

Vergaderjaar 2016–2017

34 255

Voorstel van wet van het lid Lodders tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met verbetering van premieregelingen (Wet verbeterde premieregeling)

Nr. 31

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2017

1. Aanleiding

Tijdens de behandeling van het voorstel van wet verbeterde premieregeling in uw Kamer op 9 maart 2016 is een motie van het lid De Vries (VVD) aangenomen¹ om te onderzoeken in hoeverre banksparen kan bijdragen aan een beter pensioenresultaat.

Voor de uitvoering van deze motie wordt onder banksparen verstaan: een levenslang bancaire product voor pensioensparen in de tweede pijler. Ter uitvoering van de motie is verkend hoe dit product zou kunnen dienen als alternatief voor premieregelingen en verzekeringsproducten bij de uitvoering van arbeidsgerelateerd pensioen. In de onderhavige brief, die ik u mede namens de Minister van Financiën aanbied, zijn de voor- en nadelen van een bankspaarproduct met afdekking van het langlevensrisico in de tweede pijler geschetst.

2. Voorgeschiedenis

Uw Kamer heeft het onderwerp banksparen in de tweede pijler reeds vaker aan de orde gesteld, onder meer in Kamervragen van de leden Lodders en Irrgang in 2012². De mogelijkheid van banksparen in de tweede pijler is voorts onderzocht in het rapport «Optimalisering overgang van opbouw- naar uitkeringsfase en de inrichting daarvan in premie- en kapitaalovereenkomsten» van Lane, Clark & Peacock Netherlands (LCP) in 2014³. In het rapport worden meerdere opties verkend om te komen tot een verbetering van het kader voor premie- en kapitaalovereenkomsten. De conclusie ten aanzien van banksparen luidde dat een

¹ Kamerstuk 34 255, nr. 19.

² Aangangsel Handelingen II 2011/12, nrs. 3020 en 3021.

³ Kamerstuk 32 043, nr. 226.

bankspaarproduct altijd gecombineerd moet worden met een levensverzekering in de vorm van een direct ingaande lijfrenteverzekering na de looptijd van ten minste 20 jaar, waarmee de rest van het pensioen tot aan overlijden zeker gesteld kan worden. Zonder een levensverzekering voor de periode nadat het bankspaarproduct is beëindigd (ter afdekking van het langlevensrisico), zou een deelnemer te maken krijgen met een fors dalend inkomen op hogere leeftijd. De Pensioenwet (PW) vereist immers dat pensioen levenslang wordt uitgekeerd. Dit komt voort uit de gedachte dat pensioen een inkomensvoorziening is. Het is wenselijk dat een werknemer inkomenszekerheid heeft, ook indien een hoge leeftijd wordt bereikt. Dit voorkomt een beroep op publieke middelen.

Een bankspaarproduct heeft een beperkte looptijd. Het aankopen van een levensverzekering met levenslange uitkering op een hoge leeftijd – na afloop van het bankspaarproduct – is kostbaar, zo blijkt uit het LCP onderzoek. Naast de afstemmingskosten van het aankopen van een aanvullend product bovenop een bankspaarproduct, is een dergelijke levensverzekering extra duur omdat het langlevensrisico hoger is naarmate men ouder is. Per saldo zal een combinatie van een bankspaarproduct en een levensverzekering waarschijnlijk leiden tot een lagere pensioenuitkering, zeker op hogere leeftijd. De conclusie van het LCP rapport was daarmee dat een bankspaarproduct in de tweede pijler niet aantrekkelijk is gelet op extra kosten en een verlagend effect op de pensioenuitkering. Op basis van dit onderzoek van LCP heeft het kabinet verder gewerkt aan de mogelijkheid van doorbeleggen in de premieovereenkomst. Dit heeft geresulteerd in de Wet verbeterde premieregeling, die op 1 september 2016 in werking is getreden.

