

Vergaderjaar 2013–2014

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 215

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN EN STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2014

In januari 2011 is op voordracht van de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wetgeving tot introductie van een nieuw type pensioenuitvoerder in werking getreden: de premiepensioeninstelling (hierna: PPI). Op verzoek van de CDA- en PvdA-fracties is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel introductie PPI op 30 juni 2010 (Handelingen II 2009/10, nr. 93, blz. 7686–7697) toegezegd om het functioneren van de PPI, zowel op de binnenlandse markt als op de markt voor grensoverschrijdende dienstverlening, 3 jaar na inwerkingtreding te evalueren. Graag informeren wij u over de opzet en de uitkomsten van het onderzoek dat wij hebben laten verrichten¹. Wij sturen u deze reactie ook mede namens de Staatssecretaris van Financiën. De bevindingen uit dit onderzoek kunnen desgewenst mede worden betrokken bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Algemeen Pensioenfonds (APF). Dat wetsvoorstel zal naar verwachting na de zomer bij uw Kamer kunnen worden ingediend.

Opzet evaluatie PPI

De ontwikkelingen ten aanzien van de PPI zijn geëvalueerd tegen de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen, namelijk het introduceren van een pensioenuitvoerder die in staat is om zowel buitenlandse als Nederlandse tweede pijler premieregelingen en andere arbeidsgereleerde pensioenregelingen zonder verzekeringstechnisch risico uit te voeren. Tijdens de parlementaire behandeling werd de verwachting uitgesproken dat de introductie van de PPI meer marktwerking zou doen ontstaan tussen uitvoerders. Deze marktwerking zou een positieve bijdrage leveren aan een betere prijsstelling en zou de transparantie van vooral tweede pijler premieovereenkomsten vergroten. Daarbij werd verondersteld dat alle betrokkenen bij deze overeenkomsten hiervan profijt zouden kunnen hebben.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Tegen deze achtergrond is aan de onderzoekers, een samenwerkingsverband van LNBB actuarissen en pensioenconsultants en AF Advisors, gevraagd in ieder geval aandacht te besteden aan relevante ontwikkelingen in de markt voor de uitvoering van premieregelingen, zowel in Nederland als grensoverschrijdend. Daarvoor is de rol van PPI's en verzekeraars in deze markt onderzocht. Daarnaast is specifieke aandacht gevraagd voor de uitvoeringskosten, de kwaliteit van het vermogensbeheer en het gevoerde beleggingsbeleid voor deelnemers, de klantgerichtheid en klantbeleving en de reikwijdte van de dienstverlening door PPI's. Gevraagd is om naast een eigen kwantitatieve analyse ook ervaringen van marktpartijen, toezichthouders, werkgevers, werknemers (vertegenwoordigers) en adviseurs bij het onderzoek te betrekken. Tevens is gevraagd eventuele knelpunten in wet- en regelgeving in kaart te brengen.

Uitkomsten evaluatie PPI

Er zijn sinds 1 januari 2011 elf vergunningen voor de uitoefening van het bedrijf PPI verleend. Dat is zeker gezien de relatief korte tijd sinds de introductie van de PPI een aanzienlijk aantal en ongeveer gelijk aan het aantal levensverzekeraars dat actief is in de markt van tweede pijler premieregelingen. Veel PPI's bevinden zich nog in een opstartfase en de markt en het aanbod is zich nog volop aan het ontwikkelen.

De onderzoekers concluderen dat de introductie van de PPI daadwerkelijk heeft bijgedragen aan meer concurrentie tussen aanbieders van premieregelingen (PPI's en verzekeraars). Die concurrentie heeft in korte tijd geresulteerd in een lagere prijsstelling op basis van aanzienlijk lagere uitvoeringskosten, beleggingskosten en premies voor aanvullende verzekeringen, zonder dat daar een versobering in de dienstverlening of verzekerde risicodekkingen tegenover staat. Tegelijkertijd heeft de introductie van de PPI tot meer transparantie ten aanzien van kosten, betere beleggingen en communicatie richting de deelnemer geleid. PPI's maken in de communicatie met deelnemers en werkgevers goed gebruik van de mogelijkheden die het internet biedt. De kwaliteit van de life-cycles in het beleggingsbeleid is verbeterd in de zin dat er sprake is van een toegenomen diversificatie en een meer zorgvuldige afbouw van risico's naarmate de beleggingshorizon dichterbij komt. Koers- en renterisico's worden beter afgedekt, terwijl ook het belang van voldoende rendement in die jaren niet uit het oog wordt verloren. De onderzoekers geven aan dat de PPI als aanjager heeft gewerkt van een al voorzichtig ingezette verbetering in het productaanbod van beschikbare premieregelingen. De introductie van de PPI heeft ook geleid tot toetreding van partijen zoals asset managers en pensioenadministrateurs, die hebben gezorgd voor een kennisimpuls en innovatie.

De geconstateerde prijsdaling heeft volgens de onderzoekers een meetbaar positief effect op het pensioenresultaat van deelnemers aan premiepensioenregelingen. Bij een gelijkblijvend pensioenbudget is er daarmee in de huidige premiepensioenproducten meer geld beschikbaar voor pensioenopbouw. In combinatie met beter en goedkoper beleggen resulteert dit naar verwachting in zo'n 13% hoger pensioen en een lager risico voor deelnemers. Door de betere bescherming tegen koers- en renterisico's zijn er minder fluctuaties en ondervinden deelnemers dus meer zekerheid ten aanzien van hun pensioenuitkering.

Tegelijkertijd constateren de onderzoekers dat de evaluatie in een relatief vroeg stadium plaatsvond, dat PPI's op dit moment in verschillende stadia van ontwikkeling zijn en dat de markt zich nog moet zetten. Er zijn op dit moment nog geen buitenlandse pensioenregelingen bij een PPI onderge-

bracht. Vier PPI's hebben aangegeven grensoverschrijdende ambities te hebben en die voor 2016 te willen invullen. In hun bedrijfsplannen geven de PPI's aan een land-voor-land aanpak voor ogen te hebben bij het implementeren van buitenlandse regelingen. Voor de komende jaren spreekt men daarbij een ambitie uit die varieert tussen één en vijf landen. Wat het percentage van het grensoverschrijdend aandeel van de nieuwe productie in 2016 betreft, geven deze vier PPI's een gemiddelde van 25% aan (van 10% tot 50%). Daarnaast geven enkele internationale vermogensbeheerders aan te onderzoeken of de PPI kan dienen als entiteit voor het uitvoeren van internationale pensioenregelingen.

Op het moment van onderzoek heeft nog geen PPI het break even punt tussen opbrengst en kosten bereikt. De eerste PPI's zullen naar hun eigen verwachting in 2014 winstgevend worden. Vanwege de beperkte omvang van de Nederlandse markt voor de uitvoering van premieregelingen wordt een consolidatie niet uitgesloten. De risico's van een mogelijke consolidatie voor deelnemers worden als beperkt beoordeeld, onder meer vanwege de wettelijke rangregeling die vorderingen van pensioendeelnemers en -gerechtigden beschermt, de aandacht van toezichthouders hiervoor in het lopende toezicht en de verantwoordelijkheid die de sector in dat geval zegt te zullen nemen. PPI's zijn op dit moment vooral op zoek naar het behalen van genoeg marktvolume; consolidatie betekent voor hen dan waarschijnlijk ook een kans om door een overname dit volume te behalen.

Ook wordt de vraag opgeworpen of de uitvoeringskosten die thans aan werkgevers worden doorbelast op het huidige lage niveau zullen kunnen worden gecontinueerd. Enerzijds bestaat de indruk dat de prijzen door de toegenomen concurrentie sneller zijn gedaald dan door efficiencyvoordelen kan worden gerechtvaardigd. Anderzijds bestaat het risico dat een opstapeling van afwijkende productvoorwaarden in toenemende mate een efficiënte bedrijfsvoering in de weg kan gaan staan.

De onderzoekers geven aan dat ondanks de verbeteringen ten opzichte van het aanbod van premieregelingen in 2010, er op het gebied van communicatie over beleggingen nog belangrijke stappen te zetten zijn. Werkgevers, deelnemers en adviseurs geven aan meer informatie te verlangen om de beleggingsprestaties en de impact van risico en beleggingskeuzes op het pensioenresultaat voor deelnemers beter te kunnen beoordelen. Ook wordt aangegeven dat levensverzekeraars op dit moment naar productinnovaties zoeken die door PPI's niet of lastig kunnen worden gekopieerd, aangezien zij geen verzekeringstechnische risico's kunnen dragen.

Voorts wordt er melding gemaakt van een aantal knelpunten die PPI's zeggen te ondervinden die hen op achterstand zouden stellen ten opzichte van levensverzekeraars: ze zouden de mogelijkheid willen hebben om DGA pensioenen uit te voeren, om opgebouwd kapitaal reeds in de opbouwfase aan te wenden voor uitgesteld pensioen en om diensten die worden uitbesteed door pensioenfondsen uit te voeren.

Tot slot wordt melding gemaakt van mogelijke knelpunten in wet- en regelgeving en het toezicht die in de weg kunnen staan aan een verdere verbetering van het productaanbod van premieregelingen en een efficiëntere en transparante bedrijfsvoering en kostentoerekening. Gewezen wordt op de procedure en doorlooptijd van een collectieve waardeoverdracht in verband met premieregelingen, de exit voorwaarden in aflopende uitvoeringsovereenkomsten met huidige pensioenuitvoerders, de invulling die moet worden gegeven aan de verslagstaten richting DNB, de looptijd van het vergunningstraject, de afstemming

tussen AFM en DNB, de fiscale behandeling van uitkeringsregelingen enerzijds en premieregelingen anderzijds, knelpunten bij grensoverschrijdende dienstverlening, eisen aan digitale communicatie over pensioenen en een vergelijkbare toetsing van closed end en open end PPI's. Ook wordt gesteld dat de verplichtstelling aan bedrijfstakpensioenfondsen in de weg staat aan een vrije keuze van de pensioenuitvoerder en dat er sprake is van een ongelijk speelveld tussen beschikbare premie- en eindloon- en middelloonregelingen, omdat beleggingen in het geval van premieregelingen gedwongen moeten worden geliquideerd op de pensioendatum.

Reactie op uitkomsten

Wij vinden de eerste resultaten van de introductie van de PPI bemoedigend. Het aantal PPI's dat thans actief is sluit aan bij de verwachting die hieromtrent in de parlementaire behandelingen is uitgesproken (10 PPI's in drie jaar²). Door de katalyserende werking die de introductie van de PPI heeft gehad op verbeteringen in de dienstverlening lijken in relatief korte tijd substantiële verbeteringen in de prijs-kwaliteit verhouding te zijn gerealiseerd. Bovendien komen deze daadwerkelijk ten goede aan de deelnemers.

Daarbij is van groot belang dat uitvoeringskosten en beleggingskosten en premies voor aanvullende verzekeringen substantieel zijn gedaald, zonder dat daar een versobering in de dienstverlening of verzekerde risicodekkingen tegenover staat. Hierdoor blijft er meer geld over voor de opbouw van het pensioen. Zeker zo belangrijk is dat ook de kwaliteit van de beleggingen is verbeterd en de deelnemer minder risico loopt aan het einde van de beleggingshorizon. Dat dit in betrekkelijk korte tijd tot een meetbaar positief effect op het pensioenresultaat heeft geleid, de onderzoekers stellen een 13% hoger pensioen en een lager risico voor deelnemers, beoordelen we als zeer positief. Daarbij is wel de kanttekening relevant dat de onderzoekers aangeven dat de huidige prijsstelling te scherp zal kunnen blijken, waardoor op termijn een bijstelling van de prijsstelling kan worden verwacht. Een ander positief signaal is dat verzekeraars zeggen zich vanwege de introductie van de PPI uitgedaagd te voelen om met innovaties te komen.

Terecht maken de onderzoekers de kanttekening dat de evaluatie zeer kort plaatsvond op het daadwerkelijk betreden van de markt door PPI's, dat de markt zich nog moet zetten en dat op dit moment geen PPI het break even punt tussen opbrengst en kosten heeft bereikt. Wat de invulling van de grensoverschrijdende ambities van PPI's betreft kan worden geconstateerd dat het evaluatiemoment te vroeg is gekozen. De PPI's met internationale ambities hebben zich vooralsnog toegelegd op een zorgvuldige implementatie van hun proposities in hun thuismarkt en beogen hun dienstverlening pas vanaf dit jaar geleidelijk over de grenzen uit te breiden. Omdat het huidige beeld een momentopname is, beschouwen wij deze evaluatie primair als een voortgangsrapportage. Bovendien zijn wij van mening, dat gezien de ontwikkelingen die nog te verwachten zijn van het dienstenaanbod van PPI's in zowel de Nederlandse markt als de markt voor grensoverschrijdende pensioenuitvoering, het in de rede ligt om de ontwikkelingen in de markt voor uitvoering van premieregelingen over bijvoorbeeld 3 jaar nogmaals te onderzoeken.

De verschillende aandachtspunten die uit dit rapport blijken, bieden een waardevol aangrijpingspunt voor marktpartijen om hun dienstverlening nog beter aan te sluiten op de behoeften van hun afnemers. Hierbij kan

² Kamerstuk 31 891, nr. 3, p. 25

worden gedacht aan de behoefte die werkgevers, deelnemers en hun adviseurs noemen aan meer en betere informatie over de beleggingskeuzes die een PPI maakt. Dit met name om de impact van risico, kosten en beleggingsrendement voor het uiteindelijke pensioen voor deelnemers beter te kunnen beoordelen.

Dat onderzoekers wijzen op het risico van een opstapeling van afwijkende productvoorwaarden die een efficiënte bedrijfsvoering in de weg kan gaan staan, beschouwen wij vooral als een aansporing aan marktpartijen om in hun bedrijfsmodel een zorgvuldige afweging te maken tussen gestandaardiseerde dienstverlening tegen een scherpe prijs en maatwerk tegen een meerprijs. Het is naar onze mening primair aan marktpartijen zelf om te waken over de efficiency van hun organisatie en daarmee hun concurrentiekracht. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van eisen ten aanzien van de beheerste en integere bedrijfsuitoefening zullen de toezichthouders vanzelfsprekend de kwaliteit van de bedrijfsvoering kritisch blijven volgen.

Het rapport biedt ook voor de toezichthouders en de wetgever een aantal aandachtspunten.

Als eerste is de vraag naar de houdbaarheid van bedrijfs- en verdienmodellen relevant. Dat bij het openen van nieuwe toetredingsmogelijkheden op een markt vele partijen de gelegenheid aangrijpen om te bezien of ze met hun proposities marktaandeel kunnen vergaren is niet ongebruikelijk. Dat betekent wel, dat de mogelijkheid van consolidatie aan aanbiederzijde en de mogelijke consequenties daarvan voor werkgevers en deelnemers expliciete aandacht verdienen. Het is goed om te bemerken dat marktpartijen zeggen hun verantwoordelijkheid te willen nemen door zich op die eventualiteit voor te bereiden, zodat deelnemers daar geen hinder van hoeven te ondervinden. In dat kader is ook positief dat er op vertrouwd wordt dat de deelnemer adequaat beschermd wordt door de wettelijke rangregeling. De toezichthouders zijn alert op de continuïteitsprospectieven van de betrokken PPI's. Al tijdens de vergunningaanvraagprocedures wordt partijen gevraagd om een eigen risicobeoordeling, die onder meer rekening moet houden met een (veel) minder positief marktbereik dan men voor zichzelf haalbaar acht. Deze risicobeoordeling dient periodiek te worden geactualiseerd. Ingeval partijen opheffing of terugtrekking van de markt overwegen, dient daarop tijdig op te kunnen worden geanticipeerd, zodat overdrachten van aanspraken beheerst en met zo min mogelijk nadelige gevolgen voor de deelnemers kunnen worden geëffectueerd. Dit vloeit voort uit DNB's toezichttaak gericht op behoud van de financiële soliditeit van de instellingen onder toezicht, uiteindelijk ter bewaking van de belangen van hun klanten.

Wat betreft de knelpunten die de PPI's aanvoeren ten aanzien van hun functioneren op de markt voor premieregelingen, hun positie ten opzichte van levensverzekeraars, de wetgeving of het toezicht vallen de volgende elementen op.

De onderzoekers geven aan dat de exit voorwaarden in aflopende uitvoeringsovereenkomsten met huidige pensioenuitvoerders, namelijk verzekeraars en pensioenfondsen, vaak zodanig zijn dat deze een waardeoverdracht feitelijk blokkeren. Het gaat bijvoorbeeld om uitvoeringskosten en verkoopkosten van beleggingen die moeten worden betaald. Dat bijvoorbeeld het overboeken van een beleggingsportefeuille of het verkopen en opnieuw aankopen van beleggingen een kostbare aangelegenheid kan zijn en de overgang naar een nieuwe dienstverlener geen sinecure, blijkt breder in de beleggingsindustrie. De uitvoeringskosten en verkoopkosten van beleggingen die vertrekkende klanten in

rekening worden gebracht door pensioenuitvoerders zullen altijd in een redelijke verhouding moeten staan tot de kosten die daadwerkelijk door de pensioenuitvoerder worden gemaakt. Wij hebben op dit moment geen indicaties dat specifiek de kosten die in het kader van een beëindiging van een uitvoeringsovereenkomst in rekening worden gebracht onevenredig hoog zouden zijn. Wij zouden daarom voorrang willen blijven geven aan het continueren van de inzet van de beide toezichthouders op de totale beleggingskosten als onderdeel van de kosten van uitvoering van pensioenuitvoerders.

Wat betreft de door de Staatssecretaris van Financiën gepubliceerde beschikbare premiestaffels wordt door onderzoekers opgeworpen dat deze in fiscale zin niet dezelfde ruimte zouden bieden als de ruimte die wordt geboden aan middelloonregelingen. Oplossingen die middels handreikingen door de belastingdienst worden aangeboden, zouden tot aanzienlijke administratieve lastenverzwaringen leiden. Het gevolg hiervan zou zijn dat voor beschikbare premiereregelingen een lager pensioenbudget beschikbaar is dan bij middelloonregelingen.

De publicatie van het premiestaffelbesluit is bedoeld als tegemoetkoming aan de praktijk om de uitvoeringskosten te beperken. De staffels zijn gericht op een opbouw volgens het middelloonstelsel, waarbij wordt uitgegaan van de wettelijk vastgelegde minimale rekenrente van 4%. Het premiestaffelbesluit biedt ook de mogelijkheid om de beschikbare premie in afwijking van de wettelijk vastgelegde minimale rekenrente van 4% te berekenen tegen een rekenrente van 3% of te baseren op de kostprijs van een middelloonpensioen, eventueel bepaald op basis van een doorsnee-premie. In de pensioenregeling moet dan wel worden opgenomen dat het pensioen, inclusief de toegekende indexatie, zowel per jaar als in totaal niet uitgaat boven een binnen de wettelijke kaders passend middelloonpensioen.

Het kabinet gaat ervan uit dat met de administratieve lastenverzwaring bedoeld wordt op de gegevens die bewaard moeten worden voor deze toetsing. Hierover kan allereerst worden opgemerkt dat deze gegevens vergelijkbaar zijn met de gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van een middelloonregeling. Verder streeft het kabinet naar het zoveel mogelijk beperken van de administratieve lasten. In het besluit is daarom opgenomen dat de toetsing of aan de voorwaarden wordt voldaan, niet elk jaar hoeft plaats te vinden. Een dergelijke toetsing hoeft alleen plaats te vinden op bepaalde momenten, zoals bij waardeoverdracht of ruil van pensioen. Ook bevat het besluit de mogelijkheid om de toetsing uit te voeren op basis van het actuele loon. Het kabinet deelt dan ook niet de mening dat sprake is van een aanzienlijke administratieve lastenverzwaring ten opzichte van de uitvoering van middelloonregelingen. Ook gaat het bij de staffels om «netto-staffels». De verzekeraars mag bovenop de staffels de werkelijke kosten in rekening brengen. De fiscale regels dwingen er derhalve niet toe dat dergelijke kosten ten laste komen van het beschikbare pensioenbudget. Zoals in het besluit ook is beschreven is het tot slot mogelijk om in een jaar niet gebruikte beschikbare premieruimte in een later jaar in te halen.

De onderzoekers geven bovendien aan dat er mogelijk sprake is van een ongelijk speelveld voor beschikbare premiereregelingen en eindloon- en middelloonregelingen, omdat in het kader van beschikbare premiereregelingen beleggingen op de pensioendatum moeten worden omgezet in een vaste annuïteit. De onderzoekers stellen dat vanuit beleggingstechnisch oogpunt een gedwongen liquidatiemoment onwenselijk is, omdat de beleggingshorizon onnodig wordt verkort. Ook na de pensioendatum zou nog met een deel van het pensioenkapitaal kunnen en moeten worden

belegd om tot een adequaat pensioen voor deelnemers te kunnen komen. In haar brief van 4 november 2013 over de uitkomsten van de evaluatie van de regeling pensioenknp heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ook mede gelet op de aangenomen motie Lodders³, aangegeven dat wij graag bereid zijn om in overleg met onder meer marktpartijen te bezien of het verstandig is om de overgang naar de uitkeringsfase van premie- en kapitaalovereenkomsten langs een andere weg vorm te geven. Op dit moment loopt er een onderzoek naar dit onderwerp. Wij streven ernaar u de resultaten van dit onderzoek rond de zomer te kunnen presenteren.

Wat betreft de overige knelpunten die de PPI's aanvoeren ten aanzien van hun functioneren op de markt voor premieregelingen, hun positie ten opzichte van levensverzekeraars, de wetgeving of het toezicht zal in samenspraak met de toezichthouders worden bezien in hoeverre deze bezwaren reëel zijn en, zo ja, of en hoe daaraan tegemoet kan worden gekomen.

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

³ Kamerstuk 32 043, nr. 185.