

Vergaderjaar 2017–2018

**34 674**

## **Wijziging van de Pensioenwet en enige andere wetten vanwege een aantal wijzigingen van pensioenwetgeving (Verzamelwet pensioenen 2017)**

**E**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 23 oktober 2017

#### **1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie, de D66-fractie alsmede de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Verzamelwet pensioenen 2017. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord bij de Verzamelwet Pensioenen 2017. De beantwoording geeft voor deze leden aanleiding tot het stellen van enkele nadere vragen over de verplichte raad van toezicht en de variabele pensioenuitkeringen.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben eveneens enkele nadere vragen over de variabele pensioenuitkeringen.

De beantwoording is voor de leden van de fracties van de **VVD** en het **CDA** tevens aanleiding voor het stellen van een aantal gezamenlijke nadere vragen over de verplichte raad van toezicht en de variabele pensioenuitkeringen. De leden van de fractie van **D66** sluiten zich aan bij deze gezamenlijke vragen van de leden van de VVD-fractie en de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord bij de Verzamelwet Pensioenen 2017.

Deze leden zijn echter teleurgesteld door de reactie van de regering op de vragen gesteld over de AOW-overbruggingspensioenproblematiek en plaatsen hierover nog enkele opmerkingen. De leden van de fracties van **VVD**, **CDA** en **PvdA** sluiten zich hierbij aan.

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het nader verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag gevolgd.

### **Verplichte raad van toezicht**

De leden van de fracties van **VVD**, **CDA** en **D66** zijn verheugd over de toezegging van de Staatssecretaris dat het niet passend is om multi-ondernemingspensioenfondsen met een wettelijk bepaalde eindtermijn nog te verplichten dat zij hun governancestructuur op de schop nemen door een raad van toezicht in te stellen. De leden van de **VVD**-fractie begrijpen enerzijds de lijn om in contact te treden met de toezichthouder DNB om vanuit de wetgever aan te dringen op een passende vorm van toezicht. Anderzijds vinden deze leden het onwenselijk dat de wet zelf geen duidelijkheid biedt over wat in dit geval passend is. Kan de regering bevestigen dat zij het handhaven van de visitatiecommissie voor deze multi-ondernemingspensioenfondsen als een passende vorm van intern toezicht ziet?

Het betreft op dit moment nog twee multi-ondernemingspensioenfondsen met een belegd vermogen van meer dan € 1 miljard. Zij houden uiterlijk ultimo 2020 op te bestaan en hebben vervolgens verschillende opties. Zij kunnen zich omvormen tot een algemeen pensioenfonds, of bijvoorbeeld liquideren en hun pensioenregelingen onderbrengen bij een algemeen pensioenfonds of een andere pensioenuitvoerder. Als zij zullen liquideren, acht de regering het tot die tijd handhaven van de bestaande visitatiecommissie passend. Als het fonds zich omvormt tot een algemeen pensioenfonds, waarvoor ook een verplichting tot het instellen van een raad van toezicht geldt, is er geen reden om hiermee tot 2020 te wachten. Aangezien het nog slechts twee fondsen betreft, is niet gekozen voor een wettelijke uitzondering, maar zal DNB met deze fondsen in gesprek gaan over een passende vorm van toezicht in de komende periode.

Een raad van toezicht is duurder dan een visitatiecommissie. Die kosten zijn te rechtvaardigen als dit leidt tot een beter intern toezicht. De leden van de **VVD**-fractie, de leden van de **CDA**-fractie en de leden van de **D66**-fractie zijn er niet van overtuigd dat een verplichte raad van toezicht in het specifieke geval van liquiderende pensioenfondsen inderdaad leidt tot beter intern toezicht. Wellicht wijst de evaluatie van de visitatiecommissies in de toekomst uit dat een raad van toezicht op lange termijn een superieure vorm van toezicht is. Dit is echter nog niet aangetoond. In het specifieke geval van liquiderende pensioenfondsen is vooral continuïteit in het intern toezicht waardevol. Kan de regering reflecteren op deze continuïteit? De aan het woord zijnde leden maken zich in verband met de continuïteit ook zorgen over het tijdig kunnen aantrekken van goede kandidaten voor een raad van toezicht. Kan de regering haar visie geven op de vraag hoe aantrekkelijk het is voor kandidaten om plaats te nemen in een raad van toezicht in een liquiderend fonds en met een beperkte horizon? Brengt, zo vragen deze leden zich af, de instelling van een raad van toezicht – waar deze toch tijd nodig heeft om de specifieke omstandigheden van het fonds te leren kennen en om een interne werkwijze te ontwikkelen – niet meer risico's met zich dan het laten voortduren van een visitatiecommissie die alle omstandigheden van het fonds al kent?

De regering is verheugd dat de fracties het belang van continuïteit bij intern toezicht ondersteunen. Dit is één van de redenen waarom de regering hecht aan de verplichting om een raad van toezicht in te stellen. Een raad van toezicht biedt namelijk een meer continue vorm van toezicht dan een externe visitatiecommissie die één keer per jaar een visitatie uitvoert. Door deze nauwere betrokkenheid van een raad van toezicht bij

een fonds ziet de regering ook geen risico's in de tijd die nodig is een fonds te leren kennen. Bij liquiderende fondsen kan er binnen korte periode veel veranderen en is een doorlopende vorm van toezicht van belang. De regering verwacht niet dat een voornemen tot liquidatie tot problemen leidt bij het aantrekken van kandidaten voor de raad van toezicht. De regering voert juist nu deze verplichting door, omdat zij verwacht dat er nu, drie jaar na volledige invoering van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen, voldoende deskundige kandidaten beschikbaar zijn. Overigens kunnen leden van visitatiecommissies zich ook kandidaat stellen voor de raad van toezicht. Daarnaast zal ook op dit vlak de toezichtspraktijk recht kunnen doen aan de specifieke situatie van een fonds. Indien een fonds echt binnen afzienbare tijd zal liquideren en een melding tot collectieve waardeoverdracht heeft gedaan, heeft de Nederlandsche Bank (DNB) reden om op dit vlak coulant te zijn.

De leden van de fracties van **VVD**, **CDA** en **D66** lezen dat de reden om liquiderende ondernemingspensioenfondsen niet te ontzien voortvloeit uit het idee dat liquidaties lang kunnen duren. Kan de regering in dit kader bevestigen dat liquidatieprocessen in de praktijk vaak binnen twee tot drie jaar na het nemen van het liquidatiebesluit zijn voltooid? Zo ja, ligt het dan niet voor de hand om de visitatiecommissie voor deze specifieke categorie fondsen te handhaven? Alles overwegende verzoeken deze leden de regering om vanuit de wetgever meer duidelijkheid te geven over de positie van liquiderende pensioenfondsen en ook de toezichthouder een duidelijk kader mee te geven, met oog voor continuïteit in het intern toezicht en de daarmee samenhangende kosten.

De regering hecht er aan te benadrukken dat de verplichting om een raad van toezicht in te stellen, is ingegeven door de wens om te zorgen voor een krachtig intern toezicht binnen een pensioenfonds. De regering meent dat deelnemers er recht op hebben dat hier een sterk intern toezicht is ingeregeld. Er is geen reden om op voorhand te zeggen dat dit voor liquiderende fondsen anders zou zijn. De regering is het evenwel met de fracties eens dat het in de rede ligt om hier op een praktische wijze mee om te gaan, als het fonds aan de vooravond van de afronding van een liquidatietraject staat. Een liquiderend ondernemingspensioenfonds met een verwachte horizon van een beperkt aantal jaren zou gebaat kunnen zijn bij het in stand houden van de bestaande governancestructuur. Om een uitzondering te koppelen aan een termijn van bijvoorbeeld twee of drie jaar biedt echter geen adequate oplossing. Ten eerste is het dan nodig te definiëren of een fonds wel of (nog) niet als liquiderend fonds moet worden aangemerkt. Een ander moment dan de melding van collectieve waardeoverdracht is hiervoor niet aan te wijzen, omdat dan niet sprake is van een duidelijk te definiëren moment of nog niet van een onomkeerbaar besluit. Ten tweede is op voorhand niet aan te geven of een liquidatie korter dan twee à drie jaar zal duren. Als er zich geen complicaties voor doen, is het mogelijk een liquidatietraject binnen twee jaar af te ronden. Regelmatig hebben fondsen echter niet binnen drie jaar het liquidatietraject afgerond. Deze fondsen zouden dan na drie jaar alsnog geconfronteerd kunnen worden met de verplichting een raad van toezicht in te stellen. De regering vindt het daarom niet nodig, noch praktisch werkbaar, om aanvullend eisen over de termijn van liquidatie op te nemen. De regering vertrouwt er op dat DNB in staat is de status en de duur van het liquidatietraject te betrekken bij de beoordeling van een passende vorm van intern toezicht voor liquiderende fondsen. De regering is van mening dat hiermee een zorgvuldige balans wordt geboden tussen het versterken van het intern toezicht en de praktische werkelijkheid voor liquiderende fondsen.

## Variabele pensioenuitkeringingen

De leden van de fracties van **VVD**, **CDA** en **D66** constateren dat de regering van mening is dat het wegnemen van belemmeringen voor het aanbieden van de variabele uitkering voor alle pensioenuitvoerders de taakafbakening raakt en daardoor het speelveld wijzigt. Is de regering het met deze leden eens dat het speelveld al is gewijzigd doordat een deel van de pensioenuitvoerders voor vrijwillige regelingen in de praktijk geen variabele uitkering kan aanbieden?

Met de introductie van variabele pensioenen op grond van de Wet verbeterde premieregeling per 1 september 2016 is er geen verandering gekomen in het uitgangspunt dat individuele, vrijwillige pensioenvoorzieningen die worden aangeboden door pensioenfondsen aan de taakafbakeningseisen moeten voldoen om te voorkomen dat fondsen een marktvoordeel hebben ten opzichte andere pensioenuitvoerders, die niet beschikken over een verplicht aangesloten deelnemersbestand.

In geval van variabele pensioenen is de mogelijkheid voor fondsen om te kiezen tussen één van wettelijke taakafbakeningseisen «inkoop in de collectieve basisregeling» (in geval van een uitkeringsovereenkomst) en «een werkgeversbijdrage van minimaal 10%», komen te vervallen. Bij variabele pensioenen is om technische redenen alleen de optie van een minimale werkgeversbijdrage van 10% mogelijk. Deze optie kan voor bedrijfstakpensioenfondsen en algemene pensioenfondsen mogelijk praktisch moeilijk uitvoerbaar zijn.

De taakafbakeningseisen zijn eind jaren negentig vastgelegd op basis van afspraken in de Stichting van de Arbeid, met betrokkenheid van pensioenfondsen en verzekeraars. Daarbij is er een delicaat evenwicht gevonden tussen het belang van pensioenfondsen en dat van verzekeraars. Een eventuele aanpassing van de taakafbakeningseisen, waardoor het voor pensioenfondsen makkelijker wordt gemaakt om variabel pensioen uit te voeren, is naar mijn mening dan ook alleen denkbaar als hierover nieuwe afspraken binnen de Stichting van de Arbeid worden gemaakt, waarbij de belangen van pensioenfondsen en van verzekeraars op een evenwichtige wijze zijn vertegenwoordigd.

De leden van de fractie van de **VVD** vernemen graag wat de mogelijkheden zijn om het knelpunt van de 10%-werkgeversbijdrage weg te nemen en tegelijk te blijven handelen in de geest van de taakafbakeningsbepalingen. Dit laatste kan door voor te schrijven dat vrijwillige regelingen met variabele uitkeringen die worden aangeboden door pensioenfondsen nog steeds solidariteitskenmerken met zich moeten brengen. Dit kan bijvoorbeeld door de eis te stellen dat bij variabele uitkeringen sprake moet zijn van de collectieve variant van de Wet verbeterde premieregeling<sup>1</sup>. Kan de regering specificeren waarom een dergelijke oplossing het speelveld zou veranderen?

Een uitbreiding van de taakafbakeningseisen met een nieuwe, facultatieve eis, zoals de collectieve variant van de Wet verbeterde premieregeling, heeft tot gevolg dat pensioenfondsen meer ruimte krijgen om individuele pensioenproducten met vrijwillige deelname aan te bieden. Zoals ik in mijn antwoord hierboven al heb aangegeven, is zo'n stap naar mijn oordeel alleen denkbaar als hierover binnen de Stichting van de Arbeid overeenstemming kan worden gevonden. Daarbij zullen ook andere

<sup>1</sup> Wet van 23 juni 2016 tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met verbetering van premieregelingen (Wet verbeterde premieregeling) (Stb. 2016, 248).

onderwerpen die raakvlakken hebben met de taakafbakening en de vernieuwing van het pensioenstelsel niet buiten beeld kunnen blijven.

Is, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, de aankondiging van het shoprecht voor het nettopensioen niet een maatregel die grote gevolgen zal hebben voor de taakafbakening en het speelveld?

Doelstelling van de taakafbakeningseisen is een eerlijk speelveld tussen pensioenfondsen en verzekeraars bij het aanbieden van vrijwillige, individuele pensioenproducten, zoals nettopensioen. Pensioenfondsen mogen deze producten alleen aanbieden in aanvulling op de collectieve basispensioenregeling en mits deze producten voldoende kenmerken van solidariteit en collectiviteit bevatten op grond van de taakafbakeningseisen die zijn neergelegd in de Pensioenwet. De introductie van een shoprecht bij nettopensioenregelingen die worden uitgevoerd door een pensioenfonds past goed binnen de doelstelling van de huidige taakafbakeningseisen om een zo eerlijk mogelijk speelveld tussen pensioenfondsen en verzekeraars te realiseren. Hierdoor krijgen deelnemers aan een dergelijke regeling immers een keuzemogelijkheid om de uitkeringsfase te laten uitvoeren door het pensioenfonds waar het nettopensioen is opgebouwd of door een andere pensioenuitvoerder, zoals een verzekeraar. Deelnemers die zich met de inkoop van een nettopensioen bij een pensioenfonds onvoldoende bediend voelen, wordt op deze wijze een oplossing geboden. Conform de doelstelling van de taakafbakening wordt het speelveld tussen pensioenfondsen en verzekeraars dus evenwichtiger gemaakt. Omdat nettopensioen een vrijwillig pensioenproduct is, waarvoor bovendien aanvullende eisen gelden rond fiscale hygiëne, heeft waardeoverdracht van dit individuele pensioen naar een andere pensioenuitvoerder geen gevolgen voor de organisatie van collectiviteit en solidariteit binnen pensioenfondsen.

De regering geeft aan dat een heroverweging van de taakafbakeningseisen die gevraagd werd in de motie-Van Rooijen-Oomen<sup>2</sup> potentieel leidt tot een ongelijker speelveld en dat er een integrale en zorgvuldige analyse nodig is van de ontwikkelingen op de pensioenmarkt sinds de eeuwwisseling. De leden van de **CDA**-fractie kunnen op dit specifieke punt al een voorzet geven voor deze analyse. Allereerst brengen deze leden in herinnering de aftopping die in 2015 geïntroduceerd werd en waarbij pensioenfondsen boven deze aftopping geen pensioen meer zouden mogen aanbieden, hetgeen overigens in de Tweede Kamer werd gecorrigeerd. Met het keuzerecht eind 2016 tussen vaste en variabele uitkeringen werden de taakafbakeningseisen niet geactualiseerd. Dat leidt er toch toe dat bedrijfstakpensioenfondsen in de regel geen variabele uitkering mogen aanbieden en er uitgeweken moet worden naar een verzekeraar. Is de regering het eens met de leden van de **CDA**-fractie dat het mogen aanbieden van een variabel nettopensioen per saldo niet leidt tot een taakuitbreiding, maar veeleer de situaties terugdraait daar waar bedrijfstakpensioenfondsen – door het net geschetste overheidsoptreden – in een ongelijker speelveld zijn beland?

Met de komst van wetgeving die het mogelijk maakt om variabele pensioenen op basis van een premieovereenkomst aan te bieden per 1 september 2016 zijn de aanbodmogelijkheden van pensioenuitvoerders verruimd. De doelstelling van de taakafbakening om een eerlijk speelveld tot stand te brengen tussen pensioenfondsen en verzekeraars als het gaat om het aanbieden van individuele, vrijwillige pensioenproducten is ongewijzigd gebleven. Een mogelijke aanpassing van de taakafbakeningseisen om de uitvoering van variabele pensioenen voor bedrijfstakpensi-

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2015/16, 34 255, N.

oefondsen gemakkelijker te maken, vergt dan ook een zorgvuldige afweging, waarbij zowel de belangen van pensioenfondsen als van verzekeraars zijn vertegenwoordigd. Evenals in het verleden het geval is geweest toen de Stichting van de Arbeid advies heeft uitgebracht over eisen die moeten worden gesteld aan pensioenproducten die traditioneel tot het terrein van verzekeraars behoorden, lijkt mij ook nu de stichting het aangewezen orgaan om tot eventuele nieuwe afspraken over dit onderwerp te komen.

### **Overbruggingspensioen**

De leden van de fractie van **D66** hebben naar aanleiding van de memorie van antwoord nog enkele opmerkingen over de AOW-overbruggingspensioenproblematiek, waarbij de leden van de fracties van **VVD**, **CDA** en **PvdA** zich aansluiten. Anders dan de regering in de memorie van antwoord suggereert betreft het daarbij volgens de aan het woord zijnde leden niet (of niet alleen) mensen met een «groot aanvullend pensioen». Het betreft onder andere een grote groep bouwvakkers die dankzij een zelf gefinancierd prepensioen hun zware beroep eerder konden beëindigen. Zij worden nu geconfronteerd met een eerste pijler pensioenprobleem, veroorzaakt door een hunnerzijds niet voorziene verhoging van de AOW-leeftijd, dat zij graag in de tweede pijler zouden willen oplossen door een aanpassing van de hoog-laag termijnen.

Een eerder getroffen tijdelijke herkansingsregeling<sup>3</sup> is inmiddels vervallen. De regering voert aan dat toekomstige AOW-leeftijdsverhogingen inmiddels door alle burgers voorzien of vermoed zouden kunnen worden. Maar dat is niet voor iedereen in de getroffen groep een eenvoudige opgave. En vermoedens vormen bovendien niet een basis waarop pensioenfondsen kunnen acteren: het vastleggen van een hoog-laag constructie kan alleen maar gebaseerd zijn op de actuele AOW-leeftijd.

Het is deze leden werkelijk niet duidelijk waarom voor deze situatie geen structurele regeling getroffen zou kunnen worden. Voor de overheid heeft dat geen enkele nadelige consequentie en voor de arbeidsmarkt ook niet: betrokkenen zijn al gepensioneerd en dragen de kosten voor een regeling zelf. En als toekomstig pensioenbeleid zo'n regeling weer overbodig zou maken, dan kan hij alsnog worden ingetrokken.

De leden van de D66-fractie hopen op een constructief gebaar van de regering en zien uit naar de reactie van de regering.

De leden van de fractie van D66 hebben naar aanleiding van de memorie van antwoord nog enkele opmerkingen over het overbruggingspensioen. De leden van de fracties van VVD, CDA en PvdA hebben zich hierbij aangesloten.

Tot 1 juli 2016 bestond een tijdelijke regeling waarbij variabelisering werd toegestaan van al ingegaan ouderdomspensioen. Deze regeling was specifiek bedoeld voor mensen die vóór 1 januari 2016 vervroegd met pensioen waren op het moment dat de AOW-leeftijd (versneld) werd verhoogd. De tijdelijke regeling stelde hen in staat om de onverwachte verhoging van de AOW-leeftijd op te vangen door de hoog-laag constructie van het al lopende pensioen aan te passen. Niet iedereen die van deze mogelijkheid gebruik kon maken heeft dit ook gedaan. Met het amendement van de leden Van Kent (SP) en Gijs van Dijk (PvdA) is een

<sup>3</sup> Artikel 63, derde lid, van de Pensioenwet, artikel 75, derde lid, van de Wet verplichte beroeps-pensioenregeling en artikel 381 van de Wet op de loonbelasting 1964, zoals deze artikelen luiden op 30 juni 2016

herkansing gecreëerd voor deze groep gepensioneerden. De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat er ook mensen ná 1 januari 2016 vervroegd met pensioen zijn gegaan die te maken kunnen krijgen met een stijging van de AOW-leeftijd.

Medio 2015 is de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd officieel vastgesteld. Dit betekent dat in 2018 de AOW-leeftijd 66 jaar is en in 2021 67 jaar. Vervolgens wordt de AOW-leeftijd aan de stijging van de levensverwachting gekoppeld. Een volgende verhoging wordt vijf jaar van te voren aangekondigd. Volgens deze systematiek zou een eerste verhoging naar 67 jaar en drie maanden plaats kunnen vinden per 2022. Deze verhoging is eind 2016 ook officieel vastgesteld en bekendgemaakt. Mensen die na de vaststelling van deze systematiek meer dan 5 jaar hun pensioen vervroegd hebben, liepen hierbij het risico dat de AOW-leeftijd in de tussentijd zou worden verhoogd. Hierbij gaat het niet om een *onverwachte* verhoging van de AOW-leeftijd, deze wordt immers standaard vijf jaar van te voren aangekondigd. Het betreft hier meer een *ongelegen* verhoging. De regering vindt het belangrijk dat mensen op de hoogte zijn van de mogelijkheid dat hun AOW-leeftijd in de toekomst – in verband met een verdere stijging van de levensverwachting – hoger kan zijn dan nu aangenomen.

Pensioenuitvoerders hebben daarin ook een verantwoordelijkheid. Het klopt dat zij niet kunnen acteren op basis van vermoedens van een mogelijke verhoging. Zij zijn echter wel verplicht om op een correcte, evenwichtige en duidelijke wijze te communiceren. Als een deelnemer een berekening opvraagt van het vervroegen van het ouderdomspensioen met meer dan vijf jaar, dan is het aan de pensioenuitvoerder om de deelnemer op de mogelijke gevolgen hiervan te wijzen. Bijvoorbeeld op de mogelijkheid dat de AOW-leeftijd in de tussentijd kan worden verhoogd. Een deelnemer kan pas een goede beslissing nemen als alle informatie beschikbaar is. Als de deelnemer het risico van een tussentijdse verhoging van de AOW-leeftijd aanvaardbaar vindt, bijvoorbeeld omdat hij mogelijkheden ziet deze op te vangen, is er geen probleem.

Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, is het erg kostbaar om het ouderdomspensioen met meer dan vijf jaar te vervroegen. Allereerst wordt het ouderdomspensioen over een veel langere periode uitgekeerd, waardoor de maandelijkse uitkering flink lager uitvalt. Elk jaar vervroegen leidt tot een 6 á 7% lagere uitkering. Vervroeging van meer dan vijf jaar leidt dus tot een levenslange verlaging van ca. 35%. Een uitbreiding van de tijdelijke regeling biedt wellicht soelaas aan een deel van de mensen die met de huidige regelgeving onvoldoende mogelijkheden hebben om het gat te dichten. Het is echter onduidelijk hoe groot de groep is die met vroegpensioen is gegaan en vanaf 2022 te maken krijgt met een hogere AOW-leeftijd dan waarop gerekend is. Gelet hierop en op het voorgaande begrijpt het kabinet de nadere vragen van D66, maar ziet in deze demissionaire periode geen mogelijkheid om de tijdelijke regeling uit te breiden met een nieuwe doelgroep.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. Klijnsma