

Vergaderjaar 2013–2014

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 179

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2013

1. Inleiding

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft mij verzocht haar te informeren over de Algemene Pensioeninstelling (API) voor het Algemeen Overleg pensioenen op 6 november aanstaande. De afgelopen periode heb ik me gebogen over de uitkomsten van de consultatie betreffende de API. Ik concludeer, met de Minister van Financiën, dat het nu niet opportuun is om invulling te geven aan een API die primair is gericht op grensoverschrijdende dienstverlening. Tegelijkertijd stel ik vast dat een aantal elementen uit het consultatiedocument «blauwdruk Algemene pensioeninstelling (API)» goed van pas komt als (onderdeel van een) oplossingsrichting voor de problemen die sommige pensioenfondsen nu ervaren en die in de consultatie naar voren zijn gebracht. Hierop ga ik hieronder meer uitgebreid in. Mede op het uitdrukkelijke verzoek van uw Kamer informeer ik u in deze brief ook over de ontwikkelingen omtrent dienstverlening door premiepensioeninstellingen en de voorgenomen evaluatie van premiepensioeninstellingen (PPI's).

Sinds de inwerkingtreding van de Europese richtlijn betreffende werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (Richtlijn 2003/41/EG) is het in Europa in principe mogelijk voor pensioenuitvoerders om met een vergunning uit het thuisland grensoverschrijdende pensioendiensten aan te bieden. De richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Pensioenwet. De nadruk lag destijds op het zorgvuldig inpassen van de nationaal georiënteerde pensioenfondsen en minder op de mogelijkheden voor grensoverschrijdende pensioenuitvoering. In de hoofdlijnennotitie van 21 december 2007 aan de Tweede Kamer werd geconstateerd dat de bestaande pensioenfondsen de mogelijkheden die de Europese richtlijn biedt niet of nauwelijks kunnen benutten, hoewel Nederland een kwalitatief hoogwaardige pensioensector kent. Om de belemmeringen voor grensoverschrijdende pensioenuit-

voering weg te nemen besloot het kabinet in 2007 dat er een API geïntroduceerd diende te worden die zowel buitenlandse pensioenregelingen als Nederlandse regelingen kan uitvoeren.

Onder een API werd in het consultatiedocument verstaan «een pensioenfonds dat alle typen arbeidsgerelateerde pensioenregelingen kan uitvoeren die in binnen- of buitenland worden aangeboden, en dat flexibel is ten aanzien van het aantal beheerde pensioenregelingen, de eventuele solidariteit tussen de deelnemers en de inrichting van bestuur en (mede-)zeggenschap».

Enkele onderscheidende kenmerken daarbij waren, kort samengevat:

- een voorafgaande vergunningplicht;
- het schrappen van beperkingen aan het domein van pensioenfonds;
- geen restricties aan de rechtsvorm en mogelijkheid tot oprichting voor een ieder;
- gescheiden uitvoering van pensioenregelingen («ringfencing»);
- keuze tussen een paritair of onafhankelijk bestuur;
- oplegging van zorgplichten; en
- eisen voor het omgaan met buitenlandse pensioenregelingen in het financieel toetsingskader (ftk).

Het doel van de consultatie was enerzijds om inzicht te krijgen in de toegevoegde waarde van de API voor het Nederlandse pensioenstelsel en anderzijds om ideeën te verzamelen voor het oplossen van eventuele geconstateerde tekortkomingen.

2. Consultatiedocument en reactie

Ik ben verheugd dat ik vele reacties op het consultatiedocument blauwdruk Algemene Pensioeninstelling heb mogen ontvangen. De individuele reacties zijn openbaar en te vinden op <http://www.internetconsultatie.nl/api2013/reacties>.

Internationale aspecten API

Ten aanzien van de behoefte aan grensoverschrijdende dienstverlening door inzet van een API concludeer ik dat deze bestaat, maar dat de precieze omvang en de gevoelde urgentie zich lastig laten bepalen. Dit zowel wat betreft de inhoud van pensioenregelingen als wat betreft de inrichting van de bijbehorende pensioenuitvoeringsorganisatie(s). Het is voor betrokkenen op voorhand lastig te zeggen voor welke oplossingsrichting uiteindelijk zal worden gekozen, zeker als de te overwegen mogelijkheden nog niet volledig zijn uitgewerkt in wet- en regelgeving.

