
Vergaderjaar 1996–1997

25 014

**Flexibilisering en verplichtstelling in de
pensioensector**

Nr. 1

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 september 1996

Hierbij bied ik u aan de nota «Naar meer marktwerking in de pensioen-
sector: flexibilisering en verplichtstelling».

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave

S–SV
S–IR

KABINETSTANDPUNT NAAR MEER MARKTWERKING IN DE PENSIOENSECTOR: FLEXIBILISERING EN VERPLICHTSTELLING

I. INLEIDING

Al enige tijd is discussie gaande over herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers en over verbetering van de marktwerking. In dat kader is nagegaan welke betekenis de regelgeving in de pensioensector heeft zonder dat daarbij overigens andere kabinetsdoelstellingen uit het oog worden verloren. Aanvullende pensioenen komen tot stand in overleg tussen werkgever(s) en werknemer(s) respectievelijk hun organisaties. De overheid heeft daarbij vooral een waarborgende en voorwaardenscheppende rol. Voorts kan de overheid op verzoek van de representatieve organisaties van werknemers en werkgevers in een bedrijfstak de deelneming in een bedrijfspensioenfonds (Bpf) verplicht stellen voor alle bedrijfsgenoten in die bedrijfstak. Bij de huidige pensioenwetgeving wordt binnen zekere grenzen de inkomensbescherming van het individu van meer belang geacht dan het beroep op individuele verantwoordelijkheid.

Relevant voor het thema marktwerking in de pensioensector is de doelmatigheid en flexibiliteit van het pensioenstelsel. Daarbij is van belang in hoeverre voorkeuren van individuen of collectiviteiten tot uitdrukking kunnen worden gebracht in de keuze van het «product» pensioen en in hoeverre er vrijheid bestaat in de keuze van de instellingen die de pensioenregeling en bijbehorend beheer uitvoeren. Tegelijkertijd doet zich daarbij de vraag voor in hoeverre sociale beleidsdoelen aan de orde zijn die rechtvaardigen dat aan de vrijheid van individuen of hun vertegenwoordigende organisaties van overheidswege beperkingen worden opgelegd.

Voor doelmatigheid en flexibiliteit van het pensioenstelsel is van belang dat er voldoende ruimte is voor keuzevrijheid voor ondernemingen en individuele werknemers. De aandacht van het kabinet gaat in dat verband met name uit naar de collectieve aanvullende pensioenregelingen, de zogenoemde tweede pijler. De eerste pijler, de wettelijk geregelde basispensioenen (AOW voor de oudedagsvoorziening), komt in deze nota niet aan de orde. Het bepalen en veilig stellen van het niveau van de AOW kan met het oog op de positie van ingezetenen die geen of weinig inkomen hebben geen individuele keuze zijn en is bij uitstek een overheids-taak. In de derde pijler, de particulier te treffen individuele voorzieningen, is daarentegen uitsluitend sprake van verzekeringstechnische solidariteit, hetgeen wil zeggen dat per verzekerde evenwicht tussen risico, premie en uitkering bestaat. Deze pijler biedt voor flexibiliteit alle mogelijkheden. Men kan zijn keuze volledig afstemmen op de eigen leefsituatie en aanpassen aan gewijzigde omstandigheden. In dat verband kent de derde pijler nauwelijks belemmeringen. Deze behoeft in deze nota dan ook evenmin te worden behandeld. Omdat de collectieve aanvullende regelingen een relatief hoog ambitieniveau hebben, is de omvang van de individuele voorzieningen, de derde pijler, relatief bescheiden gebleven. Ter illustratie: de beleggingen in de tweede pijler hadden ultimo 1993 een omvang van circa f 585¹ mrd, terwijl de verplichtingen² met betrekking tot individueel getroffen regelingen bij verzekeraars (derde pijler) op dat moment circa f 110 mrd bedroegen. Dit laatste bedrag betreft mede de persoonlijke pensioenvoorzieningen voor zelfstandigen die geen voorziening in de tweede pijler kunnen treffen. Overigens moeten in dit verband de schaalvoordelen met betrekking tot de uitvoeringskosten niet uit het oog worden verloren. Immers, een voordeel van collectieve pensioenregelingen in de tweede pijler is dat de uitvoeringskosten veel

¹ Incl. ca. f 110 mrd voor collectieve regelingen die direct bij verzekeraars zijn ondergebracht.

² Het cijfer over de bijbehorende beleggingen is niet beschikbaar, maar zal iets hoger zijn dan f 110 mrd.

lager zijn dan de particulier te treffen individuele voorzieningen in de derde pijler.

Tegen bovenstaande achtergrond hebben de verantwoordelijke bewindslieden in het kader van een adviesaanvraag over de afbakening tussen pensioenfondsen en levensverzekeraars aan de organisaties van pensioenuitvoerders, aan de Verzekeringskamer (VK) en aan de Stichting van de Arbeid (STAR) ook gevraagd naar hun visie op het thema marktwerking in de pensioensector en, binnen dat kader, de verplichte deelneming in een Bpf of een beroepspensioenregeling. Deze nota komt, mede op basis van de uitgebrachte adviezen, met een kabinetsstandpunt over dit onderwerp. Allereerst wordt aandacht besteed aan de uitvoeringsmogelijkheden binnen de pensioensector en de wijze waarop die door de regelgeving worden beïnvloed. Vervolgens wordt ingegaan op de uitgebrachte adviezen. Deze adviezen worden per hoofdstuk samengevat en zijn integraal opgenomen in bijlage 1. Over de verplichte deelneming in beroepspensioenregelingen is recentelijk een standpunt van het kabinet naar buiten gebracht, zodat dat onderwerp in deze nota buiten beschouwing blijft.

II. DE TWEDE PIJLER NADER BEZIEN

Pensioentoezeggingen vormen een onderdeel van de (collectieve) arbeidsovereenkomst; de inhoud daarvan is tot stand gekomen in onderhandeling tussen werkgever(s) en werknemer(s), of door hun organisaties. Voorts is er op grond van de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) voor de werkgever(s) in beginsel vrijheid om de uitvoering van pensioentoezeggingen onder te brengen bij een ondernemingspensioenfonds (Opf), bij een Bpf (indien de onderneming tot een bedrijfstak behoort) dan wel rechtstreeks bij een verzekeraar. De pensioenfondsbesturen hebben de vrijheid om de verplichtingen geheel of gedeeltelijk bij een verzekeraar te herverzekeren en om de beleggingsportefeuille, of gedeelten daarvan, onder te brengen bij professionele beleggers. Evenzeer bestaat de mogelijkheid om de administratieve uitvoering elders onder te brengen. Het kabinet constateert dan ook dat de bestaande regelgeving veel ruimte biedt voor marktwerking in de tweede pijler. Het voorgaande is ook tot uiting gebracht in de reactie van het kabinet op de motie-Groenman c.s. (TK 1993–1994, 20 640 en 22 167, nr. 13) over flexibilisering en individualisering, waarin is aangegeven dat al ruime mogelijkheden aanwezig zijn om te komen tot productdifferentiatie voor collectieve pensioenregelingen. De regering concludeerde zelfs dat er meer mogelijkheden zijn dan thans worden benut.

Inmiddels is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig (TK 1995–1996, 24 697, nr. 2) dat een bestaande belemmering voor pensioenfondsen voor flexibilisering wil wegnemen, door de bevoegdheid te regelen om te komen tot een nadere invulling van het begrip pensioentoezegging. Dit wetsvoorstel leidt ertoe dat de eis die naar de mening van de VK uit de wetgeving voortvloeit, namelijk dat de werkgeversbijdrage in de kosten ten minste 50% zou moeten bedragen wil een pensioenfonds deze regeling mogen uitvoeren, komt te vervallen. In de plaats van dat criterium stelt het kabinet voor dat uitsluitend sprake is van een pensioentoezegging voor zover in de arbeidsverhouding wordt voorzien in pensioen over de periode waarin de arbeidsverhouding bestaat of over perioden na het einde van de arbeidsverhouding. In dat geval is sprake van een toezegging die onder de PSW valt en die door een pensioenfonds mag worden uitgevoerd. Ook wordt geregeld dat op vrijwillige voorzieningen de PSW van toepassing is. In 1995 heeft de werkgroep fiscale begeleiding van pensioenen zijn rapport met aanbevelingen gericht op

verruiming van de mogelijkheden tot flexibilisering en individualisering uitgebracht. In de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer d.d. 1 september 1995 geeft het kabinet aan dat de aanbevelingen van de werkgroep een richtsnoer kunnen zijn voor wet- en regelgeving op het terrein van de heffing van belastingen en premies met betrekking tot pensioenen.

In circa 70% van de aanvullende regelingen wordt voorzien in geïndexeerde loongerelateerde pensioenvoorzieningen. Dit betreft circa 75% van de deelnemers aan aanvullende pensioenregelingen. Voor ruim 95% van deze deelnemers geldt een (bruto)-eindloonregeling van 70% of meer. Deze indexatie biedt de (gewezen) deelnemers een vrij grote inkomenszekerheid. Om welvaarts- dan wel waardevastheid van de uitkeringen te kunnen realiseren vinden echter veelal inkomensoverdrachten van de ene generatie naar de andere plaats. Dit betekent dat in de financiering omslagelementen zitten. Deze kunnen met name een rol spelen wanneer in perioden van forse loon- of prijsstijgingen de pensioenen en de aanspraken hieraan worden aangepast, alsmede bij achterblijvende rendementen. Omslagfinanciering heeft als nadeel dat de pensioenkosten niet worden opgebracht door de (generatie) verzekerden zelf. Overigens is het kabinet in dat kader van plan om in de PSW met het oog op de vergrijzing van de beroepsbevolking de mogelijkheid tot uitstelfinanciering (65-x) te schrappen.

Het kabinet constateert dat in de loop van de tijd voor werknemers het bruto-netto traject is verlengd als gevolg van de stijging van de sociale lasten. Het netto-pensioenresultaat kan daardoor veel hoger zijn geworden dan destijds bij de introductie van de pensioenvoorziening werd beoogd¹. Dit collectief hoge niveau kan leiden tot oververzekering en daarmee tot een minder goede afstemming op de individuele behoeften. Het hoge ambitieniveau betekent overigens ook dat het hiervoor genoemde potentiële omslagelement in belang is toegenomen.

In hetzelfde kader merkt het kabinet nog op dat tot nu toe bij aanpassing van de pensioenregelingen aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen verhoging van het ambitieniveau regel was. Zo heeft de gelijke behandeling van mannen en vrouwen veelal geleid tot het optrekken van de aanspraken van de benadeelde groep naar het niveau van de bevoordeelden. Ook de gelijke behandeling van slapers en gepensioneerden heeft alleen bij uitzondering geleid tot matiging van het ambitieniveau van de pensioenregeling. Gelijke behandeling naar burgerlijke staat leidde op een breed vlak tot het invoeren van partnerpensioenen of een keuzerecht op een hoger ouderdomspensioen voor alle deelnemers zonder een herverdeling van de pensioenmiddelen in de vorm van een neerwaartse aanpassing op andere onderdelen. Ook de zogenoemde WAO-gaten zijn massaal gedicht. En daar waar de VUT is omgebouwd in een regeling van flexibele pensionering is veelal sprake van een verhoging van het niveau van het ouderdomspensioen voor die werknemers die tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd blijven werken.

Hoewel de eerstverantwoordelijkheid voor de aanvullende pensioenen bij de sociale partners ligt, hecht het kabinet vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een evenwichtige economische ontwikkeling veel belang aan matiging van de pensioenkosten. In de Pensioennota (TK 1990-1991, 22 167, nr. 2) is reeds uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor kostenbeheersing («ambitieniveau») en flexibilisering bij de aanvullende pensioenregelingen. Daar waar in pensioenregelingen toch verbeteringen voor bepaalde categorieën noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld in verband met verplichtingen tot gelijke behandeling, zou naar de mening van het kabinet tot herverdeling van de pensioenmiddelen moeten worden

¹ Voor een gepensioneerde met een eindloon op modaal niveau steeg bij 40 opbouwjaren het netto-pensioenresultaat van 78% in 1960 naar 88% in 1994; bij 1,5 modaal-eindloon van 78% naar 93%.

overgegaan. Ook de vergrijzing maakt met name bij eindloonregelingen herverdeling van de pensioenmiddelen noodzakelijk en daarmee versoering van de pensioenregelingen. Aandachtspunt voor de overheid is dan ook in hoeverre wetgeving van invloed kan zijn op versoering in de collectief aanvullende sfeer. Daarnaast acht het kabinet het wenselijk dat meer mogelijkheden in de vrijwillig aanvullende sfeer worden aangeboden.

De marktwerking in de tweede pijler is naar de mening van het kabinet nog niet optimaal. Immers, bij de eerder genoemde beantwoording van de motie-Groenman heeft de regering er ook op gewezen dat door veel Bpf-en waarin de deelneming verplicht is gesteld, een te star vrijstellingsbeleid wordt gevoerd. Ondernemingen die vallen onder de personele werkingssfeer van een verplichtgesteld Bpf kunnen daardoor worden belemmerd in hun mogelijkheden tot flexibilisering en daarmee tot het voeren van een eigen arbeidsvoorwaarden- en pensioenbeleid.

De tweede pijler in de pensioensector kan niet worden besproken zonder tevens aandacht te besteden aan de groepssolidariteit die inherent is aan de aanvullende collectieve regelingen. De volgende vormen van groepssolidariteit komen voor in collectieve pensioenregelingen:

- bijdragen voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten¹;
- bijdragen voor ouderen;
- bijdragen aan ouderdomspensioen vrouwen;
- bijdragen aan nabestaandenpensioen gehuwden en samenwonenden (met de inwerkingtreding per 1 januari 2000 van artikel 2b PSW zal dit tot het verleden behoren);
- bijdragen aan carrièremakers in eindloonregelingen.

Het kabinet acht het behouden van de eerste drie vormen van solidariteit wenselijk.

Groepssolidariteit (te bereiken via het heffen van doorsneepremies) brengt mee dat geen actuariële equivalentie bestaat tussen de feitelijke pensioenkosten van een individuele deelnemer en de voor hem en door hem bijgedragen premie. Bij Bpf-en ontbreekt in de premiestelling deze actuariële equivalentie ook op het niveau van de individuele onderneming.

Wat betreft de verplichtstelling merkt het kabinet nog het volgende op. Indien de Minister van SZW op verzoek van door hem voor een bedrijfstak voldoende representatief geachte organisaties de deelneming in een Bpf voor de gehele bedrijfstak verplicht heeft gesteld, zijn ook de niet-georganiseerde werkgevers in die bedrijfstak gehouden voor hun werknemers bij te dragen aan het Bpf. Door de verplichtstelling wordt een breed verzekeringsdraagvlak gecreëerd, met door de sociale partners gekozen en door de verplichtstelling ook aan ongeorganiseerden opgelegde solidariteit tussen bedrijfsgenoten binnen een bedrijfstak. Een gevolg is dat dit gedeelte van de markt niet direct toegankelijk is voor verzekeraars. Daar staat tegenover dat de verplichtstelling leidt tot schaalvoordelen en daarmee samenhangend tot relatief lage uitvoeringskosten. Immers, bij een Bpf kunnen honderden tot duizenden kleine bedrijven zijn aangesloten, die alle aan dezelfde regeling deelnemen.

Uit het voorgaande trekt het kabinet de conclusie dat er – uitgaande van behoud van elementen van sociaal beleid (onder meer groepssolidariteit) die het kabinet inherent acht aan collectieve aanvullende regelingen – in deze nota nader aandacht dient te worden besteed aan de verplichtstelling. Het kabinet acht de groepssolidariteit ook van belang omdat door het niet hanteren van pensioenkeuringen twee belangrijke kabinetsdoelstellingen worden gediend, namelijk reïntegratie van arbeidsonge-

¹ Volgens de VB kennen bedrijfspensioenfondsen in de regel geen pensioenkeuring, noch moeten potentiële deelnemers gezondheidsverklaringen afleggen (advies VB, pag 12)

Ten aanzien van verzekeraars kan worden opgemerkt: « Ook bij collectieve pensioenverzekeringen vindt (een beperkte) beoordeling van het gezondheidsrisico plaats. Zo is het gebruikelijk dat bij kleine collectiviteiten ieder van de werknemers een gezondheidsverklaring moet invullen, dat hoger gesalarieerde werknemers altijd een gezondheidsverklaring moeten invullen of een medisch onderzoek ondergaan en dat bij verhogingen boven bepaalde grenzen eveneens beoordeling plaats vindt na verkregen medische waarborgen» (Brief Verbond van Verzekeraars aan Tweede Kamer d.d. 13 maart 1995). Opgemerkt wordt dat bij aanvaarding door het parlement van het initiatief-wetsvoorstel Van Boxtel (TK 23 259) pensioenkeuringen niet meer zijn t

schikken en chronisch zieken en verhoging van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers. De nadere beleidsmatige invulling wordt in het vervolg van deze nota behandeld aan de hand van de uitgebrachte adviezen.

III. HOOFDLIJNEN

Samenvatting adviezen

De adviezen inzake marktwerking concentreren zich op de verplichte deelneming in een Bpf (verplichtstelling) en bewegen zich tussen uitersten. Enerzijds is er een pleidooi van de zijde van het Verbond van Verzekeraars (Verbond) tot afschaffing van de verplichtstelling, anderzijds acht de Vereniging van Bedrijfspensioenfondsen (VB) de verplichtstelling alleszins adequaat. In de overige adviezen worden standpunten ingenomen die tussen deze uitersten liggen. Met uitzondering van het Verbond achten alle adviseurs handhaving van de verplichtstelling gewenst. Wel zijn zij met uitzondering van de VB alle van mening dat het vrijstellingsregime dient te worden aangepast.

De VK heeft zijn advies niet beperkt tot de verplichtstelling, maar geeft een bredere beschouwing over de pensioensector in Nederland.

De VK acht een voortzetting van het bestaande beleid wenselijk om solidariteit binnen pensioenregelingen door wettelijke maatregelen te kunnen blijven afdwingen indien sociale partners dit noodzakelijk achten. Eventuele nadelen van het huidige pensioensysteem lijken niet zo groot dat onverwijld moet worden ingegrepen. Wel zou de door wettelijke maatregelen gesteunde, afgedwongen solidariteit via de verplichtstelling tussen ondernemingen binnen een bedrijfstak kunnen worden beperkt qua pensioenniveau en -soort. Voorts geeft de VK een overzicht van de relatieve uitvoeringskosten. In 1993 gaat het uitgedrukt in premies bij verzekeraars om 7,2%, bij Bpf-en om 5,8% en bij ondernemingspensioenfondsen om 4.4%¹. De VK concludeert dat meer productvariatie en een versnippering van de pensioenuitvoering over meerdere uitvoerders een kostenstijging met zich zal brengen.

Het Verbond is van mening dat het herijken van het pensioenstelsel naar inhoud en uitvoering een economische en maatschappelijke noodzaak is. Het Verbond vindt wijziging van de afbakening alleen aanvaardbaar als betere marktwerking wordt gerealiseerd door het toestaan van vrije keuzes bij de uitvoering van pensioenregelingen en het creëren van een level playing field voor alle aanbieders van pensioenproducten. Het Verbond heeft er geen behoefte aan de solidariteit binnen de onderneming ter discussie te stellen en is dan ook geen voorstander van de mogelijkheid om individuele werknemers het recht te geven om al dan niet deel te nemen in de pensioenregeling van de werkgever.

In de adviezen worden de volgende voordelen genoemd van het huidige systeem van verplichte deelneming in een Bpf. Met de verplichtstelling wordt een beperking van de witte en grijze vlekken bereikt. Er is bij Bpf-en doorgaans sprake van solidariteit tussen oude en jonge, zieke en gezonde werknemers en tussen grote en kleine ondernemingen, welke wordt bewerkstelligd door het hanteren van doorsneepremies. Door het huidige systeem van verplichtstelling wordt concurrentie van in de bedrijfstak opererende ondernemingen op basis van verschillen in niveaus van de pensioenvoorziening voorkomen. Bij wisseling van werkgever binnen de bedrijfstak is waarde-overdracht niet noodzakelijk. In verband met de schaalgrootte en de grootte van het draagvlak hebben Bpf-en meer mogelijkheden tot efficiency en een gunstig rendement. Bij de Bpf-en bestaat een bestendig indexatiebeleid. Ten slotte is bij faillies-

¹ Zie blz. 27 advies VK voor toelichting.

sement van een onderneming de nakoming ten aanzien van pensioen-toezegging en de indexaties gegarandeerd.

De STAR adviseert tot handhaving van de verplichtstelling tot deelneming in en uitvoering door het desbetreffende Bpf, maar met verruiming van de vrijstellingsmogelijkheden.

De VB concludeert dat de verplichte deelneming een adequaat middel is om te komen tot optimale pensioenuitkomsten ten dienste van de belangen van werkgevers en werknemers.

De Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen (OPF) beveelt aan met betrekking tot Opf-en die werkzaam zijn binnen het gebied van een bedrijfstak een ruimer vrijstellingsbeleid te voeren aangezien zich in de praktijk een aantal problemen voordoet. Zo wijst zij op de situatie waarin de werkingssfeer van het Bpf zich ten dele uitstrekt over het terrein van een Opf. Bij flexibilisering en individualisering op het niveau van het Opf en bij fusies en overnames kunnen zich problemen voordoen. Bij het huidige vrijstellingsbeleid van Bpf-en werkt de extensieve interpretatie van het begrip gelijkwaardigheid door het Bpf volgens de OPF belemmerend. Ook wordt als probleem ervaren dat bij verandering van uitvoerder door de vrijgestelde onderneming de verleende vrijstelling veelal wordt ingetrokken door het Bpf.

Standpunt van het kabinet

In het algemeen merkt het kabinet op dat het oogmerk van sociaal beleid tot uitdrukking komend in een afgedwongen groepssolidariteit, een wezenlijk onderdeel vormt van de tweede pijler en dat dit een zekere overheidsbemoeienis rechtvaardigt. In dat kader is van belang dat alle pensioenaanspraken die binnen een arbeidsverhouding tot stand zijn gekomen op grond van de PSW in beginsel niet kunnen worden afgekocht. De achtergrond is te voorkomen dat individuele deelnemers of hun nabestaanden kiezen voor consumptie op korte termijn en als gevolg daarvan op langere termijn een beroep op de algemene middelen moeten doen (hierbij kan worden gedacht aan kosten van de zorg). Dit impliceert ook dat de individuele werknemer in beginsel verplicht is deel te nemen aan de pensioenregeling van zijn werkgever. Tevens wordt hiermee de solidariteit tussen werknemers van dezelfde onderneming in stand gehouden.

Bovendien geldt dat met de verplichte deelname aan het Bpf concurrentie op loonkosten binnen de bedrijfstak wordt voorkomen.

Het kabinet merkt op dat ook bij Opf-en en verzekeraars sprake kan zijn van solidariteit met oudere en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte werknemers. Zoals uit het voorgaande kan worden afgeleid, is bij Bpf-en deze groepssolidariteit nog in versterkte mate aanwezig doordat ze zich ook uitstrekt over verschillende ondernemingen binnen de bedrijfstak. Zonder de verplichtstelling zou de groepssolidariteit voor het Bpf kleiner worden, omdat de ondernemingen met goede risico's hun pensioenvoorzieningen elders zouden kunnen gaan onderbrengen tegen een lagere premie.

Het geheel overziende komt het kabinet, in overeenstemming met het advies van de VK, tot de conclusie dat de verplichtstelling behouden dient te blijven, dat wil zeggen dat de mogelijkheid tot het realiseren van een pensioenplicht per bedrijfstak op verzoek van de sociale partners moet blijven bestaan. Het is aan de sociale partners om te bepalen of de solidariteit zich moet beperken tot werknemers binnen een onderneming dan wel zich ook moet uitstrekken tot ondernemingen binnen een bedrijfstak. Het kabinet ondersteunt verzoeken van de sociale partners om de witte en grijze vlekken te verkleinen door middel van uitbreiding van

het door de verplichtstelling bestreken terrein. Het behoud van solidariteitselementen, waarin de verplichtstelling met zekerheid kan voorzien, wordt door het kabinet zwaar gewogen bij de vraag of meer vrijheid bij de keuze van pensioenuitvoerder in de tweede pijler gewenst is. De sociale beleidsdoelen die met de verplichtstelling kunnen worden gerealiseerd rechtvaardigen naar de mening van het kabinet dat er in de tweede pijler geen volledige marktwerking is.

Het verplicht stellen geschiedt op verzoek van een voldoende representatieve vertegenwoordiging van het georganiseerde bedrijfsleven in een bedrijfstak. In de wettelijke regeling is niet nader omschreven wanneer daarvan sprake is. Het kabinet vindt het belangrijk dat dit begrip wordt geobjectiveerd en openbaar gemaakt. Aan de SER zal worden gevraagd de door haar bij het uitvoeren van de representativiteitstoets in het kader van de verplichtstelling toegepaste criteria te beschrijven, waarna het kabinet zijn standpunt zal bepalen.

Daarnaast acht het kabinet een verruiming van het vrijstellingsregime van de Wet Bpf wenselijk. In hoofdstuk IV worden de kaders voor deze verruiming geschetst. Ook vindt het kabinet het belangrijk dat het ambitieniveau van collectieve pensioenregelingen in het algemeen wordt beperkt. In hoofdstuk V wordt op dit onderwerp nader ingegaan. Voorts acht het kabinet het wenselijk dat pensioenregelingen meer keuzemogelijkheden bevatten dan thans het geval is (hoofdstuk VI). Level playing field voor pensioenfondsen en verzekeraars komt in hoofdstuk VII aan de orde. In hoofdstuk VIII wordt tenslotte nader ingegaan op de implementatie van de beleidsvoornemens.

IV. VERRUIMING VRIJSTELLINGSREGIME

1. Vrijstellingsgronden

Samenvatting adviezen

De OPF beveelt een verruiming van het vrijstellingsbeleid aan indien sprake is van een onderneming met een meer dan incidentele ondernemings-cao evenals bij overgang van een onderneming die onder een verplichtstelling valt naar een concern dat zelf niet onder de regeling van het Bpf valt.

De VB geeft aan bereid te zijn met de meest betrokken partijen te discussiëren over een algemeen kader voor het vrijstellingsbeleid waarbij naast de gelijkwaardigheid van de ondernemingspensioenregeling moet worden beoordeeld hoe een geïntegreerd arbeidsvoorwaardenbeleid gestalte kan krijgen in het geval de onderneming onderdeel uitmaakt van een concern.

De VK adviseert dat in gevallen waarin ondernemingen op grond van overwegingen die niet primair stelen op het behalen van voordeel door zich te onttrekken aan de solidariteit, een Bpf eerder dan thans het geval is verplicht zou moeten zijn vrijstelling te geven. De VK is van mening dat er in bepaalde gevallen sprake is van ongewenste effecten wanneer wordt vastgehouden aan de verplichtstelling, bijvoorbeeld wanneer sprake is van concernverhoudingen of wanneer de sociale partners binnen de bedrijfstak willen uitgaan van een pensioenniveau dat uitgaat boven hetgeen de politiek of individuele werkgevers en hun werknemers gewenst achten.

De STAR heeft overeenstemming bereikt over een voorstel tot verruiming van de mogelijkheden voor het verkrijgen van vrijstelling. Er zou volgens de STAR zowel van de inhoud van de regeling als van het

deelnemen in het BPF vrijstelling moeten worden verleend indien sprake is van één van de drie volgende situaties.

A. Indien de onderneming ten minste 6 maanden vóór het verzoek tot verplichtstelling een pensioenvoorziening had. Deze vrijstellingsgrond komt overeen met de huidige thans in de wet Bpf neergelegde verplichte vrijstellingsgrond.

B. Indien de onderneming deel gaat/is gaan uitmaken van een concern dat zelf buiten de werkingssfeer van het Bpf valt. Het gaat hier om een nieuwe eveneens verplichte vrijstellingsgrond.

C. Indien de onderneming vrijstelling heeft gekregen van een algemeen verbindend verklaarde cao in verband met het feit dat men een eigen ondernemings-cao heeft afgesloten, kan men voor de eigen onderneming met de bij het arbeidsvoorwaardenoverleg betrokken vakorganisaties een afzonderlijke pensioenregeling overeen komen. Ook dit betreft een nieuwe vrijstellingsgrond, waarbij het Bpf echter bevoegd is tot een gemotiveerde afwijzing.

D. Daarnaast formuleert de STAR een nieuwe vrijstellingsgrond (verder te noemen D) voor de situatie dat het Bpf ten aanzien van de beleggingsperformance, uitvoeringskosten en kwaliteit van dienstverlening jarenlang substantieel minder scoort ten opzichte van de gemiddelde uitvoeringsperformance van andere uitvoeringsorganen van collectieve regelingen. In dat geval blijft de regeling verplicht, er mag alleen een andere pensioenuitvoerder worden gekozen voor de uitvoering. Een noodzakelijke voorwaarde voor deze vrijstellingsgrond acht de STAR de aanwezigheid van een systeem van objectieve performance meting. Omdat een dergelijk systeem op dit moment nog ontbreekt, beveelt de STAR aan dat de organisaties van pensioenuitvoeringsorganen een gezamenlijke studie hiernaar zullen gaan verrichten.

Standpunt van het kabinet

Wat betreft het vrijstellingsregime zoekt het kabinet aansluiting bij het advies van met name de STAR. Bij de nieuwe vrijstellingsgronden zoals de STAR die adviseert, is naar de mening van het kabinet in het algemeen op evenwichtige wijze rekening gehouden met de verschillende belangen. Bovendien weegt in dit verband voor het kabinet zwaar dat de sociale partners de eerstverantwoordelijken zijn voor de inhoud van de pensioenregelingen. Het advies van de STAR is een op de uitvoering gericht advies, waarbij ook de principiële zaken aan de orde komen. Voor ondernemingen die een eigen pensioenbeleid willen voeren, dienen onder voorwaarden de mogelijkheden voor vrijstelling te worden verruimd. Het verlenen van vrijstelling, hetgeen nu nog nagenoeg geheel een discretionaire bevoegdheid van de Bpf-en is, zal daartoe nader geregeld moeten worden.

Het kabinet is dan ook van mening dat verzoeken om vrijstelling waarbij de onderneming ten minste 6 maanden vóór het verzoek tot verplichtstelling een pensioenvoorziening had (STAR vrijstellingsgrond A) of waarbij de onderneming deel gaat/ is gaan uitmaken van een concern dat zelf buiten de werkingssfeer van het Bpf valt (STAR vrijstellingsgrond B) overeenkomstig over het advies van de VK gehonoreerd zouden moeten worden door het Bpf. Een verzoek om vrijstelling in het geval de onderneming vrijstelling heeft gekregen van een algemeen verbindend verklaarde cao in verband met het afsluiten van een eigen cao (STAR vrijstellingsgrond C), kan het Bpf alleen dan afwijzen wanneer het daarvoor zwaarwegende argumenten heeft aangevoerd, bijvoorbeeld omdat de redenen op grond waarvan de vrijstelling van de algemeen verbindend verklaarde cao is verleend, bij de vrijstelling van de verplichtstelling niet van toepassing zijn.

Een en ander zal worden neergelegd in de bestaande op artikel 5, derde lid, van de Wet Bpf gebaseerde Vrijstellingsrichtlijn (Beschikking van de Staatssecretaris van Sociale Zaken van 29-12-1952, Strct. 1953, 1).

De door de STAR geadviseerde vrijstellingsgrond ter zake van performance (D) betreft niet een vrijstelling van een Bpf-regeling maar van de verplichte deelneming in het betreffende Bpf. Het kabinet acht verbetering van de performance en van de performance-meting wenselijk, omdat het van belang is dat de pensioenmarkt doorzichtiger wordt gemaakt. Opgemerkt wordt dat het streven naar hogere beleggingsrendementen niet ten koste van het waarborgen van de pensioenaanspraken mag gaan. In afwijking van het advies van de STAR zijn wij voornemens de Bpf-en in het kader van vrijstellingsgrond D geen periode tot verbetering van hun performance te bieden. Tevens zal nader moeten worden bezien op grond van welke criteria moet worden beoordeeld of er sprake is van een slechte performance, waarbij tevens de termijn van slecht presteren in ogenschouw moet worden genomen.

Naar het oordeel van het kabinet dient zo spoedig mogelijk uitvoering te worden gegeven aan deze vrijstellingsgrond. Omdat naar verwachting een systeem van performance-vergelijking ten aanzien van de uitvoeringskosten minder tijd in beslag zal nemen, vindt het kabinet het wenselijk vrijstellingsgrond D, vooruitlopend op de ontwikkeling en inwerking-treding van een vergelijkingsstelsel voor de beleggingsrendementen, te richten op de uitvoeringskosten. Het kabinet zal de STAR dan ook verzoeken om ten aanzien van die kosten – in overleg met de VB, het Verbond en de OPF – op korte termijn met een operationeel voorstel te komen. Daarnaast zal aan de STAR worden gevraagd een voorstel te doen met betrekking tot de performance-meting van de beleggingsrendementen. Het kabinet stelt zich voor beide voorstellen voor performance-meting aan een onafhankelijke instelling (bijvoorbeeld de VK) ter beoordeling voor te leggen. Alsdan zal het kabinet beoordelen hoe deze vrijstellingsgrond nader kan worden geregeld in de Vrijstellingsrichtlijn.

De STAR heeft een aantal evenwichtige en concrete voorstellen gedaan om de marktwerking te verbeteren. De voorgestelde vrijstellingsgronden zien evenwel alleen op mogelijke vrijstellingen voor ondernemingen, terwijl een grotere keuzevrijheid voor de individuele deelnemer eveneens gewenst is. Ter illustratie kan hier worden genoemd de bij steeds meer werknemers levende wens tot het maken van een persoonlijke afweging bij het bepalen van de pensioendatum. Tevens maakt het toenemend aantal tweeverdieners en alleenstaanden het nabestaandenpensioen niet in alle gevallen tot een noodzakelijke collectieve voorziening. Het kabinet heeft dan ook besloten tot invoering van een nieuwe vrijstellingsgrond E, inhoudende dat het Bpf in zijn regeling voor individuele deelnemers de mogelijkheid moet bieden om zelf de samenstelling van het eigen pensioenpakket (ouderdoms-, nabestaanden- en prepensioen) te bepalen ter grootte van de totale actuariële waarde van het collectief geldende pakket in de regeling, met inachtneming van de reikwijdte van de verplichtstelling. Wat betreft het ambitieniveau van verplichtgestelde c.q. verplicht te stellen regelingen verwijst het kabinet naar hoofdstuk V van deze nota.

Met deze nieuwe vrijstellingsgrond E wordt een vorm van flexibilisering van de pensioenregelingen bevorderd die inspeelt op de actuele ontwikkelingen. De pensioenregeling zal beter toegesneden moeten worden op de flexibele arbeidspatronen. Het Bpf zal immers vrijstelling moeten verlenen indien de verplichte regeling geen uitruilmogelijkheden biedt. Daardoor worden de Bpf-en gedwongen rekening te houden met de aangesloten werkgevers en werknemers. De band tussen betaalde premies en

opgebouwd pensioen, die juist bij Bpf-en lossers is dan bij andere verzekeraars, zal er door worden versterkt.

Al met al is dus de conclusie gerechtvaardigd dat de nieuwe vrijstellingsgrond E de flexibiliteit van de verplichtgestelde pensioenregelingen zal vergroten, waardoor tevens een betere allocatie van de pensioenmiddelen zal worden bereikt.

Het kabinet zal over de nadere uitwerking van vrijstellingsgrond E met de STAR in overleg treden.

Het kabinet ziet gronden voor de mogelijkheid aan startende ondernemers gedurende een nader vast te stellen aanvangsperiode vrijstelling van deelname aan de pensioenregeling te bieden. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan een periode van 2 à 3 jaar. Een essentiële voorwaarde voor een dergelijke regeling is evenwel dat oneigenlijk gebruik kan worden uitgesloten en dat derhalve een sluitende definiëring wordt gevonden met betrekking tot de vraag welke ondernemers wel en welke niet als starter kunnen worden aangemerkt. Een voorstel voor een definitie van startende ondernemers zal aan de STAR worden voorgelegd.

2. Gelijkwaardigheidsstoets

Samenvatting adviezen

Zowel de OPF, de STAR als de VK spreken zich uit voor het hanteren van een globale gelijkwaardigheidsstoets bij een verzoek om vrijstelling. Dit betekent dat de nieuwe regeling, als geheel genomen, ten minste gelijkwaardig moet zijn aan de regeling van het Bpf. In de huidige praktijk wordt door het Bpf veelal verlangd dat er sprake is van gelijkwaardigheid op elk onderdeel van de pensioenregeling. Volgens de OPF zou een dergelijke toets toegepast kunnen worden door toetsing op actuariële gelijkwaardigheid van de gehele toezegging.

De STAR stelt voor het niveau van de regeling, de pensioensoorten (vast dan wel als keuze), het toeslagbeleid en de financiering (financieringsgraad en affinanciering tijdsevenredige ontslagrechten) in de toets te betrekken. Ten aanzien van vrijstellingsgrond B (concernvrijstelling) moet de eis van globale gelijkwaardigheid op het moment van verlening van de vrijstelling gelden; ten aanzien van vrijstellingsgrond C (eigen ondernemingscao) adviseert de STAR dat de onderneming aannemelijk moet maken dat deze globale gelijkwaardigheid ook op langere termijn wordt nagekomen.

Standpunt van het kabinet

Bij het verlenen van vrijstelling acht het kabinet, conform het standpunt van onder meer de VK, de toepassing van een globale gelijkwaardigheidsstoets in beginsel wenselijk. Het hanteren van deze toets mag er echter niet toe leiden dat het verlenen van vrijstelling wordt belemmerd in situaties waarin de uittredende onderneming een «fatsoenlijke» regeling heeft. Het kabinet volgt dan ook de aanbeveling van de OPF om de gelijkwaardigheid te toetsen op basis van de actuariële gelijkwaardigheid. De onderneming die om vrijstelling verzoekt, dient in dat geval aan te tonen dat de vervangende pensioenregeling in totaliteit voor het deelnemersbestand waarvoor vrijstelling wordt verzocht actuariëel gelijkwaardig is aan de Bpf-regeling. Het kabinet stelt zich voor dat bij verschil van inzicht tussen het Bpf en de onderneming het oordeel van de VK over de actuariële gelijkwaardigheid van een Bpf-regeling en die van een uittredende onderneming daarbij doorslaggevend wordt.

Het kabinet stelt zich op het standpunt dat bij de concernvrijstelling (B) dan wel de vrijstelling op grond van de aanwezigheid van een ondernemingscao (C) vanwege de voor de vrijstelling vereiste

instemming van de werknemersorganisaties een gelijkwaardigheidstoets niet op zijn plaats is. Immers, vanwege die instemming kan er van worden uitgegaan dat de sociale belangen van de verplichtstelling ook in geval van vrijstelling worden beschermd.

Bij vrijstellingsgrond D is de gelijkwaardigheidstoets niet aan de orde, omdat dan alleen vrijstelling kan worden verleend van de deelneming in het Bpf en de Bpf-regeling zelf onverkort van toepassing blijft.

3. Compensatie verzekeringstechnisch nadeel

Samenvatting adviezen

De VK wijst op de compensatiemogelijkheid voor verzekeringstechnisch nadeel in de Wet Bpf. Zij geeft daarbij aan dat de wijze van berekening niet eenvoudig is maar wel belangrijk omdat door een te royale vergoeding de beoogde marktwerking weer teniet zou worden gedaan.

De STAR is van mening dat vrijstelling behalve in geval van grond A redenen kan zijn voor het vergoeden aan het Bpf van het verzekeringstechnisch nadeel dat voortvloeit uit bestandsverschillen en verlies aan draagvlak. Tevens zou het Bpf schadeloos gesteld dienen te worden voor eventuele verzekeringstechnische nadelen indien de onderneming weer toetreedt tot het fonds. De STAR acht het van groot belang dat nadere regelen worden ontworpen voor de berekening van de hiervoor bedoelde verzekeringstechnische nadelen en is bereid daarvoor nadere voorstellen te ontwikkelen.

Standpunt van het kabinet

Met het door de STAR geschetste vrijstellingsregime wordt uittreding uitsluitend vanwege bestandsselectie onaantrekkelijk gemaakt door de nu al ook door de VK gesignaleerde – in de Vrijstellingsrichtlijn bestaande mogelijkheid voor Bpf-en om van de uittredende onderneming met een «goedkoop» personeelsbestand een compensatie van het verzekeringstechnisch nadeel te vragen. Daarmee wordt voor het deelnemersbestand van de Bpf-en tevens de bedrijfstakbrede solidariteit met zijn sociale beleidsdoelen behouden.

Indien een uittredend bestand in positieve zin afwijkt van de doorsnee van het deelnemersbestand van het Bpf, bijvoorbeeld wanneer de uittredende onderneming relatief weinig oudere werknemers heeft, kan voor het Bpf verzekeringstechnisch nadeel optreden. Een vergoeding hiervoor heeft betrekking op de solidariteitspremie (het deel van de doorsnee Bpf-premie boven de voor de onderneming zelf benodigde premie) die de uittredende onderneming in de toekomst nog zou hebben bijgedragen aan het Bpf indien de deelneming zou worden gecontinueerd. Het kabinet acht het wenselijk dat de mogelijkheid van compensatie van verzekeringstechnisch nadeel blijft gehandhaafd met het oog op solidariteit met oudere, vrouwelijke en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte bedrijfsgenoten. Voorts zou moeten worden bezien of aan een verschil in bestaand gemiddeld salarisniveau tussen ondernemingen in een bedrijfstak ook solidariteitselementen verbonden zijn. Indien er echter sprake is van bijvoorbeeld een verschil ten aanzien van de algemene carrière-ontwikkeling is naar de mening van het kabinet compensatie voor verzekeringstechnisch nadeel niet aan de orde.

Met compensatie van het verzekeringstechnisch nadeel voor het Bpf, zoals wordt geadviseerd door de STAR, wordt voorkomen dat ondernemingen met goede risico's hun pensioenvoorzieningen om die reden, en ondanks eventuele lagere uitvoeringskosten bij het Bpf, elders tegen een lagere premie zouden gaan onderbrengen¹. Dit zou voor het Bpf weer tot

¹ Uittreden van ondernemingen met minder goede risico's zou overigens tot een premiedaling bij het Bpf kunnen leiden.

een stijging van de doorsneepremie moeten leiden, waardoor het voor de resterende ondernemingen met betere risico's ook aantrekkelijk wordt ook uit het Bpf te treden enz. Op den duur zou er aldus geen bestaansmogelijkheid voor het Bpf meer zijn.

Het kabinet is van oordeel dat de compensatie bij alle vrijstellingsgronden toegepast kan worden.

Het kabinet acht rekenregels voor de actuariële berekeningen van het verzekeringstechnisch nadeel gewenst om te komen tot een geobjectiverd beoordelingssysteem. Daarbij moet voorkomen worden dat de hoogte van de compensatie uittreding irreëel maakt. Om deze reden zou de periode waarover het verzekeringstechnisch nadeel wordt berekend in de tijd beperkt kunnen blijven. Ook hier wil het kabinet de STAR verzoeken om zo spoedig mogelijk met voorstellen te komen voor algemeen toe te passen rekenregels, bezien in combinatie met het oordeel over de financiële positie van het Bpf en de eventuele rekenregels voor collectieve waarde-overdrachten (zie ook hierna onder overdracht opgebouwde rechten). Ook voor het geval de onderneming later weer tot het Bpf wil toetreden zijn (reken)regels wenselijk. Het kabinet gaat er van uit dat de STAR in zijn advies over de rekenregels de belangen van alle betrokken partijen, het Bpf, de uittredende onderneming en de bij het Bpf achterblijvende ondernemingen, op evenwichtige wijze zal behandelen. Tevens zal aan de STAR de vraag worden voorgelegd of er naar haar oordeel redenen zijn om op grond van vrijstellingsgrond D aan ondernemingen met relatief slechte risico's het verzekeringstechnische nadeel van uittreding te vergoeden. Na ontvangst van het desbetreffende advies van de STAR zal het kabinet dit voorleggen aan een onafhankelijke instelling (bijvoorbeeld de VK), waarbij betrokken dient te worden de situatie dat het ambitieniveau in de verplichtstelling wordt gemaximeerd op 70 procent middelloon, zoals beschreven in de nota Werken aan zekerheid. Vervolgens zal beoordeeld worden of en zo ja, hoe dergelijke rekenregels kunnen worden toegepast in het kader van de Vrijstellingsrichtlijn. Overeenkomstig de bestaande voorschriften in de Vrijstellingsrichtlijn is tot het tijdstip van invoering van nadere rekenregels op advies van de STAR het oordeel van de VK over de redelijkheid van de compensatie doorslaggevend.

4. Overdracht opgebouwde rechten

Samenvatting adviezen

De STAR merkt in haar advies op dat overwogen zou kunnen worden om de vrijstelling dan wel het weer toetreden tot het Bpf niet alleen betrekking te laten hebben op de toekomst, dus op de nog in dienst zijnde werknemers, maar ook op het verleden. In het geval dat de opgebouwde rechten van slapers en gepensioneerden in het Bpf achterblijven, zou de uittredende onderneming niet langer bijdragen aan de indexatie van die rechten. De STAR geeft aan bij het ontwikkelen van nadere voorstellen voor de berekening van verzekeringstechnische nadelen van vrijstelling aan deze aspecten aandacht te zullen schenken.

Standpunt van het kabinet

Volgens de huidige regeling in de Wet Bpf blijven bij vrijstelling de reeds opgebouwde aanspraken bij het Bpf en betreft de vrijstelling alleen de nog op te bouwen aanspraken. Wel kunnen het Bpf en de pensioen-uitvoerder van de uittredende onderneming gebruik maken van de bevoegdheden tot collectieve waarde-overdracht in artikel 32a PSW en de verplichtingen ten behoeve van de nog in dienst zijnde werknemers, slapers en gepensioneerden onderbrengen bij de laatstgenoemde pensioenuitvoerder. Het voornemen tot waarde-overdracht moet in dat

geval bij de VK worden aangemeld en mag niet op financiële bezwaren van die zijde stuiten. Het kabinet wacht de nadere uitwerking van de STAR voor de rekenregels af, waarbij naar de mening van het kabinet ook een recht voor de uittredende onderneming tot collectieve waarde-overdracht betrokken dient te worden. Het kabinet stelt zich daarbij voor dat de omvang van de waarde-overdracht mede gerelateerd zal zijn aan de omvang van de algemene reserve, bij een actuele waardering van de activa.

5. Rechtsgang

Samenvatting adviezen

De OPF is van mening dat ter objectivering van het vrijstellingsbeleid toetsing van dat beleid dient plaats te vinden door een onafhankelijke instantie.

De STAR stelt dat bij afwijzing van een verzoek tot vrijstelling voor de betreffende onderneming een beroep open moet staan bij een onafhankelijk orgaan waarbij dan een marginale toetsing zou moeten plaats vinden. In dit verband kan volgens de STAR gedacht worden aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Standpunt van het kabinet

Het kabinet is van oordeel dat het onverkort wenselijk is om een besluit van het Bpf tot afwijzing van een verzoek tot (collectieve) vrijstelling te laten toetsen door een onafhankelijke rechter. Nu kan de betrokken onderneming daarvoor de kantonrechter inschakelen op grond van artikel 18 van de Wet Bpf. Het kabinet is met de STAR van mening dat het de voorkeur verdient het College van Beroep voor het bedrijfsleven in deze zaken bevoegd te maken, gelet op de specifieke competentiesfeer van deze administratieve rechter.

Het kabinet is van mening dat het dan voor de hand ligt ook de beroepsmogelijkheid wat betreft besluiten van de Minister – in geval van een verzoek om (individuele) vrijstelling op grond van artikel 16 van de Wet Bpf – bij het College onder te brengen. Voor alle besluiten met betrekking tot collectieve of individuele vrijstelling op grond van de Wet Bpf is dan slechts één administratieve rechter bevoegd.

Voordat een procedure aanhangig kan worden gemaakt bij het College, vindt eerst een bezwaarschriftprocedure plaats en kan in dat verband een (externe) adviescommissie worden ingesteld.

V. BEPERKING AMBITIENIVEAU

Samenvatting adviezen

De VK heeft in haar advies aangegeven dat overwogen kan worden de mate van solidariteit te beperken door een maximum voor het pensioen-niveau vast te stellen waarvoor de verplichtstelling geldt en/of de verplicht te stellen pensioensoorten te beperken.

Standpunt van het kabinet

In de Pensioennota is door het kabinet aangegeven dat bij beperking van het ambitieniveau gedacht kan worden aan een beperking van de pensioensoorten en aan een beperking van het opbouwpercentage voor het collectieve niveau. Daarnaast is in die nota opgemerkt dat het mogelijk

is om de pensioengrondslag te maximaliseren en is door het toenmalige kabinet een pleidooi gehouden voor middelloonregelingen.

Bij de bezinning over het pensioenstelsel doet zich de vraag voor of de overheid bij verplichtgestelde regelingen wel steeds het ambitieniveau moet overnemen dat door de representatieve organisaties is vastgesteld, omdat in dat geval tevens de niet-georganiseerde werkgevers worden gebonden. Tot nu toe heeft de overheid zich nauwelijks bemoeid met het ambitieniveau van de aanvullende pensioenregelingen. In de na-oorlogse tijd toen de Wet Bpf is ingevoerd, was daarvoor ook niet direct aanleiding omdat het pensioenstelsel nog maar in beperkte mate ontwikkeld was en er ook nog geen algemene ouderdomsverzekering was.

Inmiddels moet echter worden geconstateerd dat regelingen zijn ontstaan met een relatief hoog ambitieniveau. Als gevolg daarvan wordt een belangrijk – en ten gevolge van de vergrijzing nog toenemend – deel van de nationale besparingen collectief verplicht vastgelegd.

Daarbij moet worden erkend dat ook de wetgever maatregelen heeft getroffen die hebben geleid tot extra lasten in de pensioensfeer, bijvoorbeeld door het op verzoek van de STAR realiseren van een wettelijk recht op waarde-overdracht om pensioenbreuk te beperken bij verandering van werkgever en pensioenuitvoerder. Ook het recht om via de inwerking-treding van artikel 2b PSW vanaf het jaar 2000 in plaats van een nabestaandenpensioen te kiezen voor een hoger dan wel eerder ingaand ouderdomspensioen kan hier worden genoemd. Zoals hiervoor opgemerkt, is in de Pensioennota reeds aandacht gevraagd voor het beperken van het ambitieniveau van aanvullende pensioenregelingen. Evenals bij de primaire loonvorming heeft het kabinet echter ten aanzien van aanvullende pensioenen weinig instrumenten tot versobering van pensioenregelingen. Ook zonder verplichtstelling zijn de sociale partners vrij het niveau van de pensioenregelingen te bepalen. Wel is het hoge niveau in dat geval de eigen keuze van de georganiseerden en wordt het niet tevens aan ongeorganiseerde werkgevers opgelegd.

Het kabinet heeft zich beraden over de vraag of dat wat door een meerderheid van de sociale partners in een bedrijfstak wordt afgesproken, onverkort in aanmerking dient te komen voor verplichtstelling door de overheid.

In het kader van marktwerking en flexibilisering zou het kabinet het toejuichen dat Bpf-en in de vrijwillige sfeer – meer dan thans het geval is – pensioenpakketten gaan aanbieden, met keuzemogelijkheden voor de afzonderlijke ondernemingen en/of voor werknemers in de desbetreffende bedrijfstak. De Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (WTV 1993) biedt in dit kader voldoende mogelijkheden. Aldus kan op ondernemingsniveau of op het niveau van de individuele deelnemer een afweging worden gemaakt tussen prijs en kwaliteit van de pensioenvoorziening waarmee een betere allocatie van de pensioenmiddelen kan worden gerealiseerd (zie verder paragraaf VI).

In de nota Werken aan zekerheid stelt het kabinet voor de fiscale faciëring van aanvullende pensioenregelingen te beperken tot 70 procent middelloon (paragraaf 3.4). In samenhang met dat voorstel wil het kabinet ook komen tot een beperking van het maximale niveau van de verplichtstelling tot 70 procent middelloon. Voorts wordt aangegeven dat er overwegingen zijn om de verplichtstelling te beperken tot het maximum-dagloon voor de werknemersverzekeringen.

VI. FLEXIBILISERING

Samenvatting adviezen

In de adviezen is ingegaan op de bestaande en/of wenselijke mogelijkheden van flexibilisering.

De OPF heeft aangegeven dat zij in het kader van de verplichtstelling problemen verwacht bij flexibilisering en individualisering op het niveau van het Opf door de gelijkwaardigheidseisen van het Bpf op een uniform en ongedifferentieerd niveau.

De VB is geen voorstander van het aanbieden van individuele verzekeringsproducten aan deelnemers; flexibilisering moet gezocht worden in het aanbieden van keuzepakketten binnen de collectieve regeling, waarbij in het arbeidsvoorwaardenoverleg besloten kan worden dat bij een Bpf keuzes op ondernemingsniveau mogelijk moeten zijn.

De VK merkt op dat (bedrijfs)pensioenfondsen maar beperkt gebruik maken van de mogelijkheden tot flexibilisering terwijl meer flexibiliteit aanbevelenswaardig is. Flexibilisering en individualisering werken zeer waarschijnlijk prijsverhogend. De toeneming van het aantal pensioenproducten leidt tot verhoging van de kosten van acquisitie, voorlichting en administratie. De VK acht het wenselijk dat er meer empirisch onderzoek naar de wensen van werknemers wordt gedaan.

Standpunt van het kabinet

Het kabinet erkent het primaat van sociale partners wat betreft het vaststellen van de inhoud van een pensioenregeling. Gelet op het belang van de groepssolidariteit is het kabinet van mening dat de verplichting voor de individuele werknemer om deel te nemen in de pensioenregeling van zijn werkgever gehandhaafd dient te blijven. Een recht voor werknemers op individuele uittreding wijst het kabinet dus af, een standpunt dat overigens ook door het Verbond is ingenomen. Het is in dat verband van belang dat pensioenregelingen meer keuzemogelijkheden gaan bevatten dan thans het geval is, zodat een betere afstemming kan gaan plaatsvinden met de werkelijke behoefte van de individuele deelnemer. Een volledige afstemming op de individuele behoeften is daarbij niet het doel; voor strikt individueel gewenste aanvullingen kan een deelnemer op eigen initiatief terecht bij een verzekeraar. Het kabinet geeft geen voorschriften over de manier waarop pensioenregelingen zouden moeten worden geflexibiliseerd. Voorbeelden zijn al in de praktijk aanwezig. Een aandachtspunt voor sociale partners, waarop ook de VK heeft gewezen, moet overigens zijn dat door flexibilisering de schaalvoordelen van een uniforme regeling zullen verminderen, waardoor de directe uitvoeringskosten zullen toenemen. Dit legt een natuurlijke grens op aan de mate waarin collectieve regelingen kunnen worden geflexibiliseerd. Bovendien acht het kabinet het wenselijk dat bepaalde vormen van groepssolidariteit behouden blijven. Bij pensioenregelingen met keuzepakketten is dat het geval, maar zijn wel de collectiviteiten kleiner waarbinnen van onderlinge solidariteit sprake is.

Meer flexibilisering kan ook bij werknemers het kostenbewustzijn doen toenemen. Dit zal zeker het geval zijn indien het keuzemogelijkheden voor eigen rekening van de werknemer betreft.

Volledigheidshalve wordt verwezen naar paragraaf IV van deze nota waarin het kabinetsvoornemen wordt beschreven tot het invoeren van een nieuwe vrijstellingsgrond E, inhoudende dat de onderneming recht op vrijstelling heeft wanneer een Bpf niet de mogelijkheid biedt tot uitruil van ouderdoms, pre- en nabestaandenpensioen. Deze uitruilmogelijkheid kan ook een rol spelen bij de individualisering van pensioenregelingen zoals beschreven in de nota Werken aan zekerheid (paragraaf 3.4).

VII. LEVEL PLAYING FIELD

Samenvatting adviezen

Het Verbond is van mening dat er geen sprake is van een level playing field ten aanzien van pensioenfondsen en verzekeraars. De nieuwe definitie van pensioentoezegging waardoor pensioenfondsen het huidige werkkterrein van verzekeraars betreden wordt door het Verbond alleen aanvaardbaar geacht als tevens vrije keuzes bij de uitvoering van pensioenregelingen zouden worden toegestaan en een level playing field voor alle aanbieders van pensioenproducten zou worden gecreëerd.

De VK stelt dat er in de praktijk slechts beperkte verschillen zijn tussen wettelijke voorschriften voor pensioenfondsen en verzekeraars. Zo is de kring van verzekerden voor een pensioenfonds beperkt en kunnen zij alleen pensioenen in de zin van de PSW verzekeren. Formeel verschilt het toezicht op pensioenfondsen van dat op verzekeraars. Voorts zijn pensioenfondsen vrijgesteld van de heffing van vennootschapsbelasting; onder voorwaarden kunnen ook verzekeraars onder deze vrijstelling vallen. De VK acht het niet reëel om te streven naar een volledig level playing field voor pensioenfondsen en verzekeraars, omdat de verschillen geen beletsel vormen voor een goede marktwerking binnen de huidige pensioensector.

Standpunt van het kabinet

Een volledige gelijkstelling van pensioenfondsen en verzekeraars zou betekenen dat de eerste, mede op grond van de Europese regelgeving, onder de werking van de WTV 1993 zouden worden gebracht. Daarmee zouden pensioenfondsen de status van verzekeraar krijgen. Het kabinet volgt hier het standpunt van de VK dat de bestaande institutionele verschillen geen belemmering vormen voor een goede marktwerking in de sfeer van de pensioenvoorzieningen. Het kabinet ziet dan ook niet de noodzaak om een vanuit historisch oogpunt zeer fundamentele wijziging aan te brengen in de status van de pensioenfondsen. Wel acht het kabinet een uitbreiding in de PSW van de voorschriften tot openbare verslaglegging door pensioenfondsen wenselijk. Het doel van deze verslaglegging is om alle belanghebbenden te informeren over het reilen en zeilen van het pensioenfonds. Mede met het oog op het wetsvoorstel betreffende wijziging titel 9 van Boek 2 Burgerlijk Wetboek (TK 1995-1996, 24 255), waarin voor stichtingen en verenigingen van enige omvang, waaronder pensioenfondsen, de verplichting wordt neergelegd om een jaarverslag openbaar te maken, wordt gezocht naar een oplossing opdat pensioenfondsen aan de bepalingen van het wetsvoorstel kunnen voldoen. Op dit moment brengen alleen de grotere fondsen op vrijwillige basis een jaarverslag uit. Wel moeten alle fondsen bij de VK de staten inleveren, ten behoeve van het toezicht dat de VK moet uitoefenen. Deze staten omvatten o.a. ook de balans en de jaarrekening. Om op korte termijn uitvoering te geven aan de nieuwe wettelijke verplichting van wetsvoorstel 24 255 voor de pensioenfondsen, wordt thans in overleg met de VB, het Verbond, de OPF en de VK bezien welke gegevens van de staten openbaar gemaakt kunnen worden. Uiteindelijk moet er uiteraard een specifieke jaarverslaglegging van de grond komen. De Raad voor de Jaarverslaggeving is gevraagd studie te doen voor een ontwerp-richtlijn voor jaarverslaggeving.

Ten slotte onderschrijft het kabinet het beleid van de VK om – zoals dat ook voor de verzekeraars geldt – de door fondsen te hanteren actuariële principes nader vast te leggen.

VIII. IMPLEMENTATIE KABINETSTANDPUNT

Wijziging Vrijstellingsrichtlijn

Voor de verruiming van het vrijstellingsregime is een wijziging van de Vrijstellingsrichtlijn vereist. Deze wijziging kan na advisering door de VK op vrij korte termijn worden ingevoerd. De uitwerking door de STAR van de rekenregels voor het verzekeringstechnisch nadeel zal naar verwachting enkele maanden in beslag nemen. Deze rekenregels kunnen in een volgende fase in de Vrijstellingsrichtlijn worden neergelegd. Ten behoeve van de uitvoering van vrijstellingsgrond D zal de Vrijstellingsrichtlijn worden aangepast zodra de uitwerking van de performance-meting gereed is.

Wijziging Wet Bpf

De door het kabinet wenselijk geachte wijziging in de rechtsgang waarbij het College van Beroep voor het bedrijfsleven wordt aangewezen als bevoegde rechter, vereist een aanpassing van de Wet Bpf. Dit heeft tot gevolg dat tot de inwerkingtreding van die wetswijziging de kantonrechter bevoegd blijft inzake een beslissing van een Bpf over een verzoek tot collectieve vrijstelling en dat ten aanzien van besluiten van de Minister de rechtbank (sector bestuursrecht) bevoegd blijft.

Met die wijzigingen van de Wet Bpf zullen dan tevens de administratieve procedures van de verplichtstelling en het verkrijgen van een verklaring van geen bezwaar op wijzigingen van statuten en reglementen van het Bpf worden vereenvoudigd.