

Evaluatie van de Wet Pensioencommunicatie

TPV 2020/24

1. Inleiding

De Wet Pensioencommunicatie is vanaf 1 juli 2015 gefaseerd in werking getreden en heeft de informatieverplichtingen voor de pensioenuitvoerders vernieuwd. De wet wijzigde een aantal artikelen in de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling. De wijzigingen moeten burgers beter in staat stellen om hun oude dag financieel te plannen. De Wet Pensioencommunicatie heeft volgens de Memorie van Toelichting een vierledige doelstelling:

- de deelnemer weet hoeveel pensioen hij kan verwachten;
- hij kan nagaan of dat voldoende is;
- hij is zich bewust van de risico's van zijn pensioen; en
- pensioeninformatie moet de deelnemer laten zien welke keuzemogelijkheden hij heeft.

Om de doelstelling te bereiken biedt de wet zes instrumenten:

- open normen voor communicatie met deelnemers: 'correct'; 'evenwichtig'; 'aansluiten op behoefte en kenmerken'; 'inzicht in keuzemogelijkheden en gevolgen';
- keuze voor digitale of schriftelijke informatieverstrekking;
- basisinformatie over pensioenregeling op website, in de vorm van Pensioen 1-2-3;
- beperking van het Uniform Pensioen Overzicht (UPO) tot alleen de stand van het opgebouwd pensioen;
- uitbreiding van de functionaliteiten van het Pensioenregister, namelijk:
 - overzicht: indicatieve projecties volgens drie scenario's;
 - inzicht: twee referenties (ten opzichte van netto inkomen; ten opzichte van uitgaven);
 - handelingsperspectief: gevolgen keuzes; algemene informatie;
- inzicht in koopkracht en risico's door middel van de drie indicatieve pensioenprognoses zoals hiervoor genoemd onder 'uitbreiding van de functionaliteiten van het Pensioenregister', in de vorm van een zogenoemde Navigatiemetafoor. Aangezien deze pas operationeel is geworden in september 2019, valt hij buiten de scope van dit onderzoek.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft toegezegd drie jaar na inwerkingtreding van de Wet Pensioencommunicatie na te gaan of de maatregelen hebben bijgedragen aan een beter pensioenbegrip van de deelnemer, en daarbij ook na te gaan of er sprake is geweest van een verlaging van de regeldruk. In overleg met de pensioenkoepels en de AFM heeft de minister ervoor

gekozen de evaluatie van de wet te laten plaatsvinden in 2019. De minister heeft onderzoek laten uitvoeren door bureau Regioplan Beleidsonderzoek, dat bij de uitvoering deskundigen van Swalef Pensioenjuristen en marktonderzoeksbureau DirectResearch heeft betrokken. Het onderzoek is inmiddels gepubliceerd.² Onlangs heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek en over de beleidsreactie.³

In dit artikel presenteren we een samenvatting van de opzet en de resultaten van het onderzoek.

2. Vraagstelling en opzet onderzoek

De hoofdvraag van de evaluatie is of de vier doelen van de wet zijn bereikt als gevolg van de inzet van de eerste vijf door de wet geboden en reeds ingevoerde instrumenten.

De onderzoeksvragen zijn:

1. In hoeverre zijn de informatiedoelstellingen van de wet bereikt?
2. In hoeverre stelt de wet nog steeds de juiste doelen?
3. Hoe zouden pensioenuitvoerders de doelen kunnen bereiken op een minder belastende manier?

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op (gewezen) pensioendeelnemers en of zij door de door de wet geboden instrumenten beter worden gefaciliteerd om meer te weten te komen over hun pensioen. De tweede en de derde onderzoeksvraag gaan vooral over de pensioenuitvoerders en de over mate waarin zij in staat zijn om de (gewezen) pensioendeelnemers van informatie te voorzien. Ten tijde van de invoering van de Pensioenwet in 2007 was de ambitie van deze wet immers dat de pensioeninformatie zodanig moet zijn dat iedereen een eigen financiële planning kan maken.

Naast de drie bovenstaande onderzoeksvragen gaat het onderzoek in op vier onderwerpen, afkomstig uit toezeggingen van de Minister van SZW aan de Tweede Kamer. Deze toezeggingen gaan over het nabestaandenpensioen, de regeldruk en over het UPO.

Om antwoord te geven op de bovenstaande onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd, verdeeld over drie onderdelen:

- *De voorbereidende fase.* Bestaande uit deskresearch en interviews met vertegenwoordigers van organisaties die op een overkoepelend niveau bij de toepassing of de uitwerking van de wet betrokken zijn: de Pensioenfederatie, Verbond van Verzekeraars,

¹ Drs. R.C. van Waveren en M.C. Kuin Msc zijn werkzaam bij Regioplan Beleidsonderzoek. Van Waveren als senior onderzoeker/manager en Kuin als onderzoeker.

² R.C. Van Waveren, M. Kuin en S. Duysak (2020). *Evaluatie Wet Pensioencommunicatie*. Amsterdam: Regioplan.

³ Aanbiedingsbrief evaluatie Wet pensioencommunicatie van 31 januari 2020.

Stichting Pensioenregister, de AFM, de Ombudsman Pensioenen en Wijzer in geldzaken.

- *Het deelnemersperspectief.* De ervaringen met en de betekenis van de pensioeninformatie na de invoering van de Wet Pensioencommunicatie zijn onderzocht door het afnemen van interviews en een representatieve web-enquête onder 1006 (actieve en gewezen) deelnemers.
- *Het pensioenuitvoerdersperspectief.* Informatie over de centrale thema's rond de uitvoering van de Wet Pensioencommunicatie zijn verzameld met een kleinschalige enquête onder 27 pensioenfondsen en verzekeraars/ppi's en door interviews onder pensioenuitvoerders. Door zorgvuldige selectie is de steekproef 'sectordekkend' gemaakt, maar de uitkomsten lenen zich niet voor generalisering. Ter verdieping van de uitkomsten van de enquête zijn deze doorgesproken met vertegenwoordigers van pensioenfondsen, pensioenverzekeraars en pensioenuitvoeringsorganisaties.

De hoofdlijnen van de onderzoeksbevindingen zijn doorgesproken met een groep van experts, om deze te controleren op herkenbaarheid, volledigheid en juistheid.

In de onderstaande paragrafen worden de onderzoeksvragen beantwoord en de bevindingen ten aanzien van de Kamertoezeggingen gepresenteerd. Daarop volgen twee paragrafen met conclusies en verbetervoorstellen.

3. In hoeverre zijn de informatiedoelstellingen van de wet bereikt?

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op (gewezen) pensioendeelnemers en of zij met de door de wet geboden instrumenten beter worden gefaciliteerd om te weten hoeveel pensioen zij kunnen verwachten, of dat voldoende is, welke risico's er aan het pensioen verbonden zijn en of zij gestimuleerd worden om zo nodig gebruik te kunnen maken van de keuzemogelijkheden die hun pensioen heeft, zodat zij bijvoorbeeld extra maatregelen kunnen nemen om hun inkomen na pensionering te verhogen.

De vijf door de wet geboden en geëvalueerde instrumenten zijn: gelaagd informatieaanbod via Pensioen 1-2-3 (P123), het Uniform Pensioen Overzicht (UPO), mijnpensioenoverzicht.nl (MPO), de open normen voor de informatie aan deelnemers en ten slotte de keuze tussen digitale of schriftelijke informatieverstrekking.

Het onderzoek levert de volgende bevindingen op.

- Kennis van deelnemers over het eigen pensioen is beperkt. De helft van de deelnemers geeft aan te weten hoeveel ze aan pensioen kunnen verwachten (een derde weet dat niet). Of dit pensioen voldoende is, welke risico's eraan kleven en welke keuzemogelijkheden er bestaan meent een derde van de deelnemers te weten (tussen 40% en 48% meent dat niet). Dit zijn belangrijke gegevens, omdat het betekent dat de doelen die de wet stelt in beperkte mate worden bereikt.
- Kennis van het eigen pensioen differentieert en blijkt aan leeftijd, inkomen en levensfase gebonden te zijn. De groep die veel weet is relatief oud, heeft een hoger inkomen en/of heeft te maken met een naderend

pensioen. De groep die weinig weet over het eigen pensioen is min of meer spiegelbeeldig hieraan.

