

Vergaderjaar 2008–2009

30 413

Regels betreffende pensioenen (Pensioenwet)

Nr. 130

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2009

In verband met de toezeggingen die ik heb gedaan op het terrein van waardeoverdracht van aanvullende pensioenen, behandel ik in deze brief de voor- en nadelen van het recht op waardeoverdracht, waarbij ik ook nader zal ingaan op de bijbetalingsproblematiek en de termijnen in de procedure tot waardeoverdracht.

Voor- en nadelen van het recht op waardeoverdracht

In het hier opgenomen schema wordt kort weergegeven welke voor – en nadelen er verbonden zijn aan het recht op waardeoverdracht voor de bij waardeoverdracht betrokken partijen.

	individu	werkgever	pensioenuitvoerder
+	<ul style="list-style-type: none">• voorkomen pensioenbreuk• dekking nabestaandenpensioen over oude rechten		
	<ul style="list-style-type: none">• eenvoud (alles bij één uitvoerder)	bevordering arbeidsmobiliteit (alleen in geval van eindloon)	beperking administratieve lasten (minder slapers in bestand)
–	<ul style="list-style-type: none">• ingewikkeld• risico van een verkeerde keuze• mogelijke invloed op de buffers van pensioenfondsen	onverwachte hoge lasten (door bijbetalingsproblematiek in geval van verzekerde regelingen)	hoge uitvoeringslasten door de noodzakelijke procedures

Hierna zal ik deze voor- en nadelen nader toelichten. Het recht op waardeoverdracht is in 1994 in de Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW) geïntro-

duceerd. Anders dan de PSW spreekt de Pensioenwet niet over het recht op waardeoverdracht voor de deelnemer, maar over de plicht tot waardeoverdracht voor de pensioenuitvoerder. Met deze wijziging is echter geen verandering voor de positie van de deelnemer beoogd.

Voorkomen pensioenbreuk en bevorderen arbeidsmobiliteit

Het belangrijkste doel van het recht op waardeoverdracht was en is het voorkomen van een pensioenbreuk. Een dergelijke pensioenbreuk kan ontstaan bij beëindiging van deelname aan een eindloonregeling vóór het bereiken van de pensioendatum. Op dat moment krijgt de vertrekkende deelnemer een premievrije aanspraak. Deze vertrekkende deelnemer kan dan kiezen voor het achterlaten van de premievrije aanspraak bij de oude pensioenuitvoerder. Deze pensioenaanspraak moet op grond van de Pensioenwet (Pw) op gelijke wijze geïndexeerd worden als het pensioen van de pensioengerechtigden. Deze indexatie is vaak lager dan de loonstijging.

Als deze deelnemer carrière gaat maken bij zijn nieuwe werkgever en een hogere pensioenopbouw krijgt, ontstaat er bij een eindloonregeling een gat tussen de premievrije aanspraak bij de oude pensioenuitvoerder en de pensioenaanspraak (op basis van het hogere salaris) die wordt opgebouwd bij de nieuwe pensioenuitvoerder.

Bij een eindloonregeling wordt bovendien ieder jaar de tot dan opgebouwde pensioenaanspraak naar het niveau van het laatstverdiende loon gebracht. Wanneer er geen waardeoverdracht van de premievrije aanspraak van de oude naar de nieuwe pensioenuitvoerder heeft plaatsgevonden, wordt de premievrije pensioenaanspraak bij de oude pensioenuitvoerder dus niet naar het niveau van het laatstverdiende loon gebracht en kan een aanzienlijk pensioengat ontstaan.

Mobiliteit leidt in zo'n geval tot verslechtering van het pensioen. Dit kan een belemmering vormen voor de arbeidsmobiliteit. Het recht op waardeoverdracht neemt deze belemmering weg en dat was ook de reden voor de introductie van een wettelijk recht in 1994.

Bij overstap naar een eindloonregeling is het voor een deelnemer bijna altijd voordelig om gebruik te maken van het recht op waardeoverdracht. Voor andere situaties is niet op voorhand vast te stellen of waardeoverdracht voor het individu voordelig of nadelig is. Vanwege de vele aspecten die meegewogen kunnen worden, is sprake van een ingewikkelde keuze voor de deelnemer. Het *risico voor de deelnemer van een verkeerde keuze* ligt dan op de loer.

Onder andere het verschil in toeslagverlening is daarbij een punt van aandacht.

In geval van het achterwege laten van waardeoverdracht van een middenloonregeling naar een middelloonregeling kan een pensioenbreuk ontstaan door een verschil in indexatie van de premievrije aanspraak bij de oude pensioenuitvoerder en de op te bouwen pensioenaanspraken bij de nieuwe pensioenuitvoerder. Wanneer opgebouwde pensioenaanspraken worden achtergelaten bij de oude pensioenuitvoerder, worden deze zoals eerder gemeld voor de toeslagverlening gelijk behandeld aan de pensioenuitkeringen van pensioengerechtigden.

Soms worden de pensioenaanspraken die door actieve deelnemers worden opgebouwd anders geïndexeerd dan de aanspraken van de niet actieve gewezen deelnemers en pensioengerechtigden. Bijvoorbeeld voor de gewezen deelnemers en pensioengerechtigden indexatie op basis van de prijsstijgingen, terwijl de pensioenaanspraken van actieve deelnemers worden verhoogd op basis van de loonstijging. In dit geval zou afzien van het recht op waardeoverdracht betekenen dat het bij de oude pensioenuitvoerder opgebouwde pensioen anders en waarschijnlijk minder stijgt

dan de nieuw op te bouwen aanspraken. Hierdoor ontstaat een pensioengat. Maar als de prijzen meer zouden stijgen dan de lonen, of indien de indexatie van de nieuw opgebouwde rechten lager is dan de indexatie bij de oude pensioenuitvoerder, was in genoemd voorbeeld de deelnemer beter af geweest wanneer hij zijn pensioenaanspraken had achtergelaten.

Waardeoverdracht naar een pensioenregeling met een hogere toeslagverlening zal meestal voordelig zijn. Daarbij moet dan onmiddellijk het voorbehoud worden gemaakt dat de toeslagverlening (bijna) altijd een voorwaardelijke toeslagverlening betreft en afhankelijk is van de financiële positie van de pensioenuitvoerder. Door de huidige situatie van financiële crisis met gedaalde dekkingsgraden bij veel pensioenfondsen wordt dit (opnieuw) duidelijk.

In de beslissing over waardeoverdracht is de financiële positie van de oude en nieuwe pensioenuitvoerder dus ook van belang. Een goede financiële positie van de pensioenuitvoerder biedt meer kansen op het realiseren van diens toeslagambitie. Ook het risico van het korten van opgebouwde pensioenaanspraken is in dat geval gunstiger. Maar zoals recent is gebleken kunnen de omstandigheden snel wijzigen. Wat een half jaar geleden nog een verstandige keuze leek, kan ineens een verkeerde keuze blijken wanneer de ontvangende pensioenuitvoerder een sterkere daling in dekkingsgraad doormaakt dan de overdragende pensioenuitvoerder. Daardoor wordt een overgedragen waarde mogelijk minder geïndexeerd dan wanneer de waarde was achtergelaten.

Het risico van een verkeerder keuze is ook aanwezig doordat niet bekend is welke wijzigingen in de pensioenregelingen in het verschiet liggen. Een toekomstige versobering of afschaffing van een nabestaandenpensioen kan voor de ene deelnemer welkom zijn, terwijl een andere deelnemer misschien juist had gekozen voor waardeoverdracht vanwege dat nabestaandenpensioen.

Toen het recht op waardeoverdracht werd opgenomen in de Pensioen- en Spaarfondsenwet, was er vaak nog sprake van pensioenregelingen in de vorm van een eindloonregeling. Primo 2003 had immers 49,3% van de deelnemers nog een eindloonregeling. Dit was primo 2008 gezakt naar 1,2%. Inmiddels is in het merendeel van de gevallen sprake van een middelloonregeling (primo 2008 87,1% van de deelnemers (dat was in 2003 nog maar 35,4%). Het aantal deelnemers met een premieovereenkomst (beschikbare premieregeling) steeg overigens in die periode van 2,3% naar 4,9% (gegevens van DNB-website/Statistieken/Pensioenregelingen, 23-9-2008).

Geconcludeerd kan worden dat door de verschuiving naar middelloonregelingen de oorspronkelijke ratio van de plicht voor de pensioenuitvoerder om mee te werken aan waardeoverdracht (het voorkomen van een pensioenbreuk) grotendeels is weggefallen. De pensioenbreuk in geval van een overstap van een eindloonregeling of middelloonregeling naar een eindloonregeling (achtergelaten pensioenaanspraken worden niet naar het niveau van het laatstverdiende loon gebracht) is namelijk vele malen groter dan de pensioenbreuk bij een overstap tussen middelloonregelingen (pensioenaanspraken bij oude en nieuwe pensioenuitvoerder worden verschillend geïndexeerd). Het recht op waardeoverdracht brengt bovendien het risico van een verkeerde keuze met zich mee.

Dekking van nabestaandenpensioenen

Tegelijkertijd is met de opkomst van het nabestaandenpensioen op risicobasis, waarbij de dekking van het nabestaandenpensioen vervalft bij beëindiging van deelname aan de pensioenregeling, het belang van waardeoverdracht juist toegenomen.

In geval van baanwisseling kan een werknemer geconfronteerd worden met een gat in de dekking van het nabestaandenpensioen, omdat:

- het nabestaandenpensioen in de nieuwe regeling alleen gebaseerd wordt op het op te bouwen ouderdompensioen in de nieuwe pensioenregeling. De dekking van het nabestaandenpensioen gerelateerd aan de oude pensioenaanspraken vervalft.

- de nieuwe regeling helemaal geen nabestaandenpensioen kent.

Dit nadelige gevolg van verandering van baan voor een nabestaandenpensioen op risicobasis kan worden tegengegaan door waardeoverdracht van het ouderdompensioen. Bij een aantal pensioenfondsen wordt het nabestaandenpensioen na waardeoverdracht dan mede gebaseerd op de jaren dat pensioen is opgebouwd bij een andere pensioenuitvoerder. Bij andere pensioenfondsen wordt bij waardeoverdracht naar het nieuwe pensioenfonds een deel van de overdrachtswaarde uit de oude pensioenregeling standaard omgezet in nabestaandenpensioen (voor de hoogte van het nabestaandenpensioen heeft dit hetzelfde effect als het uitrusten van ouderdompensioen naar nabestaandenpensioen bij het oude pensioenfonds).

De financiële crisis en de daarmee samenhangende gedaalde dekkinggraden hebben ertoe geleid dat het proces van waardeoverdracht vrijwel is stilgevallen. Op grond van artikel 72 Pw mag namelijk geen waardeoverdracht plaatsvinden wanneer er sprake is van onderdekking bij de overdragende en/of de ontvangende pensioenuitvoerder. Hierdoor is dus de kans dat een hiaat in het nabestaandenpensioen ontstaat toegenomen. Zoals aangegeven in mijn brief van 11 mei 2009 (referentie AV/PB/2009/10201) zal de Stichting van de Arbeid (StvdA) het door de heer Omtzigt in Kamervragen aangedragen onderwerp nader bekijken. Ik heb de StvdA gevraagd haar bevindingen aan mij mee te delen.

Eenvoud voor de deelnemer van één pensioenuitvoerder

Een niet financieel voordeel van waardeoverdracht ten slotte is dat je op pensioendatum slechts met één pensioenuitvoerder te maken hebt. Uit onderzoek van de Autoriteit Financiële Markten in 2008, «Life event: Een nieuwe baan», blijkt dat voor 78% van de ondervraagde mensen die veranderden van baan, het behoud van één pensioenuitvoerder een reden is om tot waardeoverdracht over te gaan.

Hoge administratie- en uitvoeringskosten voor de pensioenuitvoerder

Zowel het beroep op het recht op waardeoverdracht als het afzien van dit recht leidt tot kosten. Afzien van het recht op waardeoverdracht leidt ertoe dat de opgebouwde pensioenaanspraken na vertrek van de deelnemer naar een andere pensioenuitvoerder achterblijven en dat deze deelnemer dan in twee pensioenadministraties voorkomt, met de daarbijbehorende structurele kosten voor beide betrokken pensioenuitvoerders. Wanneer een deelnemer een beroep doet op zijn recht op waardeoverdracht wordt er een procedure in gang gezet waarin actuariële berekeningen moeten worden gemaakt en administratieve handelingen moeten worden uitgevoerd. De complexiteit hiervan is groot en het vraagt specialisten om de berekeningen uit te voeren. De aard van deze kosten is eenmalig.

Het is ook vanwege deze complexiteit dat een procedure tot waardeoverdracht zo'n lange doorlooptijd heeft. In het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling zijn *maximum termijnen* opgenomen voor de verschillende stappen in een procedure tot waardeoverdracht. Op grond daarvan zou een procedure vanaf een eerste verzoek door een deelnemer voor een opgave van zijn aanspraken binnen 8 maanden moeten zijn afgerond. In de praktijk blijkt deze termijn voor sommige pensioenuitvoerders knellend te zijn. Eerder heeft uw Kamer tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Pensioenwet aandacht gevraagd voor bespoediging van de afhandeling van waardeoverdrachten.

In dit verband is het van belang op te merken dat deze bepalingen vallen onder het toezicht van De Nederlandsche Bank NV. Overigens zijn op de naleving van de termijnen geen sanctiebepalingen van toepassing. Op dit moment is het proces van waardeoverdracht vanwege de gedaalde dekkingsgraden van de pensioenfondsen grotendeels tot stilstand gekomen. Hierdoor ontstaat er nu een stuwmeer aan verzoeken tot waardeoverdracht bij de verschillende pensioenuitvoerders. Reden hiervan is artikel 72 Pw. De schuld hiervoor ligt niet bij de pensioenuitvoerders. Ik acht het nu dan ook niet het juiste moment om boetes in te voeren voor overtreding van de termijnen gesteld in het kader van de procedure tot waardeoverdracht. Wel wil ik u melden dat ook dit onderdeel zal zijn van de brede en meer fundamentele beoordeling van waardeoverdrachten waaraan in later in de brief nog aandacht zal besteden.

Mogelijke invloed op de omvang van de buffers bij pensioenfondsen

Omdat in geval van een waardeoverdracht alleen de nominale waarde van de opgebouwde pensioenaanspraken wordt overgedragen, kan een waardeoverdracht effect hebben op de buffers van pensioenfondsen. Een pensioenfonds hoeft slechts 100% van de waarde over te dragen, terwijl er mogelijk op het moment van de waardeoverdracht een dekkingsgraad is van bijvoorbeeld 130%. De 30% die ook voor de overgedragen aanspraak aanwezig is, blijft achter. Tegelijkertijd krijgt het ontvangende pensioenfonds slechts 100% binnen, terwijl ook daar sprake is van een dekkingsgraad van bijvoorbeeld 130%. De binnenkomende waardeoverdracht zal op de buffer van het ontvangende fonds een negatief effect hebben.

Pensioenfondsen hebben natuurlijk te maken met inkomende en uitgaande waardeoverdrachten. De ene keer zullen ze een voordeel kunnen hebben, de andere keer een nadeel. Meestal zal dit proces in de praktijk dus zonder grote gevolgen verlopen, maar er kunnen pensioenfondsen zijn met een positief of negatief saldo uit waardeoverdracht.

Bijbetalingsproblematiek

Een ander nadeel van waardeoverdracht is dat het kan leiden tot forse bijbetalingen door de werkgever, vooral bij oudere werknemers. Verzekeraars reserveren de bij hen ondergebrachte pensioenregelingen in beginsel op een rente van 3%.

Met de komst van de nieuwe Pensioenwet is (ook) wat betreft de rekenregels voor waardeoverdracht de overstap gemaakt naar marktwaardering. Dit betekent dat voor de bepaling van de overdrachtswaarde moet worden gerekend met een rentevoet op basis van de rentetermijnstructuur voor verplichtingen met een looptijd van 25 jaar zoals die door DNB op 1 oktober van het voorafgaande jaar wordt vastgesteld (voor 2009 4,533%).

Bij verzekeraars is de benodigde overdrachtswaarde daardoor hoger dan wat men krijgt overgedragen. De verzekeraar zal dan in de regel de werkgever verzoeken om het verschil bij te betalen. Door het verschil in de

gehanteerde rente kunnen werkgevers met een rechtstreeks verzekerde regeling die een werknemer in dienst nemen die besluit tot waardeoverdracht daardoor geconfronteerd worden met een forse bijbetalingsverplichting.

Naar aanleiding van een motie van het lid Omtzigt (Kamerstukken II 2007/2008, 31 226, nr. 30) heb ik de Stichting van de Arbeid gevraagd om een advies over de zogenaamde bijbetalingsproblematiek bij pensioenwaardeoverdrachten. Dit advies treft u aan als bijlage bij deze brief.¹

Overigens wil ik op voorhand stellen dat dit onderwerp is op dit moment minder urgent is:

- door de lage rentestand is de bijbetalingsproblematiek minder groot, en
- door de lage dekkingsgraden ligt het proces van waardeoverdracht op dit moment vrijwel stil.

De Stichting van de Arbeid stelt vast dat binnen de huidige wettelijke regeling van waardeoverdracht deze bijbetalingsproblematiek niet structureel kan worden opgelost zolang er verschil is tussen de rentevoet van verzekeraars en pensioenfondsen en de waarde van de opgebouwde pensioenaanspraken bij waardeoverdracht niet mag wijzigen.

De Stichting geeft in haar advies (bijgevoegd) aan dat het bij handhaving van de huidige systematiek wel mogelijk om de hoogte van de bijbetalingen in voorkomende gevallen te verminderen. Dit kan door op de overdrachtswaarde zoals tot dusver berekend een vaste opslag mee te geven van 20%, behalve wanneer de dekkingsgraad van één of van beide van de betrokken pensioenfondsen op een lager niveau ligt dan 120%. In die situatie geldt dat de opslag in procenten gelijk wordt gesteld aan de laagste dekkingsgraad minus 100%. Voorzien is dat ook verzekeraars bij uitgaande waardeoverdrachten in beginsel een opslag van 20% betalen, tenzij de dekkingsgraad van het pensioenfonds waarnaar wordt overgedragen onder de 120% ligt. In die gevallen zou de opslag in procenten gelijk wordt gesteld aan de laagste dekkingsgraad minus 100%.

Nu echter de dekkingsgraden van zeer veel pensioenfondsen zijn gedaald tot fors onder het niveau van het vereist vermogen, zal deze oplossingsrichting helaas nauwelijks kunnen leiden tot enige reductie van eventuele hoge bijbetalingen door veelal kleine werkgevers met een rechtstreeks verzekerde regeling wanneer deze worden geconfronteerd met een inkomende waardeoverdracht.

Bovendien is door de financiële crisis en de daardoor gedaalde dekkingsgraden het proces van waardeoverdracht grotendeels stil komen liggen, omdat artikel 72 van de Pensioenwet niet toestaat dat pensioenfondsen met een dekkingstekort (dekkingsgraad < 100%) meewerken aan verzoeken om waardeoverdracht.

In het advies suggereerde de Stichting van de Arbeid in een voetnoot nog om de peildatum voor het vaststellen van de rentetermijnstructuur te verschuiven. Daardoor zou de problematiek ook verminderd kunnen worden.

Nadere contacten daarover hebben echter uitgewezen dat de Stichting van de Arbeid op dit idee is teruggekomen en ook op dit punt heeft de Stichting nadien gepleit voor een pas op de plaats.

Afsluiting

De Stichting van de Arbeid heeft aangegeven te werken aan een meer fundamenteel advies over de problematiek van pensioenwaarde-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

overdrachten. Daarvan zal de bijbetalingsproblematiek onderdeel uitmaken.

Ook de pensioenkoopels zijn hiermee bezig. Op termijn voorzie ik dan ook een gesprek over dit onderwerp met het pensioenveld.

Voor nu neem ik het advies van de Stichting van de Arbeid over om voor 2009 qua aanpassing van de regelgeving pas op de plaats te maken.

Wel ben ik van plan om het Besluit uitvoering Pw en Wvb aan te passen om helderheid te scheppen over de regels betreffende het heropstarten van het proces tot waardeoverdracht na het verdwijnen van het dekkingstekort. Ik heb namelijk vanuit het pensioenveld begrepen dat de regelgeving daar op een aantal punten onduidelijk is en de kans op rechtsongelijkheid daardoor op de loer ligt.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner