



Financiële sector en concurrentie

Auteur(s):

A.W.A. Boot

De auteur is verbonden aan het Amsterdam Center for Law & Economics (ACLE) van de Universiteit van Amsterdam. a.w.a.boot@uva.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4464, pagina D24, 30 juni 2005

Rubriek:

financiële sector

Trefwoord(en):

De dreiging van toetreding blijkt voor de financiële sector de belangrijkste bron van concurrentie. Mededingingsautoriteiten moeten zich niet blind staren op de vermeende systeemrisico's van veel concurrentie. De 'brede' financiële instelling sterft sowieso uit.

De financiële sector is niet makkelijk te vatten. Een veelheid aan activiteiten en institutionele vormen, met vaak ook allerlei substitutiemogelijkheden tussen - op het eerste gezicht - verschillende producten, maakt het lastig om een inschatting te geven van de mate van concurrentie in de financiële sector. Daarbij komt ook dat de sector zwaar in beweging is. Nieuwe distributiekanaalen (internet), nieuwe producten en productcombinaties en een vervaging van de grenzen tussen van oudsher goed gedefinieerde instituties (banken versus verzekeraars) en opkomst niet-bancaire financiële instellingen (alternatieve aanbieders van financiële diensten, bijvoorbeeld ANWB of supermarkt) maken zaken diffuus. Dit bemoeilijkt de oordeelsvorming over mededinging en concurrentie.

Deze ontwikkelingen wijzen op een hoge mate van dynamiek die gedreven lijkt door een toenemende concurrentie. Met name banken kunnen zich niet meer gedragen als een soort semi-overheidministerie waar klanten aan 'overgeleverd' zijn. Dit hoeft echter niet te betekenen dat er sprake is van adequate concurrentie. De sterke consolidatiegolf in de financiële sector kan in bepaalde relevante markten leiden tot onvoldoende concurrentie en marktdominantie.

Een complicatie is dat de financiële sector als 'speciaal' wordt gezien. Bij een faillissement van met name een bank wordt snel gevreesd voor de systeemrisico's die dit met zich meebrengt. Dit zou een grote zorg moeten zijn vanwege de aan banken toegeschreven externe effecten. Deze zorgen zijn legitiem. De financiële sector is een soort 'smeerolie' voor de economie. Zo zouden bij een vertrouwenscrisis in de financiële sector het betalingsverkeer en bijvoorbeeld ook de kredietverlening kunnen worden bemoeilijkt. Dit laatste zou dan weer grote negatieve consequenties kunnen hebben voor het MKB, dat nadrukkelijk afhankelijk is van bancair krediet. De systeemrisico's en externe effecten brengen prudentiële toezichthouders ertoe om concurrentie in de financiële sector met argusogen te bekijken.

In dit artikel zal ik allereerst nader ingaan op de afweging tussen concurrentie en stabiliteit. Ik neem nadrukkelijk afstand van de gedachte dat concurrentie moet worden beperkt om stabiliteit te waarborgen. Regulering en toezicht zijn hiervoor de belangrijke instrumenten. Vervolgens ga ik in op de vraag hoe tegen mededinging in de financiële sector moet worden aangekeken. Ik richt mij hierbij primair op de bancaire sector; zo blijft bijvoorbeeld de herstructurering van (en fusies tussen) effectenbeurzen buiten beschouwing.

Mededinging en stabiliteit

De belangrijke vraag is of er een trade-off is tussen concurrentie en stabiliteit. Maar eerst, wat zijn de zorgen om stabiliteit in de bancaire sector? Banken zijn - zoals al aangegeven - van aanzienlijk belang voor het betalingsverkeer en de kredietverlening aan het MKB. Ook uit het oogpunt van liquiditeitscreatie spelen banken een belangrijke rol. Daarnaast zijn banken van belang als transmissiekanaal van monetair beleid.

Deze opmerkingen zeggen echter weinig over de (on)wenselijkheid van concurrentie. Het argument dat concurrentie slecht is voor stabiliteit is het duidelijkst naar voren gebracht door Keeley (1990). Zijn centrale argument is dat beperkingen op concurrentie de charter values van banken verhogen en daarmee banken voorzichtiger maken. Immers, bij minder concurrentie kunnen de spelers 'slappend' geld verdienen, en deze positie willen ze niet graag verspelen door excessieve risico's te nemen. Concurrentie vermindert de charter value en nodigt daarmee uit tot riskanter gedrag.

Verschillende auteurs hebben recentelijk vraagtekens gezet bij de relevantie van dit argument. Het beschermen van banken, bijvoorbeeld de 'national champion-houding' van veel binnenlandse toezichthouders, nodigt uit tot inefficiënties. Dit kan juist stabiliteit ondermijnen - met name op de iets langere termijn - als deze spelers een 'hopeloze' achterstand hebben opgelopen en dan alsnog door concurrenten worden weggevaagd. Dit wijst nadrukkelijk ook op het belang van dynamische efficiëntie; vernieuwing kan door gebrek aan concurrentie voor enige tijd worden tegengehouden en dit zou de stabiliteit kunnen ondermijnen. Ook zouden de risico's in het interbancaire betalingsverkeer kunnen oplopen in een meer geconcentreerde financiële sector. Uit recent onderzoek blijkt dat concurrentie in een goed ontwikkelde financiële sector goed is voor stabiliteit, maar stabiliteit ondermijnt in een kwalitatief mindere financiële sector (Boot & Marincj, 2005).

Markttoezicht

In een goed ontwikkelde financiële sector is het beperken van concurrentie als doelstelling weinig zinvol. Dit betekent niet dat er geen terechte zorgen zijn over stabiliteit. De grote wijzigingen in de markt voor financiële dienstverlening, waaronder globalisatie, ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie en - daarmee samenhangend - deregulering en het vervagen van de grenzen tussen de traditioneel dominante bancaire instituties en de toetreding van nieuwe instituties, hebben het speelveld dramatisch veranderd. Deze grote structurele wijzigingen en de hiermee samenhangende onzekerheid bij financiële instellingen over hun positionering in dit krachtenveld, zorgen voor grote potentiële risico's. Onzekerheid omtrent het noodzakelijke aanpassingsproces zorgt ook voor een soort kuddegedrag bij financiële instellingen: een werkelijk systeemrisico ontstaat wanneer men gelijktijdig dezelfde (foute) keuzes dreigt te maken.

Ingrijpen in het competitieve proces is in een dergelijke omgeving daarom verleidelijk, maar uitermate kostbaar vanuit het oogpunt van dynamische efficiëntie. Het aanpassingsproces zou hierdoor worden vertraagd. Daarnaast zouden bestaande instituties mogelijk op grote achterstand worden geplaatst ten opzichte van andere niet of minder gereguleerde marktpartijen; het level playing field wordt daarmee aangetast. Dit laatste leidt juist ook weer tot mogelijke stabiliteitsproblemen op termijn. De oplossing zal volgens mij veel meer moeten worden gezocht in effectief toezicht en competitief-neutrale regulering. In mijn interpretatie is BIS II hiermee consistent. ¹

Hoe marktmacht te meten?

De vraag of er een adequate mate van mededinging is in de financiële sector, is moeilijk te beantwoorden. De veelheid aan product-markt-klant-combinaties maakt een generieke beoordeling van de mate van mededinging in de financiële sector onmogelijk. Een andere vraag is hoe marktmacht te meten. De contestability van markten speelt hierbij een belangrijke rol. De internetrevolutie zou uitgelegd kunnen worden als een ontwikkeling die informatie makkelijker toegankelijk maakt en daarmee de contestability van lokale markten vergroot. Tegelijkertijd spelen er echter netwerkeffecten. En hoe zijn de scope- en schaalvoordelen in de financiële sector veranderd door ontwikkelingen in informatietechnologie (zie ook Boot, 2003)? Ook is het een open vraag hoe de toegenomen transparantie het marktgedrag van de spelers heeft beïnvloed. Is het netto-effect meer concurrentie door grotere vergelijkbaarheid van productaanbiedingen, of heeft de transparantie juist collusive gedrag tussen aanbieders versterkt (Vives, 2001)?

Op deze fundamentele vragen bestaan geen eenduidige antwoorden. Wat wel duidelijk is, is dat de financiële sector te divers is om het vraagstuk van mededinging op een algemeen niveau te onderzoeken. Het is noodzakelijk om af te dalen naar de afzonderlijke activiteiten. Bijvoorbeeld de markt voor (consumenten)deposito's. De (vermeende) marktmacht, in het bijzonder voor wat betreft deposito's of MKB-leningen, heeft Amerikaanse autoriteiten fusies doen tegenhouden, of slechts dan doen toestaan als lokale branches werden afgestoten. In Europa met haar vele megafusies binnen nationale grenzen, is traditioneel de lokale marktconcentratie een kleiner beletsel geweest. Ongetwijfeld heeft dit te maken met het feit dat nationale autoriteiten binnenlandse financiële instellingen als cruciaal zien voor het eigen financiële systeem. Dit verklaart waarom vele nationale autoriteiten hun eigen 'national champions' hebben gecreëerd.

Marktafbakening

Hoe meten we de mate van mededinging in de financiële sector? In een studie die ik samen met het NEI heb uitgevoerd (NEI, 2000) wordt aansluiting gezocht bij het begrippenkader van het vakgebied industriële organisatie, en wel de SSNIP-test in het bijzonder. Waar het om gaat is de financiële sector op te splitsen in alle relevante (deel)markten. Voor elk van die markten moet bekeken worden of sprake is van (schadelijke) marktmacht. De SSNIP-test helpt in het definiëren van de verschillende relevante markten: een bepaalde relevante markt wordt als aparte markt gezien als een hypothetische monopolist ongestraft een significante prijsstijging kan doorvoeren. Dit betekent dat alle vraagsubstituten binnen de aldus gedefinieerde markt vallen. De markt voor spaarproducten kan bijvoorbeeld niet worden afgezonderd van de markt voor pensioenproducten als deze laatste als vraagsubstituut moet worden gezien. Ook moet de geografische dimensie worden afgebakend. Als de markt voor kredieten voor het grootbedrijf internationaal is, dan kan de markt niet lokaal worden afgebakend. Daartegenover staat dat als de markt voor MKB-leningen lokaal is, men niet kan zeggen dat een lokale monopoliebank geen (ongewenste) marktmacht heeft omdat die bijvoorbeeld 'slechts 1,2% marktaandeel in de EU heeft'. Overigens is de geografische dimensie op sommige deelmarkten dankzij internet minder relevant, zoals voor spaarproducten.

Een manier om de relevante markten af te bakenen is om de functie van een product of dienst te onderscheiden en ook het type klant. De klant- en functiedimensies, tezamen met de geografische afbakening van de markt, zijn de bepalende factoren voor een adequate marktafbakening. ² Het oordeel over marktmacht is nu afhankelijk van de vraag of een speler in een bepaalde relevante markt een significante prijsverhoging kan doorvoeren zonder dat dit leidt tot een (snelle) competitieve respons van de concurrenten in de markt, of van spelers die snel kunnen toetreden tot die markt (aanbodsubstitutie).

De methodologie is van groot belang; de principes waar het om gaat zijn echter nog belangrijker. Marktmacht moet bezien worden vanuit de consequenties voor de consument. Voor het mededingingsbeleid en de beoordeling van fusies in het bijzonder, is naast het marktaandeel ook efficiëntie van belang. Het openstaande vraagstuk over scope- en schaalvoordelen in de financiële sector is hiervoor van groot belang. Ook mogelijke netwerkeffecten moeten hierbij worden meegenomen. Dit type analyse is overeenkomstig met in andere sectoren.

Mededinging binnen deelmarkten

Het meten van concrete marktmacht is moeilijk, ook binnen de hierboven afgebakende relevante markten. Veel gebruikt wordt Bains structure-conduct-performance-paradigma dat het aantal spelers in de markt direct ziet als maatstaf van concurrentie. De Herfindahl-index is hiervan een voorbeeld. Geavanceerder is de parameter of conduct, dat wil zeggen empirische schattingen van vraag- en aanbodfuncties. Technisch is dit moeilijk en bewerkelijk. Uiteindelijk staat de vraag centraal of de klant naar alternatieve aanbieders kan gaan dan wel dat nieuwe aanbieders de markt kunnen betreden. ³

Op veel markten lijkt sprake te zijn van adequate concurrentie en toetredingsmogelijkheden. Toch zijn er specifiek relevante markten waar de vraag- en aanbodsubstitutiemogelijkheden beperkt zijn. Dit betreft met name de dienstverlening aan kleine en middelgrote ondernemingen, betaalfaciliteiten voor onder andere consumenten en de intermediaire markt van tussenpersonen.

Voor de consument bestaat een lock-ineffect vanwege de gebrekkige portabiliteit van betaalrekeningen (en vele bancaire producten zijn daaraan gekoppeld). Er is geen antwoord op de vraag of dit gepaard gaat met aanzienlijke welvaartsverliezen. Bovendien blijkt uit internationaal onderzoek dat Nederland een goedkoop land is voor basale bancaire financiële diensten. In bredere zin kunnen er problemen zijn op de markten voor levensverzekering- en pensioenproducten. De transparantie van deze producten is beperkt, en ook het langetermijnkarakter van deze producten draagt niet bij aan de inzichtelijkheid. Deze nadelige intrinsieke productkenmerken vereisen een transparante intermediair die zelf een belang heeft dat zoveel mogelijk parallel loopt aan het belang van de consument. De sterke band tussen met name verzekeraars en tussenpersonen met bijbehorende commissies en productieverplichtingen, en het gebrek aan transparantie hierover, versterken de moeilijke werking van deze markt. Hoewel dit niet per se een mededingingsprobleem is, leidt dit veelal toch tot een niet-concurrerende markt en impliciete marktmacht. Dit is een belangrijke conclusie: juist bij dreigend falen van een markt door specifieke kenmerken van het product, is grotere transparantie over de motieven (en prikkels) van de aanbieder van belang.

Voor bedrijven bestaan er zorgen voor kleine en middelgrote ondernemingen. Vooral nog geldt dat deze bedrijven voor vele financiële diensten afhankelijk zijn van lokale financiële spelers. Met name bij de financiering van deze bedrijven zijn de informatieproblemen groot, waardoor het belang van lokale kennis en dienstverlening groot is. Een bijkomend - goed gedocumenteerd - effect is dat naarmate banken groter worden, met name na fusies, zij minder genegen zijn kleinere klanten te bedienen (Sapienza, 2002).⁴ Belangrijk is dat in de Verenigde Staten door toetreding van nieuwe spelers - nadat sprake is geweest van fusies - dit probleem wordt opgelost (Berger et al., 1998). Dit duidt op het belang van het faciliteren van toetreding. Van dergelijke toetreding lijkt in Nederland slechts in zeer beperkte mate sprake.

Conclusie

De financiële sector maakt een periode van grote veranderingen en onzekerheid door. Voor de meeste grote financiële instellingen lijkt de strategie te bestaan uit het ondernemen van alle activiteiten "that remotely sound financial". Dit is niet houdbaar. Brede financiële instellingen zullen vroeg of laat keuzes moeten maken. Concentratie op een beperkt aantal waardeketens is uiteindelijk noodzakelijk en ook zal er een toenemende specialisatie komen binnen de waardeketen(s).

Dit biedt interessante uitdagingen voor de mededingingstoezichthouder. Zijn de bestaande spelers wel de spelers van de toekomst? We zien hier al enige beweging. Als we goed kijken zien we al enige financiële discount airlines, en zoals we weten hebben die de bestaande national flagship carriers zwaar op de proef gesteld. Het beperken van toetredingsbarrières en het gedrag dat dergelijke barrières opwerpt, is dan ook van groot belang.

Mijn advies aan de mededingingsautoriteit is dus eenvoudig. Houd het gedrag van bestaande spelers in de gaten en kijk vooral naar de mogelijkheden om toetredingsbarrières te slechten. De dreiging van toetreding blijkt keer op keer de belangrijkste bron van concurrentie en vernieuwing. Bankgedomineerde systemen blijken hierop slecht te scoren (Rajan & Zingales, 2001). Een reden hiervoor kan zijn dat het relatief zware prudentiële toezicht op deze sector uitnodigt tot toetredingsbarrières, en een impliciete bevoordeling van bestaande spelers.⁵ Voor de mededingingsautoriteit vraagt dit geen nieuw instrumentarium, maar kennis ter zake over deze sector.

Arnoud Boot

Literatuur

Berger, A., N. Miller, M. Petersen, R. Rajan & J. Stein (2005) Does function

follow organizational form? Evidence from the lending practices of large and small banks. *Journal of Financial Economics* 7, 237-270.

Berger, A., A. Saunders, J. Scalise & G. Udell (1998) The effects of bank mergers and acquisitions on small business lending. *Journal of Financial Economics* 50, 187-230.

Boot, A.W.A. (2003) Consolidation and strategic positioning in banking, with implications for Europe. *Brookings-Wharton Papers on Financial Services*.

Boot, A.W.A. & M. Marincj (2005) Competition and entry in banking: implications for stability and regulation, ACLE working paper. Amsterdam University of Amsterdam.

Cruickshank, D., (2000) *Competition in UK Banking: A Report to the Chancellor of the Exchequer*.

Keeley, M.C. (1990) Deposit insurance, risk and market power in banking. *American Economic Review* 80, 1183-1201.

NEI (2000) Fusies en overnames in het Nederlandse bankwezen, onderzoeksrapport.

Panzar, J.C. & N. Rosse (1987) Testing for monopoly equilibrium. *Journal of Industrial Economics* 35, 443-456

Rajan, R. & L. Zingales (2001) Capital, labor, finance, and the new corporation, working paper. Chicago: University of Chicago.

Sapienza, P. (2002) The effects of banking mergers on loan contracts. *Journal of Finance* 57, 329-367.

Vives, X. (2001) Competition in the changing world of banking. *Oxford Review of Economic Policy* 17, 535-547.

Dossier: Tien jaar mededinging- en reguleringsbeleid

L.J. Brinkhorst: [Sterke markt, sterke overheid](#)

P.A.G> van Bergeijk en S. Bremer: [Modern markttoezicht in Nederland](#)

E.E.C. van Damme: [Kosten-batenanalyse liberalisering elektriciteitsmarkt gewenst](#)

V. Shestalova en J.M. Pomp: [Overstapkosten en welvaart](#)

M.C.W. Janssen: [Telecommunicatie: te winner takes it all? >D90312](#)

H.A. van Gent en P. Rietveld: [Deregulering railvervoer duldt geen zigzagbeleid](#)

M.P. Schinkel: [Operatie MCW: een tussenstand](#)

H.A.Keuzenkamp: [Marktwerking in de zorg](#)

A.W.A. Boot: [Financiële sector en concurrentie](#)

S. van Wijnberge: [Staat op privaat: wat misgegaan is en waarom](#)

J. Hinloopen en J.J.M. Theeuwes: [Opwinding over marktwerking](#)

Marcel Canoy: [10 jaar marktordening](#)

1 Een doelstelling van BIS II is om beter aan te sluiten bij het marktproces, met name de risk-return trade-off. Daarnaast wordt getracht marktpartijen via certificering van hun risicomanagementsystemen meer vrijheid te geven. Ook is er een poging om via grotere transparantie marktdiscipline meer effectiviteit te geven.

2 In de NEI-studie wordt een viertal functies onderscheiden: de betalingsfunctie, de kredietfunctie, de spaar- en beleggingsfunctie en de kapitaalmarkt- en adviseringsfunctie.

3 Veel gebruikt wordt de methodologie van Panzar & Rosse (1987), waarbij bekeken wordt in hoeverre veranderingen in factor-inputprijzen worden doorberekend.

4 Een reden hiervoor kan zijn dat de grotere banken zich meer baseren op harde, verifieerbare informatie en credit-scoringmodellen (Berger et al., 2005).

5 Voor de VK kwam Cruickshank (2000) tot de conclusie dat toetreding werd bemoeilijkt, doordat bestaande toezichtspraktijken er effectief op neer kwamen dat nieuwe toetreders zich moesten verbinden aan bestaande spelers. Ook concludeerde hij dat er zwaardere eisen werden gesteld aan nieuwe spelers. Hoewel begrijpelijk vanuit het gezichtspunt van prudentieel toezicht is de vraag waar het evenwicht moet liggen en wie dat bepaalt. Een vereiste dat de VK al kent, maar Nederland niet, is dat voorgenomen nieuwe regelgeving door de Engelse toezichthouder FSA moet worden voorgelegd aan de competitie-autoriteit, de Office of Fair Trading.