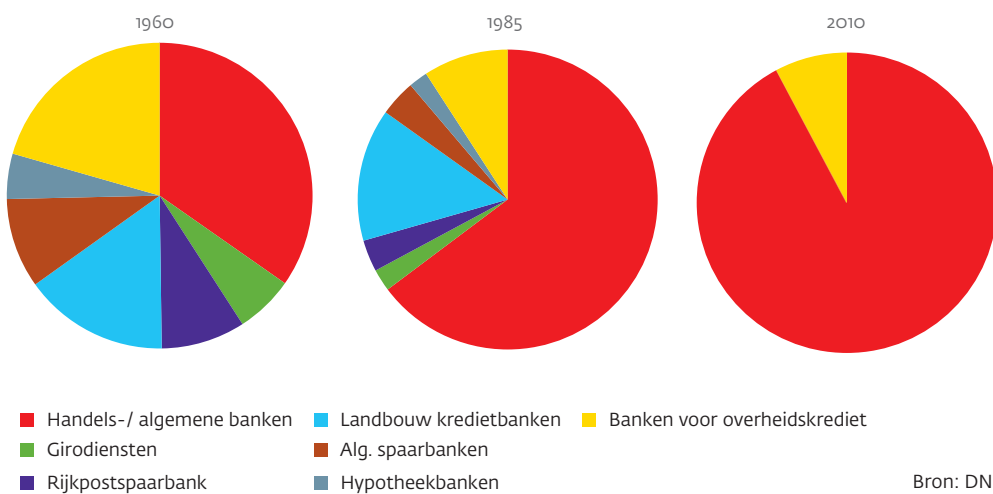
Door fusies en overnames vervaagden de scheidslijnen tussen de deelsectoren, waarbij de handelsbanken zich tot universele banken ontwikkelden.

Dit sloot aan bij ontwikkelingen in de reële economie. Nederlandse bedrijven werden groter en internationaler, waardoor zij behoefte kregen

<sup>8</sup> Zo ontleenden banken voor overheidskrediet hun bestaansrecht aan wettelijke belemmeringen voor lagere overheden om zelf middelen aan te trekken op de kapitaalmarkt. Ook het toezicht was niet voor alle deelsectoren gelijk; sommige categorieën vielen oorspronkelijk niet onder DNB-toezicht (de Rijkspostspaarbank viel onder toezicht van Verkeer en Waterstaat, spaarbanken onder de Spaarbankbond).

## Grafiek 5 Structuur Nederlandse bankensector 1960-2010

Percentages van het geaggregeerde balanstotaal



aan meer financiële dienstverlening. Daarnaast nam de vraag naar consumentenproducten – spaarrekeningen, hypotheek, betaaldiensten – door Nederlandse huishoudens toe. Verder liepen banken op tegen de grenzen van het gesegmenteerde stelsel. Zo kregen handelsbanken steeds meer moeite zich te financieren op de financiële markten waardoor zij spaargeld gingen aantrekken, en kregen spaarbanken te maken met een groeiende vraag van hun cliënten naar betaaldiensten. Vanaf de jaren tachtig kwam het proces van harmonisering en schaalvergroting in een stroomversnelling, met fusies en overnames en de vorming van financiële conglomeraten als gevolg. Zoals de figuur illustreert is de sectorstructuur daardoor een stuk minder divers geworden, ook al kunnen tussen algemene banken onderling natuurlijk nog wel verschillen bestaan.

De afgelopen jaren is de trend tot universeel bankieren voor een klein deel weer teruggedraaid. Nederlandse banken concentreren zich sinds de crisis meer op hun kernactiviteiten, bijvoorbeeld door het afstoten van vastgoed- en verzekeringsactiviteiten en door zich meer te richten op de Nederlandse thuismarkt. Bovendien richten banken zich sterker op traditionele kredietverstrekking en minder op activiteiten zoals zakenbankieren. Ook de terugtrekking uit het buitenland kan worden gezien als geografische specialisatie. De focus op kernactiviteiten vloeit deels voort uit de steunmaatregelen tijdens de crisis, bijvoorbeeld als compenserende maatregel in opdracht van de Europese Commissie. In andere gevallen vloeit deze focus voort uit de verkoop van bedrijfsonderdelen om de solvabiliteit te versterken, of weerspiegelt zij een fundamentele keuze voor een eenvoudiger bedrijfsmodel.

### De focus op kernactiviteiten leidt tot nog toe niet tot een meer divers bankenlandschap.

Ten eerste is de ontwikkeling vooralsnog bescheiden. De algemene bank, die een breed assortiment producten en diensten levert voor diverse klantsegmenten, blijft zeker voor de grootbanken het overheersende bedrijfsmodel. Ten tweede lijkt een rol te spelen dat iedereen zich ongeveer in dezelfde richting specialiseert. Zo doet de terugtrekking uit het buitenland, zakenbankieren en commercieel vastgoed zich over de hele linie voor, zij het met een verschillende intensiteit, waardoor bijvoorbeeld de mate van geografische spreiding momenteel nogal verschilt. Een divers bankenlandschap ontstaat echter pas wanneer banken zich in verschillende activiteiten specialiseren.<sup>9</sup>

## 1.4 Buitenlandse banken in Nederland

### Buitenlandse banken spelen een beperkte rol in de Nederlandse bancaire sector.

Nederland is haast Europees koploper als het gaat om de dominantie van binnenlandse spelers (zie Grafiek 6). Recent is het aandeel van buitenlandse spelers wat toegenomen, onder andere door het uiteenvallen van ABN Amro (RBS, Deutsche Bank). Dat laat onverlet dat buitenlandse spelers op de Nederlandse markt schaars zijn, waarbij

Nederland zich op ongeveer gelijke hoogte bevindt met Spanje, Duitsland en Frankrijk. Ongeveer 10% van de Nederlandse bancaire activa is in bezit van buitenlandse partijen, waarvan ongeveer 85% afkomstig is uit de EU en 15% afkomstig is uit andere landen. De grootste buitenlandse banken zijn RBS, Lloyds Bank, Deutsche Bank en Credit Europe Bank. Inmiddels heeft RBS aangekondigd haar activiteiten grotendeels af te bouwen.

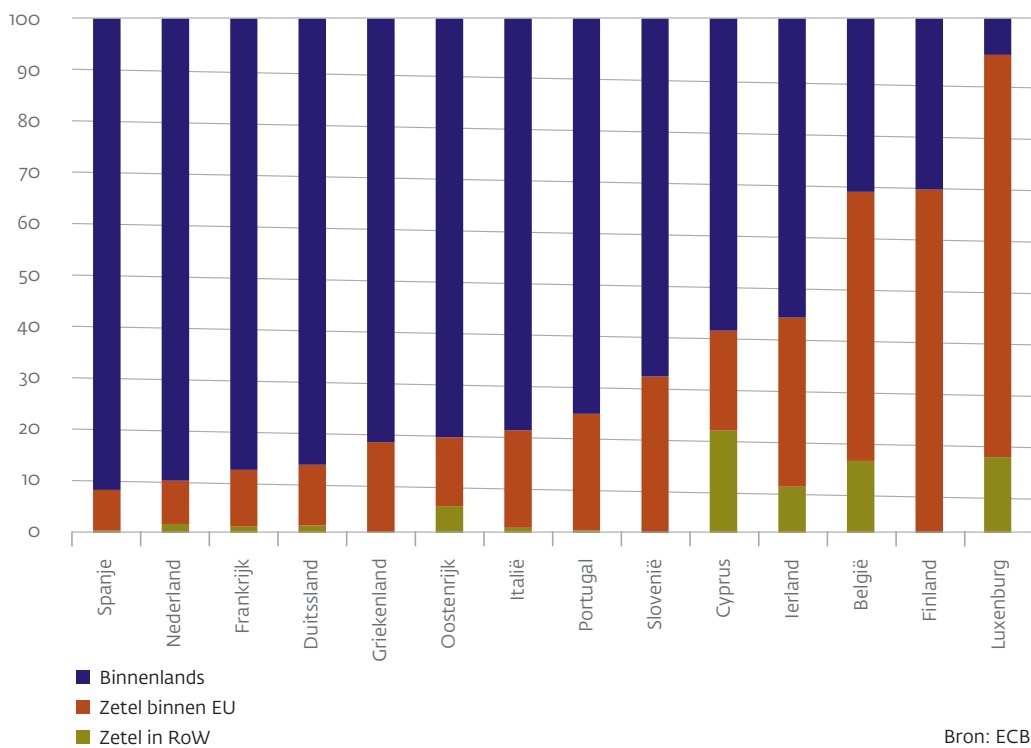
### Er zijn indicaties dat de beperkte rol van buitenlandse partijen op de Nederlandse markt wordt veroorzaakt door een combinatie van de hoge concentratiegraad en de perceptie van Nederland als een moeilijke markt.

Voor buitenlandse partijen is het moeilijk om in een geconcentreerde markt een positie te verwerven. De risico's die zij moeten nemen om voet aan de grond te krijgen (verstrekken van relatief riskante hypotheeklen met kortlopende financiering) leidden tijdens de crisis tot het einde van hun bedrijfsmodel. Daarnaast is Nederland voor buitenlandse partijen mogelijk ook om andere redenen een moeilijke markt. De hypotheekverstrekking wordt gekenmerkt door hoge *loan-to-value*-ratio's bij tot voor kort dalende huizenprijzen, een combinatie die door buitenlandse partijen argwanend kan worden bekeken (terwijl bijvoorbeeld Nederlandse verzekeraars wel tot deze markt zijn toegetreden).

<sup>9</sup> Zie ook Arnoud Boot 'Banken echt niet gezond na deze stress test' in NRC Handelsblad van 28 oktober 2014: 'Nederland biedt een prachtig voorbeeld van hoe het niet moet. De grote financiële instellingen waren voor de crisis steeds meer op elkaar gaan lijken, namen vergelijkbare risico's en toen de crisis toesloeg werden ze op dezelfde manier geraakt. (...) Meer diversiteit is wenselijk om te voorkomen dat je elkaars problemen versterkt. In de VS zorgen lokale, meer grass roots bankjes voor een dergelijke diversiteit.'

### Grafiek 6 De rol van buitenlandse banken op Europese nationale markten

Gecombineerd aandeel van buitenlandse banken; procenten van de binnenlandse markt, per 2012.



Bron: ECB.

Daarnaast kampt het mkb met vergrijzing en solvabiliteitsproblemen die de kredietwaardigheid onder druk zetten. En bij het vertrek van sommige buitenlandse partijen spelen ook ontwikkelingen in de thuismarkt een rol. Tot slot kan voor buitenlandse toetreders meespelen dat de Europese bancaire markt door lagere winstgevendheid en beperkte groeivoorzichten minder aantrekkelijk is dan bijvoorbeeld opkomende economieën en de VS.

### 1.5 Nederlandse banken in het buitenland

De activiteiten van Nederlandse banken in het buitenland zijn sinds het begin van de crisis fors afgenomen.

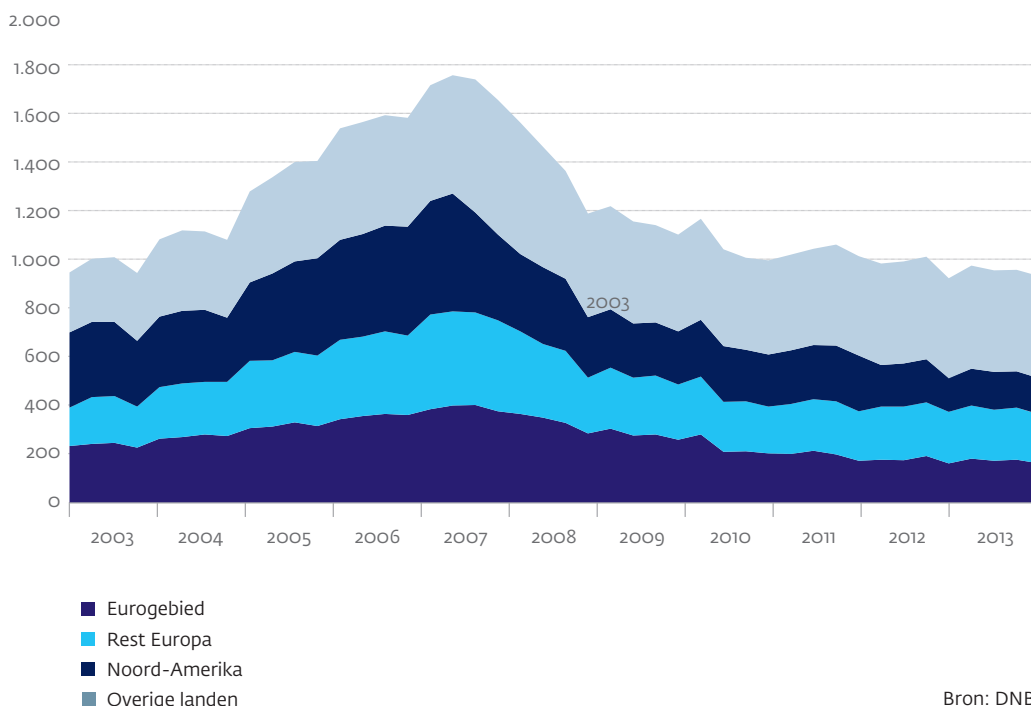
Sinds het hoogtepunt in 2007 zijn de buitenlandse activiteiten van Nederlandse banken ongeveer gehalveerd. Dit komt deels door de verkoop van de buitenlandse onderdelen van ABN Amro en deels door een algemene terugtrekkende beweging op de Nederlandse markt, al dan niet ingegeven door

de maatregelen van de Europese Commissie. Op dit moment beslaan deze activiteiten ongeveer 40% van het geconsolideerde balanstotaal (zie Grafiek 7).

De helft van de buitenlandse kredieten wordt vanuit een buitenlands bedrijfsonderdeel verstrekt, de andere helft wordt verstrekt vanuit Nederland. Zowel de grensoverschrijdende als de lokale vorderingen stegen sterk in de aanloop naar de crisis en daalden fors in de jaren daarna. De rechtstreekse grensoverschrijdende vorderingen van Nederlandse banken (ongeveer 20% van het geconsolideerde

#### Grafiek 7 Vorderingen van Nederlandse banken op niet-ingezetenen

Kwartaalcijfers; bedragen zijn uitgedrukt in miljarden euro's.



Bron: DNB.



balanstotaal) vormen een vrij heterogene groep, die zowel bestaat uit bijvoorbeeld een krediet verstrekt door ING Nederland aan een bedrijf in Duitsland als uit Portugese staatsobligaties. De categorie lokale vorderingen (ongeveer 20% van het geconsolideerde balanstotaal) vormt een redelijke benadering van de buitenlandse activiteiten via lokale dochters en bijkantoren (zie Box 3 voor een korte beschrijving hiervan voor de drie grootbanken). Het beloop van de grensoverschrijdende vorderingen is volatieler dan

dat van de lokale. Terwijl de opkomst en val van het lokale buitenlandbedrijf zich vooral in de VS manifesteerde (ING Direct, La Salle), overheerst bij de grensoverschrijdende vorderingen vooral de Europese dynamiek. De grootste procentuele dalingen hiervan betreffen uitzettingen op IJsland en de GIIPS-landen (Griekenland, Italië, Ierland, Spanje en Portugal). De grootste absolute daling betreft het Verenigd Koninkrijk.

## Box 3 Wat zijn de lokale activiteiten van Nederlandse banken in het buitenland?

ABN Amro is relatief sterk gericht op de Nederlandse markt. Hoewel aanwezig in 22 landen wordt slechts 18% van het operationeel inkomen in het buitenland verdiend. In termen van balanstotaal is het aandeel buitenland minder dan 10%. De buitenlandse activiteiten bestaan uit *private banking* in een selecte groep Europese en Aziatische landen; specialistische kredietverlening zoals *Energy, Commodities & Transportation*; *Commercial Finance & Lease* en de internationale *clearing*-activiteiten. ABN Amro heeft een bescheiden buitenlandse groeiambitie (20 tot 25% van het operationeel inkomen), voornamelijk door organische groei van huidige activiteiten vanuit het reeds bestaande netwerk.

ING is de meest internationaal georiënteerde Nederlandse bank: twee derde van de activa houdt verband met buitenlandse activiteiten. Van de buitenlandse activiteiten is 80% Europees, waarbinnen met name België en Duitsland, en in mindere mate het VK, Polen, Spanje groot zijn. ING heeft een wereldwijd netwerk voor Commercial

Banking diensten. In Europa kent ING traditionele *full scope*-banken (Nederland, België, Polen, Turkije) en banken die als *direct retail*-bank zijn opgezet (Duitsland, Spanje, Italië, Frankrijk). Diversificatie en ondersteuning van Nederlandse bedrijven in het buitenland zijn belangrijke strategische overwegingen.

Van de activiteiten van Rabo vindt iets minder dan 25% in het buitenland plaats. Het buitenlandbedrijf bevindt zich voor een groot deel in de VS en Australië en richt zich op consumenten en de agrarische sector, naast de internationale leaseactiviteiten van Rabobankdochter De Lage Landen. Daarnaast beschikt Rabobank over een internationaal branchenetwerk voor kredietverlening aan bedrijven en de agrarische sector, waaronder ondersteuning van Nederlandse ondernemingen in het buitenland. De activiteiten in Polen zijn verkocht, die in Ierland worden deels afgebouwd.

## 2 Evaluatie ontwikkeling sectorstructuur

De wenselijkheid van een ontwikkeling hangt mede af van het antwoord op de vraag of deze de stabiliteit van de bancaire dienstverlening vergroot. Met stabiliteit wordt bedoeld op het vermogen van de sector om haar dienstverlening aan haar klanten ook in crisistijd voldoende op peil te houden, zonder dat daarvoor steunoperaties noodzakelijk zijn. Ook bij een economische neergang moeten kredietwaardige consumenten en bedrijven voldoende krediet kunnen krijgen en moeten rekeninghouders erop kunnen vertrouwen dat hun spaargeld veilig is. Als de kredietverstrekking overmatig terugvalt of wanneer bij veel consumenten de veiligheid van het spaargeld onder druk komt te staan, wordt de economische neergang immers verergerd. De stabiliteit van de bancaire dienstverlening vereist dat de kredietverlening ook in goede tijden duurzaam houdbaar is. Het waarborgen van de stabiliteit van de bancaire dienstverlening is dan ook een kerntaak van het prudentieel toezicht.

Daarnaast is een ontwikkeling wenselijker wanneer deze de efficiëntie van de bancaire dienstverlening bevordert.

Een efficiënte bankensector biedt producten als kredieten en deposito's aan tegen de redelijke kostendekkende tarieven, terwijl deze kosten door te innoveren zo laag mogelijk worden gehouden.

Hiermee worden de behoeften van consumenten en bedrijven om te lenen en sparen zo goed mogelijk ondersteund en draagt de bankensector maximaal bij aan de economische groei en maatschappelijke welvaart. Idealiter vergroot een ontwikkeling zowel de stabiliteit als de efficiëntie van de bancaire dienstverlening. De samenhang tussen beide doelstellingen wordt in Box 4 toegelicht.

Ontwikkelingen in de structuur van de Nederlandse bankensector moeten worden beoordeeld in de context van de invoering van de Europese bankenunie.

Box 5 gaat dieper in op de invoering van deze unie, die zowel de stabiliteit als de efficiëntie van de bancaire dienstverlening vergroot. De bankenunie vormt hiermee een belangrijke stap voorwaarts, al mag niet worden verwacht dat zij een wondermiddel biedt tegen fundamentele tekortkomingen in de sectorstructuur.<sup>10</sup> Ontwikkelingen in deze structuur die de stabiliteit of de efficiëntie van de bancaire dienstverlening onder druk zetten blijven daarmee onwenselijk.

<sup>10</sup> Ook Cavelaars, De Haan, Hilbers en Stellinga (2013), Key challenges for financial supervision after the crisis, *Webpublicatie 71*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, concluderen dat toezicht geen garanties biedt tegen instabiliteit, zodat toezichthouders ook actief moeten nadenken over de toekomstige sectorstructuur.

## Box 4 Stabiliteit en efficiëntie van de bancaire dienstverlening: afruil of aanvulling?

Het gelijktijdig nastreven van stabiliteit en efficiëntie van de bancaire dienstverlening vereist dat beide doelstellingen ook inderdaad verenigbaar zijn. Dit is in de economische literatuur uitgebreid onderzocht.<sup>11</sup> Dit onderzoek geeft niettemin geen uitsluitel over de vraag of in de praktijk van een afruil of aanvulling sprake is. Behalve door de complexiteit van het vraagstuk wordt de afwezigheid van een duidelijk verband mogelijk verklaard door de rol van bankenregulering en -toezicht: een fel concurrerende maar goed gereguleerde sector kan stabiel zijn dan een weinig concurrerende sector waarin regulering en toezicht zwakker zijn. Dit is ook de conclusie van de Commissie Structuur Nederlandse Banken: bij adequate regulering en goed toezicht kunnen stabiliteit en efficiëntie samengaan.

---

<sup>11</sup> Eén van de eerste bijdragen aan deze discussie is het werk van Marcus (1984), *Deregulation and bank financial policy*, *Journal of Banking & Finance* 8, p. 557-65, die stelt dat efficiënte banken minder overwinsten maken en daarom minder reden hebben om het voortbestaan van hun bedrijf zeker te stellen. Hiertegenover staat het meer recente werk van Boyd en De Nicolo (2005), *The theory of bank risk taking and competition revisited*, *Journal of Finance* 60, p. 1329-43, die betogen dat efficiënte banken lagere uitleenrentes in rekening brengen zodat de afnemers van hun kredieten beter aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen.

## Box 5 De invloed van de Europese bankenunie op stabiliteit en efficiëntie

De strengere Europese eisen aan de buffers en de afwikkelbaarheid van banken (CRD IV en BRRD) hebben samen met het geharmoniseerde Europese toezicht op de naleving hiervan (SSM en SRM) als oogmerk de stabiliteit van de bancaire dienstverlening te vergroten. Banken met hogere kapitaal- en liquiditeitsbuffers zijn beter bestand tegen economische tegenspoed en hebben meer belang bij het goed beheersen van hun risicoprofiel (meer *skin in the game*). Mocht een bank alsnog in de problemen komen, dan maakt de verbeterde afwikkelbaarheid dat een faillissement een minder ontwrichtende invloed heeft op de rest van de economie.

Hogere buffers, verbeterde afwikkelbaarheid en Europees toezicht verkleinen aanzienlijk de kans dat banken ooit staatssteun zullen ontvangen. Hierdoor dalen oneigenlijke financieringsvoordelen voor grote banken, lopen inefficiënte banken meer risico om daadwerkelijk de markt uit te worden geconcentreerd en kunnen de perspectieven voor kleine banken en nieuwe toetreders verbeteren. Samen met de Europese harmonisatie van het toezicht, waardoor drempels voor grensoverschrijdende activiteiten worden verlaagd, vergroten deze effecten de concurrentie tussen banken zodat hun dienstverlening efficiënter wordt.

Ondanks haar positieve invloed is invoering van de bankenunie geen wondermiddel tegen instabiliteit of inefficiëntie van de bancaire dienstverlening. De directe en indirecte kosten van het toezicht zullen stijgen, wat mogelijk de toetredingsbarrière voor kleine spelers vergroot. Het resolutie-instrumentarium is bovendien nieuw en nog niet in de praktijk getest en reddingsoperaties en nationalisaties van systeembanken door individuele lidstaten zijn in extreme omstandigheden niet volledig uitgesloten. Daarom zou ook zonder overheidsinterventies de stabiliteit en efficiëntie van de bancaire dienstverlening gewaarborgd moeten zijn. Ook na invoering van de Europese bankenunie blijft het dus van belang om ontwikkelingen in de sectorstructuur te beoordelen op de vraag of zij aan deze doelstellingen bijdragen, of daar juist afbreuk aan doen.

## 2.1 Omvang bankensector

Een grote of snel groeiende sectoromvang kan een signaal zijn dat de stabiliteit van de bancaire dienstverlening onder druk staat.

De reden hiervoor is dat een toenemende bereidheid om risico's te nemen vaak samengaat met groei van de bancaire kredietverlening. Wanneer deze groei wordt mogelijk gemaakt door toenemende *leverage*, dalende risicopremies en overvloedig aanwezige liquiditeit vormt de grote sectoromvang al snel een indicator voor een vergrote kans op instabiliteit.<sup>12</sup> Sinds de crisis zijn IJsland en Ierland hiervan de meest sprekende voorbeelden, maar ook in Nederland versoepelden banken vanaf de jaren negentig hun hypothecaire leenstandaarden door hogere bedragen uit te lenen in verhouding tot de woningwaarde en het inkomen en door lagere tussentijdse aflossing te vereisen. Dit leidde tot groei van de bankensector als geheel. Wanneer het verstrekken van deze hogere hypotheek mede mogelijk wordt gemaakt door minder eigen vermogen aan te houden en meer te vertrouwen op de voortdurende beschikbaarheid van kortlopende marktfinanciering, gaat de toename in omvang van de portefeuille gepaard met toenemende solvabiliteits- en liquiditeitsrisico's.

De voor Nederlandse banken vaak grote omvang van de kredietportefeuille in verhouding tot de depositobasis illustreert dit effect.

De bankensector kan inefficiënt groot worden door fiscale en andere marktverstoringen.

Een oorzakelijk verband van de omvang van de bankensector naar de efficiëntie van de bancaire dienstverlening is moeilijk te leggen. Dit laat onverlet dat de factoren die aan de sectorgroei ten grondslag liggen met maatschappelijke kosten gepaard kunnen gaan. Fiscale factoren spelen hierbij een belangrijke rol. Zo vergroot de aftrekbaarheid van rentebetalingen de vraag van ondernemingen naar bedrijfskrediet en de vraag van consumenten naar hoge hypotheek, waardoor de bancaire kredietverlening wordt gestimuleerd. Ook de kosten voor banken om deze kredieten aan te bieden worden door de renteaftrek verlaagd, omdat de rentelasten op de financiering die zij voor hun kredietverlening aantrekken ook weer aftrekbaar zijn. Naast dit soort fiscale factoren maken ook andere marktverstoringen, zoals impliciete en expliciete staatsgaranties en beperkte risicobewustzijn bij consumenten, dat de bankensector inefficiënt groot kan worden (zie ook Box 6).

<sup>12</sup> In European Systemic Risk Board (2014), *Is Europe overbanked?*, *Advisory Scientific Committee Report*, February 2014, wordt ook een verband gelegd tussen een toename in omvang van de bankensector en lagere stabiliteit. Zie ook de conclusies van Schularick en Taylor (2012), *Credit booms gone bust: monetary policy, leverage cycles and financial crises, 1870-2008*, *American Economic Review* 102, p. 1029-61.

## Box 6 Leidt meer bancaire dienstverlening tot meer economische groei?

De consensus was lange tijd dat een grote financiële sector bijdraagt aan de economische groei. Zo verbetert een goed ontwikkeld financieel systeem de toegang voor bedrijven tot financiering, waardoor zij hun goederen en diensten tegen lagere kosten kunnen produceren.

Recente studies van de BIS en het IMF betogen dat de financiële sector vanaf een bepaalde omvang de economische groei onder druk zet.<sup>13</sup> Zo worden in een grote bankensector mogelijk meer producten verstrekt die niet bijdragen aan de reële economie, denk aan de Amerikaanse *subprime* hypotheek. En wanneer deze producten erg winstgevend zijn, maken zij het voor banken mogelijk om hoge salarissen te betalen en zodoende personeel aan de rest van de economie te onttrekken.<sup>14</sup> Een financiële sector die deze kritische omvang overschrijdt, draagt nog steeds bij aan de economische groei, maar minder dan wanneer zij kleiner was geweest. Hoewel deze redenering plausibel klinkt, blijkt dat de eerste empirische resultaten gevoelig zijn voor veranderingen in de steekproef en in de meetmethode.

Een zinvol aanknopingspunt in de discussie is de economische consensus dat activiteiten alleen moeten worden gesubsidieerd wanneer zij anders minder worden aangeboden dan maatschappelijk wenselijk is. Zo niet, dan leidt subsidiëring tot overaanbod en lagere welvaart. De Nederlandse banken profiteren van een veelheid aan dergelijke subsidies, die in belangrijke mate voortkomen uit de fiscaliteit (zie ook Figuur 1). Hierbij kan onder andere worden gedacht aan i) hogere kredietvraag door bedrijven vanwege de aftrekbaarheid van de rentelasten op hun schuldfinanciering, ii) hogere kredietvraag

<sup>13</sup> Zie Cecchetti en Kharroubi (2012), *Reassessing the impact of finance on growth*, *BIS Working Paper* 381 en Arcand, Berkes en Panizza (2012), *Too much finance?*, *IMF Working Paper* 12/161. Beide studies worden veelvuldig aangehaald in de economische literatuur en in beleidsdiscussies over de toekomst van de financiële sector.

<sup>14</sup> Zie Kneer (2013), *The Absorption of Talent into Finance: Evidence from U.S. Banking Deregulation*, *DNB Working Paper* 391 en Kneer (2013), *Finance as a Magnet for the Best and Brightest: Implications for the Real Economy*, *DNB Working Paper* 392.

door consumenten vanwege de hypotheekrenteaftrek (die inmiddels wordt verminderd), nationale hypotheekgarantie en koopstartersregelingen, en iii) hogere algehele vraag naar bancaire diensten vanwege de btw-vrijstelling.<sup>15</sup>

Samen met dit soort subsidies stimuleren ook beperkt risicobewustzijn en informatieproblemen door productcomplexiteit de vraag van bijvoorbeeld consumenten naar hypothecair krediet en beleggingsverzekeringen of de vraag van woningcorporaties naar rentederivaten. Daarnaast wordt ook het aanbod van bancaire diensten gestimuleerd, onder meer doordat grote banken hun diensten goedkoper kunnen aanbieden vanwege de financieringsvoordelen die zij ontleen aan het vooruitzicht op kapitaal- en liquiditeitssteun in geval van instabiliteit. En voor kleine banken maakte het depositogarantiestelsel het mogelijk om tijdens de crisis relatief goedkoop spaargeld aan te trekken. De grote omvang van de bankensector in verhouding tot de economie wordt mede door dit soort inefficiënties in de hand gewerkt (met de bankenbelasting als beperkte compenserende factor). De oplossing hiervoor ligt echter niet in het beperken van de sectoromvang als zodanig, maar in het wegnemen van de subsidies en informatieproblemen die deze grote omvang hebben veroorzaakt. De inmiddels ingezette afbouw van de hypotheekrenteaftrek en de verlaging van de *loan-to-value*-verhouding op nieuw verstrekte hypotheekleningen zijn in dit verband een stap in de goede richting.

De Europese bankenunie kan leiden tot verdere groei van de Nederlandse bankensector.

Wanneer de bankenunie ertoe leidt dat banken meer internationaal concurreren, vanwege het wegvallen van geografische barrières, daalt de prijs van hun dienstverlening zodat de vraag ernaar toeneemt. Daarnaast kan de integratie van de Europese bankenmarkt leiden tot een golf aan fusies en overnames. Dit laatste maakt de bankensector op Europees niveau niet groter, maar

wanneer Nederlandse banken tot de overnemende partijen behoren, bijvoorbeeld vanwege hun relatief grote omvang, groeit de nationale sector wel.

Hiertegenover staat dat de bankenunie de kosten voor een faillissement van banken vooral neerlegt bij hun eigen financiers, waardoor staatsgaranties afnemen zodat de bancaire dienstverlening duurder wordt. De bankenunie kan daarmee ook een dempend effect hebben op de sectoromvang.

<sup>15</sup> Zie Bettendorf en Cnossen (2014), Bouwstenen voor een moderne BTW, *CPB Policy Brief* 2.

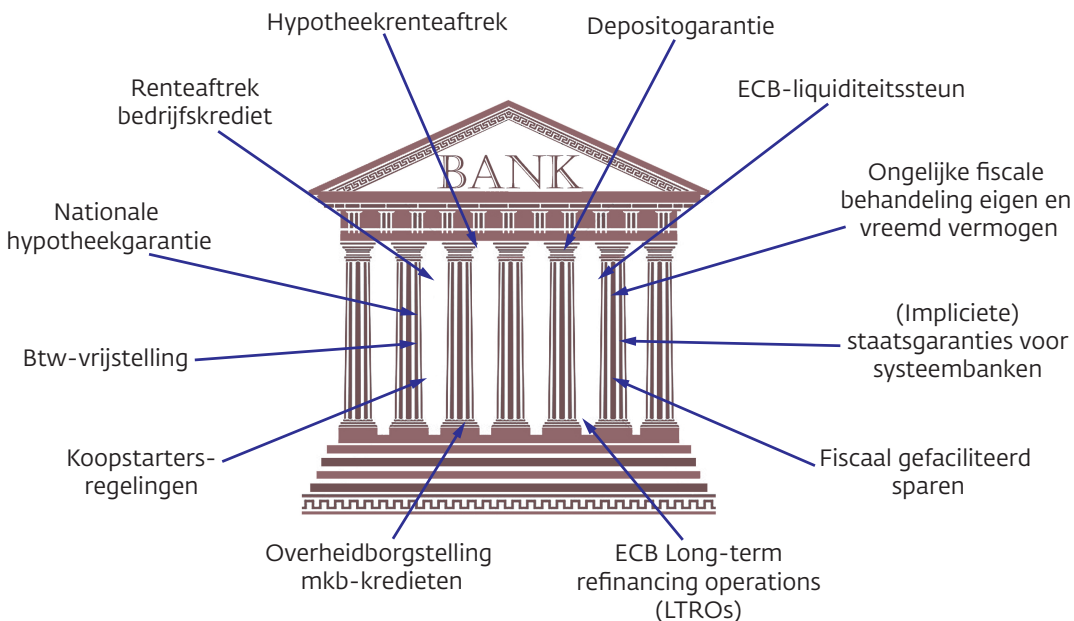


Een grote sectoromvang vergroot het maatschappelijke belang van stabiele en efficiënte bancaire dienstverlening.

Zo brengen Nederlandse consumenten hun spaargeld vooral onder bij banken in plaats van bij kredietunies of geldmarktfondsen, waardoor instabiliteit van de bankensector direct gevolgen heeft voor de toegang van huishoudens tot hun spaargeld (Box 7 gaat in op de vraag of een grotere rol voor niet-banken wenselijk zou zijn). Daarnaast is ook het mkb sterk afhankelijk van

bancaire kredietverlening. En omdat Nederlandse huishoudens hun eigen woning grotendeels met door banken verstrekte hypotheekfinancieringen financieren, leiden concurrentiebeperkende maatregelen, zoals het Europese verbod op prijsleiderschap van banken die staatssteun hebben ontvangen, tot relatief hoge kosten voor de aanschaf van een eigen woning. Door haar grote afhankelijkheid van de bancaire dienstverlening kan de Nederlandse samenleving zich dus minder instabiliteit en inefficiënties van deze dienstverlening veroorloven.

Figuur 1 Fiscaal en ander overheidsbeleid bijdragend aan een grote bankensector



Opmerking: De bankenbelasting is een voorbeeld van een fiscale maatregel die juist tot verkleining van de sectoromvang leidt.

**Advies: stuur aan op de afbouw van fiscale stimulansen en andere marktverstoringen die leiden tot een kunstmatig grote sectoromvang.**

Box 6 beschrijft verschillende fiscale stimulansen en andere marktverstoringen die bijdragen aan de relatief grote omvang van de Nederlandse bankensector (zie ook Figuur 1).<sup>16</sup> Door dit soort verstoringen zoveel mogelijk weg te nemen, wordt voorkomen dat de bankensector groter wordt dan noodzakelijk is voor een goede

ondersteuning van de reële economie. Zolang de sector omvangrijk blijft, is het bovendien van groot belang dat de stabiliteit en efficiëntie van de bancaire dienstverlening worden gewaarborgd. De bankenunie is hierbij een belangrijke stap voorwaarts, al onderstreept de staatssteun die tijdens de crisis nodig was om de bancaire dienstverlening te stabiliseren dat hier nog het nodige te winnen valt.

## Box 7 Is een grotere rol gewenst voor alternatieve aanbieders van bancaire diensten?

Wanneer consumenten hun vertrouwen in de bankensector verliezen, daalt de vraag naar diensten door banken ten gunste van alternatieve aanbieders. Ondernemers die zich geconfronteerd zien met terugvallend kredietaanbod kunnen bijvoorbeeld besluiten een kredietunie op te richten. En het grootbedrijf kan bij instabiel aanbod van bankfinanciering besluiten om haar toevlucht te zoeken tot marktfinanciering via de uitgifte van obligaties.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Het wegnemen van impliciete subsidies hoeft overigens niet te leiden tot lagere winstmarges per product, aangezien banken hun hogere financieringskosten (deels) aan hun klanten kunnen doorberekenen. Wel zal de totale winst dalen doordat de vraag naar bancaire dienstverlening afneemt, tot het niveau dat zonder de verstoringende subsidies gebruikelijk zou zijn.

<sup>17</sup> De uitgifte van obligaties gaat gepaard met vaste kosten, zoals voor *underwriting* en voor het opstellen en toetsen van de verplichte prospectus. Met name voor het aantrekken van marktfinanciering door kleinere bedrijven kan dit een drempel opwerpen, zie <http://www.fd.nl/beurs/896016/kosten-beursgang-stijgen>.

Ook het aanbod van diensten door banken kan afnemen door bijvoorbeeld strengere eisen aan afwikkelbaarheid en bufferniveaus. Deze eisen beperken met name voor grootbanken financieringsvoordelen uit staatsgaranties, wat ertoe kan leiden dat deze instellingen hun tarieven verhogen. En ook de toegenomen complexiteit van het toezichtraamwerk brengt uitvoeringskosten met zich mee die banken aan hun klanten doorberekenen. Wanneer banken hierdoor lagere spaarrentes bieden, kan dit consumenten stimuleren om hun spaargeld bijvoorbeeld onder te brengen in een geldmarktfonds. En wanneer de hypotheekrentes stijgen omdat banken zich minder met kortlopende middelen kunnen financieren, wordt het aantrekkelijker om bij een verzekeraar een hypotheek af te sluiten.

Wanneer concurrentie door niet-banken toeneemt, wordt de dienstverlening aan consumenten en bedrijven efficiënter, terwijl deze nieuwe markttoetreders mogelijk ook innovatiever zijn dan gevestigde partijen. Een toenemende rol van alternatieve aanbieders is dan ook wenselijk, mits deze aanbieders failliet kunnen gaan zonder dat steunmaatregelen noodzakelijk zijn. Zo moet worden voorkomen dat deze partijen individueel of als groep systeemrelevant worden. Een voorbeeld van hoe dit mis kan gaan, zijn schaduwbanken zoals de *special purpose vehicles* die banken hadden opgericht om toezichteisen te ontduiken, of de Amerikaanse geldmarktfondsen, die tijdens de crisis alsnog toegang kregen tot liquiditeitsvoorziening door de Federal Reserve.<sup>18</sup> Wanneer deze partijen in crisistijd net als banken op steunmaatregelen kunnen rekenen, moeten zij reeds buiten crisistijd net als de banken worden gereguleerd.

---

<sup>18</sup> Zie Brunnermeier, Crockett, Goodhart, Persaud en Shin (2009), *The fundamental principles of financial regulation*, *Geneva Reports on the World Economy* 11. Voor een recente discussie van de implicaties van toenemende integratie van banken en financiële markten, zoals via het schaduwbankwezen, zie Boot and Thakor (2014), *Commercial banking and shadow banking: the accelerating integration of banks and markets and its implications for regulation*, in: *Oxford Handbook of Banking*, 2nd edition, p. 47-76.

## 2.2 Marktaandeel individuele banken

Een groot marktaandeel van individuele banken verlaagt de stabiliteit van de bancaire dienstverlening.

Eenzijds hebben banken een bepaalde minimumomvang nodig om winstgevend en stabiel te kunnen opereren. Anderzijds geldt echter dat het faillissement van een bank met een groot marktaandeel de stabiliteit van de bancaire dienstverlening kan bedreigen. Zo zou het staken van de hypothecaire kredietverstrekking door één van de drie grootbanken een grotere invloed hebben op de mogelijkheden voor huishoudens om een koopwoning te financieren dan het faillissement van een kleine bank. Daarnaast zou een situatie waarin alle spaarders bij een grootbank de toegang tot hun bankrekening verliezen, leiden tot een grotere terugval in het aantal

binnenlandse betaaltransacties dan bijvoorbeeld bij het faillissement van een kleinere bank. En ook het functioneren van de markt voor interbancaire leningen komt sterker onder druk te staan bij twijfels aan de kredietwaardigheid van een grotere marktpartij. Deze grotere risico's worden overigens niet gecompenseerd doordat grotere banken doorgaans stabiel zijn dan kleinere: wereldwijd hebben juist grote banken lagere risicogewogen kapitaalbuffers en een grotere hefboom (zie Grafiek 8).<sup>19</sup> Ondanks hun grotere diversificatie (zie ook paragraaf 2.3) hadden drie van de vier Nederlandse grootbanken staatssteun nodig om op de been te blijven, een percentage dat voor de kleinbanken veel lager lag. Doordat de bancaire dienstverlening in Nederland wordt gedomineerd door een klein aantal banken met een groot marktaandeel is de kans op instabiliteit van deze dienstverlening dus relatief groot.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> De nieuwe kapitaalopslagen voor systeembanken beogen hun stabiliteit te verhogen ten opzichte van kleine banken, al kunnen die laatste zich uit concurrentieoverwegingen gedwongen voelen om in reactie ook hun eigen buffers te verhogen.

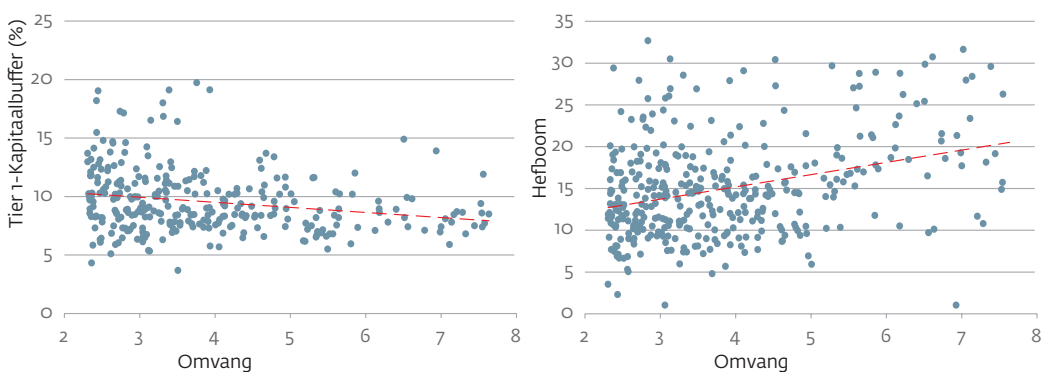
<sup>20</sup> Dit beeld wordt ook bevestigd door een recente studie naar de stabiliteit van banken in verschillende Amerikaanse staten tijdens de afgelopen crisis: banken in geconcentreerde markten nemen meer risico, krijgen vaker een publieke toezichtaanwijzing, en gaan vaker failliet. Zie Tee Yong Jeffrey, Atkins, Li en Rusticus (2015), Bank competition and stability: evidence from the financial crisis, *Journal of Financial & Quantitative Analysis*, forthcoming.

Vanwege het bestaan van schaalvoordelen leidt groei van het marktaandeel van kleinere banken tot efficiëntere bancaire dienstverlening.

Zulke schaalvoordelen ontstaan bijvoorbeeld omdat banken met een balanstotaal vanaf enkele tientallen miljarden minder moeite hebben met het dragen van de vaste kosten voor een kantorennetwerk of een ICT-systeem. Ook kunnen grote banken grotere kredieten aan individuele bedrijven verstrekken, terwijl dit bij kleine banken al snel tot moeilijk beheersbare tegenpartijrisico's

leidt. Daarnaast hebben grotere banken een bredere investeerdersbasis waardoor zij lagere liquiditeitspremies betalen aan de houders van hun aandelen of obligaties. Bovendien kunnen zij meer investeren in de ontwikkeling van interne modellen, wat vaak leidt tot een lagere kapitaaleis dan onder de standaardbenadering. Kleine banken kunnen door te groeien schaalvoordelen behalen, en kunnen met levensvatbaarheidproblemen te kampen krijgen wanneer deze groei achterblijft.

### Grafiek 8 Grote banken hebben lagere kapitaalbuffers en een hogere hefboom



Bron: Laeven, Ratnovski en Tong (2014), Bank size and systemic risk, IMF staff discussion note 4.

Opmerking: de omvang van banken is gemeten als de logaritme van hun balanstotaal. De kapitaalbuffer van banken is gemeten als het Tier 1-kapitaal gedeeld door de risicogewogen activa, de hefboom is gemeten als het balanstotaal gedeeld door het eigen vermogen. De steekproef bevat beursgenoteerde banken uit 52 landen met een minimum balanstotaal van tien miljard USD. De grafieken beogen te laten zien dat omvang en lagere buffers vaak samengaan in de praktijk, los van het feit of daarbij sprake is van een causaal verband. Met veel dank aan Lev Ratnovski voor het beschikbaar stellen van de database.

### Bij grote banken kan groei van het marktaandeel tot minder efficiënte bancaire dienstverlening leiden.

Ook een door grote banken gedomineerde markt kan concurrerend zijn, bijvoorbeeld als nieuwe uitdagers eenvoudig tot de markt kunnen toetreden (zie ook Box 8). Niettemin zou ook in zo'n markt een afname in concentratie naar verwachting de concurrentie bevorderen. Gevestigde partijen worden dan meer gestimuleerd om te innoveren en hun diensten tegen een zo laag mogelijke prijs aan te bieden.<sup>21</sup> Specifiek voor de bankensector geldt bovendien dat banken met een groot marktaandeel vrijwel altijd door overheden zijn gered wanneer zij in de problemen kwamen. Kredietbeoordelaars en

financiers houden hiermee rekening wanneer zij de kredietwaardigheid van grote banken beoordelen, waardoor deze banken goedkoper aan financiering kunnen komen. Dit soort efficiëntienadelen wordt niet door schaalvoordelen gecompenseerd. Er is weinig bewijs dat deze voor grote banken belangrijk zijn, mogelijk omdat zulke banken complexer zijn om te besturen of bij het aantrekken van financiering eerder met tegenpartijlimieten worden geconfronteerd.<sup>22</sup> En door hun marktmacht ervaren grotere banken bovendien minder druk van concurrenten om hun eventuele schaalvoordelen aan klanten door te geven.<sup>23</sup>

21 Zo concludeert het recente literatuuroverzicht van het CPB dat hogere concentratie tot hogere uitleenrentes leidt, zie Bijlsma en Dubovik (2014), Banks, financial markets, and growth in developed countries: a survey of the empirical literature, *CPB Discussion Paper* 266. Een overzicht van oudere literatuur vindt geen empirisch bewijs voor een negatief verband tussen concentratie en concurrentie, zie Berger, Demirgüç-Kunt, Levine en Haubrich (2004), Bank concentration and competition: an evolution in the making, *Journal of Money, Credit & Banking* 36, p. 433-51. Een mogelijke reden hiervoor is dat naast concentratie nog vele andere factoren de concurrentie in een markt beïnvloeden, waarvoor in empirische analyses niet altijd eenvoudig kan worden gecorrigeerd. In de bankensector wordt het meten van concurrentie bovendien bemoeilijkt doordat de verkochte producten complex zijn en doordat hun kostprijs mede afhangt van het risicoprofiel van de klant én dat van de bank zelf.

22 Recent komen Hughes en Mester (2013), Who said large banks don't experience scale economies? Evidence from a risk-return-driven cost function, *Journal of Financial Intermediation* 22, p. 559-85 tot de conclusie dat, ook na correctie voor impliciete staatsgaranties, schaalvoordelen voor grote banken substantieel kunnen zijn. Deze conclusie wordt echter tegengesproken door Davies en Tracey (2014), Too Big to Be Efficient? The Impact of Implicit Subsidies on Estimates of Scale Economies for Banks, *Journal of Money, Credit & Banking* 46, p. 219-53. De discussie is vooralsnog dus onbeslist.

23 Zie voor een eerste analyse van de afruil tussen concurrentie en schaalvoordelen Williamson (1968), Economies as an antitrust defense: the welfare tradeoffs, *American Economic Review* 58, p. 18-36.

Lage toetredingsdrempels kunnen de nadelen van hoge concentratie compenseren, maar juist in de bankensector zijn de toetredingsdrempels hoog. Wanneer een geconcentreerde markt betwistbaar (*contestable*) is, kan de dreiging van nieuwe toetreders ervoor zorgen dat gevestigde aanbieders hun producten alsnog scherp prijzen. In de praktijk zien we op de Nederlandse markt echter weinig nieuwe toetreding, ook niet door buitenlandse partijen. Dat kan komen omdat de marges al laag zijn (bijvoorbeeld als markten al concurrerend zijn of als kunstmatig lage prijzen worden gecompenseerd met kruissubsidies vanuit andere bedrijfsonderdelen), omdat sommige markten met name door buitenlandse partijen als moeilijk worden ervaren (bijvoorbeeld de hypotheekmarkt vanwege de combinatie van hoge *loan-to-value*-ratio's met tot voor kort dalende

huisprijzen), of vanwege toetredingsbarrières. Die laatste spelen bij uitstek in de bankensector een belangrijke rol. Zo vormen financiële regelgeving en toezicht een (noodzakelijke) barrière. Met het doorlopen van het vergunningsproces en het vervolgens voldoen aan de veelheid van complexe regelgeving gaan kosten gepaard die potentiële toetreders kunnen afschrikken. Daarnaast ontstaat een toetredingsbarrière wanneer kleine nieuwe uitdagers, met name diegenen die een winstgevende thuismarkt ontberen, nog onvoldoende schaalgrootte hebben om met gevestigde partijen te concurreren. En tot slot kan het belang van zachte informatie over lokale marktomstandigheden of kredietwaardigheid van klanten een rol spelen, wat gevestigde partijen een voordeel geeft boven nieuwe toetreders. Overigens kan het belang hiervan per markt verschillen.

## Box 8 Wat weten we van de concurrentie in de Nederlandse bankensector?

Omdat concurrentie, de strijd om marktaandeel, moeilijk direct meetbaar is, wordt deze doorgaans indirect afgeleid door te kijken naar de mate waarin marktomstandigheden overeenkomen met wat zou worden verwacht in een concurrerende omgeving. In zo'n omgeving beogen banken hun marktaandeel niet enkel te verdedigen, maar zijn zij voortdurend op zoek naar manieren om dit aandeel te vergroten. Daartoe behalen zij geen excessieve winstmarges op individuele producten, maar rekenen zij prijzen die niet veel hoger zijn dan hun marginale kosten. Dit kostenniveau op zichzelf is overigens minder informatief: banken met een lage kostenratio kunnen immers toch hoge prijzen rekenen.

Daarnaast kunnen lagere kosten voortkomen uit schaalvoordelen door monopolievorming, of uit financieringsvoordelen van staatsgaranties, die de concurrentie juist beperken in plaats van bevorderen. Een lager kostenniveau is dus geen bewijs dat banken meer met elkaar concurreren.

Met name bij banken is het meten van marges op individuele producten niet eenvoudig, omdat we de kostprijs niet weten en soms ook de productprijs niet. Zo is de gemiddelde rente die een bank betaalt om zijn balans te financieren goed meetbaar, maar zijn op basis hiervan berekende marges onvergelijkbaar vanwege verschillen tussen banken in balanssamenstelling en risicoprofiel. Productmarges berekend met productspecifieke financieringskosten zouden wel vergelijkbaar zijn, maar het vaststellen van deze *funds transfer price* is met onzekerheid omgeven en gaat binnen banken gepaard met veel (organisatiepolitieke) discussies. Uit een studie van het Financial Stability Institute, een samenwerkingsverband van de BIS en de BCBS, blijkt dat veel banken op dit gebied nog weinig adequate methoden hanteren.<sup>24</sup> Dit bemoeilijkt het meten van hun efficiëntie en onderlinge concurrentie, terwijl een aanvullende complicerende factor is dat deze prijzen niet publiek bekend worden gemaakt.

Het anekdotisch bewijs ten aanzien van de concurrentie op de Nederlandse markt is niet onverdeeld positief. Zo zijn in de hypotheekmarkt de marges de afgelopen jaren gestegen, mogelijk door een combinatie van capaciteitsrestricties bij banken die hun balans willen verkorten en beperkte mogelijkheden voor nieuwe partijen om tot de markt toe te treden en dit gat te vullen.<sup>25</sup> En ook het Europese verbod op prijsleiderschap voor banken die tijdens de crisis staatssteun hebben ontvangen, heeft de concurrentie mogelijk verminderd. Wel zien we sinds enige tijd nieuwe aanbieders de markt betreden, met name Nederlandse verzekeraars.

24 Zie Grant (2011), Liquidity transfer pricing: a guide to better practice, *Financial Stability Institute Occasional Paper* 10. De studie concludeert dat 'many LTP [liquidity transfer pricing] practices were largely deficient. Many banks lacked LTP policies, employed inconsistent LTP regimes, relied on off-line processes to manually update changes in funding costs, and had poor oversight of the LTP process.'

25 Zie Jansen, Bijlsma, Kruidhof en Pattipeilohy (2013), Financieringsproblemen in de hypotheekmarkt, *DNB Occasional Studies* 1, en Autoriteit Consument en Markt (2013), Concurrentie op de hypotheekmarkt, *Monitor Financiële Sector*, april.



In de depositomarkt moeten kleine banken relatief hoge rentes bieden om consumenten tot overstappen te bewegen, onder meer vanwege praktische belemmeringen (geen nummerportabiliteit voor betaalrekeningen) en de perceptie dat spaargeld bij grote banken veiliger is vanwege hun *too big to fail* status. Wel is dit renteverskil sinds begin 2012 afgenomen, mogelijk omdat kleine banken vanwege de toegenomen sectorstabiliteit als veiliger worden gepercipieerd (en dus meer spaargeld krijgen aangeboden), terwijl grotere banken hun afhankelijkheid van marktfinanciering willen reduceren (zodat hun vraag naar spaargeld toeneemt).

Ondanks de complicaties die met het goed meten van concurrentie gepaard gaan, is in algemene zin bekend dat een hoge marktconcentratie, toetredingsbarrières en moeilijk vergelijkbare producten de concurrentie tussen bedrijven belemmeren. Dit zijn kenmerken van de Nederlandse markt voor bancaire dienstverlening, waar onder strenge vergunningvereisten een beperkt aantal aanbieders soms moeilijk te doorgronden financiële producten en diensten verkoopt. Tezamen met het bovenstaande anekdotisch bewijs lijkt het veilig te concluderen dat het huidige niveau van concurrentie kan worden verbeterd.<sup>26</sup>

De invoering van de bankenunie kan leiden tot een consolidatiegolf in de Europese bankensector die de stabiliteit ondergraaft.

De bankenunie draagt eraan bij dat het faillissement van banken met een groot marktaandeel met een grotere waarschijnlijkheid kan worden afgewend of meer gecontroleerd kan worden voltrokken. Een risico is echter dat de integratie van de Europese bancaire markt kan leiden tot een nieuwe consolidatiegolf die de systeemrelevantie

van Europese banken verder zal doen toenemen. Het is onzeker of het resolutieraamwerk en de systeemrelevantiebuffers alleen afdoende beveiliging bieden tegen alsmaar toenemende systeemrelevantie. Dit pleit voor het zorgvuldig meewegen van financiële stabiliteitsrisico's en resolutiemogelijkheden bij de beoordeling van fusies en overnames van Europese banken. Zoals in het afgelopen jaarverslag van DNB is bepleit, is het van belang dat de Europese Commissie en de ECB zich

<sup>26</sup> De Autoriteit Consument en Markt concludeerde recent dat de concurrentie op de Nederlandse bancaire markt voor consumenten reeds voor de crisis niet optimaal was, en sinds de crisis verder is verslechterd. Daarom wordt aanbevolen om de betwistbaarheid van de markt te vergroten door toetredingsdrempels te verlagen. Zie Autoriteit Consument en Markt (2014), *Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector*, *Monitor Financiële Sector*, juni.

42

hier op korte termijn over beraden (zie ook Box 9). Aanpassingen van de betreffende Europese richtlijn is daarbij waarschijnlijk wenselijk, iets waar DNB en het Ministerie van Financiën nu samen voor pleiten in Europa.

## Box 9 Is de bankenunie voorbereid op een Europese consolidatiegolf?

De aanloop naar de financiële crisis werd gekenmerkt door toenemende consolidatie in de Europese bankensector. Waar de totale waarde van fusies en overnames in 2003 nog minder dan EUR 20 miljard bedroeg, was deze in 2007 gestegen naar ruim EUR 140 miljard. Het uitbreken van de crisis heeft deze trend abrupt gekeerd, met een terugval in consolidaties tot minder dan EUR 30 miljard in 2012.<sup>27</sup> Behalve dat liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen de ruimte voor banken beperkte om grote overnames te financieren, werd dit soort transacties verder bemoeilijkt door onzekerheid over het risicoprofiel van potentiële overnameprooien.

De introductie van de bankenunie en de publicatie van de resultaten van de Comprehensive Assessment kunnen in beide omstandigheden verandering brengen. Door de toegenomen transparantie en kapitaalversterking bij banken worden zowel het aantrekken van financiering voor overnames als het waarderen van overnamekandidaten vergemakkelijkt. Gecombineerd met het geleidelijke herstel van de Europese economie en de voortgaande integratie van de Europese bancaire markt kan dit een nieuwe consolidatiegolf in de hand werken.

Het is verleidelijk om te denken dat na de invoering van de bankenunie en het bijbehorende resolutieraamwerk een verdere toename in de omvang van zelfs de grootste Europese banken geen probleem meer hoeft te zijn. Een vergelijking met de VS roept echter de vraag op of dit inderdaad het geval is. Zo bedraagt het balanstotaal van BNP Paribas,

<sup>27</sup> Zie PwC (2013), European Financial Services M&A News and Views, *Sharing Deal Insight*, March 2013.

de grootste bank in de bankenunie, zo'n 15% van het bbp in het eurogebied (en ruim dertig keer de omvang van het Europese bankenresolutiefonds). Dit is niet veel minder dan het overeenkomstige percentage van JP Morgan Chase, waarvan het (IFRS) balanstotaal neerkomt op ongeveer 20% van de Amerikaanse economie. Dat banken van deze omvang niet eenvoudig kunnen worden afgewikkeld, blijkt uit het feit dat de Federal Deposit Insurance Committee (FDIC) de resolutieplannen van de elf grootste Amerikaanse banken recent als ongeloofwaardig beoordeeld heeft. De FDIC stelt dat de resolutieplannen onrealistische en onvoldoende gemotiveerde aannames bevatten en niet voorzien in het identificeren, laat staan verhelpen, van knelpunten in de bedrijfsstructuur die een ordelijke afwikkeling in de weg staan. De Board of Governors of the Federal Reserve System heeft daarop aangegeven dat banken hun resolutieplannen voor medio 2015 moeten verbeteren omdat deze anders zullen worden afgekeurd.<sup>28</sup>

Het bovenstaande illustreert de noodzaak om expliciet stil te staan bij de vraag of (alle) Europese banken verder in omvang mogen toenemen. Het antwoord hierop hangt niet alleen af van het marktaandeel, maar ook van de omvang vanaf waar een bank te groot wordt om gecontroleerd te ontmantelen in crisistijd. Ofwel, wat is de grootste Europese bank die zonder steunmaatregelen en met een gerust hart kan worden ontmanteld onder het Europese resolutieraamwerk? De ervaring in de VS suggereert een grens lager dan 20% van het bbp in het eurogebied, maar misschien is ook een bank met een balanstotaal van 10% van het bbp al aan de grote kant. Een concreet uitgangspunt is in ieder geval dat banken een geloofwaardig resolutieplan zouden moeten kunnen overleggen als onderdeel van een fusie- of overnameverzoek. En in de VS is per 1 januari 2015 een regel van kracht die fusies en overnames verbiedt indien de resulterende nieuwe instelling meer dan 10% van de geconsolideerde verplichtingen (uitgezonderd wettelijk vereist kapitaal) van de gehele sector in handen zou hebben. Nu de ECB eindverantwoordelijk is voor de beoordeling van dit soort verzoeken, dient ook zij zich op korte termijn over het bovenstaande te beraden. Aanpassing van de betreffende Europese richtlijn is daarbij waarschijnlijk wenselijk, iets waar DNB en het Ministerie van Financiën nu samen voor pleiten in Europa.

<sup>28</sup> Zie FRB en FDIC (2014), Agencies provide feedback on sound resolution plans of 'first-wave' filers, *Joint press release*, 5 August 2014.

**Advies: bevorder een afname van de marktconcentratie ten gunste van grotere marktaandelen voor kleinere partijen en nieuwe toetreders.**

Hierbij moet niet worden gedacht aan het actief beperken van de dienstverlening door grootbanken, maar bijvoorbeeld aan het stimuleren van de concurrentie door toetreding van nieuwe partijen te vergemakkelijken, het invoeren van standaardproducten, het terugdringen van financieringsvoordelen voor grote banken met goed toezicht en resolutie, en het waar mogelijk vereenvoudigen van regelgeving. Wanneer systeembanken kleinere aandelen hebben op deelmarkten voor de bancaire dienstverlening worden zij minder systeemrelevant zodat de

stabiliteit van de bancaire dienstverlening wordt bevorderd (in box 10 wordt vanuit verschillende perspectieven beschreven tot welke omvang een marktaandeel nog als redelijk kan worden beschouwd). Bovendien vergroot dit de levensvatbaarheid van middelgrote en kleine banken en van alternatieve aanbieders, zodat de dienstverlening naar verwachting ook efficiënter wordt. Een eventuele afname in schaalvoordelen van systeembanken zou dit effect deels teniet kunnen doen, maar er is weinig bewijs dat deze voor grote banken belangrijk zijn. Bovendien wordt deze afname beperkt wanneer systeembanken activiteiten met hoge vaste kosten kunnen uitbesteden aan derden. Enkele voorbeelden hiervan zijn het afwikkelen van betaaltransacties door

## Box 10 Wat is nog een redelijk marktaandeel voor een individuele bank?

Bij het nadenken over de vraag tot welke omvang een marktaandeel nog als redelijk kan worden beschouwd bieden verschillende vuistregels houvast. Vanuit stabiliteitsperspectief kan bijvoorbeeld worden gekeken vanaf welk marktaandeel in de hypotheekmarkt of de markt voor zakelijke kredietverlening een bank op deze markten als systeemrelevant kan worden bestempeld. Het marktaandeel van individuele banken zou dit percentage dan idealiter niet moeten overschrijden. Vanuit efficiëntieperspectief kan worden gekeken naar bijvoorbeeld de Herfindahl Hirschman Index (de som van de gekwadrateerde marktaandelen van de verschillende aanbieders). In de Amerikaanse mededingingswetgeving wordt een waarde hoger dan 0.15 geïnterpreteerd als een aanwijzing voor marktconcentratie.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Zie US Department of Justice and the Federal Trade Commission (2009), *Horizontal Merger Guidelines*, August 2010.

Een sector met minimaal zes banken die ieder maximaal 15% van de markt bestrijken is in dat geval net niet geconcentreerd (de resterende 10% wordt daarbij ingenomen door de kleinere banken). Overigens zou in zo'n sector de C5-ratio (de som van de vijf grootste marktaandelen) maar beperkt lager zijn dan de huidige Nederlandse waarde van 80%, wat internationaal nog steeds hoog is (zie Grafiek 3). De C3-ratio zou wel afnemen, en met een waarde van 45% lager uitkomen dan de 60 tot 80% die op dit moment in de grotere eurolanden gebruikelijk is.<sup>30</sup> Grafiek 4 toont dat het marktaandeel van verschillende banken de 15% momenteel ruimschoots overschrijdt.

een gespecialiseerde instelling, het verstrekken van grotere bedrijfskredieten via een syndicaat en het verstrekken van hypotheekleningen via het kantorennetwerk van een intermediair.

### 2.3 Diversiteit en diversificatie

Vanuit een individuele bank bezien is diversificatie een effectieve manier om risico's te beheersen, al wordt dit voordeel vaak met een hogere hefboom gecompenseerd.

Het spreiden van inkomstenbronnen over landen en sectoren (zoals consumentenhypotheekleningen, bedrijfskrediet, en handelsfinanciering) beperkt de schommelingen in het resultaat van de bank,

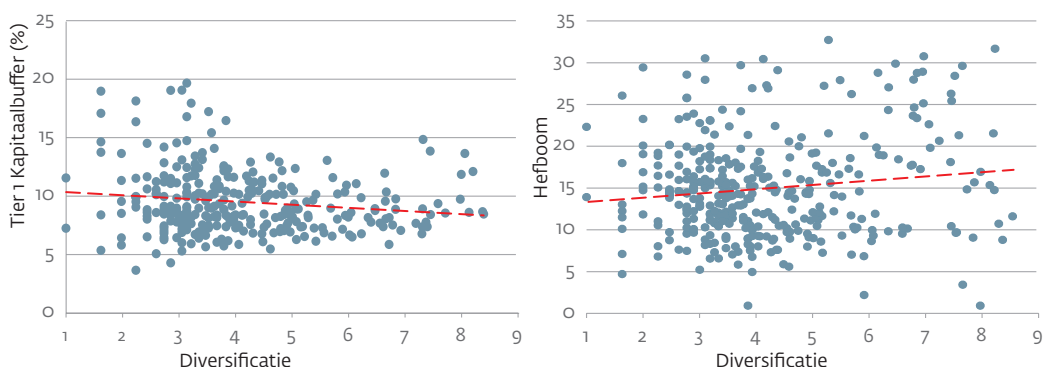
en daarmee het risico op plotselinge verliezen die de kapitaalpositie kunnen bedreigen.<sup>31</sup> Banken kunnen dit voordeel benutten om hun stabiliteit structureel te verhogen, maar kunnen het ook aangrijpen om elders op hun balans meer risico te nemen. Net zoals airbags en antiblokkeerremmen kunnen aanzetten tot onvoorzichtiger rijgedrag, blijkt dit ongewenste gedrag in de praktijk vaak het geval.<sup>32</sup> Zo combineren banken diversificatie van inkomstenbronnen gemiddeld genomen met lagere risicogewogen kapitaalbuffers en een hogere hefboom (zie Grafiek 9), al wordt de ruimte voor dit laatste ingeperkt met de recent ingevoerde eis aan de *leverage ratio*. In zulke gevallen lijkt de beslissing van een bank om te diversifiëren eerder een uiting

<sup>30</sup> Zie European Systemic Risk Board (2014), *Is Europe overbanked?*, *Advisory Scientific Committee Report*, February 2014.

<sup>31</sup> Onder diversificatie verstaan we in deze visie met name de spreiding van activiteiten over verschillende landen en sectoren, en niet het met het oog op de granulariteit van de portefeuille spreiden van kredieten over verschillende tegenpartijen.

<sup>32</sup> Zie Winston, Maheshri en Mannering (2006), *An exploration of the offset hypothesis with disaggregate data: the case of airbags and antilock brakes*, *Journal of Risk and Uncertainty* 32, p. 83-99.

## Grafiek 9 Gediversifieerde banken hebben lagere kapitaalbuffers en een hogere hefboom



Bron: Laeven, Ratnovski en Tong (2014),  
Bank size and systemic risk,  
IMF staff discussion note 4.

Opmerking: omdat diversificatie lastig is om te kwantificeren gebruikt de grafiek als maatstaf (de logaritme van één plus) het aantal dochters van een bank, wat reflecteert dat banken met meer dochterbedrijven doorgaans actief zijn in meer verschillende landen en markten. De kapitaalbuffer van banken is gemeten als het tier-1 kapitaal gedeeld door de risicogewogen activa, de hefboom is gemeten als het balanstotaal gedeeld door het eigen vermogen. De steekproef bevat beursgenoteerde banken uit 52 landen met een minimum balanstotaal van 10 miljard USD. De grafieken beogen te laten zien dat diversificatie en lagere buffers vaak samengaan in de praktijk, los van of daarbij sprake is van een causaal verband. Met veel dank aan Lev Ratnovski voor het beschikbaar stellen van de database.

van een voorkeur voor een lange balans (lagere activarisico's bij een hogere hefboom) dan voor een lager dan gemiddeld risicoprofiel, wat mede kan

verklaren waarom gediversifieerde banken in de praktijk niet stabiel blijken te zijn.<sup>33</sup>

33 Zie voor een recent overzicht van de economische literatuur over bankdiversificatie Stiroh (2010), Diversification in banking, in Berger, Molyneux en Wilson (eds), *The Oxford Handbook of Banking*, Oxford University Press, p. 146-70.

Bovendien zijn diversificatievoordelen niet altijd eenvoudig te realiseren.

Zo kan de samenhang tussen verschillende inkomstenbronnen juist in crisistijd groter blijken dan verwacht, kunnen verliezen op relatief kleine balansposten nog steeds voor grote problemen zorgen en kunnen bij het zoeken naar diversificatiemogelijkheden onvoorziene risico's op de balans terechtkomen.<sup>34</sup> Vanuit het perspectief van resolutie heeft diversificatie bovendien als nadeel dat banken die activiteiten in verschillende landen en deelmarkten ontplooiën doorgaans complexer zijn, en in dat geval vaak moeilijker kunnen worden afgewikkeld.

Vanuit de sector als geheel bezien heeft diversificatie als nadeel dat de sectordiversiteit afneemt,

wat ten opzichte van andere vormen van risico-beheer leidt tot een toename van het systeemrisico.

De reden is dat verschillen tussen het risico van activiteiten in verschillende sectoren of landen een bron vormen van diversiteit tussen banken. Naarmate banken meer diversifiëren neemt hun individuele kans op verliezen af doordat hun blootstelling aan (idiosyncratische) sector- en landspecifieke risico's daalt. Wat echter overblijft is hun blootstelling aan het (systematische) risico dat verschillende sectoren en landen met elkaar gemeen hebben, zodat de samenhang tussen hun kredietverliezen toeneemt. Door diversificatie neemt de kans op grote verliezen bij een individuele bank dus af, wat tot een individueel stabielere bank leidt zolang deze zijn hefboom niet verhoogt, maar *als* die verliezen zich voordoen is de kans

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld het werk van Stiroh en Rumble (2006), The dark side of diversification: the case of US holding companies, *Journal of Banking & Finance* 30, p. 2131-61, waarin wordt getoond hoe diversificatievoordelen voor individuele Amerikaanse banken worden tenietgedaan door de toegenomen blootstelling aan volatiele inkomstenbronnen. Een Nederlands voorbeeld hiervan is SNS, die in 2006 haar inkomstenbronnen wilde spreiden door Bouwfonds Property Finance over te nemen, zie het Financieel Jaarverslag SNS Reaal 2006, p. 11, maar in 2013 aan vastgoedverliezen ten onder ging. En ING ontving in 2009 staatssteun voor haar Amerikaanse Alt-A hypotheek, een belegging die slechts beperkt aansloot op haar kernbedrijf.

<sup>35</sup> Een gestileerd voorbeeld van dit mechanisme is de diversificatie tussen regio's. Als bank A hypotheek verstrekt aan consumenten in Amsterdam en bank B hypotheek verstrekt aan consumenten in Groningen, dan is de kans relatief klein dat beide banken gelijktijdig met kredietverliezen worden geconfronteerd. Hoewel beide banken staan blootgesteld aan het (systematische) Nederlandrisico, is bank A daarnaast blootgesteld aan het (idiosyncratische) risico van de Amsterdamse huizenmarkt terwijl bank B ook is blootgesteld aan het (idiosyncratische) risico van de huizenmarkt in Groningen. Wanneer bank A nu diversifieert door de ene helft van de Nederlandse bevolking een hypotheek te verstrekken terwijl bank B hypotheek verstrekt aan de andere helft, middelt dit soort regionale verschillen elkaar uit en staan beide banken uiteindelijk voornamelijk blootgesteld aan het Nederlandrisico. Doordat hun onderlinge verschillen hierdoor kleiner zijn geworden, is de sectordiversiteit gedaald en is de kans gestegen dat kredietverliezen tussen beide banken samenvallen.

op gelijktijdige verliezen bij andere banken veel groter dan voorheen.<sup>35</sup> Ten opzichte van andere vormen van risicobeheer creëert het inzetten op

diversificatie dus een afweging tussen de stabiliteit van individuele banken en de stabiliteit van de sector als geheel.<sup>36</sup>

## Box 11 Diversificatie en diversiteit in de verzekeringssector

Waar diversificatie door banken in de praktijk gemeengoed is (met als uiterste vorm de universele bank), is in de verzekeringssector sprake van meer specialisatie, met als uiterste vorm het monoline bedrijfsmodel waarbij slechts één activiteit/branche wordt uitgeoefend. Zo moet een verzekeraar voor iedere activiteit (branche) een aparte vergunning hebben terwijl in de bankensector met universele vergunningen wordt gewerkt. Er kan in één aanvraag worden aangevinkt welke branches de verzekeraar binnen de betreffende sector (schade, leven, natura) wil bedienen. Hierbij zijn wettelijke kaders wat wel en niet gecombineerd mag worden. In de bankensector daarentegen wordt met universele vergunningen gewerkt. Banken mogen bovendien ook activiteiten uitvoeren die niet

<sup>36</sup> Dit wordt geanalyseerd in Beale, Rand, Battay, Croxson, May en Nowak (2011), Individual versus systemic risk and the regulator's dilemma, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 108, p. 12647-52, en volgt ook uit de analyse van Wagner (2010), Diversification and systemic crisis, *Journal of Financial Intermediation* 19, p. 373-86. Als gevolg hiervan dragen risicobeheersingsmaatregelen die bij individuele banken de kans op instabiliteit verlagen niet noodzakelijk bij aan het verlagen van de kans op instabiliteit van verschillende banken tegelijk, zoals ook wordt getoond door Van Oordt en Zhou (2014), Systemic risk and bank business models, *DNB Working Paper* 443. Het verband tussen systeemrisico en overeenkomsten tussen de portfolio's van verschillende banken wordt verder uitgewerkt in Zhou (2013), The impact of imposing capital requirements on systemic risk, *Journal of Financial Stability* 9, p. 320-29. Empirische onderbouwingen van de nadelen van diversificatie worden gegeven door bijvoorbeeld De Jonghe (2010), Back to the basics in banking? A micro-analysis of banking system stability, *Journal of Financial Intermediation* 19, p. 387-417, of door Nijskens en Wagner (2011), Credit risk transfer activities and systemic risk: how banks became less risky individually but posed greater risks to the financial system at the same time, *Journal of Banking & Finance* 35, p. 1391-98. Het risico van een gebrek aan diversiteit voor de stabiliteit van de financiële sector blijkt ook uit Mink (2012), Financial system instability: contagion or common shocks? *SOM Dissertation series*, University of Groningen.



vergunningplichtig zijn, terwijl nevenactiviteiten voor verzekeraars verboden zijn. Daarnaast geldt voor verzekeraars een verbod op het verstrekken van leven- en schadeverzekeringen vanuit hetzelfde bedrijfsonderdeel. In de praktijk worden bovendien ook zorgverzekeringen binnen een apart onderdeel ondergebracht, en worden ook rechtsbijstandverzekeringen door specialistische partijen aangeboden. En een relatief grote toezichtaandacht voor individuele groepsonderdelen (in vergelijking met het geconsolideerde banktoezicht) maakt dat diversificatie verder wordt ontmoedigd.<sup>37</sup>

Met bovenstaande beperkingen aan de diversificatie door verzekeraars wordt beoogd de stabiliteit van hun dienstverlening te bevorderen. Het tegengaan van diversificatie voorkomt immers dat instabiliteit van de ene activiteit de stabiliteit van de andere onder druk kan zetten. Een voorbeeld van hoe dit in de praktijk kan werken zijn de schadeclaims uit hoofde van de zogenoemde woekerpolissen. Deze claims vormen wel een risico voor de stabiliteit van de dienstverlening door levensverzekeraars, maar niet voor het functioneren van het schadebedrijf. Het omgekeerde was het geval in de bankensector ten tijde van de neergang van de Amerikaanse huizenmarkt in 2007 en daarna: deze neergang bracht wereldwijd meer banken in de problemen dan wanneer Amerikaanse hypotheekleningen enkel door lokale partijen met specialistische marktkennis waren verstrekt. Met name in het geval van grote schokken leidt het verspreiden van risico's met diversificatie dus tot lagere sectorstabiliteit. En hoewel diversificatie bij het opvangen van kleinere schokken wel effectief kan zijn, kan juist dat soort risico's ook op andere manieren worden beheerst.<sup>38</sup>

- 
- 37 De verzekeringssector illustreert ook dat een monoline niet hetzelfde is als een monopolist: dat instellingen zich richten op één of enkele kernactiviteiten hoeft het aantal aanbieders en de onderlinge concurrentie niet te verminderen. Sterker nog, in de praktijk kan het omgekeerde het geval blijken: wanneer instellingen het diversifiëren van hun activiteiten vooral vormgeven door concurrenten in andere markten over te nemen, gaat toenemende diversificatie gepaard met toenemende concentratie van de sector als geheel.
- 38 Een voorbeeld van geslaagde risicobeheersing met diversificatie vormt de Nederlandse huizenmarktcrisis in de jaren tachtig uit de vorige eeuw. Deze leidde tot de ondergang van de zelfstandige Nederlandse hypotheekbanken, maar sloeg niet over naar algemene banken die zich daarnaast richtten op het verstrekken van bedrijfskrediet of het aantrekken van spaargeld. Zie voor een uitgebreide verslaglegging Koelewijn (1987), De achtergronden van het verdwijnen van de zelfstandige hypotheekbanken in de jaren tachtig, *Research memorandum 14*, Vrije Universiteit.

Diversificatie naar andere Europese landen kan binnenlands de diversiteit van de sector vergroten, maar binnen de bankenunie wordt ook dan de diversiteit verlaagd.

Diversificatie naar landen elders in Europa kan de verschillen tussen binnenlandse banken vergroten, maar verkleint juist de verschillen met banken in het buitenland. Het resultaat is een afname van de diversiteit op het niveau van de bankenunie als geheel. Binnen de verzekeringssector wordt de diversiteit vanuit het regelgevende kader bevorderd: vergunningen hebben betrekking op specifieke verzekeringsactiviteiten (branches), schade- en levensverzekeringsactiviteiten moeten vanuit aparte bedrijfsonderdelen plaatsvinden (zie Box 11). In het bankwezen is juist de universele bank gemeengoed geworden. Wanneer banken de nadelen voor de stabiliteit van het systeem meer zouden meewegen in hun keuze om te diversifiëren, was een aantal banken vermoedelijk minder gediversifieerd dan op dit moment.

Overmatige diversificatie kan leiden tot verlies aan synergie en efficiëntie.

Wanneer banken kostenbesparingen kunnen doorvoeren door zich met verschillende activiteiten bezig te houden, wordt hun dienstverlening efficiënter. Zo gebruikt een gediversifieerde

grootbank zijn kantorennetwerk niet alleen voor het verstrekken van hypotheekleningen, maar ook voor het aanbieden van persoonlijke leningen, spaardeposito's, en zelfs verzekeringsproducten. Het uitvoeren van verschillende activiteiten kan echter ook tot lagere efficiëntie leiden. Zo zijn instellingen die meer activiteiten uitvoeren moeilijker om te besturen. Complexe instellingen kunnen hun winstbronnen bovendien makkelijker inzetten om verlieslatende bedrijfsonderdelen overeind te houden.<sup>39</sup> Bovendien kan verbreding van activiteiten ook ingegeven zijn door de wens tot *empire building* of tot toezichtarbitrage (zoals *double leverage* bij bankverzekeraars die met geleend geld eigen vermogen aan een ander bedrijfsonderdeel verstrekken). Diversificatie wordt dan door overwegingen anders dan efficiëntie gedreven. Het belang van dit soort effecten in de praktijk blijkt uit het feit dat de beurswaarde van een conglomeraat vaak lager ligt dan de waarde van de som der delen.<sup>40</sup> En voor kleine banken blijkt specialisatie zelfs een voorwaarde om de concurrentie aan te kunnen gaan.

Invoering van de bankenunie kan leiden tot minder diversiteit in de Europese bankensector.

De bankenunie biedt toezichthouders meer instrumenten om faillissementen van banken te

<sup>39</sup> Zie bijvoorbeeld het werk van Jensen (1986), Agency costs of free cash flow, corporate finance and takeovers, *American Economic Review* 76, p. 323-29.

<sup>40</sup> De diversificatieafslag in financiële conglomeraten wordt bijvoorbeeld geanalyseerd door Laeven en Levine (2007), Is there a diversification discount in financial conglomerates? *Journal of Financial Economics* 85, p. 331-67, en door Van Lelyveld en Knot (2009), Do financial conglomerates create or destroy value? Evidence for the EU, *Journal of Banking & Finance* 12, p. 2312-21.

voorkomen of ordelijk te laten verlopen. Gelijktijdig betekent dit ook dat deze instrumenten voor alle toezichthouders gelijkgeschakeld worden. De Europese harmonisatie van toezicht en regelgeving werkt daarmee harmonisatie in de hand van risicobeheersingspraktijken bij individuele banken, wat de diversiteit in de sector vermindert. Wanneer banken de integratie van de Europese bancaire markt bovendien aangrijpen om meer naar buitenlandse markten te diversifiëren, kan dit via verminderde blootstelling aan landspecifieke risico's de kans vergroten dat instabiliteit tussen banken samenvalt.

**Advies: vergroot de diversiteit van de banken-sector door te stimuleren dat banken ook rekening houden met de nadelen van diversificatie (naar landen en sectoren) voor de stabiliteit van het systeem als geheel, en bijvoorbeeld meer inzetten op het risicobeheer met prudente leenstandaarden, adequate buffers en proactief debiteurenbeheer.**

Met name bij diversificatie van activiteiten die weinig onderlinge synergie vertonen, dienen alternatieve vormen van risicobeheersing te worden gestimuleerd. Zo kan met het aanmoedigen van concurrentie op natuurlijke wijze worden bereikt dat banken zich meer toelagen op die activiteiten waar zij goed in zijn. Daarnaast

illustreert de verzekeringssector hoe diversiteit kan worden bevorderd door sommige vormen van diversificatie onmogelijk te maken (zie Box 11). En ook het wegnemen van mogelijkheden voor toezichtarbitrage binnen conglomeraten, zoals met een verbod op *double leverage*, en alertheid op diversificatieargumenten bij fusies en overnames, kan helpen om de sectordiversiteit te vergroten.

## 2.4. Buitenlandse banken in Nederland

Buitenlandse banken staken hun dienstverlening mogelijk eerder dan binnenlandse banken, maar dat geldt veel minder voor banken die investeren in lokale klantrelaties of die bij een binnenlandse crisis kunnen terugvallen op hun buitenlandse moederbedrijf.

Buitenlandse banken kunnen besluiten om hun Nederlandse activiteiten af te bouwen tijdens een crisis, bijvoorbeeld vanwege beperktere bekendheid of verbondenheid met de Nederlandse markt. Ook kunnen zij zich terugtrekken vanwege politieke druk om de kredietverlening in het thuisland op peil te houden. Uit de economische literatuur blijkt dat buitenlandse banken hun kredietverstrekking eerder beperken dan binnenlandse banken, tenzij deze binnenlandse banken zelf sterk van buitenlandse financiering afhankelijk zijn.<sup>41</sup> Bovendien is deze beperking kleiner voor buitenlandse banken die via

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld het werk van Ongena, Peydro en Van Horen (2013), Shocks Abroad, Pain at Home? Bank-Firm Level Evidence on the International Transmission of Financial Shocks, *DNB Working Paper* 385. Op basis van een gedetailleerde empirische studie laten de auteurs zien dat zowel buitenlandse banken als binnenlandse banken met buitenlandse financiering hun kredietaanbod verlagen in een crisis, met name wanneer hun klanten kleine bedrijven zijn die slechts bij één instelling bankieren.

een dochter opereren, of langer in de binnenlandse markt aanwezig zijn, een groter marktaandeel hebben of ter plaatse depositofinanciering aantrekken.<sup>42</sup> Voor banken die op deze wijze investeren in lokale klantrelaties kan het dus tijdens crises aantrekkelijk zijn om hun buitenlandse dienstverlening te continueren.<sup>43</sup> Bij een crisis van binnenlandse oorsprong kan de dienstverlening door buitenlandse banken bovendien stabiel blijken, bijvoorbeeld wanneer zij kunnen terugvallen op kapitaal- of liquiditeitssteun door hun moederbedrijf.<sup>44</sup>

**Toetreding van buitenlandse banken is bevorderlijk voor de efficiëntie van de binnenlandse bancaire dienstverlening.**

In de geconcentreerde Nederlandse markt is het voor startende banken moeilijk om met gevestigde partijen te concurreren. Dit komt onder andere door de concurrentie- en schaalvoordelen die gevestigde partijen ontlenen aan hun grotere marktaandeel, maar ook doordat deze partijen toetreders kunnen weren door hun producten tijdelijk onder de kostprijs aan te bieden. De concurrentiedruk voor deze gevestigde partijen moet daarmee vooral komen van innovatieve internetbanken met lage

42 De verschillen in de mate waarin buitenlandse banken zich bij crises terugtrekken op hun thuismarkt worden geanalyseerd in Claessens en Van Horen (2013), Impact of foreign banks, *Journal of Financial Perspectives* 1, p. 1-18, Claessens en Van Horen (2014), Foreign banks: Trends and impact, *Journal of Money, Credit and Banking* 46, p. 295-326, De Haas en Van Horen (2013), Running for the Exit? International Bank Lending during a Financial Crisis, *Review of Financial Studies* 26, p. 244-85, en De Haas en Van Lelyveld (2014), Multinational banks and the global financial crisis: Weathering the perfect storm?, *Journal of Money, Credit and Banking* 46, p. 333-64. Zie ook IMF (2015), International banking after the crisis: increasingly local and safer?, *Global Financial Stability Report*, April, p. 55-91.

43 Uit het werk van Bolton, Freixas, Gambacorta en Mistrulli (2013), Relationship and Transaction Lending in a Crisis, *BIS Working Paper* 417 blijkt dat banken die in goede tijden klantrelaties opbouwen dan weliswaar hogere rentes rekenen, maar in slechte tijden meer genegen zijn om hun kredietverlening te continueren en daarbij met minder wanbetalingen worden geconfronteerd. En ook Beck, Degryse, De Haas en Van Horen (2014), When arm's length is too far. relationship banking over the business cycle, *DNB Working Paper* 431 laten zien dat het in perioden van ruime kredietbeschikbaarheid niet uitmaakt of bedrijven lenen van banken die klantrelaties opbouwen, maar dat de kredietverlening van dit soort banken tijdens crises stabiel is.

44 Zie het werk van De Haas en Van Lelyveld (2010), Internal Capital Markets and Lending by Multinational Bank Subsidiaries, *Journal of Financial Intermediation* 19, p. 1-25.

kostenniveaus, of van grotere buitenlandse banken die voldoende schaal of alternatieve winstbronnen hebben om te groeien in de Nederlandse markt.<sup>45</sup> Om in korte tijd marktkennis en -aandeel op te bouwen, kunnen zij ervoor kiezen om een Nederlandse partij over te nemen (zie ook Box 12).

## Box 12 Nederlandse banken in buitenlandse handen: zorgelijk of wenselijk?

Een pleidooi voor kleinere marktaandelen van de grote Nederlandse banken kan aanleiding geven tot de vraag of deze systeembanken straks een overnameprooi worden voor grote buitenlandse partijen en, indien dat het geval is, of dat reden is tot zorg.

Een minder dominante marktpositie van de systeembanken in Nederland kan gepaard gaan met een absolute balansafname, maar dat is niet strikt noodzakelijk (gerichte buitenlandse expansie zou dit kunnen compenseren, zie paragraaf 2.5). En zelfs als de Nederlandse systeembanken in absolute zin kleiner worden, betekent dat niet dat ze daarmee automatisch een overnameprooi worden. Zo biedt omvang slechts in beperkte mate bescherming tegen overnames, zoals de ervaring met ABN Amro heeft geleerd. Inefficiëntie lijkt een veel belangrijker indicator voor de kans op een overname. Banken die in een concurrerende sector toegevoegde waarde genereren, hebben doorgaans een hoge marktwaardering en zijn daardoor minder aantrekkelijk om over te nemen.

<sup>45</sup> De aanwezigheid van buitenlandse banken heeft bovendien bredere voordelen voor de binnenlandse economie, doordat het andere buitenlandse bedrijven kan aanmoedigen om ook in Nederland te investeren. Zie voor een analyse van dit effect de studie door Poelhekke (2011), Home bank intermediation and foreign direct investment, *DNB Working Paper* 299.

De Nederlandse bankensector wordt relatief sterk gedomineerd door binnenlandse partijen (zie Grafiek 6). Meer buitenlandse toetreding kan bijdragen aan verbetering van de concurrentiedynamiek op de Nederlandse markt. Een overname van een Nederlandse bank door een buitenlandse partij kan daartoe een middel zijn, ook wanneer deze niet uit de bankenunie afkomstig is. Een bank uit de Europese bankenunie kan met name worden verwelkomd, zeker wanneer deze via een zelfstandig gekapitaliseerde dochter de intentie heeft om op de Nederlandse markt een duurzame positie uit te bouwen. Zo zullen Europese banken zich na de integratie van de Europese bankenmarkt minder snel terugtrekken op hun thuismarkt, onder andere omdat zij deze thuismarkt minder langs nationale lijnen definiëren en omdat nationale toezichthouders beter samenwerken. Het tegenargument dat DNB als gastlandtoezichthouder minder greep heeft op buitenlandse partijen verliest met de komst van de bankenunie geleidelijk aan zijn geldigheid: DNB/Nederland heeft als onderdeel van het SSM en het SRM straks invloed op belangrijke beslissingen omtrent de buitenlandse moeder. En omgekeerd zal op binnenlandse banken minder invloed kunnen worden uitgeoefend dan voorheen.

De bankenunie bevordert op termijn zowel toetreding van Europese banken tot de Nederlandse markt als de stabiliteit van hun dienstverlening. De harmonisatie van regelgeving en toezicht op Europees niveau maakt het eenvoudiger voor banken om grensoverschrijdende activiteiten uit te voeren. Hoewel tussen nationale markten verschillen blijven bestaan, bijvoorbeeld op het gebied van fiscaliteit, consumentenbescherming, of contractrecht, wordt het door de bankenunie eenvoudiger voor buitenlandse banken om toe te treden tot de Nederlandse markt. De integratie van de Europese bankenmarkt maakt bovendien dat buitenlandse banken zich in crisistijd minder snel zullen terugtrekken op hun thuismarkt, bijvoorbeeld omdat zij hun thuismarkt minder langs

nationale lijnen definiëren en omdat nationale toezichthouders beter samenwerken.

**Advies: stimuleer de toetreding van buitenlandse banken, met name wanneer zij bereid zijn om in lokale klantrelaties te investeren en kunnen terugvallen op een financieel gezonde moeder.**

De (dreiging van) toetreding door buitenlandse partijen vergroot de concurrentie in de Nederlandse markt, terwijl de negatieve gevolgen voor de stabiliteit van de bancaire dienstverlening beheersbaar zijn. Bij een crisis van binnenlandse oorsprong kan de dienstverlening door buitenlandse banken bovendien stabiel blijken, bijvoorbeeld wanneer deze kunnen terugvallen op kapitaal- of liquiditeitssteun door hun moederbedrijf.

## 2.5 Nederlandse banken in het buitenland

Het waarborgen van de stabiliteit van de bancaire dienstverlening vereist alertheid op de risico's uit buitenlandse activiteiten van Nederlandse banken. Met het uitvoeren van buitenlandse activiteiten kunnen banken hun inkomsten spreiden, maar zoals gezegd, kan dit soort diversificatie leiden tot minder diversiteit en tot lagere stabiliteit van de dienstverlening door de sector als geheel. En ook individuele banken worden niet altijd stabiel door buitenlandse activiteiten uit te voeren. Dit soort activiteiten kan met bovengemiddeld veel risico gepaard gaan wanneer Nederlandse banken relatief riskante leningen moeten verstrekken om in het buitenland voet aan de grond te krijgen of minder bekend zijn met de lokale marktomstandigheden. Het risico op dat laatste kunnen zij overigens beperken door zich te richten op ondersteuning van in het buitenland actieve Nederlandse ondernemers in plaats van op het veroveren van de lokale markt. Omdat riskante buitenlandse activiteiten niet structureel verschillen van riskante binnenlandse activiteiten, kan het risico op beide typen activiteiten op vergelijkbare wijze worden beheerd. Wel kon het in het buitenland ophalen van spaargeld tijdens de crisis een bedreiging vormen voor de stabiliteit van de bancaire dienstverlening, doordat de risico's voor het depositogarantiestelsel worden gedragen door de sector als geheel. Het nieuwe resolutieregime vermindert dit risico door spaarders een preferente aanspraak te geven op de activa van hun bank, maar in afwezigheid van een Europees depositogarantiestelsel blijft het een punt van aandacht.

Buitenlandse activiteiten hebben waarschijnlijk weinig invloed op de efficiëntie van de binnenlandse bancaire dienstverlening.

Wanneer de combinatie van binnenlandse en buitenlandse activiteiten synergievoordelen met zich meebrengt, en wanneer sprake is van voldoende concurrentie, worden deze voordelen zowel aan buitenlandse als binnenlandse klanten doorgegeven in de vorm van gunstigere tarieven op leningen en spaargeld. In de praktijk lijkt dit soort effecten echter gering: bijvoorbeeld voor wat betreft kantorennetwerken, personele bezetting en IT-systemen opereren buitenlandse afdelingen van banken vaak als zelfstandige eenheden. Wanneer buitenlandse entiteiten als dochters opereren moeten zij bovendien zelfstandig liquide en solvabel zijn, waardoor minder ruimte bestaat om bijvoorbeeld buitenlandse kredieten met binnenlands spaargeld te financieren. Ook binnen de bankenunie is de verwachting dat eisen ten aanzien van het lokaal aanhouden van kapitaal en liquiditeit voorlopig van kracht blijven, mede vanuit het oogpunt van afwikkelbaarheid. Dit legt beperkingen op aan een succesvolle Europese groeistrategie.

Buitenlandse activiteiten zijn vooral zinvol wanneer zij bijdragen aan de totstandkoming van een Europese markt voor bancaire dienstverlening.

Buitenlandse activiteiten van Nederlandse banken dragen niet altijd veel bij aan de binnenlandse economie. Zo is het in het buitenland verstrekken van hypotheekleningen voor een Nederlandse bank wellicht winstgevend, maar deze winsten komen vooral ten goede aan de (wereldwijd verspreide) aandeelhouders. Ook de belasting

over deze winsten wordt doorgaans in het buitenland afgedragen, zodat de voordelen voor de Nederlandse economie grotendeels bestaan uit de binnenlandse werkgelegenheid die wordt gecreëerd om de buitenlandse activiteiten uit te voeren. Ditzelfde geldt wanneer Nederlandse banken hun diensten aanbieden aan Nederlandse bedrijven in het buitenland, aangezien ook deze bedrijven daardoor niet altijd meer binnenlandse productie en werkgelegenheid creëren.<sup>46</sup> En juist internationaal opererende bedrijven die wel binnenlandse werkgelegenheid creëren, bijvoorbeeld door hun hoofdkantoor in Nederland te vestigen of hier te produceren voor de export, lijken eerder gebaat bij adequate binnenlandse dan buitenlandse bancaire dienstverlening. Zo is de Nederlandse exportsector gebaat bij goede toegang tot handelsfinanciering, een vorm van binnenlandse kredietverlening. De voordelen van bancaire activiteiten in het buitenland bestaan dan ook met name uit de stimulerende invloed hiervan op de concurrentie-dynamiek in de Europese bankenmarkt.

De bankenunie kan Nederlandse banken op termijn stimuleren om elders in Europa actief te worden, en kan leiden tot beter beheer van risico's uit deze activiteiten.

Net zoals de bankenunie activiteiten van Europese banken in de Nederlandse markt kan stimuleren, stimuleert zij ook activiteiten van Nederlandse banken in de Europese markt. Op de kortere termijn wordt dit proces deels afgeremd door toezicht- en resolutie-eisen ten aanzien van het lokaal aanhouden van kapitaal en liquiditeit. Wel wordt consistente toepassing van risicobeheersingsmaatregelen op binnenlandse en buitenlandse activiteiten eenvoudiger doordat beide op Europees niveau onder toezicht komen te staan. De samenwerking tussen nationale toezichthouders maakt het bovendien eenvoudiger om hogere risico's van buitenlandse activiteiten tijdig op het spoor te komen en waar nodig maatregelen te treffen.

---

<sup>46</sup> Volgens de economische literatuur kunnen de buitenlandse activiteiten van bedrijven de binnenlandse werkgelegenheid zowel vergroten als verkleinen. Wanneer een bank bijvoorbeeld zijn IT-ondersteuning verplaatst naar een lagelonenland verlaagt dit de binnenlandse werkgelegenheid, maar wanneer zij in een buitenlandse markt een kantorennetwerk opricht kan dit via groei van het bedrijf ook in het thuisland werkgelegenheid creëren. Een recente empirische studie vindt een afwezig tot licht negatief effect van buitenlandse activiteiten op de binnenlandse werkgelegenheid, zie Debaere, Lee en Lee (2010), It matters where you go: outward foreign direct investment and multinational employment growth at home, *Journal of Development Economics* 91: p. 301-9.



**Advies: stel op voorhand geen beperkingen aan buitenlandse activiteiten van Nederlandse banken.**

Wanneer wordt gewaarborgd dat hogere risico's van buitenlandse activiteiten adequaat worden beheerst, hebben deze activiteiten weinig invloed op de stabiliteit van de binnenlandse bancaire dienstverlening. Gelet op het feit dat diversificatie nadelen kent voor de stabiliteit van het systeem als geheel (zie paragraaf 2.3) is een voorwaarde hierbij dat deze activiteiten voldoende schaal- en synergievoordelen genereren met de reeds bestaande dienstverlening. Dit kan worden bevorderd door deze activiteiten te integreren in de onderneming als geheel. Wanneer deze voordelen meer dan nu worden gerealiseerd, kunnen zij ook de efficiëntie van de binnenlandse dienstverlening vergroten. Vooralsnog bestaat de waarde van buitenlandse activiteiten voor de Nederlandse economie echter vooral uit hun bijdrage aan de ontwikkeling van een daadwerkelijk Europese markt voor bancaire dienstverlening.

## 3 Beleidsopties

58

Hoewel de beleidsruimte beperkt is, kunnen langs vijf hoofdlijnen beleidsopties worden geformuleerd om de structuur van de sector in de gewenste richting te sturen.

De naoorlogse wetgeving bood instrumenten om structuurbeleid te voeren ten aanzien van de bankensector, geheel in lijn met de toen vigerende ideeën over de sturende rol van de overheid in de financiële sector en in de economie als geheel. Denk daarbij aan het verbod op fusies tussen banken en verzekeraars. In de loop van de jaren negentig is deze regelgeving geleidelijk losgelaten. Daarnaast is het gros van de financiële regelgeving naar het Europese niveau overgeheveld. Niettemin zijn langs vijf lijnen beleidsopties te formuleren die de structuur van de bankensector in een meer gewenste richting kunnen sturen:

1. **Neem marktverstoringen en fiscale stimulansen weg die aanzetten tot overmatige groei van banken en van de sector als geheel**, zoals door het met toezicht en resolutie wegnemen van impliciete *too-big-to-fail*-subsidies, verdere beperking van de hypotheekrenteaf trek en verdere verlaging van de maximaal toegestane *loan-to-value* verhouding op nieuw verstrekte hypotheeklen bij voldoende robuust herstel van de woningmarkt.
2. **Vergroot de diversiteit van de bankensector door te stimuleren dat banken ook rekening houden met de nadelen van diversificatie (naar landen en sectoren) voor de stabiliteit van het systeem als geheel**, en bijvoorbeeld meer inzetten op risicobeheer met prudente leenstandaarden, adequate buffers en proactief debiteurenbeheer.
3. **Verminder de hoge marktconcentratie binnen de sector**, zoals via het stimuleren van concurrentie door bijvoorbeeld nieuwe, innovatieve toetreders, invoering van standaardproducten, en waar mogelijk vereenvoudiging van regelgeving.
4. **Stimuleer de toetreding van buitenlandse banken**, met name wanneer deze bereid zijn om in lokale klantrelaties te investeren en kunnen terugvallen op een financieel gezonde moeder.
5. **Anticipeer tijdig op ontwikkelingen die potentieel belangrijke invloed kunnen hebben op de sectorstructuur**, zoals de voortschrijdende integratie van de Europese bancaire markt en de toenemende rol van technologische innovatie in de financiële sector.

Een beleidsmaatregel kan verschillende dimensies van de sectorstructuur beïnvloeden.

Zo kan het ontmoedigen van diversificatie ertoe leiden dat banken bepaalde activiteiten afbouwen, waardoor minder aanbieders overblijven en de concentratie toeneemt. Gelijktijdig kan deze afbouw ook ruimte creëren voor nieuwe toetreders of plaatsvinden in de vorm van verzelfstandiging van activiteiten. In dat geval kan de concentratie in de sector mogelijk afnemen. En wanneer het ontmoedigen van diversificatie ertoe leidt dat banken de synergievoordelen van mogelijke toekomstige fusies en overnames minder rooskleurig inschatten, kan dit ook gunstig uitpakken voor de sectorconcentratie: juist consolidatiegolven hebben er in het verleden toe geleid dat de sectordiversiteit is gedaald terwijl de sectorconcentratie toenam. Door per toekomstige beleidsbeslissing de gevolgen voor de verschillende dimensies van de sectorstructuur goed in kaart te brengen, kan een structuur ontstaan die zo goed mogelijk bijdraagt aan de Nederlandse economie en de maatschappelijke welvaart.

Beleidsmaatregelen langs deze lijnen hebben positieve effecten voor de samenleving als geheel, maar kunnen voor individuele banken met kosten gepaard gaan.

Een voorbeeld is het vergroten van de concurrentie door het verlagen van toetredingsbarrières: dit leidt ertoe dat banken lagere marges behalen op hun dienstverlening, wat een daling van de winst en daarmee van het aandeelhoudersrendement tot gevolg kan hebben. Het gevolg hiervan is dat de marktwaarde (in geval van een beursnotering: de aandelenkoers) van banken daalt totdat het lagere winstbedrag als percentage van de nieuwe marktwaarde weer gelijk is aan het rendement dat aandeelhouders vereisen op hun investering (overigens kunnen aandeelhouders op termijn ook profiteren wanneer meer concurrentie banken aanzet tot innovatie, hogere kostenefficiëntie en betere dienstverlening, zodat de vraag naar financiële diensten toeneemt). Deze overgangsproblematiek is echter geen argument om toetredingsbarrières in stand te laten, op het niveau van de samenleving als geheel zijn de kosten daarvan immers hoger dan de baten. Wel pleit zij ervoor om beleidsveranderingen weloverwogen en geleidelijk door te voeren. Hiermee kunnen schoksgewijze aanpassingen worden tegengegaan.

## Literatuur

- 60 Autoriteit Consument en Markt (2013), Concurrentie op de hypotheekmarkt, *Monitor Financiële Sector*, april.
- Autoriteit Consument en Markt (2014), Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector, *Monitor Financiële Sector*, juni.
- Arcand, Berkes en Panizza (2012), Too much finance?, *IMF Working Paper* 12/161.
- Beale, Rand, Battay, Croxson, May en Nowak (2011), Individual versus systemic risk and the regulator's dilemma, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 108, p. 12647-52.
- Beck, Degryse, De Haas en Van Horen (2014), When arm's length is too far. Relationship banking over the business cycle, *DNB Working Paper* 431.
- Berger, Demirgüç-Kunt, Levine en Haubrich (2004), Bank concentration and competition: an evolution in the making, *Journal of Money, Credit & Banking* 36, p. 433-51.
- Berger, Miller, Petersen, Rajan en Stein (2005), Does function follow organizational form? Evidence from the lending practices of large and small banks, *Journal of Financial Economics*, 76, p. 237-69.
- Bettendorf en Cnossen (2014), Bouwstenen voor een moderne btw, *CPB Policy Brief* 2.
- Bijlsma en Dubovik (2014), Banks, financial markets, and growth in developed countries: a survey of the empirical literature, *CPB Discussion Paper* 266.
- Bijlsma, Lukkezen en Marinova (2014), Measuring too-big-to-fail funding advantages from small banks' CDS-spreads, *CPB Discussion Paper* 268.
- Bolton, Freixas, Gambacorta en Mistrulli (2013), Relationship and Transaction Lending in a Crisis, *BIS Working Paper* 417.
- Boot en Thakor (2014), Commercial banking and shadow banking: the accelerating integration of banks and markets and its implications for regulation, in: *Oxford Handbook of Banking, 2nd edition*, p. 47-76.
- Boyd en De Nicolo (2005), The theory of bank risk taking and competition revisited, *Journal of Finance* 60, p. 1329-43.
- Brunnermeier, Crockett, Goodhart, Persaud en Shin (2009), The fundamental principles of financial regulation, *Geneva Reports on the World Economy* 11.
- Cavelaars, De Haan, Hilbers en Stellinga (2013), Key challenges for financial supervision after the crisis, *Webpublicatie* 71, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Cecchetti en Kharroubi (2012), Reassessing the impact of finance on growth, *BIS Working Paper* 381.
- Claessens en Van Horen (2013), Impact of foreign banks, *Journal of Financial Perspectives* 1, p. 1-18.
- Claessens en Van Horen (2014), Foreign banks: Trends and impact, *Journal of Money, Credit and Banking* 46, p. 295-326.
- Commissie Structuur Nederlandse Banken (2013), Naar een dienstbaar en stabiel bankwezen, *discussiestuk Commissie Wijffels*.

- Davies en Tracey (2014), Too Big to Be Efficient? The Impact of Implicit Subsidies on Estimates of Scale Economies for Banks, *Journal of Money, Credit & Banking* 46, p. 219-53.
- Debaere, Lee en Lee (2010), It matters where you go: outward foreign direct investment and multinational employment growth at home, *Journal of Development Economics* 91: p. 301-9.
- De Haas en Van Horen (2013), Running for the Exit? International Bank Lending during a Financial Crisis, *Review of Financial Studies* 26, p. 244-85.
- De Haas en Van Lelyveld (2010), Internal Capital Markets and Lending by Multinational Bank Subsidiaries, *Journal of Financial Intermediation* 19, p. 1-25.
- De Haas en Van Lelyveld (2014), Multinational banks and the global financial crisis: Weathering the perfect storm?, *Journal of Money, Credit and Banking* 46, p. 333-64.
- De Jonghe (2010), Back to the basics in banking? A micro-analysis of banking system stability, *Journal of Financial Intermediation* 19, p. 387-417.
- De Nederlandsche Bank (2010), Van analyse naar actie – plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB.
- De Nederlandsche Bank (2014), Visie DNB Toezicht 2014-2018.
- De Nederlandsche Bank (2015), Jaarverslag 2014, Inleiding van de President.
- European Systemic Risk Board (2014), Is Europe overbanked?, *Advisory Scientific Committee Report*, February 2014.
- Freixas en Loranth (2007), Regulating financial conglomerates, *Journal of Financial Intermediation* 16, p. 479-514.
- Grant (2011), Liquidity transfer pricing: a guide to better practice, *Financial Stability Institute Occasional Paper* 10.
- Hebbink, Kruidhof en Slingenberg (2014), Kredietverlening en bancaire kapitaal, *DNB Occasional Study* 2.
- Hughes en Mester (2013), Who said large banks don't experience scale economies? Evidence from a risk-return-driven cost function, *Journal of Financial Intermediation* 22, p. 559-85.
- International Monetary Fund (2014), How big is the implicit subsidy for banks considered too important to fail?, *Global Financial Stability Report*, April, p. 101-32.
- International Monetary Fund (2015), International banking after the crisis: increasingly local and safer?, *Global Financial Stability Report*, April, p. 55-91.
- Jensen (1986), Agency costs of free cash flow, corporate finance and takeovers, *American Economic Review* 76, p. 323-29.
- Kneer (2013), The Absorption of Talent into Finance: Evidence from U.S. Banking Deregulation, *DNB Working Paper* 391.

- 62 Kneer (2013), Finance as a Magnet for the Best and Brightest: Implications for the Real Economy, *DNB Working Paper* 392.
- Koelewijn (1987), De achtergronden van het verdwijnen van de zelfstandige hypotheekbanken in de jaren tachtig, *Research memorandum* 14, Vrije Universiteit.
- Laeven en Levine (2007), Is there a diversification discount in financial conglomerates? *Journal of Financial Economics* 85, p. 331-67.
- Laeven, Ratnovski en Tong (2014), Bank size and systemic risk, *IMF staff discussion note* 4.
- Liikanen et al. (2012), Final Report, *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, Brussels, Belgium.
- Marcus (1984), Deregulation and bank financial policy, *Journal of Banking & Finance* 8, p. 557-65.
- Ministerie van Financiën (2013), Kabinetsvisie Nederlandse bankensector, 23 augustus.
- Mink (2012), Financial system instability: contagion or common shocks? *SOM Dissertation series*, University of Groningen.
- Nijskens en Wagner (2011), Credit risk transfer activities and systemic risk: How banks became less risky individually but posed greater risks to the financial system at the same time, *Journal of Banking & Finance* 35, p. 1391-98.
- Ongena, Peydro en Van Horen (2013), Shocks Abroad, Pain at Home? Bank-Firm Level Evidence on the International Transmission of Financial Shocks, *DNB Working Paper* 385.
- Poelhekke (2011), Home bank intermediation and foreign direct investment, *DNB Working Paper* 299.
- Schularick en Taylor (2012), Credit booms gone bust: monetary policy, leverage cycles and financial crises, 1870-2008, *American Economic Review* 102, p. 1029-61.
- Stiroh (2010), Diversification in banking, in Berger, Molyneux en Wilson (eds), *The Oxford Handbook of Banking*, Oxford University Press, p. 146-70.
- Stiroh en Rumble (2006), The dark side of diversification: the case of US holding companies, *Journal of Banking & Finance* 30, p. 2131-61.
- US Department of Justice and the Federal Trade Commission (2009), *Horizontal Merger Guidelines*, August 2010.
- Tee Yong Jeffrey, Atkins, Li en Rusticus (2015), Bank competition and stability: evidence from the financial crisis, *Journal of Financial & Quantitative Analysis*, forthcoming.
- Van Lelyveld en Knot (2009), Do financial conglomerates create or destroy value? Evidence for the EU, *Journal of Banking & Finance* 12, p. 2312-21.
- Van Lelyveld en Prast (2004), New architectures in the regulation and supervision of financial markets: the Netherlands, *DNB Working Paper* 21.
- Vinals en Fiechter (2010), The making of good supervision: learning to say 'No', *IMF Staff Position Note* 8.

- Wagner (2010), Diversification and systemic crisis, *Journal of Financial Intermediation* 19, p. 373-86.
- Williamson (1968), Economies as an antitrust defense: the welfare tradeoffs, *American Economic Review* 58, p. 18-36.
- Winston, Maheshri en Mannering (2006), An exploration of the offset hypothesis with disaggregate data: the case of airbags and antilock brakes, *Journal of Risk and Uncertainty* 32, p. 83-99.
- Van Oordt en Zhou (2014), Systemic risk and bank business models, *DNB Working Paper* 443.
- Zhou (2013), The impact of imposing capital requirements on systemic risk, *Journal of Financial Stability* 9, p. 320-29.







DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

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