

De Nederlandse grootbanken hebben de afgelopen twintig jaar een ongekende groei doorgemaakt. Daardoor is de schuldpositie van Nederland niet meer in balans met de productieve kracht van de economie. De eenvor-

mige en sterk geconcentreerde bankensector belemmert bovendien de groei van innovatieve en kennisintensieve bedrijven. De overheid zou daarom actief een meer diverse bankensector moeten nastreven.

# NEDERLANDSE GROOTBANKEN *zijn te groot*

Explosie hypotheekschuld verklaart de huidige grote omvang van de Nederlandse bankensector, niet de open Nederlandse economie.



Door de overheidsgarantie voor de grote systeembanken hebben uitdagers geen kans.



De meer diverse bankensector waar de economie behoefte aan heeft, komt er niet zonder overheidsingrijpen.

## **Een buitengewone bankensector**

De omvang en samenstelling van de financiële sector verschilt sterk per land. Waar in de VS ongeveer 30 procent van de bedrijfsfinanciering verloopt via banken, is dat in de eurozone bijna 90 procent. Waar in Finland grootbanken slechts 15 procent van de markt in handen hebben, is dat in Frankrijk 90 procent. Waar in Italië de totale omvang van de bankensector minder dan tweemaal het nationaal inkomen is, is dat in Ierland bijna achtmaal zo veel.

Met een totale bankbalans van ongeveer vijfmaal het nationaal inkomen, behoort de Nederlandse bankensector tot de grootste in de wereld. De Nederlandse bankensector behoort bovendien tot de meest geconcentreerde van de westerse wereld, met een marktaandeel voor de vier grootste banken van 80 - 90 procent.

Lange tijd is een grote bankensector met 'nationale kampioenen' die internationaal hun vleugels uitsloegen, gezien als een symbool van de vergevorderde economische

ontwikkeling van een land. Zo gezien, deed Nederland het uitmuntend. In absolute bedragen groeide het balanstotaal van de binnenlandse bankensector tussen 1990 en 2012 van 440 miljard euro naar 2100 miljard euro. Was in 1990 de totale bankbalans ruim tweemaal het nationaal inkomen, in 2011 was dit bijna vijfmaal zo veel.

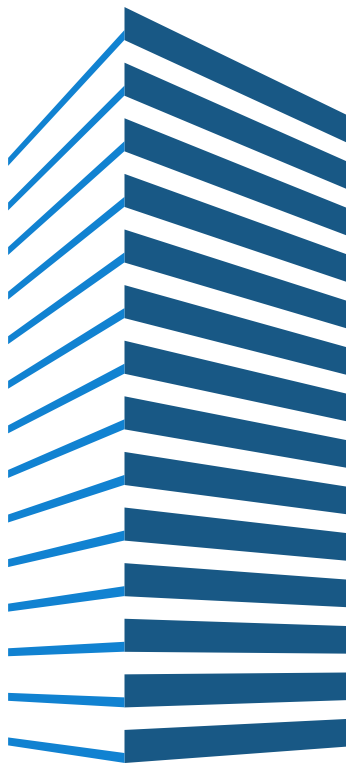
## **Een groot probleem**

Dat grote banken ook nadelen hebben, bleek eind 2007. In veel westerse landen moesten overheden financieel bijspringen om spaargeld en het betalingsverkeer veilig te stellen. Vanwege de snelle groei die de banken sinds de jaren '90 hebben doorgemaakt, moest de Nederlandse overheid relatief veel steun verlenen.

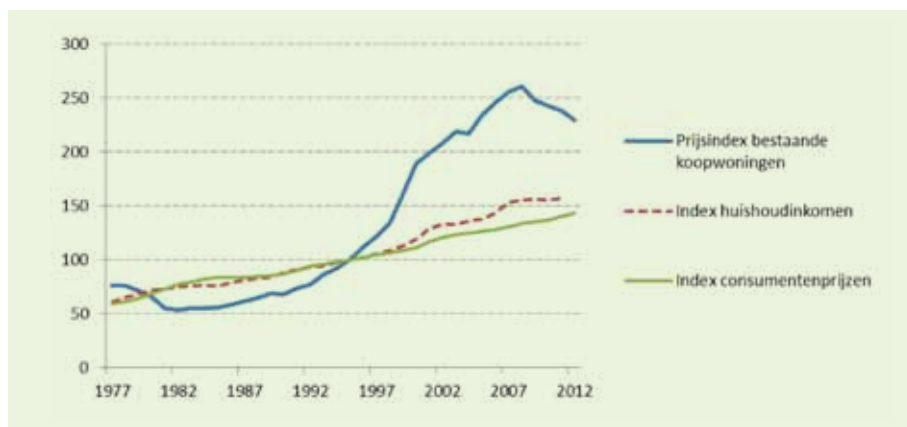
Een snelle groei van financiële balansen kan duiden op een financiële zeepbel. Immers, anders dan in de reële economie kunnen de prijzen van bestaande vermogenstitels snel stijgen. Of dat nu tulpenbollen, commercieel vastgoed of rijtjeshuizen zijn.

door **Rens van Tilburg**

De auteur is werkzaam als onderzoeker bij de Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO) en het Sustainable Finance Lab (SFL).



## Nederlandse bankensector behoort tot de grootste en meest geconcentreerde van de wereld



Figuur 1. Ontwikkeling huizenprijzen 1977-2012 (fig 5, SFL)

Onderstaande figuur laat zien dat de huizenprijzen veel sneller zijn gestegen dan het gemiddelde huishoudinkomen en het algemene prijsniveau (de consumentenprijzen).

Dat Nederlandse banken relatief afhankelijk zijn van buitenlandse financiering, komt niet doordat Nederlandse banken minder spaargeld tot hun beschikking hebben maar door de uitbundigheid waarmee de laatste 20 jaar hypotheek zijn verstrekt. De hypothecaire kredietverlening via Nederlandse banken is het dubbele van het gemiddelde in het eurogebied. Nederlandse gezinnen hebben de op een na hoogste hypotheekschuld ter wereld.

### Hypotheek op de toekomst

Wat heeft dit ons opgeleverd, behalve dat bestaande koopwoningen zijn tussen 1995 en 2008 bijna drie keer zo duur geworden? Niet meer huizen. De hoeveelheid opgeleverde nieuwbouwwoningen is juist gedaald. Om dezelfde woningen te kunnen kopen,

hebben Nederlanders zich vooral steeds dieper in de schulden moeten steken. Door de prijsdaling van 16 procent van de koopwoningen sinds hun piek in 2008, hebben veel recente huizenkopers een hypotheek die hoger is dan de marktwaarde van hun huis. Verdere prijsdalingen zijn voorspeld van rond de 10 - 15 procent voor de komende 2 jaar.

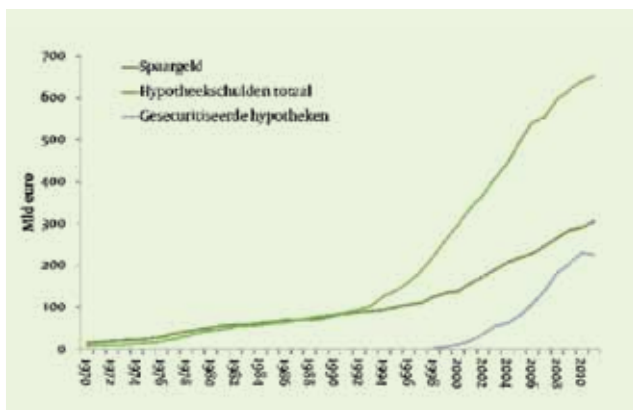
Niet alleen de private schulden zijn zorgelijk. De schuld van de Nederlandse overheid is sinds 2007 toegenomen van 41 naar 63 procent van het nationaal inkomen. De balans tussen de productieve kracht van Nederland en de schuldpositie is zoekgeraakt. Dit wordt ook steeds meer erkend door de kredietbeoordelaars die Nederland op een 'negatieve outlook' hebben gezet. De van oudsher ijzersterke kredietwaardigheid van Nederland staat onder druk.

### Hoe kon dit gebeuren?

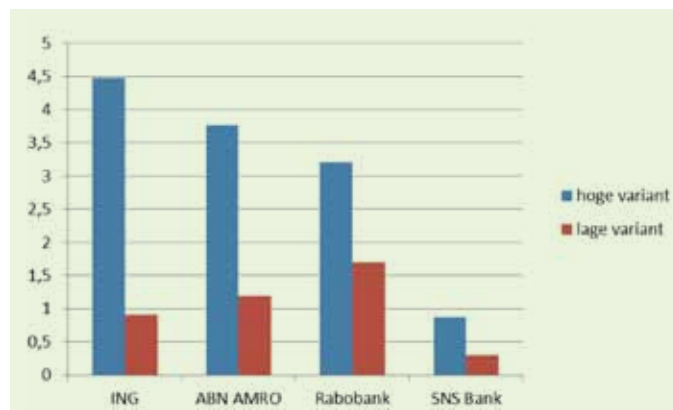
Nederlandse banken konden hun balans zo sterk laten groeien door het nieuwe

internationale regime voor kapitaal-eisen (Basel) en de sterk gegroeide markt voor gesecuritiseerde hypotheek. Grote banken hebben sinds de jaren '90 de vrijheid gekregen om zelf de risicoweging van hun bezittingen te bepalen. Wat volgde, was een gestage daling van de risicogewogen bezittingen ten opzichte van de 'eigenlijke' bezittingen: van 70 procent begin jaren '90 tot een derde in 2008. Nederlandse banken ontdekten eind jaren '90 ook de internationale financiële markten als goedkope bron van financiering. Vooral via het verkopen van (gesecuritiseerde) hypotheek werd veel kapitaal opgehaald dat via hypotheek weer werd uitgeleend. Waar tot begin jaren '90 de hypotheekschuld en spaargelden ongeveer even snel toenamen, groeit de hypotheekschuld daarna veel sterker

Het gevolg hiervan was dat terwijl de bankbalansen groeiden, het aandeel eigen vermogen – en daarmee het vermogen om



**Figuur 2.** Ontwikkeling van hypotheekschulden en spaargeld bij Nederlandse banken (bron: CPB)



**Figuur 3.** Financieringsvoordeel Nederlandse systeembanken, 2011 (in miljarden euro's)

eventuele verliezen op te vangen – sterk terugliep. ‘Normale’ bedrijven houden zo’n 30 - 40 procent eigen vermogen aan. Eind 2000 bedroeg de totale kapitaalbuffer van Nederlandse banken nog 5,1 procent van het balanstotaal. In 2006 was dit afgenomen tot 3,0 procent, een historisch dieptepunt en lager dan in enig ander land: het gemiddelde van alle EU-landen was met 6,6 procent ruim twee keer zo hoog.

### Bankensector is te groot

In de discussie over de omvang van de Nederlandse banken wordt van de zijde van banken vaak gesteld dat zij nu eenmaal zo groot zijn vanwege de open economie van Nederland. Dat is maar zeer ten dele waar. De bankensector is meer dan verdubbeld ten opzichte van de onderliggende economie in een periode dat de internationale oriëntatie van deze economie niet noemenswaardig toenam.

Wat toenam, was vooral de internationale oriëntatie van de Nederlandse banken. De goede toegang tot internationale kapitaalmarkten is niet zozeer een zegen, alswel een vloek geweest, doordat het geld niet productief is geïnvesteerd. Veel van de hoge financiële rendementen die banken en andere financiële instellingen voor 2007 rapporteerden, blijken achteraf niet reëel. De resterende schulden zijn dat echter wel. Recent onderzoek laat zien dat een snelgroeiende en grote financiële sector ook mensen en middelen wegtrekt van andere sectoren. Juist sectoren die relatief kennis- en kapitaalsintensief zijn, lijden daardoor van financiële booms.

## Nederlandse bankensector behoort tot de grootste en meest geconcentreerde van de wereld

### Banken zijn te groot

Ook de hoge concentratie binnen de Nederlandse bankensector leidt tot problemen. Zo beperkt het de veerkracht van het stelsel. Omdat de grote banken veel op elkaar lijken, is de kans ook groot dat zij tijdens een crisis tegelijk in de problemen komen. Onderlinge steunmechanismen als het depositogarantiestelsel functioneren dan niet.

Daar kan tegenover staan dat grote gediversifieerde banken hun risico's kunnen spreiden. De internationale kapitaalmarkten bieden deze mogelijkheid echter ook. Bovendien is een gevaar van diversificatie (en de bijbehorende schaal) dat het voor het management steeds moeilijk wordt om overzicht te houden. Bij de laatste financiële crisis deden grote en (vooral) gediversifieerde banken het dan ook relatief slecht. Grote banken zijn waarschijnlijk ook niet voordelig voor de klanten. Er is geen empirisch bewijs voor het bestaan van schaalvoordelen bij banken boven een balanstotaal van 100 miljard euro. Gegeven de omvang van de drie grootste Nederlandse banken,

die daar ver boven ligt, is het goed mogelijk dat schaalnadelen domineren.

Het kleine aantal banken vormt een risico voor de mededinging. Zie de discussie nu over de hoogte van de hypotheekrente, die in Nederland aanmerkelijk hoger is dan in de ons omringende landen.

Daarnaast leert de economische literatuur dat grote banken vaak bureaucratische organisaties zijn die slecht aansluiten bij de financieringsbehoeften van het (innovatieve) mkb.

### En ze worden alleen maar groter

Welke rol is er voor de overheid weggelegd om de hiervoor geschetste problemen aan te pakken? Als de schaalnadelen de overhand hebben, lost de markt dat probleem immers vanzelf op. De banken die het dichtst de optimale grootte benaderen, zullen de grootbanken wegconcurreren.

Deze redenering gaat echter voorbij aan het grote (private) voordeel van een grote systeembank zijn: de publieke garantie. De markt verwacht dat de Nederlandse overheid de 4 grootste banken zal redden. Deze krijgen daarom van de kredietbeoordelaars een betere rating. Het totale financieringsvoordeel hiervan voor de 4 grootste Nederlandse banken bedroeg in 2011 tussen de 4,1 en 12,3 miljard euro, ofwel ruwweg twee derde tot bijna tweemaal de winst.

Deze ‘verborgen subsidie’ is geen bedrag dat jaarlijks vanuit de schatkist aan de private banken wordt overgemaakt. Wel is het een maat voor de verstoring van de bankensector door de overheids garanties.

Zoals elke overheidsgarantie is ook deze echter niet 'gratis'. Als de markt het risico op bankreddiegen incalculeert, moet de overheid zelf een hogere rente betalen. De consument betaalt een prijs, doordat de concurrentie is verstoord. Grote banken kunnen ook meer risico's nemen. De garantie vertaalt zich in directe kosten voor de overheid, op het moment dat deze banken vervolgens steun nodig hebben.

### Afslanken is begonnen

De Nederlandse economie gaat gebukt onder het financiële overgewicht van zijn banken. Voor de Nederlandse staat vormen de grote banken een groot financieel risico. Daarom dienen de bankensector en de grootste banken af te slanken tot een gezonde omvang. Sinds de crisis is het nodige gebeurd. Er is een erkenning dat banken veiliger moeten worden, bijvoorbeeld door meer kapitaal aan te houden (Basel III) en minder prikkels tot het nemen van risico's in de beloningsstructuur in te bouwen (beheerst beloningsbeleid).

Ook is er oog voor de nadelen van de systeemgarantie. Daartoe moeten banken die niet meer levensvatbaar zijn op een zodanige manier kunnen worden 'afgewikkeld' (*resolution*), dat de essentiële publieke functies (betalingsverkeer, spaargelden) doorgaan terwijl de aandeelhouders en schuldeisers van banken de rekening betalen, in plaats van de belastingbetaler. Ook wordt door de verlaging van de hypotheekrenteaftrek de prikkel om schulden te maken afgezwakt.

Over deze richting is weinig discussie. Die is er wel over de kracht waarmee deze stappen worden gezet. De Duitse hoogleraar Martin Hellwig bestempelt Basel III als Basel 2.01 vanwege het gebrek aan ambitie. Banken blijven zelf de risico's wegen, en het kapitaal gaat van 'bijna niets naar een beetje'. Beter is daarom een ongewogen kapitaalbuffer, en dan niet van 3 procent, zoals nu is voorgesteld, maar van 10 procent met daar bovenop zogenoemde *bail-in debt*, schuldfinanciering die in geval van calamiteiten wordt omgezet in eigen vermogen.

## Goede toegang internationale kapitaalmarkten voor de crisis is een vloek geweest

Het is ook zeer de vraag of en wanneer de nu genomen maatregelen een oplossing zullen bieden voor het *too big to fail*-probleem. Hoe geloofwaardig zijn de testamenten van banken (*living wills*) als er niet van tevoren een scheiding plaatsvindt in bijvoorbeeld de financiering van de verschillende (retail- en zakenbank) delen van de bank? Dit zijn relevante vragen voor alle landen. Ze zijn echter des te urgenter voor Nederland vanwege zijn grote bankensector. Hieronder zal ik daarom enkele voorstellen doen waarmee de Nederlandse overheid, desnoods eenzijdig, de diversiteit van de bankensector kan vergroten.

Wat deze discussie ingewikkeld maakt, is de vraag of er een Europese bankenunie komt. Een bankenunie zal een aantal specifieke risico's voor de Nederlandse staat vermindern en mogelijk toetreding van andere banken stimuleren. Of deze er komt, is echter zeer de vraag. Veel beleidsmakers zijn weliswaar overtuigd van de noodzaak, de Europese kiezers zijn dat zeker nog niet. In veel landen bestaat grote, en veelal groeiende, weerstand tegen verdere Europese integratie. Het gaan meebetalen voor de oplossing van problemen bij buitenlandse banken ligt evident zeer gevoelig.

### In actie voor diversiteit

Bij het huidige overheidsbeleid hebben uitdagers geen kans om door te groeien. Een meer diverse banken- en financiële sector vereist een overheid die hier actief op gaat sturen. Concreet zou de Nederlandse overheid de diversiteit via de volgende maatregelen kunnen vergroten:

- Een heldere scheiding van de financiering van retail- en zakenbank activiteiten voor een geloofwaardig einde aan de *too big to fail*-problematiek.

- Het stoppen van de internationale heropbouw van ABN AMRO. Met Rabobank en ING heeft het Nederlandse bedrijfsleven als de keuze uit twee thuisbanken. Dat is voldoende voor een internationaal georiënteerde ondernemer die ook niet bang moet zijn om met buitenlandse banken zaken te doen.

- Geen onbeschermde beursnotering voor (het merendeel van) de Nederlandse banken. Banken met invloedrijke aandeelhouders hebben het relatief slecht gedaan in de laatste crisis. Aandeelhouders hebben een prikkel banken aan te zetten tot risicovolle strategieën, omdat zij meedelen in hogere rendementen terwijl de overige financiers een vast rendement krijgen (en wel delen in het hogere risico). ABN AMRO en SNS Bank zouden dan ook niet zonder beschermingsconstructies, zoals certificering van aandelen, naar de beurs moeten worden gebracht. Ook zou DNB vanuit het algemeen belang overnames moeten kunnen te blokkeren. Ook de optie van een geheel of gedeeltelijk aandeel van de staat verdient nadere overweging.

- Tot slot, een kleinere en meer dienstbare bankensector vereist ook dat de beloning in lijn wordt gebracht met vergelijkbare functies buiten de bankensector. De hogere beloning bij banken belemmert de noodzakelijke veranderingen. Banken kunnen het eigen vermogen onvoldoende versterken, blijven hoge risico's nemen, beknipten op de dienstverlening, het aantal medewerkers en/of verkopen (te) dure producten. Inmiddels heeft de politiek, tot de minister aan toe, een beroep hiertoe gedaan op de sector. Van DNB die (terecht) kritisch is over het uitkeren van dividend, is tot nu toe een dergelijk geluid nog niet vernomen.

### Noot

Bronnen voor de cijfers en beweringen uit dit artikel zijn te vinden in zijn publicaties 'Het Financiële Overgewicht van Nederland' (SOMO) en 'Achtergrondnotitie bij de inbreng voor de Commissie Structuur Banken' (SFL, met Francis Weyzig).