

# Polderpensioenen in ontwikkeling

De Nederlandse pensioensector wordt geroemd om zijn effectiviteit. Over de statische efficiëntie ervan lopen de meningen uiteen. In dit artikel wordt de dynamische efficiëntie in de drie pijlers besproken. Waar marktprikkels ontbreken, lijkt overheidssturing nodig voor innovatie.

**N**ederland heeft een naam hoog te houden op het gebied van pensioenen. Dankzij ons kapitaalgedekte stelsel met diverse soorten verplichtingen en collectiviteiten is er veel vermogen en expertise geaccumuleerd. Beter dan vele andere landen is Nederland geëquipeerd om de langdurige periode van ontgroening en de dubbele vergrijzing door te komen. Gelukkig blijven deskundigen uit wetenschap en praktijk nadenken over betere oplossingen voor de pensioen-vraagstukken die door de genoemde demografische ontwikkelingen urgent worden. Deze vraagstukken variëren per pijler van het pensioenstelsel: de AOW, de collectieve pensioenregelingen en de individuele oudedagsvoorzieningen. Daarom wordt hierna per pijler bekeken of de kwaliteit van de pensioendienstverlening verbeterd kan worden. Zowel een betere realisatie van de bestaande mogelijkheden als ontwikkeling van nieuwe producten en diensten zijn hierbij van belang. Dit artikel schetst de prikkels voor innovatie.

## Economische kwaliteitscriteria

Bij het beoordelen van de kwaliteit van het Nederlandse pensioenstelsel kunnen drie economische criteria als uitgangspunt worden genomen. Dergelijke criteria zijn niet als enige relevant, want economie is niet meer dan een aspectwetenschap. Wel kunnen deze criteria helpen bij de prioriteitstelling in het pensioenbeleid van overheid en marktpartijen. Het eerste criterium is de effectiviteit van het stelsel. Hierbij gaat het om de verhouding tussen de gewenste en de gerealiseerde doelvervulling. In hoeverre voorziet het stelsel in een oudedagsvoorziening voor actieven en niet(meer)-actieven? Sluit de vormgeving ervan optimaal aan bij de levensloop van mensen, zowel in de accumulatie- als de decumulatiefase? Is de verhouding tussen omslagstelsel en kapitaaldeckingsstelsel passend bij de wensen en mogelijkheden van werknemers, werkgevers en overigen? Bieden financiële markten voldoende handelsmogelijkheden? Hoe ontwikkelt het stelsel zich op lange termijn en is dit passend bij de ontwikkeling van de economie en de rijksbegroting in die periode? Over dergelijke vragen is al veel gepubliceerd.

Het tweede economische criterium betreft de statische efficiëntie. Hierbij gaat het om de verhouding tussen de gerealiseerde doelen en de daarvoor ingezette middelen, oftewel de vraag of het goede zo goedkoop mogelijk wordt gedaan. Bij pensioenen behoeft deze vraag uitsplitsing naar de verschillende soorten pensioenen en pensioenleveranciers. Enkele voorbeelden zijn: de efficiëntie in de uitvoering van de AOW door de Sociale Verzekeringsbank, de efficiëntie van pensioenfondsen in het beheren van de pensioenregeling, de efficiëntie van pensioen-uitvoeringsbedrijven en pensioenverzekeraars in het uitvoeren van pensioenregelingen en de efficiëntie van pensioenverzekeraars in het uitvoeren van individuele pensioenverzekeringen. De laatste jaren is hier onderzoek naar gedaan, bijvoorbeeld door Bikker en De Dreu. Zij onderzochten de uitvoeringskosten van bedrijfstakpensioenfondsen, ondernemingspensioenfondsen en levensverzekeraars (Bikker en De Dreu, 2006). Zowel uit hun onderzoek als uit dat van anderen blijkt dat schaafeffecten een dermate belangrijke rol spelen, dat het lastig kan zijn om efficiëntie te ontleden in de diverse determinanten ervan (Koeleman en De Swart, 2007). Bovendien is het conceptueel gecompliceerd om de efficiëntie van pensioenfondsen zelf te onderscheiden van die van de uitvoeringsbedrijven die de regeling in hun opdracht uitvoeren. Het is dan ook de vraag of ranglijstjes van pensioenfondsen zodanig kunnen worden vormgegeven dat ze correcte informatie bieden, zelfs als dergelijke rangschikkingen (*ratings*) alleen de efficiëntie weergeven. Het derde economische criterium betreft de dynamische efficiëntie, oftewel het innovatievermogen van de sector. Innovatie laat zich slechts in beperkte mate in kwantitatieve indicatoren weergeven en pensioenen vormen hierop geen uitzondering. In dit artikel vormt casuïstiek een startpunt voor debat over het innoverend vermogen van de pensioensector. Daarbij staan twee vragen centraal. Ten eerste: is de sector innovatief genoeg, ofwel komen de benodigde vernieuwingen snel genoeg en als toereikende oplossingen beschikbaar? Ten tweede: waardoor komen innovaties in deze sector tot stand? Welke prikkels zijn hiervoor nodig en zijn die er in de goede mate en vorm? Per pijler komen hieronder beide vragen aan de orde. Daarbij wordt een gestileerd onderscheid tussen de tweede en derde pijler gemaakt, dat niet geheel recht doet aan de feitelijke situatie maar voor deze schets kan volstaan.

FIEKE VAN DER LECQ  
Universitair hoofddocent  
aan de Erasmus Universi-  
teit Rotterdam

Tabel 1

## Voorbeelden van innovaties.

Pijler	Innovatie door:		
	Marktpartijen	Overheid / Politiek / Toezicht	Onderzoekers
1. AOW	n.v.t.	Fiscalisering AOW-spaarfonds	Verhoging AOW-leeftijd Integratie 1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> pijler Verhoging opbouwpercentage
2. Collectieve pensioenregelingen	ALM, LDI	Uniform pensioenoverzicht	Samenwerking met marktpartijen, o.a. ALM, maatwerk. Samenwerking met overheid, o.a. indexatielabel.
	FGR, fiduciair management	Indexatielabel	
	Life settlements, langlevens obligaties	Intern toezicht	
	Databanken	Nationaal pensioenregister	
	Maatwerk	Pension fund governance	
3. Individuele pensioenverzekeringen	Open pensioenfondsen voor zzp-ers	Levensloopregeling	Levensloopregeling
		banksparen	

## De AOW

In de eerste pijler kan moeilijk worden gesproken over marktpartijen. De enige uitvoerder van de AOW als regeling voor collectief pensioen is de Sociale Verzekeringsbank, die veelal niet als onderneming wordt gekwalificeerd, noch concurreert met andere aanbieders terzake van de uitvoering van de AOW. Wel heeft de SVB meerdere opdrachtgevers, waarvoor het innovaties op het gebied van onder andere automatisering en klantencontact realiseert. De innovaties ten aanzien van de AOW zelf komen doorgaans van buiten de sector. Voorbeelden zijn fiscalisering en de zogenoemde flexibele AOW (Bos, 2006), het pro rata met de levensverwachting verhogen van de AOW-leeftijd (Bovenberg *et al.*, 2006), het AOW-spaarfonds (kritisch besproken in Versluis, 2000), integratie van de eerste en tweede pijler (De Kam *et al.*, 2007) en het verhogen van het AOW-opbouwpercentage (Van der Lecq, 2008). Met uitzondering van het AOW-spaarfonds en de reeds bestaande fiscalisering (Helleman *et al.*, 2008) zijn genoemde innovaties niet ingevoerd. Dit kan worden veroorzaakt door een gering innovatief vermogen van de overheid als beheerder en bepaler van de regeling. Het kan ook worden veroorzaakt door de beperkte wijze waarop genoemde ideeën een antwoord bieden op de voornaamste uitdagingen die in de eerste pijler spelen: de dubbele vergrijzing, de ontgroening en meer mensen met onvolledige AOW-opbouw. Indien en voor zover de voorgestelde oplossingen tekort schieten, is er behoefte aan meer innovatie in de eerste pijler. Zolang marktpartijen niet betrokken zijn bij de AOW, zal innovatie door de overheid moeten worden geïnitieerd en gerealiseerd.