Uit verschillende reacties op het consultatiedocument blijkt dat de Nederlandse prudentiële regels van het ftk nauw samenhangen met de aard van de pensioencontracten en niet gemakkelijk te verenigen zijn met buitenlandse regelingen. Het verbreden van de Nederlandse prudentiële regels voor buitenlandse contracten vereist daarom de ontwikkeling van complexe regelgeving. De huidige Europese pensioenrichtlijn geeft daarvoor maar beperkte aanknopingspunten. Dat is ook één van de redenen waarom de Europese Commissie bezig is met een herziening van deze richtlijn. Gezien de reacties op dit onderdeel kies ik er nu voor om deze oplossingsrichting op dit moment niet verder uit te werken, maar de ontwikkelingen in het Europese denken inzake de nieuwe Europese pensioenrichtlijn en over kapitaalseisen die geschikt zijn voor de uitvoering van een grote diversiteit aan pensioenregelingen uit verschillende landen af te wachten en invloed op uit te oefenen.

Met betrekking tot de huidige mogelijkheden voor grensoverschrijdende dienstverlening zal het kabinet gevolg geven aan het verzoek van enkele marktpartijen om de mogelijke reikwijdte van de PPI in de grensoverschrijdende dienstverlening te verduidelijken. In een brief van de Minister van Financiën en mij aan uw Kamer zal onder meer worden ingegaan op de voorwaarden waaronder buitenlandse DB-regelingen, waarvoor een werkgever of een verzekeraar zich garant heeft gesteld, grensoverschrijdend kunnen worden uitgevoerd door een PPI. Het voornemen is deze brief nog dit jaar aan uw Kamer te zenden.

Trend naar consolidatie

Uit de reacties op de consultatie blijkt dat de mogelijkheden om schaalvoordelen en verdere consolidatie voor pensioenregelingen op de Nederlandse markt te bewerkstelligen over het algemeen positief worden beoordeeld. Het gaat dan vooral over de mogelijkheid om een extra keuze te bieden aan pensioenfondsen die besluiten om niet zelfstandig door te gaan. Het beeld dat er een trend is naar steeds meer fondsen die zich herbezinnen op de vraag of ze zelfstandig nog het beste resultaat voor hun deelnemers kunnen bewerkstelligen wordt gestaafd door cijfers van De Nederlandsche Bank (DNB).

Uit deze cijfers blijkt dat in de afgelopen 20 jaar een consolidatie zich heeft voorgedaan in de Nederlandse pensioensector. In die periode zijn circa 700 pensioenfondsen opgeheven, waarbij de verplichtingen zijn overgedragen aan een verzekeraar of aan een ander pensioenfonds¹. Aan het einde van het afgelopen kwartaal waren er bij DNB nog 388 pensioenfondsen geregistreerd².

Verwacht wordt dat de gestage vermindering van het aantal pensioenfondsen zich zal voortzetten. Een aantal pensioenfondsen heeft reeds aangegeven dat zij grote moeite hebben met de uitdagingen waarvoor zij worden geplaatst. Naast de veeleisende inzet die nodig is in verband met de kwetsbare financiële positie van veel fondsen wordt van fondsen verlangd dat zij invulling geven aan scherpere eisen ten aanzien van de governance, het risicomanagement en andere aspecten van de bedrijfsvoering. Bovendien leiden de herijking van het ftk en de inperking van het fiscale kader er toe dat pensioenfondsen in samenspraak met werkgevers en werknemers wezenlijke keuzes moeten maken over de (her)inrichting van de pensioenuitvoering. Dit leidt niet alleen tot een hogere belasting van het fonds en zijn bestuurders, maar ook tot hogere kosten die doorgaans ten laste moeten worden gebracht van het collectieve rendement en dus van invloed zijn op het vermogen dat beschikbaar is voor uitkeringen aan pensioendeelnemers en -gerechtigden. Tegelijkertijd wordt van fondsen verlangd dat zij lagere uitvoeringskosten realiseren. Met het oog daarop ligt het in de rede dat sociale partners in een aantal gevallen reden hebben om een pensioenvoorziening bij een andere pensioenuitvoerder onder te willen brengen.

