

24 697

Wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet (invulling begrip pensioentoezegging)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 november 1996

Voorafgaande aan de opmerkingen en vragen van de fracties heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid het kabinet gevraagd in te gaan op de noodzaak van het wetsvoorstel. Daarbij wordt door de vaste commissie aangegeven dat het 50%-criterium bij ANW-hiaatregelingen inmiddels niet meer maatgevend is omdat dergelijke regelingen kunnen worden beschouwd als «een fase in de ontwikkelingsgang naar een eventuele uitbreiding van de werkingssfeer van de ten behoeve van nabestaanden in de regeling opgenomen voorzieningen» (art. 13, lid 4, sub 3 WTV).

Het kabinet is met de vaste commissie van oordeel dat het 50%-criterium bij ANW-hiaatregelingen voorlopig geen probleem meer oplevert. De conclusie dat daardoor de noodzaak tot de voorliggende wetgeving is komen te vervallen, deelt het kabinet echter niet.

Als belangrijkste overweging geldt daarbij dat de flexibilisering van pensioenregelingen ook ten aanzien van de keuzemogelijkheden bij andere pensioensoorten speelt. Te denken valt aan de omzetting van VUT-regelingen in prepensioen, waarbij de werknemer (op onderdelen) geheel of grotendeels de financiering op zich neemt. Ook wensen sociale partners te anticiperen op artikel 2b van de PSW, dat bepaalt dat pensioenregelingen die voorzien in een nabestaandenpensioen, met ingang van 1 januari 2000 gelijkwaardige keuzemogelijkheden moeten bieden tussen nabestaandenpensioen en een hoger dan wel eerder ingaand ouderdompensioen. Te verwachten is dat hierdoor in toenemende mate nabestaandenpensioen als keuze-element voor eigen rekening binnen de regeling zal worden aangeboden.

Daarnaast wordt benadrukt dat het bij de gevonden oplossing bij ANW-hiaatregelingen slechts om een experimenteer-faciliteit gaat, zodat er nog geen structurele oplossing is bereikt.

Het kabinet hecht er aan dat de toenemende flexibilisering in pensioenregelingen niet wordt belemmerd door het 50%-criterium. Bij alle instanties die werkzaam zijn op het terrein van de pensioenen (CAO-partijen, de Verzekeringskamer, pensioenuitvoerders, adviseurs) is behoefte aan helderheid over de vraag welke regelingen wel en welke niet door pensioenfondsen mogen worden uitgevoerd. Zolang dit niet door regelgeving is geformaliseerd, blijft de onduidelijkheid omtrent het door

de Verzekeringskamer gestelde 50%-criterium bestaan. Om deze onduidelijkheid weg te nemen en het proces van de voortgaande flexibilisering niet te belemmeren, moet naar het oordeel van het kabinet de voorgestelde ad-hoc oplossing doorgang vinden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de definitieve tekst van de AMvB reeds beschikbaar is.

Hierover kan worden opgemerkt dat deze tekst ter advisering naar de Raad van State is gezonden. Zeer onlangs heeft de Raad laten weten zich met het ontwerp-besluit te kunnen verenigen. Na verwerking van enkele tekstuele opmerkingen doe ik u de AMvB toekomen.

De leden van de PvdA-fractie stellen vervolgens enkele vragen naar aanleiding van door hen gesignaleerde potentiële knelpunten.

In de eerste plaats willen zij weten of de Verzekeringskamer bij het hanteren van het 50%-criterium de optelsom van de onderdelen van de pensioenaanspraak als uitgangspunt neemt of de afzonderlijke onderdelen. Daarnaast wordt gevraagd wat de situatie is bij thans bestaande IP-regelingen waarbij geen 50%-werkgeversbijdrage geldt. Worden deze door de VK als contra legem beschouwd of vallen ze buiten het toezicht en de beschermende bepalingen van de PSW?

Op het eerste deel van de vraag kan worden geantwoord dat de VK het standpunt heeft ingenomen dat een werkgever minimaal 50% in de kosten van de pensioenregeling moet bijdragen of minimaal 10% in de kosten van een onderdeel daarvan.

Gezien dit standpunt van de VK kan een onderdeel van een pensioenregeling dus niet totstandkomen als de werkgever niet bereid is een bijdrage van 10% te leveren. Naar het oordeel van het kabinet werkt dit belemmerend bij de gewenste flexibilisering. Daarnaast is toepassing van de 10%-bepaling, in het geval de werkgever al bereid is om die bijdrage te leveren, uiteraard niet mogelijk zonder wijziging van de omvang van de werkgeversbijdrage op andere onderdelen als er reeds sprake is van een gelijkmatige verdeling van de bijdrage tussen werkgever en werknemer over de gehele pensioenregeling. Het betreffende onderdeel kan dan dus evenmin totstandkomen.

In dit verband is tevens van belang dat het 50%-criterium moeilijk controleerbaar en handhaafbaar is gebleken.

Ten aanzien van het tweede deel van de vraag kan worden opgemerkt dat Invaliditeits-pensioenregelingen niet door een pensioenfonds mogen worden uitgevoerd indien niet aan de door de VK gestelde criteria wordt voldaan. Daarnaast is niet duidelijk of een dergelijke regeling als een PSW-toezegging valt aan te merken, waardoor tevens onduidelijk is of de beschermende bepalingen van de PSW van toepassing zijn.

De tweede vraag luidt of het 50%-criterium als knelpunt is gesignaleerd bij de omzetting van VUT in pre-pensioen.

Deze vraag wordt positief beantwoord. Ook bij de omzetting van VUT in pre-pensioen worden regelmatig keuze-elementen ingebouwd die volledig voor rekening van de werknemer komen. De Verzekeringskamer maakt bezwaar tegen dergelijke regelingen. Daarmee is de stelling gerechtvaardigd dat de verplichte werkgeversbijdrage nog steeds een vertragende werking heeft op de flexibilisering van pensioenregelingen.

Vervolgens vragen de leden van de PvdA-fractie of de bestaande rekenregels bij waarde-overdracht aanpassing behoeven indien waarde-overdracht ook toegepast moet worden bij de vrijwillige voorzieningen?

Deze vraag kan ontkennend worden beantwoord. Het wetsvoorstel bepaalt dat de vrijwillige pensioenvoorzieningen gelijkgesteld worden met de pensioenvoorzieningen op grond van een toezegging. Daardoor ontstaat één totale pensioenaanspraak, waarop de PSW-bepalingen,

waaronder het recht op waarde-overdracht, integraal van toepassing zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de vrijwillige voortzetting voor eigen rekening bij het eigen pensioenfonds mogelijk is, nu het begrip «toezegging» een relatie legt met de arbeidsverhouding.

Het kabinet merkt hierover op dat vrijwillige voortzetting bij het pensioenfonds mogelijk blijft, zoals dit ook in artikel 13, lid 4, WTV is bepaald. De enige verandering die in dit verband door het wetsvoorstel wordt bewerkstelligd, is dat duidelijk wordt gemaakt dat de PSW van toepassing wordt op alle individuele aanvullende regelingen, dus ook op de vrijwillige voortzetting. In de huidige constellatie is onduidelijk of de beschermende PSW-bepalingen hierop van toepassing zijn.

Vervolgens vragen de leden van de PvdA-fractie of het kabinet voornemens is om te volgen of het wetsvoorstel inderdaad niet zal leiden tot een substantiële verschuiving van het marktaandeel tussen pensioenfondsen en verzekeraars.

Hierover kan worden opgemerkt dat het kabinet het niet als een onderdeel van haar expliciete beleid ziet om invloed op de marktaandelen van verzekeraars en pensioenfondsen uit te oefenen. Daaruit vloeit tevens voort dat het kabinet het niet tot haar eerste taak rekent om de marktaandelen en eventuele verschuivingen daarin in kaart te brengen.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat aan het volgen van de marktaandelen nogal wat uitvoeringstechnische problemen kleven omdat de betreffende gegevens niet beschikbaar zijn. Bovendien kunnen oorzaak en gevolg moeilijk worden onderscheiden nu er op verschillende terreinen ontwikkelingen gaande zijn.

Ten aanzien van het eventuele verschuiven van marktaandelen benadrukt het kabinet nog dat naar haar mening veel belang moet worden gehecht aan de visie van de Stichting van de Arbeid, inhoudende dat van de voorgestelde wijzigingen per saldo geen grote veranderingen in de markt zullen uitgaan.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie wat er de oorzaak van is dat de fiscale voorstellen van de commissie Witteveen lijken te stagneren.

Hierover kan worden opgemerkt dat de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op korte termijn een wetsvoorstel bij het kabinet aanhangig zullen maken, waarin de wettelijke regelingen die vereist zijn voor de voorstellen van de commissie Witteveen, hun beslag krijgen. Dit wetsvoorstel zal de normale procedure doorlopen. Hiermee zal invulling worden gegeven aan de gewenste fiscale flexibilisering.

De leden van de D66-fractie vragen zich af waarop de verwachting gebaseerd is dat de duur en omvang van vrijwillige voorzieningen beperkt zal worden en of flexibilisering niet juist tot een toename daarvan zal leiden.

Door het vervallen van het 50%-criterium zullen naar verwachting meer keuze-mogelijkheden binnen de collectieve regelingen komen waarvan de financiering voor het geheel of het grootste deel voor rekening komt van de werknemer.

De duur en omvang van vrijwillige voorzieningen zullen naar verwachting beperkt worden doordat deze voorzieningen onder de werking van de PSW worden gebracht. Dit betekent onder meer dat de werkgever eindverantwoordelijk wordt voor de afdracht van de pensioenbijdrage aan het pensioenfonds en dat de bepalingen omtrent de affinanciering van een tijdsevenredige aanspraak van een deelnemer van kracht zijn. Dit zal een rem zetten op de animo bij werkgevers om medewerking aan de af te sluiten vrijwillige voorzieningen te verlenen.

De leden van de D66-fractie vragen zich tenslotte af of het kabinet het gewenst vindt dat de twee markten van pensioenfondsen en verzekeraars steeds verder naar elkaar toe groeien. Daarbij wordt verwezen naar de eventuele mogelijkheid om pensioenstortingen te doen binnen de ruimte van het lijfrenteregime, waardoor het traditionele onderscheid (lijfrente-verzekeringen zijn voorbehouden aan verzekeraars) losgelaten zou worden.

Het kabinet merkt op dat er op dit moment al sprake is van een zekere verwevenheid van de markten van de pensioenvoorzieningen in verband met arbeid. Daarbij is van belang dat bij pensioenfondsen in de huidige situatie fiscaal gefaciliteerde lijfrente-verzekeringen afgesloten kunnen worden als deze verband houden met een pensioenregeling.

Benadrukt wordt dat er uitdrukkelijk voor is gekozen de driepijlerstructuur in tact te laten. Naast de AOW als basispijler, bestaat de tweede pijler uit de pensioenvoorzieningen in het kader van de arbeidsverhouding en de derde pijler uit de particulier te treffen individuele voorzieningen. Deze laatste pijler is daarbij voorbehouden aan de verzekeraars, terwijl de pensioenfondsen zich alleen op het terrein van de tweede pijler mogen begeven.

In de nota Werken aan Zekerheid heeft het kabinet aangegeven de middelloonregelingen te willen bevorderen. Individuele aanvullingen op het collectief opgebouwde pensioen zijn in de tweede en derde pijler mogelijk. Onderkend kan worden dat de producten zoals pensioenfondsen en verzekeraars die aanbieden, naar elkaar toegroeien. Het kabinet acht het daarbij van belang dat individuele keuzemogelijkheden tot aanvulling voor eigen rekening ook bij de pensioenuitvoerders mogelijk zijn, zowel binnen de verplichtstelling als binnen de andere collectieve regelingen. Daarbij is van belang dat dit een gunstig effect kan hebben op de uitvoeringskosten, waarbij bedacht moet worden dat de fondsen geen winstoogmerk hebben en dat dit de onderlinge solidariteit ten goede zal komen omdat er ook hier collectiviteiten zullen ontstaan, die overigens kleiner van omvang zullen zijn.

Tot slot kan erop gewezen worden dat medische keuringen in dit verband in beginsel niet toegestaan zullen zijn indien het initiatief-wetsvoorstel Van Boxtel doorgang vindt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave