



DE OPINIE VAN OLAF SLEIJPEN EN GISELLA VAN VOLLENHOVEN

'Omvang slechts één indicator van kwetsbaarheid'

"Er bestaat een beeld dat De Nederlandsche Bank vooral grote pensioenfondsen en verzekeraars wil.

Dit beeld is onjuist", zeggen Gisella van

Vollenhoven en Olaf Sleijpen van De

Nederlandsche Bank. Zij is divisiedirecteur

Toezicht Pensioenfondsen, hij is dat voor

verzekeraars. "Het plaatje is veel genuanceerder."

Zowel bij pensioenfondsen als verzekeraars domineert consolidatie het landschap. Zo telde Nederland in 1998 ruim duizend pensioenfondsen. Vandaag de dag zijn dat er nog 240. Bovendien zijn er 35 fondsen die binnen afzienbare tijd opgeheven worden en dat bij De Nederlandsche Bank (DNB) hebben gemeld. "We waren wel enigszins verbaasd over de nog steeds gestage afname, toen we de cijfers over 2018 zagen", bekent Van Vollenhoven.

Op de vraag waarom pensioenfondsen tot liquidatie besluiten, volgt een reeks van redenen. Stijgende uitvoeringskosten, zwaardere wettelijke eisen, moeite om geschikte bestuurders te vinden, de financiële positie of demografie van het fonds, en ten slotte de werkgever die de pensioenregeling kan veranderen, die kan fuseren of failliet kan gaan.

Wat verzekeraars betreft, zijn het er nog zo'n tachtig die zelfstandig opereren, waarbij grotere maatschappijen vaak meerdere vergunningen hebben. En dit is exclusief maatschappijen die niet onder toezicht staan en kleine partijen die wél moeten rapporteren, maar waarop het toezicht marginaal is. Bij verzekeraars zijn het voornamelijk per sector verschillende bedrijfseconomische redenen die voor een verdere consolidatie zorgen, legt Sleijpen uit.

"Bij levensverzekeraars is de productie op het nieuwe levenboek, na alle gedoe om beleggingsverzekeringen, fors afgenomen. Dat boek wordt steeds kleiner, terwijl de marginale kosten toenemen. Er ontstaat dan een toenemende noodzaak om te besparen. Een van de mogelijkheden daartoe is om dit soort levenboeken samen te voegen. In de schademarkt is de concurrentie groot en zijn de marges laag, soms beneden kostprijs. Daar zie je dat de bedrijfseconomische druk om kosten te besparen en samen te voegen erg hoog is."

OVERDRAGEN

Pensioenfondsen die niet zelfstandig willen doorgaan, kunnen hun opgebouwde bezittingen en verplichtingen overdragen aan andere pensioenuitvoerders door een collectieve waardeoverdracht of juridische fusie. Ze gaan op in grotere pensioenfondsen of Algemene Pensioenfondsen of gaan naar een verzekeraar. Maar dat hoeft niet in alle gevallen voordelen op te leveren, constateert Van Vollenhoven.



OLAF SLEIJPEN EN
GISELLA VAN VOLLENHOVEN:
"WE KUNNEN NIET IN ALLE
VRIJHEID EEN MENING
HEBBEN."



“We zien regelmatig dat fondsen overgaan naar een algemeen pensioenfonds, een APF. Dan is het de vraag of dat alle problematiek oplost. Wél als bijvoorbeeld een vergrijzend fonds aansluit bij een pensioenfonds of een APF-kring waar veel jongeren instromen. Maar als je naar een eigen kring in een APF gaat, heb je dat voordeel niet. De voordelen hangen dus niet alleen af van het stoppen, maar ook van waar je daarna heen gaat. De Nederlandsche Bank vindt het van belang dat de gekozen oplossing perspectief biedt voor de middellange termijn. Dat kan zeker een eigen kring bij een APF zijn. Maar als we ons afvragen of die de problemen wel oplost, zullen wij daarover een dialoog aangaan met het fonds.”

HOMOGENITEIT

Een ander aandachtspunt is de eigenheid die bij de achterban – deelnemers en werkgevers – van het fonds past. Van Vollenhoven: “Een pensioenfonds vraagt om een deelnemersgroep met een bepaalde homogeniteit. Deze is nodig voor de gewenste solidariteit in de risico’s die met elkaar worden gedeeld. Als je alles op één hoop gooit, verdwijnt die cohesie. Solidariteit met mensen die een beetje op jou lijken is heel anders dan solidariteit met mensen die helemaal niet meer op jou lijken. Als je bijvoorbeeld mensen met hoge en lage inkomens in één fonds zet, is het de vraag of je makkelijk een evenwichtige belangenafweging kunt maken. Dat zien we hier en daar wel gebeuren.”

Wat kan De Nederlandsche Bank daaraan doen?

Sleijpen, ook voormalig divisiedirecteur Toezicht Pensioenfonds: “Als een pensioenfonds liquideert en er vindt een collectieve waardeoverdracht plaats naar een verzekeraar of pensioenfonds, dan wordt beoordeeld of dat netjes is gebeurd. We kunnen om uitleg vragen. Hebben jullie de voor- en nadelen van een overgang nadrukkelijk met jullie achterban besproken? Dat valt in het kader van die evenwichtige belangenafweging.”

Van Vollenhoven: “Een aantal vormen van overgang beoordelen we aan de hand van wettelijk vastgelegde criteria. We kunnen dus niet in alle

vrijheid een mening hebben waarop we ons besluit baseren. Als alle partijen achter een keuze staan, dan kunnen wij alleen optreden als er evident in strijd wordt gehandeld met de wettelijke criteria. Er ligt dus best veel macht bij de werknemers en werkgevers. Dat is wezenlijk anders dan bij verzekeraars, waar je als verzekerde geen inspraak hebt in wat jouw verzekeraar doet.”

Sleijpen: “Je kunt je voorstellen dat de concentratie van een bepaald type verzekeraar heel groot wordt en consumenten te weinig keuze hebben. Dan zitten we deels op het mededingingsterrein. Daar gaan wij niet over, maar de Autoriteit Consument en Markt, de ACM. Als prudentieel toezichthouder kijken we uitsluitend naar de financiële, bestuurlijke en bedrijfseconomische overwegingen. Ook financiële stabiliteit speelt overigens een rol.”

VAN BELANG DAT DE GEKOZEN OPLOSSING PERSPECTIEF BIJDT VOOR DE MIDDELLANGE TERMIJN

“Ik denk overigens dat die te grote concentratie bij verzekeraars nog niet bereikt is. Het aanbod is best groot. Zowel bij leven, schade als bij zorg. Levensverzekeraars en banken concurreren met elkaar. In de zorg komen er nieuwe aanbieders bij, zelfs vanuit het buitenland. En InsurTech spelers kloppen ook aan de deur, al loopt dit nog niet storm. Weliswaar heb je merken die één moeder hebben. Maar het zijn verschillende producten, met eigen voorwaarden en een andere uitstraling.”

Waarom maken we eigenlijk niet één pensioenfonds?

Van Vollenhoven: “Ja, dat kan. In feite heb je aan de uitvoeringskant, bij de pensioenuitvoerders, al een geslaagde consolidatie met grote partijen. Althans, zo lijkt het. Want ieder pensioenfonds heeft meerdere eigen regelingen, ook vanuit het verleden, met uitzonderingen, enzovoorts. Daardoor hebben ze weliswaar één administratie, maar die is relatief complex, met telkens net wat andere regelingen die niet allemaal in hetzelfde systeem passen.”

“Als je die regelingen behoudt, en we zijn nogal behoudend in de pensioensector, om het mild uit te drukken, zijn kostenbesparingen heel lastig te realiseren. Deze discussie moeten we wellicht eens met elkaar voeren. Waarbij we er ons van bewust zijn dat je bij verandering vaak de portemonnee moet trekken. Dat is in de fase waarin pensioenfondsen momenteel verkeren heel lastig. Dat begrijp ik goed.”

Is het nog denkbaar dat kleinere pensioenfondsen en verzekeraars blijven functioneren?

Van Vollenhoven: “Ja hoor. Omvang is slechts een van de mogelijke indicatoren van kwetsbaarheid, maar zeker niet de enige. De populatie is een andere. Zolang je nieuwe aanwas hebt, heb je een hele andere situatie dan met een vergrijzend fonds. En zo zijn er meer indicatoren, zoals het gemak waarmee je goede bestuurders kunt aantrekken.”

Sleijpen: “Er zijn nog veel kleine verzekeraars, bijvoorbeeld omdat ze in een niche zitten of gespecialiseerd zijn. Er is geen enkele reden voor om ze bij wijze van spreken op te doeken. Er bestaat een beeld dat De Nederlandsche Bank vooral grote pensioenfondsen en verzekeraars wil. Dit beeld is onjuist. Het plaatje is veel genuanceerder.”