Naast het financiële perspectief en de consequenties daarvan voor de inhoud van de pensioenregeling spelen ook behoeften ten aanzien van het behoud van de verbondenheid met het eigen pensioen en de eigen kring een belangrijke rol. Deze verbondenheid is essentieel voor de duurzaamheid van pensioenregelingen tussen werkgevers en werknemers en daarmee het stelsel van arbeidsgerelateerd pensioen. Mij is gebleken dat pensioenfondsen die zich genoodzaakt voelen om de uitvoering van een pensioenregeling over te dragen aan een andere pensioenuitvoerder

¹ Pensioen, Bestuur en Management, nummer 3, juni 2013, pagina 30 en 31

² <http://www.statistics.dnb.nl/financieele-instellingen/pensioenfondsen/register/index.jsp#>

op dit moment beperkte keuzemogelijkheden hebben. Een aantal vindt naar tevredenheid een oplossing bij een pensioenverzekeraar of een (groter) bedrijfstakpensioenfonds. Voor anderen betekent de overstap naar een pensioenverzekeraar of bedrijfstakpensioenfonds een ongewenst verlies van de huidige regeling of eigenheid en solidariteit in eigen kring. Ik ben van mening dat dit thans kan leiden tot een suboptimale uitkomst voor werkgevers en werknemers die betrokken zijn bij betreffende pensioenregelingen die serieus genomen moet worden. In 2010 is door de wetgever het multi-opf mogelijk gemaakt om tegemoet te komen aan deze behoefte. In de consultatiereacties wordt een aantal redenen genoemd waarom van het huidige multi-opf nauwelijks gebruik wordt gemaakt. De aanvullende governance-eisen die voor een multi-opf gelden worden als een grote drempel ervaren. Het blijkt in de praktijk lastig om tot overeenstemming over de invulling van bestuurstaken te komen, omdat het bestuur bevoegdheden heeft ten aanzien van alle ondergebrachte regelingen terwijl omwille van de bestuurbaarheid van de organisatie een selectie moet worden gemaakt uit vertegenwoordigers van belanghebbenden bij deze regelingen. Daarnaast wordt het zelf moeten oprichten van een multi-opf als een grote drempel ervaren door (betrokkenen bij) kleine ondernemingspensioenfondsen die schaalvergroting zoeken.

Meer keuzemogelijkheden

Gegeven het voorgaande acht ik het wenselijk om op korte termijn meer keuzemogelijkheden te creëren voor pensioenfondsen die niet zelfstandig verder willen en kunnen gaan, maar de exclusieve verbondenheid met de eigen solidariteitskring willen behouden. Meer keuzemogelijkheden voor sociale partners om pensioenregelingen bij een andere pensioenuitvoerder onder te brengen, betekent dat sociale partners een betere afweging kunnen maken over welke optie het beste aansluit bij (behoud van) hun eigen identiteit, solidariteit en de te verwachte resultaten voor de deelnemers.

Door meer keuzemogelijkheden te introduceren zal er bovendien de prikkel ontstaan voor ontvangende partijen om zichzelf aantrekkelijk neer te zetten in termen van professionaliteit en lage uitvoeringskosten. Door het mogelijk te maken voor pensioenfondsen om hun krachten te bundelen, is verdere gediversifieerde schaalvergroting en consolidatie mogelijk. Dit leidt tot sterke pensioenuitvoerders die adequaat toegerust zijn om de voor de deelnemer beste resultaten te behalen. Hierna schets ik de contouren van een mogelijke aanpak.

3. Een «multipensioenfonds» omgeving

Ondernemingspensioenfondsen

Omdat door veel kleinere liquiderende pensioenfondsen het zelf moeten oprichten van een multi-opf als een grote drempel wordt ervaren, zowel organisatorisch als financieel, zou het mogelijk moeten zijn voor derde partijen zoals uitvoeringsbedrijven en verzekeraars om een multipensioenfonds op te richten die bij aanvang nog «leeg» is. Pensioenfondsen die wensen te liquideren kunnen zich vervolgens aansluiten bij een dergelijk multipensioenfonds.

Het betreffende pensioenfonds brengt dan de regeling onder bij een multipensioenfonds dat wordt bestuurd door onafhankelijke bestuurders. De belanghebbenden bij de regeling blijven via een belanghebbendenorgaan bevoegd over de eigen regeling, inclusief de sociale en solidaire aspecten. De oorspronkelijke identiteit en solidariteit van de regeling

blijven daarmee intact. Hiermee wordt voor het betreffende pensioenfonds dat de regeling bij een multipensioenfonds onderbrengt een vermindering van de bestuurlijke inzet gerealiseerd, terwijl tegelijkertijd wel de eigenheid van de regeling wordt gewaarborgd. Dit is een aanzienlijk voordeel ten opzichte van de huidige situatie.

Het onafhankelijke bestuursmodel is mogelijk gemaakt met de invoering van de Wet versterking bestuur pensioenfonds. Hiermee is voldaan aan een belangrijke eerste voorwaarde voor de introductie van het multipensioenfonds.