## De collectieve pensioenregelingen

In de tweede pijler van het pensioenstelsel ontstaan diverse bedreigingen en kansen. Voorbeelden daarvan zijn de Europese interne markt (IORP), nieuwe internationale verslaggevingsrichtlijnen (IFRS), toenemende (internationale) arbeidsmobiliteit, diversiteit in leefvormen, de transitionele

arbeidsmarkt (OSA, 2003; Muffels *et al.*, 2004), nieuwe vormen van financiële dienstverlening en (afgeleide) producten, individualisering en discussies over solidariteit en transparantie. Zowel de overheid als marktpartijen reageren hierop met innovaties (zie tabel 1). Als voorbeelden van marktinnovaties kunnen worden genoemd: het integraal beheer van vermogens en verplichtingen (asset-liability-management en liability-driven investment), het gezamenlijk beheren van vermogens (fonds voor gemene rekening), het toekennen en uitvoeren van veelomvattende mandaten (fiduciair management), de ontwikkeling van nieuwe producten (life settlements, langlevensobligaties), het verzamelen en ontsluiten van deelnemersgegevens (zoals Arbeidsplein) en maatwerk binnen collectieve pensioenregelingen (Nijman en Oerlemans, 2008). Innovaties die door de overheid zijn geëntameerd, zijn onder andere: het uniform pensioenoverzicht, het nationaal pensioenregister, het indexatielabel, intern toezicht en verbeterd bestuur (pension fund governance). Globaal gezien ontstaat hier de indruk dat de meeste innovaties vanuit marktpartijen tot stand zijn gekomen in het grootzakelijke segment van de financiële sector, waar op wereldschaal wordt geconcurrereerd. De innovaties die vanuit de overheid, politiek en toezichthouders zijn aangejaagd, betroffen zaken waar concurrentie minder een rol speelt, zoals communicatie, transparantie en verantwoording. In de pensioensector kan de klant immers niet overstappen als dergelijke zaken niet naar wens zijn. In dat perspectief bezien, moet de term marktpartijen enigszins worden gerelativeerd waar het de pensioenfondsen betreft, omdat deelname hier veelal verplicht is. De genoemde marktinnovaties betreffen echter veelal de uitvoeringsbedrijven, die opereren op markten waar klanten doorgaans wel kunnen overstappen. Grote actuele innovatietrajecten zijn de werkgroep Pension Deal Lange Termijn van de APG-groep en het project Be Prepared van PGGM. Hierbij wordt onder andere gewerkt aan vormen van leeftijdsafhankelijke vermogens- en rechtenopbouw.

## Individuele pensioenverzekeringen

In de derde pijler zijn er diverse innovaties, die zowel zijn ingegeven vanuit marktvaart als door overheidsmaatregelen. Ten aanzien van pensioenregelingen voor zzp'ers kwam de marktvaart onder andere vanuit de alternatieve vakbond AVV en de bouwsector (Cobouw, 2007). De overheid ontwierp de levensloopregeling, na herhaalde suggesties vanuit de wetenschap (Bovenberg, 2001), welke door zowel banken als verzekeraars kan worden aangeboden. Beide soorten aanbieders kwamen elkaar ook tegen bij het zogeheten banksparen, dat vanuit de politiek werd ingezet om de concurrentie met levensverzekeraars te bevorderen. Overigens geldt dat de concurrentie tussen pensioenfondsen en verzekeraars in de tweede pijler bij wet is gereguleerd. In de derde pijler lijken de schotten tussen verzekeraars en banken juist te worden weggehaald. Aangezien in de derde pijler de vraag in belangrijke mate wordt beïnvloed door fiscale faciliteiten zoals de jaarruimte, is het onderscheid tussen initiatief vanuit

overheid versus marktpartijen soms moeilijk te maken. Waar in eerdere gevallen de overheid invloed had op het aanbod van nieuwe producten, kan deze via de fiscaliteit ook de vraag ernaar genereren dan wel stimuleren. Overigens menen sommigen dat de causaliteit ook andersom loopt, waar de overheid fiscale faciliteiten ontwerpt op instigatie van de financiële sector. Hoe het ook zij, het is aan de marktpartijen om de diversiteit in pensioenwensen te accommoderen met passende oplossingen. Vooral nog richt de aandacht voor de derde pijler zich echter meer op de statische efficiëntie (uitvoeringskosten beleggingsverzekeringen) en minder op de dynamische efficiëntie. Mocht de productafbakening in de tweede pijler in de toekomst worden herzien, dan kan meer concurrentie tussen pensioen-uitvoerders en verzekeraars ontstaan, die mogelijk doorwerkt in de derde pijler.

## Innovatie door de overheid

Hierboven is voor de drie pijlers globaal in kaart gebracht in hoeverre innovaties tot stand kwamen op initiatief van de overheid of van de betreffende marktpartijen en andere aanbieders. Een bijzondere categorie innovaties betreft die welke logischerwijs vanuit de overheid zelf moeten komen, omdat deze wet- en regelgeving betreft. Eerder werden al de levensloopregeling en banksparen genoemd, waarbij de overheid met wet- en regelgeving uitvoering heeft gegeven aan innovatieve voorstellen vanuit de wetenschap en politiek. Een actueel voorbeeld van dergelijke innovatie betreft de Algemene Pensioeninstelling (API). Deze dient enerzijds te worden ingebed in de Europese Richtlijn voor pensioeninstellingen (IORP's) en anderzijds wensen vanuit de markt te accommoderen, zoals die van ondernemingspensioenfondsen, zzp'ers en Nederlandse pensioenaanbieders met buitenlandse klanten (Van der Lecq en Van der Wurff, 2008). Dit interdepartementale innovatietraject is reeds enkele jaren gaande en lijkt in 2008 tot twee resultaten te gaan komen: een DC-API voor de Europese markt en het verruimen van samenwerkingsmogelijkheden voor ondernemingspensioenfondsen binnen de API (Tweede Kamer, 2008).

## Een tussenstand

Met alle beperkingen die bovenstaand incompleet en casuïstisch overzicht biedt, kan een voorzichtige hypothese worden geformuleerd. Deze luidt dat pensioeninnovaties tot stand komen waar er sprake is van concurrentie, zoals in de financiële sector, maar dat de overheid een cruciale rol vervult voor innovaties in gedeeltes waarin niet wordt geconcurrereerd, zoals de relatie met deelnemers. Hierbij wordt het begrip overheid ruim geïnterpreteerd, waarbij ook politiek en toezicht eronder vallen, terwijl het begrip marktpartijen tevens slaat op verplichtgestelde fondsen. Als bovenstaande hypothese waar is, dan kan het bevorderen van concurrentie bijdragen aan innovatie (Jacobs en Theeuwes, 2004). Zolang de verplichte deelname en de verplichtstelling gelden, kan echter door pensioenfondsen vrijwel niet worden geconcurrereerd om klanten. Wel wordt door pensioenuitvoeringsbedrijven geconcurrereerd om contracten voor de uitvoering van pensioenregelingen (vermogensbeheer, rechtenbeheer, bestuursadviesing) en om pensioenexperts. Ook kunnen nieuwe producten en diensten worden ontwikkeld ten behoeve van individuen die in de derde pijler wel kunnen kiezen, al is ook daar het overstappen doorgaans erg moeilijk of onvoordelig. Dit wordt het insluitingseffect genoemd. De geavanceerde technieken die nodig zijn voor nieuwe producten en diensten worden soms door partijen gezamenlijk ontwikkeld. Concurrentie sluit dergelijke kennisdeling ten behoeve van innovaties niet uit. Ten eerste zijn er nu al diverse werkgroepen waarin technische ontwikkelingen worden onderzocht, zoals op het gebied van rechten- en vermogensbeheer (ALM) en actuariële vraagstukken. Zolang hier geen concurrentiegevoelige informatie wordt uitgewisseld, kunnen de mededingingsrisico's van dergelijk overleg beperkt blijven. Ten tweede kan gezamenlijke innovatie plaatsvinden via zogeheten *research joint ventures*. Het mededingingsrecht biedt hiervoor mogelijkheden, zij het onder voorwaarden. Eveneens belangrijk is dat kennisdeling de prikkel voor kennisontwikkeling niet onnodig verkleint. Het externe effect van nieuwe kennis wordt vrijwel zeker groter door deze te delen, maar voldoende internalisering van de opbrengsten van innovatie is een belangrijke impuls om daarmee door te gaan. Hier kunnen ook niet-financiële prikkels aan bijdragen, zoals

het instellen van prijzen, ranglijsten en andere reputatie-mechanismen.

In toenemende mate maakt het bedrijfsleven gebruik van open innovatie, waarbij de klant een belangrijke rol speelt (Van den Bergh en De Jong, 2006). Daarvan zijn in de pensioensector nog niet veel voorbeelden bekend. Met de intensieve interactie tussen bedrijven en kennisinstellingen, zoals vormgegeven in Netspar, vormt de pensioensector daarentegen geen uitzondering op andere dienstverlenende sectoren (Van Miltenburg *et al*, 2005).

## Conclusie

Innovaties in de pensioensector zijn veelvormig, doordat in elke pijler andere uitdagingen spelen en andere partijen actief zijn. Nader onderzoek is nodig om inzicht te geven in de diverse soorten innovaties die er tot stand komen en de prikkels daarvoor. Vooral nog lijkt de mate van concurrentie in de betreffende markt hierbij een rol te spelen.

## LITERATUUR

- Bergh, B. van den en J. de Jong (2006) Open innovatie: knelpunten en beleidsimplicaties. *ESB*, 91(4496), 523-525.
- Bikker, J.A. en J. de Dreu (2006) Uitvoeringskosten van pensioenverstrekkers, hoofdstuk 4. In: Lecq, S.G. van der en O.W. Steenbeek (2006) *Kosten en baten van collectieve pensioensystemen*. Deventer: Kluwer/VB, 69-96.
- Bos, W. (2006) *Lessons from the Nordics (Why size doesn't matter)*, speech. Den Haag: Netspar.
- Bovenberg, A.L. (2001) Een belaste levensloop. *ESB*, 86(4296), 171.
- Bovenberg, A.L., J. Mackenbach en R. Mehlkopf (2006) Een eerlijk en vergrijzingsbestendig ouderdomspensioen. *ESB*, 91(4500), 648-651.
- Cobouw (2007) *Cordares biedt pensioenfonds voor zzp'ers*, 1 februari 2007.
- Helleman, J., G. de Jong en A. van der Giezen (2008) Fiscalisering AOW niet door vergrijzing. *ESB*, 93(4527), 36-39.
- Jacobs, B. en J.J.M. Theeuwes (2004) Innovatie in Nederland: de markt draait en de overheid faalt. *ESB*, 89(4448), 582-585.
- Kam, C.A. de, S.G. van der Lecq, O.W. Steenbeek en O.C.H.M. Sleijpen (2007) De AOW ziet Abraham. In: *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*. Den Haag: Sdu / Wim Drees Stichting, 63-85.
- Koeleman, W.J.J. en J.J.B. de Swart (2007) *Kosten en baten van ondernemingspensioenfondsen*. Amsterdam: PriceWaterhouseCoopers/Stg.Opf.
- Lecq, S.G. van der (2008) *The Dutch pension sector in motion*. Groningen: presentatie RuG/FEB staff seminar.
- Lecq, S.G. van der en A.W.I.M. van der Wurff (2008) Met API meer markt. *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken*, (2) 49-57.
- Miltenburg, J.G.M. van, J.P.J. de Jong en A. Sluijter (2005) Feiten en ficties over innovatie in de diensten. *ESB*, 90(4463), 270-272.
- Muffels, R., P. Ester, J. van Ours, J. Schippers en T. Wilthagen (2004) *De transitionele arbeidsmarkt. Naar een nieuwe sociale en economische dynamiek*. Tilburg: OSA.
- Nijman, Th. en A. Oerlemans (2008) *Maatwerk in pensioenproducten*. NEA-paper. Tilburg: Netspar.
- Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (2003), *Transitionele arbeidsmarkt centraal*, CuriOSA, 4(1), [www.uvt.nl/osa/nieuwsbrief/nb03\\_1\\_2.html](http://www.uvt.nl/osa/nieuwsbrief/nb03_1_2.html).
- Tweede Kamer (2008) *Regels betreffende pensioenen (Pensioenwet)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 413, nr. 110.
- Verluis, H. (2000) Mythen rond het AOW-spaarfonds. *ESB*, 85(4249), 267-269. 916