

Vergaderjaar 2003–2004

28 294

Hoofdlijnen voor een nieuwe Pensioenwet

Nr. 2

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 november 2003

Aanleiding

Met uw brief van 26 september 2002 (40-02-SZW) verzocht u mij om een update van de notitie Hoofdlijnen voor de Pensioenwet. Deze notitie heeft mijn ambtsvoorganger op 27 maart 2002 u aangeboden (Kamerstukken II, 2001/02, 28 294, nr. 1). Voorts verzocht u mij daarbij in te gaan op de relatie met de levensloopregeling.

In de eerder genoemde Hoofdlijnennotitie zijn de uitgangspunten neergelegd voor de Pensioenwet. De Pensioenwet zal de huidige Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) vervangen. De uitgangspunten uit de Hoofdlijnennotitie zijn nog steeds actueel en behoeven geen update. Het wetsvoorstel voor de Pensioenwet wordt dan ook op basis van deze uitgangspunten vormgegeven. Wel zullen binnen de uitgangspunten van de Hoofdlijnennotitie nadere keuzen gemaakt worden, waarbij rekening gehouden wordt met actuele ontwikkelingen en discussies in het pensioenveld.

De Hoofdlijnennotitie geeft bij drie onderwerpen expliciet aan dat nog keuzen gemaakt moeten worden. Dit betreft het Financieel Toetsingskader, de personele reikwijdte van de Pensioenwet ten aanzien van de positie van de directeur-grotoaandeelhouder, en de bestrijding van de witte vlek. In deze brief ga ik specifiek in op de beide laatste punten en op de administratieve lasten op het terrein van de aanvullende pensioenen. Over het Financieel Toetsingskader geef ik u de stand van zaken, ik zal u daarover nog separaat informeren.

Levensloop

Voor wat betreft de relatie met levensloop wil ik het volgende opmerken. Zoals blijkt uit de brief van 17 oktober 2003 (Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 XV, nr. 7) is het kabinet met sociale partners overeengekomen dat de voornemens met betrekking tot levensloop en fiscale facilitering van

VUT en prepensioen zullen worden uitgesteld tot 1 januari 2006. Inzet is om vóór april 2004 overeenstemming te bereiken over het per 1 januari 2006 in te voeren stelsel van fiscale facilitatie ten behoeve van VUT en prepensioen en levensloop alsmede eventuele overgangsregelingen. De fiscale facilitatie van prepensioen wordt in de fiscale wetgeving geregeld en zal ook geen onderdeel zijn van de Pensioenwet.

Financieel Toetsingskader

Op 8 mei 2003 heb ik een brief aan uw Kamer gezonden (Soza-03-277) met de uitkomst van het gesprek met de Stichting van de Arbeid over de financiële positie van pensioenfondsen. Hierin staat dat ik eind juni van dit jaar een notitie aan de Stichting van de Arbeid zou zenden met een nadere uitwerking van het toekomstig wettelijk kader op hoofdlijnen en de uitgangspunten die daarbij zullen worden gehanteerd, mede gelet op de samenhang tussen het Financieel Toetsingskader en de wettelijke regeling die wordt opgenomen in de Pensioenwet. In dezelfde brief van 8 mei 2003 is tevens opgemerkt dat op die wijze, vooruitlopend op de Pensioenwet, nader overleg met de sociale partners over die uitwerking kan plaatsvinden met het streven dat overleg voor 1 oktober 2003 af te ronden.

In mijn notitie aan de Stichting van de Arbeid (27 juni 2003) heb ik vermeld dat het kabinet over enkele vragen te rade zou gaan bij het Centraal Planbureau, de Pensioen- & Verzekeringskamer en De Nederlandse Bank met de aantekening dat het op prijs zou worden gesteld het advies uiterlijk op 1 september 2003 te vernemen. Deze instanties hebben op 3 november jl. een tussenrapportage opgeleverd. Ten behoeve van het standpunt van het kabinet voor zijn overleg met de Stichting van de Arbeid heb ik ondertussen enkele nadere vragen aan de opstellers van het advies gesteld. Het streven blijft erop gericht het resultaat van het overleg tussen het kabinet en de Stichting van de Arbeid binnen afzienbare tijd naar de Tweede Kamer te zenden.

