

Vergaderjaar 2003–2004

28 981

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

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 maart 2004

De indieners danken de leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD en D66 voor hun inbreng. Zij constateren dat het merendeel van de fracties instemmend reageren op de basisgedachte van dit wetsvoorstel, te weten het vervallen van de herverzekeringsplicht voor gesloten fondsen.

In deze nota naar aanleiding van het verslag proberen de indieners de door de fracties gestelde vragen zo volledig en feitelijk mogelijk te beantwoorden. Hierbij zullen de initiatiefnemers de toezichttoets¹ op het voorstel zoals uitgevoerd door de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK) bij de beantwoording betrekken.

Naar aanleiding van de toezichttoets en het verslag is een nota van wijziging met bijbehorende toelichting ingediend.

1. Inleiding

Net als de leden van de fracties van het CDA, PvdA en D66 zijn de initiatiefnemers van mening dat stikt toezicht noodzakelijk is, maar dat de financiële positie van gesloten pensioenfondsen niet onnodig en disproportioneel uitgehold moet worden als gevolg van een herverzekeringsplicht. De initiatiefnemers hebben met het onderhavige wetsvoorstel trachten vorm te geven aan deze evenwichtige benadering. De uitkomst van de toezichttoets sterkt de initiatiefnemers in deze opvatting.

De leden van het CDA vragen zich af wat in de situatie dat een fonds zijn donoronderneming verliest de gang van zaken zal zijn? Op het moment dat de verbondenheid met de onderneming zal eindigen en een fonds zelfstandig wil voortgaan, moet volgens Artikel I onderdeel B onder 2 van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel, het desbetreffende fonds bij de PVK aantonen dat het niet noodzakelijk is om tot herverzekering of overdracht naar of onderbrenging bij een ander fonds over te gaan. Naast de voorwaarden die in de PSW aan alle fondsen gesteld worden, kan de PVK het fonds toetsen op de financiële opzet en de deskundigheid en betrouwbaarheid van het bestuur. Hiermee wordt een extra toets ingebouwd. De initiatiefnemers hebben deze extra toets ingebouwd omdat een gesloten fonds niet over alle mogelijke sturingsmogelijkheden beschikt om zich bij wijzigende financiële omstandigheden aan te passen. Open fondsen hebben naast aanpassing van de pensioenregeling, achterwege laten van

¹ Toezichttoets op initiatief wetsvoorstel bestuursstructuurpensioenfondsen, brief van de staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 19 januari 2004, Kamerstukken II 2003/04, 28 981 nr. 8.

indexering en aanpassing van het beleggingsbeleid nog de mogelijkheid van aanpassing van de financiering, waaronder ook aanvullende financiering van de werkgever. Bij gesloten fondsen ontbreekt dit laatste sturingsinstrument.

De leden van het CDA vragen zich ondanks de extra toets in Artikel I onderdeel B van het initiatiefvoorstel af, hoe de PVK de positie van gesloten fondsen op de lange termijn voldoende en tijdig kan beoordelen. Allereerst is de toets vooraf een belangrijk moment waar zowel naar de financiële positie als de kwaliteit van het bestuur wordt gekeken. Juist aan dit laatste zal nadrukkelijk aandacht worden geschonken. Als deze fondsen de toets van de PVK-kritiek kunnen doorstaan is het risico substantieel kleiner dat het fonds niet tijdig genoeg signaleert dat bijverzekeren of onderbrengen bij een ander fonds toch noodzakelijk is. Bovendien moet opgemerkt worden dat het gesloten fonds continu aan deze extra eisen moet voldoen. Uit de uitvoeringstoets van de PVK blijkt dat de huidige formulering hier niet eenduidig over is. Daarom wordt in een nota van wijziging in Artikel I onderdeel B onder 2 het vierde lid onderdeel a van artikel 10a PSW aangepast. Het woordje «indien» wordt vervangen door het woordje «zolang».

Dit laat onverlet dat er toch het risico bestaat dat gedurende de rit door onvoorziene omstandigheden overgegaan moet worden tot herverzekering of onderbrengen bij een bestaand pensioenfonds. Dit fenomeen is helaas niet een exclusieve gelegenheid voor gesloten fondsen. Zeker in de toekomst zal bij vele open fondsen het premie-instrument, gezien de verhouding tussen actieven en niet-actieven, ook steeds botter zijn (zie de studie van het CPB van 9 januari 2004¹). In de praktijk wordt het onderscheid tussen vele open fondsen en gesloten fondsen dan ook steeds kleiner. In het reguliere toezicht moet hier dan ook een antwoord op gegeven worden. Op dit moment legt de regering de laatste hand aan het nieuwe financiële toetsingskader. In dat verband zal dit vraagstuk, dat dus buiten de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel ligt, opgelost moeten worden. Daarnaast blijft natuurlijk het jaarlijkse reguliere toezicht van de PVK op basis van de huidige PSW bestaan. Hierin is dit expliciet opgenomen als toetsingselement. Gesloten fondsen blijven hieraan onderworpen en kunnen dus tussentijds gedwongen worden zich te herverzekeren of de verplichtingen en gelden onder te brengen bij een ander fonds. In de toezichttoets wordt ook een verduidelijking voorgesteld voor het nieuwe artikel 10a, vierde lid, onderdeel a. De initiatiefnemers nemen dit voorstel over en vervangen in de nota van wijziging de formulering «de financiële opzet» door «de actuariële en bedrijfstechnische opzet».

De leden van de fractie van het CDA vragen wat het verschil is tussen de Nota «Hoofdpijnen voor de regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen in de Pensioenwet» en het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de VVD vragen waarom de initiatiefnemers niet wachten op de nieuwe Pensioenwet. En de leden van de fractie van D66 vragen zich af welke tijdswinst hiermee geboekt wordt.

De initiatiefnemers zijn zeer verheugd over het feit dat de regering in de Nota «Hoofdpijnen voor de regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen in de Pensioenwet» dezelfde richting kiest als de initiatiefnemers in het onderhavige wetsvoorstel. De initiatiefnemers vinden de voortgang van de behandeling van dit initiatief wetsvoorstel belangrijk omdat de voorstellen van de regering nog in een conceptstadium verkeren. De herziene PSW is nog niet naar de Kamer gestuurd. In de planning was voorzien dat dit in de zomer van 2004 zou gebeuren. Door de vertraging rond het nieuwe financiële toetsingskader zal dit later worden. Zoals u weet neemt een snelle wetsbehandeling in de Tweede en Eerste Kamer al gauw zo'n 2 jaar in beslag. Bij complexe wetgeving duurt dat meestal nog langer. Dat zou betekenen dat in het geval het ministerie ons

¹ CPB-Document no 47, 2004, Zekerheid in het geding. Analyse van het financieel toetsingskader van pensioenfondsen, ISBN 90-5833-155-5.

voorstel zou overnemen het op zijn vroegst halverwege 2006 van kracht kan worden. Dit initiatiefwetsvoorstel kan deze zomer van kracht worden. Dat betekent dat minimaal 2 jaar eerder geen gesloten fondsen meer onnodig gedwongen worden zich te herverzekeren. Dit voorkomt onnodige kosten ten laste van de pensioenreserves van deze gesloten fondsen. Bovendien zou niet doorzetten van dit initiatiefwetsvoorstel het voeren van de PVK om in haar uitvoeringspraktijk al te preluderen op het onderhavige wetsvoorstel onder druk kunnen komen. Immers minimaal 2 jaar zou vooruitlopend op de nieuwe wet de uitvoeringspraktijk al zijn aangepast. Het laten bestaan van discrepantie tussen de uitvoeringspraktijk en de feitelijke wet moet naar de mening van de initiatiefnemers zo beperkt mogelijk blijven, zodat er niet te lang van een gedoogsituatie sprake zal zijn. Tegen die achtergrond achten de initiatiefnemers het van groot belang dat de behandeling van deze initiatiefwet met spoed wordt voortgezet.

De initiatiefnemers delen de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat het schrappen van de herverzekeringplicht voor gesloten fondsen een logisch vervolg vormt op aanvaarding van het amendement Van Zijl c.s. (Kamerstukken II 1999/2000, 26 415, nr. 11), waardoor de herverzekeringplicht voor fondsen met een gering aantal deelnemers is vervallen.

De leden van de PvdA- en VVD-fractie vragen de indieners op hoeveel pensioenfondsen en op hoeveel huidige en toekomstige gepensioneerden dit wetsvoorstel bij benadering betrekking heeft. Sinds de invoering van de herziene PSW op 1 januari 2000 zijn er ongeveer 25 gesloten pensioenfondsen gedwongen zich te herverzekeren. Ook in de toekomst zullen door de ontwikkeling van de economie er bedrijven beëindigd worden cq bedrijfstakken verdwijnen. Het gevolg is dat in de toekomst het aantal gesloten pensioenfondsen zal blijven stijgen. Gezien de onzekere toekomst van de economie en individuele bedrijven is op dit moment niet mogelijk aan te geven op hoeveel pensioenfondsen en betrokken gepensioneerden en slapers het wetsvoorstel betrekking heeft.

Op dit moment procederen nog twee gesloten pensioenfondsen zich tegen de herverzekeringplicht. Het betreft onder andere het Pensioenfonds De Leidsche Wolspinnerij N.V..

De leden van de VVD vragen wat de kosten voor een fonds zijn om zich te herverzekeren. Deze extra kosten variëren sterk per fonds. In de gewijzigde memorie van toelichting (Kamerstukken II 2003/04, 28 981, nr. 6, blz. 5) is hier nader op ingegaan.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom de indieners er niet voor gekozen hebben om – in lijn met het advies van de Raad van State – ook spaarfondsen onder de strekking van het wetsvoorstel te brengen? De initiatiefnemers zijn van mening dat er nu ook al een verschil is tussen pensioenfondsen en spaarfondsen. Voor spaarfondsen waar de onderneming nog aan verbonden is, geldt artikel 10a PSW nu ook niet. Er hoeven namelijk geen pensioenverplichtingen van een bepaalde hoogte gewaarborgd te worden en verzekeringselementen spelen geen rol. Voor spaarfondsen zijn derhalve de algemene sanctiebevoegdheden volgens de indieners van het initiatiefvoorstel dan ook toereikend.

De leden van de fractie van de VVD zijn van mening dat – wanneer de herverzekeringplicht voor gesloten pensioenfondsen zou komen te vervallen – de gesloten fondsen die zich hadden moeten herverzekeren en dit niet gedaan hebben, in strijd met de wet hebben gehandeld. De initiatiefnemers delen deze mening niet. De gesloten fondsen die zich niet herverzekerd hebben, hebben conform de in de wet vastgelegde procedures bezwaren gemaakt tegen de aanwijzingen van de toezichthouder. De uitkomst van deze procedures bepaalt of er sprake is van overtreding

van de regels en welke straf daar eventueel bij hoort. Er is dan ook geen sprake van ongehoorzaam gedrag. Bovendien zijn de betreffende fondsbesturen reglementair verplicht de belangen van de aangeslotenen te behartigen.

De leden van de VVD-fractie zien het goed dat er geen evaluatiebepaling in het wetsvoorstel is opgenomen. De initiatiefnemers hebben dit nagelaten om de evaluatiebepaling voor de gehele nieuwe PSW gaat gelden. Evaluatie van deze wet kan in dat kader plaatsvinden. Een aparte evaluatiebepaling is dan ook overbodig.

2. Achtergrond

De leden van het CDA vragen waarom in 1999 bij de discussie in het parlement wel een oplossing is gevonden voor kleine fondsen en de herverzekeringplicht voor gesloten fondsen is blijven bestaan. In antwoord hierop verwijzen de indieners met name naar de op bladzijde 3 van de memorie van toelichting aangehaalde woorden van de heer Balkenende. Overduidelijk blijkt hieruit dat herverzekeringplicht op grond van het al dan niet hebben van actieve deelnemers niet noodzakelijk werd geacht. Het blijft gissen waarom de Kamer niet in deze mening heeft volhard.

3. Inhoud en ratio van het wetsvoorstel

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van het CDA en de PvdA geven de initiatiefnemers aan dat de wijziging van artikel 10a PSW bestaande uit het toevoegen van de leden 2 t/m 4 moet worden gezien als een verduidelijking van artikel 10a PSW. Hierdoor is de positie van het toezicht duidelijker in de wet vastgelegd en verkleint dit de kans op procedures. De initiatiefnemers zijn namelijk van mening dat de wetgeving duidelijk moet zijn en zo min mogelijk aanleiding moet geven voor procedures omdat de wetgever onduidelijk is gebleven.

De leden van de D66-fractie vragen zich af tot welke extra uitvoeringskosten onderhavig wetsvoorstel leidt. En of deze kosten wel opwegen tegen de baten voor de deelnemers en gepensioneerden van de betrokken fondsen. Ten eerste bedragen de maatschappelijke kosten meer dan alleen de kosten van het toezicht. Ook de kosten van de herverzekering moeten dan in ogenschouw genomen worden. De leden van de fractie van D66 stellen een principiële vraag dan de reikwijdte van het onderhavig wetsvoorstel. Zij stellen namelijk de vraag over hoe de kosten van de PVK over de sector verdeeld moeten worden. Deze vraag valt naar de mening van de initiatiefnemers buiten de strekking van dit wetsvoorstel.

4. Datum van inwerkingtreding

De leden van de fracties van de PvdA, VVD, CDA en D66 alsmede de uitvoeringstoets van de PVK hebben moeite met de terugwerkende kracht van het initiatiefwetsvoorstel. Een wetswijziging met terugwerkende kracht verhoudt zich slecht met aanwijzing 167 voor de regelgeving en de toelichting daarop. Het zou op gespannen voet staan met algemene rechtsbeginselen als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dat is in principe correct. Maar in het onderhavige wetsvoorstel is de terugwerkende kracht nu juist in het belang van de betrokkenen. Hun rechtszekerheid wordt hiermee verstevigd. De bezwaren tegen terugwerkende kracht zijn meestal gelegen in het feit dat daardoor betrokkenen worden gedupeerd. In dit wetsvoorstel is het tegenovergestelde het geval. Opvallend is wel dat bij de behandeling van de herziening van de Wet privatisering ABP (Kamerstukken II 2003/04, 29 257) de regering en betrokken partijen minder moeite hadden met het met terugwerkende kracht doorvoeren van wijzi-

gingen. In dit geval ging de terugwerkende kracht bovendien ten koste van de koopkracht van gepensioneerden.

Echter, gezien de verhoudingen in de Kamer en gezien het in de uitvoeringstoets geschrevene over de handhavingspraktijk zien de initiatiefnemers af van de terugwerkende kracht. In de nota van wijziging is Artikel II dan ook geschrapt.

Depla
Varela