



## Pensioenen en verzekeringen: van dogmatiek naar transparantie

**Auteur(s):**

Boot, A.W.A.

Universiteit van Amsterdam, Tinbergen Instituut en cepr.

**Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4255, pagina 388, 12 mei 2000

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

*De markt voor pensioenen en verzekeringen mist transparantie. De overheid moet ervoor zorgen dat consumenten beter inzicht krijgen in de kenmerken van de aangeboden producten. Daarna kan aan een wezenlijke marktwerking in de uitvoering van pensioenregelingen niet worden ontkomen.*

**Pensioenfondsen hebben een speciale rol in de financiële dienstverlening. Krachtens de Wet betreffende verplichte deelneming in een Bedrijfspensioenfonds (Wet Bpf) hebben zij een alleenrecht op het aanbieden van collectieve pensioenregelingen binnen een bedrijfstak. Deze speciale status heeft geleid tot een rangschikking van pensioenfondsen als organisaties met exclusieve marktrechten (OEM). Uit hoofde van de OEM-classificatie tracht de overheid de activiteiten van pensioenfondsen in te dammen door het gebruik van databestanden en de bedrijfsnaam voor gerelateerde verzekeringsactiviteiten te verbieden, dan wel aan strikte voorwaarden te onderwerpen. Hiermee wordt een gelijk speelveld tussen pensioenfondsen enerzijds en verzekeraars anderzijds beoogd<sup>1</sup>. Ook vanuit de EU dreigen beperkingen: de eu accepteert de speciale status van pensioenfondsen, mits haar activiteiten aan bepaalde grenzen worden onderworpen.**

Vanuit het gezichtspunt van de economische efficiëntie moet de pensioen-verzekeraar problematiek getoetst worden aan het belang van de consument. Een belangrijke vraag hierbij is hoe moet worden omgesprongen met databestanden. In een eerder artikel is aangegeven dat moderne technologische ontwikkelingen het mogelijk maken om steeds grotere databestanden op te bouwen en effectief te gebruiken<sup>2</sup>. Geconstateerd werd dat databestanden een primaire rol vervullen bij het optimaal kunnen inspelen op de behoeften van consumenten. Vanuit deze optiek zijn beperkingen op het gebruik van databestanden ongewenst. In het bijzonder zou hierdoor een geïntegreerde, op de klant toegespitste financiële dienstverlening worden bemoeilijkt. Tegelijkertijd dreigen echter hold-up problemen: databestanden geven macht en bemoeilijken het overstappen van consumenten naar concurrerende aanbieders. De conclusie die hieruit volgt is dat *transparantie* in de financiële dienstverlening cruciaal is.

Het voorgaande laat zien dat het vraagstuk van databestanden ver uitstijgt boven de pensioenfondsen-verzekeraarproblematiek. Tegen deze bredere achtergrond zullen oplossingen moeten worden gezocht voor het pensioenfondsen-verzekeraarvraagstuk. Vragen die hierbij centraal staan zijn: wat is de toegevoegde waarde van een pensioenfonds? Hoe werkt de verzekeringsmarkt? En in welke richting ontwikkelt zich het pensioen- en verzekeringstelsel? Deze laatste vraag blijkt van groot belang te zijn omdat er geen sprake is van een status quo, maar eerder van een aaneenschakeling van overgangssituaties die van grote invloed is op het gedrag van de spelers op de markt.

In deze bijdrage wordt allereerst ingegaan op de houdbaarheid van de verplichtstelling, mede in relatie tot de toegevoegde waarde van een pensioenfonds. Vervolgens staat de afbakeningsproblematiek tussen de pensioenfondsen en de verzekeraars centraal. Aangegeven zal worden dat de vrije verzekeringssector verre van efficiënt en klantgericht functioneert. Dit vertaalt zich in zeer hoge transactiekosten op deze markt. Vanuit deze achtergrond worden aanbevelingen geformuleerd voor ordelijke en consument-georiënteerde aanpassingen in het pensioen- en verzekeringstelsel.

### Verplichtstelling en solidariteit

Er heerst grote druk om te komen tot individualisering van het pensioenstelsel. Collectieve regelingen moeten een plaats zien te vinden binnen een flexibel en individueel bepaald stelsel. Aan de roep om individualisering liggen fundamentele maatschappelijke veranderingen ten grondslag. Men kan hierbij onder meer denken aan een gewenste grotere arbeidsmobiliteit. Een puur individueel-gebonden pensioensysteem zou hierop het beste aansluiten. Dit leidt in de richting van beschikbare premie-regelingen.

Internationaal is zeker sprake van een toenemende populariteit van beschikbare premie-regelingen. De bestaande regelingen van pensioenen in Nederland laten wel enige ruimte toe, maar een snelle ontwikkelingen in die richting is niet te verwachten. Met name de solidariteitsgedachte zit diep verankerd in het huidige pensioenstelsel. Een belangrijke vraag is of de solidariteitsgedachte werkelijk een bestaansrecht kan verschaffen aan pensioenfondsen, de hiermee samenhangende verplichte deelname van individuen aan pensioenfondsen en de verplichting van ondernemingen om zich aan te sluiten bij een bedrijfstakpensioenfonds. Allereerst vereist dit antwoord op de vraag wat onder solidariteit moet worden verstaan.

### Solidariteit

Solidariteit betekent óf een *intragenerationele* herverdeling óf een *intergenerationele* herverdeling van besparingen en pensioenverplichtingen óf allebei. Als we eerst kijken naar intragenerationele herverdelingen dan kan gezegd worden dat, voor wat betreft niet in te schatten risico's, deze ook met vrijheid-blijheid zijn te bewerkstelligen, dat wil zeggen volledige openstelling en marktwerking met vrije toetreding. Wat ik hiermee bedoel is dat voor deze risico's een puur verzekeringsmotief geldt. Bijvoorbeeld, identieke personen zullen bereid zijn te delen in elkaars overlidensrisico. Dit geldt niet voor vooraf in te schatten (negatieve) demografische ontwikkelingen. Dit zijn min of meer gerealiseerde risico's, en dus niet vrijwillig verzekeraar. De vraag is dan bijvoorbeeld: "Waarom zou ik mij aansluiten bij een 'vergrijsd' pensioenfonds? En waarom zou ik mij aansluiten bij een pensioenfonds met een eindloonstelsel als ik zelf geen carrière-maker ben?" Verplichtstelling is nodig om dit type 'solidariteit' af te dwingen. De wenselijkheid ervan is echter te betwisten.

Eenzelfde verplichtstelling is nodig voor een intergenerationele risicospreiding. Perioden met hoge en lage reële rentevoeten wisselen elkaar nu eenmaal af. Een middeling over generaties biedt dan mogelijk een vorm van risicodeling. Tevens maakt deze risicodeling het mogelijk om riskanter te beleggen. Premies kunnen immers worden aangepast om mogelijke beleggingsverliezen af te dekken. De verplichtstelling is hiervoor cruciaal, maar de wenselijkheid en haalbaarheid hiervan is wederom te betwisten.

De dynamiek van de samenleving ondermijnt de mogelijkheden en toegevoegde waarde van verplichtstelling. Dit heeft verschillende facetten. De individualisering van de samenleving maakt het van steeds groter belang dat pensioenfonds flexibel kunnen inspelen op de zich steeds wijzigende behoeften. Dit wordt echter bemoeilijkt door de beperkingen die vanuit de OEM-problematiek worden verbonden aan de verplichtstelling. Zie bijvoorbeeld de eerder genoemde klant-onvriendelijke beperkingen op het gebruik van databestanden. Een ander, 'dynamisch' probleem is dat de verplichte deelname van ondernemingen aan een bedrijfstakpensioenfonds vereist dat een bedrijfstak kan worden gedefinieerd. Maar kunnen ondernemingen nog wel eenduidig worden toegewezen aan een bedrijfstak? Samenhangend met de dynamiek speelt ook de grotere discipline die op pensioenfonds wordt uitgeoefend. Zij worden bijvoorbeeld gedwongen extra reserves terug te laten vloeien naar de pensioengerechtigde dan wel de onderneming. Dit vermindert de mogelijkheden tot een intergenerationele risicodeling. Deze argumenten, tezamen met de toenemende mobiliteit en de individuele oriëntatie van de pensioengerechtigden, zullen het buitengewoon lastig maken om solidariteit te handhaven.

---

## Werkgroep Markt en overheid

De werkgroep Markt en overheid (de commissie Cohen) concludeert in

haar eindrapportage van 20 februari 1998 dat organisaties met bijzondere marktrechten (oem's) uit hoofde van hun bevoorrechte positie in bepaalde publieke taken in principe niet een markt moeten betreden waarbij zij in concurrentie treden met derden. Zij stelt dat gelijke spelregels niet goed tot stand zijn te brengen binnen één organisatie die én publieke taken én marktactiviteiten verricht. Dit brengt de werkgroep tot het standpunt dat marktactiviteiten in beginsel afgestoten moeten worden.

---

## Meerwaarde pensioenfonds

Het voorafgaande sluit niet uit dat op *ondernemingsniveau* werknemers door de werkgever verplicht worden gesteld te participeren in een collectieve pensioenregeling. Dit heeft bepaalde voordelen en mijns inziens ligt hier een meer permanent en houdbaar voordeel voor een pensioenfonds. Een collectief verplichtend contract bespaart op de totale kosten verbonden aan het afsluiten en verwerken van pensioencontracten. Hierbij moet gedacht worden aan puur administratieve en marketingkosten, maar ook aan besparingen vanwege kleinere informatieproblemen over het risicoprofiel van individuele deelnemers.

Door sommigen worden de transactiekosten voor collectieve contracten geschat op ongeveer de helft van die voor individuele contracten. Dit lijkt aannemelijk en is volgens mij in de huidige praktijk mogelijk zelfs een onderschatting van het kostenvoordeel. Als wij kijken naar de door verzekeraars aangeboden lijfrenteproducten, zijn kosten van 25 procent op de ingelegde gelden geen uitzondering. Een collectief contract biedt dus voordelen, maar het biedt op zich geen automatische rechtvaardiging voor een eigen pensioenfonds: een collectief contract zou in principe overal kunnen worden afgesloten. Dit laat de mogelijkheid van liberalisering van pensioenfonds open, bijvoorbeeld een openstelling van de pensioenuitvoering door deze te scheiden van het orgaan dat de pensioenregeling opstelt <sup>3</sup>.

## Marktfalen

In de uiteindelijke afweging moet het belang van de consument voorop staan. Vanuit een mededingingsperspectief wordt concurrentie gezien als goed voor de consument en gedwongen winkelnering als slecht. De overwegingen in de vorige paragrafen laten zien dat het niet zo zwart-wit kan worden gesteld. Met name de hoge transactiekosten van individuele regelingen zijn een doorn in het oog. Wij hebben het dan bijvoorbeeld over de markt voor koopsommen en lijfrentes.

Deze markt is verre van transparant, wat gedeeltelijk de hoge kosten verklaart. Deze bestaan uit de al gememoreerde transactiekosten maar evenzeer uit verliezen aan consumentensurplus, dat wordt veroorzaakt door een slechte aansluiting van het product op de behoeften van de consument. Een pure transactie-oriëntatie lijkt te domineren. De problematiek gaat echter nog verder. Op deze markt is bijna geen objectieve informatie te verkrijgen en dat terwijl, door de veelheid aan reclame-uitingen en oneindige variaties van aangeboden producten, de behoefte aan objectieve informatie zeer groot is. De paradoxale situatie die zich lijkt voor te doen is dat de veelheid aan producten alleen kan bestaan door de onvergelykbaarheid ervan. Van transparantie is geen sprake.

Op deze markt lijkt sprake van een soort marktfalen. Mogelijkerwijs hebben marktpartijen onvoldoende belang bij het opbouwen van een reputatie. Dit kan als volgt worden toegelicht. Normaliter is een aanbieder van producten afhankelijk van de reputatie van het product in de markt. Dit is niet veel anders dan dat toekomstige verkopen worden bemoeilijkt indien uit eerdere ervaringen met het product is gebleken dat het niet werkt. Dit reputatiemechanisme zorgt er voor dat de aanbieder van producten wordt gedisciplineerd. In de markt

voor pensioen- en verzekeringsproducten is de corrigerende rol van de markt echter veel kleiner. Oudedagsvoorzieningen zijn namelijk complexe producten die pas op lange termijn tot uitkering komen. Dit betekent dat pas op termijn kan blijken hoe geschikt een product is.

Er is echter nog een tweede reden voor het gebrekkig functioneren van het reputatiemechanisme. De markt voor oudedagsvoorzieningen (leven-producten) is al jaren in een overgangssituatie. In de wereld van morgen is het waarschijnlijk weer allemaal anders. Een reputatie is dus niet bijster waardevol. Het primaire belang is om vandaag zoveel mogelijk van het product te verkopen, ongeacht de behoefte van de consument. De belangen zijn dus zeer nadrukkelijk gericht op de korte termijn. Het is dus een pure transactie-economie zonder (impliciete) spelregels die de integriteit van deze markt garanderen<sup>4</sup>. Op geen enkele manier wordt hiermee recht gedaan aan de consument. Juist bij pensioenen liggen de belangen van de consument op de lange termijn. Zie daar de hoge maatschappelijke kosten die nota bene nog bij de ook al hoge transactiekosten moeten worden opgeteld.

### *Pensioenfondsen*

Voor pensioenfondsen ligt de situatie iets anders. Het pensioenfonds kent immers niet een ingebouwde korte horizon, maar heeft veeleer een belang op de langere termijn<sup>5</sup>. De specifieke inbedding van pensioenfondsen zorgt er namelijk voor dat ze niet telkens hoeven te dingen om de gunst van de klant. Dit kan zeker ook negatieve consequenties hebben, zoals gezapigheid, maar het heeft er, in vergelijking tot de verzekeraars, voor gezorgd dat pensioenfondsen zich in vergelijking tot de verzekeraars veel meer hebben kunnen focussen op de lange termijn-relatie met de consument. Hiermee bevinden ze zich in de relatie-georiënteerde economie, terwijl de verzekeraars een met weinig integriteit omklede transactie-oriëntatie hebben gevolgd. Deze constatering zet de pensioenfondsen in een positief daglicht, maar kan niet verhullen dat de status quo onacceptabel is. Langs verschillende wegen zal naar een situatie moeten worden toegewerkt die leidt tot een transparante en vooral efficiënte markt voor pensioen- en verzekeringsproducten.

### **Aanbevelingen**

De bestaande situatie maakt het uitermate dubieus of een rigide toepassing van richtlijnen die voortkomen uit de Werkgroep Markt en overheid wenselijk is. De richtlijnen maken het namelijk moeilijk, zo niet onmogelijk voor een pensioenfonds om een geïntegreerd financieel advies te geven aan de consument. De consument is voor aanvullingen op zijn pensioen dan afhankelijk van de chaotische vrije markt. Hiermee wordt gedoeld op de transactie-economie: de derde pijler die gedomineerd wordt door verzekeraars. De eerste pijler betreft de AOW en de tweede pijler betreft de collectieve invulling via de pensioenfondsen. Het probleem van de derde pijler ondermijnt de integriteit van de hele markt voor pensioen- en verzekeringsproducten. Een maatregel hiertoe luidt: **Maatregel 1**

*De overheid dwingt een verbetering van de transparantie van het productaanbod en de wijze van communiceren naar de consument af.*

Een grotere transparantie zal de effectiviteit van de dienstverlening binnen deze derde pijler doen verbeteren. Ik ben er ook van overtuigd dat transparantie een rem zal zetten op de wildgroei aan producten. Er zal namelijk veel nadrukkelijker gelet moeten worden op de kosten-batenverhouding van producten. In de huidige praktijk zijn de kosten grotendeels 'verborgen' en dient de veelheid aan producten niet de belangen van de consument, maar veeleer zorgt het voor een ondoorzichtig en onvergelijkbaar productaanbod. Conform de ervaringen in de vs is het noodzakelijk dat er voldoende volume in de verschillende producten wordt bereikt om de kosten beperkt te houden. Dit betekent een hoge mate van product-standaardisatie. De klantgerichtheid zal dan tellen en leiden tot service-differentiatie.

Naast deze maatregel dient de overheid te streven naar een veel grotere voorspelbaarheid in haar beleid inzake oudedagsvoorzieningen. Terecht beschouwt de markt het huidige beleid als een soort permanente aaneenschakeling van overgangssituaties. Een grotere duidelijkheid moet mogelijk zijn en zou het functioneren van de markt ten goede komen. Een probleem dat zich hier onder meer voordoet is dat de overheid op bepaalde punten het initiatief te veel uit handen heeft gegeven. Een zeer illustratief voorbeeld hiervan is de discussie over de taakafbakening die tussen pensioenfondsen en verzekeraars wordt gevoerd. In een concept-advies van 29 oktober 1998 van de Stichting van de Arbeid met de drie organisaties van pensioenuitvoerders, namelijk de bedrijfspensioenfondsen, de ondernemingspensioenfondsen en de verzekeraars, is de laatste taakafbakening in principe vastgelegd. Hoewel het Ministerie van Sociale Zaken nog een nadere aanscherping afdwong, is het mijns inziens fundamenteel verkeerd om de verschillende organisaties zelf de afbakening te laten regelen. Ik geloof niet dat de betrokken partijen voldoende over de pijlers heen kunnen kijken, wat toch noodzakelijk is om optimaal in te spelen op het belang van de consument. Een grotere rol van de overheid op dit punt is gewenst.

### *Positie pensioenfondsen*

Als aan het bovenstaande is voldaan, dan is het pas mogelijk om, zonder gevaar voor een onaanvaardbare aanslag op het belang van de consument, veranderingen aan te brengen in de positie van pensioenfondsen. De goede werking van de 'vrije markt', dat wil zeggen de derde pijler van het pensioenstelsel, tezamen met voorspelbaarheid in het overheidsbeleid zijn een noodzakelijke voorwaarde voor een zinvolle liberalisering van de tweede pijler: de 'beschermde' positie van de pensioenfondsen.

Een vraagstuk dat overblijft is op welke wijze vorm moet worden gegeven aan de veranderingen in de positie van pensioenfondsen. Beperkingen op het gebruik van databestanden en dat van de merknaam zijn in wezen schadelijk voor de consument. In het algemeen moet worden gesteld dat taakafbakeningen en beperkingen van activiteiten onhoudbaar zijn in een dynamische en concurrerende samenleving. Vanuit deze achtergrond geef ik zeer nadrukkelijk de voorkeur aan een alternatief traject, waarin pensioenfondsen met behoud van hun toegevoegde waarde kunnen functioneren. Van een bevoorrechte positie mag dan echter geen sprake meer zijn.

Het concurrentietraject kan op verschillende manieren worden betreden. Zoals eerder gesteld is de primaire rol voor pensioenfondsen in mijn ogen het faciliteren van collectieve contracten. Vanuit deze optiek ligt het voor de hand om het orgaan dat een pensioenregeling opstelt te scheiden van de uitvoering. Vervolgens wordt de uitvoering aanbesteed<sup>6</sup>. Bestaande (uitvoerende) pensioenfondsen en verzekeraars kunnen dan op deze markt concurreren voor aan te besteden contracten [7]>850388\_n7. Allerlei overgangsregelingen zijn te bedenken en moeten worden bedacht om de belangen van de consument te waarborgen. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat pensioenregelingen door de verdere individualisering een steeds meer flexibel en individueel karakter krijgen. Op termijn zal dit hoe dan ook tot een andere inrichting van het pensioenstelsel leiden. Bijvoorbeeld, 'solidariteitsloze' beschikbare premieregelingen zullen op

termijn zeker aan belang winnen. In het licht van deze dynamische toekomst acht ik flexibilisering en uitbesteding van de uitvoering verre te prefereren boven de huidige status quo waar arbitraire beperkingen aan pensioenfondsen dreigen te worden opgelegd. Dit leidt tot de volgende voorgestelde maatregel:

## **Maatregel 2**

*Zodra het goed functioneren van de derde pijler door middel van transparantie is afgedwongen, kan een wezenlijke marktwerking in de uitvoering van pensioenregelingen worden geïntroduceerd.*

Maatregel twee vereist dat aan maatregel één is voldaan. Het belang van de consument wordt anders zwaar geschaad. Deze maatregelen sluiten aan op de dynamiek waaraan de samenleving onderhevig is. De veranderingen zullen en moeten geleidelijk zijn. De stuwende kracht moet zijn het belang van de consument. Dogmatiek vanuit de Markt en overheid-problematiek of het eigenbelang van de bestaande spelers op de markt, staat hiermee op gespannen voet.

## **Tot slot**

Het Nederlandse pensioensysteem heeft grosso modo goed gewerkt. Waarom zouden we het dan veranderen? Het antwoord is dat in het moderne tijdsbeeld keuzevrijheid een essentieel grondrecht is geworden. Verplichtstelling past hier niet bij. De uitdaging is niet hoe nieuwe argumenten te verzinnen om het oude te verdedigen, maar juist hoe de sterke punten van het oude te behouden door tijdig in te spelen op nieuwe ontwikkelingen [\[8\]>850388\\_n8](#)

---

**1** Brief van 22 juni 1998 van de toenmalige ministers Wijers en Sorgdrager aan de Tweede Kamer. Het SER-advies [Markt en overheid](#), 99/12, lijkt zich hierbij aan te sluiten. Dit standpunt wordt herhaald in de recente voorstellen van staatssecretaris Hoogervorst (persbericht 4 februari 2000).

**2** A.W.A. Boot, [De noodzaak van transparantie](#), *ESB*, 21 april 2000,

**3** Veel kleinere pensioenfondsen besteden de uitvoering van de pensioenregelingen uit aan derden, veelal verzekeraars. De vraag is hoe deze derden omgaan met de toegespeelde databestanden. Een zelfde problematiek speelde bij de inlijving van uvi's door verzekeraars.

**4** Men kan zich afvragen of, zelfs onder de geschetste omstandigheden, de verzekeraars niet beter af waren geweest met een meer op de lange termijn gericht beleid. Ik denk inderdaad dat er sprake is geweest van kortzichtigheid, die schadelijk is voor de belangen van de verzekeraars.

**5** Merk op dat het pensioenfonds geloofwaardiger mag zijn, maar dat het daarmee nog niet efficiënt is. Dit betekent dat het pensioenfonds niet gevrijwaard mag worden van het regelmatig afleggen van verantwoording.