

26 415

Wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet en enkele andere wetten onder meer met het oog op verbetering van het toezicht op de uitvoering van aanvullende pensioenregelingen, invoering van een verbod op uitstelfinanciering van pensioenaanspraken en verduidelijking van de regels inzake waardeoverdracht van pensioen en aanspraken op pensioen (wijziging PSW in verband met toezicht, verbod op uitstelfinanciering en waardeoverdracht)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 december 1999

Het voorliggende wetsvoorstel heeft als doelstelling om te komen tot versterking van het toezicht en verbetering van de waarborgfunctie door het verbod op uitstelfinanciering.

Ik ben blij te kunnen constateren dat de leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA deze doelstelling allen onderschrijven.

Ik hoop dat door beantwoording van de resterende vragen eventueel nog bestaande twijfels over specifieke onderdelen kunnen worden weggenomen.

Verbod op uitstelfinanciering

Ik wil beginnen met het systeem van gelijkblijvende premiebetaling. In antwoord op de vraag van de fractie van de PvdA merk ik op dat het systeem van gelijkblijvende premiefinanciering niet wordt verboden. Juist vanwege het feit dat op basis van dit systeem voorfinanciering veelvuldig voorkomt acht ik geen termen aanwezig om dit systeem ten principale te verbieden. Pas wanneer dit systeem tot gevolg heeft dat sprake is van achterblijvende financiering treedt de nieuwe beschermingsconstructie van artikel 7a in werking. Het goede van dit systeem blijft door de voorgestelde regelgeving behouden terwijl de negatieve consequenties kunnen worden tegengegaan.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of dit systeem toch niet feitelijk onderuit wordt gehaald indien zou blijken dat de noodzaak van storting van een aanvullende koopsom zich frequent voordoet.

Ik ben van mening dat deze consequentie niet te verwachten is. In het verslag van een schriftelijk overleg heb ik aangegeven dat naar de voorlopige stand van 1999 er 182 pensioenfondsen zijn die het systeem van gelijkblijvende premies hanteren. Ongeveer tweederde daarvan, nl. 111 pensioenfondsen, kennen daarbij in hun pensioenreglement op dit moment al een bepaling dat deze systematiek niet tot financieringsachterstand mag leiden. Deze pensioenfondsen hebben er op basis van eigen beleid voor gekozen wél dit systeem toe te passen maar de

ongewenste consequenties ervan te willen voorkomen. Ik beschouw dat als een aanwijzing dat ook met de in dit wetsvoorstel neergelegde bepaling er voldoende redenen, afhankelijk van de voorkeuren van een pensioenfonds, over kunnen blijven om dit systeem te hanteren. Dit laat onverlet dat mogelijk voor een gedeelte van de 71 pensioenfondsen die zo'n bepaling thans nog niet in hun reglement kennen de uitkomst zal zijn dat men over wenst te stappen op een ander financieringssysteem.

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat in het algemeen bij een volledige affinanciering van de pensioenaanspraken de kans op het genereren van overreserve toeneemt.

Deze conclusie gaat mij echter iets te snel. Volledige affinanciering in geval van het 65-x-financieringssysteem betekent een stijging van de totale pensioenverplichting waartegenover ook een stijging van de totale voorziening moet staan. Immers, in 65-x-regelingen kan men slechts recht doen gelden op rechten die zijn afgefinancierd. De voorziening moet daarbij gelijk aan of groter zijn dan het bedrag van de pensioenverplichting. Voor de periode van de inhaalfinanciering brengt dit dus extra financiële verplichtingen voor het pensioenfonds met zich mee. In die periode zal de kans op het ontstaan van overreserves zeker niet toenemen. Na die tien jaar is de totale voorziening groter dan die zou zijn geweest indien het 65-x-systeem niet zou zijn afgeschaft.

Het is denkbaar dat op langere termijn door de stijging van de omvang van de voorziening in een aantal situaties hogere beleggingsresultaten zullen worden bereikt, waardoor de kans op overreserves toeneemt. Hoewel dit primair een zaak van het pensioenfondsbestuur is kan ik me goed verplaatsen in de opvatting van deze leden dat het wenselijk is dat overreserves in eerste instantie worden gebruikt voor bijvoorbeeld een bestendig toeslagbeleid. Terugstorting naar de werkgever of premieverlaging zou in die gedachte pas later als optie in beeld moeten zijn. In de praktijk blijkt dit bij verreweg de meeste sectoren gelukkig ook zo te werken.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de laatste stand van zaken met betrekking tot het te verwachten arrest van de Hoge Raad met betrekking tot de verjaringstermijn. Ik beschik echter niet over informatie hierover. Mij is niet bekend op welke termijn dit arrest kan worden verwacht of wat de strekking van dit arrest naar verwachting zal zijn. Ik wil daar ook niet op vooruitlopen. Zodra het arrest er is zal het worden geanalyseerd op alle consequenties die daaruit voortvloeien. Op dat moment zal bekeken worden of de bestaande regelgeving, inclusief het genoemde artikel 11 lid 1a, toereikend is, dan wel of er aanleiding is tot het nemen van (wettelijke) maatregelen.

Een beoordeling over de toereikendheid van de financiële positie van pensioenfondsen kan pas aan de orde zijn indien duidelijk is of pensioenfondsen met extra verplichtingen zullen worden geconfronteerd, en zo ja, met welke.

Consequenties artikel 7a

De leden van de fractie van de PvdA wijzen erop dat in het verslag van een schriftelijk overleg een voorbeeld wordt genoemd van een pensioensysteem waarbij een opbouw-percentage wordt gehanteerd van 2,5%. Zo'n percentage zou echter op grond van de fiscale wetgeving reeds verboden zijn.

Ik wil de stelling van deze leden dat een opbouwpercentage van 2,5% verboden zou zijn toch enigszins nuanceren. De fiscale wetgeving inzake pensioenen legt aan pensioenfondsen geen verbod op tot het streven naar bepaalde eindresultaten of het hanteren van bepaalde opbouw-

percentages. Deze wet stelt uitsluitend grenzen aan datgene wat door de wetgever voor fiscale facilitatie in aanmerking wordt gebracht. De bepaling van de PSW heeft juist wél de doelstelling een constructie met minder dan evenredige opbouw te verbieden. Omdat de doelstellingen van beide wetten verschillend zijn zal ook regelmatig sprake zijn van gebruik van een ander soort instrumentarium om het gewenste doel te bereiken.

Het gekozen voorbeeld diende overigens louter om het ongewenste effect van ongelijkmatige opbouw te illustreren. Hiermee is niet bedoeld aan te geven dat een dergelijke regeling zich feitelijk zou voordoen.

Mijn conclusie luidt dat het niet zo is dat dit wetsvoorstel niet spoort met de inhoud van de fiscale wetgeving inzake pensioenen.

Vervolgens wordt door de leden van de fractie van de PvdA gevraagd om verduidelijking van de term «ten minste tijdsevenredig».

Ik zal dit aan de hand van een voorbeeld verduidelijken. Als een pensioenregeling een opbouwperiode van 40 jaar kent en een ambitieniveau van 70%, heeft de term ten minste tijdsevenredig tot gevolg dat ieder jaar minimaal 70/40 van de opbouw, ofwel 1,75% per jaar moet worden gerealiseerd. Meer is wel toegestaan, minder dus niet. Een tijdelijk hoger dan tijdsevenredig percentage kan bijvoorbeeld wenselijk zijn om ten tijde van ouderschapsverlof op te bouwen alsof een volledig inkomen wordt verdiend, in plaats van een tijdelijk lager inkomen of tijdelijk geheel geen inkomen. Er kunnen uiteraard ook andere redenen zijn waarom een hoger dan tijdsevenredig percentage wenselijk wordt geacht.

Bij een kapitaalverzekering met een beoogd eindloonresultaat is sprake van een mengvorm enerzijds een beschikbarepremieregeling en anderzijds een eindloonregeling. Als sprake is van een toegezegd eindresultaat zal op de pensioendatum bekeken moeten worden of het opgebouwde kapitaal toereikend is om die toezegging te financieren. Indien dat niet het geval is zal op dat moment het verschil moeten worden afgefinancierd. De door de leden van de fractie van de PvdA gehanteerde term «beoogd eindloonresultaat» doet mij echter vermoeden dat het hier gaat om een beschikbarepremieregeling waarbij wel de intentie is dat het kapitaal toereikend is om een bepaald eindloon te genereren maar waarbij een harde toezegging ontbreekt. In dat geval zal een dergelijk product als een beschikbare-premieregeling worden beschouwd en bestaat de verplichting tot (af)financiering alleen uit de verplichting jaarlijks het toegezegde bedrag te storten.

Voor de waardeoverdracht worden beschikbarepremieregelingen die feitelijk werken als een middelloon- of eindloonregeling als een reguliere regeling beschouwd.

Inwerkingtreding van het wetsvoorstel

Door de leden van alle aan het woord zijnde fracties zijn vragen gesteld over de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Mijn uitgangspunt daarbij is dat het wetsvoorstel op 1 januari a.s. in zijn geheel in werking kan treden. Ten aanzien van het verbod op het 65-x-financieringssysteem ben ik van oordeel dat dit zo snel mogelijk van kracht moet worden. Ten aanzien van het systeem van boeten en dwangsommen hecht ik eveneens aan die datum omdat per 1 januari a.s. ook voor alle andere financiële instellingen dit systeem wordt ingevoerd op basis van de wet Invoering Dwangsommen en Bestuurlijke Boeten (Stb. 1999, 509). Vanuit de pensioenkoopels zijn er ook geen signalen afgegeven dat dit op problemen zou stuiten. Ook de Verzekeringskamer heeft geen bezwaren laten horen tegen de voorgenomen inwerkingtreding per 1 januari a.s. Ik teken daarbij aan dat ook bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 januari a.s. geldt dat het merendeel van de bepalingen niet leidt tot onmiddellijke acties van pensioenfondsen. Voor een aantal bepalingen is

immers voorzien dat deze eerst één en soms twee jaar later behoeft te worden gerealiseerd.

Uitsluitend de afschaffing van het 65-x-systeem leidt tot een systeemwijziging met ingang van het jaar 2000.

Er zal met de koepels ook nog overleg worden gevoerd over een te houden voorlichtingscampagne. Daarbij zal aan alle relevante nieuwe verplichtingen, te denken valt aan de bestuurderstoets, de verplichting tot het opstellen van een jaarverslag en een actuariael bedrijfstechnische nota, aandacht worden besteed.

Voor wat betreft de problemen die door het Verbond van Verzekeraars voorafgaande aan de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn aangekaart, kan ik het volgende opmerkingen. Uit het ambtelijk overleg dat inmiddels met het Verbond is gevoerd is mij gebleken dat door de verzekeraars (te) laat is onderkend tot welke gevolgen dit wetsvoorstel voor de rechtstreeks verzekerde regelingen zou leiden. Tijdens dit overleg is ook de zorg van verzekeraars weggenomen dat de voorgestelde inhaalfinanciering ook voor systemen met gelijk-blijvende premiefinanciering zou gaan gelden. Het feit dat de inhaalfinanciering alsmede het verbod alleen voor het 65-x-systeem geldt betekent reeds een aanzienlijke vermindering van de geconstateerde problemen. Daarnaast is tijdens dat overleg een constructieve suggestie gedaan om uit het probleem te komen. Over dit voorstel zal de achterban worden geraadpleegd. Ik beschik op dit moment nog niet over de uitkomst van die raadpleging maar de eerste signalen daarover zijn positief. Ik teken daarbij aan dat dit voorstel niet tot wijziging van het wetsvoorstel behoeft te leiden.

De bepalingen voor verzekeraars zitten nl. niet in dit wetsvoorstel maar vinden hun neerslag in de Regelen verzekeringsovereenkomsten PSW. Deze regelen worden overeenkomstig dit wetsvoorstel gewijzigd en zullen voor 1 januari a.s. in die gewijzigde vorm in de Staatscourant worden geplaatst.

Het zonder meer uitstellen van het wetsvoorstel met een jaar acht ik ongewenst, met name ook tegenover de pensioenfondsen die zich wel tijdig hebben geprepareerd op inwerkingtreding per 1 januari a.s. De koepelorganisaties hebben niet gevraagd om de inwerking-treding van het wetsvoorstel met één jaar uit te stellen. Ook de brief van het Verbond van Verzekeraars rept slechts over uitstel van de bepaling met betrekking tot het verbod op het 65-x-systeem.

Voor een wenselijkheid of noodzaak om dit wetsvoorstel gelijktijdig te laten ingaan met het wetsvoorstel recht van keuze voor ouderdomspensioen in plaats van nabestaandenpensioen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen zie ik geen gronden. Inhoudelijk zie ik geen relatie tussen beide wetsvoorstellen.

Overige opmerkingen

De leden van de fractie van het CDA vragen om een nadere uiteenzetting van de aard en reikwijdte van de voorgestelde tekst van artikel 8, tiende lid. Zij uiten daarbij hun twijfels over de toereikendheid hiervan gezien het karakter van de beschikbarepremieregelingen.

De voorgestelde tekst bevat echter slechts één nieuw element ten opzichte van de bestaande wet. Dit nieuwe element is een gevolg van de wijziging van de PSW in verband met het begrip pensioentoezegging (wet van 30 januari 1997 tot wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet, Stb 65), waardoor een beschikbarepremieregeling ook mogelijk werd zonder een werkgeversbijdrage van 50%. De genoemde bepaling is volledig in overeenstemming met de regelgeving die reeds geldt vanaf 1987. Daarover hebben mij tot voor kort echter nimmer signalen bereikt. Onlangs heeft zich voor het eerst een pensioenadviesorganisatie tot mij

gewend met de mededeling dat men problemen voorziet bij de tekst van artikel 8, tiende lid.

Ik ben uiteraard bereid om, indien mocht blijken dat hier inderdaad sprake is van een probleem, een oplossing hiervoor mee te nemen in de algehele modernisering van de PSW.

Zowel de leden van de fractie van de VVD als van de PvdA vragen zich af of het voor éénmansfondsen wel mogelijk zal zijn om aan alle voorgestelde kwaliteitsverbeteringen te voldoen. Daarbij wijzen zij onder andere op de invoering van het 4-ogen principe.

Ik acht het niet uitgesloten dat er inderdaad kleine of éénmansfondsen zullen zijn die niet aan alle eisen kunnen voldoen. Het is aan de toezichthouder om vervolgens te bepalen tot welke consequentie het niet (kunnen) voldoen aan één of meer PSW-bepalingen moet leiden. Ik acht het vanuit de waarborgfunctie van de PSW niet voor de hand liggend om voor bepaalde (kleine) fondsen te regelen dat genoeg genomen kan worden met kwalitatief mindere beschermende bepalingen.

Op de positie van de éénmansfondsen ben ik overigens, zoals al eerder is opgemerkt, voornemens bij de algehele modernisering van de PSW ten principale terug te komen.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Door de leden van de PvdA zijn vragen gesteld over hoever de overheidsverantwoordelijkheid voor pensioenen, zijnde arbeidsvoorwaardelijk geregelde werknemersregelingen, gaat.

Ten tijde van de totstandkoming van de PSW reikte de overheidsverantwoordelijkheid niet verder dan de waarborgfunctie en de verplichtstellingsmogelijkheid.

Die tijd ligt inmiddels echter bijna 50 jaar achter ons. In die tijd is de maatschappij en het denken op vele terreinen, en zeker ook op het pensioenterrein, aanzienlijk veranderd. Daar waar sociale partners er niet in slaagden om deze ontwikkelingen op een bevredigende manier te laten doorwerken in de vele pensioenregelingen is door de wetgever, veelal na geruime tijd de ontwikkelingen te hebben afgewacht, ingegrepen. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan gelijke behandeling van mannen en (gehuwde) vrouwen, aan gelijke behandeling van deeltijders en voltijders.

Ook zijn er problemen geconstateerd waarvoor sociale partners niet tot een adequate oplossing konden komen, aangezien zij immers niet over de bevoegdheid beschikken om dwingende regelgeving op te stellen. Ik denk dan aan de regelgeving inzake waarde-overdracht ter voorkoming van pensioenbreuken.

Soms is wetgeving ook op initiatief van één lid of meerdere leden van de Tweede Kamer tot stand gekomen.

Het is in alle gevallen echter aan het parlement zelf, Tweede en Eerste Kamer, om te bepalen of ingrijpen van overheidswege in pensioenregelingen gewenst of tenminste gerechtvaardigd is.

Het bovenstaande heeft er toe geleid dat er thans sprake is van pensioenwetgeving die niet louter dient ter waarborging van toegezegde aanspraken maar die ook bepaalde minimale eisen aan die pensioenregelingen stelt. Daarnaast bestaat als gevolg van overheidsregelgeving voor werknemers in het algemeen en voor een gedeelte van de werkgevers geen vrijheid om zelf te bepalen of men al dan niet deel wil nemen in een bepaalde pensioenregeling.

Dit ingrijpen van de zijde van de overheid maakt dat de overheid ook een verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van (de naleving van) die regelgeving. Het toezicht op die naleving is ondergebracht bij de Verzekeringskamer, een zelfstandig bestuursorgaan. Ik heb er alle vertrouwen in dat deze in staat is om die taak naar behoren te vervullen.

Dit laat naar mijn mening onverlet dat de politiek verantwoordelijke bewindspersoon aangesproken kan en moet worden op datgene wat hij heeft gedaan (of heeft nagelaten) om uitoefening van dat toezicht mogelijk te maken.

Ik acht het daarnaast wenselijk dat de politiek verantwoordelijke bewindspersoon niet alleen door middel van regelgeving kan sturen maar ook over instrumenten beschikt om, in het uiterste geval, de toezichthouder te kunnen aansturen. Dit laat de primaire verantwoordelijkheid van de Verzekeringskamer voor het uit te oefenen toezicht onverlet. Op de regelgeving, op die instrumenten alsmede op de toepassing daarvan kan de Kamer mij aanspreken.

De primaire verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor een adequate uitvoering en deugdelijke financiering van een pensioenregeling blijft ook na invoering van dit wetsvoorstel van kracht. Het feit dat er door de wetgever bepaalde randvoorwaarden worden gesteld doet daaraan niet af; binnen die randvoorwaarden is immers nog voldoende ruimte voor sociale partners om tot een eigen invulling van die verantwoordelijkheid te komen.

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