

Vergaderjaar 2022–2023

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 607

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VOOR ARMOEDE- BELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2023

Met de Wet introductie premiepensioeninstellingen uit 2011 is de premiepensioeninstelling (PPI) in het leven geroepen. Op verzoek van uw Kamer is drie jaar daarna, medio 2014, een evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van dit type pensioenuitvoerder.¹ Eén van de constatering destijds was dat die evaluatie in een relatief vroeg stadium plaatsvond. De markt voor dit type pensioenuitvoerders moest zich nog vormen en de verschillende PPI's waren op dat moment nog in ontwikkeling. Daarom is destijds gesteld dat de evaluatie van toen primair gezien moest worden als voortgangsrapportage en dat het in de rede lag om op een later moment de ontwikkelingen in de markt voor uitvoering van premieregelingen nogmaals te onderzoeken.

Om invulling te geven aan deze toezegging, is door SEO Economisch onderzoek (hierna: SEO) een onderzoek uitgevoerd naar de huidige markt voor PPI's. Dat onderzoek bieden wij uw Kamer met deze brief aan. In deze brief wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen van SEO, door eerst de opzet van het onderzoek en de uitkomsten in het rapport te beschrijven, alvorens daar beleidsmatig op in wordt gegaan.

Onderzoeksvragen

SEO is gevraagd de ontwikkeling van de rol van PPI's in de markt voor pensioenuitvoering in de periode 2014–2022 te onderzoeken en daarbij de oorspronkelijke doelstelling van de Wet introductie premiepensioeninstellingen en de resultaten van de evaluatie uit 2014 te betrekken. Ook is SEO specifiek gevraagd om aandacht te besteden aan het wetsvoorstel Toekomst pensioenen en de relevantie daarvan voor de PPI-markt. Het wetsvoorstel beoogt een transitie van de tweede pijler van het Nederlandse pensioenstelsel, waardoor de regering van mening is dat ook die ontwikkeling relevant is bij het beschouwen van de rol die de PPI speelt.

¹ Kamerstuk 32 043, nr. 215, p.4.

De PPI is in het leven geroepen om premieregelingen (ook wel *Defined Contribution*, ofwel DC-regelingen) uit te voeren waarbij de PPI zelf geen verzekeringstechnisch risico mag dragen.² Dit laatste houdt in dat een PPI niet zelf dekking mag bieden tegen risico's zoals overlijden of arbeidsongeschiktheid en ook geen rendementsgaranties mag bieden. Een van de afwegingen achter deze beperking was dat de PPI een «eenvoudig en efficiënt vehikel» moest worden dat makkelijk kan worden opgericht.³ Een ander doel van de PPI was om de concurrentie aan te gaan met pensioenvehikels uit andere lidstaten die grensoverschrijdend actief zijn. Ten tijde van het schrijven van de Wet introductie premiepensioeninstellingen werd voorzien dat de PPI «vooral grensoverschrijdend actief [zal] zijn».⁴

SEO heeft de onderzoeksvragen beantwoord op basis van bureauonderzoek van jaarverslagen, vakliteratuur en eigen analyses, alsmede interviews met vertegenwoordigers van PPI's, vertegenwoordigers van De Nederlandsche Bank (DNB), Autoriteit Financiële Markten (AFM) en selecties van pensioenadviseurs en werkgevers.

Uitkomsten onderzoek SEO

SEO schrijft in haar onderzoek dat bij PPI's in de genoemde periode een sterke groei heeft plaatsgevonden in zowel het aantal deelnemers als in het volume van het pensioenvermogen onder beheer. In vergelijking met de gehele pensioenmarkt bedienen PPI's ongeveer vijf procent van de deelnemers in de opbouwfase. Als naar de actieve deelnemers in huidige premieregelingen wordt gekeken, bouwt momenteel één derde van die populatie pensioen op bij een PPI. In de periode 2014–2021 is het aantal PPI-deelnemers sterk gegroeid van 155.161 tot 1.182.929 en is het beheerde pensioenvermogen gestegen van 1,2 miljard naar 21,7 miljard euro. Hoewel het aantal deelnemers en het beheerde vermogen per PPI aanzienlijk verschilt in omvang, geldt voor alle PPI's dat er sprake is van een flinke groei.

Daarnaast constateert SEO dat PPI's de in de evaluatie uit 2014 gesignaleerde kostendaling sinds 2014 konden voortzetten, maar ook dat op dit moment de ondergrens in zicht lijkt te zijn gekomen. Het beeld is dat PPI's in hun eerste jaren sterk hebben geconcurrereerd op de kosten. In dat kader kan ook de consolidatie van 11 in 2014 naar 7 PPI's per medio 2022 worden gezien: de relatief hoge vaste kosten, veroorzaakt door de investeringen die verband houden met de start van een PPI, maken het aantrekkelijk om hoge volumes te bedienen. Uit interviews komen echter signalen naar voren dat PPI's de doorberekende kosten momenteel als niet kostendekkend beschouwen, en dat de in rekening gebrachte kosten daarmee niet toekomstbestendig zullen blijken. De onderzoekers verwachten een verdere consolidatieslag die, zoals de recente overnames van PPI's hebben laten zien, in belangrijke mate gemotiveerd zal zijn door kostenbesparingen en schaalvoordelen.

De winstgevendheid van PPI's lijkt in de loop van de tijd te verbeteren, zo concludeert SEO. De mogelijkheid van kostendeling met het moederbedrijf maakt het echter lastig om de kosten van PPI's te vergelijken met andere pensioenuitvoerders op de markt, te weten pensioenfondsen en verzekeraars. Daarnaast concluderen de onderzoekers dat de integratie van PPI's met verzekeraars leidt tot kostenbesparingen en een betere bediening van de pensioenmarkt.

² Artikel 1:1 Wft.

³ Memorie van toelichting bij de Wet introductie premiepensioeninstellingen.

⁴ Memorie van toelichting bij de Wet introductie premiepensioeninstellingen.

Met betrekking tot de andere pensioenuitvoerders in de markt, merken de onderzoekers op dat de PPI nog steeds competitieve voordelen kan bieden voor zowel werkgevers als deelnemers. PPI's onderscheiden zich door flexibiliteit en keuzevrijheid. Ook stellen zij dat PPI's voorloper zijn op het gebied van digitale deelnemerscommunicatie, en daarmee een positief effect hadden op de hele markt. Daarnaast constateert SEO dat PPI's zich soms onderscheiden met lagere kosten. Met name grotere PPI's hebben volgens SEO lage beleggingskosten in vergelijking met pensioenfondsen, al is het lastig om dit te kunnen vergelijken omdat deze twee uitvoerders andere producten aanbieden. Veel pensioenfondsen bieden een uitkeringsregeling, terwijl de PPI's een premieregeling uitvoeren. In vergelijking met verzekeraars geldt dat de verschillen tussen PPI's en verzekeraars in de loop van de tijd kleiner zijn geworden, of dat deze zelfs zijn verdwenen. De onderzoekers concluderen dat dat onder meer te maken heeft met het positieve effect van de introductie van de PPI op de markt voor pensioenuitvoering. Wel verschillen de kapitaaleisen van tussen de verschillende pensioenuitvoerders. Voor verzekeraars gelden hogere kapitaaleisen dan voor PPI's omdat zij onder Solvency II vallen.

Ondanks dat de verwachting bij de Wet introductie premiepensioeninstellingen was dat PPI's vooral grensoverschrijdend actief zouden zijn, is de stap over de grens niet gemaakt. Hoewel enkele PPI's dit hebben overwogen, heeft een gebrek aan harmonisatie tussen lidstaten van pensioenstelsels tot gevolg dat een verdere concretisering van plannen werd verhinderd, zo concludeert SEO. Verder wordt ook de Nederlandse pensioenmarkt als voldoende groot ervaren, waardoor er onder PPI's kennelijk geen animo bestaat om over de grens uit te breiden.

SEO concludeert verder dat in de huidige wetgeving zich geen grote knelpunten voordoen. PPI's zijn gegeven de wettelijke kaders goed in staat om een specifiek segment van de pensioenmarkt te bedienen en premieregelingen op een relatief efficiënte wijze uit te voeren.

De Wtp en verwachtingen voor de toekomst

SEO beschrijft dat, als gevolg van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel, PPI's verwachten een deel van het marktaandeel van liquiderende ondernemingspensioenfondsen (OPF'en) over te kunnen nemen, waarbij de mogelijkheid wordt geschetst dat ook algemeen pensioenfondsen (APF'en) zullen meedingen in de overname. Het is uiteraard aan sociale partners en werkgevers om te besluiten welke vormen van solidariteit wenselijk zijn, welk pensioencontract daar het beste bij past, en welke uitvoerder vervolgens het meest passend is. Na de transitie geldt dat de invloed van het wetsvoorstel toekomst pensioenen op de PPI-markt naar verwachting beperkt zal blijven. Er zal niet of nauwelijks sprake zijn van concurrentie tussen bedrijfstakpensioenfondsen en PPI's, omdat deze twee uitvoerders zich volgens de onderzoekers zullen richten op andere soorten producten. De verwachting van de onderzoekers is dat pensioenfondsen zich zullen richten op de solidaire premieregelingen, terwijl de onderzoekers concluderen dat PPI's zich daarentegen vooral zullen richten op het segment van flexibele premieregelingen.

PPI's bedienen nu geen zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) en directeuren-grotaandeelhouders (dga's). SEO verwacht niet dat het wetsvoorstel toekomst pensioenen hier iets in gaat wijzigen. PPI's zijn gewend om voornamelijk werkgevers te bedienen. Daarnaast geldt dat na de invoering van het wetsvoorstel toekomst pensioenen de derde pensioenpijler dezelfde fiscale facilitering voor pensioensparen biedt als de tweede pijler, waardoor in de derde pijler de mogelijkheden voor pensioensparen toenemen. Ook de experimenteerbepaling, die in het

wetsvoorstel toekomst pensioenen is opgenomen om te onderzoeken in hoeverre vrijwillige deelname van zzp-ers aan pensioenregelingen het opbouwen van pensioen onder deze groep stimuleert, zal naar verwachting niet gebruikt worden door PPI's.

Reactie op de uitkomsten

Bij de evaluatie uit 2014 werd gememoreerd dat «de markt zich nog moet zetten en dat op dit moment geen PPI het break even punt tussen opbrengst en kosten heeft bereikt.» De markt van PPI's is, getuige de bevindingen van SEO en de verdere consolidatie met de voorgenomen overname van LifeSight PPI door Zwitserleven PPI, nog steeds volop in beweging. De onderzoeksresultaten laten zien dat PPI's geleidelijk aan steeds rendabeler worden. Ook hebben ze een sterke groei laten zien, zowel als het gaat om het aantal deelnemers als om het beheerd vermogen. PPI's hebben daarmee een plek binnen de markt voor pensioenuitvoerders gevonden. Op die markt hebben zij een positief effect gehad op het gebied van (digitale) deelnemerscommunicatie en kostenbeheersing. Die kostenbeheersing leidt tot een consolidatie van het aantal PPI's. Wij merken daarbij op dat de consolidatieslag niet betekent dat er sprake is van uitholling. Niet het aantal PPI's is de graadmeter voor de effectiviteit van dit type pensioenuitvoerder, maar veel meer het aantal deelnemers of het onder beheer staande vermogen. Die twee laatste zaken laten de recente jaren een stijgende trend zien.

Een van de oorspronkelijke doelstellingen van de PPI, namelijk het aangaan van de concurrentie met pensioenvehikels uit andere lidstaten, is niet behaald. Gesteld wordt dat de pensioenstelsels en de fiscale kaders tussen de lidstaten zeer van elkaar verschillen. Wij verwachten niet dat hier op korte termijn verandering in zal komen.

Met betrekking tot de rol van het wetsvoorstel toekomst pensioenen hechten wij erop te wijzen dat de nieuwe pensioenwetgeving PPI's niet weerhoudt van het aanbieden van de solidaire premieregeling. Evenals pensioenfondsen kunnen ook PPI's ook voor de flexibele premieregeling kiezen. Ook geldt dat het PPI's is toegestaan om gebruik te maken van de experimenteerbepaling die in dit wetsvoorstel is opgenomen. Voor beide onderwerpen geldt daarom dat de conclusies veel meer een gevolg zijn van eigen beleidsmatige en marktorderingsafwegingen van PPI's, dan dat dit uit wetgeving zou voortvloeien.

Dit onderzoek geeft voor ons geen aanleiding om het wettelijk kader voor de PPI te herzien.

Tot slot

Wij beschouwen de PPI als een waardevolle toevoeging aan het Nederlandse landschap van pensioenuitvoerders. Ook in het nieuwe stelsel kan de PPI een rol hebben, naast de verschillende typen pensioenfondsen en verzekeraars. Dit brede landschap van pensioenuitvoerders geeft sociale partners en werkgevers de keuze om, afhankelijk van hun voorkeuren in bijvoorbeeld de gewenste mate van solidariteit, kosten en flexibiliteit, in pensioenopbouw te voorzien.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten