

Correspondentieadres: Postbus 75201, 1070 AE Amsterdam, Nederland

20 januari 2017

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Reactie op consultatie wetsvoorstel en amvb waardeoverdracht klein pensioen

Graag maakt Willis Towers Watson gebruik van de gelegenheid om te reageren op de consultatie over het wetsvoorstel waardeoverdracht klein pensioen. Willis Towers Watson is positief over de kern van het wetsvoorstel in die zin dat deelnemers er (in beginsel) mee gediend zijn dat in de eerste plaats kleine pensioenen behouden blijven voor pensioendoelenden, en in de tweede plaats dat de spreiding van aanspraken over verschillende uitvoerders wordt beperkt. Het is onze indruk dat dat in de pensioenfondsensector ook zo wordt gezien, zij het dat er aanvullende wensen zijn – onder meer op gebied van maatwerk.

Wij zullen eerst ingaan op praktische aspecten van het wetsvoorstel zoals het voorligt, voor zover dat betrekking heeft op kleine pensioenen.

Hoewel in het consultatiedocument ook wordt ingegaan op kleine pensioenen in verzekerde regelingen lijkt het stuk primair uit te gaan van de situatie bij pensioenfondsen. Wij zullen in onze reactie ook ingaan op de toepassing (en de toepasbaarheid) van het voorstel in geval van PPI's en verzekerde regelingen. Ten slotte gaan wij in op de kwestie of het wetsvoorstel bij zal dragen aan een oplossing voor de problematiek van kleine pensioenen.

Automatische waardeoverdracht klein pensioen– praktische aspecten

In de volgende paragrafen gaan wij in op een drietal praktische aspecten van automatische waardeoverdracht van kleine pensioenen:

- Overdracht op basis van waarde
- Begrenzing; en
- Bestaande kleine aanspraken

Wichert Hoekert

Prof. E.M. Meijerslaan 5
1183 AV Amstelveen
Nederland

T +31 88 543 3000
D +31 (0)88 543 3206
M +31 (0)6 499 470 95
W willistowerswatson.com

Towers Watson Netherlands BV;
Handelsregister Amsterdam nr: 34308104
Op alle door ons geleverde diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing.
De algemene voorwaarden liggen op onze kantoren ter inzage en worden u desgewenst toegezonden.
Ook zijn ze beschikbaar via willistowerswatson.com/nl-NL/Home/voorwaarden-en-vergunningen.

Overdracht op basis van waarde

Al enige jaren wordt gesproken over een fundamentele herziening van de waardeoverdrachtssystematiek. Die fundamentele herziening is tot dusverre achterwege gebleven. Het ministerie heeft met het ter consultatie aangeboden wetsvoorstel niet beoogd daaraan invulling te geven, maar heeft aangegeven met die fundamentele herziening te wachten tot er duidelijkheid is omtrent de toekomst van het pensioenstelsel.

Een nieuwe waardeoverdrachtssystematiek zou in onze ogen uit moeten gaan van overdracht van waarde, en niet zoals nu (anders dan de naam waardeoverdracht doet vermoeden) van aanspraak. Dat niet de waarde wordt overgedragen gaat zich in het onderhavige wetsvoorstel des te meer wreken, met name omdat de deelnemer niet langer zelf kiest voor waardeoverdracht.

Een over te dragen aanspraak kan in de huidige waardeoverdrachtssystematiek significant van waarde wijzigen, bijvoorbeeld vanwege dekkinggraadverschillen tussen fondsen. Een deelnemer die een aanspraak overdraagt van een fonds met een dekkinggraad van 120% naar een dekkinggraad van 80% heeft de waarde van zijn aanspraak met, grofweg, een derde in waarde doen dalen. Dat kan bij een aanspraak van bijvoorbeeld 400 euro oplopen tot een waarde-effect van enkele duizenden euro's.

Behalve het gegeven dat deelnemers zelf kiezen of ze al dan niet overdragen verkleint ook het feit dat fondsen in onderdekking zijn uitgesloten van individuele waardeoverdracht deze effecten voor reguliere individuele waardeoverdrachten. Die twee beperkende elementen vervallen echter bij de automatische overdrachten.

Afgezien van de omvangrijke waarde-effecten op individueel niveau kan dat, in elk geval in theorie, een prikkel vormen voor fondsen met hoge dekkinggraden om wel te opteren voor automatische waardeoverdrachten, en voor fondsen met lage dekkinggraden om dat juist niet te doen.

Er is sprake van een afruil tussen de gewenste mate van precisie in de over te dragen waarde en de (kosten)efficiëntie van de waardeoverdrachtssystematiek. Het is onze indruk dat meer recht gedaan kan worden aan het eerste zonder al te veel geweld te doen aan de kostenefficiëntie door de dekkinggraad (bijvoorbeeld eens per jaar vast te stellen) mede bepalend te laten zijn in de overdrachtswaarde en de te verkrijgen aanspraak in het overnemende fonds.

Een overdrachtswaarde waarin de actuele dekkinggraad in aanmerking wordt genomen zou aansluiten bij het FNV-voorstel om het persoonlijk aandeel in het pensioenvermogen, onder verrekening met de dekkinggraad, te tonen in deelnemerscommunicatie.

Begrenzing

De grensbedragen zijn geformuleerd in termen van aanspraken op ouderdomspensioen. De waarde van het pensioen kan bij een gelijke hoogte van de aanspraak tamelijk sterk verschillen. Dat kan behalve van dekkinggraad onder meer het gevolg zijn van afwijkende grondslagen of afwijkende reguliere pensioenleeftijd, maar ook van andere pensioensoorten – zoals met name nabestaandenpensioen.

In de huidige wetgeving stellen fondsen zelf een grens vast onder welke zij overgaan tot afkopen van kleine pensioenen. De wetgever heeft het wenselijk geacht om voor automatische waardeoverdrachten een uniforme grens te hanteren. Het lijkt ons goed te realiseren dat deze uniforme grens feitelijk slechts schijnbaar uniform is, vanwege de hierboven genoemde factoren.

Expliciet komt dat tot uiting in premieovereenkomsten, waar de grenzen in termen van kapitaal geformuleerd dienen te worden. Naar wij aannemen beoogt het wetsvoorstel deze leeftijdsafhankelijk af te leiden uit het wettelijke grensbedrag aan de hand van de actuariële grondslagen van de uitvoerder.

Regelgeving behoort hierbij, in dat kennelijke streven naar uniformiteit, naar onze mening voor te schrijven of rekening wordt gehouden met nabestaandenpensioen.

Bij wijze van voorbeeld: uit het wettelijke grensbedrag van € 465,94 zou voor een 30-jarige een grensbedrag van circa € 5.200 betekenen als wordt uitgegaan van een combinatie van ouderdomspensioen en (maximaal) nabestaandenpensioen, maar tot een grensbedrag van circa € 4.300 als zou worden uitgegaan van alleen ouderdomspensioen.

In dit voorbeeld is gerekend met de FTK rentetermijnstructuur ter contantmaking van de toekomstige uitkering; de grensbedragen zouden aanzienlijk lager liggen als in plaats daarvan wordt verdisconteerd met een verwachte rendement. Dat is relevant omdat verwachte rendementen wel worden gehanteerd in de bepaling van de verwachte pensioenhoogte in het pensioenregister.

De uniforme begrenzing lijkt ons in de eerste plaats tot doel te hebben de (kosten)efficiëntie van de systematiek te vergroten. De afweging of automatische waardeoverdracht van kleine pensioenen het collectief al dan niet ten goede komt (of wellicht boven een bepaalde grens zelfs schaadt) kan echter van fonds tot fonds tot verschillende conclusies leiden. Wij kunnen ons dan ook indenken dat de wetgeving uiteindelijk een bovengrens stelt aan de hoogte van het pensioen dat automatisch wordt overgedragen, maar fondsen onder die grens vrij laat hun eigen beleid te formuleren. Dit mede gegeven het feit dat de uniforme grens voornamelijk in schijn een uniforme grens is.

Deelnemers met een aanspraak in hoogte gelegen tussen de fondsspecifieke grens en de wettelijke bovengrens voor automatische waardeoverdracht kunnen, indien zij daaraan de voorkeur geven, alsnog hun waarde overdragen naar een nieuw fonds door actief gebruik te maken van het recht op individuele waardeoverdracht.

Bestaande kleine aanspraken

Het voorstel behelst zoals het nu voorligt slechts de kleine pensioenen die vanaf invoering van de wet ontstaan (plus de aanspraken die vanaf die datum vanwege verlopen van de tweejaarstermijn in aanmerking zouden zijn gekomen voor afkoop). Dat bestaande kleine aanspraken, waarvan er enkele miljoenen bestaan, niet in aanmerking komen is omdat – zo begrijpen wij uit de toelichting – enkele van de betrokken fondsen daarmee zouden vrezten voor hun kritische massa.

Verondersteld dat er aanleiding is om daarvoor te vrezten – en voor enkele fondsen lijkt die vrees op zijn plaats -, dan is voor ons onduidelijk wat de wetgever zou beletten om overige fondsen naast de keuze voor automatische overdracht van nog te ontstane kleine pensioenen, en los daarvan, ook de keuze te laten of zij deze automatische overdracht willen toepassen voor reeds bestaande kleine pensioenen. Het behoeft weinig betoog dat dat de reikwijdte en daarmee de doelmatigheid van het voorstel zeer aanzienlijk zou vergroten.

Vervallen heel klein pensioen

Hoewel het vervallen van hele kleine pensioenen zonder twijfel tot negatieve reacties zal leiden, beamen wij dat aanspraken met een omvang van 2 euro per jaar of minder tot uitvoeringskosten leiden die bij die omvang van het pensioen niet te rechtvaardigen zijn. Afkoop van deze kleine pensioenen zal eveneens tot verhoudingsgewijs hoge kosten leiden. Het belang van het collectief weegt daar op tegen het belang van het individu wiens pensioen zou komen te vervallen. Dat argument blijft wellicht zelfs van kracht als de (tamelijk arbitraire) grens van 2 euro per jaar zou worden verhoogd naar bijvoorbeeld 5 euro per jaar.

In de eerste plaats merken wij daarbij op dat ons inziens waar mogelijk voorkomen zou moeten worden dat deelnemers veelvuldig, en wellicht (in geval van seizoensarbeiders) met een zekere regelmaat worden geconfronteerd met deze afkoop. Wij zouden daarom voorkeur hebben voor een wachttijd van bijvoorbeeld een jaar alvorens een aanspraak kan komen te vervallen. Waar redelijkerwijs mogelijk zou (automatische) overdracht van deze hele kleine pensioenen ons inziens de voorkeur moeten hebben boven vervallen ervan. In de tweede plaats merken wij op dat in geval van vervallen van de aanspraak een deel van de kosten inmiddels (en bij nader inzien onnodig) gemaakt is.

Het voorstel zou enerzijds aan efficiëntie winnen, en anderzijds minder concreet ingrijpen in gedane toezeggingen, als de opbouw niet tot stand zou komen als te voorzien is dat deze de betreffende grens niet overschrijdt. Varianten op de drempelperiode (waarbij de opbouw met terugwerkende kracht alsnog wordt toegekend wanneer de drempel is gehaald) zouden daarbij ingezet kunnen worden.

Communicatie

Deelnemers worden, zo stelt de toelichting bij het wetsvoorstel, ingelicht over de voorgenomen automatische waardeoverdracht op het moment dat zij uit dienst treden – bijvoorbeeld via de slotbrief.

Het lijkt ons in belang van de deelnemer wenselijk dat het moment waarop deze communicatie plaatsvindt bepalend blijft voor de automatische waardeoverdracht. Met andere woorden: wij zijn van mening dat het voornemen tot automatische waardeoverdracht voor zover het de aangeschreven deelnemer betreft niet meer zou moeten wijzigen, noch door beleidswijziging van het fonds, noch door wijziging van de aanspraak van de deelnemer (bijvoorbeeld door indexatie of korting). Dat laatste kan zich met name voordoen in geval van premieovereenkomsten, waar het kapitaal ten gevolge van rendementen na beëindiging van het dienstverband alsnog boven of juist alsnog onder de grens van automatische waardeoverdracht kan belanden.

Verzekerde regelingen en PPI's

Waar het pensioenfondsen alleszins aannemelijk is dat het belang van het collectief wordt gediend door zowel de automatische overdracht van kleine pensioenen, als het vervallen van hele kleine pensioenen, is dat in geval van verzekerde regelingen en PPI's minder evident.

Voor zover het gaat om het vervallen van hele kleine pensioenen stelt de consultatietekst expliciet dat dit recht voor de uitvoerder ontstaat als dit in het kader van evenwichtige belangenafweging gewenst is. Dat zou in geval van verzekerde regelingen het geval kunnen zijn als de baten ten gevolge van het vervallen op enigerlei wijze de overige deelnemers ten goede komen, bijvoorbeeld in de vorm van winstdeling. In geval van PPI's kan zelfs worden gesteld dat de baten ten goede moeten komen aan de deelnemers, omdat anders sprake zou zijn van een vorm van verzekeringstechnisch risico.

Een dergelijke bepaling is niet van kracht voor de automatische overdracht van kleine pensioenen. Omdat de gangbare regels voor individuele waardeoverdracht op deze automatische overdrachten van toepassing zullen zijn, kan er ook vanwege automatische overdrachten sprake zijn van bijbetalingen voor de werkgever. Deze bijbetalingen ontstaan (met name) vanwege een verschil tussen de contractsrente en de wettelijke rente voor individuele waardeoverdrachten. Verzekeraars zullen echter in de regel in hun interne bedrijfsvoering rekening houden met de actuele waarde van de aanspraken, en niet met de waarde op basis van een contractsrente. Zodoende kan het zo zijn dat verzekeraars door deze bijbetalingen worden gecompenseerd voor een verlies dat zich in realiteit niet voordoet. Dat geldt bij reguliere individuele waardeoverdracht; in geval van automatische waardeoverdracht komt daar vanuit verzekeraarsperspectief een mogelijk voordeel vanwege vervallen van toekomstige uitvoeringskosten bij.

De deelnemer wiens waarde van een verzekerde regeling wordt overgedragen naar een pensioenfonds verliest op dat moment de garantie op zijn aanspraak.

Al met al lijken de consequenties voor deelnemer, werkgever en verzekeraar ons voldoende reden om de werkgever in geval van verzekerde regelingen een rol te geven bij de keuze al dan niet te participeren in de systematiek van automatische waardeoverdrachten. Daarnaast geven wij in overweging de deelnemer in het specifieke geval van overdracht van een verzekerde regeling naar een pensioenfonds (maar mogelijk ook vice versa) een bezwaarrecht te geven, vanwege het ingrijpende karakter van de overdracht.

Op soortgelijke gronden zou een dergelijk bezwaarrecht ook aan de orde kunnen zijn in geval van overdracht van een premieovereenkomst naar een uitkeringsovereenkomst of vice versa.

Oplossing voor de problematiek

De Nederlandse discussie over kleine pensioenen en het actuele voorstel vertonen overeenkomsten met een discussie die enkele jaren geleden speelde in het Verenigd Koninkrijk, daar onder de benaming Pot Follows Members. Onder meer omdat het huidige kabinet aldaar heeft gemeend dat meer fundamentele herzieningen van het pensioenstelsel eerst de aandacht vragen is dat voorstel aangehouden.

Ook in Nederland houdt de problematiek van kleine pensioenen en de te prefereren oplossingsrichting daarvoor duidelijk verband met de toekomst van het pensioenstelsel. Een eventuele afschaffing van de doorsneesystematiek en een eventuele transitie naar persoonlijke pensioenvermogens zouden de problematiek essentieel doen veranderen. Als de politiek zich daarnaast zou uitspreken voor een verruiming van de keuzevrijheid, waarmee een systematiek van automatische waardeoverdracht op gespannen voet staat, dan zou dat gevolgen kunnen hebben voor dit voorstel.

Bij de inrichting van de infrastructuur zal uiteraard rekening gehouden moeten worden, voor zover redelijkerwijs mogelijk, met de consequenties van mogelijke toekomstige wijzigingen.

Willis Towers Watson vindt echter dat de voordelen van het invoeren van een systematiek die het aantal kleine pensioenen ingrijpend verkleint en deze tegelijkertijd behoudt voor pensioendoeleinden dermate groot zijn, dat aanstaande stelselwijzigingen geen beletsel moeten vormen om het voorstel nu doorgang te laten vinden.