

Vergaderjaar 2017–2018

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 406

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2018

Aanleiding

Met deze brief ga ik in op het verzoek in de motie van het lid Lodders c.s.¹ om in kaart te brengen welke belemmeringen er zijn om pensioendeelnemers de keuzemogelijkheid te bieden om de waarde van het pensioen over te dragen naar een pensioenuitvoerder waar de pensioendeelnemer in het verleden pensioen heeft opgebouwd, en of en hoe deze belemmeringen zijn te overkomen.

Die motie is aangenomen bij de behandeling van het wetsvoorstel waardeoverdracht klein pensioen (Handelingen II 2017/18, nr. 24, item 9). Het verzoek in die motie heeft betrekking op individuele waardeoverdracht in het algemeen. Het heeft daarmee een bredere strekking dan de regeling van automatische waardeoverdracht van een klein pensioen in de Wet waardeoverdracht klein pensioen.

Bij die regeling van automatische waardeoverdracht van een klein pensioen in de Wet waardeoverdracht klein pensioen staat voorop dat kleine pensioenen hun pensioenbestemming bereiken en pensioenuitvoerders in staat te stellen hun processen effectief en kostenefficiënt ingericht te houden. Die regeling is geadresseerd binnen de huidige wettelijke kaders. Ik heb eerder toegezegd dat bij die evaluatie van de Wet waardeoverdracht klein pensioen nader zal worden gezien of in die situaties waarbij voor een klein pensioen geen nieuwe pensioenuitvoerder kan worden gevonden waardeoverdracht naar de vorige pensioenuitvoerder met de hoogste pensioenaanspraken van die deelnemer een oplossing kan bieden.² Dan zullen ook de voorwaarden aan de orde komen waaronder dat mogelijk is.

¹ Kamerstuk 34 765, nr.12.

² Handelingen II 2017/2018, nr. 18, item 12, blz. 12

Ik ben over de motie in overleg getreden met sociale partners en pensioenuitvoerders. Daaruit blijkt dat aan een dergelijke keuzevrijheid tot waardeoverdracht naar een eerdere pensioenuitvoerder in het huidige stelsel belemmeringen zijn verbonden. De vragen in de motie raken dan ook aan de fundamentele discussie over de vernieuwing van het pensioenstelsel. In een nieuw pensioenstelsel kan ik me voorstellen dat er meer mogelijkheden ontstaan voor keuzevrijheid. Keuzevrijheid stelt mensen beter in staat te kiezen wat het beste aansluit bij de persoonlijke situatie. Hieronder wordt nader ingegaan op de elementen waar dan rekening mee moet worden gehouden.

Effecten van het introduceren van meer keuzevrijheid

a. Het voordeel van het kunnen onderbrengen van pensioen bij één uitvoerder wordt ten dele bereikt

Het belangrijkste (huidige) doel van waardeoverdracht is dat een deelnemer al zijn aanspraken van al zijn pensioenregelingen bij één (de laatste) pensioenuitvoerder kan onderbrengen. Daardoor worden de opgebouwde rechten niet automatisch «slapersrechten» en kan de uitbetaling van het pensioen te zijner tijd uit één bron plaatsvinden. Voor de toekenning van het pensioen gelden dan slechts de voorwaarden van de laatste pensioenregeling. Dat kan bijvoorbeeld de keuze voor flexibele pensionering vergemakkelijken. De toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wees daarop in de brief van 14 april 2016³. Dat voordeel van uitbetaling uit één bron is door de ontwikkeling van de automatisering (zie www.mijnpensioenoverzicht.nl) minder belangrijk geworden. Maar dat voordeel geldt nog wel als de deelnemer direct contact met pensioenuitvoerders nodig heeft. Dat voordeel wordt niet bereikt als men bij baanwisseling kiest voor waardeoverdracht van eerdere opgebouwde aanspraken naar een eerdere pensioenuitvoerder. Want in dat geval houdt die deelnemer tenminste twee pensioenpotten: één bij een vorige pensioenuitvoerder en één bij zijn nieuwe (laatste) pensioenuitvoerder.

Het voordeel van uitbetaling uit één pot wordt wel gerealiseerd bij waardeoverdracht naar een eerdere pensioenuitvoerder bij het beëindigen van de pensioenopbouw bij de laatste uitvoerder (bij voorbeeld op de pensioendatum). Maar ook dan wordt het doel niet gerealiseerd om de keuze voor flexibele pensionering te vergemakkelijken. Want die keuze wordt gemaakt vóór de pensioendatum en niet op de pensioendatum. Anders valt er niets te kiezen.

Het (huidige) doel van waardeoverdracht wordt dus niet bereikt met een keuzerecht tot waardeoverdracht naar een eerdere pensioenuitvoerder.

Als de deelnemer vlak voor de pensioendatum alle pensioenaanspraken wil samenvoegen, kan een dergelijk keuzerecht naar een eerdere pensioenuitvoerder wel leiden tot het voordeel van uitbetaling vanuit één bron. Dat voordeel is ook aanwezig als de nieuwe werkgever geen pensioenregeling aanbiedt of de deelnemer wordt zelfstandige en wil eerder opgebouwde pensioenaanspraken samenvoegen bij een eerdere pensioenuitvoerder. Maar dan zijn andere aspecten aan de orde. Daarop wordt hierna ingegaan.

b. Gevaar van risicoselectie

Bij een keuzerecht naar een eerdere pensioenuitvoerder ontstaat het gevaar van risicoselectie. Ik heb daarop gewezen tijdens de algemene beraadslaging over het wetsvoorstel waardeoverdracht klein pensioen op

³ Kamerstuk 32 043, nr. 315.

7 november 2017⁴. Dat gevaar ontstaat als de deelnemer dat doet vanuit het motief dat hij meent dat zijn belangen bij een eerdere pensioenuitvoerder beter zijn geborgd dan bij een latere pensioenuitvoerder. Bijvoorbeeld omdat de eerdere pensioenuitvoerder een betere vermogenspositie of een aantrekkelijkere pensioenregeling heeft dan een andere pensioenuitvoerder. Er kunnen ook andere, immateriële, motieven zijn (betere voorlichting, vertrouwd gevoel, e.d.). Maar al die motieven zijn op voorhand niet te scheiden. Wel veroorzaken de voordelen die de deelnemer met een keuze probeert te bereiken, nadelen/kosten bij de overige deelnemers in die regelingen. Dat kan de solidariteit en collectiviteit ondermijnen.

De vraag rijst of het mogelijk is pensioenuitvoerders voor deze nadelen van risicoselectie te compenseren. Zoals dat bij de zorgverzekering gebeurt.

Een belangrijke beperking daarbij is dat het niet mogelijk is de genoemde motieven op voorhand te scheiden. Voorts raakt navraag naar die motieven snel de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Nog afgezien van de hoge kosten die daarmee gemoeid zouden zijn. Daarnaast verschilt pensioen in belangrijke mate met het systeem van de zorgverzekering. Bij de zorgverzekering gaat het om dezelfde basisregeling die door alle zorgverzekeraars worden aangeboden, wel tegen verschillende tarieven (marktwerking). De «slechte» risico's (de mensen die voor de meeste zorgkosten zorgen) mogen niet geweigerd worden. Zij kunnen dan ophopen bij een paar verzekeraars. Die extra kosten/risico's worden dan vergoed uit een fonds (door premies en overheidsbijdrage gevuld). Bij pensioen is er geen basisregeling die door alle pensioenuitvoerders wordt aangeboden. De aansluiting gaat op het niveau van een sector of onderneming. Binnen die sector of onderneming heb je «slechte» risico's die per sector of onderneming verschillen. De risico's in de bouw zijn anders dan de risico's in het onderwijs. Dat is alleen te ondervangen met een premieopslag voor iedereen.

Bij het ouderdomspensioen is een extra complicatie dat het gaat om risico's die pas over vele jaren optreden. Dat maakt dit veel meer complex dan bijvoorbeeld in het zorgverzekeringsstelsel waarbij de schadelast in een jaar in beginsel wordt gedragen door de ingelegde premies van dat jaar. Bij het nabestaandenpensioen en bij het arbeidsongeschiktheidspensioen zijn andere overwegingen dan bij het ouderdomspensioen aan de orde. Ik heb daarom de gedachte van zo'n compensatiesysteem nu niet nader onderzocht.

Bij dit gevaar van risicoselectie rijst ook de vraag naar de relatie met het verbod op de medische keuringen voor het tweede pijlerpensioen op grond van artikel 4, derde lid, van de Wet op de medische keuringen. Het doel van dat verbod is te voorkomen dat mensen met een, al dan niet vermeend, gezondheidsprobleem een barrière ondervinden in de toegang tot de arbeidsmarkt⁵. Die barrière kan zich voordoen via hogere premies, uitsluitingen of afwijzingen. Bij een baanwisseling is er geen barrière tot de arbeidsmarkt. Die deelnemer heeft een nieuwe baan. Hij wil alleen een andere uitvoerder dan de mogelijkheden die hij al heeft. Dat is ook het geval als de deelnemer eerder opgebouwde pensioenaanspraken wil samenvoegen bij een eerdere pensioenuitvoerder omdat de nieuwe werkgever geen pensioenregeling aanbiedt of de deelnemer wordt zelfstandige. Het verschil met het afsluiten van een verzekering in de particuliere markt (waarvoor het keuringsverbod in de Wet op de medische keuringen niet geldt) wordt dan erg dun. Dat zal nader moeten worden onderzocht. Ook hierbij zal rekening moeten worden gehouden

⁴ Handelingen II 2017/18, nr. 18, item 12, blz. 12

⁵ Kamerstuk 23 259, nr. 18, blz. 2.

met de verschillen tussen het ouderdomspensioen, het nabestaandenpensioen en het arbeidsongeschiktheidspensioen.

c. Effect op de kosten

De mogelijkheid om te kiezen naar welke pensioenuitvoerder de pensioenaanspraak wordt overgedragen, leidt waarschijnlijk tot hogere kosten en tot verschuiving van kosten. Bij een keuze voor een eerdere pensioenuitvoerder moet zowel de vorige uitvoerder als de uitvoerder van de nieuwe werkgever altijd de kosten maken voor het uitbrengen van de offerte. Anders kan de deelnemer niets vergelijken. Doordat meer pensioenuitvoerders kosten maken voor het uitbrengen van de offerte, stijgen per saldo de kosten.

Er rijst ook de vraag of de keuze moet worden beperkt tot bepaalde eerdere pensioenuitvoerders. Een deelnemer heeft thans bij baanwisseling recht heeft op waardeoverdracht naar de pensioenregeling van de nieuwe werkgever. Hij heeft dus nu recht op 1 offerte die hij kan vergelijken met de keuze om slaper te worden in de regeling van de vorige uitvoerder. Als daarbij de offertes zouden komen van een eerdere pensioenuitvoerder met een grootste pensioenaanspraak en de pensioenuitvoerder waarvan de deelnemer vindt dat zijn belangen het beste geborgd zijn, dan gaat het om 3 offertes. Maar er kunnen ook nog eerdere pensioenuitvoerders van die deelnemer zijn die een offerte kunnen uitbrengen. Elk offerte traject leidt tot kosten en langere doorlooptijden. Het is ook de vraag of die vorige werkgever en de overige deelnemers in de regeling van die vorige werkgever een dergelijke inkomende waardeoverdracht «verwelkomen». De vorige werkgever en de deelnemers in de pensioenregeling van die vorige werkgever moeten immers kosten maken voor een offerte voor iemand waarmee geen actieve arbeidsrelatie is. Daarnaast is het mogelijk dat de uitvoering van het deel van de regeling voor de slapers (die gelijk moeten worden behandeld met gepensioneerden) niet kostenneutraal is.

d. Vragen die het stelsel raken

Door de waardeoverdracht naar een eerdere pensioenuitvoerder wordt bij die vorige pensioenuitvoerder het aandeel van de aanspraken van de slapers vergroot ten opzichte van het aandeel van de aanspraken van de actieve deelnemers. Dit roept vragen op ten aanzien van de governance. Zolang het om beperkte aantallen en omvang van de aanspraken gaat, zal het weinig effect hebben. Dit verandert zodra het om grote aantallen en grote aanspraken gaat.

Bij sommige pensioenuitvoerders is de relatie met de vorige werkgever van die deelnemer beëindigd. Er is dan sprake van een «gesloten pensioenuitvoerder». Een extra complicatie kan optreden als de werkgever niet meer bestaat. Dan heeft de gesloten pensioenuitvoerder geen mogelijkheid meer om kosten in rekening te brengen bij die werkgever. Een keuzerecht naar een eerdere pensioenuitvoerder bij baanwisseling vergroot de druk om dat recht ook mogelijk te maken voor andere situaties. Bijvoorbeeld, zou je dat keuzerecht ook willen bieden als er geen sprake is van een baanwisseling.

Conclusie

De vragen in de motie raken aan de fundamentele discussie over de vernieuwing van het pensioenstelsel. In een nieuw pensioenstelsel kan ik me voorstellen dat er meer mogelijkheden ontstaan voor keuzevrijheid.

Keuzevrijheid stelt mensen beter in staat te kiezen wat het beste aansluit bij de persoonlijke situatie. In het bestaande stelsel kleven daaraan diverse belemmeringen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees