

Vergaderjaar 2024–2025

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 298

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2024

Hierbij bied ik u mijn reactie aan op het rapport «Concurrentie op de Nederlandse spaarmarkt» van de Autoriteit Consument & Markt (ACM)¹, dat op 16 juli 2024 is gepubliceerd. In deze brief treft u aan de context en aanleiding voor het ACM-onderzoek, een appreciatie, conclusies en vervolgstappen. In bijlage 2 vindt u een uitgebreidere reactie op de afzonderlijke ACM-aanbevelingen.

Inleiding

Sinds medio 2022 is, als gevolg van het beleid van de Europese Centrale Bank (ECB) om de inflatie te bestrijden, de beleidsrente² fors gestegen. Hoewel alleen banken direct te maken hebben met de verhoging van de beleidsrente, kan de hoogte daarvan ook indirect doorwerken in de rentes die consumenten en bedrijven ontvangen op het spaargeld dat zij aanhouden bij een bank en in de rente die zij betalen voor leningen.³

Waar de negatieve beleidsrente van de ECB in de periode net daarvoor leidde tot lage of zelfs negatieve rentes voor spaarders en druk op de nettorentemarge⁴ van banken, leidde de stijgende beleidsrente juist tot een maatschappelijke discussie over de mate en tijdigheid waarin banken de stijgende rente aan spaarders doorgeven, evenals over de relatief hoge bankwinsten die worden veroorzaakt door de gestegen rente.

¹ Zie bijlage 3.

² De belangrijkste beleidsrente van de ECB is de rente waartegen banken geld kunnen stallen bij de centrale bank (de depositorente).

³ Het doel van de ECB is om met de verhoging van de beleidsrente lenen duurder en sparen aantrekkelijker te maken, zodat de inflatie afzwakt naar het gewenste niveau van 2%, conform het prijsstabiliteitsmandaat van de ECB.

⁴ De nettorentemarge is het verschil tussen de rente-inkomsten die een bank ontvangt op haar activa en de rente-uitgaven die zij betaalt over haar passiva, uitgedrukt als percentage van de gemiddelde activa van de bank.

In eerdere brieven aan uw Kamer is deze ontwikkeling en de gevolgen hiervan voor spaarrentes en de (tijdelijk hoge) bankwinsten meermaals geduid.⁵ Mijn ministerie heeft in dit kader verschillende acties ondernomen. In het voorjaar van 2023 zijn gesprekken gevoerd met de banken over de achterblijvende spaarrentes en de maatschappelijke rol van banken.⁶ Ook is in periodieke gesprekken met de president van De Nederlandsche Bank (DNB) aandacht gevraagd voor dit onderwerp en zijn zorgen over de uitwerking van het beleid van de Europese Centrale Bank (ECB) onder de aandacht gebracht bij de Eurogroep.⁷ Tot slot ontving uw Kamer een brief met beleidsopties die zouden kunnen worden overwogen voor het geval spaarrentes langdurig achterblijven.⁸

Ook vroeg de toenmalig Minister van Financiën aan de ACM of de toezichthouder aanleiding zag om onderzoek te doen naar concurrentie in de Nederlandse spaarmarkt.⁹ De ACM zag hiervoor voldoende aanleiding en besloot een onderzoek te starten. Mijn ambtsvoorganger heeft tijdens het commissiedebat Financiële Markten van 30 mei jl. toegezegd om uw Kamer na de zomer te informeren over de uitkomsten van het ACM-onderzoek.¹⁰ Die toezegging doe ik met deze brief gestand.

Algemene appreciatie

Met interesse heb ik kennisgenomen van het rapport van de ACM. Ik waardeer dat de ACM de Nederlandse spaarmarkt heeft onderzocht en aanbevelingen doet om de werking van de markt te verbeteren. Het rapport geeft een goed beeld van de werking van de Nederlandse spaarmarkt en biedt waardevolle inzichten in de mate van concurrentie in deze markt en het gedrag van daarin aanwezige spelers.

Voor het maken van een definitieve afweging bij het al dan niet overnemen van de aanbevelingen, is het belangrijk dat duidelijk is of de maatregel het beoogde effect heeft en wat de mogelijke neveneffecten van de maatregel zijn op de individuele spelers en op de markt als geheel. Waar de ACM dat nog niet in beeld heeft gebracht, geef ik daarom opdracht tot nader onderzoek, zoals bij een mogelijk verbod op de koppelverkoop van betaal- en spaarproducten. Mijn appreciatie per aanbeveling vindt u in bijlage 2.

Marktstructuur volgens ACM-onderzoek

De ACM concludeert in haar onderzoek dat de Nederlandse spaarmarkt niet goed functioneert en dat er ruimte is voor verbetering. Volgens de ACM is sprake van een oligopolistische markt. De Nederlandse spaarmarkt is sterk geconcentreerd, met enkele grootbanken die een groot deel van de markt bedienen. De ACM stelt bovendien dat het aannemelijk is dat er sprake is van stilzwijgende afstemming tussen de grootbanken. Grote aanbieders voelen beperkte concurrentiedruk omdat maar weinig consumenten (dreigen met) overstappen.

De grote aanbieders kunnen daardoor een relatief passieve prijsstrategie hanteren, waarbij zij renteverhogingen vertraagd of onvolledig doorgeven

⁵ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1973.

⁶ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1957.

⁷ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1975.

⁸ Kamerstuk 32 013 nr. 288.

⁹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 2029

¹⁰ Kamerstuk 32 545, nr. 209

aan spaarklanten.¹¹ Dit leidt volgens de ACM tot een marktuitskomst die – in economische zin – niet optimaal is voor consumenten en de maatschappij als geheel.

De ACM benadrukt dat er geen aanwijzing is van verboden gedragingen van banken onder de Mededingingswet. Verder geeft de ACM in een verklaring aan dat er in het geval van stilzwijgende afstemming geen sprake is van daadwerkelijke afstemming of onderling contact, noch een intentie om af te stemmen.¹² Tot slot merkt de ACM in dit statement op dat stilzwijgende afstemming kan worden gezien als een marktuitskomst van een concurrentie-evenwicht. Ik vind dit belangrijke nuances bij het begrip «stilzwijgende afstemming», waarover na publicatie van het conceptrapport van de ACM veel te doen was. Ik zie stilzwijgende afstemming niet als een oorzaak, maar als een uitkomst van de huidige marktstructuur. Hier kunnen verschillende factoren een rol spelen; de ACM noemt in haar rapport bijvoorbeeld consumentengedrag en macro-economische- en bedrijfseconomische factoren.

Het is positief dat de ACM in haar onderzoek ook signaleert dat er een divers aanbod van spelers op de spaarmarkt is en dat de toetredingsdrempels om actief te worden op de Nederlandse spaarmarkt lijken mee te vallen. Op basis van het aantal binnen- en buitenlandse aanbieders dat momenteel op de Nederlandse spaarmarkt actief is, maak ik op dat de Nederlandse spaarmarkt een markt is waar de Nederlandse consument veel keuze heeft.¹³ Dit neemt echter niet weg dat in de praktijk verreweg het grootste deel van de spaartegoeden wordt aangehouden bij de vier grootste banken, waardoor de ACM concludeert dat de markt oligopolistisch is.

Consumentengedrag

De ACM merkt op dat consumentengedrag een belangrijke rol speelt in de mate van concurrentie in de spaarmarkt. Ondanks het bestaan van een divers aanbod van spelers op de spaarmarkt constateert de ACM dat consumenten maar beperkt overstapgedrag vertonen (de zogenoemde «consumenteninertie»). Er zijn verschillende oorzaken waardoor consumenten beperkt overstappen. De ACM constateert dat consumenten onvoldoende bewust lijken te zijn van het aanbod op de spaarmarkt. Niet alleen (bekendheid met) het te behalen financiële voordeel speelt hier een rol, maar ook dat een deel van de consumenten andere banken niet als alternatief voor de grootbanken beschouwt en daarom niet reageert op (betere) aanbiedingen van andere banken. Ook ervaart een deel van de tijdens het onderzoek ondervraagde consumenten overstapdrempels. Dit consumentengedrag zorgt voor beperkte concurrentiedruk op de grootbanken en maakt ook dat het voor kleinere spelers moeilijk is om te groeien in de markt. Het is daarom waardevol dat de ACM aanbevelingen heeft gedaan om overstapdrempels weg te nemen en actief marktgedrag van consumenten te stimuleren.