Toch bestaat de indruk dat De Nederlandsche Bank consolidaties zou stimuleren. Zo wordt deze optie genoemd in de eind 2016 verschenen visie op de toekomst van de Nederlandse verzekeringssector. En in 2014 is De Nederlandsche Bank zogeheten kwetsbare fondsen schriftelijk gaan benaderen.

Van Vollenhoven: “Onze aanpak is in de laatste twee jaar verschoven. Kijk, wij doen ons werk risico-gebaseerd. Dus kijken we naar fondsen waarvan wij denken dat ze een groter risico lopen. Indien zij onderbouwd kunnen aantonen dat er geen probleem is: hartstikke goed. Als wij niettemin denken dat het misschien nog vijf jaar goed kan gaan, dan zetten wij in onze agenda dat we over drie jaar nog eens kijken hoe de vlag erbij hangt.”

Sleijpen: “Bij een overname moeten we conform de wet een verklaring van geen bezwaar verlenen. Daarbij kijken we naar de geschiktheid en betrouwbaarheid van de overnemende partij. Het bestuur, de financiële kant, bedrijfsvoering, wat er gebeurt met de organisatie die wordt overgenomen, enzovoorts. Bij de overname van Delta Lloyd hebben we nadrukkelijk ook gekeken naar de integratie van systemen en het perspectief van de polishouder. Wat zijn diens risico’s en worden die in voldoende mate beheerst? Daar ligt de wettelijke plicht.”

Van Vollenhoven: “Wij vroegen destijds bepaalde fondsen of ze voorbereid waren op de toekomst en in staat waren zelfstandig te blijven opereren. We hebben een interne checklist met factoren waarvan wij denken dat deze een fonds kwetsbaar maken. ‘Uw fonds scoort niet heel positief. Kunt u voor uzelf dit assessment nog eens maken en uw conclusies met ons delen?’ We hielden ook rondetafelbijeenkomsten waarbij fondsen met elkaar in dialoog gingen over hun kwetsbaarheid.”

DEZE DISCUSSIE MOETEN WE WELLICHT EENS MET ELKAAR VOEREN

Sleijpen: “Dat is bij verzekeraars ondenkbaar. Als wij vraagtekens hebben bij hun bedrijfsmodel en strategie stellen we die één-op-één aan de orde. Commerciële organisaties, sommige beursgenoteerd, vereisen een andere aanpak.”

Van Vollenhoven: “Dat is het aardige bij pensioenfondsen. Het zijn geen commerciële partijen en er is geen sprake van concurrentie. Dat betekent doorgaans dat bestuurders vrij open dit soort problematiek met elkaar bespreken. Dat kun je je niet voorstellen bij verzekeraars.”

Sleijpen: “Dan heb je de ACM direct erbij vanwege afspraken.”
Van Vollenhoven: “Inmiddels hebben pensioenfondsen het onderwerp



zelf op de agenda staan; een compliment aan de sector. De middelgrote en kleinere fondsen stellen zich veel meer dan in het verleden de vraag: 'waartoe ben ik hier?'

Kijken jullie dan anders naar buitenlandse partijen dan naar Nederlandse partijen?

Sleijpen: "Voor pensioenfondsen geldt dit niet zo."

Van Vollenhoven: "Nou, we hebben wel de België-route, de waarde-overdracht naar het buitenland. Daar zijn speciale eisen voor. Zo moet tweederde van het aantal deelnemers dat heeft gereageerd op een schriftelijk verzoek daartoe akkoord zijn. Bij twijfel gaan we procesvragen stellen en onze zorg uiten. Maar ook hier hebben pensioenfondsen veel vrijheid om hun keuze te bepalen. Als ze dat zorgvuldig doen, in overleg met de juiste betrokken partijen, is het niet aan ons om inhoudelijk een oordeel te geven. Verder moet de toezichthouder van het land waar het heen gaat ook toestemming verlenen. We hebben overigens goed contact met onze Belgische collega's."

Sleijpen: "Voor buitenlandse en Nederlandse verzekeraars gelden dezelfde wettelijke eisen in geval van een overname van een andere verzekeraar. Soms kost het iets meer tijd en doorvragen bij een collega toezichthouder om een beeld te krijgen van een buitenlandse partij. Binnen Europa hebben we daar afspraken over die een en ander makkelijker maken. Daarbuiten is het wat lastiger, ook omdat je rekening moet houden met culturele verschillen. Ik geef toe dat dit lastige afwegingen zijn, maar als je niet de goede antwoorden krijgt, kan dat een reden zijn om geen toestemming te verlenen."

De toezichtregels voor kleine en grote verzekeraars zijn verschillend. Voor kleine en grote pensioenfondsen zijn ze hetzelfde. Wordt daar geen verschil gemaakt?

Van Vollenhoven: "Dat verschil maken we in de uitvoering van het toezicht op pensioenfondsen. Grote fondsen krijgen veel vaker onderzoek én bezoek dan kleine fondsen."

Sleijpen: "Waar de risico's groot zijn, ga je aan de slag. Dat wordt deels bepaald door omvang en complexiteit en deels door incidenten en andere dingen die je tegenkomt. Als veel energie en tijd op een kleine instelling gaat zitten, is er vaak echt iets aan de hand. In toenemende mate zet DNB overigens in op digitalisering en de nauwkeurige analyse van aangeleverde data. Daardoor kun je vaker risico's aan de voorkant eruit halen."

Kan door consolidatie straks bij verzekeraars en pensioenfondsen het fenomeen 'too big to fail' ontstaan? Te groot om failliet te gaan, waardoor ze gered moeten worden door de belastingbetaler?

Van Vollenhoven: "Pensioenfondsen kunnen niet failliet. De risico's zitten wat mij betreft meer aan de uitvoeringskant dan aan de fondsenkant. Maar daar zijn nog genoeg partijen."

Sleijpen: "Het is een terechte vraag. Als je naar de crisis kijkt, is er overheidsgeld in verzekeraars gestoken. Maar inmiddels hebben we per 1 januari 2019 de wet Herstel en afwikkeling van verzekeraars. Iets dergelijks hadden we al langer aan de bankenkant. Deze wet geeft extra bevoegdheden om een noodlijdende verzekeraar onder te brengen bij een andere partij en zo te voorkomen dat zij met belastinggeld moet worden gered. Sommige landen hebben deze bescherming ook. Nederland wil graag dat zo'n wet op Europees niveau wordt ingevoerd." ■



Gisella van Vollenhoven (1970) is sinds 1 juli 2017 divisiedirecteur Toezicht Pensioenfondsen bij De Nederlandsche Bank (DNB). Zij werkt sinds 2013 bij DNB, eerst als afdelingshoofd Toezicht Beleid Pensioenfondsen en Verzekeraars en sinds november 2014 als divisiedirecteur Onsite & Bancaire Expertise. Ze studeerde actuariële wetenschappen en startte haar carrière bij ING. Daar vervulde zij diverse managementfuncties binnen het verzekeringsbedrijf en bankbedrijf. "Maar nooit als actuaaris", voegt ze eraan toe. Op haar LinkedInprofiel staat onder meer het lidmaatschap van Iedereen Elke Dag plezier, van mensen die vooruit willen denken en zich afzetten tegen 'de somberheid van deze tijd'. (verrast en lachend) "Ik vind lachen en humor heel belangrijk, als vorm van zelfrelativering. In die context is het heel belangrijk om elke dag te lachen ook, of misschien wel juist, bij ons werk."

Olaf Sleijpen (1970) studeerde economie aan de Universiteit van Maastricht van 1988 tot 1992. Aan de Universiteit van Groningen promoveerde hij op het onderwerp begrotingsbeleid in de monetaire unie. Na een carrière van 1993 tot 2001 bij De Nederlandsche Bank werkte Sleijpen van 2001 tot 2004 voor de Europese Centrale Bank als adviseur van Wim Duisenberg. In 2004 stapte hij over naar het ABP, en later pensioenuitvoerder APG, waar hij verschillende functies vervulde. 1 januari 2011 keerde Sleijpen terug bij DNB waar hij tot medio oktober 2018 achtereenvolgens divisiedirecteur Toezicht pensioenfondsen en beleggingsondernemingen, en divisiedirecteur Toezicht Beleid was. Momenteel is hij divisiedirecteur Toezicht verzekeraars.

Sinds 2007 is Sleijpen een dag per week bijzonder hoogleraar 'European Economic Policy' aan de Universiteit van Maastricht.

Net als Gisella van Vollenhoven is Olaf Sleijpen lid van De Nieuwe Poort. Deze stichting heeft in Amsterdam en Rotterdam gemeenschapshuizen opgericht en biedt young professionals de gelegenheid vrijwilligerswerk te doen.

"Vooral jongere generaties zijn bezig met zingeving. Wat kunnen wij (snelle jongens en meisjes) bijdragen aan de samenleving? Dat is ook een van de redenen waarom wij bij De Nederlandsche Bank werken, voor veel minder geld dan we aan de Zuidas zouden kunnen krijgen. Dat heeft ook te maken met je zoektocht naar zingeving."