

Nieuwe Pensioenwet

01/06

Nieuwe Pensioenwet

Advies over de nieuwe pensioenwet

Uitgebracht aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Wergelegenheid,
de heer J.F. Hoogervorst

Publicatienummer 6, 18 mei 2001

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten, zoals de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf en de Wet op de ondernemingsraden.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreid overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden. Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER. De SER beschikt ook over een eigen site op Internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2001, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
Telefoon: 070 - 3 499 499
Telefax: 070 - 3 832 535
E-mail: ser.info@gw.ser.nl
Internet: www.ser.nl

ISBN 90-6587-790-8 / CIP

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	23
2. Advieskader	27
<i>Financiële zekerheid</i>	
3. De positie van pensioenfondsen in de PSW	55
4. Pensioentoezeggingen met beleggingsvrijheid voor de werknemer	61
5. De positie van de directeur-grotaandeelhouder	73
6. Spaarfondsen en eenmansfondsen	81
<i>Uitvoeringszekerheid</i>	
7. Verantwoordelijkheid van pensioenfondsen en verzekeraars voor naleving van wettelijke voorschriften	83
8. Indexering van pensioenuitkeringen	101
9. Vermogenoverschotten en -tekorten	105
10. Pensioenfondsen ‘aan de top van een holding’	109
11. Voorlichting	117
12. De benoeming van werknemersbestuursleden bij ondernemingspensioenfondsen	127
13. Klachtrecht van deelnemersraden	129

Individuele zekerheid

14.	Witte vlekken bij aanvullende pensioenen	137
15.	Waardeoverdracht	159

Overig

16.	Premievrije voortzetting pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid	181
17.	Ter afronding	189

Bijlagen

1.	Adviesaanvraag	195
2.	Samenstelling Pensioencommissie	221

Samenvatting

Adviesaanvraag

Dit advies is het antwoord van de SER op een adviesaanvraag van staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de herziening van de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW). Het kabinet wil de PSW moderniseren en technisch herzien en voorts een aantal beleidsmatige wijzigingen aanbrengen. Het doel van de modernisering is de nieuwe pensioenwetgeving overzichtelijker te maken, onduidelijkheden weg te nemen en uitvoeringsproblemen in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Op die punten waar het kabinet voornemens is nieuw beleid te introduceren wordt in de adviesaanvraag ingegaan en wordt de mening van de SER gevraagd.

Volgens het kabinet blijft het doel van de nieuwe Pensioenwet, net als dat van de huidige PSW, het waarborgen van de pensioentoezegging. Het uitgangspunt van de nieuwe wet is dat aanvullende pensioenen een arbeidsvoorwaarden zijn. In de adviesaanvraag wordt een groot aantal onderwerpen aan de raad voor advies voorgelegd. Verder geeft het kabinet aan dat in de nieuwe Pensioenwetgeving geen onderscheid gemaakt zal worden tussen de pensioenuitvoerders. Dat wil zeggen dat de Regelen Verzekeringsovereenkomsten PSW zullen komen te vervallen en dat indien nodig de specifiek op verzekeraars gerichte bepalingen in de wettekst zullen worden opgenomen.

PSW en advieskader

De raad ondersteunt het voornemen de PSW te moderniseren en technisch te herzien en daarmee een helder wettelijk kader te scheppen.

Vertrekpunt voor de raad bij de beantwoording van de adviesaanvraag is de, met het kabinet gedeelde, opvatting dat het aanvullende pensioen een arbeidsvoorwaarde is en dat de verantwoordelijkheid daarvoor primair ligt bij sociale partners. De overheid draagt verantwoordelijkheid voor de wettelijke basispensioenregeling (AOW) als vaste en solide basis van de aanvullende pensioenen. Op het terrein van de arbeidspensioenen is de rol van de overheid in beginsel beperkt tot het formuleren van algemene waarborgen (met name in de PSW/nieuwe Pensioenwet), de fiscale begeleiding (in het bijzonder de omkeerregel) en – op verzoek van representatieve partijen – de derenbinding in de vorm van verplichte deelname aan bedrijfstakpensioenfondsen. Dit neemt niet weg dat de overheid als hoedster van het algemeen belang ook ten aanzien van de arbeidspensioenen een eigen verantwoordelijkheid heeft op grond waarvan zij nadere normen kan stellen.

Deze taakverdeling ligt ook ten grondslag aan de PSW die in 1952 in het leven is geroepen om pensioentoezeggingen te waarborgen. De wet bevat niet de verplichting om een pensioenregeling te treffen. Als echter eenmaal een pensioentoezegging is gedaan moeten de via de PSW voorgeschreven voorzieningen worden getroffen om de toezegging veilig te stellen.

De raad meent dat ook voor de nieuwe Pensioenwet de waarborgfunctie centraal moet staan. Uitgaande van de wenselijk geachte verdeling van taken en verantwoordelijkheden beschouwt hij het waarborgen van de pensioentoezegging als doel van de Pensioenwet. Daarbij onderscheidt de raad een drietal dimensies in de waarborgfunctie van de wet, te weten: financiële zekerheid (regels met betrekking tot het veiligstellen van pensioengelden), uitvoeringszekerheid (regels voor de pensioenuitvoerders en voor het toezicht) en individuele zekerheid (regels gericht op groepen deelnemers en de individuen daarbinnen). De raad meent dat het wettelijk waarborgen van eenmaal gedane pensioentoezeggingen zich hiertoe in beginsel moet beperken en dat zaken met betrekking tot de inhoud van de pensioenregeling in beginsel aan sociale partners zijn.

Voor de in de adviesaanvraag genoemde onderwerpen betekent dit dat steeds de vraag moet worden gesteld of waarborging dan wel zekerstelling nodig of gewenst is, of deze zekerstelling een wettelijke basis behoeft en ten slotte of het beoogde doel ook bereikt kan worden via het beleid van sociale partners, door aanbevelingen of convenanten. Bij deze afweging dient er ook aandacht te zijn voor de kosten die de zekerstelling met zich brengt en de doorwerking daarvan op de pensioenkosten en daarmee op de arbeidskosten.

De driedeling in de waarborgfunctie is de leidraad bij de behandeling van de verschillende onderwerpen.

Financiële zekerheid

De positie van pensioenfondsen in de PSW

De raad vindt dat bij de beoordeling van de vraag of pensioenfondsen kunnen voldoen aan hun verplichtingen moet worden uitgegaan van de aard van pensioenfondsen en van hun eigen mogelijkheden om zekerheid te bieden aan de deelnemers.

In de huidige PSW is de hoofdregel dat pensioenfondsen de voor pensioen bestemde gelden moeten aanwenden voor het herverzekerden van de verplichtingen bij een verzekeraar (de zogeheten herverzekeringsplicht). Deze uitzonderingspositie komt niet overeen met de positie en de rol die de pensioenfondsen innemen bij het zekerstellen van pensioenaanspraken. Het doet ook geen recht aan de verschillen tussen pensioenfondsen en verzekeraars.

Pensioenfondsen zijn opgericht met als doel ervoor te zorgen dat gedane pensioentoezeggingen worden nagekomen. Verzekeraars kennen meerdere doelen en hebben een winstoogmerk. Ook ten aanzien van de duur van de relatie tussen werkgever en pensioenuitvoerder zijn er verschillen. Bij pensioenfondsen is in beginsel sprake van een duurzame relatie met de werkgever(s) en deelnemers, bij verzekeraars is sprake van een verzekeringsovereenkomst voor bepaalde tijd (meestal 5 tot 10 jaar). Dit verschil in duur heeft ook gevolgen voor de solidariteit die bij pensioenfondsen veelal nadrukkelijker aanwezig is dan bij verzekeraars, en die vanwege de onbeperkte duur van de relatie ook meer aanwezig kan zijn. Ten slotte verschilt ook de aard van de verplichting. Pensioenfondsen kunnen premies en uitkeringen aanpassen, bij verzekeraars liggen premies en uitkeringen vast in het contract. Deze verschillen werken te weinig door in de beoordeling van de fondsen.

De raad is dan ook van mening dat in het kader van de modernisering van de PSW de positie van de pensioenfondsen actualisering behoeft en dat de huidige herverzekeringplicht vervangen dient te worden door een op de pensioenfondsen toegesneden solvabiliteitstoets.

Hij onderkent dat dit standpunt vergaande consequenties kan hebben voor de wijze waarop wordt bepaald of pensioenfondsen aan hun verplichtingen kunnen voldoen. De precieze consequenties van een afschaffing van de herverzekeringplicht kan hij op dit moment nog niet volledig overzien, mede gelet op de stand van de discussie over de nieuwe, door de Pensioen- en Verzekeringkamer (PVK) te hanteren, actuariële principes. Hij neemt zich echter voor hierover binnenkort een aanvullend advies uit te brengen.

Pensioentoezeggingen met beleggingsvrijheid voor de deelnemer

Het kabinet constateert dat de PSW niet goed is toegesneden op beschikbare premieregelingen. Het is van mening dat de waarborgfunctie ten aanzien van deze regelingen versterkt moet worden. Het kabinet richt zijn aandacht met name op de regelingen met beleggingsvrijheid en het risico dat daarmee de verzorging van de oude dag in gevaar kan worden gebracht. Het acht dit in strijd met de PSW en is van mening dat in de PSW een bepaling moet worden opgenomen die het toezeggen van een premie ten behoeve van pensioen koppelt aan een minimum-waarborggarantie.

De raad onderkent dat aan beleggingsvrijheid risico's verbonden zijn en dat deze uit de aard der zaak consequenties kunnen hebben voor het pensioen van betrokkenen. Hij meent echter dat deze risico's beter op een andere manier gemitigeerd kunnen worden dan op de wijze die het kabinet voorstelt. De garantie die het kabinet bepleit grijpt niet aan bij het risicovol beleggen. De verzekering van de garantie leidt tot hogere kosten en daarmee tot een verlaging van het rendement voor betrokkenen. Ten slotte geeft de nominale garantie die het kabinet voorstelt geen bescherming tegen inflatie.

Ten aanzien van het vraagstuk van de beschikbare-premieregelingen met beleggingsvrijheid verwijst de raad ook naar de aanbeveling *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers* van de Stichting van de Arbeid. Daarin geeft de Stichting aan dat partijen met betrekking tot beschikbare-premieregelingen een zorgvuldig en prudent beleid moeten voeren.

De raad is van oordeel dat de partijen die betrokken zijn bij de totstandkoming van de beschikbare-premieregelingen nadrukkelijk aandacht moeten besteden aan de risico's van dit type regeling en aan de mate van beleggingsvrijheid (en de daaraan verbonden risico's). In dat kader kan dan, bijvoorbeeld ten aanzien van de beleggingsvrijheid, ook rekening gehouden worden met de aard van de regeling (bijvoorbeeld een aanvullende regeling of een basisregeling) en de risico's die men daarbij verantwoord acht. Naar het oordeel van de raad dient de eis van solide beleggen ook te worden toegepast op de onder de PSW vallende beschikbare-premieregelingen. De deelnemers dienen, door partijen bij de regeling en door de uitvoerders goed op de hoogte te worden gebracht van de inhoud, de kosten en de risico's van de regeling.

De raad meent dat een aanpak zoals hier geschetst van meer betekenis is voor de deelnemer dan de door het kabinet voorgestelde minimumgarantie. Dit omdat de nadruk wordt gelegd op de risico's die verbonden zijn aan risicovol beleggen. Deze risico's maken nadrukkelijk onderdeel uit van de toezegging en de beleggingsvrijheid kan eventueel, via prudentiebepalingen, worden aangepast aan de aard van de regeling (aanvullende of basisregeling). Bovendien meent de raad dat een adequate beleggingsmix een betere kans op bescherming tegen inflatie geeft dan de door het kabinet voorgestelde nominale garantie.

De positie van de directeur-grootaandeelhouder

Het kabinet vraagt de raad om zijn zienswijze "ten aanzien van de dga in de PSW en of de raad harmonisatie van het dga-begrip bij de pensioenwet voorstaat".

Op grond van de PSW geldt voor de werkgever de verplichting de pensioentoezegging onder te brengen bij een pensioenfonds of een verzekeraar. Deze verplichting geldt echter niet als de pensioentoezegging is gedaan aan een dga. Als men als zodanig is aangemerkt mag de toezegging in het eigen bedrijf blijven. Om als dga te worden aangemerkt moet men direct of indirect houder zijn van ten minste 10 procent van de vennootschap die de toezegging doet, of door de PVK als dga worden aangemerkt.

Met betrekking tot het dga-begrip in de pensioenwetgeving gaat de voorkeur van de raad per saldo uit naar aansluiten bij het begrip in de werknemersver-

zekeringen. De raad acht het van belang dat de dga daarmee nadrukkelijker wordt behandeld conform zijn maatschappelijke positie.

De voorgestelde begripsafbakening impliceert volgens de raad dat de belangen van de dga aan wie een pensioentoezegging is gedaan voldoende zijn gewaarborgd op grond van zijn zeggenschap (op basis van het aandelenbezit) binnen de onderneming die de pensioentoezegging doet en de vennootschap waar de opbouw plaatsvindt.

Uitgaande van de aansluiting van het dga-begrip op de werknemersverzekeringen is de raad vervolgens van oordeel dat de dga de PSW-bescherming (i.c. de wettelijke waarborgfunctie) niet nodig heeft. Hij stelt voor dat de regulering van de pensioentoezegging aan deze dga buiten de pensioenwetgeving plaatsvindt, ervan uitgaande dat de thans voor de dga bestaande mogelijkheden tot fiscaal gefacilieerde pensioenopbouw niet worden beknot.

Het standpunt van de raad sluit aan bij de impliciete voorkeur van het kabinet voor een situatie waarin de Pensioenwet niet langer van toepassing is op de dga en voor de dga de mogelijkheid van eigen beheer wordt gecontinueerd en de regels van de loonbelasting volledig op hem van toepassing blijven.

Het voorstel van de raad impliceert dat de nieuwe Pensioenwet van toepassing is op werknemers die meer dan tien procent van de aandelen van de onderneming in handen hebben maar niet voldoen aan de dga-criteria van de werknemersverzekeringen, en thans – vanwege de uitzonderingspositie van de dga binnen de PSW – niet onder de PSW-bepalingen vallen. Dit leidt ertoe dat het pensioen moet worden ondergebracht bij een verzekeraar of een pensioenfonds en dat het pensioenkapitaal buiten de onderneming moet blijven.

Uitvoeringszekerheid

De opdrachtbrief

In de adviesaanvraag vraagt het kabinet aandacht voor de relatie tussen werkgever en ondernemingspensioenfonds (opf). Het geeft aan dat in deze relatie niet altijd duidelijk is wie waarover zeggenschap heeft zodat spanning kan ontstaan tussen degene die de toezegging doet (werkgever) en de uitvoerder van de toezegging (opf).

De raad is van oordeel dat de relatie tussen de werkgever (sociale partners) en het ondernemingspensioenfonds zo transparant mogelijk dient te zijn. Dit wordt bevorderd door de afspraken tussen de werkgever en het pensioenfonds vast te leggen in een document: de opdrachtbrief. De opdrachtbrief geeft daarmee een overzicht van afspraken die nu veelal in verschillende documenten zijn ondergebracht: de financieringsovereenkomst, reglementen,

statuten, actuariële en bedrijfstechnische nota (ABTN). De opdrachtbrief dient de eigen verantwoordelijkheid die het pensioenfonds heeft in het kader van onder meer de PSW/Pensioenwet te respecteren.

Met betrekking tot de relatie werkgever-pensioenfonds is het goed te onderkennen dat bij een ondernemingspensioenfonds de werkgever optreedt als uitvoerder van de afspraken die zijn gemaakt door de partijen betrokken bij de totstandkoming van de pensioenregeling (werkgever(s) en werknemersvertegenwoordigers). Het pensioenfondsbestuur aanvaardt vervolgens de opdracht om de pensioentoezegging te vertalen in een reglement en dit uit te voeren. De raad meent dat het adviesrecht van de deelnemersraad ook moet gelden voor de opdrachtbrief, c.q. wijziging van de opdrachtbrief. Omdat transparantie een belangrijke doelstelling is van de opdrachtbrief zou deze naar de mening van de raad toegankelijk en beschikbaar moeten zijn voor de betrokkenen.

De raad is van mening dat de opdrachtbrief een plaats zou moeten krijgen in de nieuwe Pensioenwet. In de wet zou moeten worden volstaan met een algemene aanduiding van de bedoeling en de inhoud van de opdrachtbrief. Een omschrijving van de inhoud zou in de toelichting of elders kunnen plaatshebben.

De opdrachtbrief dient volgens de raad met name de procedures rond de verschillende afspraken te bevatten en wat de inhoud van de afspraken betreft te verwijzen naar de documenten waarvan de afspraken onderdeel uitmaken. Daarbij dient de opdrachtbrief ten minste de volgende elementen te bevatten (tenzij deze reeds zijn opgenomen in documenten waarnaar in de opdrachtbrief kan worden verwezen):

- *Toezegging en reglement.* De procedure die is afgesproken voor de omzetting van (veranderingen in) de pensioentoezegging in het pensioenreglement en de zaken die de expliciete goedkeuring behoeven van de werkgever dan wel werkgever en werknemer(s).
- *Financiële relatie tussen werkgever en pensioenfonds.* De afspraken die zijn gemaakt over het financiële verkeer tussen werkgever en pensioenfonds. In dit kader moeten aan de orde komen:
 - a. de financieringsovereenkomst, met onder andere aandacht voor:
 - afspraken over een premiekortingsregeling;
 - afspraken over een bijstortingsverplichting;
 - de procedure die in werking treedt bij een onverhoopte betalingsachterstand;
 - b. of de werkgever een voorbehoud heeft gemaakt voor zijn bijdrage;
 - c. de afspraken die de werkgever heeft gemaakt over het premiebeleid;
 - d. algemene beleidslijnen over hoe te handelen bij eventuele vermogensoverschotten en vermogenstekorten.

- *Het toeslagbeleid*, zoals dat gevoerd wordt en wie daarbij zeggenschap hebben.
- *Financiële relatie tussen werknemer en pensioenfonds*: als een dergelijke relatie mogelijk is wordt deze omschreven.
- *Nadere eisen*: andere zaken die afgesproken zijn tussen werkgever en pensioenfonds.

De opdrachtbrief kan, zo verwacht de raad, een belangrijke rol spelen in het tot stand brengen van meer duidelijkheid en doorzichtigheid in de relatie tussen werkgever en ondernemingspensioenfonds. Deze werking zou ver breed kunnen worden als de belangrijke elementen uit de relatie of de overeenkomst tussen sociale partners dan wel werkgever(s) en bedrijfstakpensioenfonds of verzekeraar worden samengebracht in een soortgelijk document als de opdrachtbrief dat toegankelijk is voor de betrokkenen.

Met de opdrachtbrief wordt de verhouding tussen werkgever en pensioenfondsbestuur verduidelijkt. De raad veronderstelt dat daarmee spanningen zoals geconstateerd in de adviesaanvraag voorkomen kunnen worden. Anderzijds kan de opdrachtbrief ook aanleiding geven tot verschil van mening over hetgeen precies is overeengekomen.

Daarom geeft de raad in overweging om voor conflicten tussen werkgever, sociale partners en besturen van pensioenfondsen rondom de opdrachtbrief een *geschillencommissie* in het leven te roepen.

Ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de pensioenuitvoerders voor de naleving van wettelijke voorschriften is de raad van oordeel dat de pensioenfondsen erop moeten toezien dat de inhoud van het pensioenreglement en de uitvoering ervan in overeenstemming zijn met de relevante nationale en internationale wet- en regelgeving. Daarbij heeft het fonds ook de taak de arbeidsvoorwaardenonderhandelaars te waarschuwen als zij afspraken (willen) maken die niet stroken met wetgeving.

Bij verzekeraars die de pensioenregeling uitvoeren is de werkgever verantwoordelijk voor de inhoud van het pensioenreglement en de verzekeraar voor de uitvoering. De verzekeraar dient naar het oordeel van de raad er dus in ieder geval op toe te zien dat de uitvoering in overeenstemming is met wet- en regelgeving. Ten aanzien van de inhoud van het reglement heeft de verzekeraar wel een vergaande adviesrol (waarbij hij aansprakelijk gesteld kan worden als hij daarin tekortschiet). Daarnaast moet de verzekeraar eisen stellen aan hetgeen hij verzekert, bijvoorbeeld dat de inhoud van het reglement niet in strijd is met vigerende wet- en regelgeving.

Indexering van pensioenuitkeringen

Het kabinet stelt voor in procedurele zin een regeling te treffen die een garantie biedt voor het op verantwoorde wijze omgaan met vraagstukken als indexering en besteding van vermogensoverschotten.

De raad is van oordeel dat bij een goede pensioenregeling een bestendig indexatie- of toeslagbeleid hoort. Dit vraagt om een financieel beleid van de pensioenuitvoerders dat is gericht op het aanwezig zijn van de middelen die voor indexatie nodig zijn. Om een bestendig toeslagbeleid te voeren zijn financiële buffers nodig die naar de mening van de raad los staan van het al dan niet aanwezig zijn van een vermogensoverschot. De raad acht het dan ook zinvol beide vraagstukken afzonderlijk te behandelen.

In de meeste pensioenregelingen is al sprake van een in het algemeen voorwaardelijke toeslagverlening. Deze voorwaardelijkheid hangt samen met de kostenbeheersing van de arbeidsvoorwaarde pensioen waartoe de raad ook heeft opgeroepen. De voorwaardelijkheid kan daarbij heel goed samengaan met een bestendig toeslagbeleid.

Dit vraagt er enerzijds om dat het toeslagbeleid onderdeel uitmaakt van het financiële beleid van het pensioenfonds, waarbij het fonds dit moet expliciteren in de ABTN.

Anderzijds is het van belang dat er duidelijkheid is over het toeslagbeleid zoals dat bedoeld is in de regeling en zoals dat gevoerd wordt door het fondsbestuur. De raad is van oordeel dat in alle gevallen het beleid met betrekking tot toeslagverlening dient te zijn opgenomen in het pensioenreglement en in de door de raad bepleite opdrachtbrief. Op die manier wordt de transparantie voor alle betrokkenen vergroot (welke voorwaarden gelden voor het toeslagbeleid, welke toeslagen beoogt men, welke voorzieningen worden getroffen). Daarenboven zou, zo meent de raad, het pensioenfonds ook in zijn jaarverslag moeten aangeven welke ruimte er naar verwachting is voor toekomstige toeslagverlening.

De raad adviseert in de nieuwe Pensioenwet voor te schrijven dat een pensioenreglement een bepaling inzake het toeslagbeleid dient te bevatten.

Vermogensoverschotten en -tekorten

In de adviesaanvraag stelt het kabinet voor een regeling te treffen die in procedurele zin een garantie biedt voor het op verantwoorde wijze omgaan met vraagstukken als indexering en besteding van vermogensoverschotten. Een dergelijke regeling zou kunnen inhouden dat in de statuten of reglementen van de pensioenfondsen dient te worden vastgelegd wanneer er sprake is van een vermogensoverschot, en zo ja hoe dat overschot dient te worden aangewend.

De raad is zich ervan bewust dat de omgang met vermogensoverschotten een zeer zorgvuldige besluitvorming vraagt. Hij stemt dan ook in met het voorstel een regeling in procedurele zin te treffen die een garantie biedt voor het op verantwoorde wijze omgaan met vraagstukken als de besteding van vermogensoverschotten. Daarbij wijst hij erop dat behalve overschotten zich ook tekorten kunnen voordoen. Een procedurele regeling zou ook moeten voorzien in de situatie van een vermogenstekort.

De wijze waarop het kabinet zo'n regeling wil invullen wordt echter niet door de raad onderschreven omdat deze niet goed uitvoerbaar is. Een overschot laat zich immers niet eenvoudig definiëren. Ten eerste kunnen de ruimte in de financiële positie voor indexatie en andere buffers in ieder geval niet als een vermogensoverschot worden aangemerkt. Ten tweede zijn de vragen welke voorzieningen nodig zijn en wat de benodigde omvang van die voorzieningen is niet eenduidig te beantwoorden omdat deze afhankelijk zijn van de dynamiek van het fonds en de economische ontwikkeling. De bepaling van de voorzieningen is afhankelijk van een groot aantal parameters, die zich zowel naar aantal als naar waarde niet op voorhand laten vastleggen. In dit verband wijst de raad bijvoorbeeld op de financiële consequenties van de vergrijzing voor de fondsen. Daarbij kan het bestuur van het fonds het noodzakelijk achten voorzieningen aan te houden die groter zijn dan de voorzieningen die de PVK *ten minste* noodzakelijk acht.

Ook meent de raad dat het niet wenselijk is reeds op voorhand te bepalen hoe een eventueel overschot moet worden aangewend. Zoiets bemoeilijkt het inspelen op de omstandigheden zoals die gelden op het moment dat er sprake is van een overschot.

De raad is ervan overtuigd dat een zorgvuldige besluitvorming over de aanwending van eventuele vermogensoverschotten of vermogenstekorten nodig en gewenst is. Daarvoor is het nodig dat het voor alle betrokkenen duidelijk is welke handelwijze gevolgd zal gaan worden in het geval zich een overschot of een tekort voordoet. De raad meent dat deze duidelijkheid gegeven kan worden door de algemene beleidslijnen terzake onderdeel te maken van de opdrachtbrief.

Pensioenfondsen 'aan de top van een holding'

In de adviesaanvraag merkt het kabinet op dat sinds het begin van de jaren negentig er een tendens waarneembaar is "dat grote pensioenfondsen een deel van hun beleggingen aanwenden om tot de vorming van conglomeraten te komen". Als redenen hiervoor worden genoemd het streven naar een efficiëntere bedrijfsvoering, het willen aanbieden van een 'totaal product' en de positie op de financiële markten. Het kabinet acht al met al deze conglomeraatvorming een bedrijfsvreemde activiteit met nadelige effecten. De raad

wordt gevraagd of hij de analyse van het kabinet deelt en of hij suggesties heeft die aan de bezwaren van het kabinet tegemoet komen.

De raad constateert dat het in de adviesaanvraag aan de orde gestelde thema complex is. Dit geldt ook voor onderliggende vragen als: wat zijn bedrijfsvreemde activiteiten voor een pensioenfonds; wanneer gaat beleggen over in ondernemen; zijn er voor sociale partners alternatieven voor de geconstateerde conglomeraatvorming die de regiefunctie ten aanzien van de arbeidsvoorwaarde pensioen en de daaraan gerelateerde producten en diensten intact laten?

Naar het oordeel van de raad betreft het voorts een vraagstuk waarmee grote belangen zijn gemoeid. Dat betreft niet alleen de belangen van ondernemingen die soortgelijke diensten en producten aanbieden als sommige pensioenfondsen via dochterondernemingen, maar evenzeer de belangen van de bij de pensioenfondsen betrokken ondernemingen en hun werknemers en de deelnemers in die pensioenfondsen.

De kabinetsanalyse biedt de raad onvoldoende houvast voor een afgewogen oordeelsvorming. Hij is thans doende te komen tot een aanvullende analyse om op basis van duidelijke en geobjectiveerde argumenten en criteria de door het kabinet gestelde vragen zo zorgvuldig mogelijk te beantwoorden. Voortbordurend op de in dit advies gemaakte kanttekeningen bij de kabinetsanalyse zal de raad in een vervolgadvisie zijn definitieve standpunt bepalen. Hij streeft ernaar dit vervolgadvisie op een zodanig tijdstip uit te brengen dat dit kan worden betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel voor de nieuwe Pensioenwet. Hij laat daarbij thans in het midden of regelgeving op dit onderdeel, voorzover deze gewenst zou zijn, een plaats zou moeten krijgen in de Pensioenwet dan wel elders.

De raad stelt zich voor zijn definitieve standpunt te baseren op de volgende uitgangspunten:

- Het fenomeen pensioenfonds moet vanwege de mogelijkheden die dit biedt tot het organiseren van solidariteit op het gebied van arbeidspensioenen in stand worden gehouden. In het verlengde hiervan dient de gepri-vilegieerde status van pensioenfondsen, die inhoudt dat voor pensioenfondsen op sommige punten andere regels gelden dan voor andere pensioenuitvoerders, te worden gehandhaafd.
- Alle uitvoerders van de arbeidsvoorwaarde pensioen houden zich aan de Regeling Taakafbakening, het Cohen-kader, de Wet Bpf 2000 en de PSW.
- De pensioenfondsen concentreren zich op hun kerntaak. De kerntaak is het uitvoeren van de door sociale partners vastgestelde arbeidsvoorwaarde pensioen. Het uitvoeren behelst administratie, informatievoorziening aan deelnemers en beleggen.

- Regelgeving mag geen belemmering vormen voor (verplichtgestelde) pensioenfonds om te kunnen voldoen aan de wens tot uitvoering van een moderne, flexibele pensioenregeling met voldoende maatwerk.
- Pensioenfonds zijn vrij om voor het uitvoeren van de kernfuncties zelf een optimale vorm te kiezen. Daarbij gaat het met name om kostenbeheersing, kwaliteit en rendement. Voor dat laatste is van belang dat een zo groot mogelijke vrijheid voor het beleggingsbeleid blijft gelden, vanzelfsprekend met inachtneming van de daartoe door de PVK gestelde regels.

Voorlichting

Het kabinet constateert dat de huidige voorlichtingsvoorschriften voor pensioenuitvoerders in de PSW globaal van aard zijn en vooral betrekking hebben op actieve deelnemers. Het meent dat een verdere uitwerking en aanscherping van deze voorschriften op hun plaats zijn, vooral ook omdat pensioenregelingen steeds meer keuzemogelijkheden en vrijwillige voorzieningen kennen voor de deelnemer.

Het kabinet wijst op het belang van transparantie ten aanzien van de producten, de financiële situatie en de prestaties van de pensioenuitvoerder. Het meent dat hierbij in beginsel geen onderscheid nodig is tussen verzekeraars, bedrijfstakpensioenfonds en ondernemingspensioenfonds.

De raad is met het kabinet van mening dat een verbetering van de informatieverstrekking door pensioenuitvoerders in het algemeen noodzakelijk is. Hij is van oordeel dat een adequate informatievoorziening de primaire verantwoordelijkheid is van de pensioenuitvoerders. De raad vindt dat fondsen en verzekeraars tot zelfregulering moeten komen, wat moet leiden tot begrijpelijke, toegankelijke en voldoende ruime informatie voor alle belanghebbenden (actieve deelnemers, slapers en gepensioneerden). Daarbij is maatwerk van belang. ICT kan hierbij een belangrijke rol spelen.

Met betrekking tot de voorlichting over pensioenen verwijst de raad ook naar de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid de kwaliteit en de transparantie bij de uitvoeringspraktijk te vergroten¹. Daarbij is de raad van oordeel dat, eveneens via zelfregulering, gekomen moet worden tot een periodieke monitoring van het voorlichtingsbeleid waarbij een rol is weggelegd voor de koepelorganisaties van pensioenuitvoerders.

Informatievoorziening brengt kosten met zich die neerslaan in de pensioenpremie. Daarom vindt de raad het ook van belang dat per pensioenuitvoerder een afweging kan worden gemaakt. De kosten mogen echter geen reden zijn om de voorlichtende taak te verwaarlozen.

¹ Stichting van de Arbeid, *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers*, publicatienr. 5/01, Den Haag 2001.

De raad komt tot de conclusie dat het thans niet wenselijk is en evenmin noodzakelijk de bestaande wettelijke voorlichtingsvoorschriften voor pensioenuitvoerders verder uit te werken dan wel aan te scherpen.

De benoeming van werknemersbestuursleden bij ondernemingspensioenfondsen

De raad stemt in met het voorstel van het kabinet om de wijze van benoemen van werknemersbestuursleden in het bestuur van een ondernemingspensioenfonds in de wet vast te leggen. Het voorstel maakt een einde aan de onduidelijkheid van de huidige PSW. Werknemers kunnen in het bestuur van een ondernemingspensioenfonds benoemd worden via verkiezing, via de deelnemersraad, via de ondernemingsraad of via een door de ondernemingsraad goedgekeurde wijze van benoemen. Tevens zou de raad ook de mogelijkheid open willen laten dat de partijen betrokken bij de pensioenregeling in gezamenlijkheid bepalen hoe de werknemersbestuursleden worden benoemd, met dien verstande dat de OR met deze procedure instemt.

Ten slotte geeft de raad in overweging om ook in de wet aan te geven dat de benoeming van vertegenwoordigers van gepensioneerden in het bestuur van ondernemingspensioenfondsen mogelijk is via verkiezingen of door de vertegenwoordigers van gepensioneerden in de deelnemersraad.

Individuele zekerheid

Witte vlekken bij aanvullende pensioenen

Van een witte vlek op pensioengebied is sprake als een werknemer geen aanvullend pensioen opbouwt. De oorzaak kan zijn dat de werkgever geen pensioenregeling kent of, als de werkgever wel een pensioenregeling kent, de werknemer is uitgesloten van deelname daaraan.

Het kabinet is van mening dat een wettelijke regeling nodig is om tot algemene werking van de pensioentoezegging te komen. Met het principe van algemene werking wordt bedoeld dat indien een werkgever pensioen toezegt aan werknemers in zijn bedrijf, alle werknemers met een arbeidsovereenkomst daadwerkelijk pensioen opbouwen, en dat er geen werknemers zijn die om welke reden dan ook buiten de pensioenregeling vallen. Slechts bepaalde, wettelijk omschreven, uitsluitingsgronden kunnen op dit principe een uitzondering vormen.

De raad is het met het kabinet eens dat het wenselijk is te komen tot een verdere verkleining van de witte vlek op pensioengebied. In beginsel dient ieder uit arbeid verdiend inkomen te leiden tot opbouw van arbeidspensioen. Het kabinetsvoorstel voor een wettelijk geregelde algemene werking is gebaseerd op de gegevens over de witte vlek anno 1996. Het richt zich op werknemers die van de in hun bedrijf geldende pensioenregeling zijn uitgesloten, bijvoorbeeld vanwege een wachttijd, duur van het contract, leeftijd of functiegroep.

Het kabinetsvoorstel heeft geen consequenties voor werknemers in dienst van een werkgever die geen collectieve pensioenregeling heeft.

Het kabinetsvoornemen voor algemene werking dateert van 1997. Ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan, zijn bij de uitwerking van dit voornemen in de adviesaanvraag niet betrokken. Daarbij denkt de raad met name aan de recent bekend geworden eerste effecten van het eveneens in 1997 gesloten Convenant inzake de arbeidspensioenen. Hij beschouwt het overigens als een gemis dat actuele gegevens over de omvang en samenstelling van de totale witte vlek niet voorhanden zijn.

De raad stelt voorts vast dat de Stichting van de Arbeid zeer onlangs tot een aantal aanbevelingen voor het decentrale pensioenoverleg heeft besloten². De bestrijding van de witte vlek en in het bijzonder de vergroting van de toegankelijkheid van pensioenregelingen nemen daarbij een prominente plaats in. Doelstelling van de aanbevelingen op dit punt is het realiseren van goede en betaalbare pensioenen voor iedere werknemer.

Daar waar pensioenregelingen zijn getroffen, wordt aanbevolen deze zoveel mogelijk een algemene werking te geven, in die zin dat bestaande toetredingsdrempels en uitsluitingsbepalingen worden verlaagd dan wel opgeheven. In het kader van de aanbevelingen hebben partijen op dit punt afgesproken elkaar periodiek te informeren over de voortgang en gezamenlijk te bezien hoe eventuele knelpunten bij het realiseren van algemene werking zoveel mogelijk kunnen worden weggenomen. Centrale organisaties van werkgevers en van werknemers zullen zich daartoe actief opstellen, ook in relatie tot bij hen aangesloten lidorganisaties.

Ten aanzien van ondernemingen en instellingen die nog geen arbeidspensioenregeling kennen, bevatten de aanbevelingen een krachtige oproep daarin op korte termijn alsnog te voorzien.

Met het oog op het belang dat de raad hecht aan de totstandkoming van pensioenregelingen bij ondernemingen die in het geheel geen aanvullende pensioenregeling hebben, heeft de raad zich afgevraagd in hoeverre het reeds bestaande voorschrift dat de werkgever de werknemer een schriftelijke opgave dient te verstrekken met een aantal gegevens, zoals “of de werknemer gaat deelnemen aan een pensioenregeling” (art. 7: 655 lid 1 sub j BW) hierbij een rol kan spelen. Om werkgevers die nog geen aanvullende pensioenregeling hebben te stimuleren een pensioentoezegging tot stand te brengen, zou als procedure kunnen worden gehanteerd dat elke individuele arbeidsovereenkomst een pensioenparagraaf kent. Daarbij is het aan contractspartijen af te spreken of pensioen al dan niet onderdeel uitmaakt van de arbeidsvoorwaarden. Voorgesteld wordt in het Burgerlijk Wetboek het procedurevoor-

2 Stichting van de Arbeid, *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers*, op.cit.

schrift op te nemen dat elke individuele arbeidsovereenkomst een pensioenparagraaf kent waarin expliciet wordt vermeld of de werknemer aan een pensioenregeling gaat deelnemen dan wel wordt verwezen naar de van toepassing zijnde pensioenregeling.

Voorts acht de raad een periodieke monitoring van de omvang en de samenstelling van de witte vlek wenselijk. In aanmerking nemend dat het laatste onderzoek betrekking heeft op de stand van zaken in 1996, bepleit hij dat op korte termijn een nieuw onderzoek plaatsvindt.

Gelet op de hierboven geschetste ontwikkelingen, meent de raad dat een verdere verkleining van de witte vlek moet worden nagestreefd langs de lijnen van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Een dergelijke aanpak, welke in de loop der jaren reeds heeft bijgedragen aan de afname van de witte vlek, doet recht aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners op het terrein van de arbeidspensioenen. De bovengenoemde aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid en de in dat kader gemaakte afspraken, geven er blijk van dat sociale partners hun verantwoordelijkheid ten aanzien van het in de praktijk realiseren van algemene werking ook inhoud geven. In het licht van het vorenstaande wijst de raad introductie van het principe van algemene werking in wetgeving, in casu de PSW, dan ook af. Ten aanzien van de expliciete vraag van het kabinet of in het kader van de algemene werking minimumeisen aan een pensioentoezegging moeten worden gesteld, herhaalt de raad hier dat het stellen van dergelijke eisen zich niet verdraagt met de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de inhoud van pensioenen.

Waardeoverdracht

In de adviesaanvraag stelt het kabinet verschillende aspecten van waardeoverdracht aan de orde.

Het kabinet heeft het voornemen een (met het huidige artikel 32b PSW vergelijkbaar) recht op *waardeoverdracht voor de deelnemers in een verplichte beroepspensioenregeling* te introduceren op voorwaarde dat er bij deze pensioenregelingen een afkoopverbod wordt ingevoerd. Dit recht heeft betrekking op waardeoverdracht vanuit een (verplichte) beroepspensioenregeling en op waardeoverdracht naar een dergelijke regeling.

In zijn standpunt gaat de raad ervan uit dat de Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling (Wet Bpr) gehandhaafd wordt. De raad stemt in met het kabinetsvoorstel tot opname in de Wet Bpr van een (met artikel 32b PSW vergelijkbaar) recht op waardeoverdracht onder gelijktijdige introductie van een (wettelijk) afkoopverbod van pensioen(aanspraken) uit hoofde van beroepspensioenregelingen. De invoering van een derge-

lijk recht kan de arbeidsmobiliteit van de desbetreffende beroepsgroepen bevorderen.

Het kabinet overweegt een ruimhartiger beleid te voeren met betrekking tot *waardeoverdracht naar het buitenland*.

De raad stemt in algemene zin in met dit voornemen van het kabinet³. Het voornemen leidt volgens de raad tot bevordering van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit.

Een versoepeling van de mogelijkheid tot waardeoverdracht naar het buitenland moet gepaard gaan met een goede informatieverschaffing. Dit mede in verband met de voorwaarden die naar de mening van de raad aan de waardeoverdracht moeten worden gesteld. Deze hebben betrekking op: de aard van het dienstverband, het toezicht op de (buitenlandse) pensioenuitvoerder, kapitaaldekking, afkoopverbod en instemming van de PVK. Ten slotte acht de raad ook een intensivering wenselijk van het in EU-verband gevoerde beleid.

Het huidige wettelijk recht op waardeoverdracht geldt niet voor de zogeheten 'oude gevallen'. De Stichting van de Arbeid heeft aanbevolen ook voor deze gevallen waardeoverdracht toe te passen. De uitvoering hiervan stuit echter op een probleem bij de interpretatie van de wettekst. Daarom stelt de raad voor de wet, i.c. de definitie van actuariële gelijkwaardigheid, zo te wijzigen dat dit probleem zich niet meer voordoet.

Overige onderwerpen

Premievrije voortzetting pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid

In de adviesaanvraag stelt het kabinet vragen bij twee aspecten van de premievrije voortzetting bij arbeidsongeschiktheid: de ene betreft de mogelijk reïntegratiebelemmerende werking en de andere betreft de vraag of een volledige, ongeconditioneerde premievrije voortzetting in alle gevallen altijd wenselijk en nodig is.

De raad is van mening dat van de regeling in het algemeen geen reïntegratiebelemmerende werking uitgaat. Alleen in zeer specifieke omstandigheden – lager loon dan voorheen, deeltijdpercentage plus AO-percentage groter dan 100, recht op premievrije voortzetting bij werkloosheid – kan het voorkomen dat aanvaarden van werk leidt tot een verslechtering van de pensioenopbouw.

Alhoewel de raad van oordeel is dat het aanvaarden van werk los van eventuele verschillen tussen regelingen niet zou moeten leiden tot een verslechtering van de pensioenopbouw, meent hij tevens dat een wettelijke oplossing van het geschetste probleem niet in de rede ligt. De raad wijst erop dat de

3 Zie ook: SER-advies *Arbidsmobiliteit in de EU*, publicatienr. 01/04, Den Haag 2001.

Stichting van de Arbeid samen met de pensioenkoepels een oplossingsrichting heeft ontwikkeld die deel uitmaakt van de aanbeveling *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers*⁴. Ten slotte herinnert de raad eraan dat hij recent nog heeft geadviseerd over deze problematiek en ook thans van oordeel is dat de inzet van REA-middelen passend zou zijn om eventuele knelpunten bij de oplossing van de problematiek weg te nemen⁵.

Naar de mening van het kabinet ligt een hernieuwde afweging van de vraag of, binnen het totaal kader van de aanvullende pensioenen, de regeling van de premievrije voortzetting bij arbeidsongeschiktheid ongewijzigd moet worden voortgezet voor de hand. Het kabinet suggereert een oplossing waarbij de grondslag voor de premievrije voortzetting gekoppeld is aan de uitkering in plaats van aan het laatst genoten loon.

Met betrekking tot de vraag of de premievrije voortzetting een andere grondslag zou moeten krijgen wil de raad volstaan met een verwijzing naar het advies dat hij in 1999 heeft uitgebracht over de premievrije voortzetting. Hij achtte geen redenen aanwezig om de regeling voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten te veranderen en de premievrije opbouw te verminderen of zelfs af te schaffen⁶. De raad onderstreept nu nogmaals dat de premievrije voortzetting alleen geldt voor het arbeidsongeschiktheidsdeel en dat derhalve, conform de WAO-opzet, voor het werkloosheidsdeel de prikkel geldt tot het zoeken van werk. Hij wijst er daarbij op dat de pensioenopbouw slechts in beperkte mate een rol speelt in de reïntegratieproblemen van arbeidsongeschikten.

De raad zal naar verwachting binnenkort een adviesaanvraag ontvangen over de arbeidsongeschiktheidsproblematiek en de WAO, mede naar aanleiding van het door de commissie Arbeidsongeschiktheid (commissie Donner) uit te brengen rapport. In die context kan hij de vragen rond de premievrije voortzetting van de pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid opnieuw in bespreking nemen. De raad acht een dergelijk breed advies over de WAO hiervoor ook een meer geschikte plaats.

Nadere advisering

De raad stelt ten slotte vast dat de adviesaanvraag slechts betrekking heeft op een deel van de nieuwe Pensioenwet, namelijk alleen de kabinetsvoorstellen tot nieuw beleid. De beoogde modernisering betreft echter ook het overzichtelijk opzetten en wegnemen van onduidelijkheden in de bestaande wetgeving. De raad bepleit dat deze meer 'technische veranderingen' voor

4 Stichting van de Arbeid, *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers*, op.cit.

5 SER-advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, Den Haag 1999, p. 146 e.v.

6 Ibid.

commentaar aan hem of aan de Stichting van de Arbeid worden voorgelegd ter beoordeling van de mogelijke consequenties van de wijzigingen.

1. Inleiding

De PSW is in 1953 in werking getreden en is sindsdien regelmatig gewijzigd. In 1991 heeft het kabinet, in de nota *Aanvullende Pensioenen*, aangegeven de PSW te willen moderniseren en technisch te willen herzien¹. Bij de aankondiging van de modernisering werd de mogelijkheid geopend de modernisering en technische herziening los te koppelen van het wetgevende traject van een aantal gewenste maatregelen, die niet konden wachten op de modernisering. Dit heeft geresulteerd in PSW fase één en PSW fase twee. Fase één had betrekking op het aanpassen van de PSW in verband met het invoeren van een wettelijk recht op waardeoverdracht en enige andere maatregelen op pensioenterrein². Tussen deze twee fasen is nog de PSW fase anderhalf uitgevoerd. Dit betreft de wijziging van de PSW onder meer met het oog op de invoering van een verbod op uitstelfinanciering. Fase twee betreft de modernisering en technische herziening van de PSW die moet uitmonden in een nieuwe Pensioenwet. De kabinetsvoornemens voor nieuw beleid in de Pensioenwet zijn het onderwerp van dit advies.

De adviesaanvraag

Over de modernisering en technische herziening van de PSW heeft staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 2 mei 2000 een adviesaanvraag gestuurd aan de SER³. In de adviesaanvraag stelt de staatssecretaris dat de ontwikkelingen op het terrein van de aanvullende pensioenen hebben geleid tot aanpassingen van de wettekst die de overzichtelijkheid niet ten goede zijn gekomen. Bovendien blijkt de wettekst als gevolg van nieuwe ontwikkelingen op een aantal punten niet duidelijk waardoor ruimte is ontstaan voor verschillende interpretaties die het toezicht op de naleving van de wet en handhaving ervan steeds moeilijker maken. Een belangrijk doel van de modernisering en technische herziening van de huidige PSW is dan ook de nieuwe pensioenwetgeving overzichtelijker op te zetten, de gesignaleerde onduidelijkheden weg te nemen en daardoor uitvoeringsproblemen in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. De modernisering en technische herziening moeten leiden tot een nieuwe Pensioenwet.

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22167. Het voornemen om de PSW technisch te herzien is in 1987 kenbaar gemaakt aan de raad. De SER heeft in 1990 hierover advies uitgebracht (SER-advies *Pensioenproblematiek*, publicatienr. 90/23, Den Haag 1990).

2 Wet van 30 juni 1994, Stbl. 1994, 496.

3 Zie bijlage 1 bij dit advies.

Het kabinet acht het echter gewenst op enkele beleidsmatige punten met voorstellen te komen. Op die punten waar het kabinet voornemens is nieuw beleid te introduceren wordt in de adviesaanvraag ingegaan en wordt de mening van de SER gevraagd.

Het doel van de nieuwe Pensioenwet blijft, evenals van de huidige PSW, het waarborgen van de pensioentoezegging. Het uitgangspunt van de nieuwe wet is dat aanvullende pensioenen een arbeidsvoorwaarde zijn.

In de adviesaanvraag worden de volgende onderwerpen voor advies voorgelegd:

- verantwoordelijkheid van pensioenfondsen en verzekeraars voor naleving van wettelijke voorschriften (waar onder de verhouding tussen sociale partners en besturen van pensioenfondsen);
- witte vlekken bij de aanvullende pensioenen;
- voorlichting;
- benoeming werknemersbestuursleden bij ondernemingspensioenfondsen;
- klachtrecht van deelnemersraden;
- waardeoverdracht (waaronder de waardeoverdracht naar het buitenland);
- de positie van de grootaandeelhouder in de pensioenwet;
- pensioentoezeggingen met beleggingsvrijheid voor de werknemer;
- vermogensoverschotten en indexering van pensioenuitkeringen en -aanspraken;
- spaarfondsen;
- eenmansfondsen;
- pensioenfondsen aan de top van een holding, en
- premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid.

Daarbij geeft het kabinet aan dat in de nieuwe Pensioenwetgeving geen onderscheid gemaakt zal worden tussen de pensioenuitvoerders. Dat wil zeggen dat de Regelen Verzekeringsovereenkomsten PSW zullen komen te vervallen en dat indien nodig de specifiek op verzekeraars gerichte bepalingen in de wettekst zullen worden opgenomen.

Daarnaast laat het kabinet weten dat de adviesaanvraag geen betrekking heeft op het toezicht maar zich beperkt tot zaken die de inhoud en de uitvoering van de pensioenregelingen betreffen.

