

Concurrentie op de Nederlandse bancaire markt

Het meten van concurrentie tussen banken is specialistenwerk. De Nederlandse bancaire sector bestaat uit verschillende relevante markten, waarop karakteristieke producteigenschappen de mate van concurrentie mede bepalen. De markt voor financiële dienstverlening aan het MKB is bijvoorbeeld minder competitief dan die voor particuliere hypotheeklen. In deze bijdrage bespreken we meetmethoden en mogelijke concurrentieproblemen.

De mate van concurrentie in de bancaire sector staat momenteel sterk in de belangstelling. De Europese Commissie heeft meerdere malen haar zorgen geuit over een vermeend gebrek aan concurrentie op de Europese bancaire markt. De Commissie ziet met name hoge toegangsbarrières die de bancaire markten langs strikt nationale grenzen gesegmenteerd houden (EU, 2007). Dit artikel sluit hierop aan en geeft, mede op basis van een onderzoek dat een van de auteurs heeft uitgevoerd voor de OECD (Boot, 2007), een beoordeling van de mate van concurrentie op de Nederlandse retailmarkt, zijnde de markt voor particulieren en MKB.

Voordat een dergelijke beoordeling mogelijk is, moet eerst bekeken worden hoe de mate van concurrentie het beste kan worden gemeten. Dikwijls wordt hiervoor gekeken naar de mate van concentratie op de markt (Boonstra, 2007), waarbij impliciet wordt aangenomen dat een meer geconcentreerde markt minder concurrerend is. De relatie tussen structuur (concentratie bijvoorbeeld) en gedrag is echter althans eenduidig. Zeker in de bancaire sector is het zaak gedragskenmerken van concurrentie, of een gebrek daaraan, in de concurrentieanalyse te betrekken.

Bancaire bijzonderheden

Het vraagstuk van concurrentie in het bankwezen is complex, mede omdat door zorgen over stabiliteit en systeemrisico's het bankwezen sterk gereguleerd is. Vaak wordt gedacht dat concurrentie slecht is voor stabiliteit. Hoewel hierover inmiddels veel genuanceerder wordt gedacht (Boyd en De Nicoló, 2005), zijn toezichthouders nog steeds geneigd concurrentie als mogelijke bedreiging van stabiliteit te zien. In een sterk afgeschermd markt, waarin banken zich gedekt weten door de toezichthouders, kan het hen juist ontbreken aan scherpte. In een relatief geconcentreerde markt bestaat ook het risico dat bestaande grote banken invloed hebben op de spelregels en op die manier toetreding zouden kunnen bemoeilijken.

Een andere factor die concurrentie kan bemoeilijken, zijn de uitgebreide samenwerkingsverbanden die bestaan binnen het bankwezen. Samenwerking heeft bepaalde voordelen, bijvoorbeeld voor het op een efficiënte manier vormgeven van de gezamenlijke betalingsinfrastructuur. Hierbij moet dan de afweging worden gemaakt tussen de mogelijke efficiëntiewinsten van samenwerking en de mededingingsbeperking die er vanuit gaat. Het netto-effect moet dan bekeken worden.

Relevante markten

Aan de basis van elke concurrentieanalyse ligt de vraag welke markt wordt geanalyseerd. Om die vraag te beantwoorden gaat de moderne leer van de industriële organisatie uit van de consument (Bishop en Walker, 2002). De markt die relevant is voor een mededingingsvraagstuk is de kleinste verzameling goederen en diensten die in de ogen van consumenten dusdanige sterke onderlinge substituten zijn dat het niet winstgevend is voor aanbieders om afzonderlijke producten uit die verzameling substantieel in prijs te verhogen; de consument zou dan uitwijken naar de overige in de aldus gedefinieerde relevante markt opgesloten goederen of diensten. Tegelijkertijd verschillen de producten dusdanig van alle andere buiten de gedefinieerde relevante markt dat een prijsverhoging van de hele verzameling wel winstgevend is, omdat consumenten deze andere producten niet als substituuat zien. Een onderneming die de hele relevante markt zou beheersen, zou daarmee marktmacht hebben.