Directeur-grotaandeelhouder en de Pensioenwet

Het belangrijkste doel van de pensioenwetgeving is het zekerstellen van arbeidspensioen. Als een werkgever met een werknemer in het kader van de arbeidsverhouding afsprekt voor die werknemer een pensioen op te bouwen, moet op de pensioendatum deze opgebouwde pensioenaanspraak ook daadwerkelijk tot uitkering kunnen komen. Het uitgangspunt van de pensioenwetgeving luidt dan ook dat de opgebouwde pensioenrechten veilig gesteld moeten worden bij een pensioenfonds of verzekeraar. Het staat de werkgever sinds de PSW in werking trad, niet meer vrij om met zijn werknemers overeen te komen dat hij op de balans van de onderneming een voorziening treft met het oog op hun toekomstig pensioen. De zogeheten onderbrengingsplicht geldt niet wanneer het een pensioen van een werknemer betreft die tevens aandeelhouder is met minimaal 10 procent van de aandelen in de onderneming. Deze werknemer is veelal de directeur en wordt daarom in het spraakgebruik directeur-grotaandeelhouder genoemd. In de PSW is de uitzonderingspositie voor de directeur-grotaandeelhouder gecreëerd omdat deze persoon gelet op het oogmerk van de PSW niet past binnen de doelgroep.

Rond de directeur-grotaandeelhouder spelen twee vragen.

- Behoort de directeur-grotaandeelhouder beschermd te worden door de Pensioenwet?
- Welke definitie van directeur-grotaandeelhouder dient in de Pensioenwet gebruikt te worden?

De Hoofdlijnennotitie beantwoordt de eerste vraag. Het kabinet is van mening dat conform het unanieme SER-advies de directeur-groootaandeelhouder, ongeacht de exacte definitie van het begrip directeur-groootaandeelhouder, geheel buiten de reikwijdte van de Pensioenwet valt. De belangrijkste reden hiervoor is dat een directeur-groootaandeelhouder een werknemer is die veel zeggenschap in de onderneming heeft en bovendien geheel of gedeeltelijk eigenaar van de onderneming is. Zijn hoedanigheid van werknemer is in de praktijk van ondergeschikt belang. Hij heeft de bescherming van de Pensioenwet dan ook niet nodig.

De keuze van het kabinet zal geen gevolgen hebben voor de fiscale mogelijkheden tot pensioenopbouw van de directeur-groootaandeelhouder. De huidige regels van de Wet op de loonbelasting blijven volledig op de directeur-groootaandeelhouder van toepassing waaronder de mogelijkheid van fiscaal gefaciliteerde opbouw in eigen beheer.

Wat betreft de definitie van het begrip directeur-groootaandeelhouder geeft de Hoofdlijnennotitie aan dat het kabinet zich nog beraadt. De SER geeft in zijn unanieme advies over de Pensioenwet, zoals uitgebracht op 18 mei 2001 (01/06), de voorkeur aan een definitie van het begrip directeur-groootaandeelhouder waarbij aangesloten wordt bij de werknemersverzekeringen. Hier ligt de afbakening bij «feitelijke zeggenschap». Na het verschijnen van het SER-advies is MKB Nederland met een brief van 18 maart 2002 teruggekomen op het eerder genomen standpunt in de SER. MKB-Nederland wil vast houden aan het PSW-criterium van 10 procent.

Gezien de belangrijke economische functie van het in eigen beheer opbouwen van het pensioen voor de bedrijfsvoering van kleine en middelgrote ondernemingen houd ik vast aan het PSW-criterium van 10 procent. Het SER-voorstel heeft immers aanzienlijke consequenties voor diegenen degenen die op grond van het PSW-criterium wel beschouwd worden als directeur-groootaandeelhouder maar niet op grond van het criterium in de werknemersverzekeringen.

Ik realiseer me dat met deze keuze niet tegemoet wordt gekomen aan de wens van de SER om de huidige discongruentie tussen fiscale, pensioen- en socialezekerheidswetgeving zo veel mogelijk te beperken.

Algemene werking

Hoewel pensioen geen verplichte arbeidsvoorwaarde is, bouwen de meeste werknemers ouderdomspensioen op. In 1996 bouwde bijna 91 procent van de werknemers in de leeftijd tussen 25 en 65 jaar een ouderdomspensioen op. De witte vlek was toen 9 procent. Deze witte vlek bestaan uit twee groepen werknemers, te weten:

- Werknemers die geen ouderdomspensioen opbouwen omdat hun werkgever hiervoor geen regeling heeft. Dit is 2 procent van het aantal werknemers in de leeftijd tussen 25 en 65 jaar.
- Werknemers die geen ouderdomspensioen opbouwen omdat zij buiten de pensioenregeling van de werkgever vallen. Dit is 7 procent van het aantal werknemers in de leeftijd tussen 25 en 65 jaar. Dit komt door verschillende oorzaken. Zo kennen sommige pensioenregelingen wacht- of drempeltijden. Ook kunnen aan sommige regelingen groepen werknemers met een bepaalde functie (schoonmaakpersoneel of huishoudelijk personeel) niet deelnemen. Dit deel van de witte vlek kan echter ook veroorzaakt worden doordat de werknemer zelf niet wenst deel te nemen aan de pensioenregeling of omdat de directeur van een onderneming niet deelneemt aan de pensioenregeling.

De Hoofdlijnennotitie stelt voor om te komen tot een wettelijke regeling betreffende de algemene werking. Daarbij geeft de Hoofdlijnennotitie gelijktijdig aan dat dergelijke bepalingen slechts in werking zal treden voorzover de aanbevelingen van sociale partners niet tot voldoende resultaat leiden (Stichting van de Arbeid, *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers, Geactualiseerde agenda met aanbevelingen voor het decentrale pensioenoverleg voor de komende jaren*, 17 mei 2001, Publicatienr. 05/01). De Stichting van de Arbeid beveelt in haar aanbevelingen partijen betrokken bij arbeidspensioenregelingen met klem aan om de witte vlek, voorzover dat in hun vermogen ligt, verder te verkleinen. De Stichting van de Arbeid stelt dat doelstelling is het realiseren van moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers.

Sociale partners zullen in 2006 evalueren hoe gevolg is gegeven aan hun aanbeveling. De Hoofdlijnennotitie geeft zelf nog geen invulling aan de mate waarin de witte vlek verkleind moet zijn, wil het kabinet niet overgaan tot het inwerking laten treden van de bepalingen betreffende algemene werking. De Hoofdlijnennotitie stelt dat de beslissing om al dan niet te komen tot de inwerkingtreding van de betreffende bepalingen eerst in 2006 genomen zal worden op basis van de resultaten die sociale partners dan bereikt hebben.

Het is wenselijk dat sociale partners weten welke criteria het kabinet zal hanteren bij het al dan niet besluiten tot het in werking laten treden van de bepalingen betreffende de algemene werking. Aangezien het instrument van algemene werking zich richt op de werknemers die uitgesloten worden van deelneming aan de pensioenregeling van de werkgever, moeten de criteria zich ook richten op dat deel van de witte vlek. Deze witte vlek bedroeg in 1996 7 procent van het aantal werknemers in de leeftijd tussen 25 en 65 jaar. Gezien de noodzaak om de witte vlek te verminderen acht ik het wenselijk dat in 2006 zicht is op halvering van dit deel van de witte vlek.

Administratieve lasten

Het kabinet geeft aan de terugdringing van administratieve lasten een onverminderd hoge prioriteit. Voor de komende kabinetsperiode streeft het kabinet naar een vermindering van de administratieve lasten met een kwart ten opzichte 31 december 2002.

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het EIM onderzoek gedaan naar de administratieve lasten op het terrein van de arbeidsverhoudingen. Tevens heeft het EIM voorstellen voor vermindering van administratieve lasten geformuleerd.

De totale administratieve lasten op het terrein van de aanvullende pensioenen zijn voor eind 2001 berekend op 190 mln. euro. Het EIM merkt hierbij op dat circa 70 procent van de administratieve lasten op het terrein van de aanvullende pensioenen betrekking heeft op verplichtingen rond het innen van pensioenpremies en het bijhouden van de deelnemersadministratie. Dit zijn beide kerntaken van pensioenfondsen en verzekeraars. Deze lasten zijn niet of nauwelijks door de overheid te beïnvloeden. Niet de overheid, maar de pensioenfondsen en verzekeraars bepalen welke informatie werkgevers dienen te verstrekken ten behoeve van de uitvoering van de pensioenregelingen. Bovendien zullen, ook zonder wetgeving gericht op het tijdig innen van pensioenpremies en zonder wetgeving op het terrein van voorlichting, de pensioenuitvoerders premies innen en een administratie bijhouden. Dergelijke activiteiten zijn immers noodzakelijk voor het uitkeren van pensioenen.

Ik realiseer me dat de voornemens op terrein van transparantie, zoals geformuleerd in de Hoofdlijnennotitie, zullen leiden tot hogere administratieve lasten. In vergelijking met voorlichting over particuliere verzekeringsproducten en andere (complexe) financiële producten zijn de voorlichtingvereisten in de PSW globaal van aard. Tevens hebben zij vooral betrekking op voorlichting aan actieve deelnemers. De grotere complexiteit van pensioenproducten en de toenemende keuzemogelijkheden nopen tot een verbetering van de transparantie en daarmee de vergelijkbaarheid van informatie over pensioenproducten. Deze opvatting wordt breed gedragen. De Ombudsman Pensioenen en de Ombudsman Verzekeringen pleiten hiervoor evenals de Consumentenbond. Tevens zal de implementatie van de Richtlijn betreffende de werkzaamheden en het toezicht op van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (nr. 2003/41/EG) leiden tot aanscherping van de bestaande wetgeving op het terrein van transparantie. Ook op het terrein van toezicht op de financiële positie van pensioenfondsen zal de Pensioenwet met de introductie van de kaders voor het Financieel Toetsingskader leiden tot hogere lasten.

Het bovenstaande laat onverlet dat bij de bepalingen betreffende transparantie en toezicht in de Pensioenwet gekozen zal worden voor een vormgeving die de administratieve lasten zo min mogelijk doet stijgen.

Gezien de betekenis die het kabinet hecht aan een voortvarende aanpak van vermijdbare administratieve lasten, heb ik op 15 juli 2003 de Stichting van de Arbeid gevraagd naar haar opvattingen over de door het EIM voorgestelde reductiemogelijkheden. Expliciet heb ik daarbij een oordeel gevraagd naar de haalbaarheid van de volgende door het EIM geformuleerde mogelijkheden:

- Een gecombineerde afdracht van pensioenpremies en van loonbelasting aan de Belastingdienst zodat bedrijven vanuit hun loonadministratie nog maar met één gegevensaanlevering worden geconfronteerd;
- Het doorkoppelen van een mutatie in het deelnemersbestand van bedrijven zowel aan de administratie van de sociale verzekeringen en het UWV als van pensioenfondsen en verzekeraars;
- Het doorkoppelen van mutaties in het deelnemersbestand van het UWV aan de administratie van pensioenfondsen en verzekeraars in digitale vorm

Ik heb verzocht het advies in december 2003 uit te brengen.

Vervolg

Met de Hoofdlijnennotitie en met deze brief bent u geïnformeerd over de wijze waarop het kabinet de voorbereiding van de Pensioenwet ter hand neemt en welke inzichten over de in deze notitie genoemde onderwerpen thans bestaan. Over het Financieel Toetsingskader wordt u afzonderlijk geïnformeerd. Op het moment dat ik u hierover heb bericht, is er van de zijde van het kabinet geen beletsel voor een nader overleg over de Pensioenwet zoals u dat heeft aangegeven in uw brief van 26 september 2002.

Ik streef er naar om het wetsvoorstel voor de Pensioenwet in de tweede helft van 2004 aan uw Kamer aan te bieden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte