

Vergaderjaar 2003–2004

28 981

Voorstel van wet van de leden Depla en Varela tot wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet (vervallen herverzekeringplicht gesloten fondsen)

Nr. 6

GEWIJZIGDE MEMORIE VAN TOELICHTING

1. INLEIDING

Pensioen is een profijtelijke vorm van solidariteit in goede en slechte tijden, tussen en binnen generaties. Door gezamenlijk pensioen op te bouwen kan tegen de laagste kosten het hoogste rendement worden behaald. Pensioen is een vorm van uitgesteld loon. Door deze gezamenlijke vorm van sparen wordt de koopkracht ook na pensionering beschermd. De overheid is verantwoordelijk voor goed toezicht op pensioenfondsen en verzekeraars die de opgebouwde pensioenrechten beheren. Kern van het toezicht is dat de rechten voldoende veilig zijn gesteld. Werknemers en gepensioneerden moeten ervan op aan kunnen dat hun opgebouwd pensioen werkelijk kan worden uitgekeerd. Streng toezicht is daardoor nodig. Een pensioenfonds waar geen werkgever en werknemers meer zijn die eventuele tekorten kunnen bijleggen door een bijdrage van de werkgever of door een hogere werknemerspremie loopt meer risico's. Het is logisch dat de Pensioen- en Verzekeringkamer (PVK) met betrekking tot deze zogenaamde gesloten fondsen strenge eisen aan de solvabiliteit stelt. In de huidige Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) worden deze fondsen verplicht zich te herverzekeren. Maar als de dekking voldoende is en de kwaliteit van het bestuur adequaat is, is het overbodig dat deze zogenaamde gesloten fondsen zich herverzekeren. Dit leidt tot onnodige kosten en dus tot een risico van lagere inkomens van de huidige en toekomstige gepensioneerden van dit fonds. De wet maakt het de toezichthouder (de PVK) onmogelijk maatwerk te leveren. De bedoeling van het onderhavige wetsvoorstel is één overbodige regel zoals nu neergelegd in artikel 1, achtste lid uit de PSW te schrappen. Hierdoor zijn gesloten pensioenfondsen niet meer automatisch verplicht zich te herverzekeren. Hiervoor in de plaats komt het toezicht van de PVK. Daarvoor wordt artikel 10a van de PSW aangepast. Afhankelijk van het deelnemersbestand, de solvabiliteit, verplichtingen en kwaliteit van het fondsbestuur kan de PVK op basis van artikel 10a van de PSW een fonds verplichten zich te herverzekeren. Door de voorgestelde wetswijziging worden de rechten van de huidige en toekomstige gepensioneerden veilig gesteld zonder onnodige kosten te maken die ten koste gaan van de pensioenuitkering, terwijl ook de PVK een handvat gegeven wordt om het toezicht voor gesloten fondsen goed vorm te geven.

De regering heeft reeds toegezegd (Nota «Aanvullende Pensioenen» van 25 juni 1991, Kamerstukken II 1990/91, 22 167, nr. 2; Notitie Hoofdlijnen voor een nieuwe Pensioenwet, Kamerstukken II 2001/02, 28 294, nr. 1) om de PSW te herzien. Onlangs heeft de staatssecretaris van SZW toegezegd in dat verband ook te willen kijken naar de noodzaak van artikel 1, achtste lid. «Ik ben bereid om in het kader van de nieuwe Pensioenwet de verplichting tot herverzekering zoals neergelegd in artikel 1, achtste lid, PSW nog eens kritisch te bekijken. Ik zal mij in het bijzonder beraden of het uitvoerbaar en wenselijk is dat in bepaalde gevallen door gesloten pensioenfondsen kan worden afgeweken van de plicht tot herverzekering.» (Brief 23 mei 2003 van M. Rutte, Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW 0300334).

De initiatiefnemers willen hier niet op wachten, omdat de verwachting is dat de nieuwe Pensioenwet niet voor 2005 van kracht zal zijn en het niet zeker is dat de regering de wens van de Kamer uitgesproken in het Algemeen Overleg van 28 mei 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XV, nr. 115) wil honoreren. Probleem is echter dat bestaande gesloten fondsen en de nieuwe gesloten fondsen die de komende tijd zullen ontstaan in afwachting hierop zich gewoon moeten herverzekeren. Daarom dit initiatiefwetsvoorstel om de wet met spoed te veranderen, zodat vanaf heden gesloten fondsen niet meer herverzekerd moeten worden als ze voldoende vermogen en deskundig bestuur hebben.

2. ACHTERGROND

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet (wijziging PSW in verband met toezicht, verbod op uitstelfinanciering en waardeoverdracht; Kamerstukken II 1998/99, 26 415), dat eind 1999 in de Tweede Kamer werd behandeld onder andere met het oog op verbetering van het toezicht op de uitvoering van aanvullende pensioenregelingen, werden twee wijzigingsvoorstellen gedaan met betrekking tot het verplicht overgaan tot herverzekering van pensioenaanspraken.

Artikel 1, achtste lid, PSW werd zodanig gewijzigd dat tot herverzekeren moet worden overgegaan indien de onderneming waaraan een pensioenfonds of een spaarfonds verbonden is, ophoudt te bestaan, dan wel de verbondenheid van een pensioen of spaarfonds aan de onderneming anderszins wordt beëindigd. Dit zijn de zogenoemde gesloten fondsen. Het voorgestelde artikel 10a PSW leidde ertoe dat wanneer een fonds minder dan 100 actieve deelnemers zou hebben, een fonds ook dan verplicht tot herverzekering dient over te gaan.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel is artikel 10a PSW bij amendement gewijzigd (amendement Van Zijl c.s.: Kamerstukken II 1999/2000, 26 415, nr. 11). De wijziging hield in dat fondsen met een gering aantal actieve deelnemers (minder dan 100), die overigens aan alle eisen voldoen die de PVK stelt om als zelfstandig fonds te kunnen bestaan, zich niet verplicht hoeven te herverzekeren. De argumentatie voor het amendement was dat ook kleine pensioenfondsen prima solvabel kunnen zijn en ook goed bestuurd kunnen zijn. Ook werd betoogd dat herverzekering zou kunnen leiden tot hogere uitvoeringskosten, lagere rendementen en daarmee eventueel hogere premies en/of lagere indexeringen. Verder zou verplichte herverzekering leiden tot gedwongen winkelnering bij verzekeraars en dus strijdig zijn met het beginsel van mededinging. Bovendien werd gesteld dat het stellen van een getalsgrens een inbreuk maakt op het recht op het ongestoorde genot van de eigendom en dat het willekeurig is en daardoor in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Daarnaast werd gesteld dat de PVK voldoende instrumenten heeft om op adequate wijze toezicht te houden en om zonodig sancties op te leggen aan pensioen-

fondsen die niet volledig (kunnen) voldoen aan de wettelijke verplichtingen van de PSW.

3. INHOUD EN RATIO VAN HET WETSVORSTEL

Voor pensioenfondsen die zich op grond van artikel 1, achtste lid, PSW moeten herverzekeren, gelden in beginsel dezelfde argumenten als voor fondsen met een gering aantal actieve deelnemers. De Raad van State had bij zijn beoordeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de PSW (Kamerstukken II 1998/99, 26 415) zijn bedenkingen tegen de verplichte herverzekering. «Naar het oordeel van de Raad is de volledige ommezwaai ten opzichte van de huidige regeling (*noot indieners: slechts herverzekeren als niet aan de voorwaarden van de PVK was voldaan*) te sterk door deze verbondenheid bepaald. Indien een pensioenfonds bijvoorbeeld na een deconfiture van de onderneming volledig aan zijn verplichtingen kan blijven voldoen, is er op zich geen reden dit fonds tot volledige onderbrenging van zijn verplichtingen bij een verzekeraar te dwingen.» (Kamerstukken II 1998/99, 26 415, A, blz. 3). Bovendien wees de Raad van State op de samenhang wat betreft de voorstellen van artikel 1, achtste lid, PSW en artikel 10a PSW. Ook tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is deze samenhang ter sprake gekomen.

De heer Balkenende van het CDA verwoordde het als volgt: «Bovendien kan de Verzekeringskamer ook nu al verplichten tot herverzekering, indien dat nodig is. Ook wordt door dit voorstel het zelfstandige bestaan van pensioenfondsen na een faillissement onmogelijk gemaakt, ook als ze voldoen aan de wet. Mede om deze redenen heb ik het amendement van de heer Van Zijl (PvdA) ondertekend dat ertoe strekt, deze herverzekeringplicht uit de wet te halen. De staatssecretaris erkent dat hij bij nota van wijziging de regelgeving met betrekking tot herverzekering van fondsen zonder actieve deelnemers zodanig gewijzigd heeft dat slechts het Algemeen medewerkersfonds (*indieners: moet zijn Mijnwerkersfonds*) eronder valt. Dat lijkt mijn fractie niet direct een goede wijze van wetgeving. Bovendien geldt ook hier dat regelgeving en toezicht voldoende zijn om een goede, deugdelijke uitvoering te garanderen. Een herverzekeringplicht is dan ook niet nodig. Het argument van efficiencyvoordelen voor de Verzekeringskamer vind ik niet doorslaggevend.» (Handelingen II 1999/2000, nr. 18.)

Naar de mening van de indieners is er dan ook sprake van een ommissie, in die zin dat de Tweede Kamer bij de indiening en de aanneming van het amendement op artikel 10a PSW heeft verzuimd het vervallen van de herverzekeringplicht op grond van artikel 10a PSW door te trekken naar artikel 1, achtste lid, PSW. Naar analogie van de wijziging van artikel 10a PSW had artikel 1, achtste lid, PSW ook bij amendement gewijzigd moeten worden. Met dit initiatiefwetsvoorstel wordt dit gedaan. Artikel 1, achtste lid, PSW moet worden gewijzigd. Het is niet voldoende de huidige tekst te laten vervallen. Een tekst zoals het achtste lid luidde voor de wetswijziging in 1999, moet worden opgenomen, omdat anders fondsen zonder verbondenheid aan een onderneming zouden moeten liquideren. Door artikel 10a heeft de toezichthouder de mogelijkheid een fonds te verplichten zich te herverzekeren: «Indien de Pensioen- & Verzekeringskamer zulks noodzakelijk acht in het belang van de deelnemers, de gewezen deelnemers, of andere belanghebbenden, gaat een pensioenfonds binnen de daarvoor door de Pensioen- & Verzekeringskamer gestelde termijn over tot het overdragen of herverzekeren van het uit de aangegane verplichtingen voortspruitende risico door het sluiten van overeenkomsten van verzekering met een verzekeraar als bedoeld in artikel 9.»

Gezien de bijzondere situatie die ontstaat doordat de verbondenheid tussen onderneming(en) en pensioenfonds eindigt is het echter wel

wenselijk dat er extra waarborgen voor de betrokken gewezen deelnemers en pensioengerechtigden worden gecreëerd. Zo is het is gewenst dat de Pensioen- & Verzekeringskamer zo spoedig mogelijk geïnformeerd wordt over het feit dat de verbondenheid tussen onderneming en ondernemingspensioenfonds zal eindigen. Uitgangspunt is dat een gesloten pensioenfonds is gehouden tot overdracht of herverzekering bij een verzekeraar dan wel tot onderbrenging bij een bedrijfstakpensioenfonds, met dien verstande dat deze verplichting niet geldt wanneer het pensioenfonds naar het oordeel van de PVK voldoet aan de nader genoemde eisen. Ten aanzien van de onderbrenging bij een bedrijfstakpensioenfonds moet worden opgemerkt dat die mogelijkheid uiteraard alleen bestaat wanneer het gaat om een onderneming wier activiteiten onder de werkingssfeer van dat bedrijfstakpensioenfonds vallen en het bedrijfstakpensioenfonds hiertoe bereid is. Het ondernemingspensioenfonds wordt dan opgeheven. Het feit dat de verbondenheid met de onderneming eindigt heeft uiteraard consequenties voor de financiële opzet van een pensioenfonds en daarmee ook voor de actuariële en bedrijfstechnische nota. Het wegvallen van de werkgever heeft ook consequenties voor de bestuurssamenstelling van het ondernemingspensioenfonds. De PVK zal daarom met name op basis van deze beide aspecten toetsen. Zo zal ook door de PVK worden bezien of de financiële opzet voldoende waarborgen biedt, waarbij ook de omvang van het pensioenfonds (dat wil zeggen het aantal personen met een pensioenaanspraak of ingegaan pensioen) een rol speelt en welke consequenties een en ander bijvoorbeeld moet hebben voor het beleggingsbeleid. Door de voorgestelde wetwijziging worden de rechten van de huidige deelnemers en huidige en toekomstige gepensioneerden veilig gesteld zonder onnodige kosten te maken die ten kosten gaan van de pensioenuitkering. Immers indien de pensioenaanspraken voldoende zijn veilig gesteld vervalt de plicht tot herverzekeren. Door de criteria waarmee de PVK dit toetst expliciet in de wet op te nemen vergroot dit de rechtszekerheid van de betrokken fondsen en haar deelnemers en gepensioneerden.

Prof. Dr. E. Lutjens meldt in zijn aantekening bij de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Rotterdam (betreffende het geding tussen het pensioenfonds de Leidsche Wolspinnerij en de PVK): «In de loop van de parlementaire behandeling is de herverzekeringplicht voor 100-fondsen gesneuveld door aanneming van het amendement Van Zijl (stuk nr. 11) en vervangen door de mogelijkheid tot herverzekeringsoverdracht door de PVK in het belang van deelnemers of andere belanghebbenden, art. 10a PSW. Met die aanpassing van de regel inzake herverzekering voor 100-fondsen is evenwel geen daarop toegesneden formulering in art. 1, achtste lid opgenomen. De samenhang is volgens mij simpelweg over het hoofd gezien.» (Pensioen Jurisprudentie juli 2002, blz. 493.) Pensioenfonds de Leidsche Wolspinnerij is tegen de uitspraak van de rechtbank te Rotterdam in beroep gegaan bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB). Een van de grieven van het Pensioenfonds de Leidsche Wolspinnerij was dat de herverzekering vanwege de daarmee gemoeide kosten aan de mogelijkheid van indexering van de pensioenrechten in de weg staat. De eis tot herverzekering dwingt tot het onnodig maken van extra kosten, die in feite ten laste komen van de uit te keren pensioenen. Het CBB merkt daarover op dat de extra kosten rechtstreeks voortvloeien uit het bepaalde in artikel 1, achtste lid, PSW en dat dit derhalve een consequentie is van de keuze van de wetgever. «Bij de afweging van de belangen heeft de PVK niet onbegrijpelijk een groter gewicht toegekend aan het belang dat de wet door een ieder wordt nageleefd dan aan het financiële belang van appellante en de bij haar aangesloten deelnemers.» Dit nu kan naar de mening van de indieners toch niet de bedoeling van de wetgever zijn. Indien een wetsregel aan de financiële belangen van gepensioneerden en toekomstige gepensioneerden voorbijgaat, dan wordt de

ratio van de PSW miskend, een wet die juist is opgesteld met het oog op het goed behartigen van de belangen van deelnemers in een pensioenfonds.

In het SER rapport «Aanvullend advies Nieuwe Pensioenwet» wordt de herverzekeringplicht besproken. De SER is van mening dat «de herverzekeringplicht niet meer past bij het instituut pensioenfondsen zoals dat zich sinds 1952 heeft ontwikkeld. Deze eis is in zijn algemeenheid te stringent. Het hiermee beoogde zekerheidsniveau is voorts dermate kostbaar dat dit de mogelijkheden tot het voeren van een indexatiebeleid beperkt.» De SER vindt dat alle fondsen – vanuit het oogpunt dat verzekerd moet zijn dat zij aan hun verplichtingen kunnen voldoen – moeten worden beoordeeld via een eigen solvabiliteitseis voor pensioenfondsen: «De nieuwe solvabiliteitstoets moet rekening kunnen houden met de specifieke kenmerken (bijvoorbeeld klein, groot, samenstelling van deelnemersbestand) en omstandigheden van het fonds dat beoordeeld wordt.»

(SER-advies *Aanvullend advies Nieuwe Pensioenwet*, publicatienr. 02/01, Den Haag, 15 februari 2002, blz. 22–23.)

Een belangrijk element in de motivatie van dit wetsvoorstel zijn de hogere kosten die gepaard gaan met de automatische herverzekeringplicht. Uit de PVK studie uit 1995¹ blijkt dat de uitvoeringskosten van ondernemingspensioenfondsen beduidend lager zijn dan die van verzekeraars. Ook uit de WRR-studie van oktober 2000 blijkt dat collectief sparen voor pensioen een profijtelijke vorm van solidariteit is. Met dezelfde euro kan een hoger pensioenresultaat worden opgebouwd. Een concreet voorbeeld van het Pensioenfonds Leidsche Wolspinnerij NV onderbouwt deze conclusies. De sterk verhoogde kosten worden veroorzaakt door de verzekeringsmaatschappij verlangde verhoogde inkoopsom. In het jaar 2000 f 1 023 000,-. Bij een ander voorbeeld zou herverzekering leiden tot 8% minder reserves. Reserves die nu gebruikt worden om de pensioenen te indexeren. Het resultaat van herverzekering was in beide gevallen aantasting van het vermogen en een mindere pensioenregeling. Dit laat onverlet dat er ook situaties denkbaar zijn waar ten behoeve van de bescherming van de deelnemers en gepensioneerden wel overgegaan moet worden tot herverzekering. Maatwerk is daarom geboden in plaats van een algemene herverzekeringplicht.

4. DATUM VAN INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking met ingang van de eerste dag van de derde kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, en werkt terug tot en met 27 juni 2003, de datum van indiening van dit voortstel van wet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Achtergrond van de terugwerkende kracht is het spoedeisende karakter omdat elke maand nieuwe fondsen onnodig geconfronteerd worden met de kostenverhogende herverzekeringplicht.

Depla
Varela

¹ PVKstudies – nr. 4 – Mei 1995; Marktwerking en verplichtstelling in de pensioensector. RCL Bakker en R van Dam (hfdst 3, blz. 26 ev). Uitvoeringskosten waren 4.4% van de premies voor ondernemingspensioenfondsen en 13.3% bij levensverzekeraars. Collectieve contracten bij verzekeraars hadden uitvoeringskosten van 7.2% van het premietotaal. In % van het balanstotaal was het resp 0.1% en 1.2%.