- De sentimenten over het eigen pensioen zijn niet positief: 21% van de deelnemers zegt er een goed gevoel over te hebben (39% niet); een kwart meent er grip op te hebben (46% niet), bijna de helft maakt zich er zorgen over (24% niet). Deze gevoelens gelden óók – zij het in mindere mate – voor degenen die in de levensfase zitten dat het pensioen in zicht is en voor diegenen die menen dat ze veel over het eigen pensioen weten.
- Er is een fors niet-gebruik van beschikbare bronnen. Drie kwart van de deelnemers gebruikt een of meer bronnen om zicht te krijgen op het eigen pensioen, maar het resterende kwart gebruikt geen bronnen en oriënteert zich dus niet.
- De bekendheid van de drie wettelijke bronnen verschilt. MPO is bekend bij 56% van de deelnemers, UPO bij 43% en P123 bij 9%.
- Het gebruik van de drie (wettelijke) bronnen verschilt. MPO is met afstand de meest geraadpleegde bron, gevolgd door de Berichtenbox MijnOverheid, het UPO, de mijn-omgeving van de pensioenuitvoerders en informatiebrieven en -mails van uitvoerders. P123 wordt marginaal gebruikt.
- De effectiviteit van de drie wettelijke bronnen verschilt. Deelnemers geven aan dat MPO en – in wat mindere mate – UPO bijdragen aan het doelbereik van de wet, maar dat P123 dat niet doet. Deelnemers menen dat ook de mijn-omgeving van pensioenuitvoerders bijdraagt aan doelbereik.
- Een fors aantal deelnemers vindt de gebruikte bronnen niet effectief bij het realiseren van drie van de vier wetsdoelen: het verkrijgen van inzicht in de keuzemogelijkheden, inzicht in de risico's en weten of het pensioen voldoende is. Voor de vierde doelstelling, weten wat men aan pensioen kan verwachten, is het beeld veel positiever.
- Deelnemers beoordelen de wettelijke bronnen tegen de open normen neutraal tot positief. Variërend van de helft tot drie kwart van de deelnemers oordeelt dat de wettelijke bronnen (UPO, MPO en P123) voldoen aan de open normen die de wet stelt, een kleine minderheid meent van niet en het resterende deel oordeelt neutraal. De norm over aansluiting bij behoeften van deelnemers scoort lager dan de drie andere onderzochte normen (correct, duidelijk en evenwichtig).
- Deelnemers variëren in hun voorkeuren als het gaat om de keuze tussen digitaal en per post informeren. Daaruit spreekt dat deelnemers waardering hebben voor het bestaan van verschillende opties.

Pensioenuitvoerders hebben zich ook uitgelaten over deze onderwerpen. Hun opvattingen kunnen om methodische redenen alleen globaal worden vergeleken met die van de deelnemers. De samenstelling van de responsgroep bij de pensioenuitvoerders was niet gericht op het genereren van generaliseerbare uitspraken. Uit de globale vergelijking zijn echter geen opvallende verschillen tussen beide groepen respondenten naar voren gekomen.

4. Stelt de wet nog de juiste doelen? Zijn doelen te bereiken op een minder belastende manier?

De tweede en de derde onderzoeksvraag gaan vooral over de pensioenuitvoerders en de mate waarin zij, met acceptabele inspanningen, in staat zijn om de (gewezen) pensioendeelnemers tijdig van correcte, duidelijke en evenwichtige informatie te voorzien, die aansluit op hun behoeften en kenmerken en met voldoende inzicht in de keuzemogelijkheden die er zijn in de pensioenregeling en de gevolgen van belangrijke gebeurtenissen voor het pensioen.

Op basis van het onderzoek kan daarover het volgende worden gezegd.

- De vier informatiedoelstellingen van de wet worden breed gedragen door pensioenuitvoerders. Maar pensioenuitvoerders vinden dat er nog veel te winnen is op dit gebied. Zij zeggen dat deelnemers beter menen te weten wat zij aan pensioen kunnen verwachten en kunnen nagaan of dat voldoende is, dan dat ze op de hoogte zijn van risico's en keuzemogelijkheden ten aanzien van hun pensioen. Vanuit het oogpunt van effectieve communicatie vinden pensioenuitvoerders de nadruk op de risico's (derde wetsdoel) minder wenselijk.
- Pensioenuitvoerders achten de bijdrage van de wettelijke informatiebronnen aan de wetsdoelen beperkt. Vooral de inzet van bovenwettelijke informatiebronnen zoals de mijn-omgeving op de website van pensioenuitvoerders ervaren zij als effectiever. De genoemde beperking geldt in het bijzonder voor het kunnen nagaan of het pensioen voldoende is.
- Pensioenuitvoerders wijzen op het belang van persoonsgericht informeren om te sturen op gedrag. Zij plaatsen dit tegenover de huidige veronderstelling dat informeren over pensioen het kennisniveau van burgers verhoogt.
- De waardering van pensioenuitvoerders voor de wettelijke informatiebronnen blijkt gerelateerd te zijn aan de mate waarmee aangesloten kan worden bij behoeften van deelnemers. Dit maakt dat pensioenuitvoerders MPO meer waarderen dan UPO en P123.
- Pensioenuitvoerders geven de voorkeur aan digitale boven schriftelijke informatieverstrekking, omdat dit meer mogelijkheden biedt om aan te sluiten op de behoeften van deelnemers omdat informatie beter gelaagd, interactief en persoonsgericht aangeboden kan worden. Pensioenuitvoerders pleiten er daarom voor om digitale informatieverstrekking tot een volwaardig alternatief voor schriftelijke informatieverstrekking te maken en tegemoet te komen aan praktische knelpunten daarbij.
- Een meerderheid van de pensioenuitvoerders ervaart dat de uitvoeringskosten toegenomen zijn sinds de inwerkingtreding van de Wet Pensioencommunicatie. Zij menen dat de stijging van de uitvoeringskosten niet in balans is met mate waarin wettelijke instrumenten bijdragen aan het bereik van de wetsdoelen.

5. Kamertoezeggingen

Naast de onderzoeksvragen gaat het onderzoek in op vier onderwerpen, afkomstig uit toezeggingen van de Minister van SZW aan de Tweede Kamer. Het gaat om:

- informatie over het nabestaandenpensioen: hoogte, voorwaarden en risico's;
- informatie op het UPO over het effect van baanveranderingen op het pensioen;
- de mate waarin er afdwingbare rechten zouden kunnen voortvloeien uit de informatie op het UPO;
- de regeldruk die uit de Wet Pensioencommunicatie voortvloeit.⁴

Over de informatie op het UPO over het *nabestaandenpensioen* en het tonen wat er gebeurt bij het *wisselen van baan* zijn de pensioenuitvoerders verdeeld. Meer in het algemeen raden pensioenuitvoerders af om meer informatie op het UPO te plaatsen, juist omdat het UPO bedoeld is als compact document dat de stand van zaken weergeeft, en omdat deelnemers het UPO sowieso niet veel gebruiken als informatiebron. Dat neemt niet weg dat pensioenuitvoerders de behoefte aan een betere informatieverstrekking over het nabestaandenpensioen herkennen, maar zij betwijfelen of het UPO daarvoor de aangewezen informatiebron is.

Ten aanzien van *baanveranderingen* is opgemerkt dat pensioenuitvoerders niet over actuele informatie beschikken die noodzakelijk is om de gevolgen van een baanverandering inzichtelijk te maken.

Hoewel pensioenuitvoerders herkennen dat deelnemers moeten kunnen vertrouwen op de informatie op het UPO, zijn zij geen voorstander van de mogelijkheid om *afdwingbare rechten* aan het UPO te ontleen: de open norm 'correct' volstaat.

6. Conclusies

Conclusie 1: de doelstellingen van de wet worden in beperkte en wisselende mate bereikt

Het blijkt dat de vier wetsdoelen in beperkte en wisselende mate worden bereikt. Het doel 'weten hoeveel pensioen zij kunnen verwachten' wordt beter bereikt dan de drie andere doelen (weten of dat voldoende is, bewustzijn van risico's en van keuzemogelijkheden). De bijdrage aan het doelbereik door het wettelijk instrumentarium is eveneens wisselend en beperkt. MPO (mijnpensioenoverzicht.nl) scoort relatief goed, het UPO (Uniform Pensioen Overzicht) volgt op gepaste afstand en heeft vooral een attenderende functie en Pensioen 1-2-3 (P123) speelt geen rol van betekenis. Ook bovenwettelijke instrumenten, zoals de mijn-omgeving van pensioenuitvoerders, leveren een bijdrage aan het doelbereik.

Dat deelnemers beperkt kennis hebben over het eigen pensioen is niet uitsluitend te wijten aan de kwaliteit van de informatiebronnen. Het komt ook doordat het verwerven van deze kennis vooral een leeftijds- en levensfasege-

⁴ Deze Kamervraag is meegenomen in de uitwerking van de derde onderzoeksvraag.

bonden zaak is. Het gevoel van urgentie komt bij deelnemers vooral daaruit voort. Kennelijk is alleen het aanbieden van informatie, in combinatie met de dingen die pensioenuitvoerders nu al doen om deelnemers te activeren, niet toereikend om deelnemers in de verschillende levensfasen die stappen te laten zetten die op dat moment nodig zijn.

Conclusie 2: vier informatiedoelstellingen van de wet worden breed gedragen door pensioenuitvoerders

De vier informatiedoelstellingen van de wet worden breed gedragen door pensioenuitvoerders als ambities voor communicatie met en informatieverstrekking aan deelnemers. Gezien de beperkte bijdrage van het wettelijk instrumentarium aan de wetsdoelen heeft het de voorkeur van pensioenuitvoerders de informatieverstrekking meer vormvrij te maken. Daarbij zou de informatieverstrekking minder gericht moeten zijn op informatieoverdracht en meer op gedragsverandering.

Conclusie 3: pensioenuitvoerders zien mogelijkheden om de doelen op een minder belastende manier te bereiken

Een meerderheid van de pensioenuitvoerders ervaart dat de uitvoeringskosten toegenomen zijn sinds de inwerkingtreding van de wet. Zij menen dat de stijging van de uitvoeringskosten niet in balans is met mate waarin het wettelijk instrumentarium bijdraagt aan het bereik van de wetsdoelen. Belangrijk daarbij is dat zowel pensioenuitvoerders als deelnemers aangeven dat de bijdrage van de wettelijke informatiebronnen aan de wetsdoelen wisselend, maar beperkt is.

Pensioenuitvoerders wijzen op het belang van persoonsgericht informeren om te sturen op gedrag. Zij plaatsen dit tegenover de huidige veronderstelling in de wet dat informeren over pensioen het kennisniveau van burgers verhoogt en leidt tot ander gedrag. De uitkomsten van het onderzoek onder deelnemers onderbouwen deze stelling: alleen informatie aanbieden is niet voldoende om mensen zodanig te activeren dat zij tijdig de meest wettelijke stappen ondernemen om hun pensioenvoorziening bevredigend te regelen. Dat is ook de reden waarom uitvoerders veel investeren in andere, volgens hen belangrijker activiteiten.

7. Verbetervoorstellen

Zowel pensioenuitvoerders als deelnemers hebben suggesties gedaan voor verbeteringen van de pensioeninformatie. Ook de onderzoekers doen dit op basis van hun bevindingen.

Pensioenuitvoerders

Pensioenuitvoerders hebben verbetervoorstellen aangedragen om meer te sturen op gedrag in plaats van informeren van deelnemers. Daartoe zou in de Wet Pensioencommunicatie (meer) ruimte geboden moeten worden om deelnemers te kunnen informeren op een manier die meer aansluit bij hun wensen en behoeften. Zij raden in dit kader aan om digitale informatieverstrekking in de Wet Pensioencommunicatie als volwaardig alternatief te stellen voor schriftelijke informatieverstrek-

king. Zij menen dat er winst te behalen is in de informatie door aan te sluiten bij life-events van de deelnemers en door de rol van de werkgevers te verstevigen. Daarnaast strekt het volgens pensioenuitvoerders tot aanbeveling minder wettelijke voorschriften te verbinden aan de wettelijke instrumenten MPO, UPO en P123 en het stapelen van informatieverplichtingen in het wettelijk instrumentarium tegen te gaan. Deze laatste aanbevelingen komen voort uit de voorkeur van pensioenuitvoerders voor uniformiteit in doelen, niet in instrumenten.

Deelnemers

Deelnemers vinden verbetering wenselijk ten aanzien van de verschillende aspecten van pensioeninformatie. De grootste aandachtspunten betreffen de begrijpelijkheid, vindbaarheid en relevantie van de informatie. Gevraagd naar verbetervoorstellen, doen deelnemers veelvuldig het voorstel om informatie te vereenvoudigen en 'jip-en-janneketaal' te gebruiken.

Daarnaast noemen deelnemers de behoefte aan een totaaloverzicht (op één plaats) waarin alle persoonlijke financiële informatie gecombineerd kan worden. Dit dient inzicht te geven in het te verwachten netto pensioen per maand op de pensioenleeftijd. Verder stellen deelnemers voor de informatie beter aan te laten sluiten op de persoonlijke pensioenopbouw van de deelnemer en inzicht te geven in de invloed van scenario's, zoals minder werken en eerder stoppen met werken, op de persoonlijke pensioenopbouw. Deelnemers raden bovendien aan om de mogelijkheid te creëren om persoonlijk advies te ontvangen over hun handelingsmogelijkheden, zoals besparen. Ten slotte stellen deelnemers voor dat pensioenuitvoerders transparanter zijn over het gevoerde beleid, dat werkgevers een actievere rol gaan spelen en dat informatie ook op interactievere manieren wordt aangeboden.

Stakeholders

De zes stakeholders hebben een breed palet aan aanbevelingen geformuleerd, waarin naast de vele overeenkomsten ook verschillen te zien zijn. De overeenkomsten lijken voort te komen uit gedeelde ideeën over effectievere pensioeninformatie. De verschillen zijn (mede) verbonden met de belangen waar deze organisaties voor staan. Het voert te ver om de overeenkomsten en verschillen hier verder toe te lichten. Wel is van belang dat geen van de aanbevelingen van stakeholders strijdig lijkt te zijn met de aanbevelingen die pensioenuitvoerders en deelnemers doen.

Onderzoekers

Uit het onderzoek – met name uit de enquête onder deelnemers – kan worden afgeleid dat kennis van het eigen pensioen vooral een leeftijds- en levensfasegebonden zaak is. Het gevoel van urgentie komt bij deelnemers vooral daaruit voort. Met het klimmen van de jaren gaan deelnemers op zoek naar informatie over het eigen pensioen en vinden die in zekere mate ook in de beschikbare bronnen. De opgedane kennis leidt tot nieuwe vragen en intensificeert het bronnengebruik verder. Maar uiteindelijk levert dit onbevredigende sentimenten op over het pen-

sioen: de meeste deelnemers menen geen grip te hebben op hun pensioen en/of hebben er geen goed gevoel over; een substantieel deel maakt zich er zorgen over. Dat geldt ook – zij het in wat mindere mate – voor deelnemers voor wie het pensioen in zicht komt en die veel kennis hebben over het eigen pensioen.

Wat met oog op de toekomst kan helpen is om deelnemers te stimuleren om hun gedrag te veranderen en eerder in actie te komen. Kennelijk is het aanbieden van informatie, in combinatie met de dingen die pensioenuitvoerders nu al doen om deelnemers te activeren, nog niet toereikend. Maatwerk lijkt voor die activering van groot belang te zijn. Het ligt voor de hand dit te laten aansluiten bij de levensfase: zorg ervoor dat deelnemers in de verschillende levensfasen die stappen zetten die op die momenten nodig zijn.