Verdere stappen blijven echter vereist om het multipensioenfonds operationeel te krijgen.

Door middel van aanpassing van de huidige wetgeving zullen randvoorwaardelijke eisen geïntroduceerd worden voor een dergelijk fonds, zoals een verplichting tot het behalen van een vergunning bij de toezichthouder als bewijs van een adequate inrichting van de organisatie en adequate goederenrechtelijke ringfencing.

Bedrijfstakpensioenfonds

Voor de niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds zal eveneens de mogelijkheid worden opengesteld om zich aan te sluiten bij een multi-pensioenfonds. Zij ervaren dezelfde lasten als ondernemingspensioenfonds en kunnen dezelfde behoefte tot het opgaan in een grotere pensioenuitvoerder met behoud van eigenheid en eigen kring voelen.

Dit multipensioenfonds onderscheidt zich op twee belangrijke karakteristieken van bedrijfstakpensioenfonds die nu reeds werkzaam kunnen zijn voor meerdere bedrijfstakken. Ten eerste kan de dienstverlening voor bedrijfstakken worden gecombineerd met dienstverlening voor andere domeinen. Ten tweede heeft de dienstverlening plaats op basis van het uitgangspunt van ringfencing langs de lijnen van de eigen solidariteitskring en geldt er geen uitgangspunt van één financieel geheel.

Alle maatregelen die worden voorgesteld ter borging van de belangen van deelnemers die hierboven zijn genoemd in het kader van ondernemingspensioenfonds zullen ook gaan gelden voor niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds die opgaan in een multipensioenfonds. Ook voor deze doelgroep geldt dat zowel pensioenfonds als derden een multipensioenfonds ten behoeve van niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds kunnen oprichten of zich hier tot om kunnen vormen.

Verplichtstelling gehandhaafd

Voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds zal het niet mogelijk zijn zich aan te sluiten bij een multipensioenfonds. Verplichtgestelde fonds dienen altijd één financieel geheel te vormen en zijn verplicht een doorsneepremie te heffen. Op deze wijze wordt de solidariteit binnen het verplichtgestelde fonds vormgegeven. De doelstelling van het organiseren van solidariteit tussen deelnemers/generaties geldt als een belangrijk argument van een verplichtstelling als uitzondering op de mededingingsregels. Daarnaast ben ik van mening dat een eventuele discussie over de verplichtstelling op fondsniveau gevoerd dient te worden in het bredere kader van de door mij aangekondigde discussie over de toekomst van het pensioenstelsel. Ik wil daarop nu niet vooruitlopen.

Beroepspensioenfondsen

Ik zal nader bezien of het op korte termijn wenselijk en mogelijk is om verplichte beroepspensioenfondsen de mogelijkheid te bieden om zich te kunnen aansluiten bij een multipensioenfonds, aangezien de verplichtstelling bij beroepspensioenfondsen op regelingsniveau is vormgegeven.

Resumerend

Ik ben voornemens om het multipensioenfonds per 1 januari 2015 wettelijk te faciliteren. Dit maak ik mogelijk voor ondernemingspensioenfondsen en niet-verplichte bedrijfstakpensioenfondsen. Ik zal daartoe nog dit jaar een voorontwerp van wet voor internetconsultatie openstellen. Daarnaast zal ik in dat verband bezien of dit ook een mogelijkheid biedt voor beroepspensioenfondsen.

4. Premiepensioeninstelling (PPI)

Op verzoek van de CDA- en PvdA-fracties heeft de Minister van Financiën tijdens de behandeling van het wetsvoorstel introductie premiepensioeninstelling op 30 juni 2010 toegezegd dat hij de uitwerking van deze wet drie jaar na inwerkingtreding zal evalueren.

In dat debat werd besproken dat in deze evaluatie aandacht zal worden besteed aan de ervaringen die in genoemde drie jaar zijn opgedaan met PPI's, aan de ontwikkeling van de Europese markt voor pensioenuitvoering tot op dat moment en aan de vraag hoe de Nederlandse PPI daarin staat. Ook is afgesproken dat de vraag zal worden beantwoord wat de verhouding tussen de binnenlandse en buitenlandse markt is in de dienstverlening door PPI's. Ook bij het AO pensioenen van 30 mei jongstleden is door verschillende woordvoerders gevraagd naar de reikwijdte van de PPI.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel introductie PPI is destijds aangegeven dat de PPI zowel een geschikt vehikel zou kunnen zijn voor de uitvoering van de (vele) buitenlandse DC-regelingen als voor de uitvoering van Nederlandse DC-regelingen. Daarbij heeft de regering de nuance uitgesproken dat het aandeel DC-regelingen in Nederland evenwel relatief beperkt is, omdat Nederlandse pensioenregelingen overheersend een DB-karakter hebben. Vanwege de mogelijkheid voor PPI's om Nederlandse DC-regelingen uit te voeren is destijds in de memorie toelichting bij het wetsvoorstel introductie PPI uitgebreid aandacht geschonken aan de waarborgen bij uitvoering van Nederlandse regelingen. Ten aanzien van de verwachte uitwerking van de PPI op de uitvoering van DC-regelingen in Nederland heeft de regering destijds desgevraagd geantwoord dat ze verwachtte dat de invoering van de PPI meer marktwerking zou kunnen doen ontstaan tussen uitvoerders en dat deze marktwerking een positieve bijdrage zou kunnen leveren aan een betere prijsstelling en een vergroting van transparantie inzake tweede pijler premieovereenkomsten waarvan alle betrokkenen bij deze overeenkomsten profijt kunnen hebben³.

De Wet introductie premiepensioeninstelling is op 1 januari 2011 in werking getreden. Dat betekent dat de toegezegde evaluatie in 2014 zal plaatshebben. Om de resultaten van dit onderzoek zo spoedig mogelijk aan uw Kamer te kunnen aanbieden zal dit najaar worden begonnen met de voorbereidingen.

³ Kamerstuk 31 891, nr. 9, p. 8

De Ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid zullen deze evaluatie samen oppakken. In de evaluatie van de ontwikkelingen van de PPI in nationaal en internationaal verband die in 2014 wordt uitgevoerd, zullen naast informatie van marktpartijen ook de ervaringen van de toezichthouders en werkgevers en werknemers die diensten van PPI's afnemen worden betrokken.

De evaluatie zal in het eerste kwartaal van 2014 worden afgerond en aan uw Kamer worden toegezonden, zodat de uitkomst mede kan worden betrokken bij de parlementaire behandeling van het hierboven genoemde wetsvoorstel.

Vooruitlopend op de uitkomsten van die evaluatie kan worden gewezen op de volgende informatie die de afgelopen tijd over de ontwikkelingen ten aanzien van PPI's onder meer in het vakblad IPN is verschenen⁴.

Het eerste beeld naar aanleiding van die informatie is dat een van de bij de invoering beoogde doelen van de PPI, namelijk het realiseren van een betere prijs-kwaliteitverhouding voor de uitvoering van DC-regelingen, daadwerkelijk wordt bewerkstelligd.

Verschillende pensioenconsultants geven aan dat de introductie van de PPI de markt voor de uitvoering van Nederlandse DC-regelingen nieuw leven heeft ingeblazen en dat producten van verzekeraars en PPI's op die markt naar elkaar toegroeien. De concurrentie zou groot zijn en de uitvoeringskosten zouden fors zijn gedaald, de pensioenregelingen zouden transparanter zijn geworden en van een hogere kwaliteit. Ook de communicatie in verband met de pensioenuitvoering zou zijn verbeterd. Er zou veel aandacht zijn voor de inrichting van life-cycles die worden aangeboden voor de beleggingen. De dienstverlening zou niet alleen beschikbaar zijn voor grote klanten, maar in toenemende mate ook voor het MKB.

Er zijn op dit moment 9 partijen actief met een vergunning voor de uitoefening van het bedrijf van PPI. Marktpartijen verwachten dat de omvang van de markt voor de uitvoering van Nederlandse DC-regelingen beperkt is, dat de groei in die markt vertraagt en dat de echte groeimogelijkheden in het buitenland liggen. Partijen als Robeco en Nationale-Nederlanden hebben publiek gemaakt bezig te zijn met voorbereidingen voor de stap over de grens respectievelijk zich op PPI-dienstverlening in het buitenland te oriënteren. Vanwege de beperkte omvang van de Nederlandse DC-markt en het ruime aanbod zou consolidatie tot de mogelijkheden behoren. Op deze, en andere bovengeschetste ontwikkelingen, zal in de evaluatie uitgebreid worden ingegaan.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

⁴ IPNederland, jaargang 5, december 2012/januari 2013, «PPI langs de lat», p. 20–23, IPN digitale nieuwsbrief, 6 juni 2013, «PPI wordt volwassen en goedkoper», IPNederland, jaargang 6, nr 32, juni/juli 2013, «PPI, markt met groeivertraging», p. 12–18.