3. Uitvoering motie

Ter uitvoering van de motie van het lid De Vries heb ik samen met het Ministerie van Financiën nader onderzocht in hoeverre banksparen zou kunnen bijdragen aan een beter pensioenresultaat. Daarvoor hebben gesprekken plaatsgevonden met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en de Stichting Geldbelangen. De NVB heeft de mogelijkheden voor pensioenbanksparen in de tweede pijler verkend. Pensioenbanksparen in de tweede pijler kan consumenten de mogelijkheid bieden om in de arbeidsvoorwaardelijke sfeer middels een geblokkeerde bankrekening pensioen op te bouwen. Dit pensioen zou dan vervolgens in de uitkeringsfase in ten minste 20 jaar worden uitgekeerd. Ter vergelijking is uitgegaan van een levenslange pensioenuitkering conform de Pensioenwet.

Pensioenbanksparen zou volgens de NVB voor consumenten in potentie tot meer transparantie over het opgebouwde vermogen en lagere uitvoeringskosten kunnen leiden. Een voordeel van de tijdelijke looptijd van een regulier bankspaarproduct is verder dat bij overlijden van de deelnemer het pensioen kan vervallen aan de erfgenamen. De NVB heeft eveneens aangegeven enkele belangrijke aandachtspunten te zien bij banksparen als pensioenproduct, zoals de bescherming van consumenten en de zorgplicht van banken richting cliënten. Het gerealiseerde pensioeninkomen is bij banksparen sterk afhankelijk van de beleggingsresultaten en de rentestand gedurende de opbouwfase, zoals ook in reguliere «kale» individuele premieregelingen. Of een opgebouwd pensioenkapitaal leidt tot een goede pensioenuitkering is mede afhankelijk van een goede afdekking van rente- en inflatierisico's. In een bankspaarproduct worden deze risico's veelal niet afgedekt, omdat een bank het te geven rendement relateert aan de feitelijke korte rentes gedurende de looptijd van het bankspaarproduct. Een nominale uitkeringstoezegging met een beperkt

indexatiepotentieel kan daarmee tot afnemende koopkracht op hogere leeftijd leiden.

Levenslange karakter pensioen

De verplichte aanvullende levensverzekering om het noodzakelijke pensioen bij het voortleven na het einde van de bankspaarovereenkomst te kunnen regelen (het langlevensrisico), is een belangrijk aandachtspunt. Banken mogen alleen producten afsluiten met een vaste einddatum. De datum van de laatste pensioenuitkering staat vast bij een bankspaarproduct. Een product waarbij de uitkeringen doorgaan tot het moment van overlijden is een levensverzekering. Dit product mag alleen door een levensverzekeraar worden gevoerd. Er zal dus altijd een levensverzekeraar benodigd zijn om de gehele levenslange pensioenuitkering te kunnen regelen bij een bankspaarproduct. Banken kunnen het langlevensrisico niet zelf afdekken en moeten dit bij een verzekeraar onderbrengen. Voor verzekeraars gelden specifieke kapitaaleisen die hen toestaan om deze zogenoemde biometrische risico's van individuen te dragen en te garanderen. Het toezichts- en prudentieel kader voor banken is niet geëquipeerd voor het dragen van dergelijk risico's en het is op grond van de Solvency II richtlijn verboden voor banken om verzekeringsproducten te voeren.

De kosten van de noodzakelijke aanvullende levensverzekering voor de kans van het overleven van de looptijd van het bankspaarproduct zal de uitkering onder een bankspaarproduct drukken. Indien deze levensverzekering pas na het aflopen van het bankspaarproduct wordt ingekocht, is de kans aanwezig dat het resterende kapitaal dat overblijft voor de aankoop van een levenslange uitkering beperkt is, hetgeen resulteert in een lagere vervolgutkering. Voorts zijn er kostenvoordelen aan het verzekeren van een levenslange uitkering op jongere leeftijd, omdat het risicodraagvlak waarover kan worden omgeslagen groter is. De combinatie van een pensioenbankspaarrekening en een aanvullende levenslange verzekering zal voor consumenten in de meeste gevallen niet aantrekkelijk zijn vanwege de inkomenssterugval na afloop van het bankspaarproduct en de hogere kosten voor de verzekering. De NVB heeft, daarnaast, aangegeven dat verzekeraars in de huidige marktomgeving niet langer interesse hebben in het aanbieden van een direct ingaande lijfrente aan personen ver voorbij de pensioeningsdatum. Daarmee zal de koppeling van een bankspaarproduct en levensverzekering (direct ingaande lijfrente) onder de huidige marktomstandigheden niet gevoerd kunnen worden.

Stichting Geldbelangen staat kritisch ten opzichte van het levenslange karakter van pensioen. Het verplichte levenslange karakter strookt volgens Stichting Geldbelangen niet met het feit dat pensioen als zodanig niet verplicht is. Ik merk hierbij op dat pensioenopbouw in de tweede pijler in veel gevallen – vanuit een paternalistisch motief – juist verplicht gesteld is. Daarnaast vindt het kabinet het wenselijk dat er sprake is van een levenslange uitkering om een beroep op publieke voorzieningen op hogere leeftijd te beperken.

Vergelijking uitkeringsniveau

De NVB heeft aangegeven, op basis van haar verkenning, dat in de huidige lage rente omgeving een pensioenbankspaarproduct met een looptijd van ten minste 20 of 30 jaar gedurende de uitkeringsfase tot op aanzienlijke leeftijd tot hogere uitkeringen kan leiden dan een levenslange verzekering bij een verzekeraar. Deze vergelijking moet wel nader worden gekwalificeerd. In de eerste plaats geeft een verzekeraar een garantie op

een levenslange uitkering. Een dergelijke garantie is kostbaar, zoals hierboven uiteengezet. Een bankspaarproduct biedt deze garantie niet en ook lijkt de combinatie van een verzekering met een bankspaarproduct nu commercieel niet uitvoerbaar. Ten tweede geeft een verzekeraar een garantie af over de hoogte van de uitkering, inclusief mogelijke toekomstige indexaties bij de aankoop van de levensverzekering. De nominale garantie alsook de eventuele rendementsgarantie is gekoppeld aan de hoogte van de lange risicovrije rente op het moment van afsluiten van de verzekering. Deze rente is de afgelopen jaren aanzienlijk gedaald en op dit moment historisch gezien laag. De hoogte van de toekomstige uitkering bij een bankspaarproduct is daarentegen meer onzeker, omdat deze in beginsel afhankelijk is van de variabele korte rente. In een lage renteomgeving zijn rendementsgaranties die een verzekeraar kan bieden kostbaar en is het verschil met de korte variabele rente kleiner. De toezeggingen van een verzekeraar bieden een deelnemer wel meer zekerheid op een bestendig inkomen op hogere leeftijd (na verstrijken bancaire product), daarnaast is het verzekeren van een levenslange uitkering op lagere leeftijd kosteneffectiever voor de deelnemer.

Marktordening

Stichting Geldbelangen heeft aangegeven dat zij het wenselijk vindt dat pensioenkapitaal van een verzekeraar naar een pensioenfonds kan worden overgedragen binnen de tweede pijler. Eerder heeft het Tweede Kamerlid Ulenbelt in een motie⁴ de regering eveneens verzocht om met een voorstel te komen om het overdragen van het pensioenkapitaal bij een verzekeraar aan een lopende pensioenregeling bij een pensioenfonds mogelijk te maken.

Het overdragen van het opgebouwde pensioenkapitaal van een verzekeraar naar een pensioenfonds binnen de tweede pijler is alleen mogelijk op de pensioendatum op grond van artikel 81 Pensioenwet (PW). Waardeoverdracht naar een pensioenfonds is alleen mogelijk indien de (gewezen) deelnemer of andere aanspraakgerechtigde reeds pensioen-aanspraken heeft jegens dat pensioenfonds. Voorafgaand aan de pensioendatum is een dergelijke waardeoverdracht alleen mogelijk (op verzoek van de deelnemer) in een situatie van wisseling van werkgever of wijziging van de pensioenovereenkomst bij dezelfde werkgever. Deze beperkingen van waardeoverdracht houden verband met de taakafbakening tussen verzekeraars en pensioenfonds. Pensioenfonds opereren op een verplichtgestelde markt en moeten daarom afzien van concurrentie met commerciële spelers zoals verzekeraars in het voeren van bepaalde producten. Het introduceren van een ruimere keuzevrijheid zou op gespannen voet staan met deze taakafbakening en zou daarom nader moeten worden afgewogen. Waardeoverdracht naar een pensioenfonds in andere situaties is daarom op dit moment niet mogelijk en vergt aanpassing van de PW.

Daarnaast levert de mogelijkheid van waardeoverdracht naar een pensioenfonds vragen op over de (aangepaste) regels voor bijbetaling in het kader van waardeoverdracht. In de brief over waardeoverdracht van pensioen van 14 april 2016⁵ is daarover geconcludeerd dat een meer structurele herziening van die regeling binnen de huidige wettelijke kaders niet mogelijk is, gelet op de verschillen in de aard van de pensioencontracten tussen verzekeraars en pensioenfonds en financieringsmethodieken. Die verschillen kunnen nader worden beoordeeld als de discussie

⁴ Kamerstuk 34 117, nr. 18, ingediend tijdens plenaire behandeling van het wetsvoorstel APF op 16 juni 2015. De betreffende motie is inmiddels vervallen.

⁵ Kamerstuk 32 043, nr. 315.

over de toekomst van het pensioenstelsel daartoe aanleiding geeft. Deze conclusie is hier ook van toepassing.

4. Conclusie

Het onderzoek dat ik ter uitvoering van de motie De Vries heb uitgevoerd heeft niet tot nieuwe conclusies geleid ten opzichte van eerder onderzoek, zoals het onderzoek van LCP. Pensioenbanksparen in de tweede pijler kan in de huidige lage renteomgeving leiden tot een initieel hogere uitkering dan een levenslange annuïteit bij een verzekeraar. Het ontbreekt de deelnemer daarmee wel aan een levenslange garantie op een uitkering alsook garanties over de hoogte van deze uitkering. Het principe van een levenslange uitkering is nu stevig verankerd in de Pensioenwet en ik wil daar niet aan tornen. Gelet op het uitgangspunt dat ouderdomspensioen levenslang moet zijn, zal een bankspaarrekening altijd samen moeten gaan met een aanvullende levensverzekering. De combinatie van een bankspaarproduct met een verzekering lijkt op dit moment niet commercieel uitvoerbaar. Een dergelijk combinatie zou weliswaar tot een levenslange uitkering leiden, maar ook leiden tot een (sterke) daling van het inkomen op hogere leeftijd na aflopen van het bankspaarproduct. Zodoende lijkt de mogelijkheid van doorbeleggen tijdens de uitkeringsfase een aantrekkelijker alternatief om de effecten van de lage renteomgeving voor de deelnemer te mitigeren.

Voor de groep mensen met een premie- of kapitaalovereenkomst, die op dit moment nadeel ondervindt van de lage rente bij de aankoop van een pensioenuitkering en voor wie Stichting Geldbelangen nadrukkelijk aandacht heeft gevraagd, is eind 2016 de Tijdelijke regeling pensioenknipt opnieuw verlengd.⁶ Tot 1 juli 2017 is het nog mogelijk om het opgebouwde pensioenkapitaal op de pensioendatum te splitsen in een tijdelijke uitkering van ten hoogste twee jaar en een direct daarop aansluitende levenslange (variabele) uitkering waarin kan worden doorbelegd waardoor deelnemers minder gevoelig zijn voor de huidige lage lange rente. Ook de fiscale termijn voor aankoop van een recht op pensioenuitkeringen is met het oog hierop verlengd tot 1 juli 2017⁷.

Tot slot constateer ik dat de ontwikkeling van variabele producten bij verzekeraars op grond van de Wet verbeterde premieregeling de afgelopen maanden op gang is gekomen. Met de mogelijkheden voor doorbeleggen in de uitkeringsfase komen wij de mensen met een premie- of kapitaalovereenkomst tegemoet in hun streven naar een financieel stabiele oude dag.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

⁶ Stcrt. 2016, nr. 64942.

⁷ Zie V&A 15-007 op www.belastingdienstpensioensite.nl.