De standaard wijze om de relevante markt vast te stellen is met de zogenaamde SSNIP-test – SSNIP staat voor *Small but Significant Non-transitory Increase in Price*. In deze test wordt voor een kleine groep sterke substituten gekeken of het winstgevend zou zijn om de prijs van alle producten in die groep met vijf tot tien procent te verhogen. Zo niet, dan wordt een volgend substituuat tot de groep gerekend en de vraag nogmaals gesteld, net zo lang tot het antwoord op de vraag of een algehele prijsverhoging winstgevend is, bevestigend is. De dan ontstane verzameling goederen vormt de relevante markt. De relevante markt kan geografisch lokaal zijn, bijvoorbeeld vanwege transportkosten, maar ook wereldwijd. Overigens is het toepassen van de SSNIP-test niet zonder problemen (Bishop en Walker, 2002).

Concentratie en concurrentie

Als een relevante markt eenmaal is vastgesteld kan naar de concurrentie op die markt worden gekeken.

ARNOUD BOOT EN
MAARTEN PIETER
SCHINKEL

Hoogleraar en universitair
hoofddocent aan de Univer-
siteit van Amsterdam

Allereerst zullen we ingaan op de concentratiegraad als mogelijke indicator van een (gebrek aan) concurrentie. Een veel gebruikte maatstaf is de Hirschmann-Herfindahl-index (HHI) die gelijk is aan de som van de gekwadeerde marktaandeelen van alle aanbieders op de relevante markt. De HHI-waarde van een markt reflecteert de hoogte van individuele marktaandeelen en de asymmetrie daarin. Vergelijk bijvoorbeeld een onderneming met een honderd procent marktaandeel (HHI tienduizend) met een situatie waarbij twee ondernemingen of elk vijftig procent hebben (HHI vijfduizend) of de een twintig procent en de andere tachtig procent (HHI 68 honderd). Merk op dat een markt die wordt beheerst door een monopolist de hoogste HHI-waarde geeft, en dat naarmate de marktaandeelen tussen een gelijk aantal banken meer gelijk (symmetrisch) zijn, de HHI hoger is.

Hoewel op zichzelf informatief, is de relatie tussen marktconcentratie en concurrentie bepaald niet eenduidig. Veelal wordt van een negatief verband uitgegaan, maar een hoge concentratiegraad hoeft niet gepaard te gaan met een lage mate van concurrentie. Zo kan het zijn dat aanbieders in een geconcentreerde markt onder sterke druk staan van potentiële toetreders om hun prijzen laag te houden. Zo'n markt wordt contesteerbaar genoemd. Concentratiegraden geven daarom maar een beperkt inzicht in de werking van markten.

Mate van concurrentie

Laten we eerst bekijken hoe concurrentie verloopt zonder de dreiging van nieuwe toetreders. In een stabiele omgeving, met een niet te groot aantal min of meer gelijkwaardige banken met even grote gevestigde belangen, is het heel goed mogelijk dat concurrentie om elkaars klanten nagenoeg afwezig is, en iedere bank zich primair richt op het behoud van bestaande klanten. Scherpe aanbiedingen zullen dan worden vermeden. Immers, een prijsverlaging betekent misschien het afsnoepen van enkele klanten van andere banken (tenminste als die niet reageren, wat nog maar helemaal de vraag is), maar zeker ook aanzienlijk lagere opbrengsten uit bestaande klanten.

Zijn er nieuwe tot de markt toetredende klanten, dan zou hier wel fel om kunnen worden gestreden, mits deze duidelijk af te bakenen zijn van de bestaande klanten. In het bankwezen zien we dit bijvoorbeeld bij de aanbiedingen die worden gedaan aan studenten of instappers in de woningmarkt. Hiervoor gelden dikwijls aparte condities. Door zich op hen te richten concurreren banken voor nieuwe, maar niet voor bestaande klanten en wordt kannibalisatie op het eigen klantenbestand vermeden.

Dit gebrekkig concurrerende gedrag van bestaande spelers wordt echter doorbroken in een contesteerbare markt. Toetredende spelers zonder bestaande klanten hebben immers geen kannibalisatieangst, en kunnen dus met minder aarzeling concurrerende aanbiedingen doen.

Voor het doorbreken van een situatie van kannibalisatieangst zijn volstrekt nieuwe aanbieders in een markt geen noodzakelijke voorwaarde. Een aantal kleinere zittende spelers, de *competitive fringe*, kunnen een vergelijkbare bedreiging vormen voor de grotere spelers. Of hier werkelijk sprake van is, is afhankelijk van de vraag of deze kleine spelers invloed hebben op het marktgedrag van de grotere spelers. Vooral telt het antwoord op de vraag of de kleinere spelers de potentie hebben groot te worden en een substantieel deel van de markt van de dominante aanbieders over te nemen. Zo ja, dan oefent de *competitive fringe* potentieel effectieve concurrentiedruk uit. In hoeverre dit het geval is verschilt per afzonderlijke relevante markt.

Daarnaast kan het aan elkaar koppelen van verschillende markten potentieel aanzienlijke effecten hebben. Zo zijn op de particuliere markt vrijwel alle banken actief in het bemiddelen van verzekeringen die gebundeld worden met de verkoop van hypotheekcontracten. De bank kan de consument soms zelfs dwingen om bij afname van een hypotheeklening ook de opstalverzekering bij de bank onder te brengen. Dit type bundeling kan banken in staat stellen marktmacht van de ene relevante markt naar een andere uit te breiden. Waar dan in het ene product concurrentie bestaat, kan de prijsgevoeligheid van de vraag naar dat product worden beperkt door koppelverkoop af te dwingen vanuit een relevante markt waarop de concurrentie beperkt is.

Concurrentiemaatstaven

Voor een beoordeling van de mate van concurrentie op een markt is het dus cruciaal om de contesteerbaarheid van de markt in kaart te brengen, inclusief de potentie van de *competitive fringe*. Een aantal methoden tracht daartoe concurrentie te meten aan de hand van marktuitskomsten. De *Price-Cost-Margin* (PCM), drukt de prijsopslag op de productiekosten van een goed of dienst uit als percentage van de prijs. Onder voldoende druk van concurrentie zouden de PCM's laag moeten zijn. Een variant hierop kijkt naar hoe de winst van een bedrijf gecorrigeerd is met veranderingen in productiekosten.

Een maatstaf die veel op de bancaire sector wordt toegepast is de Panzar-Rosse toets (PR), zie Bikker en Spierdijk (2007). De PR-maat relateert de mate van concurrentie in een markt aan de reactie van de omzet van een product op een verandering in de marginale productiekosten van dat product. Bij weinig concurrentie zal de omzet minder sterk (of omgekeerd evenredig) worden beïnvloed door bedrijfstakbrede kostenstijgingen dan in een meer competitieve markt. Voor het precies berekenen van deze concurrentiegraden zijn gegevens nodig over de marginale en/of gemiddelde kosten van elk van de beschouwde producten. Die zouden kunnen worden afgeleid uit de boekhouding van de producent. Om verschillende redenen is dat echter bijzonder lastig. Bedrijfsinterne kostentoe-rekening is uitermate complex, en fiscale boekhoudregels verhouden zich in het algemeen niet eenduidig tot de werkelijke economische waarde. Een alternatief is om de geïmpliceerde marginale productiekosten af te leiden uit een structureel model van de markt.

Daarnaast hebben de genoemde maten een lastige verhouding met de bedrijfstak-dynamiek van toe- en uittrading. De PR-maat veronderstelt bijvoorbeeld dat het aantal actieve bedrijven in een concurrerende markt zich steeds optimaal aanpast aan kostenveranderingen. Ook efficiëntie-effecten die leiden tot lagere productiekosten tijdens de periode waarover wordt gemeten kunnen de metingen bederven. Tenslotte is er naast de prijs ook de kwaliteit van belang. Deze komt niet of nauwelijks tot uitdrukking in de gangbare meetmethoden.

Concurrentie in de Nederlandse bancaire sector

Het afbakenen van relevante markten zorgt voor een heldere concurrentieanalyse. Zo is de markt voor spaarrekeningen een fundamenteel andere dan die voor hypotheekleningen. Ook is het onderscheid naar de geografische dimensie van groot belang. Sommige producten, zoals elektronische betalingen, vereisen geen lokaal kantorennet, bijvoorbeeld, terwijl dat voor andere, zoals financiële dienstverlening aan senioren, vaak essentieel is. De contesteerbaarheid van een markt en het wel of niet bestaan van een serieuze *competitive fringe* kunnen ook aanzienlijk verschillen tussen afzonderlijke producten en diensten.

De banken die in Nederland actief zijn, richten zich op verschillende type producten en diensten, voor verschillende groepen klanten. Tussen die groepen kunnen grote verschillen bestaan, zelfs als het overigens vergelijkbare producten en diensten betreft. Particulieren en MKB-klanten hebben bijvoorbeeld nauwelijks toegang tot buitenlandse financiële instellingen zonder vestiging in Nederland. Deze beperkte toegang geldt voor het MKB sterker dan voor particulieren. De markten voor bijvoorbeeld standaard hypotheek, spaargelden en consumentenkrediet kunnen vaak op afstand worden bediend. Het lokale kantorennet is hiervoor wel van belang, maar niet essentieel.

MKB problematisch

Anders ligt het bij het MKB. Vooralsnog is het MKB, onder meer door de grotere informatiegevoeligheid rond de financieringsbehoeften en risico's, sterk afhankelijk van lokaal opererende banken. Dit betekent dat de contesteerbaarheid van die markt beperkter is. Het moeten opbouwen van een lokaal kantorennetwerk is immers een aanzienlijke toetredingsbarrière.

De lastigere positie van het MKB komt ook tot uitdrukking in een bescheidener competitieve fringe. Het marktaandeel van alle banken buiten de grote drie – ABN-AMRO, RABO en ING/Postbank – in de dienstverlening aan het MKB is minder dan twintig procent. Daarentegen heeft de competitieve fringe op de belangrijke relevante markten voor particulieren een marktaandeel van vijftientig à dertig procent of meer, met uitzondering van de markt voor betaalrekeningen; deze hebben de grote drie vrijwel geheel in handen.

Daarnaast geldt juist voor het MKB een groter probleem van bundeling. Voor zover gebruik wordt gemaakt van een kredietfaciliteit is het MKB veelal gedwongen al haar bancaire zaken bij één en dezelfde bank onder te brengen. Bedrijven zijn daardoor sterk gebonden en niet in staat gemakkelijk te wisselen van bank. Deze zogenaamde *lock-in* speelt veel minder bij particulieren.

De relatieve macht die lokale banken lijken te hebben over het MKB komt onder meer tot uitdrukking in het betalingsverkeer. De kosten voor de banken van het betalingsverkeer voor particulieren zijn hoger dan de opbrengsten ervan, zodat de banken hierop verlies lijden. Dat verlies wordt min of meer gesubsidieerd uit de opbrengsten van het betalingsverkeer voor het MKB; de banken draaien *break-even* over het gehele betalingsverkeer (MKB en particulieren) tezamen (Boot, 2007).

Specifieke zorgen op de particulierenmarkt

Op de markt voor particulieren is concurrentie dus veelal beter gewaarborgd dan op die voor het MKB. Dit betekent niet dat op de markt voor particulieren geen problemen bestaan. Drie aspecten springen in het oog. Op de eerste plaats wisselen particulieren erg weinig van bank. Marktaandelen zijn stabiel en innovaties in de dienstverlening zijn beperkt. Het feit dat de kosten voor particulieren voor het gebruik van een betaalrekening erg laag zijn zou dit mede kunnen verklaren. Maar belangrijker is waarschijnlijk dat de sterke grip van de genoemde grote drie op betaalrekeningen tezamen met de (overigens overal in Europa) ontbrekende (betaalrekening-)nummerportabiliteit het moeilijk maakt voor toetreders om een positie op de betaalrekeningenmarkt op te bouwen.

Een tweede punt van zorg is het versturende effect van fiscaal-gefaciliteerde producten. Allerlei constructies, van lijfrente tot spaarloon en spaarhypotheken, maken het schijnbaar moeilijker voor de consument om tot goede afwegingen te komen. De (impliciete) kosten van deze producten voor de consument zijn hoog. De fiscale constructies bemoeilijken bovendien het tussentijds switchen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij spaarhypotheken met een fiscaal gedreven levensverzekeringsconstructie. Fiscale facilitering heeft daarmee een ongunstig effect op de concurrentiedruk. Wellicht zelfs verblindt het gesuggereerde fiscale voordeel de consument, waardoor het fiscale voordeel uiteindelijk verdwijnt aan hogere kosten.

Een derde aspect heeft betrekking op tussenpersonen. Intermediairs kunnen de transparantie vergroten, en daarmee concurrentie faciliteren. Daarnaast kunnen ze zorgen voor bundeling en emancipatie van de vraag tot een *countervailing power*. Grosso modo lijken de tussenpersonen echter de bancaire markt eerder

minder dan meer transparant te maken, en daarmee wellicht zelfs minder competitief (Boot, 2007).

Andere zorgen

De beschreven bijzondere plaats van de bancaire sector geeft een aantal aandachtspunten voor het bewaken van concurrentie. Een eerste punt van zorg is het grote aantal samenwerkingsverbanden in de Nederlandse financiële sector (Boot, 2007). Er is duidelijk een cultuur van samenwerking. Deze heeft mogelijk voordelen gebracht in termen van het verwezenlijken van een efficiënte betalingsinfrastructuur, maar tegelijkertijd ontbreekt het mogelijk aan een cultuur om te concurreren. Juist in een sector waar ondernemingsgeest toch al sterk beperkt wordt door toezicht en regelgeving is dit een potentieel groot risico. Concurrentieverstorende toetredingsbarrières maar ook exitbarrières kunnen hiervan het gevolg zijn. Hoewel concentratie in de Nederlandse bancaire sector -- zoals aangegeven -- niet mag worden geïnterpreteerd als (per definitie) een teken van beperkte concurrentie, is het al dan niet aanwezig zijn van een competitieve fringe van wezenlijk belang. Een mogelijke verdere concentratie op de Nederlandse markt door de mogelijke overname van een grote speler op de Nederlandse markt (lees ABN-AMRO Nederland) door een partij uit de competitieve fringe (lees Fortis Bank Nederland) is dan ook bedreigend. Mededingingsautoriteiten zullen moeten afdwingen dat het kantorennet niet wordt samengevoegd en gerationaliseerd (gesloten!), maar deels wordt doorverkocht aan een derde partij.

Conclusie

De Nederlandse bancaire sector concurreert op veel markten. Het gebrek aan dynamiek in de Nederlandse bancaire retailmarkt is een punt van zorg. De *lock-in* effecten voor het MKB verdienen aandacht, evenals specifieke rigiditeiten op de markt voor particulieren. Daarbij moeten marktkarakteristieken zoals stabiliserend toezicht, asymmetrische informatie en fiscaal gefaciliteerde producten in ogenschouw worden genomen. Concentratiegraden zien de invloed hiervan, evenals de mate van contesteerbaarheid van de markt, doorgaans over het hoofd.

LITERATUUR

- Bikker, J. en L. Spierdijk (2007) *De marktmacht van grote banken*. ESB, 92(4507), 212–214.
- Boonstra, W. (2007) *Concentratiemaatstaven slechte indicator van concurrentie*. ESB, 92(4511), 334–335.
- Bishop, S. en M. Walker (2002) *The economics of EC competition law: Concepts, application and measurement*. Londen: Sweet & Maxwell.
- Boot, A.W.A. (2007) *Competitiveness assessment and key issues for the Dutch retail banking sector*. Onderzoeksrapport uitgebracht in opdracht van de OECD, 1 juli, zie www.acle.nl.
- Boyd, J.H. en G. De Nicoló (2005) *Bank risk and competition revisited*. *Journal of Finance*, 60, 1329–1343.
- EU (2007) *Communication from the Commission, sector inquiry under art 17 of Regulation 1/2003 on retail banking (Final Report)*. Brussel: Europese Commissie.