¹¹ Het ACM-rapport stipt aan dat de conclusies over de snelheid en mate van doorwerking van hogere beleidsrentes afhankelijk zijn van het meetmoment. Een uitgebreide vergelijking van de Nederlandse spaarrente in Europees en internationaal perspectief ontbreekt in het rapport. Het is daarom goed om op deze plek te noemen dat de ECB vorig najaar constateerde dat de doorwerking van gestegen beleidsrentes naar spaarrentes relatief sterk is in Nederland.

¹² Blog Paul de Bijl: Misverstanden stilzwijgende afstemming | ACM.nl.

¹³ Zie onder meer het ACM onderzoek en SpaarInformatie | De informatiebron voor sparen en spaarrente – Banken op deze site voor het binnenlandse aanbod. De hoeveelheid spaarrekeningen die worden aangeboden hangt sterk af van de rentecyclus waarin een economie zich in bevindt. In een omgeving met lage rentes worden automatisch minder spaarproducten aangeboden, terwijl bij stijgende rentes het aanbod juist toeneemt.

Ik vind het belangrijk om te noemen dat uit marktdata blijkt dat er een groeiende groep consumenten is – hoewel nog relatief klein – die al actief keuzes maakt binnen het aanbod. Zo blijkt uit gegevens van de ECB dat Nederlandse huishoudens recent meer geld op bankrekeningen in het buitenland zetten, vooral in landen waar de spaarrente onlangs steeg. Dit verhoogt de concurrentiedruk op Nederlandse banken. Het percentage van het spaargeld dat op een buitenlandse rekening staat, steeg van 0,8% in het begin van 2020 naar 2,3% in Q1 2024.¹⁴ Ook laat onderzoek zien dat in Q1 2024 ongeveer 63% van de nieuwe spaarrekeningen werd geopend bij een kleine of buitenlandse bank.¹⁵

Tot slot wil ik onderstrepen dat de Nederlandse bankensector op verschillende vlakken voorop loopt, bijvoorbeeld op het gebied van digitalisering.¹⁶ De meeste Nederlanders zijn dan ook tevreden met hun bank. Uit een door DNB in het voorjaar van 2023 gehouden publieksenquête blijkt dat zij het gebruiksgemak van de mobiel bankieren app waarderen, net als de snelheid waarmee hun bank betalingen uitvoert en het regelen van betaalzaken via hun mobiel.¹⁷ Van de klanten die niet overstappen, geeft ook driekwart van de ondervraagde consumenten aan dat zij een overstap of het openen van een extra spaarrekening niet hebben overwogen omdat zij tevreden zijn met hun huidige bank. Deze hoge mate van tevredenheid en vertrouwen in de eigen bank vind ik een positief signaal.

Macro-economische- en bedrijfseconomische factoren

De ACM schrijft in het rapport dat de toename in liquiditeit heeft bijgedragen aan de historisch gezien hoge bankwinsten. Banken hadden hierdoor toegang tot goedkopere financiering in de markt en hadden minder behoefte aan financiering met spaargeld. Dit heeft ook de concurrentie voor spaargeld verzwakt. Dit is daarmee een neveneffect van het gevoerde monetaire beleid van de ECB. Eerder had dit ruime monetaire beleid overigens een negatief effect op de bankwinsten: doordat banken de negatieve beleidsrentes van de ECB niet doorberekenen aan spaarders werd de inleenmarge van banken kleiner, wat ten koste ging van hun winsten.¹⁸

Als onderdeel van de verkrapping van het monetaire beleid sinds medio 2022 is de ECB bezig met het afbouwen van haar balans, waardoor de liquiditeit bij banken geleidelijk afneemt. De balansafbouw verloopt via het niet herinvesteren van aflopende obligaties die eerder zijn aangekocht en het afbetalen van langlopende ECB-leningen door banken. Hierdoor is de ECB-balans sinds eind 2022 gekrompen met circa 1700 miljard euro. Deze maatregelen zullen de verzwakkende invloed van monetair beleid op de concurrentie op de markt voor spaartegoeden verkleinen. Daarnaast

¹⁴ Deposito's van Nederlandse huishoudens gerapporteerd door Eurozone banken exclusief NL-banken Search Results | ECB Data Portal (europa.eu) gedeeld door totale bedrag aan deposito's van Nederlandse huishoudens gerapporteerd door alle Eurozone banken Search Results | ECB Data Portal (europa.eu).

¹⁵ Ipsos I&O / TOF tracker. TOF Tracker is een grootschalig multiclient onderzoek waarbij elk kwartaal aan netto 22.500 respondenten wordt gevraagd welke financiële producten ze het afgelopen kwartaal hebben afgesloten. Deze steekproef wordt m.b.v. CBS-data herwogen naar o.a. leeftijd, opleiding en regio, waardoor deze representatief is voor de 18+ populatie in Nederland.

¹⁶ <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/persbericht-2023/weerbare-banken-hebben-ruimte-voor-stevige-impuls-aan-ambities/>

¹⁷ Studie Bancair verdienmodel november 2023 (dnb.nl)

¹⁸ De inleenmarge is het verschil tussen de marktrente en de rente die banken betalen op betalen en spaarrekeningen.

heeft de ECB de rentevergoeding op verplichte reserves¹⁹ verlaagd naar 0% per september 2023, wat leidt tot lagere inkomsten voor banken. De hoge winsten van banken zijn naar verwachting tijdelijk.²⁰ De rentemarges van sommige banken lijken al over hun piek heen te zijn.

Verder merkt de ACM op dat er meerdere bedrijfseconomische factoren, zoals looptijdtransformatie²¹, kunnen zijn die het achterblijven van de spaarrentes bij de ECB-beleidsrente deels kunnen verklaren. Hier is op verschillende momenten al aandacht aan geschonken en deze zijn in het kader van dit onderzoek nu nog steeds relevant.²² De ACM merkt op dat deze economische factoren de vertraagde doorwerking van de ECB-beleidsrentes niet volledig kunnen verklaren, en dat een gebrek aan concurrentiedruk van klanten die spaargeld dreigen te onttrekken (consumentengedrag) hier een belangrijke rol speelt.

Conclusie

De ACM concludeert dat een grotere concurrentiedruk op de grote aanbieders kan leiden tot uitkomsten die gunstiger zijn voor spaarders en de maatschappij als geheel. Als voldoende consumenten «actief» worden en een deel van hun spaargeld bij andere banken onderbrengen of gaan beleggen, worden (groot)banken meer aangemoedigd om op rentetarieven te concurreren. Hier profiteren ook «inactieve» consumenten (niet-overstappers) van.

Ik ben het daarom met de ACM eens dat het goed is als meer consumenten «actief» worden op de spaarmarkt, om zo de concurrentiedruk te verhogen. Dit gewenste consumentengedrag kan gefaciliteerd worden door actieve keuzes en overstappedrag van consumenten te stimuleren en te vergemakkelijken. Dit vraagt ook om een andere opstelling van de banken. Hiervoor is een combinatie van maatregelen nodig, die ik hieronder als vervolgstappen uiteenzet. Voor een volledig overzicht van de aanbevelingen van de ACM en mijn appreciatie hiervan verwijs ik u naar bijlage 2.

Vervolgstappen

Het rapport van de ACM biedt waardevolle inzichten en concrete handvatten voor opvolging. Bij opvolging van de aanbevelingen van de ACM en de mogelijke inzet van (nieuwe) beleidsmaatregelen wil ik zorgvuldig afwegen of nieuwe maatregelen en verplichtingen het beoogde effect hebben en wat mogelijke neveneffecten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van hogere kosten die bij de consument belanden. Dat moet worden afgewogen tegen de voordelen van nieuwe maatregelen op de verwachte gedragsimpact op de consument.

Verbeteren van de transparantie

Ik grijp de inzichten en aanbevelingen van de ACM aan om de spaarmarkt voor consumenten nog inzichtelijker te maken. Ik ga met de banken, de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en consumentenorganisaties bespreken hoe banken consumenten beter kunnen informeren over hun

¹⁹ Reserves zijn de deposito's die banken aanhouden bij de ECB en bestaan uit de verplichte en overtollige reserves. De ECB vereist momenteel dat banken in het eurogebied 1% van hun «depositobasis» aanhouden op hun lopende rekening bij de ECB.

²⁰ Zie voetnoot 5.

²¹ Looptijdtransformatie houdt in dat banken kortlopende verplichtingen (deposito's) gebruiken om lange termijn activa (zoals hypotheeklen) te financieren. Dit veroorzaakt een mismatch in hoe snel veranderingen in de markttrentes worden doorgegeven in de portefeuille van banken.

²² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1969 en Kamerstuk 32 013, nr. 288.

spaarproductaanbod en hen kunnen motiveren om bewuster met hun vermogensopbouw om te gaan. Daarnaast ga ik consumentenorganisaties, banken en aanbieders van online vergelijkingswebsites vragen welke knelpunten zij zien rond onafhankelijke vergelijkingswebsites voor spaarproducten en welke mogelijkheden er zijn om consumenten via deze websites nog beter te informeren over verschillende spaarproducten. Het is belangrijk dat banken in eerste instantie zelf met de aanbevelingen omtrent transparantie aan de slag gaan. Als zij dat onvoldoende doen, dan zal ik invoering van de door de ACM genoemde wettelijke verplichtingen verkennen om de transparantie op de spaarmarkt verder te verbeteren. Ik beoordeel dat over een jaar.

Het (Europese) Depositogarantiestelsel

Ik ben het met de ACM eens dat de Europese samenwerking verder versterkt moet worden bij grensoverschrijdende DGS-uitbetalingen voor klanten die spaargeld aanhouden bij banken in andere EU-lidstaten. Het Europese raadsakkoord over het nieuwe voorstel voor het crisisraamwerk voor banken bevat al meer mogelijkheden voor DNB om te ondersteunen bij uitbetaling aan klanten die spaargeld aanhouden bij buitenlandse banken met Nederlandse bijkantoren. Over dit voorstel wordt momenteel nog onderhandeld tussen de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement. Verder is DNB reeds bezig met een voorlichtingscampagne over de Nederlandse depositogarantie. DNB doet dit in samenwerking met de banken. DNB heeft onder andere een publieksvriendelijke webpagina gelanceerd en gebruikt socialemediakanalen om het publiek te informeren. Goede voorlichting over de bescherming en de voorwaarden van het depositogarantiestelsel (DGS) is van belang om het vertrouwen van consumenten in (buitenlandse) banken te vergroten. Ik ga volgend jaar beoordelen of de publieksbekendheid van het Nederlandse DGS voldoende is gestegen. Als dat onvoldoende is, ga ik met DNB spreken over vervolgstappen. In Europa blijft Nederland zich inzetten op invoering van een Europees Depositogarantiestelsel (EDIS), onder voorwaarde dat meer risicodeling hand in hand moet gaan met reductie van risico's, onder meer door een prudente weging van staatsobligaties op Europese bankbalansen.

Het wegnemen van overstapdrempels

De ACM doet verschillende aanbevelingen om de overstapdrempels voor consumenten te verlagen. Een daarvan is het verplichten van alle in Nederland actieve banken om een effectief werkende overstapservice te creëren voor consumenten die ergens anders een spaarrekening willen openen. Al sinds 2004 wordt er in Nederland een overstapservice aangeboden die consumenten en zakelijke klanten helpt om het overstappen naar een nieuwe betaalrekening te vergemakkelijken. Nederlandse banken liepen daarmee voorop. Sinds 2014 is het aanbieden van een overstapservice voor betaalrekeningen ook een verplichting geworden onder de Europese betaalrekeningrichtlijn. Sindsdien zijn er diverse verbeteringen doorgevoerd en is de overstapservice regelmatig geëvalueerd. Ik ga mij inzetten voor het verder verbeteren van de overstapservice voor betaalrekeningen. Momenteel voert Betaalvereniging Nederland een onderzoek uit onder gebruikers van de Overstapservice om de waardering van de service en het effect van de doorgevoerde verbeteringen te onderzoeken. Ook wordt onderzocht of – en zo ja, hoe – de overstapservice verder kan worden geoptimaliseerd. De onderzoeksresultaten worden in het Maatschappelijke Overleg Betalingsverkeer (MOB) besproken. Ik informeer uw Kamer bij de aanbieding van de MOB-jaarrapportage voor de zomer over de uitkomsten van dit onderzoek en de mogelijke vervolgstappen.

Ik zal in het MOB ook een eventuele overstapservice voor spaarrekeningen bespreken om de voor- en nadelen hiervan beter in kaart te brengen.

Verder beveelt de ACM aan om te onderzoeken wat de kosten en baten zijn van IBAN-nummerportabiliteit²³ voor betaal- en spaarrekeningen. De afgelopen jaren heeft Nederland herhaaldelijk op Europees niveau gepleit voor maatregelen die het overstappen vergemakkelijken, waaronder ook de invoering van nummerportabiliteit voor betaalrekeningen. Ik zal dit blijven doen en zal ook aandacht vragen voor IBAN-nummerportabiliteit voor spaarrekeningen. De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken gedaan naar nummerportabiliteit voor betaalrekeningen, waaruit bleek dat het technisch en juridisch ingewikkeld is om dit in te voeren en dat de kosten niet opwegen tegen de baten. De invoering van nummerportabiliteit voor spaarrekeningen brengt naar verwachting dezelfde complexiteit met zich mee.

De ACM beveelt ook aan om banken te verplichten een zelfstandige volwaardige spaarrekening aan te bieden aan klanten die bij hen geen betaalrekening hebben. Ik ga onderzoek laten doen naar de impact van zo'n verplichting, aangezien deze direct ingrijpt op het bedrijfsmodel van commerciële instellingen. In dit onderzoek moet in ieder geval aandacht zijn voor de verwachte gevolgen voor het (overstap)gedrag van consumenten, de mogelijke gevolgen voor de kosten van betaaldienstverlening en de hoogte van de spaarrente bij bestaande spaarrekeningen, eventuele risico's voor de stabiliteit van deposito's, en ook de eventuele implicaties voor de kosten van kredietfinanciering. Ik zal uw Kamer in de eerste helft van volgend jaar informeren over de uitkomsten van dit onderzoek.

Conclusie

De ACM concludeert in haar onderzoek dat de Nederlandse spaarmarkt niet goed functioneert en dat er ruimte is voor verbetering. Dit zijn conclusies waarmee ik aan de slag ga. Ik onderschrijf het belang van een goed werkende spaarmarkt, waarbij consumenten voldoende aanbod en keuzevrijheid hebben in binnen- en buitenland. Uit het ACM-onderzoek volgt dat er een divers aanbod is op de Nederlandse spaarmarkt, maar dat consumenten moeilijk in beweging komen. Hier zie ik, net als de ACM, ruimte voor verbeteringen. Het is daarvoor van belang dat consumenten worden gestimuleerd en beter in staat worden gesteld actieve keuzes te maken in de markt. Dit draagt bij aan gezonde concurrentie en een goed functionerende spaarmarkt. Daarom zal ik mij op nationaal en Europees niveau inzetten om overstapgedrag van consumenten te stimuleren en te vergemakkelijken, waarbij ik uiteraard ook de technische en financiële moeilijkheden van sommige maatregelen mee zal wegen.

Ik zal uw Kamer informeren over de voortgang en uitkomsten van de verdere opvolging.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

²³ Nummerportabiliteit is het meenemen/overzetten van je IBAN-nummer (bankrekening-nummer) naar een andere bank (ook wel IBAN-portabiliteit genoemd).