

Vergaderjaar 1998–1999

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

Algemene toelichting	2	4.	Systeem van bestuurlijke boeten en dwangsommen	16
1.	Inleiding	4.1.	Algemeen	16
2.	Deugdelijke financiering	4.2.	Huidig instrumentarium	17
2.1.	Het 65-x-financieringssysteem	4.3.	Voorstellen	18
2.1.2.	Kwantitatieve gegevens betreffende het 65-x-systeem	4.4.	Normering sancties	20
2.1.3.	Financiële consequenties	4.5.	De hoogte van de bestuurlijke boete en de dwangsom	20
2.2.	Actuariële en bedrijfstechnische nota	4.6.	Interne organisatie Verzekeringskamer	21
2.3.	Kleine pensioenfondsen	4.7.	Beroepsgang	21
2.3.1.	Gevolgen voor bedrijfs- en beroepspensioenfondsen	4.8.	«ne bis in idem»-beginsel	22
2.3.2.	Gevolgen voor ondernemingspensioenfondsen	4.9.	Wet op de economische delicten	22
2.3.3.	Overgangsbepalingen	4.10.	Aspecten met betrekking tot de rechten van de mens	22
3.	Toezicht van de Verzekeringskamer	4.11.	Opbrengsten bestuurlijke boeten/dwangsommen	23
3.1.	Algemeen	5.	Relatie tussen de Minister en de Verzekeringskamer	24
3.2.	Toezicht op de rechtstreekse regelingen	5.1.	Algemeen: doorlichting van zelfstandige bestuursorganen	24
3.3.	Aanwijzingsbevoegdheid	5.2.	Wijzigingsvoorstellen	24
3.4.	Stille curator	5.3.	Grote röntgenfoto	26
3.5.	Kwaliteitsverbetering besturen pensioenfondsen	6.	Waardeoverdracht	26
3.5.1.	Bestuurderstoets	7.	Effecten	27
3.5.2.	Gedragscode	7.1.	Financiële effecten	27
3.6.	Financiële gegevens	7.2.	Overige effecten	28
3.6.1.	Jaarverslag en accountantsverklaring	Artikelsgewijze toelichting		28
3.6.2.	Meldingsplicht accountant	16	Bijlage bij de memorie van toelichting: Artikelenoverzicht	48
3.6.3.	Driepartijen-overeenkomst			
3.7.	Meldingsplicht actuaris			
3.8.	Administratie in Nederland			

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

In de Pensioennota (kamerstukken II 1990/91, 22 167) heeft het toenmalige kabinet al geconstateerd dat de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) op tal van terreinen aan modernisering toe is. Daarbij is gesteld dat de uitwerking van de voorstellen uit de Pensioennota in een aantal fasen zou moeten geschieden. De 1e fase betrof de voorstellen ter verkleining van de pensioenbreukproblematiek: hiertoe is het recht op waardeoverdracht ingevoerd. De 2e fase zou een algehele modernisering van de PSW moeten omvatten.

In de afgelopen jaren is op vele terreinen, bijvoorbeeld de Algemene bijstandswet en de sociale verzekeringen, de aandacht van de wetgever voor zowel het toezichtsbeleid als de uitvoering van het toezicht aanmerkelijk toegenomen. Daarnaast is het pensioenterrein de laatste jaren sterk in beweging; zowel ten aanzien van de inhoudelijke wijzigingen in pensioenregelingen als op het gebied van het beleggingsbeleid van de fondsen zijn de wijzigingen aanzienlijk. Ook het feit dat financiële problemen van twee grote Nederlandse bedrijven (DAF, Fokker) eveneens hebben geleid tot problemen voor de respectievelijke pensioenfondsen heeft een rol gespeeld bij het opstellen van dit wetsvoorstel. Tenslotte heeft de Verzekeringskamer al bij brief van 26 september 1995 de aandacht gevraagd voor de (on)mogelijkheden van het instrumentarium waarover zij beschikt voor de uitoefening van haar toezichtstaak uit hoofde van de PSW.

Tenslotte dient nog te worden gewezen op de rapportage over de doorlichting van de zelfstandige bestuursorganen, waaronder de Verzekeringskamer, en hun relatie tot de politiek verantwoordelijke minister. Mede op basis van de informatie uit deze doorlichting heb ik, na overleg met de Minister van Financiën, de conclusie getrokken dat aanpassing van de relatie tussen de minister en de Verzekeringskamer wenselijk is. Om de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor zowel de pensioenregelgeving alsmede het daarop uitgeoefende toezicht te kunnen dragen dient de minister over de noodzakelijke instrumenten daarvoor te kunnen beschikken.

Bovengenoemde factoren hebben het kabinet tot de conclusie gebracht dat verbeteringen met betrekking tot het toezicht op de aanvullende pensioenvoorzieningen niet op de algehele modernisering van de PSW, (de 2e fase) kunnen wachten. Bij deze algehele modernisering zullen ook alle bestaande bepalingen in de PSW in overeenstemming worden gebracht met de Aanwijzingen voor de regelgeving. In het onderhavige wetsvoorstel (in het verleden al eens aangekondigd als het wetsvoorstel 1,5 fase) worden alleen de meest urgent geachte verbeteringen voor de PSW voorgesteld.

Omdat de Wet verplichte deelneming in beroepspensioenfondsen (BPR) een soortgelijk toezichtsregime kent als de PSW leiden de voorgestelde wijzigingen in de PSW eveneens tot wijziging van de BPR. In het kader van de voorgenomen modernisering van de pensioenwetgeving is het de bedoeling dat uiteindelijk alle algemene bepalingen met betrekking tot pensioenfondsen in de PSW zullen worden opgenomen, terwijl de BPR dan nog uitsluitend bepalingen over de verplichtstelling zal bevatten, zoals dat thans reeds grotendeels het geval is met de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (BPF). In verband daarmee worden in dit wetsvoorstel zoveel mogelijk de bepalingen die anders in beide wetten terecht zouden komen, nu opgenomen in de PSW, die op die punten ook voor de verplicht gestelde beroepspensioenfondsen gaat gelden. Te zijner tijd zullen dan ter gelegenheid van de deregulering

van de BPR de overige algemene bepalingen uit de BPR naar de PSW worden overgeheveld.

Daarnaast is het kabinet tot de conclusie gekomen dat de waarborgfunctie van de PSW zich slecht verhoudt tot de mogelijkheid van uitstel-financiering, het zogenaamde 65-x-financieringssysteem. Dit systeem brengt extra risico's met zich vanwege het naar de toekomst doorschuiven van de financiering. In dit wetsvoorstel wordt om die reden voorgesteld dit systeem niet langer toe te staan.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 worden alle elementen beschreven die te maken hebben met een deugdelijk financieringsstelsel voor aanvullende pensioenen. In paragraaf 3 wordt de uitbreiding van het toezichtsinstrumentarium van de Verzekeringkamer besproken. In paragraaf 4 wordt het voorgestelde systeem van bestuurlijke boeten en dwangsommen toegelicht. In paragraaf 5 wordt ingegaan op de wijzigingen die worden voorgesteld met betrekking tot de relatie tussen de minister en de Verzekeringkamer. In paragraaf 6 wordt de waardeoverdracht behandeld. In paragraaf 7 worden de financiële effecten besproken.

Op het advies van de Stichting van de Arbeid van 23 mei 1997 wordt ingegaan bij die onderdelen waarop dat advies betrekking heeft. Op de uitvoeringstoets van de Verzekeringkamer van 5 november 1997 wordt eveneens ingegaan bij die onderdelen waarop de uitvoeringstoets betrekking heeft.

2. Deugdelijke financiering

In de nota Werken aan Zekerheid (kamerstukken II 1996/97, 25 010) heeft het kabinet zich uitgesproken over het vraagstuk van de betaalbaarheid van de oudedagsvoorziening. Het kabinet deelt de visie van de Wereldbank (Averting the old age crisis; Policies to protect the old and promote growth, 1994) dat een goede oudedagsvoorziening gebaat is bij het naast elkaar bestaan van een basisvoorziening, gegarandeerd door de overheid, collectieve aanvullende voorzieningen en de mogelijkheid tot het treffen van particuliere aanvullende voorzieningen. Voor deze voorzieningen zijn verschillende financieringssystemen, te weten omslagfinanciering of kapitaaldekking, mogelijk. Aan beide systemen kleven voor- en nadelen. Een kapitaaldekkingssysteem is met name kwetsbaar voor het inflatierisico. Een omslagstelsel is kwetsbaar voor demografische ontwikkelingen zoals de vergrijzing. Doordat in Nederland de twee belangrijkste pensioenpijlers verschillende financieringssystemen kennen wordt het Nederlandse pensioenstelsel geacht solide waarborgen tegen de verschillende risico's, inflatie en vergrijzing, te bevatten. Uitgaande van het omslagstelsel voor de financiering voor de AOW is voor de aanvullende pensioenen het kapitaaldekkingssysteem zoals dat in de PSW ligt verankerd het meest wenselijke financieringssysteem.

2.1. Het 65-x-financieringssysteem

Zoals hierboven reeds is gememoreerd is er geen aanleiding om het kapitaaldekkingssysteem van de aanvullende pensioenen ten principale ter discussie te stellen. Dit geldt echter wel voor een specifieke wijze van financieren, te weten het 65-x-financieringssysteem. Het belangrijkste kenmerk van dit systeem is dat opbouw van aanspraken en financiering aspecten van uitstel laten zien; de opbouw en de financiering van de backservice-lasten wordt verdeeld over de toekomst. Dit systeem kan als inbreuk op een evenredige verwerving van aanspraken worden beschouwd en brengt met name voor deelnemers in ondernemingspensioenfondsen risico's met zich.

Indien een onderneming in financiële problemen komt of zelfs failliet gaat

terwijl de tijdsevenredige rechten nog niet (volledig) zijn opgebouwd en afgefinancierd betekent dit dat de aanspraken van de deelnemers niet onverkort kunnen worden verwezenlijkt. Dat deze problemen niet denkbeeldig zijn heeft het recente verleden, met de perikelen rond de pensioenfondsen van DAF en Fokker, bewezen. Het kabinet acht het om die reden ongewenst deze systematiek nog langer toe te staan en stelt, zoals reeds eerder is aangekondigd, voor deze systematiek voor de opbouw van nieuwe aanspraken niet langer toe te staan.

Het kabinet acht het ongewenst zich bij het verbieden van het 65-x-systeem uitsluitend op de toekomst te richten. Het acht het echter onverantwoord om de pensioenfondsen danwel de werkgevers/ werknemers in één keer te confronteren met de financieringslast voor de gehele achterliggende periode en stelt om die reden een overgangstermijn voor. Bij het bepalen van de overgangperiode hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld.

Vanaf 2010 zullen zich de eerste effecten van de vergrijzing van de Nederlandse bevolking aandienen. Vanaf dat moment zal mogelijk ook druk op de hoogte van de pensioenpremies ontstaan. Het kabinet is dan ook van oordeel dat het wenselijk is dat de effecten van het 65-x-financieringssysteem zijn uitgewerkt op het moment dat de vergrijzingsgolf zich gaat aandienen. Immers, het pensioenstelsel kent door middel van de backservice-verplichtingen omslagelementen en is daardoor ook enigszins gevoelig voor vergrijzingseffecten.

Ik stel om die reden voor om voor de verwerving en affinanciering van de evenredige aanspraken te kiezen voor een periode van tien jaar. Daar waar een werkgever door deze inhaalfinanciering aantoonbaar in de problemen komt is voorzien in een bevoegdheid voor de Verzekeringskamer om een langere periode voor de inhaalfinanciering toe te staan. De Stichting van de Arbeid heeft in zijn advies van 23 mei 1997 gepleit voor een periode van vijftien jaar zonder ontheffingsmogelijkheid voor de Verzekeringskamer. De Verzekeringskamer herhaalt in haar uitvoeringstoets deze wens. Met deze langere maar vaste periode zouden onoverkomelijke problemen voor individuele werkgevers kunnen worden voorkomen terwijl tegelijkertijd de helderheid voor werkgevers hiermede is gediend.

Het kabinet heeft gemeend deze wens van de sociale partners niet te moeten honoreren. Immers, juist omdat informatie over de effecten voor individuele werkgevers ontbreekt acht ik een ontheffingsmogelijkheid voor een individuele werkgever van groot belang. Omdat het niet aannemelijk is dat een langere periode voor alle werkgevers noodzakelijk is, is er geen reden om te kiezen voor een uniforme periode van 15 jaar.

Met het afschaffen van het 65-x-financieringssysteem is, bij werkgevers waar dit systeem wordt gehanteerd, ook niet langer sprake van een gunstiger situatie voor werknemers die van werkkring veranderen en waardeoverdracht laten plegen ten opzichte van werknemers die bij de werkgever/het pensioenfonds achterblijven. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel 1e fase, waarin het recht op waardeoverdracht is geregeld, is uitgebreid aandacht geschonken aan de ongelijke situatie van blijvende werknemers en vertrekkende werknemers die waardeoverdracht laten plegen, omdat in de laatstgenoemde situaties wel sprake is van volledige affinanciering en verwerving van de evenredige aanspraken. Door dit wetsvoorstel komen blijvende en vertrekkende werknemers weer in meer gelijkwaardige posities te verkeren.

Tenslotte heeft het verbod op het gebruik van het 65-x-financieringssysteem het kabinet ertoe gebracht om thans een bepaling in de PSW op te nemen die er toe strekt dat de pensioenopbouw tenminste gelijkmatig over de totale periode van deelneming geschiedt.

Achterliggende gedachte daarbij is dat werkgevers die thans gebruik maken van het systeem van uitstelfinanciering mogelijk alternatieven zoeken om de financiële lasten van de pensioenregeling naar de toekomst door te schuiven. Op basis van de huidige PSW is het niet uitgesloten te bepalen dat, bij bijvoorbeeld een deelnemingsperiode van 40 jaar in de eerste twintig jaar slechts 1,0% per jaar wordt opgebouwd, ofwel 20% van het te bereiken pensioen en de laatste twintig jaar 2,5% per jaar zodat per saldo toch een 70%-niveau kan worden bereikt. Het kabinet acht het gewenst ook dergelijke systemen, waarbij de lasten naar de toekomst worden doorgeschoven, met het oog op de zekerstelling van de rechten van de pensioendeelnemer én met het oog op de financiële gevolgen van de naderende vergrijzing tegen te gaan.

2.1.2. Kwantitatieve gegevens betreffende het 65-x-systeem

In onderstaande tabel is de kwantitatieve betekenis van het 65-x financieringssysteem weergegeven. Ultimo 1995 kende ca. 17% (163 fondsen) van de ondernemingspensioenfondsen het 65-x-systeem als bijdragesysteem. Bij ca. 8% (5 fondsen) van de verplichte bedrijfspensioenfondsen kwam het 65-x-systeem voor als bijdragesysteem. Van de rechtstreekse regelingen kende ca. 23% (ca. 4000 regelingen) het 65-x-bijdragesysteem.¹

soort pensioenfondsen	aandeel 65-x-bijdragesystemen			totaal		
	aantal fondsen	actieve deelnemers	balanstotaal	aantal fondsen	actieve deelnemers (x 1 000)	balanstotaal (in mld gld)
ondernemingspensioenfondsen	16%	13%	8%	929	742	176
verplichte bedrijfspensioenfondsen	6%	17%	19%	67	2467	180
overige fondsen (incl. APB)	0%	0%	0%	31	1252	235
totaal	15%	12%	8%	1027	4461	592

rechtstreekse regelingen	aantal regelingen	actieve deelnemers	VPV	aantal regelingen	actieve deelnemers (x 1 000)	VPV
						(in mld gld)
lopende contracten	23%	33%	27%	17 200	510	46
premie-vrij				13 300	16	9
totaal		14%	9%	30 500	526	45

VPV = Voorziening pensioenverplichtingen

Bron voor gegevens pensioenfondsen: «Pensioenmonitor, niet-financiële gegevens pensioenfondsen. Stand van zaken eind 1996» (vk-studie nr. 12).
 Bron voor gegevens rechtstreekse regelingen: «Pensioenmonitor, stand van zaken eind 1995. Niet-financiële gegevens aanvullende collectieve pensioenen» (vk-studie nr. 9).

Opgemerkt wordt dat in deze tabel de mate van voorkomen van het bijdragesysteem met 65-x-financiering is weergegeven. Het bijdrage- of premiesysteem behoeft niet noodzakelijkerwijs gelijk te zijn aan het reserveringssysteem. Meestal zal dat echter wel het geval zijn.

2.1.3. Financiële consequenties

Met het afschaffen van het 65-x-financieringssysteem voor opbouw van nieuwe aanspraken en het in 10 jaar affinancieren van de achterstand in pensioenopbouw ten opzichte van de evenredige aanspraken zijn uiteraard financiële consequenties gemoeid. De premie van de 65-x-fondsen zal op het moment van afschaffen stijgen met circa 30 tot

¹ Hierbij is alleen gekeken naar de rechtstreekse regelingen met een lopend contract. Ultimo 1995 waren er 17 200 lopende contracten. Op dat moment waren er ook 13 300 rechtstreekse regelingen met een premievrijcontract. Van deze laatste groep zijn er geen relevante cijfers beschikbaar.

45%. Daarna daalt de premie weer langzaam tot na 10 jaar de affinanciering is voltooid. Na die 10 jaar zal de premie structureel iets onder het niveau liggen dat behoorde bij de 65-x-systematiek. Dit komt doordat bij volledige affinanciering het vermogen structureel hoger is, waardoor de beleggingsopbrengsten hoger zijn.

Ik hecht eraan te benadrukken dat het bij deze premieverhoging niet gaat om extra lasten maar om het in de tijd anders verdelen van de lasten; van een werkelijke lastenverzwaring is geen sprake.

2.2. Actuariële en bedrijfstechnische nota

De eisen die de PSW thans stelt aan de financiering van pensioenregelingen zijn summier geformuleerd. In het huidige artikel 13 wordt gesteld dat de bezittingen plus de te verwachten inkomsten ter dekking van de pensioenverplichtingen van een fonds toereikend moeten zijn. Het huidige artikel 14 spreekt over beleggingen die op solide wijze moeten geschieden. Er wordt niet aangegeven wat daar onder moet worden verstaan.

Van fondsen wordt op basis van de wet ook geen uitgewerkte omschrijving van het financierings- en beleggingsbeleid verwacht. Voor fondsen die eigen beheer willen voeren is op basis van het huidige artikel 10 een actuariële en bedrijfstechnische nota (abtn) vereist. Er wordt slechts aangegeven dat deze abtn de financiële opzet en de grondslag betreffende het te voeren beleid dient te bevatten. Een verdere uitwerking of nadere uitleg is niet gegeven.

Uit de studie naar de modernisering van de PSW van een projectgroep van de Verzekeringskamer van november 1993 blijkt dat de abtn in de praktijk vrijwel alleen actuariële uiteenzettingen bevat. Deze projectgroep pleitte dan ook voor uitbreiding van de abtn. Het kabinet heeft dit pleidooi ter harte genomen en kiest voor de volgende opzet. Een abtn wordt voortaan verplicht voor alle pensioenfondsen; op dit moment geldt deze verplichting alleen voor pensioenfondsen die hun regeling in eigen beheer uitvoeren. Voor pensioenfondsen die hun uit de pensioenregeling(en) voortvloeiende verplichtingen volledig hebben herverzekerd kan de inhoud van de abtn beperkt blijven. Gedacht wordt met name aan het opnemen van de mandaatregeling, een organogram waaruit blijkt bij wie de beleidsverantwoordelijkheid ligt en bij wie de uitvoering berust, het beleid ten aanzien van herverzekering e.d. Voor fondsen die hun regeling(en) in eigen beheer uitvoeren geldt dat uit de abtn moet blijken dat aan de in het nieuwe artikel 9a PSW gestelde voorwaarden wordt voldaan. Dit betekent dat uit de abtn moet blijken dat de financiële opzet in relatie tot het draagvlak van het fonds voldoende waarborgen biedt voor nakoming van de uit de pensioenregeling voortvloeiende verplichtingen. Deze abtn zou daartoe de volgende onderdelen moeten bevatten, te weten:

- een uiteenzetting van het beleggingsbeleid, met inbegrip van het beleid ten aanzien van financiële derivaten,
- een organogram,
- een mandaatregeling,
- een actuariële uiteenzetting.

Voor nieuw opgerichte pensioenfondsen zal daarnaast een openingsbalans en een raming van de vermoedelijke inkomsten en uitgaven worden voorgeschreven.

De uitwerking van de eisen die aan pensioenfondsen worden gesteld, waarbij de abtn als hulpmiddel fungeert om hierover duidelijkheid te verschaffen, zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur plaatsvinden. Het is vervolgens aan de Verzekeringskamer om te constateren of een bepaald pensioenfonds al dan niet aan de gestelde voorwaarden voldoet.

Met deze nieuwe formulering wordt overigens geen inhoudelijke

verzwaring beoogd voor die fondsen die op dit moment op grond van een (goedgekeurde) abtn, waaruit blijkt dat de financiële opzet van het fonds voldoende draagvlak biedt voor nakoming van de uit de pensioenregeling voortvloeiende verplichtingen, eigen beheer mogen voeren.

Door de Verzekeringskamer zijn recent beleidsregels met betrekking tot de actuariële principes voor pensioenfondsen opgesteld. In het kader van de algehele modernisering van de PSW, de 2e fase, zal worden gekeken naar de ervaringen die hiermee zijn opgedaan. Aan de hand daarvan zal in overleg met de Minister van Financiën, vanwege de voor levensverzekeraars bestaande actuariële principes, worden nagegaan of het wenselijk is de hoofdlijnen hiervan in wet- en regelgeving vast te leggen.

De mogelijkheid voor de Verzekeringskamer om bedenkingen te maken tegen de abtn is geschrapt. Hiermee is uiteraard niet beoogd te regelen dat geen (informele) bedenkingen of opmerkingen door de Verzekeringskamer kunnen worden gemaakt. Op- en aanmerkingen zijn altijd mogelijk en behoeven geen wettelijke basis. Het schrappen van deze mogelijkheid is uitsluitend bedoeld om het formele karakter aan deze «bedenkingen» te ontnemen en hangt samen met de introductie van nieuwe handhavingsinstrumenten voor de Verzekeringskamer, zoals bijvoorbeeld de aanwijzingsbevoegdheid. Een aanwijzing van de Verzekeringskamer, gericht op het wijzigen van de abtn, heeft wél een formele status.

2.3. Kleine pensioenfondsen

Een punt van aandacht vormt ook de positie van de zogenaamde éénmansfondsen. Dit zijn pensioenfondsen waarin slechts de pensioenaanspraken van één werknemer (en eventueel diens nabestaanden) zijn ondergebracht. Bij deze éénmansfondsen is dus geen sprake van een of andere vorm van collectiviteit en/of solidariteit.

Het toezicht op de naleving van de bepalingen van de PSW bij deze éénmansfondsen vergt onevenredig veel tijd en brengt derhalve ook onevenredig hoge kosten met zich. In de studie uit 1993 wordt door de Verzekeringskamer de uitsluiting van éénmansfondsen bepleit. Daarnaast achtte de Verzekeringskamer het gewenst om pensioenfondsen met een gering draagvlak te verplichten tot overdracht of herverzekering van de pensioenrisico's.

Ik ben met de Verzekeringskamer van oordeel dat het zowel om inhoudelijke, het ontbreken van collectiviteit en solidariteit, als uitvoeringstechnische, onevenredige toezichtsinspanningen, redenen wenselijk is het uitvoeren van een pensioentoezegging aan uitsluitend één persoon door éénmansfondsen tegen te gaan.

Behalve voor de éénmansfondsen geldt ook voor de kleine(re) pensioenfondsen dat deze verhoudingsgewijs meer problemen met zich brengen. Bij deze fondsen kan overigens worden aangetekend, dat, daar waar éénmansfondsen iedere vorm van solidariteit ontberen, de solidariteit bij kleine pensioenfondsen juist des te meer aanwezig is. Wel in geding is het toezicht op de naleving van de PSW-bepalingen; ook hier gaat het om een groot tijdsbeslag en navenante uitvoeringskosten voor de Verzekeringskamer. Daarnaast moet worden betwijfeld of in alle gevallen de kwaliteit van de bestuurders van deze kleine pensioenfondsen van voldoende niveau is of kan zijn. Tevens is het de vraag of bij (zeer) kleine pensioenfondsen de onafhankelijkheid van het fondsbestuur ten opzichte van de werkgever wel voldoende kan en zal zijn gewaarborgd.

Uit toezichtsinformatie van de Verzekeringskamer blijkt verder dat kleine fondsen, zowel in absolute als in relatieve zin vaker bepaalde voorschriften niet (tijdig) naleven, waardoor de toezichthouder (te) laat over inzicht in de juiste stand van zaken kan beschikken. Er worden ook vaker gebreken op het gebied van de administratieve organisatie

geconstateerd, beleggingsvoorschriften die niet voldoen aan alle eisen en vermogens die niet toereikend zijn gegeven de verplichtingen die op het fonds rusten.

De vraag die zich vervolgens voordoet is op welke wijze, of met behulp van welke criteria, eenduidig te interpreteren regels kunnen worden gesteld voor het al dan niet als pensioenfonds alle zaken in eigen beheer te mogen uitvoeren. Met name de eenduidige, voor alle pensioenfondsen heldere, lijn acht ik daarbij van groot belang.

De financiële omvang van het fonds lijkt mij als criterium niet toereikend. Hoewel op zich duidelijk is vast te stellen wat de omvang van een fonds is, zegt dit criterium niets over financiële ruimte, soliditeit en draagvlak van een fonds. De omvang zal immers altijd in relatie tot de onvoorwaardelijke verplichtingen en voorwaardelijke toezeggingen moeten worden gezien. Het in relatie tot de abtn genoemde criterium dat de financiële opzet van een fonds, in relatie tot het draagvlak voldoende waarborg moet bieden tot nakoming van de aangegane verplichtingen is om inhoudelijke redenen het meest voor de hand liggend maar heeft als nadeel dat dit in de praktijk niet tot eenduidig beoordeling zal leiden. Voor toepassing van dit criterium zal naar verwachting altijd een inhoudelijke beoordeling door de Verzekeringskamer noodzakelijk zijn om uitsluitel te kunnen geven op de vraag of het voeren van eigen beheer is toegestaan. Er is dan ook geen materieel verschil meer met de bestaande praktijk, zodat ook geen sprake zal zijn van vermindering van uitvoeringslasten door de Verzekeringskamer.

Alle overwegingen en opties overziend komt het kabinet met het volgende voorstel met betrekking tot kleine pensioenfondsen.

Pensioenfondsen met minder dan 100 actieve deelnemers worden verplicht tot volledige herverzekering; dit betekent dat de risico's van zowel invaliditeit als overlijden en langlevens, alsmede de beleggingsrisico's niet langer zelf mogen worden gedragen.

Fondsen met meer dan 100 deelnemers wordt toegestaan eigen beheer te voeren indien een fonds, blijkens de abtn, naar het oordeel van de Verzekeringskamer aan de hiervoor gestelde criteria voldoet.

Ook op het gebruik van het getalscriterium kan wel wat worden afgedongen. Het kabinet is echter van mening dat van alle mogelijke criteria aan het getalscriterium de meeste voordelen en de minste nadelen zijn verbonden. Voor alle pensioenfondsen is, op basis van een telling van de actieve deelnemers, die thans ook reeds jaarlijks plaatsvindt, vast te stellen of de regeling in eigen beheer mag worden uitgevoerd. Éénmansfondsen worden niet verboden maar zullen uiteraard ook aan de nieuwe eisen voor fondsen met minder dan 100 deelnemers moeten voldoen; voor een afwijkend toezichtsregime speciaal voor éénmansfondsen acht het kabinet geen termen aanwezig. De voordelen om een éénmansfonds op te richten komen daardoor nagenoeg allemaal te vervallen. De verwachting is dat daardoor geen nieuwe éénmansfondsen zullen ontstaan en dat bestaande éénmansfondsen geleidelijk zullen worden opgeheven. Een absoluut verbod op éénmansfondsen wordt in relatie tot de geconstateerde toezichtsproblematiek als te zwaar middel beschouwd. De vraag ten principale of éénmansfondsen onder de werking van de PSW dienen te vallen zal bij de algehele modernisering van de PSW aan de orde komen; dit toezichtswetvoorstel is daarvoor niet het juiste kader.

2.3.1. Gevolgen voor bedrijfs- en beroepspensioenfondsen

Er zijn op dit moment geen verplichtgestelde bedrijfspensioenfondsen die minder dan 100 deelnemers kennen. Het invoeren van het getalscriterium heeft voor de bestaande verplichtgestelde fondsen dan ook geen gevolgen.

Er is wel een niet-verplichtgesteld bedrijfspensioenfonds dat minder dan 100 deelnemers kent; het gaat hierbij om het Beambtenfonds voor het

mijnbedrijf dat ultimo 1994 nog slechts 9 deelnemers kende. Bij dit fonds is thans geen sprake van gehele of gedeeltelijke herverzekering. Er is ook één verplichtgesteld beroepspensioenfonds dat minder dan 100 deelnemers kent. Het gaat om het beroepspensioenfonds voor de actuarissen. Dit fonds kent ca. 30 deelnemers en heeft op dit moment de risico's gedeeltelijk herverzekerd c.q. overgedragen.

2.3.2. Gevolgen voor ondernemingspensioenfondsen

Er zijn op dit moment ca. 400 ondernemingspensioenfondsen die minder dan 100 deelnemers kennen. Bij ca. 35% van deze fondsen is thans sprake van volledige herverzekering.

Als niet naar het aantal pensioenfondsen, maar naar het totaal aan pensioenverplichtingen van deze 400 fondsen wordt gekeken, blijkt dat hiervan ca. 18% is herverzekerd.

Als gevolg van de voorgestelde maatregel zal een bedrag van ca. f 4 miljard extra aan pensioenverplichtingen bij verzekeraars moeten worden ondergebracht.

2.3.3. Overgangsbepalingen

Fondsen die op het moment van inwerkingtreding van de wet eigen beheer mogen voeren maar op grond van de invoering van het getalscriterium verplicht worden om de pensioenregeling volledig te herverzekeren of over te dragen hebben uiteraard een overgangperiode nodig om hiertoe te kunnen overgaan. Het kabinet gaat er vanuit dat een periode van 6 maanden toereikend is voor het vragen en vergelijken van en uiteindelijk beslissen over verschillende offertes.

3. Toezicht van de Verzekeringskamer

3.1. Algemeen

De huidige toezichtsbepalingen in de PSW zijn nog nagenoeg dezelfde als in de oorspronkelijke, uit 1952 daterende, PSW.

Aanpassingen op grond van opgedane ervaringen of vanwege voortschrijdende ontwikkelingen in het denken over (het uitoefenen van) toezicht hebben tot nu toe nog nauwelijks plaatsgevonden.

Bij brief van 26 september 1995 heeft de Verzekeringskamer mij een notitie aangeboden over de (on-)mogelijkheden van het instrumentarium waarover zij op dit moment beschikt voor de uitoefening van haar toezichtstaak uit hoofde van de PSW. In deze notitie wordt gesteld dat het, teneinde deze toezichtstaak naar behoren te kunnen vervullen, noodzakelijk is dat enerzijds de Verzekeringskamer tijdig alle gewenste informatie van een pensioenfonds ontvangt en anderzijds de mogelijkheden heeft om, indien zij dit noodzakelijk acht, het bestuur van dat fonds naar een oplossing te leiden die wel binnen de kaders van de wet kan worden toegestaan. Aan beide voorwaarden wordt op dit moment veelvuldig niet naar behoren voldaan. De Verzekeringskamer beschikt slechts over een beperkt aantal sanctiemiddelen. Wel staat bij overtreding van een aantal bepalingen de mogelijkheid open om het Openbaar Ministerie te verzoeken tot strafvervolgning over te gaan of een bewindvoerder aan te laten stellen. Gezien de aard van de meest voorkomende overtredingen moeten deze mogelijkheden echter als te zwaar en te tijdrovend worden gezien. Om die reden worden deze middelen in de praktijk nauwelijks gebruikt.

Ik deel de conclusie van de Verzekeringskamer dat het bestaande instrumentarium, beoordeeld naar de huidige maatstaven, als ontoereikend moet worden gekwalificeerd. Ik acht het om die reden gewenst dit instrumentarium uit te breiden; daarbij zal met name aandacht

geschonken worden aan een evenwicht tussen het probleem en het middel waarmee dat probleem aangepakt zou kunnen worden.

In dit wetsvoorstel wordt daartoe een aantal voorstellen gedaan. Bij deze voorstellen zijn steeds de mogelijkheden die de Verzekeringskamer heeft op basis van de Wet toezicht verzekeringbedrijf 1993 (WTV 1993), inclusief de voorstellen voor aanscherping die in dat kader reeds zijn gedaan (Wetsvoorstel Toezicht op Toezicht, kamerstukken II 1995/96, 24 456; Invoering dwangsom en bestuurlijke boete, kamerstukken II 1997/98, 25 821; Vergroting effectiviteit bedrijfseconomisch toezicht (Vie d' Or), kamerstukken II 1991/1998 26 075) in de overwegingen betrokken.

De laatste jaren wordt steeds vaker gediscussieerd over het totaal aan activiteiten van pensioenfondsen. Het gaat daarbij enerzijds om de vraag welke activiteiten pensioenfondsen in de praktijk feitelijk verrichten en anderzijds om de vraag van welke activiteiten het ook wenselijk moet worden geacht dat deze door pensioenfondsen worden verricht. Deze vraag raakt echter direct aan de vraag naar de afbakening van werkerreinen van pensioenfondsen en levensverzekeraars en de daaruit voort te vloeien definitieve regeling van het begrip pensioentoezegging. De vanuit toezichtsoptiek belangrijke scheiding tussen hoofd- en nevenactiviteiten, of mogelijk tussen toegestane en niet toe te stane activiteiten kan dus ook eerst worden beantwoord op basis van het wetsvoorstel waarin de definitieve regeling van het begrip pensioentoezegging is opgenomen. Een dergelijk wetsvoorstel kunt u naar verwachting binnen afzienbare tijd tegemoet zien.

3.2. Toezicht op de rechtstreekse regelingen

In de huidige PSW is alleen sprake van een toezichtstaak voor de Verzekeringskamer voor zover het gaat om pensioenregelingen die worden uitgevoerd door een pensioenfonds. Pensioenregelingen die door een werkgever rechtstreeks bij een verzekeraar worden ondergebracht zijn daarmee voor wat betreft het toezicht op de materiële bepalingen onttrokken aan het toezicht door de Verzekeringskamer.

Juist nu het toezichtsregime voor pensioenfondsen wordt verscherpt zou dit er toe kunnen leiden dat werkgevers er van af zien om een pensioenregeling in een fonds onder te brengen en in plaats daarvan kiezen voor het rechtstreeks onderbrengen van de regeling bij een verzekeraar. Dit leidt er toe dat op de naleving van de materiële bepalingen in de PSW (verbod op ongelijke behandeling voltijders/deeltijders, verbod op ongelijke behandeling slapers/gepensioneerden) toezicht geheel ontbreekt. Ik acht een dergelijke consequentie ongewenst.

Daarnaast wil ik verwijzen naar het door Research voor Beleid uitgevoerde onderzoek naar Witte vlekken op pensioengebied van juli 1997 (kamerstukken 1997/98 25 694). Uit dit onderzoek blijkt dat er pensioenregelingen bestaan die niet-toegestane toetredingsdrempels dan wel niet-toegestane uitsluitingsgronden hanteren. Als voorbeeld kan worden gewezen op de in het rapport gesignaleerde uitsluiting van mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit.

Aangenomen mag worden dat dergelijke onjuiste bepalingen zich in beginsel zowel kunnen voordoen bij pensioenregelingen die worden uitgevoerd door een pensioenfonds als bij pensioenregelingen die in direct overleg tussen werkgever en verzekeraar tot stand zijn gebracht. Mede om die reden acht ik het gewenst dat het toezicht op de materiële bepalingen zich in het vervolg zal uitstrekken tot alle pensioenregelingen. In dit wetsvoorstel wordt om bovenstaande redenen de toezichtstaak van de Verzekeringskamer uitgebreid met het toezicht op de rechtstreekse regelingen.

Ik ben mij er van bewust dat het uitoefenen van toezicht op ca. 30 000 rechtstreekse regelingen een andere aanpak vergt dan het uitoefenen van

toezicht op ca. 1100 pensioenfondsen. Met de Verzekeringskamer wordt overleg gepleegd over een plan van aanpak teneinde te kunnen bewerkstelligen dat het daadwerkelijk uitoefenen van toezicht na de inwerking-treding van dit wetsvoorstel ook gestalte kan krijgen.

3.3. Aanwijzingsbevoegdheid

In de brief van 26 september 1995 pleit de Verzekeringskamer voor het opnemen van de aanwijzingsbevoegdheid in de PSW. De Verzekeringskamer beschikt reeds over dit instrument voor de uitoefening van haar toezichtstaak op verzekeraars en heeft daarmee goede ervaringen. De aanwijzingsbevoegdheid biedt de mogelijkheid om, toegesneden op de specifieke situatie en omstandigheden, een fonds te bewegen tot bepaalde handelingen of om bepaalde gedragingen na te laten of bepaalde gedragingen te (her)overwegen. Het gaat erom het fonds te bewegen het beleid of de uitvoering daarvan zodanig aan te passen dat dit in overeenstemming wordt gebracht met de wettelijke bepalingen. Ik beschouw de aanwijzingsbevoegdheid als een nuttig en effectief middel voor een toezichthoudend orgaan en stel derhalve voor de Verzekeringskamer deze bevoegdheid ook in het kader van het uitoefenen van haar toezichtstaak uit hoofde van de PSW toe te kennen.

Hoewel niet uitgesloten, ligt het niet in de bedoeling dat een aanwijzing wordt gehanteerd voor het corrigeren van een beslissing die (uitsluitend) betrekking heeft op één individuele belanghebbende. Het wordt immers in het algemeen niet wenselijk geacht dat een toezichthouder, in dit geval de Verzekeringskamer, de bevoegdheid heeft een individuele belangenafweging door een ondertoezichtgestelde, in casu een pensioenfonds, te toetsen.

3.4. Stille curator

Op grond van artikel 23a van de PSW beschikt de Verzekeringskamer thans over de mogelijkheid om een bewindvoerder aan te stellen in die situaties waarin naar het oordeel van de Verzekeringskamer door aanwijsbaar wanbeheer het gevaar bestaat dat het fonds niet langer aan de verplichtingen tot het uitkeren van pensioenen kan voldoen. Echter, indien zich een dergelijke situatie voordoet is het noodzakelijk om direct op te kunnen treden. De ervaringen van de Verzekeringskamer hebben geleerd dat het laten aanstellen van een bewindvoerder door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof een langdurige en moeizame procedure is. Dit komt de effectiviteit van dit middel uiteraard niet ten goede.

In de WTV 1993 bestaat de mogelijkheid om een stille curator te benoemen. Benoeming van een stille curator kan via een interne procedure, waarbij externe afstemming uiteraard wenselijk is. Het bestuur van een fonds blijft daarbij verantwoordelijk voor de uitvoering maar heeft wel daarbij de toestemming nodig van de stille curator. Het bestuur is ook gehouden om opdrachten van de stille curator op te volgen. De mogelijkheid om een stille curator te benoemen ontstaat als regel eerst nadat is gebleken dat een aanwijzing van de Verzekeringskamer niet wordt opgevolgd; alleen indien de Verzekeringskamer van oordeel is dat onmiddellijk ingrijpen absoluut noodzakelijk is kan een stille curator ook direct worden aangesteld. Daarnaast blijft het mogelijk een bewindvoerder aan te laten stellen. De figuur van de bewindvoerder kan worden vergeleken met de noodregeling in de WTV 1993.

3.5. Kwaliteitsverbetering besturen pensioenfondsen

De afgelopen jaren hebben zich grote veranderingen op het pensioen-terrein voorgedaan. Deze veranderingen betreffen enerzijds de inhoud van de pensioenregelingen, met name ingegeven door veranderingen in de maatschappij, maar anderzijds nadrukkelijk ook de manier van beleggen. De laatste tijd is steeds meer aandacht ontstaan voor het beleggingsbeleid als instrument om premieverhogingen te voorkomen of te mitigeren, of zelfs als mogelijkheid om verbeteringen in de pensioenregeling te kunnen bekostigen zonder premiestijging. Ook bij de discussie over het opvangen van de kosten van de komende vergrijzingsgolf wordt door diverse fondsbeheerders met nadruk gewezen op beleggingsmethoden en -resultaten die een opwaartse druk op de premie zouden kunnen voorkomen. Aan deze op zich positief te waarderen ontwikkeling kleven ook nadelen. Om hoge beleggingsresultaten te bereiken is het noodzakelijk een deel van de gelden te beleggen in meer risicodragende activa. De term «risicodragende activa» geeft al aan dat hieraan ook duidelijke risico's zijn verbonden. Om een goede afweging te kunnen maken tussen de wens tot goede beleggingsresultaten enerzijds en het daarmee te lopen risico anderzijds is een gedegen kennis van de werking van o.a. de financiële markten en instrumenten onontbeerlijk.

Zowel door de Verzekeringskamer als bijvoorbeeld door de vakbond de Unie zijn signalen afgegeven dat de ontwikkeling van de kwaliteit van de bestuurders van pensioenfondsen mogelijk geen gelijke tred zou hebben gehouden met de ontwikkelingen zoals die zich voordoen bij pensioenfondsen.

Ik neem deze signalen serieus. Ook ik acht het aannemelijk dat bij sommige pensioenfondsen, ik denk daarbij met name aan de kleine(re) fondsen, niet altijd alle kennis, over zowel pensioenaspecten als beleggingsbeleid, in voldoende mate voorhanden is. Ook wanneer externe deskundigheid wordt ingehuurd zal toch het fondsbestuur zich een oordeel moeten kunnen vormen over de wenselijkheid om bepaalde adviezen van externe adviseurs al dan niet op te volgen.

Gezien de grote maatschappelijke belangen én de grote bedragen die gemoeid zijn met de (financiering van de) aanvullende pensioenregelingen acht ik daarom bepaalde kwaliteitseisen voor pensioenfondsbestuurders noodzakelijk.

Bij de door mij thans gedane voorstellen ter verbetering van het bestuur kunnen de volgende aspecten worden onderscheiden.

Allereerst wordt een bepaling opgenomen die zich richt tot de (individuele) pensioenfondsbestuurder zelf; vastgelegd wordt dat voor de (individuele) pensioenfondsbestuurder de belangen van de (gewezen) deelnemers aan een pensioenregeling het uitgangspunt voor zijn handelen en nalaten dient te zijn.

Daarnaast wordt voorgesteld dat de dagelijkse leiding van een pensioenfonds bij ten minste twee personen dient te berusten. Op dit moment komt nog veelvuldig voor dat de dagelijkse leiding van met name kleine(re) pensioenfondsen bij slechts één persoon berust. Risicovolle soloacties kunnen, vanwege het ontbreken van «checks and balances», hiervan het gevolg zijn. Ik acht het ongewenst dat dergelijke risicovolle situaties zich nog langer kunnen voordoen.

3.5.1. Bestuurderstoets

Naast bepalingen die zich richten tot de besturen respectievelijk de bestuurders zelf, stel ik voor dat de Verzekeringskamer regels opstelt ten behoeve van de invoering van een toets op de deskundigheid en betrouwbaarheid van beleidsbepalers van pensioenfondsen; hieronder kunnen zowel bestuurders als leden van het management worden verstaan. Voor het bank- en verzekeringswezen bestaat reeds de toets op

deskundigheid en betrouwbaarheid. In 1996 heeft de Verzekeringskamer haar manier van beoordelen van deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders van verzekeraars geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie heeft de Verzekeringskamer medio 1996 een circulaire verstuurd naar alle verzekeraars waarin zij haar beleid terzake uiteenzet.

Hoewel deze circulaire niet zonder meer vertaald zal kunnen worden in regelgeving voor bestuurders van pensioenfondsen, zowel vanwege inhoudelijke verschillen als vanwege het grote aantal pensioenfondsbestuurders (ca. 1100 pensioenfondsen) tegenover de groep functionarissen van verzekeraars (ca. 500 verzekeraars), kan worden gesteld dat de Verzekeringskamer over een ruime expertise op dit terrein beschikt en dus in staat moet worden geacht een adequate toets voor pensioenfondsbestuurders en beleidsbepalers binnen een fonds te ontwikkelen. Daarbij kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt tussen (grote) pensioenfondsen die zowel een bestuur als een directie kennen en (kleinere) pensioenfondsen waarbij behalve het bestuur slechts administratieve ondersteuning, al dan niet door middel van een administratiekantoor, aanwezig is. In het eerste geval ligt het voor de hand dat de eisen van deskundigheid zich meer richten op het management dan op het bestuur, terwijl in de tweede situatie met name het bestuur op deskundigheid moet worden aangesproken.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat het niet in de bedoeling ligt dat iedere bestuurder/ieder lid van het management over alle vereiste kennis moet beschikken. Het gaat er met name om dat binnen het gehele bestuur respectievelijk binnen het gehele managementteam altijd alle vereiste kennis aanwezig is.

In de door de Verzekeringskamer op te stellen regels kunnen alle genoemde elementen, inclusief de verschillende gradaties, hun plaats krijgen. Het feit dat iedere individuele bestuurder wordt getoetst is daarbij het uitgangspunt; de feitelijk uit te oefenen toets kan afhankelijk van de nog op te stellen regels van de Verzekeringskamer, per individuele situatie verschillen.

Aan de Verzekeringskamer wordt één jaar de tijd geboden voor het opstellen van deze regels. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de regels zullen deze worden toegepast op alle herbenoemingen en uiteraard op alle nieuwe benoemingen.

Daarnaast beschikt de Verzekeringskamer over de bevoegdheid om, daar waar zij meent dat dit wenselijk of noodzakelijk is, ook zittende bestuursleden reeds te toetsen op deskundigheid en integriteit/betrouwbaarheid.

3.5.2. Gedragscode

Door de recente gebeurtenissen met betrekking tot de geconstateerde onregelmatigheden op de Amsterdamse effectenbeurs is het onderwerp integriteit/betrouwbaarheid van zowel beleggingsadviseurs, fondsbeheerders als pensioenfondsbestuurders nadrukkelijk in de belangstelling komen te staan.

In dit verband kan ook verwezen worden naar de nota Integriteit financiële sector die door de minister van Financiën, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 19 december 1997 is verzonden aan de Tweede Kamer.

In vervolg op het verschijnen van deze nota is op 12 maart 1998 een hoorzitting gehouden door de Vaste Kamercommissie van Financiën. Op 1 april 1998 vond een algemeen overleg plaats met de Vaste Commissie van Financiën en de bewindslieden van Financiën en Justitie. Daarbij is zowel door enkele Commissieleden als door minister Zalm het belang van de toetsing van deskundigheid en integriteit van pensioenfondsbestuurders onderkend en benadrukt.

In de nota Integriteit financiële sector is aangegeven dat de betrouwbaarheidstoets van bestuurders van een onder toezicht staande

instelling een belangrijk instrument is van het integriteitstoezicht. De Verzekeringskamer heeft daarom tezamen met de Nederlandse Bank en de Stichting Toezicht Effectenverkeer in juli 1997 besloten een gezamenlijke databank c.q. een koppeling van eigen bestanden van getoetste personen te realiseren.

De hiervoor aangekondigde maatregelen tot verbetering van de kwaliteit van de pensioenfondsbestuurders richten zich deels tot de individuele pensioenbestuurder, (verplichting tot handelen in het belang van de regeling), deels tot pensioenfondsbesturen (4-ogen-principe) en deels tot de Verzekeringskamer als toezichthouder (bestuurderstoets).

Ik wil daar nog het volgende voorstel aan toevoegen.

Aan pensioenfondsen wordt de verplichting opgelegd om een gedragscode op te stellen met betrekking tot het doen en (na-)laten van bij of voor het pensioenfonds werkzame personen. De gedragscode zal regels moeten bevatten ter voorkoming van belangenconflicten en van misbruik van aanwezige informatie.

Hieronder vallen dus zowel medewerkers als bestuursleden van pensioenfondsen. Achterliggende gedachte bij dit voorstel is dat de integriteit/betrouwbaarheid van zowel medewerkers als bestuursleden in de eerste plaats een aangelegenheid van de pensioenfondsen zelf is en ook dient te blijven. Bij een aantal van de pensioenfondsen zal naar verwachting al een gedragscode bestaan. Ik wijs er in dit verband op dat de Stichting Ondernemingspensioenfondsen (Opf) al in 1994 een model-gedragscode heeft opgesteld en zijn leden heeft geadviseerd tot het opstellen van een eigen gedragscode. Een herziening van deze code heeft medio 1998 plaatsgevonden. Daarnaast heeft de Opf in 1996 een Beleggingsstatuut opgesteld dat bepalingen bevat over informatievoorziening, uitgangspunten, uitvoering, organisatorische voorwaarden en gebruik van derivaten. Tevens overweegt de Opf het Beleggingsstatuut als voorwaarde voor het lidmaatschap te stellen en een «keurmerk» in te voeren voor pensioenfondsen die voldoen aan bepaalde eisen op het gebied van betrouwbaarheid, deskundigheid, gedragscode en medezeggenschap. Ik acht een dergelijke vorm van zelfregulering van groot belang en ga er vanuit dat de nieuwe bepaling de voortgang van een reeds in gang gezet proces zal ondersteunen. Verder wijs ik in dit verband op de circulaire van 6 november 1997 van de Verzekeringskamer waarin zij een oproep heeft gedaan aan verzekeraars en pensioenfondsen om interne beleggingsprocedures te bezien en te komen tot een insiderregeling/gedragscode. Daarnaast komt het mij gewenst voor dat de Verzekeringskamer de bevoegdheid krijgt om desgewenst voorwaarden te kunnen stellen waaraan de inhoud van de gedragscode minimaal moet voldoen. Alvorens dergelijke regels op te stellen kan de Verzekeringskamer de inhoud en het effect van de bestaande gedragscodes op hun werking toetsen. Tussen de Verzekeringskamer en de Nederlandse Bank heeft reeds overleg plaatsgevonden over de ervaringen die door de Nederlandse Bank intussen met deze systematiek zijn opgedaan.

3.6. Financiële gegevens

3.6.1. Jaarverslag en accountantsverklaring

Voor de uitoefening van haar toezichthoudende taak als het gaat om de solvabiliteit van een pensioenfonds is het voor de Verzekeringskamer onontbeerlijk om over informatie van de accountant van een pensioenfonds te kunnen beschikken. Om die reden wordt in dit wetsvoorstel aan alle pensioenfondsen de plicht opgelegd een jaarrekening en bestuursverslag op te stellen dat voorzien moet zijn van een accountantsverklaring. Verder wordt het boekjaar van een fonds gelijkgesteld met een kalenderjaar.

Er zijn diverse mogelijkheden om de informatieverplichting van een

accountant vorm te geven. In dit wetsvoorstel is de basis gelegd voor algemeen verbindende voorschriften, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, voor inhoudelijke eisen die aan de accountantscontrole gesteld kunnen worden.

Dit wetsvoorstel regelt de verplichtingen voor fondsen en de precieze taak en functie van de externe accountant. Ik ga er vanuit dat het ook in het belang van pensioenfondsen is om van de wetgever duidelijkheid te verkrijgen over de inhoud van de opdracht die zij aan de externe accountant dienen te verstrekken. Daarnaast is het ook in het belang van deze externe accountant dat de wetgever duidelijkheid schept over de inhoud van de controle die van hem wordt verwacht.

3.6.2. Meldingsplicht accountant

Naast regelgeving ten aanzien van de inhoud van de accountantscontrole en verklaring wordt in dit wetsvoorstel ook geregeld dat de accountant verplicht is tot het verschaffen van de gevraagde inlichtingen aan de Verzekeringkamer.

Daarnaast wordt voor de accountant een meldingsplicht ten opzichte van de Verzekeringkamer opgenomen. Door deze meldingsplicht wordt de (onafhankelijke) positie van de accountant, ook de positie van de bij het pensioenfonds in loondienst zijnde accountant, ten opzichte van het pensioenfondsbestuur versterkt.

Deze meldingsplicht van de accountant laat de eigen verantwoordelijkheid van het fondsbestuur uiteraard onverlet.

3.6.3. Driepartijen-overeenkomst

De door de Verzekeringkamer, het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants en het Verbond van Verzekeraars op 10 oktober 1997 gesloten kaderovereenkomst is bij mij bekend. In deze kaderovereenkomst zijn modelbepalingen opgenomen voor een overeenkomst die gesloten wordt tussen een verzekeraar, diens externe accountant en de Verzekeringkamer. Hierbij is ook vastgelegd in welke omstandigheden de accountant de Verzekeringkamer dient te informeren.

De Verzekeringkamer heeft als rechtspersoon de vrijheid om private overeenkomsten te sluiten. Het sluiten van een overeenkomst die ertoe strekt het (bedrijfseconomisch) toezicht van de Verzekeringkamer op de pensioenfondsen te vergroten wordt door mij met enthousiasme verwelkomd.

Op het terrein van de sociale zekerheid komt een dergelijke constructie niet voor. Op dit terrein is, gegeven het karakter van het veld, tot nu toe gekozen voor de constructie waarbij de sturende rol van de overheid groter is dan bijvoorbeeld op het terrein van de particuliere verzekeringen. Gegeven de ruimte voor nadere individuele invulling die de driepartijenovereenkomst biedt, alsmede vanwege de grotere betrokkenheid van overheidswege op het terrein van de aanvullende pensioenen in vergelijking met de overheidsbetrokkenheid op het gebied van de particuliere verzekeringen, geef ik er de voorkeur aan zelf regels met betrekking tot de accountant op te stellen en niet te wachten op een eventuele totstandkoming van een modeldriepartijenovereenkomst voor pensioenfondsen, de externe accountants en de Verzekeringkamer.

Wel zal, bij het opstellen van de nadere regelgeving, uiteraard gekeken worden naar, en voorzover mogelijk, rekening gehouden worden met de inhoud van deze driepartijenovereenkomst.

3.7. Meldingsplicht actuaris

De actuaris neemt een belangrijke positie in als het gaat om de beoordeling van de toereikendheid van de middelen van een fonds in relatie tot

de uit de pensioenregeling voortvloeiende verplichtingen. De belangen van de deelnemers zijn gebaat bij een zo onafhankelijk mogelijke positie van de actuaris. Om de toezichtsmogelijkheden van de Verzekeringskamer te vergroten is het van belang dat de actuaris die in loondienst is bij een pensioenfonds, net zoals de als zelfstandige werkzame actuaris, een zo onafhankelijk mogelijke positie kan innemen ten opzichte van het pensioenfondsbestuur. Om de onafhankelijkheid van de actuaris in het algemeen, én in het bijzonder voor de bij het fonds in loondienst zijnde actuaris, ten opzichte van het pensioenfondsbestuur te versterken wordt een wettelijke meldingsplicht voor hem geïntroduceerd, vergelijkbaar met de hiervoor gememoreerde meldingsplicht voor de (interne) accountant. Ook hier geldt dat de eerstverantwoordelijkheid van fondsbesturen onaangetast blijft.

3.8. Administratie in Nederland

De Verzekeringskamer eist van pensioenfondsden dat hun administratie zich in Nederland bevindt. Deze eis vloeit naar de mening van de Verzekeringskamer voort uit artikel 22 van de PSW. Deze interpretatie van dit artikel wordt echter ter discussie gesteld. Er hebben zich daardoor problemen voorgedaan met pensioenfondsden die hun administratie buiten Nederland voeren of laten voeren door bedrijven die buiten Nederland zijn gevestigd. Aan de effectiviteit van het inzagerecht van de Verzekeringskamer wordt op deze manier afbreuk gedaan. Het houden van een administratie in het buitenland is bezwaarlijk als de Verzekeringskamer onderzoek ter plaatse moet doen of heeft als nadeel dat externen in het buitenland ingeschakeld moeten worden.

Deze consequentie acht ik ongewenst. Om aan eventuele onduidelijkheden een einde te maken wordt thans een bepaling voorgesteld waarbij aan een pensioenfonds de verplichting wordt opgelegd om tot 7 jaar na afloop van een boekjaar de administratie permanent in Nederland ter beschikking te hebben zodat de Verzekeringskamer deze op ieder gewenst moment kan inzien.

Indien het fonds zijn administratie heeft uitbesteed aan een administratiekantoor kan het fonds er voor kiezen de administrateur te machtigen zelf de gewenste informatie rechtstreeks aan de Verzekeringskamer te doen toekomen of de informatie zelf bij de administrateur op te vragen en daarna aan de Verzekeringskamer te overhandigen. De verplichting tot het mogelijk maken van het uitoefenen van het inzagerecht berust in alle gevallen bij het fonds.

Vanwege Europese richtlijnen kan een dergelijke eis voor wat betreft de verzekeraars alleen gesteld worden aan Nederlandse verzekeraars en verzekeraars met zetel buiten de Europese Unie. Voor verzekeraars met zetel in een andere lidstaat van de EU geldt, ingevolge de in die sector tot stand gekomen interne markt en de daaruit voortvloeiende beginselen van «single licence» en «home country control», dat het toezicht berust bij de toezichthouder van de lidstaat waar de verzekeraar zijn zetel heeft, dat de Verzekeringskamer de hulp in zal moeten roepen van zusterorganisaties in de desbetreffende landen.

4. Systeem van bestuurlijke boeten en dwangsommen

4.1. Algemeen

Bij brief van 26 september 1995 heeft de Verzekeringskamer mijn aandacht gevraagd voor de ontoereikendheid van het instrumentarium waarover zij in het kader van het toezicht op de pensioenfondsden beschikt. Bij de invoering van de PSW werd voornamelijk uitgegaan van zelfregulering door werkgevers en werknemers. Uitgangspunt was dat naleving niet in de eerste plaats door strafsancities moest worden bewerkstelligd.

De publicatiemogelijkheid op grond van artikel 23 werd als voldoende prikkel beschouwd. Er werd voorts geen aanleiding gezien de berechting aan een andere dan de kantonrechter op te dragen.

De ervaringen van de afgelopen decennia hebben echter op tal van terreinen laten zien dat de handhaving van regelgeving niet mogelijk is zonder een toereikend instrumentarium om de naleving ook daadwerkelijk af te dwingen. In deze memorie van toelichting is reeds gesproken over de wenselijkheid van een toereikend instrumentarium voor de Verzekeringkamer om naleving van de bepalingen van of krachtens de PSW te bewerkstelligen. Met name is daarbij van belang dat er een evenwichtige verhouding bestaat tussen de geconstateerde overtreding en de op te leggen sanctie. Op dit moment moet echter worden geconstateerd dat het met name aan dit evenwicht ontbreekt.

De meest voorkomende overtredingen zijn:

- het niet (tijdig) indienen van wijzigingen in statuten en reglementen binnen de door de PSW gestelde termijn van 3 maanden.
- het niet (tijdig) aanpassen van statuten en reglementen aan wijzigingen van de PSW.
- het niet (tijdig) indienen van de verslagstaten.
- het niet indienen van alle op het fonds van toepassing zijnde verslagstaten.
- het niet indienen van de actuariële- en bedrijfstechnische nota.
- het niet voldoen aan opmerkingen van de Verzekeringkamer over ontoereikende interne organisatie binnen het fonds (onvoldoende scheiding van bevoegdheden, niet goed functionerend bestuur e.d.).
- het overschrijden van de grenzen van de maximaal toegestane vorderingen op en aandelen in de aangesloten werkgever(s).
- het door de fondsen op onjuiste wijze inhoud geven aan het begrip «solide beleggen».
- het niet voldoen aan de verplichting om gewezen deelnemers toeslagen te verstrekken overeenkomstig de toeslagen aan pensioengerechtigden.

4.2. Huidig instrumentarium

Aan de Verzekeringkamer staan momenteel de volgende toezichtsinstrumenten ter beschikking.

PSW

- De Verzekeringkamer kan bedenkingen uiten tegen een actuariële en bedrijfstechnische nota (een fonds zal dan haar verplichtingen dienen te herverzekeren)(artikel 10, lid 1).
- De Verzekeringkamer kan bedenkingen uiten tegen een actuaris die (niet) functioneert bij een fonds (artikel 12, lid 2).
- De Verzekeringkamer kan informatie vragen aan bestuursleden en werknemers van het fonds (artikel 19).
- De Verzekeringkamer kan getuigen en deskundigen (in de praktijk ook de bestuurders van een fonds) oproepen; deze zijn verplicht op die oproep te verschijnen (artikel 21).
- De Verzekeringkamer is bevoegd inzage te nemen in boeken en bescheiden van een fonds of van een werkgever (artikel 22).
- De Verzekeringkamer kan haar opmerkingen over de statuten en reglementen alsmede de gang van zaken kenbaar maken aan het fondsbestuur (artikel 23, lid 1).
- De Verzekeringkamer kan representatieve organisaties van werkgevers, van werknemers en van andere belanghebbenden op de hoogte stellen van haar opmerkingen aan het fondsbestuur (artikel 23, lid 2).
- De Verzekeringkamer kan bij het niet opvolgen door het fondsbestuur

- van de opmerkingen van de Verzekeringkamer, haar opmerkingen in de pers of anderszins openbaar maken (artikel 23, lid 3).
- De Verzekeringkamer kan de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam verzoeken een bewindvoerder bij het fonds aan te stellen (artikel 23a).
- De Verzekeringkamer kan bezwaar maken tegen collectieve resp. individuele waardeoverdrachten (artikel 32a, onder d, resp. artikel 32b, lid 1).

BPR

- De Verzekeringkamer kan bezwaar maken tegen een actuariële en bedrijfstechnische nota (een fonds zal dan haar verplichtingen dienen te herverzekeren)(artikel 10, lid 1).
- De Verzekeringkamer kan bezwaar maken tegen een actuaris die (niet) functioneert bij een fonds (artikel 11, lid 2).
- De Verzekeringkamer kan informatie vragen aan bestuursleden en werknemers van het fonds (artikel 18).
- De Verzekeringkamer kan getuigen en deskundigen (in de praktijk ook de bestuurders van een fonds) oproepen; deze zijn verplicht op die oproep te verschijnen (artikel 19).
- De Verzekeringkamer is bevoegd inzage te nemen in boeken en bescheiden van een fonds of van een werkgever (artikel 20).
- De Verzekeringkamer kan haar opmerkingen over de gang van zaken kenbaar maken aan het bestuur van de rechtspersoon (artikel 21, lid 1).
- De Verzekeringkamer kan bij het niet opvolgen door het bestuur van de rechtspersoon van de opmerkingen van de Verzekeringkamer, haar opmerkingen in de pers of anderszins openbaar maken (artikel 21, lid 2).

Conclusie

De aard en de zwaarte van de opmerkingen van de Verzekeringkamer zijn over het algemeen niet zodanig dat deze zich lenen voor melding aan de centrale organisaties dan wel openbaarmaking in de pers. Voor strafrechtelijke vervolging leent het merendeel van de overtredingen zich evenmin, nog afgezien van het feit dat hiermee slechts wordt bereikt dat het onwillige pensioenfonds wordt gestraft; het zoeken naar een oplossing staat daarbij niet centraal.

Teneinde de geconstateerde overtredingen op meer adequate wijze tegemoet te kunnen treden wordt in dit wetsvoorstel een aantal voorstellen gedaan.

4.3. Voorstellen

Voorgesteld wordt om in de PSW te kiezen voor een handhavingsmodel met de mogelijkheid voor de Verzekeringkamer om een dwangsom of een bestuurlijke boete op te kunnen leggen.

In het kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten (kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48) wordt verwezen naar de door de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten ontwikkelde modellen A en B. In model A wordt de keuze tussen de strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van een bepaalde norm bepaald door de wetgever. In model B wordt deze keuze in beginsel overgelaten aan het bestuursorgaan. Uitgangspunt in dit kabinetsstandpunt is dat een adequate rechtshandhaving als een integraal onderdeel van de uitvoering van de wetgeving moet worden gezien. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de wet dient om die reden primair te berusten bij het bestuursorgaan dat met de uitvoering van een bepaalde wet is belast. De Verzekeringkamer is belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen in de PSW en de Wet BPR; de Verzekeringkamer dient naar

het oordeel van het kabinet dan ook primair zelf verantwoordelijk te zijn voor de handhaving van de desbetreffende regels.

In dit wetsvoorstel is op grond van bovenstaande motivering de keuze gemaakt voor model B. Hierbij is vanwege de relatie met de WTV 1993 getracht, daar waar dit mogelijk en wenselijk wordt geacht, aan te sluiten bij de voorgestelde bepalingen in het voorstel van wet houdende opneming in de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet inzake de wisselkantoren, de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 en de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994, van bepalingen betreffende handhaving door middel van een dwangsom of een bestuurlijke boete en van bepalingen betreffende de rechtsgang (wetsvoorstel IDBB; kamerstukken II 1997/98 25 821).

De Verzekeringskamer krijgt in dit kader de beschikking over de volgende, bestaande en nieuwe, handhavingsmiddelen:

1. het geven van een aanwijzing aan een pensioenfonds of verzekeraar,
2. de centrale organisaties op de hoogte stellen van haar opmerkingen,
3. het benoemen van een «stille» curator,
4. het opleggen van een bestuurlijke boete,
5. het opleggen van een dwangsom,
6. bij het Openbaar Ministerie aangifte doen van een overtreding,
7. het indienen van het verzoek tot het aanstellen van een bewindvoerder aan de Ondernemingskamer van het Gerechtshof.

De Verzekeringskamer kan door middel van rapportages, meldingen, periodieke of bijzondere onderzoeken nagaan of de regels worden nageleefd. Indien dit niet het geval blijkt te zijn staat, per overtreding, de Verzekeringskamer een aantal instrumenten ter beschikking.

Bij dit wetsvoorstel is een bijlage gevoegd waaruit per overtreding blijkt over welke sanctiemiddelen de Verzekeringskamer kan beschikken. Daar waar de Verzekeringskamer de keuzemogelijkheid heeft tussen bijvoorbeeld een boete of een dwangsom kan zij haar beslissing mede baseren op specifieke omstandigheden.

Het scheppen van de mogelijkheid om een bestuurlijke boete of een dwangsom op te leggen betekent overigens niet dat de strafrechtelijke weg volledig is afgesneden. In dit wetsvoorstel wordt bepaald dat bij bepaalde overtredingen een keuzemogelijkheid bestaat voor ofwel de bestuurlijke boete of dwangsom, ofwel een strafrechtelijke sanctie. Het is aan de Verzekeringskamer om te bepalen of zij kiest voor het middel van de bestuurlijke boete of dwangsom of dat zij aangifte doet van een overtreding teneinde daarmee een strafrechtelijke procedure mogelijk te maken. Een cumulatie van een bestuurlijke en een strafrechtelijke sanctie ter zake van één overtreding wordt echter nadrukkelijk uitgesloten.

De mogelijkheid om de opmerkingen respectievelijk de bedenkingen van de Verzekeringskamer te openbaren in de pers is geschrapt. De reden hiervoor is dat, anders dan bij verzekeraars het geval is, ten aanzien van pensioenfondsen publikatie voor burgers in het algemeen geen toegevoegde waarde kan hebben. Voor een (potentiële) verzekeringsnemer kan een publikatie over een bepaalde verzekeraar aanleiding zijn om zich tot een andere verzekeraar te wenden.

Voor deelnemers in een pensioenfonds heeft het zin om te weten dat het fonds waarin zij deelnemen een bepaalde overtreding heeft begaan; zij kunnen bijvoorbeeld door middel van de deelnemersraad het bestuur hierop aanspreken teneinde herhaling te voorkomen. De Verzekeringskamer kan om die reden organisaties van werknemers en werkgevers, op het gebied van de bedrijfstak waarin het fonds werkt of waartoe de onderneming behoort, op de hoogte stellen.

Voor een burger die geen deel neemt in het betreffende fonds heeft dergelijke kennis geen enkele waarde.

4.4. Normering sancties

De overtredingen zijn gerangschikt in een viertal categorieën, te weten:

- I. Zwaardere overtredingen; doorlopende overtredingen: strafrechtelijke sanctie, dwangsom, bestuurlijke boete
- II. Zwaardere overtredingen; niet doorlopende overtredingen: strafrechtelijke sanctie, bestuurlijke boete
- III. Lichtere overtredingen; doorlopende overtredingen: dwangsom, bestuurlijke boete
- IV. Lichtere overtredingen; niet doorlopende overtredingen: bestuurlijke boete.

In de bijlage bij deze memorie van toelichting wordt per categorie aangegeven voor de overtreding van welke bepalingen van de PSW, BPF en BPR deze van toepassing is.

Een last onder dwangsom heeft als doelstelling het effect van een overtreding ongedaan te maken of voortzetting van een overtreding ongedaan te maken. Dit middel is daarom met name geschikt voor «doorlopende overtredingen», die op het moment van constateren nog plaatsvinden, en voor overtredingen waarvan de gevolgen door de ondertoezichtgestelde ongedaan gemaakt kunnen worden. Onder «doorlopende overtredingen» wordt hier verstaan overtredingen die gedurende een bepaalde tijd, en dus niet op één specifiek moment of verschillende afzonderlijke momenten, worden gepleegd.

De bestuurlijke boete daarentegen is vanwege het zuiver repressieve karakter van dit instrument, meer geschikt voor overtredingen met een niet-doorlopend karakter en voor overtredingen die in het verleden hebben plaatsgevonden.

Voor sommige overtredingen geldt dat ook een combinatie van een bestuurlijke boete en een dwangsom het meest doelmatig kan zijn. Daarbij kan worden gedacht aan een situatie waarbij een pensioenfonds stelselmatig de periodieke informatieplicht overtreedt. In principe is dan sprake van een aantal opeenvolgende overtredingen waarvoor evenzovele bestuurlijke boeten kunnen worden opgelegd. In zo'n geval kan het effectief zijn als de toezichthouder niet alleen een bestuurlijke boete, maar tegelijkertijd een dwangsom oplegt om herhaling van de overtreding te voorkomen. Het praktisch voordeel van het opleggen van een dwangsom is, dat de overtredende partij bij iedere overtreding automatisch het genoemde bedrag verbeurt; de Verzekeringskamer hoeft dan niet voor iedere overtreding een afzonderlijke boete op te leggen.

4.5. De hoogte van de bestuurlijke boete en de dwangsom

De hoogte, en daarmee de effectiviteit, van de op te leggen dwangsom hangt geheel af van de concrete omstandigheden van het geval en leent zich derhalve niet voor nadere specificatie in de wet. Wel is artikel 5:32, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Derde Tranche, Stb. 1996, 333) hierop van toepassing verklaard, hetgeen inhoudt dat het vastgestelde bedrag in een redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging dient te staan. De Verzekeringskamer zal uiteraard de hoogte van de dwangsom moeten kunnen motiveren.

De hoogte van de op te leggen boete is opgenomen in twee bijlagen behorend bij dit wetsvoorstel. Iedere overtreding is ingedeeld in een tariefgroep, met een daarmee corresponderend vast tarief. Voor bepalingen die zich uitsluitend richten tot pensioenfondsen, spaarfondsen en verzekeraars (PSW, BPF) dan wel tot beroepspensioenfondsen (BPR) is de hoogte voorts afhankelijk van de draagkracht van degene aan wie de

boete wordt opgelegd, doordat het tariefbedrag wordt vermenigvuldigd met een factor die gerelateerd is aan het balanstotaal van de betrokken instelling, overeenkomstig de volgende categorie-indeling:

Categorie I: balanstotaal minder dan f 20 miljoen: factor 1;

Categorie II: balanstotaal van tenminste f 20 miljoen, maar minder dan f 100 miljoen: factor 2;

Categorie III: balanstotaal van tenminste f 100 miljoen, maar minder dan f 500 miljoen: factor 3;

Categorie IV: balanstotaal van tenminste f 500 miljoen, maar minder dan f 1 miljard : factor 4;

Categorie V: balanstotaal van f 1 miljard of meer: factor 5.

De bovenstaande indeling wijkt voor wat betreft de levensverzekeraars iets af van de indeling zoals het wetsvoorstel IDBB die kent. De aldaar gekozen indeling heeft voor pensioenfondsen een onevenwichtige spreiding over de categorieën tot gevolg. Met het bovenstaande voorstel wordt voor zowel pensioenfondsen als levensverzekeraars een redelijke mate van spreiding over de verschillende categorieën bereikt.

De bijlagen kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd. Hierdoor kan flexibel rekening gehouden worden met praktijkervaringen en met de effectiviteit van de boeteoplegging. Wel is in het wetsvoorstel zelf een maximale boetehoogte vastgelegd van f 2 miljoen per overtreding.

4.6. Interne organisatie Verzekeringskamer

De consequentie van de keuze van het kabinet om een bestuursorgaan te belasten met zowel de uitvoering van de wet als het opleggen van bestuursrechtelijke sanctie heeft tot gevolg dat de Verzekeringskamer zelf verantwoordelijk wordt voor de bestuursrechtelijke handhaving van de wetgeving die zij uitvoert. Om te voorkomen dat zij rechter in eigen zaak wordt, is het noodzakelijk dat de interne organisatie van de Verzekeringskamer zodanig wordt ingericht dat een functionaris die de overtreding constateert niet tevens mag beoordelen of een dwangsom of een bestuurlijke boete moet worden opgelegd. Er dient op dit punt een strikte functiescheiding te worden doorgevoerd. Evenals in wetsvoorstel IDBB wordt dit in het onderhavige wetsvoorstel als voorwaarde geformuleerd. Beide wetsvoorstellen hebben dan ook tot gevolg hebben dat zowel de organisatie als de statuten van de Verzekeringskamer dienen te worden aangepast.

4.7. Beroepsgang

De invoering van de bestuurlijke boete en de dwangsom vormt ook de aanleiding om de bestaande rechtsgang in de PSW, de Bpf en de Bpr in eerste en enige instantie bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) te herzien. Deze aanleiding is mede gelegen in het feit dat artikel 14, 5e lid van het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (BuPo-verdrag) vereist dat bij een veroordeling wegens een strafbaar feit hoger beroep open moet staan. In het wetsvoorstel wordt voor deze zaken in eerste aanleg de rechtbank te Rotterdam aangewezen als centrale rechtbank. Deze keuze is een logisch vervolg op de beslissing om de rechtbank Rotterdam te belasten met het wetsvoorstel IDBB en is ingegeven door de wens om de financieel-economische wetgeving te concentreren bij één rechtbank. De zaken in hoger beroep worden opgedragen aan het CBB. Hierbij gaat het niet alleen om besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete of een dwangsom maar ook met betrekking tot andere besluiten van de Verzekeringskamer en de Minister. Door de keuze voor de rechtbank Rotterdam en het CBB wordt specifieke

kennis op het terrein van financieel-economische wetgeving en pensioen-wetgeving bij deze twee beroepsinstanties geconcentreerd.

4.8. «ne bis in idem»-beginsel

Het zogenaamde «ne bis in idem»-beginsel staat niet toe dat iemand voor een tweede keer wordt berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds bij een onherroepelijke uitspraak is veroordeeld of waarvan hij is vrijgesproken. Op grond van dit beginsel moet een cumulatie van een bestuurlijke boete en een strafrechtelijke sanctie niet mogelijk zijn. Het wetsvoorstel bevat om die reden een strikte anti-cumulatiebepaling.

De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen vervalt indien terzake van dezelfde overtreding strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter rechtszitting is begonnen. Ook vervalt deze bevoegdheid indien het Openbaar Ministerie (OM) op grond van artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht een schikking met een verdachte heeft getroffen. Voor het moment van het vervallen van die bevoegdheid is bepalend of de schikking reeds is getroffen of niet; anders gezegd, zolang slechts sprake is van een aanbod tot het treffen van een schikking bestaat nog de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Het recht tot strafvervolgning vervalt indien de Verzekeringskamer terzake van diezelfde overtreding reeds een bestuurlijke boete heeft opgelegd. Het recht op strafvervolgning vervalt daarmee niet op het moment van het onherroepelijk worden van de beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete, maar reeds op het moment dat de bestuurlijke boete wordt opgelegd.

4.9. Wet op de economische delicten

In dit wetsvoorstel is niet gekozen voor de mogelijkheid om een aantal overtredingen op te nemen in de Wet op de economische delicten (WED). Achterliggende gedachte bij deze keuze is dat deze wet met name bedoeld is om een economische ordening te bewerkstelligen. Dit argument is voor pensioenfondsen niet relevant; er is geen sprake van concurrentie tussen pensioenfondsen. Daarnaast kan de toegevoegde waarde van het aanmerken van een overtreding als economisch delict gelegen zijn in de andere handhavingsmogelijkheden die de WED biedt, zoals bijvoorbeeld inbeslagname van goederen e.d. Het kabinet is echter van oordeel dat het thans voorgestelde systeem van bestuurlijke boetes, dwangsommen en strafsancities een adequaat en toereikend instrumentarium omvat. Het aanmerken van een overtreding als economisch delict is om die reden niet noodzakelijk.

4.10. Aspecten met betrekking tot de rechten van de mens

De bestuurlijke boete heeft, anders dan de dwangsom, het karakter van een straf. Voor het opleggen van een bestuurlijke boete gelden derhalve de rechtswaARBorgen ingevolge artikel 14 van het BuPo-verdrag alsmede artikel 6 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Daarnaast is bij het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boeten de Awb van toepassing. De regel van artikel 1:6 van de Awb, dat de Awb niet van toepassing is op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, heeft immers geen betrekking op rechtshandhaving via de bestuursrechtelijke weg.

Bij het uitoefenen van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen is allereerst van belang de regel van artikel 14, derde lid, BuPo dat een verdachte niet mag worden gedwongen tegen zichzelf te getuigen of

een bekentenis af te leggen. In de jurisprudentie wordt ook het zwijgrecht op grond van artikel 6, eerste lid, EVRM gewaarborgd (EHRM, 25-2-1993, NJ 1993, 485, Funke).

Als de Verzekeringskamer gebruik maakt van haar bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen geldt derhalve het zwijgrecht. In geval van een concrete verdenking tegen een bepaalde persoon is de Verzekeringskamer dan tevens gehouden om, analoog aan artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering, deze persoon te wijzen op zijn recht om te zwijgen, voordat zij hem mondeling om informatie vragen (cautieplicht).

Belangrijk is vast te stellen dat de reguliere toezichtsbevoegdheden in het licht van de in de jurisprudentie weergegeven inhoud van het zwijgrecht volledig gehandhaafd blijven ook nadat cautie is gegeven. Men kan zich derhalve nimmer beroepen op het zwijgrecht, indien men wordt verzocht toezichtsinformatie te verstrekken. Voort kan het opleggen van een boete mede worden gebaseerd op reguliere toezichtsinformatie.

Het arrest Saunders/Verenigd Koninkrijk van het Europese Hof voor de Rechten van de mens (EHRM 17.12 1996, nr. 43/1994/490/572) brengt hierin in principe geen verandering.

Nog afgezien van het feit dat het oordeel van het Hof in die zaak, naar het Hof ook zelf aangeeft (r.o. 69), sterk leunt op de specifieke omstandigheden van het geval, benadrukt het Hof in dat arrest juist dat het zwijgrecht geen betrekking heeft op «material which may be obtained from the accused through the use of compulsory powers but which has an existence independent of the will of the suspect», zoals bijvoorbeeld documenten (r.o.69).

De Verzekeringskamer kan derhalve onverminderd gebruik blijven maken van zijn recht om in het kader van zijn toezichtstaak informatie op te vragen of een onderzoek in te stellen bij een pensioenfonds of een verzekeraar. Deze ondertoezichtgestelde zal zich tegenover de Verzekeringskamer in dergelijke gevallen nooit kunnen beroepen op een recht om te zwijgen. Pas als de Verzekeringskamer gebruik maakt van het boete-instrument is op een gegeven moment het zwijgrecht van toepassing. Dit is inherent aan het strafkarakter van dit specifieke handhavingsinstrument.

4.11. Opbrengsten bestuurlijke boeten/dwangsommen

Uitgangspunt in dit wetsvoorstel is, in navolging van het wetsvoorstel IDBB, dat de opbrengst van de dwangsom of de bestuurlijke boete dient toe te vallen aan het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd, in casu de Verzekeringskamer. Deze nieuwe inkomstenbron voor de Verzekeringskamer kan worden benut om de kosten die gepaard kunnen gaan met de toekenning van de nieuwe bestuurlijke handhavingsinstrumenten te financieren. Omdat op de kosten van het door de Verzekeringskamer uitgeoefende toezicht worden doorberekend aan de ondertoezichtgestelden, te weten de pensioenfondsen en de verzekeraars, betekent dit dat de uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium niet per definitie hoeft te leiden tot hogere uitvoeringskosten voor de Verzekeringskamer en daarmee tot hogere kosten voor de ondertoezichtgestelden, maar mogelijk zelfs kan leiden tot een kostenvermindering voor de meeste ondertoezichtgestelden. Het voordeel van deze aanpak is dat degenen die zich aan de regels houden profiteren van een lastenvermindering die wordt gefinancierd door diegenen die zich niet aan de regels houden.

Doordat de baten uiteindelijk ten goede komen aan de instanties die onder toezicht staan wordt voorkomen dat er voor de toezichthouder een financieel eigenbelang ontstaat tot het opleggen van dwangsommen of bestuurlijke boeten.

Het opleggen van een boete aan een non-profitorganisatie als een pensioenfonds kan er toe leiden dat de premies voor de deelnemers moeten worden verhoogd. Één en ander is onvermijdelijk omdat anders non-profitorganisaties per definitie niet door middel van deze of strafrechtelijke sancties in de vorm van geldboetes zouden kunnen worden gecorrigeerd. In het geval van pensioenfondsen mag worden verwacht dat hierdoor vanuit de deelnemers het bestuur aangesproken zal worden op een tijdige en correcte naleving van de wet waardoor boetes en dwangsommen vermeden kunnen worden.

5. Relatie tussen de Minister en de Verzekeringkamer

5.1. Algemeen: doorlichting van zelfstandige bestuursorganen

Recentelijk hebben alle departementen de op hun terrein werkzame zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) doorgelicht, waarbij de Aanwijzingen inzake de ZBO's golden als toetsingskader. In dat kader zijn ook de bepalingen met betrekking tot de Verzekeringkamer doorgelicht en is de verhouding tussen de Minister en de Verzekeringkamer nader beschouwd. Over de resultaten van deze doorlichting is de Kamer reeds geïnformeerd.

Voor wat betreft de Verzekeringkamer zijn thans de volgende punten van belang.

In algemene zin kan worden gesteld dat er een evenwicht dient te zijn tussen de verhouding tussen Minister en Verzekeringkamer enerzijds en tussen Verzekeringkamer en pensioenfondsen anderzijds. Daar waar in dit wetsvoorstel een duidelijke verruiming van de bevoegdheden van de Verzekeringkamer plaatsvindt ligt het voor de hand ook de reikwijdte van de bevoegdheden van de Minister op toereikendheid te onderzoeken. Een analyse van de bevoegdheden waarover de Minister thans beschikt levert het volgende beeld op:

- de Minister heeft de bevoegdheid om samen met de Minister van Financiën, op voordracht door het bestuur van de Verzekeringkamer en Raad van Toezicht, gezamenlijk de Algemene Maatregel van Bestuur voor te bereiden waarmee benoeming en ontslag van de bestuursleden van de Verzekeringkamer wordt geregeld
- de Minister heeft de bevoegdheid om samen met de Minister van Financiën als Verzekeringkamer een rechtspersoon als toezichthouder aan te wijzen en deze aanwijzing in te trekken.

Naar mijn overtuiging zijn deze mogelijkheden deels te tijdrovend (benoemings- en ontslagbevoegdheid bestuurders) en deels te rigoreus voor de uitoefening van het reguliere toezicht (intrekking aanwijzing Verzekeringkamer als toezichthouder); tussenwegen ontbreken momenteel. Met de Minister van Financiën ben ik tot de conclusie gekomen dat deze situatie ongewenst is; om die reden worden enkele wijzigingsvoorstellen gedaan die in de hierna volgende paragraaf worden besproken.

5.2. Verbetervoorstellen

In de rapportage aan de Kamer over de doorlichting van de ZBO's is gemeld dat op dat moment nog geen verbetervoorstellen werden gedaan omdat hierover nog overleg met de Verzekeringkamer diende plaats te vinden. Inmiddels heeft overleg plaatsgevonden met zowel de Verzekeringkamer als met mijn ambtgenoot van Financiën, dit laatste vanwege onze gezamenlijke betrokkenheid bij de Verzekeringkamer. Dit heeft geleid tot de volgende wijzigingsvoorstellen :

1. De door de Raad van Toezicht vastgestelde begroting zal in de

toekomst de goedkeuring behoeven van de ministers van SZW en Financiën.

2. De Minister van SZW krijgt een algemeen inlichtingenrecht ten opzichte van de Verzekeringskamer. Dit inlichtingenrecht heeft tot doelstelling om informatie te ontvangen over de uitvoering van de toezichtstaken alsmede de toereikendheid van wet- en regelgeving. Onder dit algemene inlichtingenrecht vallen zowel reguliere als niet-reguliere stukken. Bij reguliere stukken kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de begroting, bij niet-reguliere stukken kan gedacht worden aan een beleidsplan, toezichtskader en dergelijke. Dit inlichtingenrecht zal voor wat betreft verzekeraars inhoudelijk gelijk zijn aan het inlichtingenrecht dat ten behoeve van de Minister van Financiën wordt voorgesteld in het wetsvoorstel Toezicht op toezicht.
3. De Minister van SZW krijgt een aanwijzingsbevoegdheid ten opzichte van de Verzekeringskamer. Deze aanwijzingsbevoegdheid heeft geen betrekking op het financiële toezicht (het bedrijfseconomisch toezicht) maar richt zich op de materiële bepalingen in de PSW. Dit zijn de bepalingen waarin de PSW zich onderscheidt van de WTV 93.
4. De naam van de Verzekeringskamer zal worden gewijzigd. Het toezicht op pensioenen en verzekeringen is niet identiek, het onderscheidt zich op een aantal onderdelen. Ik acht het een goede zaak als beide toezichtstaken/-terreinen in de naamstelling van de toezichthouder tot uitdrukking worden gebracht.
Een beslissing over de nieuwe naamstelling zal op korte termijn worden genomen.

De doorlichting van de Verzekeringskamer als zbo heeft mij tot de conclusie gebracht dat het wenselijk is dat, naast de bestaande en frequente contacten op ambtelijk niveau, ook periodiek overleg op bestuurlijk niveau met de Verzekeringskamer zal plaatsvinden, zoals dat reeds gebruikelijk is voor de Minister van Financiën en de Verzekeringskamer. Ik stel mij daarbij voor dat tenminste tweemaal per jaar een dergelijk overleg plaats zal vinden. Daarbij zullen in ieder geval de voor het afleggen van de verantwoording noodzakelijke stukken onderwerp van bespreking zijn.

Verder is met de Minister van Financiën afgesproken dat in het vervolg tenminste éénmaal per jaar een gezamenlijk overleg van de Verzekeringskamer met de Minister van Financiën en de Minister van SZW zal worden gehouden. Op deze wijze komt de betrokkenheid van zowel de Minister van Financiën als de Minister van SZW goed tot zijn recht.

Daarnaast is bij de doorlichting geconstateerd op dit moment niet is voorzien in een wettelijke procedure voor schorsing van een bestuurslid. Een schorsingsbepaling is wél opgenomen in de statuten van de Verzekeringskamer. Aan de wettelijke bepalingen zal een procedure voor schorsing van een bestuurslid worden toegevoegd. Hierdoor wordt ook voldaan aan de Aanwijzingen inzake ZBO's.

Tenslotte ontbreekt op zal dit moment een bepaling met betrekking tot een periodieke evaluatie van de Verzekeringskamer. In de Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen heeft de Minister van Financiën aangegeven het voornemen te hebben een 5-jaarlijkse termijn te hanteren voor evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Verzekeringskamer. Met de Minister van Financiën is afgesproken dat deze evaluatie zowel betrekking zal hebben op het toezicht op verzekeraars als op het toezicht op pensioenfondsen.

Niet ieder voorstel vindt zijn weerslag in het voorliggende wetsvoorstel. Die wijzigingen die uitsluitend betrekking hebben op de PSW of de

Minister van SZW, te weten de aanwijzingsbevoegdheid en het inlichtingenrecht, zijn in dit wetsvoorstel opgenomen; de overige wijzigingen, die betrekking hebben op zowel de minister van SZW als de minister van Financiën, zullen moeten leiden tot wijziging van de WTV 93; de naamswijziging van de Verzekeringskamer zal zelfs moeten leiden tot wijziging van nog een groot aantal andere wetten; zie hiervoor ook de opsomming van wetten die deel uitmaken van de grote röntgenfoto. Met het opstellen van een dergelijk wetsvoorstel zal op korte termijn een aanvang worden gemaakt.

5.3. Grote röntgenfoto

Zoals al aan de Tweede Kamer is gemeld is door de departementen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Financiën op dit moment gewerkt aan een brede doorlichting van de PSW (en voor zover van toepassing de BPF en de BPR), de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (OSV 1997), de WTV 1993, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), de Ziekenfondswet (Zfw), de Wet medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden (Mooz) en de Wet op de Toegang tot de Ziektekostenverzekeringen (WTZ). De doorlichting en vergelijking van de PSW en de WTV 1993 is aan het parlement toegezegd naar aanleiding van het rapport van de Commissie Ybema (Kamerstukken II, 1995/96, 23 669, nrs 10–11). Ook de commissie Van Zijl (Kamerstukken II, 1995/96, 24 653, nrs. 15–16) heeft geconcludeerd dat het wenselijk is dat er een vergelijking van de toezichtsbepalingen van sociale en particuliere verzekeraars, inclusief de regelingen voor ziektekosten, wordt opgesteld.

In de grote röntgenfoto wordt door een interdepartementale ambtelijke werkgroep een vergelijking tussen de genoemde regelingen opgesteld en wordt vervolgens geanalyseerd in hoeverre de geconstateerde verschillen verklaarbaar of zelfs noodzakelijk zijn vanuit het verschil in materie. Op basis van de grote röntgenfoto zullen betrokken bewindslieden bezien of (verdere) stroomlijning aan de orde is, bijvoorbeeld waar verschillen worden geconstateerd die niet verklaarbaar zijn vanwege verschil in materie.

6. Waardeoverdracht

In de systematiek van de PSW is waardeoverdracht een vorm van afkoop. Afkoop is in beginsel verboden. Afkoop ten behoeve van waardeoverdracht is een uitzondering op dat verbod. Doel van waardeoverdracht is voor de werknemer het voorkomen van pensioenbreuk. Artikel 32a PSW voorziet in een bevoegdheid tot vrijwillige waardeoverdracht, zowel individueel als collectief. Ter verduidelijking van het doel en de strekking van de mogelijkheid van waardeoverdracht wordt thans een voorschrift opgenomen dat er sprake dient te zijn van een koppeling aan een dienstverband. Dit in aansluiting op artikel 32b PSW, waarin reeds bepaald is dat een recht op waardeoverdracht bestaat bij wisseling van dienstbetrekking. Met andere woorden: er dient sprake te zijn van waardeoverdracht in verband met een nieuw dienstverband, een bestaand dienstverband of een voormalig dienstverband. Waardeoverdracht is niet alleen binnen Nederland mogelijk, maar ook naar het buitenland, voor zover men beschikt over een ontheffing van de Verzekeringskamer.

7. Effecten

7.1. Financiële effecten

Het wetsvoorstel brengt financiële consequenties met zich mee vanwege het afschaffen van het 65-x-bijdragesysteem en de inhaalfinanciering voor het nog niet opgebouwde deel van de tijdsevenredige aanspraken in 10 jaar. Op de financiële consequenties van het afschaffen van het 65-x-financieringssysteem is in paragraaf 2.1.2. reeds ingegaan.

Daarnaast heeft het wetsvoorstel consequenties voor de werkzaamheden van de Verzekeringskamer. Het is echter niet eenvoudig om aan te geven of en zo ja, in welke mate, de nieuwe bepalingen zullen leiden tot hogere uitvoeringskosten voor de Verzekeringskamer. De bepalingen hebben deels tot doel de mogelijkheden van de Verzekeringskamer uit te breiden en soms de werkwijze te vereenvoudigen.

Te verwachten valt dat van het invoeren van een handhavingssysteem van bestuurlijke boeten en dwangsommen een preventieve werking zal uitgaan. Invoering van de nieuwe bepalingen zal naar verwachting in eerste instantie een zwaardere belasting van het apparaat van de Verzekeringskamer betekenen. Het is echter niet onaannemelijk dat invoering van dit systeem structureel zal leiden tot een betere, tijdiger, naleving van (een aantal van) de PSW-bepalingen en daardoor tot een vermindering van werkzaamheden voor de Verzekeringskamer.

Tenslotte zal de bepaling, dat pensioenfondsen met minder dan 100 deelnemers geen eigen beheer (meer) mogen voeren, leiden tot een daling van de uitvoeringslast voor de Verzekeringskamer.

Het uitbreiden van de toezichtstaak van de Verzekeringskamer met het toezicht op de rechtstreekse regelingen betekent daarentegen weer een uitbreiding van de werkzaamheden en zal naar verwachting leiden tot een stijging van de uitvoeringslasten.

Ook de invoering van de bestuurderstoets zal voor de Verzekeringskamer leiden tot uitbreiding van werkzaamheden en een daarmee gepaard gaande stijging van de personele lasten.

Het wetsvoorstel zal naar verwachting leiden tot een geringe verschuiving van de werklast van het Openbaar Ministerie en de strafrechter naar de Verzekeringskamer en tot een, eveneens geringe, toename van de werklast van de rechterlijke macht als geheel. Het wetsvoorstel heeft immers niet alleen tot doel een vervanging van strafrechtelijke door bestuursrechtelijke handhaving, maar, mede daardoor, ook een intensivering van de handhaving. Vooralsnog wordt niet verwacht dat de jaarlijks op te leggen aantallen dwangsommen en bestuurlijke boeten en de eventueel daaruit voortvloeiende procedures groot zullen zijn. In dit verband wordt gewezen op de preventieve werking die naar verwachting zal uitgaan van de mogelijkheid voor de toezichthouder om een bestuurlijke sanctie op te leggen.

Daarnaast is het aantal strafzaken voor overtredingen van de PSW en BPR tot op heden ook zeer beperkt gebleken.

In het bestuursrecht gaat aan het beroep op de rechter een bezwaarschriftprocedure vooraf. Uit de evaluatie van de Awb is gebleken dat de zeefwerking van deze bezwaarschriftprocedure weliswaar per beleidsterrein verschilt, maar in veel gevallen meer dan 50% bedraagt. Naar verwachting zal de rechtbank Rotterdam jaarlijks slechts een beperkt aantal sanctiezaken te behandelen krijgen. Voor de CBB zal die stijging nog geringer zijn, aangezien ook van het beroep in eerste aanleg een zekere zeefwerking uitgaat ten opzichte van hoger beroep.

Daarnaast zal door de invoering van rechtspraak in twee instanties de werklast in niet-sanctiezaken deels verschuiven van het CBB naar de rechtbank Rotterdam. Per saldo is de verwachting dat een geringe stijging van het aantal zaken zal ontstaan dat zonder bijzondere voorzieningen zal

kunnen worden opgevangen. Indien de ontwikkelingen een ander beeld te zien zullen geven zal uiteraard in overleg met de Minister van Justitie worden nagegaan of alsnog aanvullende maatregelen nodig zijn.

7.2. Overige effecten

Door de Stichting van de Arbeid is de vraag opgeroepen naar de noodzaak van de (cumulatie van) de diverse maatregelen. Ik deel echter niet de opvatting dat de voorstellen als een cumulatie van maatregelen moeten worden beschouwd.

Enerzijds worden er maatregelen voorgesteld die tot doel hebben de waarborgfunctie, de veiligheid van de toegezegde pensioenen, te verbeteren: daartoe behoort het voorstel tot afschaffen van het 65-x-financieringssysteem, het voorschrift tot minimaal tijdsevenredige opbouw, het beperken van de mogelijkheid tot het voeren van eigen beheer tot pensioenfondsen met 100 deelnemers of meer, invoering van een bestuurderstoets en dergelijke.

Anderzijds gaat het om invoering van maatregelen die tot doel hebben dat de Verzekeringskamer naleving van alle, nieuwe en bestaande, voorschriften beter kan afdwingen. In dat kader wordt de mogelijkheid van het geven van een aanwijzing en het opleggen van bestuurlijke boeten en dwangsommen in het leven geroepen. Deze maatregelen zijn gericht op die pensioenfondsen die op dit moment de naleving van de voorschriften niet stipt in acht nemen. Dat wil echter niet zeggen dat bij deze pensioenfondsen ook sprake is van een kwetsbare financiële positie of van risico's voor de pensioendeelnemers; het gaat hier veelal om voorschriften die het mogelijk maken dat de Verzekeringskamer tijdig haar toezicht kan uitoefenen.

Het gaat dus om twee soorten op zichzelf staande maatregelen waartussen geen verband bestaat. Invoering van de eerste categorie maatregelen maakt invoering van het boetesysteem echter niet overbodig, integendeel. Op dit moment wordt een groot aantal, voornamelijk administratieve voorschriften van de PSW niet nageleefd (zie ook paragraaf 4.1.). Toevoeging van nieuwe voorschriften zou er dus toe kunnen leiden dat het aantal overtredingen alleen maar toeneemt. Met uitsluitend de introductie van het boetesysteem worden daarentegen bijvoorbeeld de risico's die het gevolg zijn van het 65-x-financieringssysteem niet beperkt.

Ik acht derhalve invoering van beide soorten van maatregelen van groot belang. Dit laat uiteraard onverlet dat het denkbaar is dat een aantal pensioenfondsen met maatregelen van zowel de ene als de andere soort zal worden geconfronteerd. Ik teken daarbij aan dat pensioenfondsen, door naleving van alle voorschriften, de «confrontatie» met de tweede soort maatregelen kunnen voorkomen; zij hebben dit dus in eigen hand.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I Wijzigingen Pensioen- en spaarfondsenwet

A (artikel 1)

De wijziging onder 1. hangt samen met het vervallen van het huidige artikel 8, vierde lid en de mogelijkheid van uitstelfinanciering (zie onderdeel I).

De wijziging onder 2. komt voort uit de integratie van de toezichtbepalingen uit de BPR in de PSW, zie het algemeen deel van deze toelichting, paragraaf 1, inleiding. Deze integratie maakt het noodzakelijk het begrip beroepspensioenfonds in de PSW te definiëren waarbij is aangesloten bij de definitie in de BPR.

De wijziging onder 3. hangt eveneens samen met deze integratie. In een aantal gevallen gaat de PSW nu ook gelden voor de beroepspensioenfondsen. Dit is dan steeds uitdrukkelijk vermeld in de tekst van de betreffende bepaling. Aan het zevende lid van artikel 1, dat de PSW niet van toepassing laat zijn op elders geregelde pensioenfondsen, is dan ook toegevoegd: tenzij anders vermeld. Dit heeft dus betrekking op die gevallen waarin uit de tekst van de PSW uitdrukkelijk blijkt dat de betreffende bepaling ook van toepassing is op beroepspensioenfondsen. Met de wijziging onder 4. wordt vastgelegd dat de verplichtingen bij een verzekeraar moeten worden ondergebracht indien er geen band meer bestaat tussen de onderneming enerzijds en het pensioen- of spaarfonds anderzijds.

In het huidige achtste lid is bepaald dat wanneer de onderneming ophoudt te bestaan, het fonds voor de toepassing van de PSW geacht wordt zijn karakter als ondernemingspensioen- of spaarfonds niet van rechtswege te verliezen. Daarmee werd beoogd te voorzien in de situatie waarin een onderneming, waaraan een pensioen- of spaarfonds is verbonden, opgehouden heeft te bestaan. Tijdens de liquidatie van het fonds, die geruime tijd kan duren, moeten de bepalingen van de PSW van toepassing blijven en het toezicht van de VK gewaarborgd (kamerstukken II 1949/50, 1730, nr. 3, blz. 6).

In verband met het thans in artikel 10a PSW vastgelegde uitgangspunt dat pensioenfondsen met minder dan 100 (actieve) deelnemers moeten overgaan tot verzekering van de verplichtingen is gekozen voor een andere formulering van het achtste lid.

Indien de band tussen de onderneming en het pensioen- of spaarfonds wordt verbroken kan er in principe geen sprake meer zijn van een ondernemingspensioenfonds in de zin van artikel 1, eerste lid, sub c. Die band zal in elk geval verbroken worden wanneer een onderneming ophoudt te bestaan. Op grond van artikel 10a, tweede lid, geldt dat pensioenfondsen met minder dan 100 deelnemers binnen zes maanden het risico bij een verzekeraar moeten onderbrengen. De verplichting tot herverzekering gaat dan gelden omdat er dan immers geen werknemers meer zijn voor wie pensioenopbouw bij het pensioenfonds plaatsvindt en die als actieve deelnemer in de pensioenregeling van het fonds kunnen worden aangemerkt.

In de situatie dat de onderneming nog wel voortbestaat, maar de band tussen onderneming en pensioen- of spaarfonds wordt verbroken, is het fonds eveneens gehouden tot het onderbrengen van de verplichtingen bij een verzekeraar. Er kan dan immers evenmin sprake zijn van actieve deelnemers.

Gedurende de periode van maximaal zes maanden die het fonds op grond van artikel 1, achtste lid, heeft om de verplichtingen bij een verzekeraar onder te brengen, behoudt het uiteraard zijn karakter als pensioen- of spaarfonds in de zin van de PSW.

B (artikel 2c)

Per abuis is in artikel 2c bij de verwijzing naar de Wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met opneming daarin van bepalingen voor het geregistreerd partnerschap (Stb.1997, 324), het Staatsbladnummer oningevuld gebleven. De wijziging onder B. herstelt dit.

C (artikel 3a)

Met de aanvang van het tweede lid («Onverminderd ...») wordt tot uitdrukking gebracht dat de in artikel 3a geregelde betalingsvoorschriften niet afdoen aan de verplichting tot affinanciering die wordt opgenomen in artikel 9a, tweede lid; met andere woorden:

artikel 9a, tweede lid, gaat voor en de ruimte die artikel 3a in sommige gevallen biedt geldt niet voor de financiering van de aanspraak ingevolge artikel 8, tweede lid.

De werkgeversbijdrage voor de pensioenregeling moet uiterlijk binnen zes maanden na afloop van het kalenderjaar worden betaald. Deze termijn was negen maanden. Hiermee is aansluiting gezocht bij de voorgenomen wijziging in de termijn voor indiening van de staten die eveneens van negen maanden naar zes maanden zal worden teruggebracht. Met deze wijziging wordt aangesloten bij de recente wijziging van Boek 2, titel 9, van het Burgerlijk Wetboek, terzake van het jaarrekeningenrecht (Stb. 1997, 53). Op grond daarvan moeten pensioenfondsen binnen zes maanden na afloop van een kalenderjaar de jaarrekening openbaar maken.

Daarmee is binnen die tijd ook bekend hoe hoog de werkgeversbijdrage voor de pensioenregeling over dat jaar zal zijn en kan die dus binnen die zes maanden worden afgedragen. Artikel VI voorziet in een overgangsregeling voor het geval dat deze wijziging in werking treedt terwijl de termijn al loopt.

Overigens konden, zoals hier het geval is, niet in alle gevallen de te wijzigen bepalingen in overeenstemming gebracht worden met aanwijzing 53 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (voorschriften niet formuleren met «moeten» of «dienen»), aangezien dat tot misverstanden zou kunnen leiden in de samenhang met de bepalingen die niet worden gewijzigd. Zoals aangekondigd in de inleiding bij het algemeen deel van deze toelichting zullen ter gelegenheid van de tweede fase van de herziening van de PSW, de algehele modernisering, alle bepalingen in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving gebracht worden.

D (artikel 4)

De opsomming van artikelen wordt aangepast aan vernummeringen; daaraan wordt toegevoegd het nieuwe artikel 5 (de statuten en reglementen moeten immers waarborgen dat ook aan de in dat artikel gestelde vereisten – o.m. betreffende de meerhoofdige leiding – wordt voldaan).

E en F (artikelen 5, 5a en 6)

Het eerste lid van artikel 5 regelt het zgn. «4-ogen principe»; de tekst ervan is ontleend aan artikel 28, tweede lid, WTV 1993. In dit lid en in de volgende leden wordt gesproken van personen die «het (dagelijks) beleid bepalen of mede bepalen»; daarmee wordt zowel op bestuurders als op management (directie) gedoeld.

Het tweede lid bevat de wettelijke basis voor een deskundigheidstoets; de tekst daarvan is een bewerking van artikel 29, eerste lid, WTV 1993; vergelijk ook Wet toezicht kredietwezen 1992, artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b. Gelet op het karakter van pensioenfondsen is de deskundigheid niet aan de bedrijfsuitoefening gerelateerd, zoals in de genoemde wetten, maar aan de bij het fonds betrokken belangen, die immers voor het beoordelen van zowel de deskundigheid als de betrouwbaarheid (zie derde lid) van de fondsbestuurders de uiteindelijke toetssteen vormen. Het derde lid – ontleend aan artikel 29, tweede lid, WTV 1993, zoals dat gewijzigd wordt door het wetsvoorstel Vergroting effectiviteit bedrijfseconomisch toezicht (kamerstukken II, 1997/8, 26 075) – vormt de grondslag voor een betrouwbaarheidstoets.

Het vierde lid geeft aan dat naast deskundigheid en betrouwbaarheid ook wordt vereist dat geen belangenverstrengeling plaatsvindt; aangesloten is bij de artikelen 2:140 en 2:250, tweede lid, derde volzin, van het Burgerlijk Wetboek (handelende over commissarissen bij vennootschappen). De verplichting tot evenwichtige vertegenwoordiging is ontleend aan het

huidige artikel 6, vierde lid; deze past beter in het nieuwe artikel 5 en is daarmee tevens niet alleen op het bestuur maar ook op andere «beleidsbepalers» van toepassing. Als gevolg hiervan kan artikel 6, vierde lid vervallen (zie daarvoor onderdeel E). Voor de goede orde zij er nog op gewezen dat deze bepalingen een andere strekking kennen dan artikel 18 PSW. Laatstgenoemd artikel legt – kort gezegd – aan fondsbestuurders de verplichting op de wet en de statuten en reglementen na te leven, zulks onder bedreiging met een strafsanctie; in artikel 5 gaat het om aan (o.m.) bestuurders te stellen kwalitatieve eisen.

Het vijfde, zesde en zevende lid geven een regeling voor het vooraf melden van wijzigingen in de samenstelling van bestuur en directie, waarbij is aangesloten bij artikel 75 WTV 1993, zoals dat gewijzigd wordt door het wetsvoorstel Vergroting effectiviteit bedrijfseconomisch toezicht. Het achtste lid schrijft voor dat de Verzekeringskamer beleidsregels voor de toepassing van dit artikel vaststelt. Het is gewenst – mede gelet op de ervaring met de toepassing van soortgelijke bepalingen in andere wetten; zie boven – de Verzekeringskamer tot taak te geven criteria te ontwikkelen en vast te leggen..

Het negende lid regelt, in navolging van artikel 11, vierde lid, van de WTV 1993, de mogelijkheid van informatie-verstrekking aan de Nederlandsche Bank N.V. en de Stichting Toezicht Effectenverkeer inzake de deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders.

Het tiende lid is opgenomen in verband met de integratie van een aantal bepalingen over beroepspensioenfondsen in de PSW, zie ook deze toelichting onder A.

Artikel 5a schrijft voor dat pensioenfondsen, beroepspensioenfondsen en spaarfondsen beschikken over een gedragscode. Daarmee wordt een wettelijke basis gegeven aan de bestaande ontwikkelingen om te komen tot maatregelen met betrekking tot privé transacties en het gebruik van koersgevoelige informatie. Doel van deze maatregelen is het voorkomen van belangenconflicten tussen een fonds en de privé-belangen van betrokkenen bij het fonds en het voorkomen dat van vertrouwelijke informatie bij het fonds misbruik of een oneigenlijk gebruik wordt gemaakt. De voorgestelde wetsbepaling schrijft voor dat de fondsen over een dergelijke code moeten beschikken, maar laat de wijze waarop aan de ruim geformuleerde doelstelling wordt voldaan over aan de fondsen. Op deze wijze wordt ruimte gegeven aan het proces van zelfregulering dat zich op dit gebied aan het voltrekken is. In dit proces kan de Verzekeringskamer zo nodig sturend optreden door gebruik te maken van de haar in het tweede lid toegekende bevoegdheid inhoudelijke eisen te formuleren waaraan gedragscodes dienen te voldoen.

Een overgangsregeling voor bestaande pensioenfondsen van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 5, eerste lid, en uit artikel 5a geeft artikel VII, eerste en derde lid. Artikel VII, tweede lid, geeft een overgangsregeling voor het overeenkomstig artikel 5, tweede en derde lid, toetsen van de op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 5, zesde lid, zittende bestuurders. Artikel XIV regelt de inwerkingtreding van artikel 5, zesde lid.

H (artikel 7a)

Met dit artikel wordt beoogd veilig te stellen dat de duur van het deelnemerschap en de hoogte van de tijdens het deelnemerschap opgebouwde pensioenaanspraken in dezelfde verhouding staan tot de totaal te bereiken duur en hoogte van de aanspraken. Zo wordt voorkomen dat het verbod op 65-x verwerving wordt vervangen door een toezegging die zo geformuleerd wordt dat feitelijk hetzelfde resultaat zou

kunnen worden bereikt. Voor een toelichting daarop zij verwezen naar paragraaf 2.1 van het algemeen deel.

Bij eindloonregelingen zou het zeer onwenselijk zijn dat de werkgever bijvoorbeeld in de eerste jaren van het deelnemerschap van een deelnemer een veel lager opbouwpercentage hanteert dan in de jaren vóór de pensioendatum.

Dit betekent niet dat een opbouwpercentage in een pensioenregeling altijd ongewijzigd moet blijven, denkbaar is immers dat het voor alle deelnemers geldende opbouwpercentage wordt gewijzigd.

Wél moet voorkomen worden dat het opbouwpercentage zo gekozen wordt dat in een extreem geval na bijvoorbeeld 30 jaar deelnemerschap slechts een aanspraak ter grootte van 20% van de totaal te bereiken aanspraak zou kunnen worden toegekend.

Het is niet de bedoeling dat het onderhavige artikel een blokkade opwerpt met betrekking tot het toezeggen en financieren van overbruggingspensioenen in een periode van 10 jaar. Evenmin is uiteraard beoogd om een tijdelijk lagere pensioenopbouw te belemmeren in situaties waarin een deelnemer in verband met het opnemen van verlof voor eigen rekening de pensioenopbouw voortzet maar er voor kiest dit slechts gedeeltelijk te doen omdat de daaraan voor hem verbonden financiële lasten anders te hoog worden.

Bij beschikbare-premiereregelingen zal een beschikbare premie die in de loop van het deelnemerschap (ongeveer) gelijk blijft, bijvoorbeeld op basis van 10% van de pensioengrondslag, niet elk jaar evenveel pensioen opleveren. De eerste jaren zal de premie tot een hogere pensioenopbouw leiden dan in latere jaren. Het is daarom niet bezwaarlijk als de beschikbare premie bij het bereiken van bepaalde leeftijden of deelname-tijden stijgt, als de vermoedelijk resulterende pensioenopbouw in een tempo geschiedt dat ten minste vergelijkbaar is met de opbouw bij eindloonregelingen.

I (artikel 8)

Het vervallen van artikel 8, vierde lid, geeft – tezamen met het voorgestelde artikel 9a, tweede lid – uitvoering aan het voorstel betreffende het «65-x-verbod»; voor een toelichting daarop zij verwezen naar paragraaf 2.1 van het algemeen deel. In aanvulling daarop kan er hier nog op worden gewezen dat, nu in verband hiermee in het tweede lid wordt geregeld dat ten minste een aanspraak bestaat op een tijdsevenredig pensioen, het bestaande derde lid zijn betekenis verliest en derhalve eveneens vervalt.

Het derde lid was bij de wijziging van de PSW in 1987 opgenomen om te voorkomen dat het invoeren van een recht op een tijdsevenredige aanspraak bij ontslag zou leiden tot een vermindering van ontslag-aanspraken voor deelnemers in pensioenregelingen waarin de ten tijde van het ontslag gefinancierde aanspraken groter waren dan die op basis van tijdsevenredigheid zouden zijn. Dit uitgangspunt geldt uiteraard nog steeds, het is niet wenselijk dat het invoeren van een verbod op de 65-x financiering zou leiden tot een vermindering van de huidige aanspraken. De deelnemer heeft ten minste recht op een tijdsevenredige aanspraak. Indien er méér gefinancierd is, heeft hij recht op dat meerdere.

Voor alle duidelijkheid wordt voorts nog opgemerkt dat vóór de woorden «premievrije aanspraak» in de nieuwe eerste volzin van het tweede lid gelezen moet worden: voor hem, d.w.z. voor de deelnemer; dit vloeit voort uit de desbetreffende woorden van het eerste lid, die blijkens het slot van dat lid gelden voor het gehele artikel, dus ook voor dit nieuwe onderdeel.

Voor zover het verbod op de 65-x financiering en de verplichting tot directe affinanciering aanleiding mocht geven tot de wens de eigen bijdrage van de werknemer te wijzigen levert deze wetswijziging daarvoor

geen grondslag; dit blijft onveranderd een onderwerp van het overleg tussen werkgever en werknemers.

Zie voor het overgangsrecht artikel VIII.

De wijziging van de tekst van artikel 8, tiende lid (voorheen artikel 8, twaalfde lid) houdt verband met het laten vervallen van artikel 8, derde lid. In verband hiermee moet ten aanzien van beschikbare-premieregelingen nu in dit lid uitdrukkelijk bepaald worden hoe de pensioenaanspraken bij ontslag moeten worden vastgesteld. Het vaststellen van een tijds-evenredige aanspraak is dan immers niet aan de orden. Daarom is de tekst van het huidige artikel 8, derde lid, opgenomen in het onderhavige lid. Tevens is de tekst gewijzigd in verband met de wijziging van de PSW inzake het begrip pensioentoezegging (wet van 30 januari 1997 tot wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet, Stb.65). Op grond van voornoemde wijziging van de PSW is een beschikbare-premieregeling ook mogelijk zonder werkgeversbijdrage van ten minste 50%. De tekst is hieraan aangepast. Een beschikbare- premieregeling kan dus gefinancierd worden door premies van alleen de werkgever, van alleen de werknemer of van beiden.

J (artikel 9)

In het kader van de in de inleiding van het algemeen deel van deze toelichting besproken integratie van een aantal algemene bepalingen uit de BPR in de PSW is ervoor gekozen de onderling nauw samenhangende artikelen 9, 9a-d, 10a-b, 11 en 12 uitsluitend op te nemen in de PSW, die ook op dit punt voortaan ook voor de beroepspensioenfonds geldt. Artikel 9 PSW is daartoe uitgebreid met een nieuw tweede lid, dat, met inachtneming van de verschillen tussen beide categorieën pensioenfonds, voor beroepspensioenfonds de verplichting tot overdracht of herverzekering regelt, die voor wat betreft de «werkgeverspensioenfonds» is geregeld in het eerste lid. Dit nieuwe tweede lid komt inhoudelijk overeen met het huidige eerste lid van artikel 9 BPR, dat nu dus komt te vervallen (evenals overigens de andere leden van dat artikel, waarvan de materie nu eveneens in de PSW wordt geregeld).

K (artikelen 9a-9d)

De artikelen 9a en 9b omschrijven in algemene bewoordingen enkele primaire financiële eisen waaraan ieder pensioenfonds moet voldoen. Artikel 9a, eerste lid, komt overeen met het huidige artikel 13 (evenwel zonder de verwijzing naar de wetenschappelijke balans; deze is immers alleen voorgeschreven ten aanzien van een fonds dat niet overdraagt/ herverzekert; zie het nieuwe artikel 10b, derde lid). Artikel 9b voegt de huidige artikelen 14, 15 en 16 samen. Het nieuwe artikel 9c schrijft aan alle fondsen de zgn. abtn voor (zoals toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting, paragraaf 2.2); tenslotte bevat artikel 9d de basis voor nadere regelgeving terzake. Al deze artikelen zijn in de wet opgenomen vóór artikel 10, dat – evenals het huidige artikel 10 – handelt over de mogelijkheid om niet tot overdracht of herverzekering over te gaan. Voor deze herschikking is alleen om systematische redenen gekozen; in deze opzet gaan de algemeen geldende hoofdeisen met bijbehorende nadere bepalingen vooraf aan het artikel (artikel 10) waarvan de toepassing eerst mogelijk is indien aan de bij en krachtens de artikelen 9a-9d gestelde hoofdeisen is voldaan. Gevolg is dat een aantal nieuwe artikelen met letteraanduiding worden ingevoegd, terwijl andere bepalingen vacant worden; hoewel dit resultaat minder fraai kan worden genoemd wordt hieraan toch de voorkeur gegeven omdat een volledige hernummering beter bij de voorgenomen 2e fase PSW kan plaatsvinden.

Artikel 9a

Het voorschrift tot affinanciering van de pensioenaanspraak lopende de actieve deelneming en, indien van toepassing, bij beëindiging van deelneming, moet gebeuren op basis van de evenredige aanspraak op ouderdomspensioen, zoals die conform artikel 8, tweede lid, wordt vastgesteld bij einde dienstbetrekking. Dit sluit aan bij de algemene eis inzake toereikende financiële dekking, als verwoord in artikel 9a, eerste lid; daarom is ervoor gekozen eerstbedoeld voorschrift als tweede lid van artikel 9a op te nemen. De tekst van het eerste lid is gebaseerd op artikel 13 van de huidige PSW.

Uitgangspunt is dat de bezittingen van het fonds in ieder geval toereikend zijn voor de financiering van de in het verleden opgebouwde aanspraken. De financiering van de in het verleden opgebouwde aanspraken mag niet afhankelijk zijn van de (nog onzekere) te verwachten inkomsten.

Op beroepspensioenfondsen is alleen het eerste lid is van toepassing. De inhoud van deze bepaling was met betrekking tot beroepspensioenfondsen was opgenomen in artikel 13 van de Wet Bpr. Door deze bepaling in de PSW ook van toepassing te laten zijn op beroeps-pensioenfondsen kan het betreffende artikel in de Wet Bpr vervallen. Ten aanzien van beroepspensioenregelingen in de zin van de Wet Bpr gelden in de PSW opgenomen eisen met betrekking tot tijdsevenredigheid van de aanspraken niet en het is ook niet de bedoeling dat deze door deze wetswijziging voor beroepspensioenfondsen gaan gelden. Het in het tweede lid bepaalde is dus niet van toepassing op beroepspensioenregelingen.

Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarin de tijd ontbreekt om de hier bedoelde financiering daadwerkelijk bij beëindiging van het deelnemerschap te hebben gerealiseerd.

Er is enige tijd nodig om berekeningen te kunnen maken en aanvullende kosten bij de werkgever in rekening te brengen. In het algemeen zal hierop tijdig kunnen worden geanticipeerd. Denkbaar is echter, bijvoorbeeld in onverwachte of snel verlopende ontslagsituaties, dat daarvoor enige extra tijd nodig is. Daarom voorziet de tweede volzin van het tweede lid in de mogelijkheid tot verlenging, met maximaal 13 weken; de Verzekeringskamer wordt bevoegd daarover te oordelen. Een soortgelijke voorziening is in het overgangsrecht voor bestaande gevallen getroffen; zie artikel VIII.

Het financieringsvoorschrift van artikel 9a, tweede lid, prevaleert boven artikel 3a; verwezen zij naar de toelichting bij de wijziging van het tweede lid van dat artikel, opgenomen in onderdeel C.

Artikel 9c

Dit artikel geeft een algemene wettelijke grondslag aan de abtn. Zoals toegelicht in het algemeen deel wordt uitgangspunt dat de abtn als algemene eis aan ieder pensioenfonds wordt voorgeschreven, als hulpmiddel voor het toezicht op de naleving van de materiële eisen die worden gesteld in de artikelen 9a en 9b. Dit is een wijziging van de huidige situatie, waarin de abtn alleen is vereist bij niet-overdracht/herverzekering. Zoals hieronder nader wordt toegelicht (zie bij artikel 10) zullen in dat geval aanvullende, zwaardere eisen worden gesteld, waarvan dan in de abtn eveneens rekenschap moet worden gegeven.

De thans in artikel 10, eerste lid, opgenomen mogelijkheid voor de Verzekeringskamer om bedenkingen tegen de abtn te uiten is geschrapt. De bedoeling daarvan is alleen het formele karakter daaraan te ontnemen; informele bedenkingen of opmerkingen of hoe ook genaamde mededelingen van de Verzekeringskamer aan een fonds, naar aanleiding van de abtn, zijn altijd mogelijk en behoeven geen wettelijke basis; voor

«serieuze» gevallen wordt echter met dit wetsvoorstel de mogelijkheid van een aanwijzing (c.a.) geïntroduceerd.
Zie voor een overgangsregeling ten behoeve van fondsen die thans niet over een abtn hoeven te beschikken artikel IX.

Artikel 9d

De algemene materiële eisen zijn in de artikelen 9a en 9b algemeen geformuleerd, zodat nadere uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gewenst kan zijn. Ook omtrent de inrichting van de abtn zullen nadere voorschriften kunnen worden gegeven. Gezien het technische karakter van beide soorten regels is deze delegatiebepaling gewenst. Het ligt voor de hand dat nadere regelgeving op grond van dit artikel tegelijk met de wet tot stand zal komen.

De tweede volzin van artikel 9d maakt het mogelijk ten aanzien van pensioenfondsen die hebben overgedragen of herverzekerd lichtere eisen te stellen.

L (artikel 10)

In dit artikel wordt vastgelegd dat voor het niet hoeven overdragen of herverzekerden strengere en aanvullende eisen aan het fonds worden gesteld, waarvan ook in de abtn blijkt moet worden gegeven. Deze eisen gaan uit boven hetgeen voortvloeit uit artikel 9c (geldt immers voor alle fondsen) en uit de op grond van artikel 9d eventueel gestelde nadere regels (idem). Ook deze regels lenen zich gezien hun technische karakter het best voor vaststelling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De bepaling omschrijft welke strekking de te stellen eisen moeten hebben: ze moeten gericht zijn op een zodanig toereikende financiële opzet en draagvlak dat is gewaarborgd dat bij eigenbeheer aan de verplichtingen zal kunnen worden voldaan. De tweede volzin van het tweede lid maakt het mogelijk bij de te stellen regels onderscheid te maken naar gelang van de soort van het pensioen (verzekerde risico's) en van categorieën van pensioenfondsen (hetgeen omvat: naar het aantal van de deelnemers). De bepaling vormt als het ware het spiegelbeeld van artikel 9d, tweede volzin, op grond waarvan het immers mogelijk is in geval van herverzekering/overdracht lichtere eisen te stellen.

M (artikelen 10a en 10b)

Het eerste lid van artikel 10a regelt dat kleinere fondsen (max. 99 deelnemers) verplicht zijn tot overdracht of herverzekering overeenkomstig artikel 9 (dus: geen gebruik kunnen maken van artikel 10). Indien een fonds zijn aantal deelnemers beneden deze grens ziet dalen dient het alsnog tot overdracht of herverzekering over te gaan; daarvoor staat (ingevolge het tweede lid) een termijn van 6 maanden ter beschikking, die (zo volgt uit het derde lid) gaat lopen vanaf 31 december. Voor het omgekeerde geval, een fonds dat zijn aantal deelnemers tot 100 of meer ziet stijgen, is zo'n termijn niet nodig; het gaat dan per definitie om een fonds dat heeft herverzekerd of overgedragen en het staat zo'n fonds vrij om al dan niet, en binnen een termijn die het fonds schikt, alsnog aan de ingevolge artikel 10 gestelde voorwaarden voor eigenbeheer te voldoen en daartoe over te gaan.

In het derde lid wordt voor de bepaling van het aantal deelnemers uitgegaan van het aantal actieve deelnemers, waaronder ook begrepen wordt degene die arbeidsongeschikt is voorzover deze recht heeft op voortzetting van de pensioenopbouw. De gewezen deelnemers, dat wil

zeggen degenen die door ontslag niet meer aan de onderneming verbonden zijn (slapers) of degenen die gepensioneerd zijn tellen niet mee.

Het is niet mogelijk om in deze bepaling direct aansluiting te zoeken bij de definitie van het begrip deelnemer in artikel 1, eerste lid, onder g, van de PSW omdat de term «deelnemer» daarin geformuleerd is als een ieder ten bate van wie gelden in een fonds bijeen worden gebracht. Dit betekent dat volgens deze definitie ook nabestaanden ten behoeve van wie een aanspraak bestaat als deelnemer worden aangemerkt. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat in de overige bepalingen van de PSW en in de praktijk onder het begrip «deelnemer» alleen de persoon wordt verstaan wiens werkgever de toezegging doet.

Door de andere definiëring van het begrip deelnemer in de BPR wijkt het vierde lid af van het derde. Er wordt niet uitgegaan van degenen aan wie de pensioentoezegging is gedaan doch van de deelnemende beroeps-genoten.

Voorts gekozen voor de peildatum 31 december, die aansluit bij de praktijk.

Opgemerkt zij dat dit artikel in verbinding met artikel 10 geenszins meebrengt dat fondsen met 100 of meer deelnemers nimmer tot overdracht of herverzekering verplicht zullen zijn. Indien een dergelijk fonds niet aan de daarvoor krachtens de artikelen 9a-9d gestelde eisen voldoet zal de Verzekeringskamer, zo nodig met toepassing van het nieuwe instrumentarium, kunnen ingrijpen en hetzij alsnog afdwingen dat aan de strenge abtn-eisen wordt voldaan, hetzij toch tot herverzekering of overdracht verplichten.

Zie voor het overgangsrecht artikel X.

Artikel 10b regelt, tezamen met het nieuwe artikel 11, de materie van de verslaglegging van de fondsen aan de Verzekeringskamer, met bijbehorende informatieverplichtingen van accountant en actuaaris. Vergelijkbare bepalingen zijn de artikelen 70, 71, 72, 72a en 72b van de WTV 1993.

Het eerste lid regelt de (gebruikelijke) gelijkstelling van het boekjaar met het kalenderjaar (behoudens ontheffing van de Verzekeringskamer, op grond van artikel 29). Deze gelijkstelling is in de huidige PSW nog niet vastgelegd. Het opnemen van deze bepaling is bepleit door de project-groep van de Verzekeringskamer die een studie naar de modernisering van de PSW heeft gedaan.

Het tweede lid is een combinatie van de huidige artikelen 10, derde lid, en 11, eerste lid, van de PSW en artikel 10, tweede lid, van de BPR voor zover van belang voor alle fondsen; in de bepaling wordt nu onderscheid gemaakt tussen jaarrekening en jaarverslag. Bij overige gegevens valt bijvoorbeeld te denken aan gegevens die in het kader van de staten bedoeld in het Besluit staten pensioenfondsen (zie de toelichting bij het achtste lid) plegen te worden verstrekt en die mogelijk uitgaan boven hetgeen normaal gesproken valt onder de gegevens die in een jaarverslag of een jaarrekening worden opgenomen.

Het derde lid bevat de aanvullende – actuariële – verslagverplichtingen voor niet-overdrachtfondsen. De tekst is gebaseerd op het huidige artikel 10, derde lid, PSW, aangepast aan de huidige context.

Het vierde lid regelt de verplichting tot een accountantsverklaring bij de jaarrekening.

Het vijfde lid betreft de inlichtingenplicht van de accountant jegens de Verzekeringkamer.

Gekozen is voor een rechtstreekse wettelijke verplichting voor de accountant jegens de Verzekeringkamer; hieraan wordt de voorkeur gegeven boven een indirecte regeling zoals de WTV 1993 die kent (via de overeenkomst tussen fonds en accountant). De tweede volzin, die het mogelijk maakt dat het fonds bij (mondelinge) informatieverstrekking aanwezig is, is ontleend aan artikel 72a, eerste lid, WTV 1993.

Het zesde lid verklaart een en ander ten aanzien van de actuaris van overeenkomstige toepassing.

Het zevende lid integreert het huidige artikel 10, derde lid, BPR in de PSW.

Het achtste lid geeft een specifieke basis voor het Besluit staten pensioenfondsen, dat in de plaats zal komen voor het koninklijk besluit van 26 oktober 1993, Stb.578 en de daarop steunende Regeling staten pensioen- en spaarfondsen (Stcrt.1991, 104).

Op grond van dit lid kunnen tevens regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud van de accountantsverklaring en het daaraan door deze ten grondslag te leggen onderzoek («accountantsprotocol»); hetzelfde geldt voor de taakuitoefening door de actuaris. Het ligt overigens in de rede dat over de vaststelling van regels als hierbedoeld tevoren met de Verzekeringkamer zal worden overlegd.

Artikel 72c WTV 1993, zoals dat voorkomt in het voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en in verband daarmee enkele andere wetten, teneinde de effectiviteit van het bedrijfseconomisch toezicht te vergroten (kamerstukken II, 1997/8, 26 075), geeft de Verzekeringkamer de bevoegdheid om van verzekeraars bijzondere opgaven te verlangen, waarbij gedacht wordt aan het vragen van kwartaalopgaven aan startende verzekeraars en aan gevallen waarin de financiële situatie of de markt-omstandigheden aanleiding geven om bijzondere opgaven te eisen van één of meer verzekeraars. In de tweede volzin van het achtste lid wordt de mogelijkheid geopend ook van pensioen- en spaarfondsen in bepaalde gevallen met een hogere frequentie dan eenmaal per jaar opgaven te verlangen, zonodig vergezeld van een accountants- of actuarisverklaring. Gezien de specifieke positie van deze fondsen in vergelijking tot die van verzekeraars, is er echter voor gekozen deze bijzondere opgaven niet vorm te geven als een bevoegdheid van de Verzekeringkamer, maar als een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen materie.

Het negende lid biedt de grondslag voor door de Verzekeringkamer te stellen voorschriften van administratieve aard met betrekking tot de ingevolgde dit artikel aan haar over te leggen stukken.

Artikel XI bevat voor de verplichtingen ingevolge het eerste tot en met het vierde lid van dit artikel een overgangsregeling.

N (artikel 11)

De verplichting van de accountant tot het (spontaan) melden van onregelmatigheden bij een fonds aan de Verzekeringkamer is ontleend aan de overeenkomstige bepaling zoals die in 1996 in o.m. de WTV 1993 is ingevoerd (artikel 72a).

De meldplicht van actuarissen is nieuw; deze is toegevoegd omdat deze functionaris eveneens over voor het toezicht essentiële informatie kan beschikken. Het kan tevens de interne positie van betrokkene versterken.

P (artikelen 13, 14, 15 en 16 oud)

Gevolg van de gekozen systematiek is dat deze artikelnummers voorlopig vacant zullen zijn; zie de inleidende passages van de toelichting bij de artikelen 9a-9d.

R (artikel 18)

De eerste wijziging houdt verband met de omstandigheid dat volgens dit wetsvoorstel de abtn voor alle pensioenfondsen verplicht wordt gesteld.

S (artikel 19)

Dit artikel regelt (in uitgebreidere vorm dan het huidige artikel 19) de algemene inlichtingenplicht van fondsen, werkgevers en verzekeraars jegens de Verzekeringskamer. Het moet hierbij gaan om gegevens die de Verzekeringskamer nodig heeft in verband met haar taken ingevolge de PSW; voor verzekeraars gaat het dus om een verplichting die niet al voortvloeit uit artikel 55 WTV 1993. Indien een pensioenfonds is herverzekerd, zal de Verzekeringskamer zich voor de verkrijging van de gevraagde inlichtingen wenden tot het pensioenfonds en niet tot de herverzekeraar.

T (artikel 20 en 20a)

Het huidige artikel 20, dat in het eerste lid de taakomschrijving van de Verzekeringskamer en in het tweede lid het inlichtingenrecht van de Minister ten opzichte van de Verzekeringskamer bevat, wordt vervangen door twee nieuwe artikelen. Artikel 20 geeft een nieuwe omschrijving van de taak van de Verzekeringskamer terwijl het tweede lid de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister ten opzichte van de Verzekeringskamer regelt. Het nieuwe artikel 20a is geheel gewijd aan het inlichtingenrecht.

De huidige omschrijving van de reikwijdte van de toezichtstaak van de Verzekeringskamer is te beperkt omdat hierdoor regelingen die door een werkgever rechtstreeks bij een verzekeraar worden afgesloten aan het toezicht van de Verzekeringskamer blijven onttrokken. Op grond van de huidige formulering was het ook niet mogelijk dat de Verzekeringskamer zich richtte tot een werkgever, waarvan het vermoeden bestond dat deze, in strijd met de PSW, een pensioenregeling volledig binnen het bedrijf uitvoerde. Ook de werkzaamheden van accountants en actuarissen, voor zover betrekking hebbend op pensioenfondsen mogen zich niet per definitie aan het toezicht door de Verzekeringskamer onttrekken. Dit betekent overigens niet dat de Verzekeringskamer gehouden is het door accountants en actuarissen verrichte werk als het ware over te doen; het moet echter wel mogelijk zijn dat, daar waar de Verzekeringskamer dit nodig acht, accountants en actuarissen gehouden zijn nadere informatie over hun doen en laten te verschaffen.

Overigens betekent het feit dat de Verzekeringskamer nu de mogelijkheid heeft om op te treden tegen werkgevers die in strijd met de PSW handelen uiteraard niet dat alle werkgevers nu op dezelfde wijze als pensioenfondsen en verzekeraars aan een systematisch toezicht zullen worden onderworpen. Alleen in incidentele gevallen zal, bij voorbeeld nadat betrokkenen of hun belangenorganisaties een overtreding gesignaleerd hebben, reden zijn voor nader onderzoek en eventuele maatregelen.

Bij het toezicht bedoeld in dit artikel gaat het wat de verzekeraars betreft alleen om hun taakvervulling voor zover deze betrekking heeft op de PSW en niet reeds valt onder het toezicht van de Verzekeringskamer ingevolge de WTV 1993.

Hoewel uit de formulering blijkt dat het toezicht in de eerste plaats zal strekken ter naleving van de PSW, wordt hierdoor niet uitgesloten dat de Verzekeringskamer – evenals thans – bij haar toezichthoudende taak ook de naleving van andere wetten betreft, nl. voor zover ook daarmee belangen van deelnemers etc. gemoeid zijn; daarbij kan worden gedacht aan de Wet op de medische keuringen, de wetten gelijke behandeling, e.d.

Het nieuwe tweede lid van artikel 20 betreft de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister ten opzichte van de Verzekeringskamer. Deze aanwijzingsbevoegdheid betreft uitsluitend de wijze waarop de Verzekeringskamer toezicht houdt op de bepalingen in de PSW die inhoudelijke eisen stellen aan pensioentoezeggingen en pensioenfondsen. Teneinde het toezicht dat de Verzekeringskamer uitoefent in het kader van de PSW zoveel mogelijk te laten overeenstemmen met het toezicht in het kader van de WTV 1993 strekt de aanwijzingsbevoegdheid zich uitdrukkelijk niet uit tot het bedrijfseconomisch toezicht. Voor het overige is bij de formulering van deze bepaling is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bewoordingen van artikel 2 Organisatiewet sociale verzekeringen 1997, dat de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister ten opzichte van het College van toezicht sociale verzekeringen regelt.

In artikel 20a wordt het inlichtingenrecht van de Minister van SZW ten opzichte van de Verzekeringskamer opnieuw vorm gegeven. Uitgangspunt daarbij is dat het inlichtingenrecht van de Minister van SZW in de PSW en de BPR op dezelfde wijze geclausuleerd wordt als dat het geval is met het inlichtingenrecht van de Minister van Financiën in de WTV 1993. Deze clausulering beperkt met name de verplichting van de Verzekeringskamer tot het verstrekken van informatie over individuele pensioen- en spaarfondsen en individuele verzekeraars, tot situaties waarin sprake is van faillissement of ontbinding door de rechter. Een uitzondering op deze clausulering wordt evenwel gemaakt voor informatie die gevraagd wordt met betrekking tot de naleving van en het toezicht op die bepalingen in de PSW die inhoudelijke eisen stellen aan pensioentoezeggingen en pensioenfondsen, dat wil zeggen dezelfde bepalingen als waarop het aanwijzingsrecht van artikel 20 betrekking heeft. Wat deze materie betreft geldt een onverkort recht op inlichtingen en een daarmee corresponderende verplichting die inlichtingen te verschaffen. De formulering van artikel 20a is, met inachtneming van deze PSW-specifieke uitzondering, geheel afgestemd op de regeling die in het wetsvoorstel Toezicht op toezicht voor de WTV 1993 is voorzien.

Het inlichtingenrecht is bedoeld om de Minister van SZW te voorzien van informatie over de toereikendheid van de wetgeving en de wijze waarop de Verzekeringskamer haar taken uitvoert. Naast de beantwoording van incidentele verzoeken om informatie, kan uiteraard ook de periodieke toezending door de Verzekeringskamer aan de minister van stukken als begroting en beleidsplan aan die doelstelling bijdragen.

U (artikel 22)

Het begrippenpaar boeken en bescheiden is overeenkomstig artikel 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) vervangen door: zakelijke gegevens en bescheiden. Evenals in de AWB vallen derhalve onder «gegevens» ook gegevens die langs elektronische weg zijn vastgelegd. De verplichting de administratie beschikbaar te hebben en te houden houdt in, dat deze fysiek aanwezig moet zijn, d.w.z. dat niet kan worden volstaan met het van elders oproepen van de gevraagde informatie langs elektronische weg. De termijn van 7 jaar sluit aan bij de sinds juni 1998 in het Burgerlijk Wetboek en in de fiscale wetgeving geldende bewaartermijn.

De verplichtingen van dit artikel rusten op het fonds; daaraan wordt niet

afgedaan ingeval van uitbesteding aan een externe administrateur. In voorkomend geval dient het fonds de door de Verzekeringkamer gevraagde informatie bij zijn administrateur op te vragen; om praktische redenen kan het fonds er ook voor kiezen een machtiging te geven aan zijn administrateur om rechtstreeks aan de Verzekeringkamer informatie te verstrekken; hiervoor is een wettelijke basis niet nodig. De uitbreiding van de inzageverplichting tot verzekeraars is nodig naast de uit de WTV 1993 al voortvloeiende verplichtingen omdat het hier de taakuitoefening van de Verzekeringkamer op grond van de PSW betreft (vgl. de opmerking bij artikel 19). Overeenkomstig het «home country control» beginsel van de Europese richtlijnen terzake worden in het vijfde lid de verzekeraars die hun zetel in een andere lid-staat hebben uitgezonderd van de verplichting hun administratie in Nederland beschikbaar te hebben.

V (artikelen 23 tot en met 23I)

De onderdelen boete en dwangsom van het wetsvoorstel zijn ontleend aan het wetsvoorstel IDBB. De aanwijzingsbevoegdheid en de zgn. stille curatele zijn ontleend aan artikel 54 WTV 1993. Zie voor een algemene toelichting op de invoering van de aanwijzing, de bestuurlijke boete en de dwangsom paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie (alsmede wetsvoorstel IDBB). Tevens zij verwezen naar het artikelenoverzicht dat als bijlage bij deze memorie van toelichting is gevoegd. In aanvulling daarop met betrekking tot enkele artikelen nog de volgende opmerkingen.

Artikel 23

Naar analogie van de aanwijzingsbevoegdheid die de Verzekeringkamer op grond van de artikel 54 WTV 1993 heeft ten opzichte van de verzekeraars wordt in dit artikel de aanwijzingsbevoegdheid van de Verzekeringkamer ten opzichte van de pensioen- en spaarfondsen geregeld. Het criterium voor het geven van een aanwijzing is ruim gekozen, hetgeen de Verzekeringkamer uiteraard niet ontslaat van de verplichting tot zorgvuldige afweging van de argumenten voor en tegen inzet van dit instrument, zulks mede gelet op de sancties op het niet nakomen van een aanwijzing. De leden 2–6 zijn een vertaling van de huidige leden 2 en 3 van artikel 23, afgestemd op de aanwijzing (in plaats van de vroegere «opmerking»). Waar het betreft de omschrijving van de aanwijzing is gekozen voor redactionele overeenstemming met de WTV 1993 (artikel 54). De thans in artikel 23, derde lid, opgenomen bevoegdheid van de Verzekeringkamer tot openbaarmaking van gemaakte opmerkingen in de pers is niet overgenomen bij de aanwijzing; daargelaten het nuttig effect van een dergelijke «schandpaal»-sanctie (anders dan bij verzekeraars bestaat geen vrije keuze van pensioenfondsen), daaraan bestaat in het uitgebreide arsenaal van handhavingsmiddelen zoals voorgesteld bij dit wetsvoorstel ook geen behoefte.

Artikel 23c en de daarbij behorende bijlage

In het wetsvoorstel IDBB en de daarbij behorende bijlagen is geregeld dat overtredingen van het bepaalde bij een wetsartikel onder hetzelfde boetetarief vallen als overtredingen van het bepaalde krachtens dat artikel. Met betrekking tot de Regelen verzekeringsovereenkomsten, een ministeriële regeling gebaseerd op artikel 2, vierde lid, PSW geeft een dergelijke benadering onvoldoende ruimte tot differentiatie. De Regelen verzekeringsovereenkomsten zorgen ervoor dat, indien een werkgever ter

uitvoering van een pensioentoezegging verzekeringsovereenkomsten met een levensverzekeringsmaatschappij sluit (artikel 2, vierde lid, onder B), dan wel zijn werknemers in staat stelt dergelijke overeenkomsten te sluiten (artikel 2, vierde lid, onder C), de positie van betrokkenen niet beter of slechter is dan wanneer zij onder een pensioenfonds zouden vallen. De Regelen verzekeringsovereenkomsten bevatten derhalve veel met de bepalingen van de PSW overeenkomende artikelen, en deze dienen dan onder hetzelfde boetetarief te vallen. De artikelen van de Regelen verzekeringsovereenkomsten zullen dan ook afzonderlijk in de bijlage bij artikel 23c PSW worden opgenomen. Aangezien de wijzigingen die dit wetsvoorstel aanbrengt in de PSW nog niet zijn verwerkt in de Regelen, zijn de bij de Regelen behorende boetetarieven in de bijlage vooralsnog als PM opgenomen.

Bij toekomstige wijziging van de Regelen verzekeringsovereenkomsten is het wenselijk de corresponderende boetetarieven meteen ook te kunnen aanpassen. Daartoe is in artikel 23c, derde lid, de mogelijkheid geopend om wijzigingen die een ministeriële regeling betreffen, ook bij ministeriële regeling te kunnen aanbrengen. Zulks in afwijking van de uit het wetsvoorstel IDBB overgenomen hoofdregel, dat de bijlagen bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden gewijzigd.

Artikel 23l

De stille curatele is in een afzonderlijk artikel (23l) opgenomen, dus na aanwijzing, dwangsom en boete. Dit omdat sprake is van een uitzonderlijk en ingrijpend middel, dat niet slechts als een uitwerking van het aanwijzingsrecht kan worden aangemerkt.

W (artikel 23m)

Dit is het bestaande artikel 23a, regelende de mogelijkheid tot aanstelling van een bewindvoerder. Het onderdeel dat als mogelijke aanleiding daartoe het niet nakomen van administratieve verplichtingen noemt (eerste lid, onderdeel b) is geschrapt, aangezien daarvoor de nu voorgestelde handhavingsinstrumenten veeleer aangewezen zijn.

X (artikel 25)

Op 9 december 1997 hebben sociale partners en de overheid een pensioenconvenant gesloten. In dit convenant zijn de uitgangspunten voor het te voeren beleid en meetbare doelstellingen vastgelegd. Overeengekomen is dat in gezamenlijk overleg de naleving van de afspraken zal worden getoetst. Om deze toets te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk dat overheid en sociale partners over een aantal gegevens van pensioenfondsen kunnen beschikken. Daarbij moet worden gedacht aan gegevens over de inhoud en de financieringswijze van de pensioenregeling, zoals de hoogte van de franchise, de premieverdeling, het ambitieniveau en het opbouwpercentage.

Met nadruk wordt erop gewezen dat het hier gaat om informatie met een algemeen karakter en niet om toezichtsgegevens. Overigens, voorzover het hierbij toch zou gaan om gegevens met een vertrouwelijk karakter, geldt de geheimhoudingsplicht van de Verzekeringskamer op gelijke wijze voor degenen aan wie deze informatie op grond van dit artikel wordt verstrekt.

Om het effect van de in het pensioenconvenant vastgelegde afspraken te kunnen beoordelen is het noodzakelijk om de gegevens niet alleen geaggregeerd op macroniveau ter beschikking te hebben maar ook op het niveau van het individuele pensioenfonds te kunnen beoordelen.

Het voorgestelde vijfde lid strekt hier toe.

De bepaling aan welke gegevens ten behoeve van het beleidsonderzoek

door de Minister en de sociale partners nu precies behoefte bestaat, wordt gedelegeerd aan de regering, zodat de precisering van deze gegevens zo nodig zonder veel problemen aangepast kan worden aan de behoeften uit de praktijk van dit onderzoek.

Nu in overleg met sociale partners en de Verzekeringskamer is afgesproken dat in het kader van het pensioenconvenant de gegevens van de 100 grootste pensioenfondsen plus het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, welke fondsen tezamen conform het convenant in ieder geval meer dan 90% van de actieve deelnemers beslaan, worden gevolgd, zal het mogelijk zijn de informatieverstrekking over individuele pensioenfondsen voorshands tot deze groep te beperken.

Y (artikel 29)

Het betreft vernummeringen in verband met de wijziging van artikel 8 en in verband met de verplaatsing van de materie van artikel 11 naar artikel 10b en van artikel 15 naar artikel 9b.

Verder is aan het eerste lid toegevoegd de mogelijkheid van ontheffing van het voorschrift boekjaar=kalenderjaar (artikel 10b, eerste lid).

Z (artikel 30)

In de strafbepaling worden enkele nieuwe artikelen toegevoegd, voor de handhaving waarvan het wenselijk is naast de bestuursrechtelijke middelen ook het strafrecht achter de hand te houden. Dit betreft de verplichtingen van accountants en actuarissen op grond van de artikelen 10b en 11, de verplichting tot het inzage geven in en bewaren van de administratie (artikelen 22, tweede en vierde lid) en het niet opvolgen van een aanwijzing op grond van artikel 23. Er is geen aanleiding voor overbrenging van de strafbaarstelling van deze en andere in artikel 30 genoemde overtredingen naar de Wet op de economische delicten, zoals bij sommige delicten op grond van de WTV 1993 wel het geval is; er bestaat ten aanzien van pensioenfondsen geen behoefte aan de bijzondere mogelijkheden die de WED op een aantal punten biedt. Een tweetal lichte administratieve verplichtingen wordt niet langer strafrechtelijk gesanctioneerd (artikel 4, derde en vierde lid).

AA (artikel 32a)

In verband met de wijzigingen die in dit artikel plaatsvinden, is de bestaande tekst van het artikel als eerste lid genummerd.

Artikel 32a behelst de bevoegdheid voor een pensioenfonds tot afkoop van pensioen of pensioenaanspraken met het oog op waardeoverdracht. Om duidelijk te maken dat deze overdracht verband moet houden met een pensioentoezegging en daarmee dus verband moet hebben met een arbeidsverhouding die bestaat of heeft bestaan, is onderdeel a herschreven. Dit artikelonderdeel ziet op waardeoverdracht voor actieve deelnemers, gewezen deelnemers (slapers) en gepensioneerden. Een aantal situaties is denkbaar, waarin die waardeoverdracht kan plaatsvinden.

1. Het pensioenfonds verbonden aan onderneming A wordt geliquideerd en onderneming A gaat over naar een nieuw fonds. Voor de werknemer die aan deze onderneming is verbonden kan waardeoverdracht plaatsvinden naar het nieuwe fonds.
2. Een persoon is verbonden geweest aan onderneming A. Zijn deelneming in de pensioenregeling is geëindigd, bijv. door ontslag of pensionering. Vervolgens gaat onderneming A over naar een nieuw fonds. Voor deze persoon die verbonden is geweest kan waardeoverdracht plaatsvinden.
3. Een persoon is verbonden geweest aan onderneming A. Zijn

deelneming in de pensioenregeling is geëindigd, bijv. door ontslag of pensionering. Vervolgens wordt onderneming A overgenomen door onderneming B, waaraan een ander pensioenfonds is verbonden. In die situatie kunnen de pensioenaanspraken worden overgedragen aan dat andere pensioenfonds. Deze persoon zou, ware zijn actieve deelneming niet geëindigd, verbonden zijn geweest aan onderneming B.

4. Een persoon is verbonden geweest aan onderneming A. Zijn deelneming in de pensioenregeling is geëindigd, bijv. door ontslag of pensionering. Vervolgens wordt onderneming A overgenomen door onderneming B, die aan hetzelfde pensioenfonds is verbonden. Vervolgens gaat onderneming B over naar een nieuw fonds. Omdat deze persoon, ware zijn actieve deelneming niet geëindigd, verbonden zou zijn geweest aan onderneming B, kan waardeoverdracht plaatsvinden naar het nieuwe fonds.

De wijziging in het eerste lid, onderdeel f, is een technische en strekt ertoe volledig duidelijk te maken waar dat onderdeel eindigt.

De slotzin van artikel 32a, eerste lid, kan vervallen, gelet op hetgeen in onderdeel a al is vastgelegd, namelijk dat er sprake moet zijn van een toezegging omtrent pensioen, met andere woorden een verbondenheid aan een arbeidsverhouding.

Het nieuwe tweede lid van artikel 32a voorziet in de situatie dat er geen sprake meer is van een onderneming waaraan een betrokkene was of zou zijn verbonden. In die situatie is er weliswaar sprake van een vroegere arbeidsverhouding met daaraan verbonden deelneming in een pensioenregeling, doch de desbetreffende onderneming of haar rechtsoptvolger is opgehouden te bestaan. Ingeval van liquidatie van het fonds kan waardeoverdracht plaatsvinden naar een ander fonds of een verzekeraar. Gelet op het feit dat er geen sprake meer is van een toezegging omtrent pensioen kan er geen sprake zijn van rechtstreekse toepassing van PSW-bepalingen. Niettemin is het wel van belang dat een optimale PSW-bescherming wordt geboden. Daarom is in de tweede en derde zin opgenomen dat de PSW, respectievelijk artikel 2, vierde lid en de daarop gebaseerde regels van overeenkomstige toepassing zijn.

BB

Evenals voor artikel 32a, eerste lid, geldt, kan bij artikel 32b, eerste lid, de slotzin na onderdeel c, vervallen.

CC (artikel 33a)

Dit artikel strekt ertoe de rechtsgang in twee instanties, zoals deze ook in de nieuwe Mededingingswet en het meergenoemde wetsvoorstel van Financiën is opgenomen, ook voor de bestuursrechtelijke geschillen op grond van de PSW in te voeren. Het betreft de aanwijzing van de rechtbank Rotterdam als eerste instantie, met de mogelijkheid van hoger beroep bij het CBB (zie tevens wijziging bijlage bij Wet bestuursrecht-spraak bedrijfs-organisatie in artikel IV).

DD (artikelen 35, 36, 37 en 39 oud)

Dit betreft artikelen die uitgewerkt zijn en derhalve kunnen worden gemist.

Artikel II Wijzigingen Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds

De wijzigingen die in de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (BPF) worden voorgesteld zijn beperkt. Dit houdt vooral verband met het feit dat geen noodzaak bestaat om te regelen dat de nieuwe handhavinginstrumenten die voor de PSW worden voorgesteld ook voor de bedrijfspensioenfonds gaan gelden. De bedrijfspensioenfonds (al dan niet verplicht gesteld) zijn immers volledig onderworpen aan het regiem van de PSW zodat langs die weg al hierin wordt voorzien; andere, alleen de BPF betreffende, toezichtstaken zijn aan de Verzekeringskamer niet toegekend, zodat ook daarvoor geen instrumentarium nodig is. Waar de minister een specifieke taak op grond van deze wet toekomt (anders dan in verband met de verplichtstelling; dit betreft de artikelen 7, 8 en 16) bestaat evenmin behoefte aan nadere handhavinginstrumenten.

Afgezien van de technische aanpassing (van artikel 1) aan de wijziging van de PSW, is overigens nog slechts aanleiding gevonden tot wijziging van de regeling van de rechtsgang. Gebleken is dat de BPF, anders dan de PSW in artikel 33a en de BPR in artikel 28, niet regelt dat bestuursrechtelijke geschillen op grond van die wet aan de beslissing van het CBB zijn onderworpen. Het is gewenst hierin alsnog te voorzien en tegelijkertijd op dit punt eenzelfde regeling te treffen als in de PSW wordt voorgesteld (rechtsgang in twee instanties; zie nieuw artikel 33a PSW in samenhang met artikel IV van dit wetsvoorstel). Om systematische redenen (verwezen zij naar de toelichting bij de onderdelen L en M van artikel III, betreffende de BPR) is ervoor gekozen de bepalingen inzake de rechtsbescherming bijeen te plaatsen, in de nieuwe artikelen 18d en 18e. Artikel 18d is gelijk aan het bestaande artikel 18, eerste lid, (dat vervalt), en deelt de beslechting van burgerrechtelijke geschillen toe aan de kantonrechter. Artikel 18e voorziet erin dat de bestuursrechtelijke geschillen onder de competentie van de rechtbank Rotterdam worden gebracht (dit betreft bijv. besluiten van de minister inzake ontheffing); door plaatsing van de BPF op de bijlage bij de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie (zie artikel IV) wordt het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) de bevoegde appèlinstantie. In dit verband dient tevens de vermelding van deze wet op bijlage C bij de Beroepswet te vervallen (zie artikel V); daaruit volgt immers dat de Centrale Raad van Beroep de bevoegde appèlrechter zou zijn.

Artikel III Wijzigingen van de Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling

Zoals in de inleiding bij het algemeen gedeelte van deze toelichting al aangegeven zijn nieuwe algemene bepalingen zoveel mogelijk opgenomen in de PSW, die met name op het gebied van de aan de fondsen te stellen eisen en van het toezicht op de fondsen nu ook gaat gelden voor de verplichtgestelde beroepspensioenfonds. De voorgestelde wijzigingen in de BPR hangen voor een deel samen met deze overheveling van bepalingen naar de PSW. Een ander deel betreft bepalingen die door hun aard niet in de PSW konden worden ondergebracht, maar die overeenstemmen met de in de PSW aan te brengen wijzigingen en in zoverre geen eigen toelichting behoeven. Op onderdelen enkele aanvullende opmerkingen.

E (artikel 18)

Deze wijziging strekt tot aanpassing aan artikel 19 PSW.

G (artikel 19)

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt een verzuim te herstellen; gebleken is dat in deze bepaling een aanpassing aan de Algemene wet bestuursrecht, die in de overeenkomstige bepaling van de PSW (zie artikel 21, negende lid) wel is aangebracht, hier achterwege is gebleven.

L (artikelen 28 en 28a)

Het nieuwe artikel 28 deelt de beslechting van burgerrechtelijke geschillen aan de kantonrechter toe; de bepaling komt overeen met artikel 33 PSW en vervangt artikel 31, eerste lid; het is wenselijk de hoofdbepalingen inzake de rechterlijke bevoegdheidsverdeling bijeen te plaatsen; artikel 31 gaat overigens over een specifiek onderwerp, dat wel daar geregeld kan blijven.

In navolging van het nieuwe artikel 33a PSW wordt verder voorgesteld de bestuursrechtelijke geschillen toe te delen aan de rechtbank Rotterdam, met als beroepsinstantie het CBB. Volledigheidshalve: het gaat daarbij om alle besluiten in de zin van de AWB op grond van de BPR en niet alleen om die van de Verzekeringskamer (zoals nu wel in artikel 28 wordt bepaald); daarbij kan bijv. worden gedacht aan beroep van de Verzekeringskamer of van een fonds tegen een besluit van de minister (zie bijv. artikel 2, zevende lid). Zie overigens bij het nieuwe artikel 33a PSW en de nieuwe artikelen 18d en 18e BPF en de artikelen IV en V.

M (artikel 31)

Zie bij artikelen 28 en 28a (leden 2–9 niet vernummerd ter voorkoming van tal van wijzigingen in deze leden).

Artikel IV

Deze toevoeging bewerkstelligt dat het CBB als appellinstantie wordt aangewezen voor de bestuursrechtelijke geschillen op grond van de PSW, de BPF en de BPR, alsmede de overgangsbepaling voor de 65-x-financiering (artikel VII). Zie verder bij het voorgestelde nieuwe artikel 33a PSW (artikel I, onderdeel X).

Artikel V

Zoals hiervoor al aangegeven wordt ervoor gekozen het CBB als appellinstantie aan te wijzen voor zaken betreffende de PSW, de BPF en de BPR; in verband daarmee dient de vermelding van laatstgenoemde twee wetten op de bijlage bij de Beroepswet (leidende tot aanwijzing van de Centrale Raad van Beroep als appèlrechter) te vervallen.

Artikel VI

Deze overgangsbepaling voorkomt dat tijdens het lopen van de termijn waarbinnen de jaarbijdrage van de werkgever na afloop van het kalenderjaar gestort moet worden, deze termijn wordt ingekort van negen tot zes maanden.

Artikel VII

Volgens het eerste lid van dit artikel krijgen bestaande pensioen- en spaarfondsen en beroepspensioenfondsen twee jaar de tijd om te voorzien in de tweehoofdige leiding die artikel 5, eerste lid, nieuw voorschrijft; die periode maakt het tevens mogelijk eventueel noodzakelijke statutenwijzigingen te realiseren.

Het tweede lid geeft een overgangsregeling betreffende het toetsen van zittende bestuurders van pensioenfondsen, zoals geregeld in artikel 5, tweede en derde lid. Zonder een overgangsbepaling zou de Verzekeringskamer een groot aantal zittende bestuurders aan een beoordeling moeten onderwerpen, zonder dat daartoe in veel gevallen de noodzaak aanwezig is. Door te bepalen dat ten aanzien van deze bestuurders de beoordeling door de Verzekeringskamer achterwege kan blijven, wordt bereikt dat de Verzekeringskamer in ieder geval alle nieuw of her- te benoemen bestuurders beoordeelt, terwijl de mogelijkheid open blijft om in gevallen dat daartoe aanleiding is, ook de zittende bestuurders aan een oordeel worden onderworpen. Wel dienen de voor de beoordeling noodzakelijke beleidsregels van de Verzekeringskamer totstandgekomen te zijn, hetgeen ingevolge artikel XIV een jaar na publicatie van deze wet het geval zal moeten zijn.

Het derde lid van dit artikel regelt een overgangstermijn van één jaar voor de bestaande pensioenfondsen voor het opstellen van een gedragscode. Gezien de reeds bestaande activiteiten op dit punt mag deze overgangstermijn voldoende geacht worden.

Artikel VIII

Onmiddellijke invoering van het verbod op 65-x-financiering, anders gezegd een verplichting om terstond tot volledige affinanciering over te gaan, zou fondsen en werkgevers voor ernstige financiële problemen kunnen plaatsen. Daarom voorziet deze bepaling in een geleidelijke invoering.

Het in sommige gevallen nog laten gelden van artikel 8, vierde lid (oud), c.a. brengt uiteraard mee dat in die gevallen ook het voorschrift tot affinanciering (artikel 9a, tweede lid) nog niet geldt. De overgangstermijn is in beginsel gekoppeld aan de periode die toch al voor deze financiering was bepaald en bovendien uitdrukkelijk beperkt tot de aanspraken ten aanzien waarvan de bepaling ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet al toepassing vond. Daarbij geldt tevens dat gedurende die periode de financiering tenminste in gelijke delen per kalenderjaar moet plaatsvinden. Om toch een definitief einde aan deze financieringswijze te kunnen maken is daarenboven bepaald dat de volledige financiering hoe dan ook uiterlijk 10 jaar na inwerkingtreding van deze wet moet zijn verwezenlijkt. Alleen voor uitzonderlijke gevallen waarin ook die termijn te kort zou blijken is nog de mogelijkheid gecreëerd voor verlenging door de Verzekeringskamer. Deze escape is uitdrukkelijk alleen voor bijzondere gevallen bedoeld, ter voorkoming van financiële debacles; deze strekking is verwoord met de formulering «onaanvaardbare financiële gevolgen». Het is gewenst beslissingen van de Verzekeringskamer op grond van dit artikel onder hetzelfde regiem van rechtsbescherming te brengen als overigens bij dit wetsvoorstel voor de PSW wordt voorgesteld (eerste instantie rechtbank Rotterdam; hoger beroep bij het CBB); het derde lid, in verbinding met artikel IV, voorziet hierin.

Artikel IX

Deze bepaling biedt de bestaande pensioenfondsen en beroeps-pensioenfondsen die volgens de huidige PSW en BPR geen abtn hoeven te hebben (dat betreft de fondsen die overeenkomstig artikel 9 hebben overgedragen of herverzekerd) 6 maanden de tijd om te voldoen aan de verplichting die volgens de gewijzigde wet voor alle fondsen geldt.

Artikel X

Deze bepaling beoogt fondsen die ten tijde van de inwerkingtreding van

deze wijziging van de PSW minder dan 100 deelnemers hebben en met toepassing van het oude artikel 10 niet tot overdracht of herverzekering waren overgegaan, niet onverhoeds te confronteren met het nieuwe artikel 10a, dat voor deze categorie de verplichting tot herverzekering of overdracht zou meebrengen. Aangesloten is bij de regeling die voor nieuwe gevallen in artikel 10a wordt voorgesteld.

Artikel XI

Het eerste lid van deze overgangsbepaling geeft bestaande fondsen waarvan het boekjaar niet gelijk is aan het kalenderjaar enige tijd om aan het desbetreffende voorschrift te voldoen; de termijn bedraagt ten minste een vol jaar.

Het tweede lid voorziet erin dat de verslagverplichtingen overeenkomstig het nieuwe artikel 10b (jaarrekening, jaarverslag, actuariële stukken, alsmede bijbehorende accountantsverklaring) eerst over het eerste volle boekjaar dat na de inwerkingtreding van deze wet is gelegen gelden. Het gaat hier uitsluitend om de nieuwe (onderdelen) van deze verplichtingen; voor zover op grond van de huidige wet vergelijkbare verplichtingen ook al bestaan wordt daaraan door deze bepaling niet afgedaan.

Artikel XII

Deze bepaling treft een overgangsregeling voor besluiten die voor de inwerkingtreding van deze wet zijn bekendgemaakt en waarvoor op dat tijdstip de bezwaar- of beroepstermijn nog niet is verstreken. Bepaald wordt dat de oude rechtsgang (dus beroep in één instantie bij het CBB) blijft gelden in alle gevallen waarin het primaire besluit voor de inwerkingtreding van deze wet is bekendgemaakt. Dat geldt dus ook, indien het primaire besluit voor, en de beslissing op het bezwaar na inwerkingtreding van deze wet is bekendgemaakt, en ook, indien de bezwaar- of beroepstermijn voor de inwerkingtreding van deze wet is aan-gevangen maar het bezwaar- of beroepschrift eerst na die inwerkingtreding wordt ingediend.

Artikel XIII

Volgens de voorgestelde wijziging van artikel 30 PSW (zie onderdeel W van artikel I) zullen enkele ingevolge die wet verboden gedragingen na inwerkingtreding van deze wet niet langer strafbare feiten zijn, maar slechts kunnen leiden tot het opleggen van een dwangsom of een bestuurlijke boete. Een dwangsom of een bestuurlijke boete kan echter slechts worden opgelegd voor zover de verboden gedraging heeft plaatsgevonden na de inwerkingtreding van deze wet. Vanzelfsprekend moet echter ook na de inwerkingtreding van deze wet kunnen worden opgetreden tegen strafbare gedragingen die voordien hebben plaatsgevonden, maar eerst later aan het licht zijn gekomen en nog niet zijn verjaard. Daarom voorziet deze overgangsbepaling in handhaving van de strafbaarheid van dergelijke gedragingen.

Artikel XIV

Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat artikel 5, achtste lid, in werking treedt een jaar na plaatsing van deze wet in het Staatsblad. De door de Verzekeringskamer op grond van dit artikel op te stellen beleidsregels dienen derhalve binnen één jaar na publicatie van deze wet te zijn vastgesteld en bekend gemaakt.

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

ARTIKELNOVERZICHT

Categorieën

(S = strafrechtelijke sanctie; D = dwangsom; B = bestuurlijke boete)

I Zwaardere overtredingen; doorlopende delicten (S+D+B)

1. *Het niet verlenen van medewerking bij controle door toezichthouder (bv. inzage in boeken)*
22-2 Psw, 20-2 Bpr.
2. *Het niet verstrekken van informatie op verzoek*
10b-5 Psw, 10b-6 Psw, 19 Psw, 18 Bpr.
3. *Het schenden van een aanwijzing*
23-2 Psw, 23l-1 Psw, 21-2 Bpr.
4. *Het schenden van een medewerkingsplicht*
23l-3 Psw.
5. *Het schenden van een wettelijk voorschrift*
2-1 Psw, 3-1 Psw, 4-2 Psw, 18 Psw, 22-4 Psw, 2-4 Bpr, 17-1 Bpr, 17-2 Bpr, 20-2 Bpr.

II Zwaardere overtredingen; niet-doorlopende delicten (S+B)

Het schenden van een zware meldingsplicht

11-1 Psw, 11-2 Psw.

III Lichtere overtredingen; doorlopende delicten (D+B)

1. *Het niet verlenen van medewerking bij controle door toezichthouder (bv. inzage in boeken)*
21-6 Psw.
2. *Het niet verstrekken van informatie op verzoek*
6c-5 Psw.
3. *Het niet verstrekken van informatie (niet op verzoek)*
5-5 Psw.
4. *Het schenden van een wettelijk voorschrift*
2-4 Psw, 4-1 Psw, 4-3 Psw, 4-4 Psw, 5-1 Psw, 5-2 Psw, 5-3 Psw, 5-4 Psw, 5a-1 Psw, 6a Psw, 6b-4 Psw, 7 Psw, 8-5 Psw, 8-6 Psw, 9 Psw, 9a-1 Psw, 9a-2 Psw, 9b Psw, 9c Psw, 10 Psw, 10b-1 Psw, 10b-2 Psw, 10b-3 Psw, 10b-4 Psw, 22-4 Psw, 32b-2 Psw, 9 Bpr.

IV Lichtere overtredingen; niet-doorlopende delicten (B)

1. *Schending informatieplicht aan deelnemers*
3a-4 Psw, 6c-1 Psw.
2. *Schending van een lichte meldingsplicht*
3a-3 Psw, 14 Bpr.