

Vergaderjaar 2016–2017

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 364

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2017

Middels deze brief informeer ik uw Kamer over enkele onderwerpen aangaande pensioen.

Verdiepend kwalitatief onderzoek bij analyse witte vlekken

In het voorjaar van 2016 bent u geïnformeerd over het onderzoek van het CBS naar de omvang van de witte vlek op pensioengebied in 2013.¹ Uit dat onderzoek bleek dat circa 4 procent van alle werknemers tussen 25 en 64 jaar met een fiscaal jaarloon boven het wettelijk minimumloon (circa 228.000 personen) eind 2013 geen pensioen opbouwde via de werkgever. Uit het onderzoek kwam eveneens naar voren dat meer dan de helft van de werknemers in de witte vlek (circa 60%) werkzaam is bij een werkgever die wel enige vorm van arbeidsvoorwaardelijk pensioen aanbiedt aan minstens één van zijn werknemers. Bij de Tweede Kamer en de sociale partners zijn vragen ontstaan naar oorzaken van het niet deelnemen aan pensioenregelingen, waar deze zichtbaar wel worden aangeboden. Eerder heb ik de Kamer toegezegd vervolgonderzoek te doen naar deze groep.²

Vorig najaar heeft het CBS op mijn verzoek verdiepend kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar de witte vlek op pensioengebied.³ In dat onderzoek is een nadere uitsplitsing gemaakt naar bedrijfssectoren met de grootste witte vlek. Met name in de commerciële dienstverlening is de witte vlek relatief omvangrijk. Uitschieters daarbinnen zijn de sectoren ICT, overige financiële dienstverlening (zoals tussenpersonen), reclame en marktonderzoek en overige zakelijke dienstverlening (zoals callcentra). In

¹ Kamerstuk 32 043, nr. 328.

² Kamerstuk 32 043, nr. 328 en Kamerstuk 32 043, nr. 350.

³ Hierover is de Kamer geïnformeerd in de Kamerbrief van 21 december. Dit onderzoek is te vinden op de website van het CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2016/44/verdieping-witte-vlekken-op-pensioengebied-2013>.

de bijlage van dat onderzoek zijn de sectoren met de grootste witte vlek verder uitgesplitst in onderliggende subsectoren.

Vervolgens heb ik – in nauwe betrokkenheid met sociale partners – het CBS gevraagd een kleinschalig, kwalitatief onderzoek uit te voeren naar beweegredenen voor het al dan niet aanbieden of gebruiken van pensioenregelingen. Ook dit onderzoek is inmiddels gepubliceerd op de website van het CBS.⁴ Voor het onderzoek zijn 29 bedrijven geïnterviewd die niet vallen onder de reikwijdte van een verplichtgesteld pensioenfonds. Aan deze bedrijven is gevraagd waarom er wel of niet gekozen wordt om een pensioenregeling aan te bieden aan (een deel van) het personeel. Daarnaast zijn telefonische interviews afgenomen bij pensioenadviseurs.

Allereerst dient opgemerkt te worden dat het onderzoek waarover hier wordt gerapporteerd een kleinschalig en kwalitatief onderzoek betreft. Dit onderzoek biedt inzichten in omstandigheden en motieven, maar kan gezien de opzet geen volledig en kwantificeerbaar overzicht geven.

Motieven voor wel of geen pensioenregeling

Uit het onderzoek komen verschillende motieven naar voren om geen pensioenregeling te treffen. Genoemd worden de kosten, de administratieve rompslomp, het gebrek aan het vertrouwen in pensioenregelingen en onzekerheid over de stabiliteit van de regelgeving. Motieven die genoemd worden om wel een pensioenregeling aan te bieden zijn onder meer het vinden en binden van goed personeel, een vorm van goed werkgeverschap (zorgplicht) en de wens om gelijke arbeidsvoorwaarden te hebben als referentiebedrijven.

Waarom bij één werkgever werknemers met en zonder pensioenafdracht?

In het kwantitatieve onderzoek naar de witte vlek bleek dat in 2013 ruim 60% van de witte werknemers werkzaam was bij een werkgever die wel een pensioenregeling aanbiedt aan minstens één van zijn werknemers. Bij bedrijven die niet onder de verplichtstelling vallen en waarin de deelname aan een pensioenregeling ook niet in een CAO is vastgelegd, zijn werkgever en werknemer vrij om – binnen de bestaande gelijke behandelingswetgeving – specifieke afspraken te maken over een pensioenregeling. Wel verbiedt de Pensioenwet uitsluiting van een pensioenregeling vanwege het enkele feit dat iemand in deeltijd werkt of omdat iemand een bepaalde leeftijd nog niet heeft bereikt (tenzij de werknemer jonger is dan 21 jaar). Uit het onderzoek kwamen verschillende voorbeelden naar voren waarbij een pensioenregeling alleen aan specifieke groepen van het personeel wordt aangeboden:

- Voor het management is wel een regeling (bijvoorbeeld omdat men deze groep specifiek graag wil binden en/of deze mensen dit voor zichzelf hebben weten uit te onderhandelen) en voor het overig personeel niet;
- Voor personeel van een overgenomen bv is wel een regeling, omdat die er al was voor de overname en voor het personeel van de bestaande bv is er geen regeling;
- Voor cao-personeel is wel een regeling voor het overig personeel niet;
- Voor personeel dat voor een bepaalde datum in dienst was is wel een regeling, maar voor personeel dat na die datum in dienst kwam niet meer (vanwege de kosten).

⁴ Dit onderzoek is te vinden op de website van het CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/22/kwalitatief-onderzoek-bij-analyse-witte-vlekken>.

Niet alle werknemers betalen een werknemersbijdrage

Er is nog een andere reden waarom in het eerdere onderzoek een deel van de witte werknemers werkzaam was bij een werkgever die wel een pensioenregeling aanbiedt. Volgens de definities in het eerdere kwantitatieve onderzoek werden werknemers zonder werknemersbijdrage als «witte werknemer» gedefinieerd. Het komt echter voor dat een deel van het bedrijf een premievrij pensioen heeft (bijvoorbeeld het cao-deel) en een ander deel wel een werknemersbijdrage betaald. Ook kan het voorkomen dat er sprake is van een vrijwillige (aanvullende) werknemersbijdrage. In deze gevallen wordt het deel van de werknemers dat niet vrijwillig bijdraagt in het eerdere onderzoek ten onrechte als «witte werknemers» gekwalificeerd.

Beperkingen kwantitatieve analyse

De resultaten van dit kleinschalige onderzoek illustreren de beperkingen van de gebruikte registerdata zowel wat betreft het schatten van bedrijven die niet onder een verplichtstelling vallen als wat betreft het schatten van het aantal werknemers dat een pensioenregeling heeft. Premievrije pensioenen waarbij de werkgever de volledige pensioenpremie betaalt en pensioenen waarbij werknemers afzien van de eigen inleg kunnen het beeld vertekenen. In die zin zou er sprake kunnen zijn van een overschatting van de witte vlek. Anderzijds blijkt het voor te komen dat bedrijven waarbij een deel van het personeel onder een verplichtstelling valt geen pensioenregeling treffen voor personeel dat niet werkzaam is in de bedrijfstak waarvoor de verplichtstelling geldt. Hieruit zou weer een onderschatting van de witte vlek kunnen volgen.

De resultaten van dit onderzoek onderstrepen de noodzaak van de reeds voorgenomen CBS-analyses van pensioenaanspraken. Recent is door middel van een algemene maatregel van bestuur de pensioenaansprakenstatistiek opgenomen in de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek. Levering van pensioenaansprakengegevens is daarmee verplicht geworden. Op basis van de pensioenaansprakengegevens is het mogelijk om in de nabije toekomst de werkelijke omvang van de witte vlek in kaart te brengen. Hiermee kan een veel betrouwbaardere schatting worden gemaakt van de witte vlek dan op basis van de Polisadministratie. De verwachting is dat de pensioenaansprakenstatistieken in het voorjaar van 2018 beschikbaar zijn.

Gesprekken uitzendbranche

Tijdens het voortgezet algemeen overleg over pensioenonderwerpen op 19 januari jl. heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de gesprekken die zijn gevoerd met de uitzendbranche.⁵ De afgelopen periode heeft mijn ministerie diverse gesprekken gevoerd, zowel met de sociale partners als met de pensioenfonds in de uitzendbranche. Tegelijkertijd zijn de sociale partners ook met elkaar in overleg over een nieuwe CAO voor de uitzendbranche, waarbij ook het onderdeel pensioen aan de orde is en speelt de discussie over hervorming van ons pensioenstelsel. In de gesprekken heeft mijn ministerie steeds benadrukt dat een goede pensioenregeling voor werknemers in de uitzendbranche van groot belang is. Ik ga er vanuit dat de lopende gesprekken zullen leiden tot een goede uitkomst.

⁵ Handelingen II 2016/17, nr. 42, item 13.

Toezegging inzake OBR

Tijdens de behandeling van de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 6 en 7 december 2016 (Handelingen II 2016/17, nr. 31, item 27 en Handelingen II 2016/17, nr. 32, item 7) heb ik uw Kamer toegezegd de kaders en de aard van de Tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW (OBR) tegen het licht te houden om te bezien of deze de problemen rondom de OBR voldoende adresseren en of het gebruik van de OBR bevorderd kan worden.

Naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer heb ik de kaders van de OBR tegen het licht gehouden om te onderzoeken waar mogelijkheden voor verbetering liggen. Eerder is de OBR al op een aantal punten gewijzigd.

- De doelgroep van de OBR is naar aanleiding van het Sociaal Akkoord verruimd voor alleenstaanden met een inkomen tot 200% van het wettelijk minimumloon (WLM) en voor mensen die gehuwd zijn of samenwonen met een inkomen tot 300% van het WML. Deze verruiming is bij de totstandkoming van de regeling meegenomen.
- Per 1 januari 2016 is de OBR verlengd van 1 januari 2019 naar 1 januari 2023 en is de OBR, voor wat betreft de versnelling van de verhoging van de AOW-leeftijd, ook opengesteld voor mensen die tussen 1 januari 2013 en 1 juli 2015 met Vut- of prepensioen zijn gegaan.
- Tenslotte is de OBR per 1 oktober 2016 aangepast zodat OBR-gerechtigden een aanvraag met terugwerkende kracht van maximaal 1 jaar kunnen indienen.

Op basis van de huidige kaders van de OBR zouden in beginsel een aantal voorwaarden kunnen worden verruimd om het gebruik van de OBR te bevorderen:

1. Uitbreiding van de doelgroepregelingen die onder de OBR vallen.
2. Uitbreiden naar Vut/prepensioen of vergelijkbare regelingen die ná 1 juli 2015 tot uitkering komen.
3. Versoepelen / afschaffen van de inkomens- en vermogenstoets.
4. Verruiming van de uitkeringsduur.
5. Versoepelen / afschaffen van het verrekenen van het inkomen met de overbruggingsuitkering.
6. Verhoging van de overbruggingsuitkering naar AOW-niveau.
7. Loslaten van de einddatum van de OBR.

In deze verkenning ben ik tot de volgende conclusie gekomen. De aard van de OBR, een minimumvoorziening voor mensen met een laag inkomen en weinig vermogen die als gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd worden geconfronteerd met een inkomensgat waarop zij zich niet hebben kunnen voorbereiden, brengt met zich mee dat de regeling voorwaarden bevat die overeenkomen met de voorwaarden voor een bijstandsuitkering. Gelet op de aard en het doel van de regeling zie ik geen juridische ruimte om de voorwaarden van de OBR te versoepelen. Daarnaast merk ik hierbij op dat alle genoemde opties zullen leiden tot budgettaire effecten, waarvoor geen financiële dekking is. Afhankelijk van de optie kan het gaan om zeer forse budgettaire consequenties.

Ik wijs u op het juridisch risico om verruimende wijzigingen alleen voor nieuwe gevallen (dus zónder terugwerkende kracht) in te voeren. Er is namelijk onvoldoende rechtvaardiging voor een verschil in behandeling tussen degene die voor de invoeringsdatum van eventuele wijzigingen recht heeft / had op een overbruggingsuitkering en degene die pas na die invoeringsdatum van een eventuele wijziging dat recht verkrijgt. Dit impliceert dat wijzigingen niet alleen voor nieuwe gevallen, maar ook met terugwerkende kracht voor oude gevallen zouden moeten gelden. De

implementatie van een wijziging van de OBR met terugwerkende kracht is uitvoeringstechnisch bij de verschillende opties zeer gecompliceerd. Zo zouden bijvoorbeeld niet alleen oude OBR-uitkeringen, maar ook oude afgewezen OBR-aanvragen herzien moeten worden op basis van veelal gewijzigde persoonlijke omstandigheden. Ook mensen die destijds niet hebben aangevraagd, omdat ze dachten niet aan de voorwaarden te voldoen, zouden dan alsnog kunnen aanvragen. Dit zou ook gevolgen kunnen hebben voor bijvoorbeeld toeslagen, eventueel ontvangen bijstand en andere inkomensafhankelijke regelingen. Ik heb daarom moeten concluderen dat een verruiming van de OBR, anders dan bij de eerder doorgevoerde wijzigingen, juridisch en uitvoeringstechnisch zeer kwetsbaar is.

Met de OBR heeft dit kabinet een regeling getroffen voor mensen met een laag inkomen en laag vermogen die bij de verhoging van de AOW-leeftijd al deelnamen aan een VUT- of vergelijkbare regeling die eindigt bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar en die door de verhoging van de AOW-leeftijd werden/worden geconfronteerd met een inkomensgat, waarop zij zich niet hebben kunnen voorbereiden. Desalniettemin leeft de problematiek van de verhoging van de AOW-leeftijd breed. Ik heb gezocht naar verbreding en heb deze opties binnen bestaande regelgeving niet gevonden.

Actualisatie ontwikkelingen grensoverschrijdende pensioenregelingen

Tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer over het onderzoek door de eurozone naar de fiscale houdbaarheid van pensioenstelsels van 12 april jl. (Handelingen II 2016/17, nr. 67, item 8) heb ik uw Kamer toegezegd een actualisatie te geven van de ontwikkelingen ten aanzien van grensoverschrijdende pensioenregelingen. Ik heb daarbij tevens toegezegd nogmaals aan te geven wat er in dit kader onder de huidige wet- en regelgeving mogelijk is en wat er verandert met de implementatie van de herziene IORP-richtlijn.

Onder de huidige wet- en regelgeving is het mogelijk dat een Nederlandse pensioenregeling wordt uitgevoerd door een pensioeninstelling uit een andere lidstaat van de EU. De Nederlandse sociale en arbeidswetgeving blijft dan van toepassing en de prudentiële regels van de andere lidstaat zijn van toepassing. De keuze om een pensioenregeling bij een bepaalde pensioenuitvoerder onder te brengen is een verantwoordelijkheid van sociale partners. Voor het kabinet is bij de beoordeling van de mogelijkheid om een Nederlandse pensioenregeling in een andere lidstaat uit te voeren met name van belang dat de betrokken deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden voldoende beschermd worden en dat zij stevige zeggenschap hebben en behouden over de vraag of hun pensioenregeling in Nederland of een andere lidstaat ondergebracht moet worden. Het kabinet houdt dan ook nauwgezet de ontwikkeling van Nederlandse pensioenregelingen die in een andere lidstaat worden uitgevoerd in de gaten.

Recent heeft het kabinet onderzoek laten uitvoeren naar de ontwikkeling van grensoverschrijdende pensioenregelingen. Uit dit onderzoek blijkt dat de huidige omvang van het aantal Nederlandse pensioenregelingen die in een andere lidstaat worden uitgevoerd zeer beperkt is, het betreft ongeveer 0,1% van het aantal deelnemers en belegd vermogen. Voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen is het niet mogelijk om een regeling in een andere lidstaat te laten uitvoeren omdat de verplichtstelling dan zou komen te vervallen. Bij grensoverschrijdende pensioenregelingen gaat het met name om regelingen van een beperkt aantal multinationals. Dit is een zeer specifieke groep, voor wie het onder-

brengen van verschillende pensioenregelingen uit verschillende landen schaalvoordelen kan opleveren. Daarnaast heeft deze groep in veel gevallen een sponsorgarantie afgegeven. In België is een sponsorgarantie één van de elementen waarmee rekening wordt gehouden bij het vaststellen van de vereiste technische voorzieningen en buffers.

Op basis van het onderzoek lijkt de aantrekkelijkheid van het uitvoeren van een Nederlandse pensioenregeling in België ook in de toekomst vooralsnog geen grote vormen aan te nemen en beperkt te blijven tot enkele multinationals die schaalvoordelen zoeken. Navraag bij toezichthouder DNB leert dat er sinds het rapport nog drie grensoverschrijdende waardeoverdrachten naar België zijn goedgekeurd. Hiermee komt het totale in België beheerde Nederlandse pensioenvermogen uit op ongeveer 5,1 miljard euro (0,4% van het Nederlandse pensioenvermogen). Het gaat om gevallen die vorig jaar al bekend waren. DNB heeft op dit moment geen nieuwe aanvragen in behandeling.

Met de herziening van de IORP-richtlijn blijft het mogelijk dat een Nederlandse pensioenregeling wordt uitgevoerd door een pensioeninstelling uit een andere lidstaat. Belangrijk is echter dat de positie van de deelnemer, gewezen deelnemer en pensioengerechtigde, alsmede van de toezichthouder DNB, wordt versterkt. Nieuw is namelijk dat na implementatie van de herziene IORP-richtlijn een meerderheid van de vertegenwoordigers van deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden moet instemmen met een collectieve waardeoverdracht naar een pensioeninstelling uit een andere lidstaat. Daarnaast blijft het zo dat de ondernemingsraad, net als bij collectieve waardeoverdracht binnen Nederland, moet instemmen met een voorgenomen grensoverschrijdende uitvoering van een Nederlandse regeling en dat de deelnemer een individueel bezwaarrecht heeft. De positie van DNB wordt door de herziening van de IORP-richtlijn versterkt doordat de criteria waarop DNB toetst bij een collectieve waardeoverdracht naar een andere lidstaat expliciet in de wet worden vastgelegd. Als een werkgever beslist om een Nederlandse pensioenregeling te verplaatsen van een pensioenfonds in Nederland naar een pensioeninstelling uit een andere lidstaat, vindt er een collectieve waardeoverdracht plaats. Op dit moment toetst DNB deze collectieve waardeoverdracht op basis van artikel 90 jo. artikel 83 of artikel 84 van de Pensioenwet. In het uiteindelijke onderhandelingsresultaat is geregeld dat DNB een collectieve waardeoverdracht van een Nederlands pensioenfonds naar een pensioeninstelling uit een andere lidstaat kan tegenhouden indien:

- de individuele pensioenrechten van de deelnemers, gewezen deelnemers en/of pensioengerechtigden waarvan de aanspraken worden overgedragen, worden aangetast;
- de rechten van de achterblijvende deelnemers, gewezen deelnemers en/of pensioengerechtigden onvoldoende zijn beschermd na de overdracht, dan wel aangetast worden door de overdracht;
- de regeling zich in onderdekking bevindt op basis van het Nederlandse financieel toetsingskader.

Deze criteria sluiten aan op de criteria waar DNB in de huidige praktijk naar kijkt. In de huidige Pensioenwet is opgenomen dat DNB een collectieve waardeoverdracht kan tegenhouden, echter zonder daarbij expliciete criteria te noemen. Bij de implementatie van de richtlijn zullen deze criteria ook in de Nederlandse Pensioenwet verankerd worden, waardoor er een stevigere wettelijke grondslag komt waar DNB zich op kan beroepen. Dat betekent een versterking van de positie van DNB.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma