

Vergaderjaar 1999–2000

27 073

Nieuwe regeling voor verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds (Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000)

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 september 2000

Tijdens mijn voorbereiding op de plenaire behandeling van het wetsvoorstel betreffende een nieuwe regeling voor verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds (Kamerstukken II 1999/2000, 27 073) heb ik vernomen dat de Vereniging van Bedrijfspensioenfonds (VB) u op 12 juli 2000 een brief gezonden heeft. Die brief was niet in afschrift aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gezonden.

In die brief, gericht aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, wordt ook aan het kabinet een aantal vragen voorgelegd. Omdat de door de VB gestelde vragen met name een technisch karakter hebben, ben ik van mening dat het, in verband met de duidelijkheid, zinvol is de vragen schriftelijk te beantwoorden. Ik zal daarbij de volgorde van de brief van de VB hanteren.

Aanvullende modules

De VB geeft aan problemen te hebben met de beperking van de verplichtstelling zoals die ten aanzien van de vrijwillige voorzieningen in artikel 2, vierde lid van het wetsvoorstel is opgenomen. De VB vraagt zich af waarom bepaalde vrijwillige voorzieningen zijn uitgesloten van de verplichtstelling en wijst op de beperking van de mogelijkheden voor bedrijfstakpensioenfonds.

Het kabinet ziet vrijwillige voorzieningen als een van de mogelijkheden om te komen tot flexibelere pensioenregelingen. Het is daarvoor echter niet het enige instrument. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk om de collectieve regelingen te voorzien van keuzemodules. Bovendien is het niet noodzakelijk dat het de bedrijfstakpensioenfonds zijn die de vrijwillige voorzieningen uitvoeren.

Het opnemen van de begrenzing van de verplichtstelling in artikel 2, vierde lid, van het wetsvoorstel betekent niet dat verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds geen vrijwillige voorzieningen mogen

uitvoeren. Het stelt slechts een grens aan het aan ongeorganiseerden dwingend opleggen van deelname in een bedrijfstakpensioenfonds via het besluit tot verplichtstelling. Aan een van de verplichtstelling uitgesloten vrijwillige voorziening is een ongeorganiseerde werkgever niet verplicht medewerking te verlenen. Die ongeorganiseerde mag aan zijn werknemers wel een dergelijke toezegging doen, maar dat is dan zijn vrijwillige keuze.

Vanwege de ingrijpende gevolgen van verplichtstelling (de beperking van marktwerking en het dwingen tot deelname aan een bpf door ongeorganiseerden), wordt in het wetsvoorstel bepaald dat een aantal vrijwillige voorzieningen buiten het besluit tot verplichtstelling vallen.

Het kabinet acht bij de van verplichtstelling uitgesloten vrijwillige voorzieningen onvoldoende grond aanwezig om de genoemde gevolgen te rechtvaardigen. Via deze uitsluiting van de verplichtstelling hoopt het kabinet ook voor de toekomst het instrument van verplichtstelling veilig te stellen.

Wat betreft die vrijwillige voorzieningen zijn in het wetsvoorstel twee grenzen aangebracht:

Voor alle vrijwillige voorzieningen geldt de grens van de fiscale facilitering. Deze is ten aanzien van ouderdomspensioen veel ruimer dan bij arbeidsongeschiktheids- en nabestaandenspensioen.

Daarom wordt ten aanzien van vrijwillige voorzieningen betreffende ouderdomspensioen een extra grens gesteld, te weten het maximaal haalbare op basis van de collectieve regeling van het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds.

Via deze grenzen wordt invulling gegeven aan de sociale functie die een bedrijfstakpensioenfonds volgens de uitspraken van het Hof van Justitie van de EU vervult en ook moet vervullen om het overheidsingrijpen te rechtvaardigen.

De sociale functie van vrijwillige voorzieningen betreffende nabestaanden- en invaliditeitspensioen bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds bestaat met name uit de acceptatieplicht van zo'n verplichtgesteld fonds. Hierdoor is binnen de werkingssfeer van het fonds geen sprake van onverzekerbare risico's.

De sociale functie van een vrijwillige voorziening betreffende ouderdomspensioen is in het wetsvoorstel ingevuld via de grens van het maximaal haalbare in de collectieve regeling. Sociale partners zijn de collectieve regeling overeengekomen. Het daarin geregelde wordt door hen voor iedereen wenselijk geacht. Het kabinet heeft daarbij aansluiting gezocht. Via de grens wat betreft ouderdomspensioen is het mogelijk het maximale in de collectieve regeling te bereiken. Ook in de situatie dat nadelige effecten van bijvoorbeeld pensioenbreuk of het ontbreken van een pensioenregeling in het gewerkte verleden hebben plaatsgehad.

De VB verwoordt in haar brief de stelling dat ten aanzien van de begrenzing in artikel 2, vierde lid van het wetsvoorstel, aanvullingen van tekorten van VUT en prepensioen moeten worden gezien als producten die zonder meer een sociale functie hebben.

VUT en prepensioen zijn volgens de VB geen ouderdomspensioen en de beperking uit artikel 2, vierde lid is derhalve niet van toepassing.

Deze stelling van de VB is niet juist. De VB gaat voorbij aan de wetsbepaling waarin staat dat onder de grens genoemd in artikel 2, vierde lid valt: «een vrijwillige pensioenvoorziening anders dan voor nabestaanden- of invaliditeitspensioen».

VUT valt inderdaad niet onder de beperking van artikel 2, vierde lid. VUT is namelijk geen pensioen. In het geval van VUT vindt geen opbouw van

onvervreemdbare aanspraken plaats. VUT mag derhalve niet door een pensioenfonds worden uitgevoerd.

Prepensioen valt wel onder de grens genoemd in artikel 2, vierde lid. Het is immers geen nabestaanden- of invaliditeitspensioen, maar valt onder het begrip ouderdomspensioen. Het is immers pensioen dat ontvangen wordt na ontslag op basis van leeftijd.

Vrijwillige voorzieningen betreffende de aanvulling van prepensioen vallen op basis van het wetsvoorstel onder de verplichtstelling voor zover het maximaal haalbare in de collectieve regeling betreffende prepensioen of ouderdomspensioen niet overschreden wordt.

Bijvoorbeeld: wanneer een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds een pensioenregeling heeft die voorziet in een pensioenuitkering van 70% eindloon na 40 jaar opbouw en een werknemer heeft 40 jaar gewerkt maar slechts 30 jaar pensioen opgebouwd, dan mag zo'n werknemer via een vrijwillige voorziening van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds de ontbrekende 10 jaar opbouw bijkopen.

De VB geeft een voorbeeld, waarbij zij aangeeft dat dit naar haar mening een vrijwillige voorziening is die niet van de verplichtstelling wordt uitgesloten en vraagt of het kabinet het met die conclusie eens is.

Het kabinet is het niet eens met deze conclusie. Wanneer de collectieve regeling niet voorziet in een pensioenregeling voor vervroegde uittreding of bijvoorbeeld een prepensioenregeling heeft met een normuittredingsleeftijd van bijvoorbeeld 63 jaar, dan gaat een vrijwillige voorziening die uittreden op 61 jaar mogelijk maakt, over de grens van het maximaal haalbare in de collectieve basisregeling heen. Een lagere uittredingsleeftijd dan in de collectieve regeling is opgenomen, is een uitbreiding van wat op grond van de basisregeling mogelijk is.

Omdat het maximaal haalbare in de collectieve regeling betreffende ouderdomspensioen wordt overschreden, betekent dit op grond van artikel 2, vierde lid, van het wetsvoorstel dat een dergelijke vrijwillige voorziening van de verplichtstelling is uitgesloten.

Begrip vrijwillige voorzieningen

De VB constateert dat het begrip vrijwillige voorzieningen verwarring schept.

Ik bestrijd dit. Juist om verwarring te voorkomen is met het wetsvoorstel aangesloten bij het bestaande begrippenkader zoals dat is vastgelegd in de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (WTV 1993). Tot nu toe levert dat begrippenkader, voor zover mij bekend, in de praktijk geen problemen op.

In 1997 bestond de noodzaak om snel een regeling te treffen die het aan pensioenfondsen mogelijk maakte flexibiliteit in hun regeling aan te brengen. Dit heeft geleid tot een aanpassing van de PSW en invoering van het Besluit pensioentoezegging.

Door deze wijziging werd de mogelijkheid voor pensioenfondsen om ook vrijwillige voorzieningen uit te voeren, uitgebreid. De voor pensioenfondsen in de WTV 1993 opgenomen beperking tot vrijwillige voorzieningen die binnen het raam van de regeling vallen, is toen feitelijk komen te vervallen. De WTV 1993 is in 1997 in verband met de noodzaak tot een snelle aanpassing van de regelgeving niet aangepast. Met de nieuwe pensioenwet zal dit worden hersteld.

Van een herintroductie van het raam van de regeling als begrenzing voor vrijwillige voorzieningen die uitgevoerd mogen worden door pensioenfondsen, is in dit wetsvoorstel echter geen sprake. Met het wetsvoorstel wordt slechts geregeld dat het ingrijpen van de overheid via de verplichtstelling zich beperkt tot de vrijwillige voorzieningen die binnen de grenzen gesteld in artikel 2, vierde lid, van het wetsvoorstel blijven.

Excedentregelingen

De VB vraagt zich af in hoeverre de voorwaarde van doorsneepremie ook van toepassing is op excedentregelingen van ondernemingen die worden uitgevoerd door verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen.

De doorsneepremie wordt in het wetsvoorstel vastgelegd als eis voor de collectieve regelingen van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. Doel van deze voorwaarde is het genereren van bedrijfstakbrede solidariteit.

Excedentregelingen zijn regelingen die naar hun aard niet zijn gericht op solidariteit. Het is in eerste instantie dan ook geen voor de hand liggend product voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. De verplichtstelling vraagt immers om bedrijfstakbrede solidariteit. Verplichte excedentregelingen behoren in verband met de noodzaak tot solidariteit dus ook, net als alle andere collectieve regelingen van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds, te voldoen aan de voorwaarde van doorsneepremie.

Naar de mening van het kabinet zit het antwoord op de vraag of de voorwaarde van doorsneepremie geldt, in het verplichte karakter van de regeling of van het product dat door een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds wordt uitgevoerd.

Indien alle deelnemers in een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds of een afgebakend onderdeel van die deelnemers verplicht zijn deel te nemen aan een regeling of product, dan is geen sprake van een vrijwillige voorziening. De voorwaarde van doorsneepremie geldt dan en wordt berekend over het totale deelnemersveld behorende bij die regeling of dat product.

Als iedereen in een bepaald afgebakend gebied verplicht is mee te doen aan een excedentregeling, ontbreekt de keuzemogelijkheid voor de individuele deelnemer en is geen sprake van een vrijwillige voorziening. Kenmerk van een vrijwillige voorziening is namelijk dat de deelnemer de keuze heeft of aan een dergelijke voorziening wordt deelgenomen.

Een onderneming die een excedentregeling overeenkomt, kan besluiten deze uit te laten voeren door een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds indien die onderneming valt onder de werkingssfeer van dat fonds. Daarnaast moet het bestuur van het bedrijfstakpensioenfonds het reglement betreffende die excedentregeling hebben vastgesteld.

Indien een onderneming besluit haar excedentregeling bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds onder te brengen en die regeling is verplicht voor iedereen in die onderneming die onder de werkingssfeer van die excedentregeling valt, dan geldt de voorwaarde van doorsneepremie.

Wanneer het een regeling betreft waaraan de deelnemers op vrijwillige basis kunnen deelnemen, dan is het een vrijwillige voorziening. Daarbij wordt opgemerkt dat een dergelijke vrijwillige voorziening op grond van artikel 2, vierde lid buiten de verplichtstelling valt. Immers, het maximaal haalbare in de collectieve regeling wordt overschreden, daarom is er sprake van een excedentregeling.

Inkoop van pensioen

De VB vraagt zich af of artikel 2, vierde lid van het wetsvoorstel zo moet worden uitgelegd, dat inkoop van pensioen mogelijk is onafhankelijk van het aantal werkelijke dienstjaren.

Artikel 2 vierde lid bevat een tweetal grenzen. Op basis van sub a is het mogelijk om, binnen de verplichtstelling, van een vrijwillige voorziening

betreffende ouderdomspensioen gebruik te maken tot het maximum aantal deelnemersjaren dat binnen de collectieve regeling geldt. Daar boven op geldt de fiscale begrenzing uit sub b van dat artikel. Fiscale faciëring van inkoop van pensioen is alleen aan de orde over jaren waarin ook daadwerkelijk gewerkt is. Conclusie is dus dat het kabinet de opvatting van de VB niet kan bevestigen.

Representativiteit

De VB heeft uw kamer gevraagd wat de beweegredenen zijn van het kabinet om niet het SER-advies te volgen op het terrein van de periodieke representativiteitstoets.

Het kabinet heeft de SER advies gevraagd over invoering van een periodieke toets van de representativiteit. In haar advies geeft de SER in overweging dat een herhalingstoets zou kunnen worden gehouden, bijvoorbeeld na 2 jaar. In ieder geval moet worden voorzien in een zorgvuldige intrekkingprocedure waarbij aandacht wordt besteed aan de gevolgen van intrekking, aldus de SER.

Het kabinet heeft het SER advies ter harte genomen. Dit heeft geleid tot een uitgebreide bepaling waarmee de zorgvuldigheid in het eventuele geval van een intrekking van de verplichtstelling wegens onvoldoende representativiteit is gegarandeerd. De overweging tot invoering van een herhalingstoets is gemaakt, maar heeft niet geleid tot invoering ervan. De redenen hiervoor zijn:

- Het moment van de periodieke toets is 5 jaar van te voren reeds bekend;
- Ook een herhalingstoets is een momentopname;
- Er is voldoende aandacht voor de gevolgen van intrekking van de verplichtstelling;
- Intrekking van de verplichtstelling is geen opheffing van een bedrijfstakpensioenfonds. Indien de intrekking van de verplichtstelling zou leiden tot opheffing van het bedrijfstakpensioenfonds, dan zal dat niet van de ene op de andere dag plaatshebben. De afwikkelingsprocedure zal geruime tijd in beslag nemen.
- In het geval van herstel van de representativiteit is opnieuw verplichtstelling mogelijk, als sociale partners daartoe een verzoek doen.

Markt en Overheid

De VB geeft in haar brief aan dat in verband met de gegevensverstrekking een onderscheid moet worden gemaakt in gegevens van werknemers in dienst van georganiseerde en gegevens van werknemers in dienst van ongeorganiseerde werkgevers.

Ik ben het daarmee niet eens. Als een bedrijfstakpensioenfonds, op verzoek van sociale partners, verplicht gesteld wordt, bestaat na het besluit tot verplichtstelling geen onderscheid meer tussen georganiseerden en ongeorganiseerden. Op basis van de huidige Wet Bpf en op basis van onderhavig wetsvoorstel worden beide gelijk behandeld. Zo ook ten aanzien van het verbod op de gegevensverstrekking aan derden. Daarbij is het van belang te bedenken dat het hier gaat om een besluit van verplichtstelling van deelname in een bedrijfstakpensioenfonds. Dat bedrijfstakpensioenfonds krijgt door de verplichtstelling de gegevens van alle deelnemers in een bedrijfstak. Het is de bedoeling dat een bedrijfstakpensioenfonds zich bezighoudt met de uitvoering van een pensioenregeling voor de bedrijfstak. Daarvoor kan zij de verkregen gegevens gebruiken.

Naar mijn mening is het niet de bedoeling van een besluit tot verplichtstelling om de gegevens, door verplichtstelling verkregen, ter beschikking te stellen aan andere dan de uitvoerder van de bedrijfstakpensioenregeling (het bedrijfstakpensioenfonds en eventueel het administratiekantoor), de toezichthouder (de Verzekeringskamer) en de belanghebbenden zelf (deelnemers en gewezen deelnemers, werkgevers en andere rechtgehebbenden), die daardoor in een bevoorrechte positie ten opzichte van hun concurrenten worden geplaatst.

Wanneer de gegevens worden verstrekt aan een administratiekantoor in verband met de uitvoering van de regeling gaan de beperkingen uit het wetsvoorstel ook gelden voor dat administratiekantoor.

Deze strikte bepaling, een absoluut verbod, is als alternatief door de SER gepresenteerd in het advies over de wijziging van de Wet Bpf en door het kabinet overgenomen. Te meer daar dit alternatief duidelijk en controleerbaar is.

Bij de totstandkoming hiervan is ook een, zoals ook door de VB gesuggered, systeem van machtiging van het bpf door de individuele deelnemer om zijn gegevens aan derden ter beschikking te stellen overwogen. Maar vanwege de onmogelijkheid van controle van een dergelijk systeem is het niet in het wetsvoorstel opgenomen.

Bovendien is in de in het wetsvoorstel opgenomen bepaling absoluut geen sprake van beperking van de vrijheid van de deelnemer. De deelnemer kan te allen tijde zijn gegevens opvragen bij het bedrijfstakpensioenfonds, waarna deze deelnemer de volledige vrijheid heeft deze gegevens te verstrekken aan wie die deelnemer wil. Daarnaast is ook gegevens-verstrekking via de werkgever mogelijk.

Daarna gaat de VB over tot het opsommen van een aantal voorbeelden, waarbij steeds weer de vraag gesteld wordt wat onder het wetsvoorstel nog mogelijk is.

Naar mijn mening is de tekst en ook de strekking van de bepalingen in het kader van Markt en Overheid duidelijk. De bepalingen beogen te voorkomen dat een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds concurrentievervalsend handelt.

Een bedrijfstakpensioenfonds is opgericht om een bedrijfstakpensioenregeling zoals overeengekomen tussen sociale partners uit te voeren. Daarvoor kunnen de gegevens die het fonds heeft worden gebruikt en daarover mag door het bpf informatie worden verstrekt. Wanneer een bpf een prepensioenregeling kent, waarbij gedurende bepaalde tijd ook nog een overgangsregeling geldt die wordt uitgevoerd door een VUT-fonds, dan kan het bpf ook over die overgangsregeling informatie verstrekken. Die overgangsregeling hangt namelijk zeer nauw samen met de prepensioenregeling.

De informatie die een bedrijfstakpensioenfonds verstrekt mag niet leiden tot concurrentievoordelen voor bedrijven waarmee het verplichtgestelde fonds een bepaalde band heeft. Reclame maken voor producten van verzekeringsdochter behoort niet tot de doelstelling van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds en zou bovendien een concurrentievervalsende werking hebben ten opzichte van verzekeraars die geen band hebben met dat verplichtgestelde bpf.

Termijn bij indiening wijzigingen en boete

De VB vindt de termijn van twee weken voor indiening van wijziging van statuten en reglementen te kort en de boete die gesteld is op overschrijding van de termijn te hoog.

Hierbij wil ik twee opmerkingen maken.

Allereerst, op verzoek van sociale partners heeft een vereenvoudiging en versnelling van de procedure plaatsgevonden. Vanwege het vervallen van de procedure omtrent de verklaring van geen bedenkingen is het naar mijn mening noodzakelijk, in verband met de verantwoordelijkheid richting ongeorganiseerden die via verplichtstelling gebonden worden, dat de Verzekeringskamer zich snel een oordeel kan vormen over door het bedrijfstakpensioenfondsbestuur doorgevoerde statuten- en reglementswijzigingen. De versnelling van de procedure betekent in dit verband ook een versnelling aan de zijde van sociale partners.

Overtreding van de termijn leidt mogelijk tot een boete. Het boetebedrag betreft een maximum bedrag, de boete kan door de Verzekeringskamer eventueel op een lager bedrag gestel worden. Maar gezien de balanstotalen van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen die in de miljarden lopen, is zelfs het maximum bedrag mijns inziens niet onredelijk hoog.

Dit bedrag is van een andere orde dan de boete op het te laat inleveren van de jaarstukken, omdat de overtreding ook van een andere orde is. De consequenties van het te laat inleveren van statuten- en reglementswijzigingen zijn veel verdergaand. Met name gezien de verantwoordelijkheid voor ongeorganiseerden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst