

Vergaderjaar 2014–2015

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 98

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2015

In de brief over standaardproducten van 4 juli 2014¹ zegde ik uw Kamer toe, na nader onderzoek van de toezichhouders Autoriteit Consument en Markt (ACM) en Autoriteit Financiële Markten (AFM), conclusies te trekken over de inrichting van een mogelijk pilotonderzoek. In deze brief rapporteer ik over de bevindingen van de ACM en de AFM en schets ik de geplande vervolgstappen. Eerst vat ik de belangrijkste uitkomsten van de onderzoeken van de ACM en de AFM samen. Vervolgens zet ik uiteen in welke deelmarkt standaardproducten en/of alternatieve vergelijkbare interventies naar verwachting de meeste kans op effect hebben.

ACM en AFM over standaardproducten

Zowel de ACM als de AFM richten zich in de eerste plaats op de vraag welke problemen zouden kunnen worden opgelost met een standaardproduct. In mijn brief van 4 juli 2014 stelde ik vast dat standaardproducten mogelijk drie doelen dienen: 1) het stimuleren van de concurrentie en daarmee het goede functioneren van de markt; 2) het sturen van keuzes in een maatschappelijk gewenste richting; 3) het tegengaan van onderconsumptie. Een standaardproduct werd gedefinieerd als een product «waarvan alle productvoorwaarden, behalve de prijs zijn voorgeschreven. Een standaardproduct vormt een richtpunt voor consumenten in een divers aanbod. [...] Een standaardproduct moet daarom in principe door alle aanbieders in een bepaalde markt worden aangeboden in aanvulling op het bestaande aanbod.»

ACM: geen positief effect op marktwerking, wel verstoring keuzeprocess

De ACM onderzocht de effecten van standaardproducten vanuit de theoretische kaders in het mededingingstoezicht. Ze stelt dat het introduceren van standaardproducten een ingrijpende vorm van overheidsingrijpen is. Om dit te rechtvaardigen moet er sprake zijn van

¹ Kamerstuk 32 013, nr. 79

ernstig marktfalen, en de baten van ingrijpen moeten de kosten overstijgen. De ACM verkende de potentiële impact van standaardproducten op concurrentie (marktmacht) en overige vormen van marktfalen.

De ACM ziet het risico dat aanbieders, onafhankelijk van elkaar, strategisch gedrag zullen vertonen om de afzet van het standaardproduct te minimaliseren, vanwege de potentieel kleinere marge op een standaardproduct. De ACM stelt daarom dat het niet aannemelijk is dat standaardproducten het functioneren van de markt verbeteren. Daarnaast stelt de ACM dat standaardproducten een extra product toevoegen aan het aanbod. Hierdoor moeten consumenten meer producten vergelijken, waardoor ze mogelijk minder prijsgevoelig worden.

De ACM stelt dat ook de overige relevante marktfalens – informatie-asymmetrie, externaliteiten en niet-rationeel keuzegedrag – door een standaardproduct niet direct lijken te verminderen. Het standaardproduct kan eventueel wel de gevolgen van deze marktfalens, zoals onderconsumptie, beperken, maar dit kan vervolgens ook leiden tot een verstoring van het keuzeproces van consumenten. Consumenten kunnen zich bijvoorbeeld enkel gaan richten op het standaardproduct terwijl een andere productvariant meer geschikt zou zijn voor hun situatie. Om deze reden lijken maatregelen die direct zijn gericht op het oplossen van de marktfalens volgens de ACM meer voor de hand te liggen. Denk hierbij aan het versimpelen en standaardiseren van productinformatie of het introduceren van fiscale prikkels om consumenten een bepaald(e) product(variant) aan te laten schaffen.

AFM: geen bewustere keuzes, onder voorwaarden wellicht kans op betere uitkomsten

De AFM richt zich in haar onderzoek op het effect van standaardproducten op het keuzegedrag van consumenten. De AFM beschrijft hoe consumenten (financiële) informatie verwerken en keuzes maken. Vaak maken ze geen beredeneerde keuzes, maar snelle en deels onbewuste keuzes op basis van intuïtie. De uitkomsten hiervan hoeven niet per se een probleem te zijn. Daar waar er mogelijk een probleem is, worden diverse bestaande interventies geschetst en de potentie van een standaardproduct verkend.

De AFM vindt in diverse onderzoeken dat de meerderheid van de consumenten nauwelijks producten, aanbieders of dienstverleners vergelijkt. Op basis daarvan verwacht de AFM dat het toevoegen van een standaardproduct aan het aanbod waarschijnlijk niet leidt tot meer vergelijking.

Standaardproducten zouden onder bepaalde voorwaarden wel effectief kunnen zijn als consumenten op grote schaal producten kiezen met onwenselijke kenmerken. De AFM geeft echter aan dat zij sinds 1 januari 2013 toezicht houdt op productontwikkelingsprocessen van financiële ondernemingen. De sector heeft de verantwoordelijkheid om financiële producten van hoge kwaliteit te ontwikkelen en op evenwichtige wijze rekening te houden met de belangen van de klant. Het toezicht op productontwikkelingsprocessen draagt er op die manier aan bij dat producten met onwenselijke kenmerken geweerd worden van de markt. De AFM constateert in het toezicht op productontwikkeling geen problemen die productstandaardisatie rechtvaardigen.

In het geval dat mensen de producten die ze nodig hebben niet begrijpen, of als zij onvoldoende gemotiveerd zijn om een keuze te maken, kan een standaardproduct gepresenteerd als *default* – volgens de AFM – wel uitstelgedrag voorkomen. Een default is een keuze of instelling die op

iemand van toepassing is, tenzij degene actie neemt om de keuze of instelling aan te passen. Een standaardproduct gepresenteerd als default kan mogelijk onderconsumptie tegengaan. De AFM merkt hierbij wel op dat een presentatie van een standaardproduct als default sterke sturing betekent, en dat daarom sprake moet zijn van een groot probleem om overheidsingrijpen te rechtvaardigen.

Alternatieven om keuzegedrag te faciliteren

De ACM en de AFM hebben beperkt empirische veldonderzoeken gevonden naar de effectiviteit van standaardproducten. Wel hebben zij bestaande onderzoeken naar de effectiviteit van andere interventies met gelijke doelstellingen geanalyseerd. De toezichthouders suggereren daarom niet alleen naar standaardproducten te kijken, maar ook naar alternatieve interventies om keuzegedrag te faciliteren. Deze interventies kunnen in bepaalde situaties effectiever en minder ingrijpend zijn dan de introductie van een standaardproduct.

Deze alternatieve interventies kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het standaardiseren van informatie voor de consument. Deze alternatieve interventie wordt zowel door de ACM als de AFM genoemd. Het positieve effect van eenvoudige en gestandaardiseerde informatie werd in onderzoek voor de Europese Commissie vastgesteld². Een voorbeeld is het in mijn brief van 4 juli 2014 genoemde initiatief van het Verbond van Verzekeraars om de relevante kenmerken van verzekeringen in een uniform overzicht te plaatsen dat door verzekeraars per verzekering kan worden ingevuld. Het doel is dat de klant duidelijk krijgt wat wel of niet gedekt is onder een specifieke verzekering om zo teleurstellingen te voorkomen. Onderdeel van haar project is dat het Verbond van Verzekeraars ook de effectiviteit van de aangepaste informatieverstrekking zal onderzoeken.

Daarnaast benoemt de AFM de mogelijkheid om de complexiteit van het keuzeproces te reduceren door enkele keuzes standaard voor mensen te maken. Deze standaardisatie van keuzes heeft bewezen effect op gedrag³. Dergelijke standaardkeuzes hoeven niet voor alle consumenten hetzelfde te zijn, maar kunnen worden afgestemd op uiteenlopende consumentenvoorkeuren. Als we een pensioenproduct als voorbeeld nemen, kan bijvoorbeeld de hoogte van de premie-inleg een percentage zijn van het inkomen; en het risicoprofiel passend bij de tijdshorizon van de beleggingen, dus de leeftijd. Mensen kunnen gebruik maken van de standaardkeuzes, terwijl ze de mogelijkheid houden om hiervan af te wijken.

Ten slotte kunnen vergelijkingssites het keuzeproces verbeteren. Gestandaardiseerde berekeningen om verschillende pensioenproducten te vergelijken hadden een positief effect op de verkoop in Duitsland⁴. In een artikel, waar de AFM in haar rapport naar verwijst, staat een overzicht van diverse andere aanpassingen in de presentatie van productinformatie en -keuzes die positieve effecten hebben op keuzegedrag⁵.

² Chater, Huck & Inderst – Consumer Decision-Making in Retail Investment Services: A behavioural Economics Perspective. http://ec.europa.eu/consumers/archive/strategy/docs/final_report_en.pdf

³ Cronqvist, H. en Thaler, R.H. (2004). Design choices in privatized social-security systems: Learning from the Swedish Experience. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 94, 424–428. <https://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/0002828041301632>

⁴ Börsch-Supan, A.H., Coppola, M. en Reil-Held, A., (2012). Riester pensions in Germany: design, dynamics, targeting success and crowding-in. (NBER Working paper series, Working Paper 18014). <http://www.nber.org/papers/w18014>

⁵ Johnson et al – Beyond nudges: tools of a choice architecture <http://www.anderson.ucla.edu/faculty/suzanne.shu/ML%20choice%20architecture.pdf>

De toezichthouders raden aan om de blik te verbreden en verschillende interventies te vergelijken met die van standaardproducten. Ik volg dit advies en stel voor om naast standaardproducten, daar waar kansrijk, ook alternatieve interventies op doeltreffendheid te onderzoeken.

Beter begrijpen problematiek en oorzaken

De ACM en de AFM zijn terughoudend in het benoemen van deelgebieden die geschikt zijn om standaardproducten verder te onderzoeken. Ze stellen dat meer begrip van de oorzaken van problemen nodig is om in te schatten of standaardproducten een kansrijke interventie kunnen zijn. De AFM benoemt, zoals hierboven al aangehaald, dat zij in het toezicht op productontwikkeling geen problemen constateert die productstandaardisatie rechtvaardigen.

De AFM doet de aanbeveling de door haar signaleerde onderconsumptie in de deelgebieden arbeidsongeschiktheidsverzekering en pensioen voor zelfstandigen verder te onderzoeken. Voordat effectiviteit van een standaardproduct wordt getoetst, moet dan wel worden vastgesteld wat de precieze oorzaken van deze onderconsumptie zijn. Op basis van inzicht in de oorzaken kan worden bepaald welke mogelijke interventies hier optimaal aan een oplossing kunnen bijdragen.

Flankerend beleid cruciaal

Uit de rapporten van de ACM en de AFM blijkt voorts dat aandacht voor flankerend beleid nodig zal zijn als overgegaan wordt tot een standaardproduct of aanverwante interventie. Hun onderzoeken suggereren dat de presentatie van de standaard in het gehele aanbod van cruciaal belang is voor het effect. Wordt het standaardproduct bijvoorbeeld als *default* aangeboden aan consumenten? Hoe moet de standaard worden gepresenteerd om voor de doelgroep een zichtbare en aantrekkelijke keuze te zijn? Kunnen standaarden rekening houden met heterogene behoeften? De ACM maakt aannemelijk dat marktpartijen niet gebaat zijn bij een grote afzet van standaardproducten en geneigd zullen zijn deze minder zichtbaar te maken in het productaanbod. Het zal dan ook nodig zijn dat de medewerking van aanbieders voldoende bevordert is om de interventie van standaardproducten of aanverwante interventies effectief te laten zijn. Onderzoek zou helderheid moeten geven over deze randvoorwaarden.

Vraagstukken governance

Ook vragen standaardproducten om een adequate *governance*. Welke belanghebbenden moeten worden betrokken bij het bepalen van de standaard? Hoe kan expertise over het aanbod en de vraag worden geborgd? Daarbij dient niet alleen gekeken te worden naar het initiële proces van het definiëren van de standaard maar ook naar het op termijn up-to-date houden van de standaard. Een verdere verkenning van *governance* issues is wenselijk om haalbaarheid van de introductie van een standaardproduct verder te verkennen.

Voorstel deelmarkt pilotonderzoek derde pijler

De bevindingen van de ACM en de AFM overziend ligt het voor de hand focus aan te brengen in het pilotonderzoek door binnen de kaders van het derdepijlerpensioen een pilot met onder andere een standaardproduct op te zetten voor het pensioen van zelfstandigen. Op het gebied van vrijwillig opgebouwd pensioen is volgens (internationale) literatuur vaak sprake van onderconsumptie. In Nederland bouwen zelfstandigen in de derde

pijler vrijwillig pensioen op. De AFM concludeert dat het standaard-product vooral bij onderconsumptie van toegevoegde waarde kan zijn. Ook naar keuzegedrag in de pensioencontext en effectiviteit van interventies op het terrein van sparen voor pensioen is al veel onderzoek gedaan, meer dan naar arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Deze kennisbasis zorgt ervoor dat een pilotonderzoek op een goede manier kan worden ingericht en uitkomsten in potentie zinvoller zijn. Bovendien is meer kennis van obstakels bij pensioenopbouw in de derde pijler wellicht te generaliseren. Dat is geen primaire doelstelling, maar zou een nuttige nevenopbrengst van het pilotonderzoek zijn.

Om een goede pilot te realiseren, is het van belang aan te sluiten bij lopende trajecten. Zo wordt er thans ook in het kader van het IBO-zelfstandigen nagedacht over de pensioenvoorziening van deze groep. Ik zal uw Kamer met het oog daarop informeren over de invulling van de pilot, nadat u het IBO-rapport ontvangen heeft.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem