

Vergaderjaar 1995–1996

24 697

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe in artikel 2 van de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) een delegatiebepaling op te nemen die erin voorziet dat bij algemene maatregel van bestuur (amvb) regels worden gesteld ter zake van het begrip pensioentoezegging. Tevens worden in dit wetsvoorstel de vrijwillige voorzieningen en de regelingen tot voortzetting als bedoeld in artikel 13, vierde lid, onderdeel a, onder 3° en onder 4°, van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (WTV 1993) gelijkgesteld met pensioenvoorzieningen op grond van pensioentoezeggingen, en wordt deelneming in een bedrijfspensioenfonds op grond van de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (Wet Bpf) gelijkgesteld met deelneming in een pensioenfonds ter uitvoering van een pensioentoezegging. Ten slotte wordt de mogelijkheid geopend in eerdergenoemde amvb ook andere vrijwillige pensioenvoorzieningen gelijk te stellen met pensioenvoorzieningen op grond van een pensioentoezegging en andere deelneming in een pensioenfonds of pensioenregeling gelijk te stellen met deelneming ter uitvoering van een pensioentoezegging.

In paragraaf 2 van deze toelichting wordt de achtergrond van de voorgestelde wetwijziging weergegeven. In paragraaf 3 wordt aangegeven waarom ervoor is gekozen de omschrijving van het begrip pensioentoezegging – voorlopig – neer te leggen in een amvb. Het betreffende concept-besluit, met toelichting, is als bijlage bij deze memorie gevoegd.²

§ 2. Achtergrond

In de WTV 1993 zijn de voorwaarden opgenomen waaraan in Nederland werkzame verzekeraars dienen te voldoen. Artikel 13 WTV 1993 zondert – gebruikmakend van de mogelijkheden in de communautaire regelgeving – onder meer het afsluiten of afwickelen van overeenkomsten voor eigen rekening door bedrijfspensioenfondsen en ondernemings-

¹ Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

pensioenfondsen van de werking van die wet uit, voor zover althans deze pensioenfondsen handelen ter uitvoering van:

- a. een verplichtstellingsbeschikking als bedoeld in de Wet Bpf;
- b. een toezegging omtrent pensioen, als bedoeld in de PSW;
- c. een vrijwillige pensioenvoorziening waartoe de mogelijkheid voortvloeit uit het deelnemerschap en die past binnen het raam van de regeling die geldt voor de categorie waartoe de deelnemer behoort, dan wel past binnen een voorgenomen uitbreiding van de collectieve regeling op het punt van de nabestaandenvoorzieningen;
- d. een regeling krachtens welke de voor een deelnemer bestaande pensioenvoorziening bij beëindiging van diens deelnemerschap vrijwillig wordt voortgezet.

In het vervolg van deze toelichting zullen de onder c en d aangeduide produkten worden aangeduid met «vrijwillige voorzieningen».

Gevolg van het in artikel 13 WTV 1993 geregelde is, dat het pensioenfonds voor de daar genoemde werkzaamheden buiten het WTV-toezicht blijft. Dit betekent echter niet, dat er op het verrichten van deze werkzaamheden geen toezicht wordt gehouden. Het toezicht op het verrichten van activiteiten als bedoeld onder a en b is neergelegd in de PSW en de daarop gebaseerde regelgeving. Net als in de WTV 1993, wordt in de PSW de Verzekeringkamer (VK) als toezichthoudend orgaan aangewezen.

De PSW bevat overigens niet slechts toezichtsbepalingen, maar ook bepalingen die inhoudelijke bescherming bieden aan degenen die aan een onder deze wet vallende pensioenregeling deelnemen of hebben deelgenomen. Ook met deze bepalingen dienen pensioenfondsen die de onder a en b bedoelde activiteiten verrichten rekening te houden. Het gaat hierbij om:

- gelijke behandeling van voltijd- en deeltijdwerkers;
- meegeven van premievrije aanspraken bij het eindigen van deelneming aan de pensioenregeling;
- recht op waarde-overdracht bij verandering van werkgever en van pensioenregeling;
- affinanciering van een tijdsevenredige aanspraak na vertrek van een deelnemer;
- verevening van pensioenrechten bij echtscheiding;
- regels ter zake van de verlening van toeslagen;
- het verbod pensioen(aanspraken) af te kopen.

Daarnaast draagt de werkgever de eindverantwoordelijkheid voor de premie-afdracht aan de pensioenuitvoerder.

Opgemerkt wordt dat de PSW niet van toepassing is verklaard op het uitvoeren van vrijwillige voorzieningen. Dientengevolge bestaat in de praktijk twijfel over de vraag welke rechten de deelnemer aan deze voorzieningen kan ontlenen, en of ze onder hetzelfde regime vallen als van toepassing is op de pensioentoezegging waaraan ze gerelateerd zijn.

Ten slotte wordt opgemerkt dat ook verzekeraars pensioentoezeggingen en vrijwillige voorzieningen zoals hiervoor bedoeld, kunnen uitvoeren. In dat geval gelden de toezichtsbepalingen van de WTV 1993, maar daarnaast – althans voor het uitvoeren van pensioentoezeggingen – ook de inhoudelijk beschermende bepalingen van de PSW, die met name zijn neergelegd in de op artikel 2, vierde lid, van die wet gebaseerde Regelen verzekeringsovereenkomsten PSW.

Omdat in artikel 13 WTV 1993 is bepaald dat de uitvoering van bepaalde voorzieningen door pensioenfondsen buiten het toezicht op de uitoe-

fening van het verzekeringsbedrijf valt, is een heldere afbakening nodig van de werkzaamheden die pensioenfondsen buiten dat toezicht mogen uitvoeren. Dit impliceert onder meer dat duidelijk moet zijn wat onder een «toezegging omtrent pensioen» wordt verstaan.

Het begrip «pensioentoezegging» wordt in de PSW echter niet gedefinieerd. Tot voor enkele jaren was dit geen probleem, aangezien er consensus heerste over de invulling van dit begrip. Door de toegenomen flexibilisering van pensioenregelingen zijn de afgelopen jaren echter steeds meer pensioenprodukten ontwikkeld ten aanzien waarvan de vraag of deze binnen het begrip pensioentoezegging vallen niet zonder meer kan worden beantwoord. Het gaat daarbij met name om de mogelijkheid voor deelnemers aan een collectieve regeling om binnen die regeling vrijwillig en al dan niet geheel voor eigen rekening te kiezen voor extra dekking van bepaalde risico's.

Het uitgangspunt bij de behandeling van de (voorloper van de) WTV 1993 is geweest, dat pas sprake is van een pensioentoezegging indien de werkgever een reële bijdrage in de kosten doet. Toen de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen werd ingevoerd, en daarmee zogenaamde «WAO-gaten» konden ontstaan, kwam bovenbedoelde vraag voor het eerst in de praktijk in volle omvang aan de orde. Immers, het kwam voor dat de werkgever de aan zijn onderneming verbonden personen de mogelijkheid gaf zich aan te sluiten bij een regeling ter dekking van deze gaten, terwijl hij zelf niet of nauwelijks aan de regeling bijdroeg. De VK heeft zich toen op het standpunt gesteld dat er sprake moet zijn van een aanmerkelijke financiële bijdrage, wil er een pensioentoezegging kunnen zijn. De VK interpreteert het criterium van een «aanmerkelijke werkgeversbijdrage» in de praktijk aldus, dat de financiële bijdrage van de werkgever ten minste 50% moet bedragen. Dit «50%-criterium» leidt er derhalve toe dat pensioenfondsen keuze-elementen niet (althans niet onder PSW-toezicht) kunnen uitvoeren indien de werkgever deze voor minder dan 50% financiert. Men kan zich overigens afvragen of in dergelijke gevallen de PSW-bescherming van toepassing is.

In de praktijk heeft hantering van het 50%-criterium echter een aantal ongewenste gevolgen. Zo wordt de vormgeving van de pensioenregeling steeds meer als een geïntegreerd onderdeel van het totale arbeidsvoorwaardenpakket opgevat. In dat verband wordt het vereiste van een minimum-werkgeversbijdrage als onnodig knellend ervaren; het doet onvoldoende recht aan het kader waarbinnen dergelijke afspraken tot stand komen. Het 50%-criterium vormt dan ook tevens een obstakel voor verdergaande flexibilisering van pensioenregelingen. Daarnaast geeft de met het 50%-criterium aangebrachte afbakening aanleiding tot uitvoerings- en handhavingsproblemen. Ook de VK heeft dit in haar brief van 22 oktober 1993 geconcludeerd. Zij stelt daarin behoefte te hebben aan een verduidelijking van de afbakening.

Het bovenstaande heeft tot de conclusie geleid dat het wenselijk is het 50%-criterium te vervangen door een omschrijving van het begrip pensioentoezegging waaraan deze problemen niet kleven en dat bovendien beter aansluit op de in de maatschappij levende visie op dit punt. Kern van dit nieuwe criterium zal zijn, dat sprake is van een pensioentoezegging voor zover in de arbeidsverhouding in pensioen wordt voorzien. Voor de precieze formulering van het nieuwe criterium en de toelichting daarop wordt verwezen naar bijgevoegd concept-Besluit.

De regering acht het redelijk en wenselijk tegelijkertijd de vrijwillige voorzieningen onder de werking van de PSW te brengen. Aldus zal

ondubbelzinning vast komen te staan dat op vrijwillige voorzieningen het PSW-toezicht van toepassing is, terwijl ook de beschermende bepalingen van die wet van toepassing zijn. Dit betekent derhalve dat ook verzekeraars die dergelijke vrijwillige voorzieningen uitvoeren zich aan de beschermende bepalingen dienen te houden, net als dat is geschied ten aanzien van door verzekeraars uitgevoerde pensioentoezeggingen (verzekeraars blijven echter wel onder het toezichtsregime van de WTV 1993 vallen).

Door de Stichting van de Arbeid wordt aangenomen dat van de voorgestelde wijzigingen per saldo geen grote veranderingen in de markt zullen uitgaan.

§ 3. Redenen delegatiebepaling

Het vervangen van het 50%-criterium zal dienen te geschieden door middel van een invulling van het begrip «pensioentoezegging». Hiervoor is regelgeving nodig. Aangezien deze aanpassing gevolgen heeft voor de reikwijdte van de PSW en de WTV 1993 en daarmee voor de afbakening tussen pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, verdient het in principe de voorkeur het begrip pensioentoezegging bij formele wet te regelen. In dit wetsvoorstel wordt echter toch voorgesteld om de omschrijving van het begrip pensioentoezegging - althans voorlopig - neer te leggen in een amvb, te baseren op de in het voorliggende wetsontwerp voorgestelde artikel 2, achtste lid, PSW.

De reden daarvan is, dat aldus op relatief korte termijn een oplossing kan worden gevonden voor de nijpende problemen die het 50%-criterium bij de pensioenfondsen en de VK veroorzaakt en dreigt te veroorzaken. Wat dit laatste betreft zij verwezen naar de invoering van de Algemene nabestaandenwet (Anw) per 1 juli 1996. Deze wet zal leiden tot een grotere behoefte om in collectieve pensioenregelingen nabestaandenpensioen op te nemen in de vorm van een keuze-element voor eigen rekening. Daarbij komt nog, dat sociale partners nu al anticiperen op artikel 2b van de PSW, dat met ingang van 1 januari 2000 in werking zal treden. Dit artikel bepaalt dat in pensioenregelingen waarin wordt voorzien in een weduwen- of weduwnaarspensioen voor gehuwden, gelijkwaardige keuzemogelijkheden moeten worden opgenomen tussen nabestaandenpensioen (ongeacht burgerlijke staat) of een hoger dan wel eerder ingaand ouderdompensioen. Te verwachten is, dat de inwerking-treding van dit artikel druk zal doen ontstaan om nu al in samenhang met het afdekken van de Anw-gaten regelingen voor nabestaandenpensioen als keuze-element binnen een collectieve regeling aan te bieden.

Neerleggen van het begrip pensioentoezegging in formele wetgeving zal naar verwachting geruime tijd vergen, omdat dan in de PSW en de WTV 1993 in onderlinge consistentie een regeling moet worden getroffen. Daarbij moet met name nagegaan worden of het wenselijk is het op dit moment in de WTV 1993 nog gemaakte onderscheid tussen pensioenvoorzieningen op grond van een pensioentoezegging enerzijds en vrijwillige voorzieningen anderzijds te handhaven. Hiertoe zal onder meer bezien moeten worden welke gevolgen het communautaire recht voor deze discussie dient te hebben.

Daarnaast zal hierbij - en ook meer in het algemeen - gelet moeten worden op een goede afstemming met de wijzigingen die op dit moment in de belastingwetgeving worden voorbereid ter implementatie van de aanbevelingen van de werkgroep fiscale behandeling pensioenen (de zogenaamde «werkgroep Witteveen»). Zou besloten worden bovengenoemd onderscheid te laten varen - derhalve om het begrip pensioentoezegging zo ruim te omschrijven, dat ook vrijwillige voorzieningen er onder zouden vallen - dan zal implementatie van dit besluit, zeker indien

besloten zou worden de Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling, de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet tot invoering van een leeftijdsgrens voor het notarisambt en de oprichting van een notarieel pensioenfonds in lijn hiermee aan te passen, tot een aanzienlijke hoeveelheid regelgeving leiden.

Het kabinet stelt voor deze bredere benadering onderwerp te laten zijn van afzonderlijke wetgeving. Er wordt naar gestreefd een daartoe strekkend wetsvoorstel in 1996 gereed te hebben.

Ten einde niet meer tijd te verliezen, is nu echter een noodoplossing geboden. Voorgesteld wordt daarom in artikel 2 PSW een delegatiebepaling op te nemen krachtens welke bij amvb regels worden gesteld ter zake van het begrip pensioentoezegging (het voorgestelde achtste lid). Tevens wordt voorgesteld de eerder genoemde vrijwillige voorzieningen voor de toepassing van de PSW gelijk te stellen met pensioenvoorzieningen op basis van een pensioentoezegging (negende lid). In het voorgestelde tiende lid van artikel 2 PSW wordt deelneming in een bedrijfspensioenfonds op grond van de Wet Bpf, gelijkgesteld met deelneming in een pensioenfonds ter uitvoering van een pensioentoezegging. Opname van deze gelijkstelling is nodig om te voorkomen dat voor werknemers van werkgevers die geen pensioentoezegging hebben gedaan en die louter op grond van een verplichtstelling deelnemen in een bedrijfspensioenfonds, geen pensioentoezegging zou gelden. Ten slotte is in het voorgestelde achtste lid de mogelijkheid opgenomen bij de eerdergenoemde amvb nog andere vrijwillige voorzieningen of andere deelnemingen in een pensioenfonds of pensioenregeling gelijk te stellen met een pensioenvoorziening op basis van een pensioentoezegging onderscheidenlijk met deelneming ter uitvoering van een pensioentoezegging.

Op het moment dat bovenbedoelde bredere benadering heeft plaatsgevonden en de afbakeningsregels in de formele wet worden neergelegd, zullen het achtste lid en de daarop gebaseerde amvb kunnen vervallen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Artikel 2, achtste lid, PSW

Dit lid bepaalt dat bij amvb regels worden gesteld ter zake van het begrip «toezegging omtrent pensioen». Tevens geeft dit lid de bevoegdheid vrijwillige pensioenvoorzieningen gelijk te stellen met pensioenvoorzieningen op basis van een pensioentoezegging, voor zover dit niet reeds in het negende lid is gebeurd. Ten slotte kan in deze amvb deelneming in een pensioenfonds of pensioenregeling gelijk worden gesteld met deelneming ter uitvoering van een pensioentoezegging. Voor deelneming op basis van de Wet Bpf is deze gelijkstelling overigens reeds in het tiende lid van artikel 2 PSW geregeld.

Artikel 2, negende lid, PSW

Door de in dit lid genoemde vrijwillige voorzieningen voor de toepassing van de PSW gelijk te stellen met pensioenvoorzieningen op grond van een pensioentoezegging wordt bereikt dat de PSW ook van toepassing is op de individuele aanvullende regelingen die ingevolge artikel 13, vierde lid van de WTV 1993 door pensioenfondsen mogen worden uitgevoerd. Het betreft de volgende regelingen:

- vrijwillige aanvullende pensioenvoorzieningen waartoe de mogelijkheid voortvloeit uit het deelnemerschap en die passen binnen het raam van de pensioenregeling, en
- regelingen die zijn aan te merken als vrijwillige voortzetting na beëindiging van het deelnemerschap.

Van deze aanvullende regelingen kan gesteld worden dat er een duidelijke relatie is met de pensioenregeling op grond van de pensioentoezegging in de zin van artikel 2 van de PSW en de (eventueel vroegere) arbeidsverhouding. Door het bepaalde in het onderhavige artikellid wordt bereikt dat individueel bijverzekerde pensioenrechten op dezelfde wijze worden behandeld als de in de collectieve regeling verzekerde rechten.

Artikel 2, tiende lid, PSW

Aan een pensioenregeling die is gebaseerd op een verplichtstelling op basis van de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfs-pensioenfonds hoeft geen expliciete toezegging van een werkgever ten grondslag te liggen. Op grond van die wet kan het deelnemen in het bedrijfspensioenfonds, dat wil zeggen het feit, dat ten bate van een persoon gelden bijeen worden gebracht voor pensioenen, verplicht zijn gesteld. Deze verplichtstelling heeft in feite hetzelfde gevolg als de pensioentoezegging op grond van artikel 2 van de wet, waarin bepaald wordt dat de werkgever verplicht is ter uitvoering van de pensioentoezegging toe te treden tot een bedrijfspensioenfonds of aan de onderneming een ondernemingspensioenfonds te verbinden of voorzieningen te treffen bij een verzekeraar. De pensioenvoorziening, die voortvloeit uit de verplichte deelneming in het pensioenfonds, maakt deel uit van de voor de werknemer geldende arbeidsvoorwaarden. De gevolgen van de verplichte deelneming zijn dan ook dezelfde als die welke voortvloeien uit de pensioentoezegging. Ook aan een persoon die in een andere hoedanigheid dan die van werknemer in de bedrijfstak werkzaam is en die verplicht deelneemt in een bedrijfspensioenfonds wordt via de gelijkstelling in dit artikellid bescherming geboden. Met de in dit artikellid geregelde gelijkstelling wordt dit expliciet aangegeven, waardoor de waarborgen in de PSW via deze weg van toepassing zijn op de verplichte deelneming.

Artikel II

In dit artikel wordt bepaald dat pensioenfonds en hun statuten en reglementen binnen twee jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet in overeenstemming dienen te brengen met deze wet. Opgemerkt wordt dat dit niet impliceert dat deze wet pas werkt vanaf het moment dat de statuten en reglementen daaraan zijn aangepast. Het artikel staat slechts toe dat de statuten en reglementen gedurende een periode van maximaal twee jaar afwijken van de regels in de wet. De reden daarvan is, dat pensioenfonds een termijn moet worden gegund om hun statuten en reglementen te kunnen wijzigen. Doet iemand in de periode van twee jaar een beroep op de wettelijke bepalingen terwijl de statuten en reglementen nog niet zijn aangepast – hij is bijvoorbeeld van mening dat ten onrechte de PSW-bescherming niet wordt toegepast op een vrijwillige pensioenvoorziening – dan kan het feit dat de statuten en reglementen anders luiden hem niet worden tegengeworpen.

Artikel III

Ten aanzien van reeds bestaande aanvullende vrijwillige voorzieningen zullen de toepasselijkheid van de PSW en de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen alleen gelden voor de opbouw van pensioenaanspraken na de inwerkingtreding van deze wet. Met betrekking tot de

tot die datum opgebouwde aanspraken is artikel 2, negende lid, niet van toepassing.

Artikel IV

Het is de bedoeling om dit wetsvoorstel, alsmede de amvb, zo spoedig mogelijk in werking te doen treden. Het ontwerp van een amvb zal, nadat dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aanvaard, voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State, opdat de amvb tegelijk met deze wet in werking kan treden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
R. L. O. Linschoten