Ter voorbereiding van de Pensioenwet zijn door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zeven werkgroepen ingesteld (bestaand uit ambtenaren en deskundigen op persoonlijke titel), die een aantal uitvoeringstechnische en inhoudelijke onderwerpen hebben geïnventariseerd en voor- en nadelen van mogelijke oplossingsrichtingen hebben onderzocht. De rapporten van deze werkgroepen (clusters) hebben als input gediend voor de adviesaanvraag en zijn aan de SER ter beschikking gesteld als achtergrondinformatie bij de adviesaanvraag.

De staatssecretaris heeft de raad gevraagd binnen zes maanden advies uit te brengen. De raad heeft laten weten dat deze periode te kort was en aangegeven dat hij het advies pas begin 2001 zou kunnen uitbrengen.

Aanpak en opzet van het advies

De adviesaanvraag heeft betrekking op een aantal beleidsvoornemens met betrekking tot de PSW waarover het advies van de raad wordt gevraagd. De aard en het karakter van de PSW worden niet ter discussie gesteld. De raad meent echter dat het goed is om bij een modernisering van de PSW ook stil te staan bij de doelstelling van de wet: bij het doel van de oorspronkelijke wet, de eventueel in de loop der tijd opgetreden veranderingen daarin en de vraag welk doel de wet moet hebben met het oog op de toekomst. Daarbij is het, zo meent de raad, ook van belang aandacht te besteden aan de vraag hoe de verantwoordelijkheid voor de aanvullende pensioenen is verdeeld tussen sociale partners en de overheid.

Daartoe begint het advies, na dit inleidende hoofdstuk, met het advieskader. Dit hoofdstuk begint met een uiteenzetting over de PSW waarbij achtereenvolgens aan de orde komen: de oorspronkelijke PSW, de wijzigingen die daarin zijn aangebracht, andere wetgeving op pensioenterrein en een schets van de veranderingen in het pensioenlandschap sinds de totstandkoming van de PSW. Daarbij onderscheidt de raad een drietal dimensies in de waarborgfunctie van de wet, te weten: financiële zekerheid (regels m.b.t. het veiligstellen van pensioengelden), uitvoeringszekerheid (regels voor de pensioenuitvoerders en voor het toezicht) en individuele zekerheid (regels gericht op groepen deelnemers en de individuen daarbinnen).

Vervolgens komt in dit tweede hoofdstuk het kader aan de orde dat de raad hanteert bij de beantwoording van de adviesaanvraag. Een belangrijk element hiervan is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners op pensioengebied, mede in relatie tot de verschillende dimensies van de waarborgfunctie. Ook de vraag of de huidige invulling van de waarborgfunctie nog in alle opzichten past bij de actuele situatie of voldoende mogelijkheden biedt voor de toekomst, komt daarbij aan de orde. In dat kader vraagt de raad aandacht voor de wijze waarop in de huidige wet de financiële zekerheid zoals deze geboden moet worden door pensioenfondsen is geregeld.

De driedeling in de waarborgfunctie is voor de raad de leidraad bij de beantwoording van de concreet aan de raad voorgelegde vragen.

Begonnen wordt met die onderwerpen die gerekend kunnen worden tot de financiële zekerheid. Naast de onderwerpen uit de adviesaanvraag – de pensioentoezegging met beleggingsvrijheid, de positie van de dga en de vraag of spaar- en eenmansfondsen wel of niet onder de PSW moeten vallen – stelt de

raad ook de zekerheidseisen die vanuit de PSW aan de pensioenfondsen worden gesteld aan de orde.

Een tweede cluster vragen heeft betrekking op de uitvoeringszekerheid, voorschriften aan pensioenfondsen en -verzekeraars: de verantwoordelijkheid van pensioenfondsen en verzekeraars voor de naleving van wettelijke voorschriften, de adviesvraag over vermogensoverschotten en die indexering en de vragen over pensioenfondsen aan de top van de holding, voorlichting, benoeming van werknemersbestuursleden en het klachtrecht. Alhoewel vermogensoverschotten en indexering raken aan de financiële zekerheid zijn ze bij de uitvoeringszekerheid ondergebracht omdat de voorstellen procedurele regels betreffen.

De derde onderscheiden dimensie betreft de individuele zekerheid. Daaronder vallen de voornemens van het kabinet met betrekking tot de witte vlekken en de waardeoverdracht.

De adviesvraag over de premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid neemt naar het oordeel van de raad een bijzondere plaats in en wordt derhalve afzonderlijk behandeld.

Per onderwerp, of groep van onderwerpen, geeft de raad zijn standpunt. Het ontwerpadvies besluit met een afrondend hoofdstuk, waarin de raad nog een enkel onderwerp aan de orde stelt en afsluitend aangeeft op welke onderwerpen hij nog wil terugkomen.

Vorbereiding advies

Het dagelijks bestuur van de raad heeft de behandeling van de adviesaanvraag opgedragen aan de Pensioencommissie⁴. Bij de beantwoording van de adviesaanvraag heeft de Pensioencommissie kennisgenomen van het commentaar dat van verschillende zijden is gegeven op de adviesaanvraag, onder meer door de Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen (VB), de Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen (Opf), het Verbond van Verzekeraars en het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO).

De raad heeft het advies vastgesteld in zijn openbare vergadering van 18 mei 2001. Het verslag van deze vergadering is op te vragen bij het secretariaat.

4 De samenstelling van de Pensioencommissie is opgenomen in bijlage 2.

2. Advieskader

2.1 Inleiding

Volgens het kabinet heeft de voorgenomen nieuwe Pensioenwet (analoog aan de huidige PSW) “het waarborgen van de pensioenrechten van werknemers” als doelstelling¹. Dit wettelijk waarborgen van de pensioentoezegging heeft betrekking op “het niveau en de kwaliteit van het pensioen, de werkingssfeer van de toezegging en de financiering ervan”.

Daarbij gaat het kabinet ervan uit dat “aanvullende pensioenen een arbeidsvoorwaarde zijn en dus een primaire verantwoordelijkheid van sociale partners. De rol van de overheid is daarbij ondersteunend en voorwaardenschepend van aard”².

Hoewel het kabinet niet beoogt het waarborgkarakter van de PSW (of Pensioenwet) te wijzigen acht de raad het zinvol om in het kader van de modernisering van deze wet de waarborgfunctie nader te bezien, voorafgaand aan een beantwoording van de specifieke vraagstellingen uit de adviesaanvraag. Daartoe bevat dit hoofdstuk het kader waarbinnen de raad zijn advies plaatst. In dit kader gaat de raad nader in op de ontwikkeling van de waarborgfunctie van de PSW sinds de invoering van deze wet (paragraaf 2.2). Uitgaande van zijn visie op de verdeling van verantwoordelijkheden op het terrein van de arbeidspensioenen (paragraaf 2.3) formuleert hij vervolgens zijn zienswijze op de toekomstige (invulling van de) waarborgfunctie (paragraaf 2.4).

Met deze opvattingen schetst de raad tevens de uitgangspunten op basis waarvan hij de in de adviesaanvraag neergelegde beleidsvoornemens in de volgende hoofdstukken beoordeelt (paragraaf 2.5).

1 *Adviesaanvraag*, p. 3. In de adviesaanvraag wordt deze doelstelling ook nog als volgt verwoord: “de nieuwe Pensioenwet zal tot doel hebben de binnen het kader van de arbeidsrelatie gedane toezegging omtrent de voorziening van de oudedag, bij overlijden en arbeidsongeschiktheid te waarborgen voor zowel diegene aan wie de toezegging is gedaan als voor diegenen ten behoeve van wie de toezegging is gedaan (nabestaanden)”.

2 *Adviesaanvraag*, p. 4.

2.2 Waarborgfunctie PSW

In deze paragraaf staat de PSW centraal: aan de orde komen de waarborgfunctie ervan en de veranderingen daarin door verschillende wetswijzigingen.

Paragraaf 2.2.1 is gewijd aan de oorspronkelijke PSW. In paragraaf 2.2.2 gaat de aandacht uit naar de meest relevante veranderingen in de wet sinds haar invoering en naar de implicaties daarvan voor haar waarborgfunctie.

2.2.1 PSW 1952

De in 1952 ingevoerde PSW is een waarborgwet³. De wet is erop gericht “in de toekomst zoveel mogelijk te waarborgen, dat de bij de arbeiders in dienst van particuliere ondernemingen gewekte pensioenverwachtingen ook verwezenlijkt worden”⁴. De wet bevat geen verplichting voor de werkgever om voor zijn personeel een oudedagsvoorziening te treffen. Als eenmaal een pensioentoezegging is gedaan moet de werkgever wel de nodige voorzieningen treffen door toe te treden tot een bedrijfs- of een ondernemingspensioenfonds of door een verzekeringsovereenkomst te sluiten⁵ (artikel 2 PSW). Onderstaand kader bevat een beknopte schets van de inhoud en de opzet van de oorspronkelijke PSW.

3 Stbl. 1952, 275. De PSW wet trad op 1 januari 1954 volledig in werking.

4 Aldus de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van een Pensioen- en Spaarfondsenwet (Kamerstukken nr. 1730). “Het doel van het wetsontwerp kan, met name wat de ondernemingspensioenfondsen betreft, in grote trekken omschreven worden als het voorkomen van teleurstellingen in de gewekte verwachtingen, al beperkt het ontwerp zich daar niet toe. Ten aanzien van de bedrijfspensioenfondsen heeft de regeling tevens een ordenend karakter. (...) Om teleurstellingen te voorkomen in de gewekte verwachtingen is meer nodig dan het geven van rechtspersoonlijkheid aan een fonds. Een technisch onjuiste opzet van het fonds, onsolide beleggingen en verschillende andere omstandigheden kunnen aanleiding tot misrekening geven. Ook daarin moet voorzien worden en dat kan alleen door de fondsen op een gezonde basis te brengen en te houden. Regelmatig deskundig toezicht kan hierbij niet gemist worden (Memorie van Toelichting, p. 6).

5 De bedoeling van de instelling van het fonds is “voor de werknemer zoveel mogelijk zekerheid te scheppen, dat hetgeen hem inzake pensioen door zijn werkgever is toegezegd, ook inderdaad verwezenlijkt zal worden. Het fonds is een afzonderlijke rechtspersoon, zodat de in het fonds gestorte gelden niet meer ter beschikking van de werkgever staan. Zo komt vast te staan, dat, wat voor pensioen werd bijeengebracht, ook inderdaad overeenkomstig de statuten van het fonds en de bepalingen van het daarbij behorende pensioenreglement en eventuele andere reglementen en onder toezicht van de Verzekeringskamer, voor pensioen zal worden aangewend” (Memorie van Toelichting, p. 6).

Opzet en inhoud PSW

Na de definities bevat artikel 2 PSW de crux van de wet, namelijk de verplichting voor de werkgever om het pensioen buiten de onderneming onder te brengen in een pensioenfonds of bij een verzekeraar. Artikel 3 voegt de mogelijkheid van een spaarfonds toe. Artikel 4 bepaalt dat de statuten en reglementen van een pensioen- of een spaarfonds en de wijzigingen daarvan de goedkeuring behoeven van de minister. Verder bevat de wet een aantal artikelen voor de opzet van fondsen (7, 9 tot en met

16), artikelen om de aanspraken en belangen van deelnemers en andere belanghebbenden met waarborgen te omkleden (5 (later vervallen), 6, 8 (premie-vrije aanspraak), 17 en 32. Ook regelt de wet het toezicht door de (Pensioen- en) Verzekeringskamer (PVK) en de verantwoordelijkheid van de bestuursleden van de fondsen (10, 11, 12, 18, 19, 20 (oorspronkelijk artikel is vervallen, later is een nieuw art. 20 ingevoerd) 21, 22 en 23). De overige artikelen betreffen de PVK en wettechnische (uitvoerings)zaken.

De waarborgfunctie van de PSW is gericht op het via wetgeving garanderen van het veilig- of zekerstellen van toegezegde pensioenaanspraken. Dit is op verschillende manieren vormgegeven. De PSW van 1952 bevat de volgende ‘waarborgen’:

- het onderbrengen van de voor pensioen bestemde gelden bij een pensioenfonds of verzekeraar. De daaruit voortvloeiende eisen voor deze pensioenuitvoerders hebben betrekking op hun organisatie en bestuur (zoals statuten en reglementen) en op het toezicht door de Verzekeringskamer (VK);
- het beginsel van herverzekering⁶;
- de verplichting om solide te beleggen;
- kapitaaldekking;
- het recht op premievrije aanspraak bij beëindigen van deelname in het fonds;
- het vergemakkelijken van het bewijs van een pensioentoezegging voor de werknemer.

Deze elementen belichamen in 1952 de waarborgfunctie van de PSW. Zij zijn te rubriceren naar de volgende dimensies van de waarborgfunctie (zie verder paragraaf 2.4):

- *financiële zekerheid*: financiële voorschriften gericht op onder meer het onderbrengen van de voor pensioen bestemde gelden bij een fonds/verzeke-

6 De verplichting tot herverzekering moet gezien worden in samenhang met het garanderen van een zekerheidsminimum op nominaal niveau. Door de PVK is op grond van de PSW als lijn gehanteerd dat de nominaal over verstreken diensttijd opgebouwde aanspraken volledig door vermogen moeten zijn gedekt.

raar, verplichte herverzekering, solide beleggen en kapitaaldekking. Deze voorschriften zijn in het bijzonder gericht op de werkgever die de pensioentoezegging doet en op de pensioenuitvoerders;

- *uitvoeringszekerheid*: deze bestaat uit
 - voorschriften voor de pensioenuitvoerders, bijvoorbeeld regels over de inrichting van een fonds, over het bestuur, over medezeggenschap en over voorlichting;
 - voorschriften die betrekking hebben op de controle van en het toezicht op de fondsen, bijvoorbeeld regels over verslaglegging en over het verstrekken van inlichtingen aan de toezichthouder;
- *individuele zekerheid*: materiële voorschriften (zoals premievrije aanspraak bij ontslag, en de zogeheten groepstoezegging⁷) die betrekking hebben op de positie in de pensioenregeling van groepen deelnemers en de individuen binnen die groepen.

Ten slotte moet de afbakening (of begrenzing) van de PSW-waarborgfunctie anno 1952 tot de genoemde waarborgen ook worden gezien in wisselwerking met de toenmalige maatschappelijke en pensioencontext. Een halve eeuw geleden was er sprake van een jonge beroepsbevolking met het ondertussen klassieke arbeidspatroon, gekenmerkt door een mannelijke kostwinner met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde tijd die gedurende het arbeidzame leven in dienst is bij dezelfde werkgever. De toen in opkomst zijnde (arbeids-)pensioenregelingen waren hoofdzakelijk vastebedragen- en beschikbare-premieregelingen die voorzagen in nominale pensioenbedragen (geen toeslagverlening). Nominale verzekeringscontracten waren de regel; het fenomeen pensioenfonds werd gezien als een uitzondering en ook als zodanig beoordeeld. Pensioenfonds stonden nog ‘in de kinderschoenen’, opereerden vooral als administrateur en voerden (uitgaande van en met het oog op de nominale zekerstelling) een risicomijdend beleggingsbeleid.

2.2.2 Veranderingen sinds 1952

Veranderingen PSW

Vanaf 1973 zijn enkele belangrijke wijzigingen in de PSW aangebracht⁸. Onderstaand schema bevat deze veranderingen gerubriceerd naar de in paragraaf 2.2.1 onderscheiden dimensies van de waarborgfunctie. Daarbij dient te worden bedacht dat bepaalde wetswijzigingen ook bij meerdere dimensies

7 Hiermee wordt bedoeld dat een door een werkgever gedane pensioentoezegging op grond van artikel 2 PSW wordt geacht van toepassing te zijn op alle desbetreffende werknemers van de werkgever.

8 Voor een overzicht van alle wijzigingen (tot oktober 1998) ten opzichte van de oorspronkelijke PSW zie: E. Lutjens, *De PSW Wethistorisch overzicht en commentaar*, Deventer 1998.

kunnen worden ondergebracht en dat ook andere rubriceringen op zichzelf genomen denkbaar zijn⁹.

9 Zo kan onderscheid worden gemaakt tussen de volgende uiteenlopende voorschriften op grond van de PSW: *financieringsvoorschriften* (zoals tijdsevenredige opbouw en het afzonderen van het pensioenvermogen van het ondernemingskapitaal); *procedurele voorschriften* (zoals met betrekking tot de betaling en afdracht van de financiële bijdragen van de werkgever); *informatievoorschriften* (zoals de verplichting tot opgave van opgebouwde aanspraken bij vertrek); *voorschriften met betrekking tot controle en toezicht* (zoals de bevoegdheden van de PVK); *voorschriften over de uitvoeringsorganisatie* (zoals de limitatieve opsomming van de uitvoeringswijzen van een pensioentoezegging); *materiële voorschriften* (zoals het recht op tijdsevenredige, premievrije pensioenaanspraak bij voortijdig vertrek).

Veranderingen PSW sinds 1973

jaar	financiële zekerheid	uitvoeringszekerheid		individuele zekerheid, materiële voorschriften
		uitvoeringsorganisatie	toezicht	
1973	<ul style="list-style-type: none"> – premiebetalingsvoorschriften – beperking van beleggingen bij de werkgever tot 5% 		uitbreiding bevoegdheden PVK	<ul style="list-style-type: none"> – uitbreiding ontslagrechten (ook bij dienstverband korter dan 5 jaar); – bijz. weduwepens. (echtscheiding); – afkoopverbod
1981	vrijstelling voor de DGA		afschaffing preventieve goedkeuring statuten en reglementen	
1987			versterking grondslag Regelen verzekeringsovereenkomst	<ul style="list-style-type: none"> – aanpassing ontslagvoorschriften; – gelijke indexatie ingegane pensioenen ongeacht tussentijds ontslag; – weduwnaarspensioen; – vrijwillige waardeoverdracht
1989		<ul style="list-style-type: none"> – deelnemersraden; – evenwichtige vertegenwoordiging alle belanghebbenden door bestuur; – verkiesbaarheid gewezen deelnemers 		
1992				indexatie premievrije rechten cf. ingegane pensioenen
1994		<ul style="list-style-type: none"> – vrije dienstverrichting (door buitenlandse verzekeraars); – verbetering voorlichting 	<ul style="list-style-type: none"> – overdracht onthefingsbevoegdheid aan PVK; – monitorfunctie PVK 	<ul style="list-style-type: none"> – recht op waardeoverdracht; – gelijke behandeling parttimers; – verscherping afkoopverbod; – partnerpensioen
1997	bescherming vrijwillige pensioenvoorzieningen			verruiming begrip pensioentoezegging
2000	verbod op uitstel-financiering	medezeggenschap gepensioneerden	intensivering toezicht PVK (o.a. bestuurders-eisen)	<ul style="list-style-type: none"> – waardeoverdracht (verbod pensioenshoppen, inmiddels weer opgeheven); – gelijkstelling in pensioenregelingen van geregistreeerde partners met gehuwden; – keuzemogelijkheid ouderdomspensioen – nabestaandenpensioen; – gelijke uitkering mannen en vrouwen

Verandering karakter PSW(-waarborgfunctie)

Uit het schema valt af te leiden dat de doorgevoerde wijzigingen passen binnen de drie oorspronkelijke dimensies van de waarborgfunctie en dat er sprake is van een accentverschuiving ten aanzien van deze dimensies.

Met betrekking tot het garanderen van *financiële zekerheid* waren de veranderingen beperkt in omvang, maar wel ingrijpend wat hun invloed op de financiering van de pensioenregelingen betreft. Gewezen kan worden op de verplichting tot tijdsevenredige financiering, het verbod op uitstelfinanciering en de beperking van beleggingen in de eigen onderneming tot maximaal 5 procent van het vermogen. Daarnaast is de financiële zekerheid ook aangescherpt door de verschillende toezichtbepalingen van de PVK en diverse besluiten op basis van de PSW, bijvoorbeeld over de invulling van de actuariële en bedrijfstechnische nota.

Een belangrijk deel van de wijzigingen had betrekking op het waarborgen van *uitvoeringszekerheid*. De desbetreffende regels zijn aangevuld met bepalingen over de evenwichtige vertegenwoordiging van alle belanghebbenden door het bestuur, over de deskundigheid van het bestuur, medezeggenschapsbepalingen (onder meer ten aanzien van de deelnemersraden) en de bepalingen over voorlichting en de versterking van de positie van de PVK (intensivering toezicht).

Het grootste deel van de veranderingen was gericht op het waarborgen van *zekerheid voor de individuele deelnemer*. Genoemd kunnen worden: het verbod pensioen af te kopen (behoud pensioenbestemming) en de verscherping van dat verbod, de gelijke behandeling van voltijd- en deeltijdwerknemers en van mannen en vrouwen, de gelijke behandeling bij pensionering uit actieve dienst en vanuit een premievrij dienstverband, de gelijkstelling van wettelijk geregistreerden met gehuwden, de uitbreiding van ontslagrechten, het recht op waardeoverdracht, de tijdsevenredige aanspraken bij ontslag, de verlening van toeslagen (gelijke indexatie van slapers en gepensioneerden), de verevening van pensioenrechten bij echtscheiding, partnerpensioen en het keuzerecht op grond van artikel 2b PSW.

Grosso modo hebben de veranderingen gericht op het bieden van individuele zekerheid betrekking op extra bescherming van ontslagrechten (vergroting mobiliteit) en van bepaalde arbeidsrelaties (in het bijzonder niet-reguliere dienstverbanden) en op gelijke behandeling (mannen en vrouwen, gehuwden en ongehuwden, slapers en gepensioneerden, voltijd- en deeltijdwerknemers en werknemers met een flexibele arbeidsrelatie). Bepaalde wettelijk vastgelegde regels (zoals de indexatie- en de gelijkstellingsbepalingen) zijn ook normstellend voor de pensioenregeling.

Uit het bovenstaande blijkt dat de PSW anno 2001 nog steeds is gericht op het zoveel mogelijk waarborgen van het realiseren van de eenmaal gedane pensioentoezegging. Daarnaast komen de onderscheiden dimensies van de waarborgfunctie nog steeds uitdrukkelijk tot uiting in de wet, zij het dat in

vergelijking tot 1952 de verhouding tussen of de nadruk op de verschillende dimensies is veranderd. Daarmee is sprake van een verandering van het karakter van de waarborgfunctie van de PSW. Zoals dat ook van belang was voor de invulling van de PSW-waarborgfunctie in 1952 moet ook de genoemde karakterverandering worden gezien in wisselwerking met de veranderende maatschappelijke en pensioencontext.

Achtergronden en context

In de afgelopen decennia hebben uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen invloed gehad op de pensioenregelingen en op de PSW, en in het verlengde daarvan op de inrichting van de wettelijke waarborgfunctie. In willekeurige volgorde kunnen worden genoemd: stijging van de economische welvaart, wijzigingen in de economische structuur (ontwikkeling naar een diensteneconomie), uitbouw van de sociale verzekeringen en voorzieningen (verzorgingsstaat), toename van het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking, individualisering en flexibilisering, emancipatie van vrouwen en andere groepen, democratisering van de samenleving, internationalisering en globalisering, totstandkoming van (onder meer Europese) regelgeving gericht op gelijke behandeling van mannen en vrouwen en ontwikkeling van medezeggenschapsregelingen. Van belang zijn ook sociaal-demografische ontwikkelingen zoals de verouderende en steeds ouder wordende bevolking (zogeheten dubbele vergrijzing) en de veranderde samenstelling van de actieve beroepsbevolking (toegenomen arbeidsdeelname vrouwen; belangrijk aandeel van deeltijd naast voltijdwerk; veel anderhalf- of tweeverdieners). In samenhang daarmee zijn de arbeidsmobiliteit en de variatie in arbeidspatronen sterk toegenomen, waarbij de behoefte aan meer flexibiliteit in arbeidsrelaties van zowel werkgevers als werknemers een belangrijke rol speelt. Relevant is eveneens de groeiende nadruk op niet- of bovenwettelijke arrangementen voor de bescherming van het inkomen in geval van ouderdom, overlijden of invaliditeit.

Wat de oudedagsvoorziening betreft zijn de invoering van en/of wijzigingen in aanpalende wetgeving van betekenis, zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW), de wetgeving inzake de verplichtstelling van pensioenregelingen en de fiscale wetgeving (zie kader). Van belang hierbij zijn ook andere socialezekerheidsregelingen zoals de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) die later is vervangen door de Algemene nabestaandenwet (Anw), en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO); zij voorzien in een wettelijke uitkering die via de arbeidspensioenregelingen met een bovenwettelijk nabestaandenpensioen of invaliditeitspensioen kan worden aangevuld.

Relevante wetgeving op het terrein van de arbeidspensioenen

Van groot belang voor het Nederlandse pensioengebouw is de Algemene Ouderdomswet (AOW) die voorziet in een basispensioen waarop de arbeidspensioenen een aanvulling vormen.

Op grond van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds kan deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds worden verplichtgesteld (zie paragraaf 2.3). De Wet verplichte deelneming beroepspensioenregeling (Wb-pr) heeft betrekking op collectieve pensioenvoorzieningen voor vrije beroepsbeoefenaren. Naast deze wetten is de fiscale begeleiding van de aanvullende pensioenen op grond van de zogeheten omkeerregel van groot belang. De Wet fiscale behandeling pensioenen heeft als doel de individualisering en flexibilisering van pensioenregelingen mogelijk te maken. De fiscale wetgeving stelt ook grenzen voor de fiscale begeleiding van pensioenregelingen en is daar-

mee, zij het indirect, van invloed op de inhoud van de regelingen. Met de flexibilisering en individualisering van pensioenen is ook aandacht ontstaan voor de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars en voor de plaats van de tweede pijler in het pensioengebouw (i.e. de werkingssfeer van pensioenfondsen). De discussie heeft geleid tot een kabinetsstandpunt waarbij de producten van pensioenfondsen, naast de PSW-voorwaarden, aan een aantal aanvullende solidariteitseisen moeten voldoen.

Verder bevat ook het Burgerlijk Wetboek bepalingen die direct betrekking hebben op pensioen of die via bepalingen over de arbeidsovereenkomst ook van invloed zijn op het pensioen.

Ten slotte moet ook de Europese regelgeving worden genoemd, met name die ten aanzien van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, en de implementatie daarvan in de Wet Gelijke Behandeling, het Burgerlijk Wetboek en de PSW.

Het huidige pensioenlandschap is mede gevormd door enkele structurele veranderingen van de aanvullende pensioenregelingen (i.c. de arbeidspensioenen), die in het verlengde van de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen liggen. Zo is het aantal mensen met een arbeidspensioenregeling vanaf de invoering van de PSW aanzienlijk toegenomen¹⁰ en is het aandeel van de werknemers met een pensioenvoorziening in het totale aantal werknemers sterk gegroeid; de grijze en witte vlekken zijn fors gedaald (zie ook hoofdstuk 14). Arbeidspensioen wordt steeds meer beschouwd als een standaardinkomensvoorziening boven de AOW-uitkering. Ook het aandeel van het inkomen uit arbeidspensioen in de inkomensvoorziening van gepensioneerden is aanzienlijk gegroeid door de toename van het aantal personen met inkomen uit dit pensioen en de verbetering van deze pensioenen in ter-

10 Van 'vele honderdduizenden' ten tijde van de behandeling van het wetsontwerp-PSW tot 4.842.320 actieve deelnemers van pensioenfondsen en 861.000 actieve deelnemers aan rechtstreekse regelingen per 1 januari 1999 (zie onder meer: Verzekeringskamer, *Pensioenmonitor, niet financiële gegevens aanvullende collectieve pensioenen, stand van zaken 1 januari 1999*, Apeldoorn 2000).

men van uitkeringsniveau en toegankelijkheid. Hoewel op dit moment ongeveer 20 procent van de gepensioneerden geen pensioen heeft, mag worden verwacht dat het belang van dit pensioen in de inkomensvoorziening van ouderen in de toekomst nog verder zal toenemen¹¹.

Relevant is ook dat de arbeidspensioenen zijn veranderd van een bijzonder arrangement dat in sommige gevallen wellicht nog het karakter van een gunst had, naar een gebruikelijk onderdeel van de arbeidsvoorwaarden en van de arbeidsovereenkomst, en van hoofdzakelijk nominale regelingen in vooral *defined benefit* regelingen die, zij het voorwaardelijk, voorzien in een waarde- of welvaartsvast pensioen¹². Veel van de genoemde veranderingen in de pensioenregelingen zijn besloten in overleg tussen partijen betrokken bij de pensioenregeling, voor een deel op basis van aanbevelingen van sociale partners op centraal niveau in het kader van de Stichting van de Arbeid¹³. Daarnaast zijn ook enkele veranderingen tot stand gekomen op basis van convenanten¹⁴.

Verder is ook de positie van de pensioenuitvoerders in de voorbije vijftig jaar aanzienlijk veranderd. Aan de uitvoering van pensioenregelingen worden steeds hogere eisen gesteld onder meer in verband met kostenbeheersing en vergroting van de kwaliteit. De grotere pensioenfondsen hebben zich ontwikkeld van administrateurs tot belangrijke financiële instituten, hetgeen ook geldt voor de uitvoerders van de rechtstreekse regelingen¹⁵. Tevens zijn

11 Een van de oorzaken is dat bij de toenemende groep tweeverdieners de AOW-uitkering een geringere plaats inneemt ten opzichte van het huishoudinkomen dat tijdens het werkzame leven werd verdiend dan bij eenverdieners (zie: Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 2001*, Den Haag 2000, hoofdstuk 6.4 en bijlage 9.3).

12 De Pensioenkaart 2000 laat zien dat op dit moment voor vrijwel alle actieve deelnemers, gepensioneerden en slapers sprake is van een vorm van indexatie. Bij de zogenoemde rechtstreekse regelingen kent een groot deel van de deelnemers (ca. 40 procent) geen voorwaardelijke indexatie (Zie: SER, *Pensioenkaart Nederland, stand van zaken 1999 en vergelijking met de pensioenkaart Nederland van 1987*, Den Haag 2000; Verzekeringskamer, *Pensioenmonitor, stand van zaken 1 januari 1999*, Apeldoorn 2000).

13 Zie voor een overzicht van aanbevelingen: Stichting van de Arbeid, *Aanbevelingen gericht op vernieuwing van pensioenen*, publicatienr. 6/97, Den Haag 1997, bijlage 2 (Overzicht van eerder gedane aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid).

14 In dit verband kan gewezen worden op het *Convenant inzake de arbeidspensioenen* dat, in 1997, is gesloten tussen het kabinet en de Stichting van de Arbeid en dat vooraf werd gegaan door aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid gericht op vernieuwing van pensioenregelingen en op kostenbeheersing, en door het SER-advies *Werken aan zekerheid* waarin tot een dergelijk convenant werd opgeroepen (Stichting van de Arbeid, *Convenant inzake de arbeidspensioenen*, publicatienr. 12/97, Den Haag, december 1997 en *Aanbevelingen gericht op vernieuwing van pensioenen*, publicatienr. 6/97, Den Haag, mei 1997; SER-advies *Werken aan zekerheid II*, publicatienr. 97/05II, Den Haag 1997).

15 Eind 1998 bedroegen de totale beleggingen van de pensioenfondsen 831 miljard gulden, werd 19 miljard aan premies geïnd, bedroegen de uitkeringen 22 miljard en beliepen de beleggingsinkomsten 39 miljard gulden (Verzekeringskamer, *Financiële gegevens pensioenfondsen 1998*, Apeldoorn 1999). Per 1 januari 1999 bedroegen de verplichtingen van de verzekeringsmaatschappijen 59 miljard gulden.

de pensioenfondsen evenals de rechtstreekse regelingen gerijpt en is de verhouding tussen het aantal actieve deelnemers en het aantal gepensioneerden sterk veranderd¹⁶ (dit komt ook tot uitdrukking in de verhouding tussen premies en uitkeringen). In samenhang daarmee – en in de context van een toenemende internationale mobiliteit van (pensioen)kapitaal – wordt hun beleggingsbeleid gekenmerkt door de trend naar meer risicodragend beleggen. De beleggingsopbrengsten moeten immers niet alleen de nominale pensioenen veiligstellen maar zijn ook nodig ter financiering van een bestendig toeslagbeleid en voor de beheersing van de pensioenlasten (i.c. het betaalbaar houden van de pensioenpremies als onderdeel van de arbeidskosten). In het pensioenfondsbeleid wordt – naast het bieden van zekerheid op elk moment – het accent steeds meer gelegd op continuïteit en duurzaamheid op de langere termijn. Ten slotte is ook kenmerkend dat de gezagsverhoudingen binnen pensioenfondsen en tussen fondsen en werkgever(s) veranderd zijn mede als gevolg van de wens tot medezeggenschap en van de meer expliciete opdracht tot belangenbehartiging van alle belanghebbenden. Ook de groeiende praktijk van pensioenfondsen om zich voor hun doen en laten te verantwoorden tegenover belanghebbenden past in deze context.

Tot slot

Zoals gezegd hebben de aanpassingen in de PSW voor het grootste deel betrekking gehad op de vergroting van de individuele zekerheid; daarmee is ook het karakter van de waarborgfunctie van de PSW aan verandering onderhevig geweest. Op zichzelf genomen kan dat worden gezien als een reactie op de gewijzigde maatschappelijke en pensioencontext, in het bijzonder op de individualisering van de samenleving en van arbeidsrelaties en -voorwaarden. Daarnaast kan worden opgemerkt dat de veranderingen van de PSW voor een deel een bevestiging waren van de ontstane praktijk (zoals ten aanzien van de waardeoverdracht¹⁷) of een nieuwe praktijk inluiden (bijvoorbeeld met betrekking tot de medezeggenschap), dan wel voortvloeiden

16 Op 1 januari 1999 bedroeg het aantal pensioentekkers bij de pensioenfondsen 1.868.866 (tegenover 4.842.320 actieve deelnemers) en bij de rechtstreekse regelingen 224.000 (tegenover 861.000 actieven (PVK, *Pensioenmonitor, niet-financiële gegevens aanvullende collectieve pensioenen, stand van zaken 1 januari 1999*, Apeldoorn 2000)). Vergelijkbare gegevens ontbreken voor de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw. Wel blijkt uit berekeningen (gebaseerd op gegevens van de PVK) dat de pensioenfondsen in 1974 ca. 562.000 pensioentekkers hadden tegenover 1.721.000 actieve deelnemers (A. Devreese, *Bovenwettelijke pensioenen in Nederland*, Tilburg 1989, p. 167).

17 Voorafgaand aan de invoering van het wettelijke recht op waardeoverdracht (1994) was er reeds sprake van waardeoverdracht op vrijwillige basis, mede naar aanleiding van een aanbeveling van de Stichting van de Arbeid (Stichting van de Arbeid, *Aanbeveling inzake vrijwillige beperking/voorkoming van pensioenverlies bij verandering of verlies van werkkring*, Den Haag 25 oktober 1985 (opgenomen als bijlage in: SER-advies *Interim-maatregel pensioenbreuk*, publicatienr. 85/22, Den Haag 1995). Deze vrijwillige waardeoverdracht was geregeld in zogenoemde circuits. In 1987 bestond voor bijna 70 procent van de deelnemers in pensioenregelingen een aansluiting op enig circuit van waardeoverdracht (E. Lutjens, *Pensioensystemen en pensioenverlies*, in: *Dossier over onderneming, financiën en recht, dossier pensioenen*, 1990/91 nr. 2, pp. 34-37).

uit Europese regelgeving en jurisprudentie (zoals ten aanzien van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en het verbod op ongelijke behandeling van parttimers)¹⁸.

2.2.3 Conclusie

De vele veranderingen van de PSW in de afgelopen periode hebben de centrale positie van de waarborgfunctie van deze wet gehandhaafd. Het op verschillende manieren zekerstellen van de pensioenaanspraak is nog steeds de kern van de wet. Wel is meer accent komen te liggen op het wettelijk waarborgen van individuele zekerheid als een van de dimensies van de waarborgfunctie. Daardoor is het karakter van de PSW-waarborgfunctie veranderd. Bepaalde daartoe strekkende wettelijk vastgelegde regels, zoals de bepalingen gericht op de extra bescherming van ontslagrechten en op gelijke behandeling, zijn immers ook normstellend voor een eenmaal gedane pensioentoezegging daar waar een dergelijke normstelling in de PSW van 1952 in veel mindere mate aanwezig was. Ook het kabinet wijst erop dat de PSW naast de oorspronkelijke financiële waarborgfunctie nieuwe doelstellingen kreeg: de waarborgfunctie is uitgebreid met “het waarborgen van pensioenbelangen van specifieke groepen (ex-)werknemers die extra kwetsbaar zijn als het gaat om het verwerven of instandhouden van een aanvullend pensioen”¹⁹.

Al met al zijn de veranderingen in de waarborgfunctie het gevolg van sociaal-economische en maatschappelijke omstandigheden en van (veranderende) opvattingen over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners. Dergelijke omstandigheden en opvattingen zullen ook in de toekomst de nadere invulling van de wettelijke waarborgfunctie mede bepalen. De opvattingen over de verdeling van verantwoordelijkheden op het terrein van de arbeidspensioenen (zie paragraaf 2.3) bepalen mede de gewenste toekomstige invulling van de waarborgfunctie (zie paragraaf 2.4).

2.3 Verantwoordelijkheidsverdeling arbeidspensioenen

Verantwoordelijkheid sociale partners

In het verlengde van zijn in eerdere advisering geformuleerde zienswijze over de verdeling van verantwoordelijkheden op het terrein van de arbeidspensioenen²⁰ hanteert de raad als uitgangspunt dat sociale partners de primaire verantwoordelijkheid dragen voor het tot stand brengen en voor de in-

18 Zie: S. Burri, *Tijd delen. Deeltijd, gelijkheid en gender in Europees- en internationaal-rechtelijk perspectief*, Deventer 2000 (i.h.b. hoofdstuk 6).

19 *Adviesaanvraag*, p. 1.

20 De verantwoordelijkheidsverdeling is expliciet aan de orde geweest in het *Advies Pensioenproblematiek* (publicatienr. 90/23, Den Haag 1990). De opvattingen uit dat advies zijn herbevestigd in het SER-advies *Werken aan zekerheid II* (publicatienr. 97/05II, Den Haag 1997, pp. 561-562).

houd van deze pensioenen. Dit vloeit voort uit het karakter van het arbeidspensioen: het komt rechtens voort uit een toezegging van de werkgever aan de werknemer (dan wel aan iemand die een arbeidsverhouding heeft met de werkgever) in het kader van de arbeidsovereenkomst en het dient ter aanvulling van het wettelijke ouderdomspensioen; daartoe bevat het arbeidspensioen een relatie met de levensstandaard van de werknemer op het moment van pensioneren²¹.

In de zienswijze van de raad dient de besluitvorming over het arbeidspensioen dan ook onderdeel van het arbeidsvoorwaardenoverleg te zijn. Alleen dan kan een juiste afweging worden gemaakt tussen de (kosten)consequenties van wensen op pensioenterrein – pensioenkosten zijn immers arbeidskosten – en die op het gebied van de overige arbeidsvoorwaarden²². Dit moet volgens de raad ertoe leiden dat de eerste verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarde pensioen ligt bij sociale partners op het decentrale niveau, op het niveau van de bedrijfstak en de onderneming waar de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen daadwerkelijk plaatsvinden. Voor de goede orde zij opgemerkt dat arbeidsvoorwaarden (inclusief de pensioentoezegging) ook kunnen worden overeengekomen in de vorm van een individuele overeenkomst tussen werkgever en werknemer.

Verantwoordelijkheid overheid

De rol van de overheid is op het terrein van de arbeidspensioenen in beginsel beperkt tot het formuleren van algemene waarborgen (met name in de PSW), de fiscale begeleiding (in het bijzonder via de omkeerregel) en – op verzoek van representatieve partijen – de derdenbinding in de vorm van verplichte deelname aan bedrijfstakpensioenfondsen²³. De Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds heeft meerdere doelen, zoals de beperking van de witte vlekken op pensioengebied en het voorkomen dat ondernemingen onderling concurreren op de pensioenregelingen als onderdeel van de arbeidsvoorwaarden. Daarnaast zorgt de verplichtstelling voor een bedrijfstakbrede solidariteit tussen de werkgevers en de deelnemers. Met het verplichtstellen van een pensioenregeling volgt de overheid in belangrijke mate de op bedrijfstakniveau gemaakte afspraken tussen representatieve organisaties van werkgevers en werknemers.

Ook draagt de overheid de verantwoordelijkheid voor de wettelijke basispensioenvoorziening (AOW) en voor de Anw en de WAO als basis van de aanvullende pensioenregelingen.

21 SER-advies *Pensioenproblematiek*, op.cit., pp. 12 en 13. Ook beschikbare-premieregelingen kunnen hierbij een rol spelen. Zie: Stichting van de Arbeid, *Aanbevelingen gericht op vernieuwing van pensioenregelingen*, publicatienr. 6/97, Den Haag 1997.

22 Zie: SER-advies *Pensioenproblematiek*, op.cit., p. 14. Het standpunt over de verantwoordelijkheidverdeling is verwoord op de pagina's 14-17 en in de samenvatting op p. 99.

23 Stichting van de Arbeid, *Convenant inzake de arbeidspensioenen*, op.cit.; zie ook het SER-advies *Werken aan zekerheid II*, op.cit.

Aangezien het beleid ten aanzien van de arbeidspensioenen raakt aan de algemene doelstellingen van sociaal-economisch beleid (in het bijzonder het streven naar een zo redelijk mogelijke inkomensverdeling²⁴) neemt het voorgaande niet weg dat de overheid als hoedster van het algemeen belang ook ten aanzien van de arbeidspensioenen een eigen, ultieme verantwoordelijkheid heeft op basis waarvan zij nadere normen kan stellen. Deze verantwoordelijkheid houdt in ieder geval in dat zij gehouden is de ontwikkelingen op pensioenterrein te volgen. Daarnaast kunnen naar het oordeel van de raad in zijn advies *Pensioenproblematiek*, een zorgwekkende pensioensituatie of het schaden van het algemeen belang of het stelselmatig schaden van de gerechtvaardigde belangen van derden aanleiding zijn voor overheidsingrijpen. Een dergelijk ingrijpen zou zich primair moeten richten op versterking en stimulering van collectief overleg als basis voor de materiële besluitvorming, zonder daarbij verdergaande (overheids)maatregelen uit te sluiten. Met het oog op het totstandbrengen dan wel instandhouden van een contractueel evenwicht moet overheidsingrijpen zich in de eerste plaats richten op het bevorderen van een evenwichtige onderhandelings situatie om daarmee de betrokken partijen zelf in staat te stellen majeure problemen op pensioenterrein sluitend op te lossen. Blijkt het zelfregulerend vermogen van partijen alsnog tekort te schieten of blijken partijen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid niet te nemen met als gevolg een sociaal niet te aanvaarden situatie, dan is er aanleiding voor een verdergaand overheidsingrijpen, aldus de raad in zijn advies *Pensioenproblematiek*.

Wederzijdse verantwoordelijkheid sociale partners en overheid

In genoemd advies wees de raad erop dat het in de loop der tijd gegroeide onderscheid in taken en verantwoordelijkheden geen absoluut karakter draagt en dat de onderscheiden verantwoordelijkheden niet vrijblijvend van aard zijn²⁵; het gaat hier om een 'wederzijds verplichtende verantwoordelijkheid'. Een en ander vereist dus uitdrukkelijk een constructieve samenwerking tussen sociale partners en overheid met respect voor elkaars verantwoordelijkheden, op basis waarvan de arbeidspensioenen vorm kunnen krijgen.

Eventueel overheidsingrijpen moet naar het oordeel van de raad proportioneel zijn en uitgaan van de primaire verantwoordelijkheid van de sociale

24 Een zo redelijk mogelijke inkomensverdeling wordt door de raad beschouwd als een van de hoofddoelstellingen van sociaal-economisch beleid, naast de bevordering van een duurzame evenwichtige economische groei en de bevordering van een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie, steeds met inachtneming van doelstellingen van hogere orde zoals de emancipatie doelstelling (SER-advies *Convergentie en overlegeconomie*, publicatienr. 92/15, Den Haag 1992, pp. 78 en 79).

25 Zo heeft de overheid zich er bij de besluitvorming over de AOW rekenschap van te geven dat deze verzekering een bodemfunctie vervult voor de aanvullende voorzieningen en kunnen sociale partners op decentraal en centraal niveau niet voorbijgaan aan het maatschappelijk belang van de totstandkoming en instandhouding van behoorlijke aanvullende pensioenvoorzieningen.

partners voor de inhoud (inclusief de kwaliteit), de toegankelijkheid, de uitvoering en de prijs van de arbeidsvoorwaarde pensioen. Sociale partners dienen daarbij de belangrijke rol te erkennen die de overheid speelt om hun verantwoordelijkheid op een goede manier te kunnen waarmaken en te accepteren dat de overheid vanuit het algemeen belang (minimum)kaders stelt. Deze kaders zijn afgeleid van de genoemde primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners en kunnen ten dele gestalte krijgen in wettelijke garanties (zie verder in paragraaf 2.4).

Evenwel moet ervoor worden gezorgd dat de door de overheid te stellen kaders het arbeidsvoorwaardenoverleg van sociale partners zo min mogelijk doorkruisen en dat het eventuele overheidsingrijpen (en de daaraan verbonden kosten) het op het decentrale niveau bereikte evenwicht in de pensioenonderhandelingen niet doorbreekt. Dit kan gebeuren door sociale partners zoveel mogelijk in de gelegenheid te stellen problemen zelf op te lossen via het arbeidsvoorwaardenoverleg, ondersteund door aanbevelingen op centraal niveau (Stichting van de Arbeid), eventueel aangevuld door convenanten met de overheid of met andere belangengroeperingen, en zonodig door wetgeving.

Een en ander heeft consequenties voor de te hanteren beleidsinstrumenten met betrekking tot de arbeidspensioenen (zie kader).

Instrumenten pensioenbeleid

Voor het pensioenbeleid dienen zich drie instrumenten aan om doelstellingen op centraal niveau te verwezenlijken: aanbeveling, convenant en wetgeving. Wetgeving is als een voor een ieder geldende en afdwingbare regeling het zwaarste instrument. Een convenant strekt de ondertekenaars tot wet maar verplicht anderen niet. Een aanbeveling is in deze trits het 'lichtste' instrument. Overleg is vanzelfsprekend de eerste stap om wensen kenbaar te maken, het draagvlak voor die wensen te toetsen en te vergroten.

Aanbevelingen

Voor het coördineren, begeleiden en aansturen van het pensioenbeleid zoals dat op decentraal niveau wordt vormgegeven is overleg op centraal niveau nodig. Een mogelijkheid om te proberen vanuit het centrale niveau beleidsdoel-

stellingen te verwerkelijken is een aanbeveling door sociale partners in het kader van de Stichting van de Arbeid. Als voorbeeld kan worden gewezen op de *Aanbevelingen gericht op vernieuwing van pensioenen* (Den Haag 1997).

Convenanten

Het pensioenbeleid kan ook richting gegeven worden met behulp van convenanten. Deze afspraken kunnen vervolgens ondersteund worden door wetgeving. Als voorbeeld kan worden worden op de ondersteunende wetgeving in verband met het convenant over de verbetering van de medezeggenschap van gepensioneerden bij de uitvoering van pensioenregelingen.

Wetgeving

Wet- en regelgeving dient te voldoen aan een aantal eisen die betrekking hebben op aspecten van rechtvaardigheid, doelmatigheid, handhaafbaarheid

en proportionaliteit. In de *Aanwijzingen voor de regelgeving; aanwijzingen voor convenanten* (Ministerie van Justitie, Den Haag 1998, pp. 16-23) worden de enkele relevante uitgangspunten voor regelgeving genoemd:

- Tot nieuwe regelgeving wordt alleen besloten als de noodzaak daarvan is komen vast te staan.
- Onderzocht dient te worden of hetgeen beoogd wordt, kan worden bereikt door het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren.
- Bij de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren.
- Bij de afweging van verschillende mogelijkheden tot overheidsinterventie wordt gelet op de volgende aspecten: de mate waarin een regeling het beoogde doel zal helpen verwezenlijken, de neveneffecten, de lasten van de regeling voor de overheid

enerzijds en burgers, bedrijven en instellingen anderzijds. Daarnaast wordt gestreefd naar duidelijkheid en eenvoud van regelingen en naar bestendigheid. Ook moet worden nagegaan of de regeling in voldoende mate kan worden gehandhaafd. Verder mogen de nadelige gevolgen van een regeling voor belanghebbenden niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de regeling te dienen doelen.

Ten slotte kan bij concrete voorstellen worden gezien of bij een keuze voor wetgeving het beoogde doel het best kan worden bereikt door het expliciet opnemen van ge- of verboden of door het in de wet aangeven dat bepaalde zaken geregeld dienen te worden in statuten of reglementen van pensioenregelingen. Daarbij kan ook de vraag aan de orde komen wat in de wet en wat bij nadere regelgeving (AMvB) bepaald moet worden.

Standpunt raad

Vastgesteld kan worden dat de raad en het kabinet op hoofdlijnen een eensluidende visie hebben op de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van de arbeidspensioenen²⁶. De raad stelt vast dat zijn opvatting over de verdeling van verantwoordelijkheden ook wordt bevestigd in de hem voorgelegde adviesaanvraag.

Verder is hij van oordeel dat genoemde opvatting mede bepalend is voor de wijze waarop de eenmaal gedane pensioentoezegging wordt gewaarborgd en voor de nadere invulling van de wettelijke waarborgfunctie. In de volgende paragraaf wordt dit nader toegelicht.

Daaraan voorafgaand merkt de raad op dat de visie op de verantwoordelijkheidsverdeling ook implicaties heeft voor de in analytisch opzicht te onderscheiden aspecten van een arbeidspensioenregeling of pensioentoezegging:

²⁶ Zie: de *Pensioennota* 1991 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22 167, nr. 2) en *Convenant inzake de arbeidspensioenen* (1997).

- de inhoud of de verzekerde (en te verstrekken) prestatie, inclusief de kwaliteit ervan;
- de toegankelijkheid of de kring van verzekerden/gerechtigden;
- het waarborgen (de waarborging) of de zekerstelling;
- de uitvoering;
- de (kost)prijs.

Deze verschillende aspecten hangen onderling sterk samen.

Aspecten arbeidspensioenen

De *inhoud* (inclusief de kwaliteit) van een pensioenregeling wordt bepaald door onder meer de keuze voor het pensioenmodel (eindloon, middelloon, beschikbare premiereregeling), het opbouwpercentage, de pensioengrondslag, de franchise, de indexering, het (bereikbare) pensioenniveau en de flexibiliteit van de regeling. Van alle bovenstaand genoemde aspecten is de inhoud van de pensioenregeling het sterkst gekoppeld aan het arbeidsvoorwaardenoverleg en bepaalt dit aspect het grootste deel van de kosten van de desbetreffende regeling. Zoals reeds is opgemerkt dragen sociale partners hiervoor de primaire verantwoordelijkheid. De huidige PSW bevat wel voorschriften voor elementen die raken aan de inhoud van een pensioenregeling (zie paragraaf 2.2.3) maar niet over de kwaliteit en het niveau ervan.

De *toegankelijkheid* van een pensioenregeling betreft de mogelijkheid tot deelname waarbij onder meer de personele werkingssfeer van de pensioentoezegging en de eventuele toetredingsdrempels en -leeftijden van belang zijn. Deze toegankelijkheid is in beginsel een zaak voor de werkgever/sociale partners. De huidige PSW waarborgt de toezegging maar schrijft niet voor aan wie de toezegging gedaan moet worden. Wel wordt de toegankelijkheid ten dele door de wet bepaald in die zin dat het maken van onderscheid wordt verboden. Zo verbiedt de wet niet te rechtvaardigen onderscheid tussen deeltijders en voltijders en tussen mannen en vrouwen.

De *waarborging* van een pensioenregeling betreft het zeker- of veiligstellen van de pensioentoezegging. Deze zekerstelling vindt plaats binnen het kader van de PSW, de daarin opgenomen voorschriften en via het toezicht door de PVK. De PSW heeft tot doel de waarborging los te koppelen van de onderneming. Het betreft hier de kernfunctie van de PSW, waarmee de overheid een essentiële randvoorwaarde stelt. Die randvoorwaarde heeft betrekking op de zekerstelling van in uitzicht gesteld pensioen. De zekerstelling heeft ook een relatie met de prijs van de arbeidsvoorwaarde pensioen (zie verder).

De *uitvoering* van de pensioenregelingen betreft enerzijds de oprichting en inrichting van een pensioenfonds, wat voor een belangrijk deel wordt bepaald door de PSW, en anderzijds de werkzaamheden die in het kader van de pensioenregeling moeten worden gedaan door de pensioenuitvoerder (pensi-

oenfonds of verzekeraar). De uitvoering behoort dus in eerste instantie tot de verantwoordelijkheid van het bestuur van het pensioenfonds dan wel van het management van de verzekeraar. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de overheid belangrijke eisen stelt aan de (financiële) waarborging van de pensioenaanspraken.

Ten slotte is de *prijs* van een pensioenregeling voor een deel een randvoorwaarde bij en voor een deel het resultaat van hetgeen wordt afgesproken over niet alleen de inhoud en de toegankelijkheid van de regeling, maar ook over de waarborging en de uitvoering ervan. Zo heeft het niveau van de afgesproken of beoogde zekerheid een bepaalde prijs en brengt een verhoging daarvan extra kosten met zich. Ook kan een vergroting van de aan de uitvoering opgelegde eisen leiden tot een kostenverhoging. Sociale partners dragen voor de prijs de eerste verantwoordelijkheid. De prijs van een pensioenregeling is echter ook van belang voor de overheid gezien haar impact op de loonkosten en daarmee op de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven.

2.4 Toekomstige vormgeving waarborgfunctie

Algemeen

De verdeling van verantwoordelijkheden voor de arbeidspensioenen heeft ook implicaties voor de wijze waarop de rechten die werknemers kunnen ontlenen aan de pensioentoezegging worden gegarandeerd. In het verlengde van de verantwoordelijkheidsverdeling geschiedt deze zekerstelling of veiligstelling van pensioenaanspraken zowel via wetgeving (die daarmee een waarborgfunctie vervult) als anderszins. Voor de beantwoording van de vraag of dit al dan niet wettelijk moet worden vormgegeven of ingevuld is het in analytisch opzicht van belang onderscheid te maken tussen de drie dimensies van het waarborgen of zekerstellen van pensioentoezeggingen en -aanspraken (zie ook paragraaf 2.2.1). Deze dimensies betreffen het garanderen van financiële zekerheid, uitvoeringszekerheid en individuele zekerheid.

Invulling wettelijke waarborgfunctie

De nadere invulling van de wettelijke waarborgfunctie ligt volgens de raad in het verlengde van de zienswijze dat sociale partners de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de inhoud van de pensioentoezegging. Deze inhoud moet daartoe als een gegeven worden beschouwd of, met andere woorden, de wettelijke waarborgfunctie moet worden ingevuld gegeven de eenmaal gedane pensioentoezegging. Dit betekent in de visie van de raad dat de rol van de overheid op het terrein van de arbeidspensioenen toegespitst moet zijn op het bieden van algemene waarborgen zodat de rechten die werknemers ontlenen aan een pensioentoezegging afdoende zeker gesteld zijn. Dit komt erop neer dat naar het oordeel van de raad in beginsel geen

voorschriften in verband met de inhoud van de pensioentoezegging in wetgeving worden vastgelegd²⁷, maar wel de garantie dat die inhoud wordt nagekomen. Deze wettelijk verankerde waarborgfunctie dient volgens de raad in het bijzonder tot uiting te komen in de financiële zekerstelling (zie verder) en in de uitvoeringszekerheid en tot op zekere hoogte in de individuele zekerheid, en wel binnen de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid van de onderscheiden actoren.

Waarborging financiële zekerheden

Zoals gezegd moet de wettelijk verankerde waarborgfunctie worden toegespitst op de financiële zekerstelling. De raad stelt vast dat de wettelijke vormgeving en systematiek (in de PSW) van de financiële zekerheid die door pensioenfondsen moet worden geboden sinds de totstandkoming van de PSW niet wezenlijk zijn veranderd, terwijl de pensioenfondsen op velerlei terrein een aanzienlijke verandering hebben ondergaan (zie paragraaf 2.2.2). **Deze fondsen hebben zich ontwikkeld tot professionele organisaties met een dynamisch beleggingsbeleid en een financiële opzet die gericht is op continuïteit. Deze opzet beoogt een gezond evenwicht tussen kwaliteit en niveau van de pensioenregeling (inclusief een bestendig toeslagbeleid), de (toekomstige) betaalbaarheid en voldoende zekerheid.** Relevant hierbij is de ontwikkeling naar verdere professionalisering van de beleggingsfunctie met het oog op een verlaging van de kosten van pensioenregelingen en een vergroting van de beleggingsopbrengsten bij een acceptabel risiconiveau.

In verband met de financiële zekerheid kan worden vastgesteld dat in de wijze waarop de PSW deze zekerheid thans waarborgt de nadruk wordt gelegd op het bieden van maximale zekerheid door wat de pensioenfondsen betreft ervan uit te gaan dat herverzekering steeds mogelijk moet zijn. De raad heeft zich de vraag gesteld of deze wijze van zekerstelling dan wel onderdelen daarvan nog geschikt is of zijn voor de toekomst. In het besef dat bij pensioenen extra waarborgen op hun plaats zijn omdat het gaat om langetermijnverplichtingen, is daarbij de vraag aan de orde of het wenselijk is te komen tot een modernisering en ‘dynamisering’ van de bepalingen inzake de financiële zekerheid (gegeven de pensioentoezegging), zodat deze goed kunnen aansluiten bij de ontwikkelingen in de pensioenwereld (zie verder). Deze modernisering en ‘dynamisering’ zouden naar het oordeel van de raad in het bijzonder betrekking kunnen hebben op de huidige wettelijke voorschriften inzake de verplichte herverzekering. Hij komt hierop terug in hoofdstuk 3 van dit advies.

27 Zoals opgemerkt in paragraaf 2.3 heeft de inhoud (inclusief de kwaliteit) van een pensioenregeling betrekking op onder meer de keuze voor het pensioenmodel (eindloon, middelloon, beschikbare premieregeling), het opbouwpercentage, de pensioengrondslag, de franchise, de indexering, het (bereikbare) pensioenniveau en de flexibiliteit van de regeling.

Waarborging uitvoeringszekerheid

De toekomstige nadere invulling van de wettelijke waarborgfunctie heeft ten aanzien van de dimensie van de uitvoeringszekerheid betrekking op uiteenlopende aspecten. De raad wijst op de voorschriften ten aanzien van de inrichting van pensioenfondsen en het toezicht. Voor de nabije toekomst hecht hij grote waarde aan de uitkomsten van de evaluatie van het tussen de Stichting van de Arbeid en het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties in 1998 afgesloten convenant over de medezeggenschap van gepensioneerden bij de uitvoering van pensioenregelingen²⁸. Dat convenant bevat een aantal concrete aanbevelingen zowel voor bedrijfstakpensioenfondsen en ondernemingspensioenfondsen als voor de rechtstreekse regelingen, om de medezeggenschap van in het bijzonder de gepensioneerden (en ook van de actieve deelnemers) substantieel te verbeteren. De raad onderstreept het belang van de gewenste verbeteringen en gaat ervan uit dat de beoogde medezeggenschap ook daadwerkelijk gestalte krijgt. vooruitlopend op de evaluatie van het convenant volstaat de raad hier met de opvatting dat de betrokken partijen op een evenwichtige wijze vertegenwoordigd moeten zijn bij het overleg over het totstandkomen van arbeidspensioenregeling en over het uitvoeren van de desbetreffende regeling. Bij de totstandkoming van de regeling gaat het om de CAO-partijen, de individuele werknemer en de ondernemingsraad. Bij de uitvoering van de regeling gaat het om het pensioenfondsbestuur en de deelnemersraad in geval van een pensioenfonds en om de ondernemingsraad en de deelnemersvergadering in geval van een rechtstreekse regeling. In hoofdstuk 7 (in het bijzonder in paragraaf 7.2) gaat de raad hierop nader in. In dit verband wijst hij erop dat het ook voor de gewezen deelnemers (slapers en gepensioneerden) van groot belang is dat de pensioenregelingen en het beleid terzake transparant zijn. In meer algemene zin is de raad van oordeel dat een bevordering van de kwaliteit (onder meer de klantvriendelijkheid) en de transparantie steeds in de uitvoeringspraktijk afdoende aandacht moeten krijgen. Medezeggenschap van deelnemers en van gepensioneerden bij de uitvoering van de regeling (bestuursvertegenwoordiging, deelnemersraad, deelnemersvergadering) kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

Waarborging individuele zekerheden

De raad is zich ervan bewust dat waarborgnormen nodig kunnen zijn ter vergroting van individuele zekerheden in die zin dat extra bescherming wordt

28 Stichting van de Arbeid en CSO, *Convenant over de verbetering van de medezeggenschap van gepensioneerden bij de uitvoering van pensioenregelingen*, publicatienr. 2/98, Den Haag 1998. Naast afspraken over veranderingen en inspanningsverplichtingen bevat dit convenant ook de vraag aan het kabinet wetgeving tot stand te brengen die het convenant ondersteunt. In opdracht van de betrokken convenantpartijen wordt dit onderzoek momenteel door (een werkgroep van de Pensioencommissie van) de SER uitgevoerd. De onderzoeksuitkomsten zullen in mei-juni 2001 kenbaar worden gemaakt.

geboden tegen ongelijke behandeling, tegen uitsluiting van individuen/deelgroepen en bij individuele mobiliteit. Dergelijke normen kunnen volgens hem echter op uiteenlopende wijze worden afgesproken dan wel afgedwongen. Gezien de zienswijze van de raad op de verdeling van verantwoordelijkheden dient de voorkeur uit te gaan naar eigen initiatief van partijen betrokken bij de totstandkoming van pensioenregelingen, aanbevelingen op centraal niveau, convenanten tussen overheid en sociale partners en, zonodig, wetgeving indien de eerder genoemde instrumenten onvoldoende resultaat hebben. In dit verband herhaalt hij dat genoemde zienswijze ook impliceert dat de overheid (minimum)kaders kan stellen die zijn afgeleid van de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners en gestalte kunnen krijgen in ten dele wettelijke garanties voor de zekerstelling van de eenmaal gedane pensioentoezegging. Deze extra garanties moeten volgens de raad zijn gericht op het beschermen van zwakke partijen en in het verlengde daarvan het realiseren dan wel instandhouden van een contractueel evenwicht tussen alle partijen die betrokken zijn bij de besluitvorming over de totstandkoming en de inhoud van arbeidspensioenregelingen. Hij stelt vast dat het overheidsingrijpen in de afgelopen periode in het bijzonder betrekking heeft gehad op het waarborgen van gelijke behandeling *binnen* een pensioenregeling (gelijke behandeling mannen en vrouwen, gepensioneerden en slapers en voltijd- en deeltijdwerknemers) en ook tot uiting is gekomen in het verbod van medische selectie bij het aanbieden van pensioencontracten aan werknemers.

De raad realiseert zich dat het eventuele wettelijk waarborgen van extra individuele zekerheden zich bevindt op het grensvlak van de verantwoordelijkheid van de sociale partners en de overheid. Aan de orde zijn hierbij enerzijds de invulling van de waarborgfunctie door extra garanties (of beschermingsbepalingen) met het oog op het bieden van individuele *zekerheid* en anderzijds de primaire verantwoordelijkheid van sociale partners voor de *inhoud* van de pensioentoezegging. Uitgaande van de in paragraaf 2.3 geformuleerde zienswijze op de verantwoordelijkheidsverdeling zal steeds opnieuw zorgvuldig en evenwichtig moeten worden afgewogen of normen die gericht zijn op het waarborgen van individuele zekerheid onderdeel dienen te zijn van de in wetgeving verankerde waarborgfunctie. De raad beschouwt de huidige invulling van de wettelijke waarborgfunctie (zoals thans in de PSW neergelegd; zie paragraaf 2.2.3) als een gegeven maar pleit uitdrukkelijk voor behoedzaamheid en terughoudendheid met betrekking tot een eventuele wijziging van deze waarborgfunctie voorzover deze betrekking heeft op de dimensie van de individuele zekerheid en daarmee kan raken aan de inhoud van de eenmaal gedane pensioentoezegging. Om recht te doen aan de primaire verantwoordelijkheid van sociale partners voor de inhoud van pensioenregelingen is het daarbij van belang dat de individuele zekerheden niet

de inhoud van een pensioentoezegging voorschrijven maar een kader vormen voor de afspraken van sociale partners.

Toekomstige ontwikkelingen

Bij de nadere invulling van de (wettelijke) waarborgfunctie dient volgens de raad ook rekening te worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen. Terugblikkend op het verleden is in paragraaf 2.2.2 geconstateerd dat de veranderingen in de wettelijke waarborgfunctie een resultante zijn van uiteenlopende economische en maatschappelijke ontwikkelingen en van de opvattingen zoals die leven bij sociale partners en de politiek. Het is dan ook zinvol om met het oog op de toekomstbestendigheid van de arbeidspensioenregelingen aandacht te besteden aan enkele relevante toekomstige ontwikkelingen die in het verlengde (kunnen) liggen van reeds langer lopende trends.

Zo wordt de maatschappelijke ontwikkeling sterk beïnvloed door enkele zogeheten megatrends die elkaar deels ook onderling beïnvloeden²⁹. Gewezen kan worden op demografische verschuivingen, zoals een verouderende (beroeps)bevolking als gevolg van een daling van het kindertal en een toename van de levensverwachting. Vermelding verdient ook de internationalisering van de economie in samenhang met een liberalisering van internationale handel en een groeiende internationale mobiliteit van (pensioen)kapitaal. Ook de groeiende invloed van de EU is hierbij van belang³⁰. In dit verband merkt de raad op dat hem in de loop van 2001 advies zal worden gevraagd over de gevolgen van de demografische ontwikkelingen (in het bijzonder de vergrijzing) voor de EU en het nationale beleid³¹.

Voorts kan worden gewezen op de informatisering als onderdeel van snelle technologische ontwikkelingen, hetgeen van invloed is op de informatieverstrekking. Relevant zijn ook de steeds pluriformer wordende samenleving en de individualisering met als gevolg een toenemende differentiatie, een behoefte aan maatwerk en keuzevrijheid, en een groeiende vraag naar verantwoording³².

29 Zie bijvoorbeeld: SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, publicatienr. 00/08, Den Haag 2000, pp. 33-35; CPB/SCP, *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Den Haag 2000; P. Schnabel, Maatschappij in beweging, in: SER, *Herijken achter de dijken*, Den Haag 2001, pp. 3-24.

30 Zie bijvoorbeeld het voorstel van de Europese Commissie voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende *de werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening* (COM(2000) 507 def., Brussel, oktober 2000).

31 Brief van 19 september 2000 van de minister van SZW aan de raad met betrekking tot de adviesprogrammering 2001 (zie SER-werkprogramma 2001).

32 In dit verband wijst Schnabel ook op de informalisering die past bij de – uit de individualiserende voortvloeiende – onthiërarchisering van de samenleving en grotere gelijkheid in de menselijke verhoudingen (P. Schnabel, Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn, in: CPB/SCP, *Trends, dilemma's en beleid*, Den Haag 2000, p. 23).

De raad heeft zich reeds eerder gebogen over de mogelijke gevolgen van deze maatschappelijke ontwikkelingen voor de arbeidspensioenregelingen. In zijn advies *Werken aan zekerheid* (1997) stelde hij dat het noodzakelijk is dat verdere invulling wordt gegeven aan het beleid gericht op zowel het aanpassen van pensioenregelingen aan voortschrijdende maatschappelijke ontwikkelingen als op het beheersen van de kosten van pensioenvoorzieningen³³. Daarbij gaat het er onder meer om dat deze regelingen zodanig flexibel zijn dat gewenste aanpassingen zonder al te veel problemen kunnen worden aangebracht. Daarvoor dienen pensioenregelingen voldoende te zijn toegesneden op sociaal-culturele en sociaal-demografische ontwikkelingen (zoals individualisering en voortgaande emancipatie) en op sociaal-economische ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsverhoudingen en het arbeidsbestel (hetgeen vooral betrekking heeft op de flexibilisering van de arbeidsmarkt)³⁴.

Met betrekking tot de kostenbeheersing gaat het om het tijdig onder ogen zien hoe de financiering en de financiële houdbaarheid van de pensioenregelingen ook op de langere termijn verder kunnen worden gegarandeerd en om het vergroten van de beheersbaarheid van pensioenregelingen waardoor de pensioenkosten adequaat kunnen worden opgevangen.

Naar het oordeel van de raad zullen de genoemde trends en ontwikkelingen van invloed zijn op de nadere invulling van de waarborgfunctie in het algemeen en op de onderscheiden dimensies van deze functie in het bijzonder. Wat de waarborging van *financiële zekerheid* betreft zijn de gevolgen van de vergrijzing voor kapitaaldekkingssystemen van belang, in het bijzonder voor de indexering van de pensioenuitkeringen³⁵. Verwacht mag worden dat de vergrijzing een sterke nadruk zal leggen op de voorzieningen die nodig zijn om de indexatie van pensioenen zeker te stellen³⁶. Aan het beleggingsbeleid en het managen van de financiering zullen steeds hogere eisen worden gesteld om het evenwicht te blijven bewaren tussen enerzijds de kwaliteit van de arbeidsvoorwaarde pensioen en anderzijds de betaalbaarheid en zekerstelling ervan. Een gegeven daarbij is dat het premiedraagvlak verder zal afnemen en de beleggingsopbrengsten steeds belangrijker zullen worden.

33 SER-advies *Werken aan zekerheid II*, op.cit., pp. 554-556.

34 In concreto dienen pensioenregelingen meer en beter te worden afgestemd op: de toename van het aantal alleenstaanden en tweeverdieners; de veranderende arbeids(duur)patronen die ook per levensfase kunnen verschillen; de wensen van werknemers op het gebied van individualisering en flexibilisering, hetgeen vraagt om meer keuzemogelijkheden voor individuele deelnemers; de wensen van werkgevers om bij de vormgeving van de pensioenregeling rekening te kunnen houden met de specifieke kenmerken, mogelijkheden en beperkingen binnen hun bedrijf of arbeidsorganisatie (SER-advies *Werken aan zekerheid II*, op.cit., p. 555).

35 Zie bijvoorbeeld: A.L. Bovenberg, *Hoe houden we de pensioenpolder droog?, Uitdagingen voor pensioenfondsen op de drempel van de 21e eeuw*, <http://cwis.kub.nl/~few5/center/staff/bovenber/>

36 Zie: C. van Ewijk, B. Kuipers, H. ter Rele, M. van de Ven en E. Westerhout, Vergrijzing in Nederland: een betaalbaar probleem, in: *TPV*, december 2000, pp. 114-119.

Ten aanzien van het garanderen van *uitvoeringszekerheid* leiden de genoemde maatschappelijke trends en ontwikkelingen tot een toenemende vraag naar transparantie en naar verantwoording met betrekking tot het pensioen, de pensioenregeling en de pensioenuitvoering³⁷. Hieraan kan worden tegemoetgekomen door het maken van heldere afspraken over de arbeidsvoorwaarde pensioen en door het geven van duidelijke informatie over deze afspraken. De besturen van pensioenfondsen kunnen transparantie bevorderen door goede voorlichting over het pensioenreglement en over de mogelijkheden die dat reglement biedt en door verantwoording af te leggen tegenover de deelnemers over het beleid dat zij voeren en gevoerd hebben (zie verder hoofdstuk 11).

Met betrekking tot het waarborgen van *individuele zekerheid* acht de raad het plausibel dat de trend van individualisering aandacht zal vragen voor de afweging tussen het belang van het collectief en het individu, voor de solidariteit binnen pensioenregelingen en voor de mogelijkheid van meer op individuele wensen toegesneden pensioenregelingen als onderdeel van geïndividualiseerde pakketten van *employee benefits*. Deze groeiende behoefte aan maatwerk leidt er ook toe dat binnen collectiviteiten meer accent zal worden gelegd op het belang en de positie van het individu. Dit zal ook consequenties hebben voor de waarborgfunctie, in die zin dat een grotere aandacht zal worden gevraagd voor de zekerstelling van individuele aanspraken.

Overige relevante aspecten

Bij de toekomstige nadere invulling of vormgeving van de wettelijke waarborgfunctie dient naar het oordeel van de raad ook nog met de volgende aspecten afdoende rekening te worden gehouden.

In de *eerste plaats* moet zorgvuldig – en uitgaande van de eerder geformuleerde zienswijze op de verdeling van verantwoordelijkheden – worden omgegaan met de vraag in welke mate de eventueel in de wet te verankeren waarborgen ook via wetgeving (i.c. dezelfde wet) nader moeten worden ingevuld. Daarnaast is het de vraag of de beoogde nieuwe Pensioenwet dan wel andere wetgeving (zoals het BW) het gepaste kader biedt zowel voor de opname van de wettelijke waarborgbepalingen als voor de nadere invulling van deze bepalingen.

In de *tweede plaats* acht de raad het noodzakelijk dat er rekening mee wordt gehouden dat de mate van wettelijke zekerheid of de invulling van de wettelijke waarborgfunctie van grote invloed kan zijn op de prijs van de pensioenregeling of van de afzonderlijke pensioenproducten. Uiteindelijk werken de kosten die voortvloeien uit een bepaald niveau van zekerheidsstelling door

³⁷ Zie voor het belang van transparantie: E.A.A. de Laat e.a., *Solidariteit, keuzevrijheid en transparantie, de toekomst van de Nederlandse markt voor ouderdagsvoorzieningen*, CPB, Den Haag 2000.

in de arbeidskosten. Dit geldt ook voor de door de wetgever opgelegde extra waarborgen. In dit verband volstaat de raad met een verwijzing naar het streven van overheid en sociale partners naar kostenbeheersing in relatie tot modernisering en vernieuwing van pensioenregelingen (*Convenant inzake de arbeidspensioenen* van 1997).

In de *derde plaats* moet ook de huidige invulling van de wettelijke waarborgfunctie in de beleidsafweging worden betrokken. Zo blijkt uit paragraaf 2.2.2 dat in de PSW meer accent is komen te liggen op de individuele zekerheid als een van de dimensies van de waarborgfunctie. Daardoor is het karakter van de PSW (in het bijzonder de daarin vastgelegde waarborgfunctie) veranderd.

De wettelijk gegarandeerde individuele zekerheden liggen op het raakvlak van de verantwoordelijkheid van sociale partners (als dragers van de primaire verantwoordelijkheid voor de *inhoud* van de pensioentoezegging) en van de overheid. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt beschouwt de raad de huidige invulling van de waarborgfunctie in de PSW als een gegeven.

2.5 Uitgangspunten advies

In deze paragraaf formuleert de raad op basis van het voorgaande de door hem te hanteren uitgangspunten voor de beoordeling van de in de adviesaanvraag neergelegde kabinetsvoornemens.

Daaraan voorafgaand brengt hij hier in herinnering dat hij zijn zienswijze op het pensioenbeleid in het algemeen voor het laatst heeft geschetst in zijn advies *Werken aan zekerheid* (1997). Daarin stelde de raad dat het pensioenstelsel als hoofddoelstelling heeft het bieden van een adequate inkomensvoorziening in de postactieve levensfase; daarvan uitgaande moet de doelstelling van pensioenregelingen blijven het realiseren van pensioenresultaten die bij een volledige pensioenopbouw, tezamen met de AOW-uitkering, in een redelijke verhouding staan tot het laatstverdiende loon³⁸. De raad stelt vast dat de in genoemd advies aanbevolen beleidsvoorstellen voor vernieuwing of modernisering en kostenbeheersing van arbeidspensioenregelingen grotendeels onderdeel uitmaken van de in 1997 gemaakte afspraken tussen kabinet en sociale partners zoals opgenomen in het *Convenant inzake arbeidspensioenen*. Deze afspraken zijn gericht op het moderniseren en het voor meer mensen toegankelijk maken van de arbeidspensioenregelingen en op het realise-

38 Daarbij merkte de raad op dat de meeste van de thans toegepaste typen van pensioenregeling zoals eindloonregelingen en middelloonregelingen in het algemeen kunnen leiden tot realisering van de genoemde doelstellingen van pensioenregelingen (SER-advies *Werken aan zekerheid II*, op.cit., p. 562).

ren van kostenbeheersing in deze regelingen. Het convenant bevat zowel kwalitatieve afspraken als enkele kwantitatieve afspraken met betrekking tot de kostenontwikkeling van pensioenregelingen. De raad constateert met genoegen dat uit de recent kenbaar gemaakte uitkomsten van de evaluatieonderzoeken blijkt dat de kwantitatieve afspraken met betrekking tot een vijftal zogeheten endogene factoren per saldo positieve resultaten hebben opgeleverd³⁹ en dat de kwalitatieve afspraken gericht op modernisering en verbetering van de toegankelijkheid een heel behoorlijke doorwerking op de centraal niveau hebben gehad⁴⁰. In het verlengde hiervan gaat hij ervan uit dat de doelstellingen uit het convenant (modernisering, kostenbeheersing en verbetering van toegankelijkheid) ook voor de toekomst onverminderd van belang zullen blijven. Ook de voorgenomen nieuwe Pensioenwet dient daaraan bij te dragen.

Centraal uitgangspunt voor de inrichting van de nieuwe Pensioenwet moet volgens de raad blijven dat sociale partners de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de arbeidsvoorwaarde pensioen en dat de overheid primair verantwoordelijk is voor de AOW en op grond van het algemeen belang een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de arbeidspensioenen. De raad stelt vast dat ook het kabinet blijkens de adviesaanvraag hiervan uitgaat en dat het de rol van de overheid ten aanzien van de aanvullende pensioenen als ondersteunend en voorwaardenscheppend kwalificeert.

Hij waardeert het als positief dat de voorgenomen nieuwe Pensioenwet (analoog aan de huidige PSW) “het waarborgen van de pensioenrechten van werknemers” als doelstelling heeft⁴¹. Uitgaande van de wenselijk geachte verantwoordelijkheidsverdeling beschouwt de raad als doel van de beoogde Pensioenwet het waarborgen van de pensioentoezegging door het bieden van zowel financiële zekerheid, zekerheid van goed beheer (uitvoering en toezicht) als – op onderdelen – zekerheid voor de individuele deelnemer. Hij is van mening dat het wettelijk (i.c. op grond van de Pensioenwet) waarborgen van eenmaal gedane pensioentoezeggingen zich hiertoe in beginsel moet beperken en dat zaken met betrekking tot de inhoud van de pensioenregelingen in beginsel aan sociale partners zijn. De raad realiseert zich dat eventuele extra wettelijke garanties (of beschermingsbepalingen) met het oog op het bieden van individuele zekerheid op gespannen voet kunnen

39 PVK, *De Pensioenmeetwijzer: de pensioenkostenontwikkeling over de periode 1/1/1998 - 1/1/2001*, Apeldoorn, 9 februari 2001. Deze vijf endogene factoren betreffen de hoogte van de franchise, het jaarlijkse opbouwpercentage, het soort regeling dat wordt overeengekomen, de uitruil van nabestaandenpensioen in ouderdompensioen en het verplichte collectieve nabestaandenpensioen als zodanig.

40 SER(-Werkgroep Evaluatieonderzoek Convenant Arbeidspensioenen), *Rapport Evaluatieonderzoek Convenant Arbeidspensioenen*, Den Haag, maart 2001 (nog te publiceren).

41 *Adviesaanvraag*, p. 3.

staan met de primaire verantwoordelijkheid van sociale partners voor de inhoud van de pensioentoezegging. Hoewel hij de huidige invulling van de waarborgfunctie (in de PSW) als een gegeven beschouwt, pleit hij er gezien genoemd spanningsveld voor dat de wetgever zich terughoudend opstelt waar het gaat om garanties gericht op individuele zekerheden. De raad acht het van belang dat dergelijke individuele zekerheden niet de inhoud van een pensioentoezegging voorschrijven maar een kader vormen voor de afspraken van sociale partners.

Voor de in de adviesaanvraag genoemde onderwerpen maar ook ten aanzien van de bestaande wetgeving betekent het voorgaande volgens de raad dat steeds de vraag moet worden gesteld of waarborging of zekerstelling nodig of gewenst is, of deze zekerstelling een wettelijke basis behoeft⁴² of dat het beoogde doel ook bereikt kan worden via het beleid van sociale partners, door aanbevelingen of convenanten. Bij deze afweging dient er ook aandacht te zijn voor de kosten die de zekerstelling met zich brengt en de doorwerking daarvan op de arbeidskosten. Als wetgeving nodig of wenselijk wordt geacht, moet ook de vraag aan de orde komen of de nieuwe Pensioenwet de juiste plaats is voor die regelgeving of dat deze beter elders kan worden ondergebracht, bijvoorbeeld in het BW.

Voorts stemt de raad in met het kabinetsvoornemen om een helder wettelijk kader te scheppen, om daartoe de PSW-wetgeving te moderniseren en technisch te herzien, en om daarmee “in te spelen op de situatie na 2000”. Hij acht een vereenvoudiging en stroomlijning van de pensioenwetgeving verantwoord onder meer in het belang van de (gewezen) deelnemers aan en de uitvoerders van de arbeidspensioenregelingen. Eveneens moet de voorgenomen nieuwe wet in de zienswijze van de raad toegesneden zijn op toekomstige ontwikkelingen zoals vergrijzing, individualisering, internationalisering en informatisering. Zo moet een toekomstbestendige wet adequaat inspelen op de toenemende behoefte aan transparantie. Ten slotte acht de raad het wenselijk te komen tot een meer dynamische en op continuïteit gerichte invulling van de bepalingen inzake het waarborgen van financiële zekerheid (gegeven de pensioentoezegging), zodat deze goed kunnen aansluiten bij de ontwikkelingen in de pensioenwereld, zonder dat de risico’s van discontinuïteit uit het oog worden verloren. In hoofdstuk 3 gaat de raad hierop verder in.

42 Zie in dit verband de uitgangspunten voor regelgeving zoals neergelegd in de *Aanwijzingen voor de regelgeving* van het Ministerie van Justitie.

3. De positie van pensioenfondsen in de PSW

3.1 Inleiding

De PSW schrijft voor dat een pensioentoezegging moet worden uitgevoerd door een pensioenfonds of een verzekeraar. De PSW schrijft ook voor dat pensioenfondsen in beginsel hun verplichtingen moeten herverzekeren bij een verzekeraar. Deze bepaling betekent dat pensioenverzekering via een pensioenfonds als een uitzondering op verzekering bij een verzekeringsmaatschappij wordt beschouwd. De bepaling leidt er tevens toe dat een pensioenfonds min of meer is gedwongen een zodanige Voorziening Pensioen Verplichtingen (VPV) aan te houden dat overdracht van de verplichtingen naar een verzekeringsmaatschappij altijd mogelijk is. Tegen deze, als oneigenlijk gekenschetste, behandeling van pensioenfondsen is van een aantal zijden bezwaar aangetekend en is gepleit voor een herbezinning op de positie van de pensioenfondsen in de PSW. Aanleiding daarvoor is onder meer de op stapel staande herziening van de actuariële principes door de PVK¹.

Ook de raad meent dat de modernisering van de PSW aanleiding geeft voor een bezinning van de positie van de pensioenfondsen binnen de PSW. Daartoe wordt in dit hoofdstuk als eerste de herverzekeringplicht beschreven. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de aspecten die een eigen beoordeling van de fondsen rechtvaardigen. Het hoofdstuk wordt afgerond met de opvattingen van de raad.

3.2 De herverzekeringplicht

Het zekerstellen van pensioengelden is een van de centrale doelstellingen van de PSW. De belangrijkste regel daarbij is dat pensioengelden moeten worden ondergebracht bij een bedrijfstak- of een ondernemingspensioenfonds of bij een verzekeraar (artikel 2). Een andere bepaling betreft de verplichting voor de fondsen solide te beleggen.

Daarnaast bepaalt de PSW dat de voor pensioen bestemde gelden van een pensioenfonds moeten worden aangewend voor het herverzekeren van de

¹ Pensioen- en Verzekeringkamer, *Uitgangspuntennotitie voor nieuwe actuariële principes*, Apeldoorn maart 2000.

verplichtingen bij een verzekeraar². Als een pensioenfonds werkt volgens een actuariële en bedrijfstechnische nota (ABTN) die aan de eisen van de toezichthouder voldoet, behoeft herverzekering niet plaats te hebben.

De herverzekeringplicht

De verplichting tot herverzekering vloeit voort uit artikel 9 van de PSW: “De voor pensioenen bestemde gelden van een pensioenfonds moeten, tenzij artikel 10 toepassing vindt, worden aangewend tot het overdragen of het herverzekeren van het uit de aangegeven verplichtingen voortvloeiende risico door het sluiten van overeenkomsten van verzekering met een verzekeraar ...”. Herverzekering van het risico op basis van art. 9 behoeft niet plaats te vinden als het fonds werkt volgens een ac-

tuariële en bedrijfstechnische nota die de instemming heeft van de Pensioen- en Verzekeringskamer (art. 10). Als de PVK het noodzakelijk acht in het belang van de deelnemers kan hij op grond van art. 10a de fondsen verplichten om binnen een bepaalde termijn de aangegeven verplichtingen te herverzekeren, conform art. 9. Ten slotte bepaalt art. 1 lid 8 dat ondernemingspensioenfonds de uit de aangegeven verplichtingen voortvloeiende risico's binnen zes maanden moeten herverzekeren bij een verzekeraar als de band met de onderneming wordt beëindigd.

Op grond van de PSW heeft de PVK de bevoegdheid bezwaar te maken tegen de financiële opzet van pensioenfonds en tegen de praktische invulling ervan. De PVK heeft de wijze waarop hij de wet interpreteert bij de beoordeling van de actuariële en bedrijfstechnische opzet en van de financiële positie van het fonds neergelegd in de *actuariële principes pensioenfonds* (APP)³. Daarin geeft de PVK aan het wenselijk te achten dat voor iedere individuele pensioenverplichting een voorziening wordt gevormd op basis van methoden en grondslagen die voldoende veilig zijn vastgesteld. Daarbij moet het fonds uitgaan van prudente vooronderstellingen. Daarvan is sprake als de waardering van de voorziening niet plaatsvindt op grond van de meest waarschijnlijke hypothesen, maar er een redelijke marge in acht wordt genomen voor de mogelijke nadelige afwijkingen in de verschillende factoren. Het fonds moet met een toereikendheidstoets aantonen dat de totale voorziening ten minste de vereiste omvang heeft. **De ondergrens die door de PVK aan de voorziening voor pensioenverplichtingen wordt gesteld is de contante waarde van de over de achterliggende jaren reeds verkregen onvoorwaardelijke aanspraken, gewaardeerd tegen een rekenrente van maximaal vier pro-**

2 De regels die gelden voor verzekeraars vloeien onder meer voort uit de PSW, de Regelen verzekeringsovereenkomsten pensioen- en spaarfondsenwet en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993.

3 Pensioen- en Verzekeringskamer, *Actuariële principes pensioenfonds*, Apeldoorn 1997.

cent. De in het fonds aanwezige middelen moeten in beginsel op elk moment ten minste gelijk zijn aan deze ondergrens. Deze minimumvoorziening vloeit voort uit de PSW en de eis van de PVK dat de pensioenverplichtingen op elk moment bij een verzekeraar moeten kunnen worden ondergebracht.

3.3 Schets van het vraagstuk

Mede naar aanleiding van de aankondiging van de PVK, in 1999, dat hij voor alle onder zijn toezicht staande instellingen nieuwe actuariële principes zou gaan opstellen, is een discussie ontstaan over de positie van pensioenfondsen in de PSW. Van verschillende kanten is erop gewezen dat de opstelling van de PVK, gebaseerd op de in de PSW opgenomen herverzekeringplicht, geen recht doet aan het eigen karakter van pensioenfondsen en de verschillen met verzekeraars. In dit verband kan met name gewezen worden op een rapport van het Actuarieel Genootschap (AG) *De toereikendheid van een pensioenfonds in een dynamisch perspectief* en het rapport *Continu op koers* van de Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen en de Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen en PricewaterhouseCoopers⁴.

In beide rapporten wordt het eigen karakter van pensioenfondsen en de verschillen tussen pensioenfondsen en verzekeraars benadrukt⁵. Met betrekking tot de verschillen wordt erop gewezen dat pensioenfondsen zijn opgericht met als doel ervoor te zorgen dat gedane pensioentoezeggingen worden nagekomen. Verzekeraars kennen meerdere doelen en hebben een winstoogmerk, waarbij het verzekeren van pensioentoezeggingen een van de activiteiten/producten is. Ook ten aanzien van de duur van de relatie tussen werkgever en pensioenuitvoerder zijn er verschillen. Bij pensioenfondsen is in beginsel sprake van een duurzame relatie met de werkgever(s) en deelnemers, bij verzekeraars is sprake van een verzekeringsovereenkomst voor bepaalde tijd (meestal 5 tot 10 jaar). Dit verschil in duur heeft ook gevolgen voor de solidariteit die bij pensioenfondsen veelal nadrukkelijker aanwezig is dan bij verzekeraars en vanwege de onbepaalde duur van de relatie ook meer aanwezig kan zijn. Ten slotte verschilt ook de aard van de verplichting. Pensioen-

4 Zie bijv.: ASIP-werkgroep van het Actuarieel Genootschap, *De toereikendheid van een pensioenfonds in een dynamisch perspectief, aanbevelingen voor de opstelling van actuariële principes*, oktober 1999; Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen, Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen en PricewaterhouseCoopers, *Continu op koers*, Utrecht, januari 2000. Voor een vergelijking van beide rapporten, mede in relatie tot de voorstellen van de PVK zie: D. Wenting, Solvabiliteit pensioenfondsen, in: *Tijdschrift Pensioenvraagstukken*, augustus 2000, pp. 81-88.

5 Zie in dit verband ook: P.J.C. van Eekelen e.a., Algemene maatregel rekenrente pensioenfondsen nu niet nodig, in: *Pensioen magazine*, juni 1999, pp. 12-14 en *Notitie over verschillen tussen pensioenfondsen en verzekeraars*, brief van de staatssecretaris van SZW aan de voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 13 maart 2001 (kenmerk SV/V&P/01/14945).

fondsen kunnen premies en uitkeringen aanpassen, bij verzekeraars liggen premies en uitkeringen vast in het contract. Deze verschillen zouden, aldus de opstellers van de rapporten, ook moeten doorwerken in de beoordeling van de fondsen. In de huidige PSW gebeurt dit te weinig. Met betrekking daartoe wijzen beide rapporten er onder meer op dat pensioenfondsen gericht zijn op continuïteit terwijl de PSW de nadruk legt op discontinuïteit, op de vraag of het fonds aan zijn verplichtingen kan voldoen bij beëindiging (de afwikkeldoelstelling). Dit komt tot uitdrukking in herverzekeringplicht, de verplichting dat overdracht naar een verzekeringsmaatschappij altijd mogelijk moet zijn. Er wordt op gewezen dat deze verplichting, en de daarbij behorende bepalingen, statisch van karakter zijn terwijl de situatie van pensioenfondsen juist wordt gekenmerkt door dynamiek. “Deze dynamiek is essentieel voor pensioenfondsen en is een direct gevolg van de doelstelling van het fonds: het in continuïteit aanbieden van veelal geïndexeerde oudedags-, nabestaanden- of arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tegen een zo laag mogelijke premie. De dynamiek, op basis van een duurzame relatie, komt tot uitdrukking in de extra mogelijkheden tot sturing van de financiële positie die pensioenfondsen hebben op het gebied van premiebeleid, indexatiebeleid, beleggingsbeleid en herverzekeringsbeleid. Zo kan een pensioenfonds, indien daartoe de noodzaak bestaat, de premie verhogen of de, veelal voorwaardelijke, indexatie aanpassen. De voor een pensioenfonds zeer wezenlijke kenmerken van solidariteit tussen de deelnemers, collectiviteit en de focus op de lange termijn staan dit toe. Een levensverzekeringsmaatschappij beschikt niet over deze mogelijkheid tot bijsturing: de overeenkomst bepaalt dat de verzekeringsmaatschappij na betaling van de premie of koopsom de plicht tot uitkering heeft⁶.”

Zowel in het rapport *Continu op koers* als het rapport van het Actuarieel Genootschap is de conclusie dat pensioenfondsen een eigen beoordeling behoeven, die uitgaat van continuïteit en die de fondsen beoordeelt op hun eigen mogelijkheden om aan hun verplichtingen te voldoen. Dit betekent dat de in de PSW neergelegde herverzekeringplicht niet langer het uitgangspunt zou moeten zijn. In het AG-rapport wordt daarbij expliciet aanbevolen de PSW anders te redigeren en sec te beschrijven hoe het toezicht op pensioenfondsen er uit moet zien. Het toezicht op de fondsen zou volgens beide rapporten gebaseerd moeten zijn op een solvabiliteitstoets.

6 *Continu op koers*, p. 4. Hierbij dient aangetekend dat de beleidsvrijheid per fonds sterk kan verschillen. Van belang zijn onder meer de bepalingen in de financieringsovereenkomst.

3.4 Voorlopig standpunt van de raad

Ten tijde van de totstandkoming van de PSW werd de herverzekeringverplichting gezien als een goede manier om de zekerheid van de pensioentoezegging te waarborgen. De positie van de fondsen is gedurende het bestaan van de PSW echter sterk veranderd (zie ook hoofdstuk 2). De raad meent dat de huidige uitzonderingspositie van de pensioenfondsen in de PSW niet overeenkomt met de positie en de rol die de pensioenfondsen innemen bij het zekerstellen van pensioenaanspraken. Hij is dan ook van mening dat in het kader van de modernisering van de PSW de positie van de pensioenfondsen in de PSW actualisering behoeft, en dat de huidige herverzekeringplicht vervangen dient te worden door een eigen solvabiliteitstoets voor pensioenfondsen. Dat wil zeggen dat bij de beoordeling van de vraag of de fondsen kunnen voldoen aan hun verplichtingen moet worden uitgegaan van de eigen aard van pensioenfondsen en van hun eigen mogelijkheden om zekerheid te bieden aan de deelnemers.

De raad onderkent dat dit standpunt vergaande consequenties kan hebben voor de wijze waarop wordt bepaald of pensioenfondsen aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Dit omdat de opvatting van de raad impliceert dat de herverzekeringplicht zou moeten worden afgeschaft. Deze herverzekeringplicht vormt thans de basis voor de actuariële principes die de PVK hanteert bij de beoordeling van de voorzieningen van de pensioenfondsen in relatie tot hun verplichtingen.

De precieze consequenties van een afschaffing van de herverzekeringplicht en van de introductie van een eigen solvabiliteitstoets kan de raad op dit moment nog niet volledig overzien; dit mede gelet op de stand van de discussie over de nieuwe actuariële principes. Hij neemt zich echter voor hierover binnenkort een aanvullend advies uit te brengen en daarbij ook de eventueel verschillende positie van de grote en de kleine fondsen te betrekken.

Wel vraagt de raad nu reeds nadrukkelijk aandacht voor dit aspect van de PSW. Hij is van oordeel dat de herbezinning op de herverzekeringplicht betrokken dient te worden bij modernisering van de PSW.

4. Pensioentoezeggingen met beleggingsvrijheid voor de werknemer

4.1 Adviesaanvraag

In de adviesaanvraag wijst het kabinet op het bestaan van pensioenregelingen op basis van een beschikbaar gestelde premie. Het stelt dat de PSW niet is toegesneden op dit type pensioenregelingen en is van mening dat de waarborgfunctie van de PSW ten aanzien van deze regelingen versterking behoeft.

Het kabinet richt zich in de adviesaanvraag met name op beschikbare-premieregelingen met beleggingsvrijheid voor de deelnemer. Bij een dergelijke regeling is het te bereiken kapitaal afhankelijk van de premies en het beleggingsresultaat en draagt de deelnemer/werknemer het beleggingsrisico, in positieve maar ook in negatieve zin. Dergelijke regelingen zijn niet in strijd zijn met de PSW. Ook heeft de PVK, als toezichthouder, geen bezwaar tegen beschikbare-premieregelingen met beleggingsvrijheid voor de deelnemer (unit-linked regelingen), mits uit de pensioentoezegging blijkt dat het beleggingsrisico deel uitmaakt van de toezegging en dit risico door de werknemer wordt gedragen.

Het kabinet kiest echter voor een andere benadering en gaat uit van de centrale doelstelling van de PSW: het beschermen en zekerstellen van pensioen. Daarbij geeft het kabinet aan dat de werkgever met het beschikbaar stellen van de premie een doelbestemming voor ogen heeft: het voorzien in een uitkering voor de oude dag.

Het kabinet is dan ook van mening dat het de voorkeur verdient om in de Pensioenwet expliciet een bepaling op te nemen, die het toezeggen van een premie ten behoeve van een pensioen koppelt aan een minimum-waarborggarantie. Denkbaar is dat verplicht wordt gesteld dat de pensioenuitvoerder de garantie afgeeft dat het uiteindelijk aanwezige kapitaal dat beschikbaar is voor het verkrijgen van de pensioenuitkering ten minste bestaat uit de som van de door werkgever en werknemer nominaal ingelegde premies. Het kabinet acht dit een redelijke eis ten opzichte van de pensioenuitvoerders omdat de gevolgen voor de praktijk waarschijnlijk beperkt zijn. De garantie die de werknemer krijgt is minimaal.

Het kabinet geeft tevens aan dat het niet voor verdergaande garanties kiest omdat dat vergaande consequenties zou hebben voor de praktijk van beschikbare-premiereregelingen op basis van unit-linked en omdat dit de eigen verantwoordelijkheid van de werknemer, die ervoor kiest beleggingsrisico's te lopen, zou aantasten.

4.2 Enige kanttekeningen bij de adviesaanvraag

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op wat wordt verstaan onder beschikbare-premiereregelingen, hoe vaak zij voorkomen, welke risico's eraan verbonden zijn en de mogelijkheden van een minimumgarantie. Daarbij wordt ook aandacht gevraagd voor de voorstellen van de Europese Commissie voor pensioenfondsen.

Wat zijn beschikbare-premiereregelingen?

Artikel 8 lid 10 PSW noemt een beschikbare-premiereregeling een regeling die “kan worden beschouwd als alleen te worden bepaald door de door de werkgever of de deelnemer beschikbaar gestelde premies of bijdragen”. Een beschikbare-premiereregeling is een regeling die uitgaat van de voor pensioen bestemde premies (defined contribution) en niet van een aanspraak op een pensioen dat gekoppeld is aan het loon (defined benefit). De pensioenrechten worden bepaald op basis van de voor pensioen bestemde premies. De premies vormen meestal een bepaald percentage van de pensioengrondslag, die vaak gelijk is aan het pensioengevend loon (dus zonder vermindering met een franchise). De premies worden in veel gevallen bepaald aan de hand van een bepaalde pensioennorm. De deelnemer kan meestal bepalen voor welke pensioensoort of -soorten de premie zal worden besteed. Voor veel deelnemers worden de opgebouwde pensioenrechten aangepast aan de loon- of prijsontwikkeling¹. De beschikbare-premiereregeling bestaat in vele vormen, zowel wat de premiebepaling als wat het beleggingsbeleid betreft.

In navolging van de adviesaanvraag, kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende typen beschikbare-premiereregelingen.

Bij het eerste type, soms ook wel *traditionele* regeling genoemd, geeft de pensioenuitvoerder aan welk kapitaal er op de pensioendatum is bij een bepaalde beschikbare premie. De werknemer, die geen beleggingsvrijheid heeft, verkeert dan slechts in onzekerheid ten aanzien van het te behalen overrendement. Een tweede type betreft de ‘oneigenlijke beschikbare-premiereregeling’, ook wel aangeduid als streefregeling. Met het te verzekeren kapitaal wordt beoogd een vooraf bepaald en uit de toezegging blijkend pensioenniveau te behalen. De premie is hier een uitvloeisel van het te verzekeren

¹ Zie: P.M. Tulfers, *Pensioenen, fondsen en verzekeraars*, Deventer 1997, p. 141 e.v., en L.M.G. Stevens, *Pensioen in de loonsfeer*, Deventer 1999, p. 44 e.v.

kapitaal. De PVK beschouwt een dergelijke regeling niet als een beschikbare-premiereregeling in de zin van de PSW en daarbij behorende Regelen².

Bij het derde type, soms ook wel *moderne* regeling genoemd, is het kapitaal op de pensioendatum niet bekend maar afhankelijk van de premies én het beleggingsresultaat. De zogeheten *unit-linked* regeling, waarop de adviesaanvraag zich met name richt, is hiervan een voorbeeld. Unit-linked is de naam voor een beleggingsmethodiek waarbij de premies worden belegd in eenheden van door de verzekeraar aangeboden beleggingsfondsen. Vaak kan de werknemer daarbij zelf bepalen in welke eenheden hij wil beleggen³. Bij verzekeringen op basis van unit-linked is het te bereiken kapitaal volledig afhankelijk van het aantal eenheden in de beleggingsfondsen en van de koers op de einddatum van de verzekering. Het beleggingsrisico ligt volledig bij de werknemer.

Enkele kwantitatieve gegevens

De Pensioenmonitor van de Pensioen- en Verzekeringskamer biedt inzicht in de mate waarin pensioenregelingen op basis van beschikbare premie voorkomen⁴. Het blijkt dat het aandeel van deze regelingen op het totaal aan pensioenregelingen verschilt naar gelang het gaat om regelingen van pensioenfondsen dan wel rechtstreeks verzekerde regelingen.

Bij *pensioenfondsen*⁵ is in zeer beperkte mate sprake van beschikbare-premiereregelingen. Zij komen voornamelijk voor bij de kleinste ondernemings- en bedrijfstakpensioenfondsen en bij de beroepspensioenfondsen. In 1999 had 3,5 procent van de fondsen een beschikbare-premiereregeling; 0,2 procent van het totale aantal actieve deelnemers in pensioenfondsen nam in een dergelijke regeling deel. Voor de situatie op 1 januari 2000 zijn de cijfers respectievelijk 3,7 en 0,2 procent⁶. Dit beeld komt overeen met het beeld vanaf 1995, toen de eerste Pensioenmonitor verscheen.

Daarnaast kunnen beschikbare-premiereregelingen onderdeel uitmaken van

2 PVK, Brief over toezicht op rechtstreekse regelingen, d.d. 20 december 2000 (kenmerk 1.01/2000-1250).

3 Voorzover de beschikbare premie wordt aangewend voor overlijdens- en arbeidsongeschiktheidsdekking, gebeurt dit via de traditionele verzekering, dus niet via beleggingsfondsen/unit-linked.

4 Verzekeringskamer, *Pensioenmonitor, niet-financiële gegevens aanvullende collectieve pensioenen; stand van zaken 1 januari 1999*, Apeldoorn 2000.

5 De Pensioenmonitor bevat gegevens over ongeveer 950 pensioenfondsen, waaronder 4,8 miljoen actieve deelnemers vallen.

6 *Pensioenmonitor*, op.cit., p. 19 en *Pensioenmonitor; stand van zaken 1 januari 2000*, p. 21.

een zogenoemde combinatieregeling⁷. Per 1 januari 1999 nam 6,2 procent van het totaal aantal actieve deelnemers bij pensioenfondsen deel aan een combinatieregeling. Een jaar later bedroeg dit percentage 6,6. Combinatieregelingen komen vooral voor bij ondernemingspensioenfondsen (24 procent van de deelnemers per 1 januari 2000) en nauwelijks bij de verplichte bedrijfstakpensioenfondsen (0,2 procent van de deelnemers). Van het totale aantal actieve deelnemers aan een combinatieregeling (323.876) heeft 25 procent een combinatie waarvan een beschikbare-premieregeling onderdeel uit maakt. Dit houdt een sterke stijging in ten opzichte van 1999 toen dit gold voor 10 procent van de actieve deelnemers⁸.

Bij de *rechtstreekse regelingen*⁹ is vaker dan bij pensioenfondsen sprake van beschikbare-premieregelingen. Sinds 1995 is er bovendien een toename van beschikbare-premieregelingen. Zo kende in 1999 14,8 procent van de rechtstreekse regelingen een systeem van beschikbare premie (1995: 6,7 procent); van het totale aantal actieve deelnemers aan rechtstreekse regelingen viel toen 15,8 procent onder een beschikbare-premieregeling (1995: 4,4 procent). Ook bij rechtstreekse regelingen kunnen beschikbare-premieregelingen onderdeel uitmaken van de zogenoemde combinatieregelingen. Per 1 januari 1999 was bij 6,3 procent van de actieve deelnemers sprake van een combinatieregeling. In bijna 23 procent van deze regelingen maakte een beschikbare-premieregeling onderdeel uit van de combinatie.

Er zijn geen gegevens beschikbaar over het aandeel dat de regelingen met beleggingsvrijheid hebben in het totaal van de beschikbare-premieregelingen.

Toezicht door PVK

Op basis van de PSW en het Besluit Pensioentoezegging heeft de PVK het standpunt ingenomen dat een toezegging met beleggingsvrijheid een toegestane pensioentoezegging is. De PVK stelde daarbij tot voor kort alleen de eis dat de toezegging transparant diende te zijn (uit de toezegging moet blijken dat het beleggingsrisico onderdeel uitmaakt van de toezegging en dit risico

7 Een combinatieregeling is een regeling die uit twee of meer pensioensystemen is samengesteld, bijvoorbeeld eindloon en middelloon. De verschillende systemen betreffen in het algemeen verschillende salariscomponenten (bijvoorbeeld dagdienst- en ploegdienstinkomen) of een bepaalde salarisgrens (bijvoorbeeld eindloon beneden een bepaalde salarisgrens en beschikbare premie daarboven) of verschillende fasen van pensioenopbouw, waarbij scheiding plaatsvindt op basis van leeftijd (bijvoorbeeld eindloon tot een leeftijd van 45 jaar en middelloon vanaf de leeftijd van 45 jaar). Bron: PVK, *Pensioenmonitor*.

8 *Pensioenmonitor*, stand van zaken 1 januari 1999, pp. 32-34 en stand van zaken 1 januari 2000, pp. 18-24.

9 De *Pensioenmonitor* bevat gegevens over ongeveer 44.000 rechtstreekse regelingen die werkgevers voor hun werknemers collectief hebben afgesloten. Hier gaat het om ongeveer 861.000 actieve deelnemers.

door de werknemer wordt gedragen). Recent worden, zij het in beperkte mate, ook voorwaarden gesteld aan de beleggingsvrijheid¹⁰.

De beperkte voorwaarden die de toezichtspraktijk thans stelt, vloeien voort uit de eis van solide beleggen en uit de taakafbakening¹¹ (wanneer moet de regeling omgezet worden naar pensioenaanspraken). Wat de beleggingsvrijheid betreft stelt de PVK aan fondsen de eis dat de beleggingskeuze van de deelnemer wordt uitgevoerd, dat er een zorgvuldige selectie en evaluatie is van de aangeboden beleggingsfondsen (met inbegrip van de beperking van beleggen in de eigen onderneming). Belegging via beleggingsfondsen is daarbij een minimale invulling van het spreidingsvereiste.

Het toezicht op beschikbare-premiereregelingen met beleggingsvrijheid vindt gecomprimeerd plaats bij de fondsen en niet bij de deelnemer. Toezicht op solide beleggen bij de individuele deelnemers is, aldus de PVK, niet mogelijk. Bij dit alles hecht de PVK groot belang aan goede voorlichting en heeft hij een voorkeur voor een adviserende rol van het fonds, bij voorkeur in de vorm van een 'vóórgevormde' keuze¹².

De PVK tekent bij de invulling van het toezicht aan dat dit zich veelal ontwikkelt vanuit de praktijk en dat bij de tot nu toe voorgelegde regelingen een keuze gemaakt kon worden uit goed gespreide, solide beleggingsfondsen waarbij vaak rekening werd gehouden met de leeftijd van de deelnemer. De PVK ontvangt inmiddels signalen dat de praktijk bij de fondsen lijkt te wijzigen in die zin dat de beleggingsvrijheid steeds groter wordt, dat beleggen in risicovolle sectoren of regio's steeds meer mogelijk wordt en dat het mogelijk wordt om dagelijks de portefeuille te veranderen.

Ten aanzien van rechtstreeks verzekerde beschikbare-premiereregelingen geeft de PVK aan dat hiervoor geen voorwaarden zijn gesteld. De vrijheid is hier voor de deelnemers derhalve ruimer dan bij de fondsen.

De risico's van beschikbare-premiereregelingen

Bij de beoordeling van de risico's van beschikbare-premiereregelingen is het goed te onderkennen dat er een fundamenteel verschil is in risico (en rendement) tussen collectieve regelingen op basis van defined benefit- en defined contribution-regelingen zoals beschikbare-premiereregelingen. Bij defined benefit-regelingen die verzorgd worden door pensioenfondsen wordt het pensioen van een deelnemer betaald uit het kapitaal van het fonds. Daarbij

¹⁰ Zie PVK, notitie *Pensioentoezegging met beleggingsvrijheid voor de werknemer*, 9 maart 2001. De notitie vormt de basis voor deze paragraaf.

¹¹ Besluit van 23 december 1996 (Stbl. 1997, 36).

¹² Dat wil zeggen dat de deelnemer een keuze kan maken uit een aantal door de pensioenuitvoerder geselecteerde beleggingsfondsen met verschillende kenmerken.

wordt een eventueel negatief beleggingsrisico afgedekt doordat fondsen buffers aanhouden en doordat er sprake is van (intergenerationele) solidariteit tussen de deelnemers¹³. In tegenstelling tot deelnemers aan collectieve pensioenen is iemand met een beschikbare premiereregeling met beleggingsvrijheid, los van prudent of risicovol beleggen, voor zijn pensioen volledig afhankelijker van de situatie op het moment dat hij pensioen in moet kopen¹⁴. Dit betreft zowel de marktsituatie als het zogenoemde tarief risico (veranderingen in de prijs van het te kopen pensioen). Moet hij inkopen op een moment dat de markt gunstig is voor zijn beleggingen dan kan hij een riant pensioen inkopen, is de markt echter ongunstig dan kan hij zich slechts een gering pensioen verwerven.

Dit risico kan met het volgende citaat worden geïllustreerd:

A worker who had invested a constant fraction of his earnings in a broad stock-market index fund and then retired at the age of 62 in 1969 would have been able to buy an annuity equal to 104% of his former annual earnings; by contrast, a similar worker retiring at the age of 62 in 1975 would have replaced only 39% of his previous income¹⁵.

In dit verband kan bijvoorbeeld ook verwezen worden naar Japan, waar defined contribution-regelingen al zo'n dertig jaar geleden zijn ingevoerd. Daar werden halverwege de jaren negentig miljoenen Japanners geconfronteerd met een ongekende waardedaling van hun pensioenportefeuille¹⁶. Daar tegenover staat dat in deze jaren de aandelenkoersen in bijvoorbeeld de Europese Unie een grote stijging lieten zien.

Het is onbekend in hoeverre er in Nederland sprake is van risicovol beleggen door deelnemers aan beschikbare-premiereregelingen. Er zijn aanwijzingen dat individueel beleggende deelnemers vaak conservatiever beleggen dan collectiviteiten¹⁷. De praktijk van de beleggingsvrijheid is nog veelal zo dat de verzekeraar of het pensioenfonds de deelnemer de mogelijkheid biedt te kiezen uit een aantal verschillende beleggingsfondsen – variërend van verschillende aandelenmixen tot vastrentende waarden, van risicovol tot risicomijdend – en voorts de deelnemer informeert over de risico's. Deze voorselectie door de aanbieder houdt in dat de risico's voor de deelnemer op voorhand enigszins worden ingeperkt. Bovendien wordt door pensioenuitvoerders vaak een leeftijdsafhankelijk risicoprofiel geadviseerd waarbij op jonge

13 Hierdoor kunnen fondsen een tijds horizon hanteren die langer is dan die van een individu, wat resulteert in een pensioenopbouw die efficiënter is dan individuele opbouw. Zie bijv. C.G.E. Boender e.a., *Intergenerationele solidariteit en individualiteit in de tweede pensioenpijler: een scenarioanalyse*, WRR Werkdocument 114, Den Haag 2000.

14 Zie bijvoorbeeld: J.B. Kuné (red.), *Studies naar defined benefit- en defined contribution-regelingen*, Stichting Pensioenwetenschap, Den Haag 1999; Boender e.a., *Intergenerationele solidariteit en individualiteit in de tweede pensioenpijler: een scenarioanalyse*, WRR, Den Haag 2000; NYFER, *Marktwerking in de pensioensfeer, Een recept met bijwerkingen*, Breukelen 2000.

15 The boomers' queasy future, *The Economist*, 5-12-1998, aangehaald in NYFER, op.cit. p. 46.

16 *PensioenAdvies*, juli/augustus 2000, pp. 6-8.

17 NYFER, op.cit., p. 49.

leeftijd meer risico wordt genomen (relatief veel aandelen) en op oudere leeftijd minder risico (relatief veel vastrentende waarden).

De voorgestelde garantie

De garantie die het kabinet wil voor beschikbare-premieregelingen met beleggingsvrijheid zal niet alleen kunnen gelden voor degene die risicovol belegt maar zal uit de aard der zaak gelden voor alle deelnemers aan beschikbare-premieregelingen. Dat wil zeggen dat als een beroep wordt gedaan op deze garantie, deze zal gelden voor een groot aantal individuen¹⁸. Deze positieve correlatie maakt dat ook een beperkte garantie de nodige kosten met zich zal brengen (verzekeringspremie) en de kosten van de deelnemers zal verhogen (en daarmee het rendement verlagen).

De voorgestelde garantie betreft een eindkapitaal ter waarde van ten minste de nominaal ingelegde premies. Dit houdt in dat de waarde van de garantie sterk afhankelijk is van de inflatie in de opbouwperiode. De aanwezigheid van inflatie, ook een geringe, betekent tevens dat een nominale garantie in een eindkapitaal resulteert waarmee slechts een gering pensioen kan worden ingekocht.

Met betrekking tot de door het kabinet voorgestelde garantie vraagt de PVK zich af of het de meest juiste maatregel is. Dit vooral omdat het een maatregel is die aangrijpt bij de gevolgen en niet bij de grote beleggingsvrijheid van het individu. De voorgestelde garantie legt, aldus de PVK, het neerwaartse risico bij het fonds terwijl het opwaartse risico van de risicovolle beleggingen bij de deelnemer blijft. De fondsen zouden om dat risico af te dekken dure voorzieningen moeten treffen wat het einde van de beschikbare-premieregeling met beleggingsvrijheid in zicht brengt¹⁹.

Voorstel voor een Europese Richtlijn

In het voorstel voor een 'Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen' komt ook de zekerheid van beschikbare-premieregelingen aan de orde²⁰. Artikel 18 van dit voorstel handelt over beleggingsvoorschriften. Daarbij dienen de instellingen (pensioenfondsen) een voorzichtig beleggingsbeleid te voeren, dienen de activa naar behoren gediversifieerd te zijn en mag ten hoogste vijf procent van de technische voorziening belegd zijn in de bijdragende onderneming.

18 NYFER, op.cit., pp. 52 en 53.

19 PVK, notitie *Pensioentoezegging met beleggingsvrijheid voor de werknemer*, 9 maart 2001.

20 Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel 11 oktober 2000, COM(2000) 507 def., 2000/0260 (COD).

Voor regelingen waarbij de deelnemers de beleggingsrisico's dragen – en waartoe beschikbare-premieregelingen met beleggingsvrijheid gerekend kunnen worden – worden, in lid 2, de volgende beleggingsregels voorgesteld:

- a. de activa worden op zodanige wijze belegd dat de veiligheid, de kwaliteit, de liquiditeit en het rendement van de portefeuille als geheel worden gewaarborgd;
- b. de activa moeten naar behoren gediversifieerd zijn, zodat in de portefeuille als geheel grote risicoconcentraties worden vermeden;
- c. beleggingen in bijdragende ondernemingen worden beperkt tot ten hoogste 5% van de gehele portefeuille. Wanneer een groep ondernemingen bijdragen aan de instelling betaalt, geschieden de beleggingen in deze bijdragende ondernemingen voorzichtig, waarbij rekening wordt gehouden met de noodzaak van een behoorlijke diversificatie.

4.3 Standpunt

Het kabinet wijst erop dat de werkgever premies beschikbaar stelt met een doelbestemming: het voorzien in een uitkering voor de oudedag. Als de deelnemer via de regeling risicovol belegt, kan de verzorging van de oudedag in gevaar worden gebracht. Het kabinet acht dit in strijd met de PSW. Daarom is het van mening dat in de PSW een bepaling moet worden opgenomen die het toezeggen van een premie ten behoeve van een pensioen koppelt aan een minimum-waarborggarantie.

De raad herinnert eraan dat de Stichting van de Arbeid in het verleden een voorkeur heeft uitgesproken voor (gemitigeerde) eindloon- of geïndexeerde middelloonregelingen, maar dat zij het echter zeer wel denkbaar achtte dat ook gekozen wordt voor regelingen waarbij een dergelijke regeling als hoofdcomponent wordt gecombineerd met (deel)componenten volgens het beschikbare-premiesysteem²¹. De raad is van oordeel dat beschikbare-premieregelingen een mogelijkheid bieden om tegemoet te komen aan de gesignaleerde behoefte aan individualisering van de pensioenregeling. Een combinatie van defined benefit en defined contribution kan daarbij een belangrijke rol spelen²².

Met betrekking tot de beschikbare-premieregeling en het voorzien in een uitkering voor de oudedag wijst de raad erop dat een defined contribution-regeling naar haar aard verschilt van een defined benefit-regeling. Bij een DB-regeling is sprake van een pensioentoezegging die is gerelateerd aan het loon van de deelnemers. Daarbij kent een DB-regeling solidariteit tussen de deel-

21 Stichting van de Arbeid, *Aanbevelingen gericht op vernieuwing van pensioenregelingen*, publicatienr. 6/97, Den Haag 1997.

22 Zie bijv. Boender e.a., op.cit., pp. 8 en 9.

nemers. Bij een defined contribution-regeling wordt voor de pensioenopbouw van de individuele werknemer (periodiek) een premie betaald voor een individuele kapitaalverzekering met pensioenclausule. De grootte van het opgebouwde pensioenvermogen wordt bepaald door de waarde van het verzekerde kapitaal op de ingangsdatum van het pensioen. In hoeverre dat kapitaal gegarandeerd is hangt af van de vorm van de verzekering. Bij keuzevrijheid van de deelnemer ten aanzien van de beleggingen zal meestal geen garantie worden gegeven. Dit laatste betekent dat bij een DC-regeling met beleggingsvrijheid ook los van risicovol beleggen altijd sprake is van onzekerheid over het resultaat.

Bij het beantwoorden van de vraag of er sprake moet zijn van een versterken van de waarborgfunctie van de PSW voor beschikbare-premieregelingen kunnen twee invalshoeken gekozen worden.

De eerste invalshoek benadert het vraagstuk van de zekerheid – of misschien beter de beleggingsvrijheid – vanuit de pensioentoezegging. In de toezegging kunnen partijen afspraken maken over de aard van de beschikbare-premieregeling (wel of geen beleggingsvrijheid of een eventuele keuzemogelijkheid) en over de mate van beleggingsvrijheid (bijvoorbeeld gespreid beleggen binnen een aantal fondsen of volledige beleggingsvrijheid). Als deze keuze bij de toezegging is gemaakt en als de deelnemers goed op de hoogte zijn gebracht van de aard van de regeling en van de risico's die verbonden kunnen zijn aan de keuzes die zij (kunnen) maken, is er in deze optiek geen reden om in de PSW te kiezen voor een inperking van de toezegging.

Een tweede invalshoek benadert het vraagstuk van de zekerheid vanuit de waarborgfunctie van de PSW. Daarbij is het centrale gegeven dat, los van alle andere waarborgen die de PSW biedt, de pensioengelden solide moeten worden belegd: ook de premies voor een beschikbare-premieregeling. Dit betekent dat een eventueel in de toezegging overeengekomen beleggingsvrijheid slechts kan worden uitgeoefend binnen bepaalde grenzen.

De raad onderkent dat aan beleggingsvrijheid risico's verbonden zijn en dat deze uit de aard der zaak consequenties kunnen hebben voor het pensioen van betrokkenen. Hij meent echter dat deze risico's beter op een andere manier gemitigeerd kunnen worden dan op de wijze die het kabinet voorstelt. **De garantie die het kabinet bepleit grijpt niet aan bij het risicovol beleggen. De verzekering van de garantie leidt tot hogere kosten en daarmee tot een verlaging van het rendement voor betrokkenen. Ten slotte geeft de nominale garantie die het kabinet voorstelt geen bescherming tegen inflatie.**

Ten aanzien van het vraagstuk van de beschikbare-premieregelingen met beleggingsvrijheid verwijst de raad ook naar de aanbeveling *Moderne en betaal-*

*bare pensioenen voor alle werknemers van de Stichting van de Arbeid*²³. In deze aanbeveling geeft de Stichting aan dat zij, vanwege het ontbreken van zekerheden en de risico's die deelnemers lopen (tegenvallende beleggingsresultaten, een lage rentestand bij de aankoop van het pensioen met het opgebouwde pensioenkapitaal), de toepassing van beschikbare-premiereregelingen vooral geschikt acht in de vorm van deelcomponenten in aanvulling op eindloon- of middelloonregelingen. Verder is de Stichting van de Arbeid van oordeel dat "partijen betrokken bij beschikbare-premiereregelingen, gelet op de risico's welke inherent zijn aan dergelijke regelingen, een zorgvuldig en prudent beleid dienen te voeren. Het gaat tenslotte ook bij beschikbare-premiereregelingen om pensioenregelingen onder de PSW!". Wat de samenstelling van de 'asset-mix' bij beschikbare-premiereregelingen betreft beveelt de Stichting aan om een relatie te leggen tussen de verdeling tussen vastrentende en zakelijke waarden en de nog resterende looptijd van de regeling tot de pensioendatum van de deelnemers. Daar waar het beleggingsbeleid niet door een fonds wordt gevoerd, maar aan de individuele deelnemers wordt overgelaten (keuze van zogenoemde unit-linked participaties in beleggingsfondsen), zou niettemin kunnen worden overwogen bepaalde beperkingen aan te brengen ter vermijding van te grote beleggingsrisico's. Dit kan bijvoorbeeld door het hanteren van vuistregels die zijn afgeleid van de handelwijze terzake van pensioenfondsen. De aanbeveling besluit dit punt met het benadrukken van het grote belang van goede voorlichting aan de deelnemers, waarbij nadrukkelijk ook aandacht wordt gegeven aan de risico's.

De raad is van oordeel dat de partijen die betrokken zijn bij de totstandkoming van de beschikbare-premiereregelingen nadrukkelijk aandacht moeten besteden aan de risico's van de regeling en de mate van beleggingsvrijheid (en de daaraan verbonden risico's). In dat kader kan dan, bijvoorbeeld ten aanzien van de beleggingsvrijheid, ook rekening gehouden worden met de aard van de regeling (bijvoorbeeld een aanvullende regeling of een basisregeling) en de risico's die men daarbij verantwoord acht.

Naar het oordeel van de raad dient de eis van solide beleggen te worden toegepast op de onder de PSW vallende beschikbare-premiereregelingen. Dit zou betekenen dat ook hier de eis wordt gesteld dat van de beleggingen in het kader van de regeling niet meer dan 5 procent belegd mag zijn in het bedrijf van de werkgever. Deze beperking zou, zo meent de raad, ook moeten gelden voor het beleggen in eigen activiteiten van de deelnemer. Solide beleggen impliceert daarbij ook dat binnen de beleggingen sprake moet zijn van een zekere mate van spreiding en van een beleggingsmix die rekening houdt met

23 Stichting van de Arbeid, *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers, geactualiseerde agenda met aanbevelingen voor het decentraal overleg voor de komende jaren*, op.cit.

de nog resterende looptijd van de regeling tot de pensioendatum van de deelnemer.

De deelnemers dienen, naar het oordeel van de raad, door zowel partijen bij de regeling als door de uitvoerders goed op de hoogte te worden gebracht van de inhoud van de regeling, de kosten van de regeling, de risico's van een beschikbare premiereregeling en de risico's die verbonden zijn aan beleggingsvrijheid.

De raad meent dat een aanpak zoals hier geschetst van meer betekenis is voor de deelnemer dan de door het kabinet voorgestelde minimumgarantie. Dit omdat de nadruk wordt gelegd op de risico's die verbonden zijn aan risicovol beleggen. Deze risico's maken nadrukkelijk onderdeel uit van de toezegging en de beleggingsvrijheid kan eventueel, via prudentie-bepalingen, worden aangepast aan de aard van de regeling (aanvullende of basisregeling). Bovendien meent de raad dat een adequate beleggingsmix een betere kans op bescherming tegen inflatie geeft dan de door het kabinet voorgestelde nominale garantie.

5. De positie van de directeur-groootaandeelhouder

5.1 Positie dga in de nieuwe Pensioenwet

Een van de vragen uit de adviesaanvraag betreft de positie van de directeur-groootaandeelhouder (dga) in de beoogde nieuwe Pensioenwet. Het kabinet vraagt de raad om zijn zienswijze “ten aanzien van de dga in de PSW en of de raad harmonisatie van het dga-begrip bij de Pensioenwet voorstaat”.

Daaraan voorafgaand biedt de adviesaanvraag informatie over de huidige positie van de dga in de PSW en in de fiscale en de socialeverzekeringswetgeving. Ook worden enkele opties voor een zogeheten harmonisatie van het dga-begrip in de nieuwe Pensioenwet geschetst en wordt ingegaan op enkele mogelijke fiscale consequenties.

Na een weergave van zowel de relevante wettelijke bepalingen en hun achtergrond (paragraaf 5.2) als de huidige knelpunten met betrekking tot en als gevolg van de regeling van de pensioenpositie van de dga wordt in dit hoofdstuk ingegaan op enkele mogelijke oplossingsrichtingen (paragraaf 5.3). Het hoofdstuk wordt afgerond met het standpunt van de raad (paragraaf 5.4), waarin hij ook als voorkeur uitspreekt dat voor de afbakening van het dga-begrip in de pensioenwetgeving wordt aangesloten bij de werknemersverzekeringen.

5.2 Wettelijk kader

Uitzonderingspositie dga PSW: mogelijkheid pensioentoezegging in eigen beheer

Op grond van de PSW is een werkgever die aan personen die verbonden zijn aan zijn onderneming een toezegging omtrent pensioen doet, onderworpen aan de verplichting om die toezegging onder te brengen bij een verzekeraar of een pensioenfonds. Deze zogeheten verzekeringplicht geldt echter niet wanneer het een toezegging aan een dga betreft. Om als dga te worden aangemerkt moet men direct of indirect houder zijn van ten minste 10 procent van de aandelen in de vennootschap die de toezegging doet¹.

1 Op grond van artikel 2 lid 3 onder c van de PSW is deze verplichting niet van toepassing op de toezegging die een werkgever die een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap is, doet aan een aan zijn onderneming verbonden persoon die houder of indirect houder is van aandelen die ten minste een tiende gedeelte van het geplaatste kapitaal van de vennootschap vertegenwoordigen.

De wettelijke uitzonderingspositie van de dga (die ook geldt voor de indirecte dga's) impliceert dat de pensioentoezegging aan de dga onder bepaalde voorwaarden in eigen beheer mag worden gehouden². Ook als aan deze voorwaarden niet is voldaan kan de PVK bij andere dga-posities ontheffing van toepassing van de PSW verlenen³.

Achtergrond

In de huidige PSW wordt apart rekening gehouden met de dga omdat deze niet past binnen de doelgroep van deze primair op werknemers gerichte wet. Bij dga's gaat het immers om personen die in juridische zin weliswaar als werknemer zijn aan te merken, maar maatschappelijk meer als eigenaar of mede-eigenaar van de onderneming. Daardoor vertoont de dga veel meer de kenmerken van een zelfstandig ondernemer dan die van een werknemer in loondienst. Op grond van zijn aandelenbezit heeft hij zeggenschap in de onderneming die de pensioentoezegging doet. De bescherming die de PSW-verzekeringsplicht aan werknemers moet bieden (tegen de teloorgang van hun pensioenaanspraak bij deconfitures van de aangesloten onderneming) werd bij de inwerkingtreding van de PSW overbodig gevonden voor de dga vanwege zijn doorslaggevende invloed op het reilen en zeilen van de onderneming⁴. Daardoor kan de dga ook de pensioentoezegging veel directer dan werknemers beïnvloeden.

Deze personen voelen dikwijls de behoefte de pensioenverplichtingen in 'eigen beheer' te houden door daarvoor op de balans van de vennootschap te reserveren. Door het eigen beheer behoeven geen gelden aan de onderneming te worden onttrokken en legt de pensioenverplichting geen druk op de liquiditeitspositie van de onderneming.

Daar staat echter tegenover dat pensioenaanspraken van de betrokkenen niet zijn veiliggesteld aangezien zij nauw verbonden zijn met het reilen en zeilen van de onderneming. Een vordering op een vennootschap zal bij een deconfiture van die vennootschap dikwijls zeer dubieus blijken te zijn.

Positie dga in socialeverzekerings- en fiscale wetgeving

Ook in de socialeverzekerings- en de fiscale wetgeving neemt de dga een uitzonderingspositie in. Zo is de dga bij de *werknemersverzekeringen* uitgezonderd van de verzekeringsplicht; onder dga wordt verstaan⁵:

-
- 2 De dga moet schriftelijk instemmen met het eigen beheer en de pensioentoezegging moet voldoen aan de Regeling van voorwaarden van pensioentoezeggingen aan direct- en indirect-grootaandeelhouder (zogenoeten Voorwaardenbesluit).
 - 3 De PVK kan deze ontheffing verlenen op grond van artikel 29 PSW waarin wordt gesteld dat er sprake moet zijn van een 'bijzonder geval'. In het algemeen komt de certificaathouder hiervoor in aanmerking indien zijn positie (zeggenschap) materieel vergelijkbaar is met die van de dga.
 - 4 G.R. Boshuizen, Definitieve oplossing DGA-pensioen nabij?, in: *Weekblad Fiscaal Recht*, 8 juni 2000, p. 872.
 - 5 Regeling aanwijzing directeur-grootaandeelhouder, *Staatscourant* 1997, nr. 248, p. 15.

- a. de bestuurder die, al dan niet tezamen met zijn echtgenoot, houder is van aandelen die ten minste de helft van de stemmen in de algemene vergadering van de vennootschap vertegenwoordigen;
- b. de bestuurder die, al dan niet tezamen met zijn echtgenoot, houder is van een zodanig aantal aandelen dat, indien in de statuten is bepaald dat het besluit tot schorsing of ontslag van deze bestuurder slechts mag worden genomen met een versterkte meerderheid in de algemene vergadering van de vennootschap, de overige aandeelhouders niet over deze versterkte meerderheid beschikken;
- c. bestuurders die in de algemene vergadering van de vennootschap allen een gelijk of nagenoeg gelijk aantal stemmen kunnen uitbrengen; of
- d. de bestuurder van een vennootschap waarvan ten minste tweederde deel van de aandelen wordt gehouden door zijn bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad.

Deze dga-bepaling geldt ook als de bestuurder zeggenschap heeft in de algemene vergadering van de vennootschap door tussenkomst van een rechtspersoon.

De consequentie hiervan is het ontbreken van een gezagsverhouding in materiële zin, hetgeen vereist is om als verzekerde voor de werknemersverzekeringen te worden aangemerkt.

Voor de *fiscale wetgeving* is vijf procent van de aandelen al voldoende om als 'aanmerkelijkbelanghouder' te worden beschouwd.

Daarnaast is van belang dat bij de werknemersverzekeringen een ander criterium voor de invulling van het begrip werknemer wordt gehanteerd dan bij de loonbelasting en de volksverzekeringen. Voor de loonbelasting geldt evenals voor de premieheffing volksverzekeringen een formeel gezagscriterium, waardoor het dienstverband van de dga werknemerschap impliceert. Voor de werknemersverzekeringen is het materiële gezagscriterium bepalend.

Met betrekking tot de fiscale faciëring van pensioenen gelden voor de toezegging van pensioen aan de dga in beginsel dezelfde regels als voor de toezegging aan werknemers; dit betekent dat de zogeheten omkeerregel van toepassing is. Op grond van zijn dienstbetrekking is de dga dan voor zijn oudedagsvoorziening onderworpen aan de loonbelasting. Daarnaast gelden nog specifieke voorwaarden voor de pensioentoezeggingen aan de dga die vooral betrekking hebben op de wijze van uitvoering⁶.

6 Zo geldt dat de uitvoerders van de pensioentoezegging aan de dga dat zij in Nederland gevestigd moeten zijn (om de claim van de Nederlandse fiscus op het in Nederland opgebouwde pensioenkapitaal veilig te stellen) en dat zij de pensioenverplichtingen voor de heffing van de vennootschapsbelasting tot het binnenlandse ondernemingsvermogen moeten rekenen. Zie: L.G.M. Stevens, De directeur-grootaandeelhouder verstrikt in onaangepaste pensioenregels, ofwel: de DGA uit de PSW!, in: *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken*, 1999, 5, p. 140.

5.3 Adviesaanvraag

De adviesaanvraag bevat een beschrijving van de huidige positie van de dga in de pensioen-, socialeverzekerings- en fiscale wetgeving, een weergave van enkele knelpunten en enkele opties voor harmonisatie van het dga-begrip in de Pensioenwet. In deze paragraaf komen deze elementen aan de orde en worden enkele kanttekeningen bij de adviesaanvraag geplaatst.

5.3.1 Knelpunten

In de adviesaanvraag worden enkele knelpunten genoemd in verband met of als gevolg van de thans geldende regeling met betrekking tot de dga in de PSW.

Zo moet apart rekening worden gehouden met de dga omdat deze niet past binnen de doelgroep van de wet die zich primair op werknemers richt. Daarnaast ontstaan er knelpunten als gevolg van de disharmonie tussen de regelingen van de bijzondere positie van de dga in de PSW, de fiscaliteit en de sociale verzekeringen. Zo kan het voorkomen dat een persoon voor de sociale verzekeringen als werknemer wordt aangemerkt terwijl dit niet gebeurt voor de PSW. Ook leidt de bestaande beperkte afstemming tussen PSW en fiscale wetgeving ertoe dat de positie van de dga binnen de PSW op een aantal punten veeleer door fiscale doelstellingen dan door de PSW-doelstelling wordt bepaald, aldus de adviesaanvraag. Tevens leidt dit tot onnodige discoördinatie met name bij de pensioenuitvoering van dga's⁷.

Verder wordt in de adviesaanvraag gesteld dat de positie van de dga en zijn echtgenoot ten opzichte van de PSW onduidelijk of 'niet erg helder' is, hetgeen zowel bij het toezicht als bij de uitvoering van de regelgeving problemen oplevert. Zo leven uiteenlopende meningen over de vraag of de wettelijke uitzonderingspositie van de dga ook inhoudt dat de gehele PSW (dus niet alleen de verzekeringsplicht maar ook de overige PSW-bepalingen) niet op de

7 L.G.M. Stevens, De directeur-grotoaandeelhouder verstrikt in onaangepaste pensioenregels, ofwel: de DGA uit de PSW!, op.cit., p. 139. In dit artikel wordt er ook op gewezen dat de gehanteerde uiteenlopende criteria voor de invulling van het werknemersbegrip in enerzijds de werknemersverzekeringen en anderzijds de loonbelasting en volksverzekeringen de oorzaak is van een jurisprudentieconflict tussen de Hoge Raad en de Centrale Raad van Beroep dat grote consequenties heeft voor de uitvoeringssfeer.

dga van toepassing zijn⁸. Daartoe refereert de staatssecretaris van SZW in de adviesaanvraag naar het eindrapport van de zogeheten werkgroep DGA (werkgroep-Alsma).

In genoemd rapport wordt niet alleen de vraag gesteld welke PSW-bepalingen wel en welke niet van toepassing zijn op de dga-pensioentoezegging. In meer algemene zin wordt ook de vraag gesteld in hoeverre de overheid ten aanzien van de dga terecht beschermend of juist onnodig bevoogdend optreedt. Gesteld wordt dat de waarborgfunctie van de nieuwe Pensioenwet geen betrekking dient te hebben op de dga omdat de dga in een andere sociaal-economische positie verkeert dan de “normale werknemer”. Daarbij is tevens erop gewezen dat de huidige PSW-regeling betreffende de dga leidt tot problemen inzake uitvoerbaarheid en dat verandering dan wel vereenvoudiging van de pensioenwetgeving wordt belemmerd door de mogelijke doorwerking naar de positie van de dga. De dga-pensioentoezegging heeft de pensioendiscussie tot op heden in grote mate beïnvloed⁹.

Ook wordt in het rapport van de werkgroep DGA gesteld dat de door de PVK verleende standaard-ontheffing van de certificaathouder zich moeilijk verdraagt met het “bijzondere karakter” van artikel 29 PSW.

Al met al is er dus sprake van consensus omtrent het bestaan van knelpunten inzake de pensioenpositie van de dga en de daaruit voortvloeiende wenselijkheid tot wijziging van de desbetreffende regelgeving¹⁰.

8 In het eindrapport van de werkgroep DGA wordt de vraag opgeroepen of op grond van artikel 2 lid 3 PSW alleen de verzekeringsplicht dan wel de gehele PSW niet van toepassing is op de PSW. Zo kunnen sommige PSW-bepalingen (zoals de eis van het solide beleggen en de toezichtseis) ‘vanwege hun aard’ geen betrekking hebben op de dga. Daarnaast is van belang dat in de zogeheten Afkoopregeling ten aanzien van de dga de toegelaten vormen van waardeoverdracht en het afkoopverbod worden geregeld. Daarmee wordt over het algemeen erkend dat deze bepalingen voor dga’s gelden. Naast deze bepalingen zouden ook onder meer de PSW-bepalingen bij echtscheiding voor de dga gelden.

In de literatuur wordt evenwel gesteld dat ook de pensioentoezegging aan de dga geheel buiten de werking van de PSW valt en dus ook buiten het afkoopverbod. Daarbij wordt gewezen op onder meer de parlementaire geschiedenis (L.G.M. Stevens, De directeur-grootaandeelhouder verstrikt in onaangepaste pensioenregels, ofwel: de DGA uit de PSW!, op.cit., pp. 138 en 139; G.R. Boshuizen, Definitieve oplossing DGA-pensioen nabij?, op.cit., p. 873).

9 Zo stelt Stevens dat het kwantitatief zeer ondergeschikte belang van het dga-pensioen het algemene pensioenvraagstuk heeft gedomineerd (L.G.M. Stevens, De directeur-grootaandeelhouder verstrikt in onaangepaste pensioenregels, ofwel: de DGA uit de PSW!, op.cit., p. 141).

10 Terzijde kan worden gewezen op literatuur waarin bepaalde in de adviesaanvraag genoemde knelpunten worden gerelativeerd. Zo is Brouwer van oordeel dat de geopperde bezwaren tegen het in de PSW gehanteerde criterium met betrekking tot de dga zich in de praktijk niet voordoen (J.Th.L. Brouwer, Directeur-grootaandeelhouder, in: *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken*, 2000, 3, p. 58).

5.3.2 Oplossingsrichtingen

Opties voor harmonisatie en fiscale consequenties

Zoals gezegd bevat de adviesaanvraag ook enkele opties voor harmonisatie van het dga-begrip in de Pensioenwet. De *eerst optie* betreft de aansluiting bij de criteria voor de werknemersverzekeringen, hetgeen impliceert dat de Pensioenwet ook van toepassing zou zijn op werknemers die meer dan tien procent van de aandelen hebben maar geen meerderheidsbelang, en thans niet onder de PSW-bepalingen vallen. Dit leidt ertoe dat het pensioen moet worden ondergebracht bij een verzekeraar of een pensioenfonds en dat het pensioenkapitaal buiten de onderneming moet blijven. De *tweede optie* betreft de aansluiting van het dga-begrip bij het fiscale criterium voor het aanmerkelijk belang.

Het kabinet komt niet tot een nadere keuzebepaling maar gaat wel in op enkele consequenties van deze opties in de fiscale sfeer¹¹. Het schetst enkele voor- en nadelen en vraagt de opvatting van de raad ten aanzien van de dga in de PSW en “of de raad harmonisatie van het dga-begrip bij de Pensioenwet voorstaat”. Evenmin wordt een uitdrukkelijke keuze gemaakt voor een bepaalde modaliteit voor het aanpakken van het mogelijke gevolg dat de mogelijkheid tot het fiscaal in eigen beheer opbouwen van pensioen komt te vervallen.

Kanttekeningen

Het kabinet lijkt meer impliciet een voorkeur uit te spreken als het stelt dat er veel te zeggen is voor een situatie waarin de Pensioenwet niet langer van toepassing is op de dga, maar waarbij de mogelijkheid van eigen beheer wordt gecontinueerd en de regels van de loonbelasting volledig op hem van toepassing blijven.

Vervolgens is het opvallend dat in de adviesaanvraag wat mogelijke beleids-opties betreft meteen wordt uitgegaan van harmonisatie van het dga-begrip in de Pensioenwet. Voorafgaand aan een nadere invulling van deze mogelijke harmonisatie moet eerst antwoord worden gegeven op de meer fundamentele vraag of de positie van de dga al dan niet in de nieuwe Pensioenwet moet worden geregeld.

11 De fiscale gevolgen voor de pensioenopbouw van de dga zijn mede afhankelijk van de uiteindelijke dga-definitie in de Pensioenwet, aldus de adviesaanvraag. Personen die thans op grond van de PSW als dga worden aangemerkt en op grond van een nieuwe dga-definitie *niet langer als dga* kunnen worden aangemerkt, zullen op basis van de bestaande systematiek ook fiscaal geen pensioen meer in eigen beheer kunnen opbouwen. Wel zullen zij fiscaal begeleid pensioen kunnen opbouwen zoals dat ook voor andere werknemers het geval is. Personen die thans op grond van de PSW niet, maar als gevolg van een nieuwe dga-definitie *wel als dga* worden aangemerkt, zullen geen pensioen (meer) kunnen opbouwen onder de bescherming van de PSW/Pensioenwet, aldus de adviesaanvraag. Zonder nadere regeling vervalt derhalve ook de voor de fiscaliteit geldende mogelijkheid om pensioen in eigen beheer te houden.

5.4 Standpunt

De huidige regeling inzake de pensioenpositie van de dga belemmert naar het oordeel van de raad de mogelijkheden tot vereenvoudiging en modernisering van de primair op werknemers gerichte PSW en leidt tot problemen in de sfeer van de uitvoering. Dit noopt tot een aanpassing van de huidige regelgeving. Daartoe vormt de voorgenomen nieuwe Pensioenwet de gepaste gelegenheid.

De raad acht het van groot belang dat gekomen wordt tot een eenduidig dga-begrip waarmee de huidige discongruentie tussen fiscale, pensioen- en socialeverzekeringswetgeving zoveel mogelijk wordt beperkt. Hij is zich ervan bewust dat een dergelijke afbakening een arbitraire keuze kan impliceren en dat er voor- en nadelen zijn verbonden aan elke keuzebepaling met betrekking tot de afbakening van het dga-begrip, zoals ook in de adviesaanvraag wordt opgemerkt.

Per saldo heeft de raad er een voorkeur voor dat voor de afbakening van het dga-begrip in de pensioenwetgeving wordt aangesloten bij de werknemersverzekeringen. De raad acht het van belang dat de dga daarmee nadrukkelijker wordt behandeld conform zijn maatschappelijke positie, die anders is dan de positie van werknemers. Dit sluit enigszins aan bij jurisprudentie van het Hof van Justitie met betrekking tot dga's, waarin wordt gesteld dat de dga ingevolge het Europese recht is aan te merken als zelfstandig ondernemer; in het Asscher-arrest werd beslist dat de dga *die enig aandeelhouder is* zijn werkzaamheden niet uitoefent in het kader van een positie van ondergeschiktheid zodat hij als een zelfstandig ondernemer kan worden gekwalificeerd¹².

De voorgestelde begripsafbakening impliceert volgens de raad dat de belangen van de dga aan wie een pensioentoezegging is gedaan voldoende zijn gewaarborgd op grond van zijn zeggenschap (op basis van het aandelenbezit) binnen de onderneming die de pensioentoezegging doet en de vennootschap waar de opbouw plaatsvindt. Deze zeggenschap garandeert (althans in materieel opzicht) dat de pensioenaanspraak is veiliggesteld en mettertijd kan worden geëffectueerd, ook al is de pensioenaanspraak afhankelijk van het reilen en zeilen van de onderneming.

Uitgaande van de aansluiting van het dga-begrip op de werknemersverzekeringen is de raad vervolgens van oordeel dat de dga de PSW-bescherming (i.c.

12 C 107/94, V-N 1996, p. 2597. Overweging 26 van genoemd arrest luidt als volgt: Aangezien Asscher in Nederland directeur is van een vennootschap waarin hij enig aandeelhouder is, oefent hij zijn werkzaamheid niet uit in het kader van een positie van ondergeschiktheid. Derhalve moet hij niet worden aangemerkt als werknemer in de zin van artikel 48 van het Verdrag, maar als een persoon die een werkzaamheid anders dan in loondienst uitoefent in de zin van artikel 52 van het Verdrag.

de wettelijke waarborgfunctie) niet nodig heeft. Hij stelt voor dat de regulering van de pensioentoezegging aan deze dga buiten de pensioenwetgeving plaatsvindt. De raad doet dit ervan uitgaande dat de thans voor de dga bestaande mogelijkheden tot fiscaal gefacilieerde pensioenopbouw niet worden beknot. Met andere woorden, dit voorstel heeft op zichzelf genomen geen consequenties voor de fiscale mogelijkheden van de dga tot pensioenopbouw. Dit sluit aan bij de impliciete voorkeur van het kabinet voor een situatie waarin de Pensioenwet niet langer van toepassing is op de dga, maar waarbij de mogelijkheid van eigen beheer wordt gecontinueerd en de regels van de loonbelasting volledig op hem van toepassing blijven. De verbroken relatie tussen de dga en de Pensioenwet ('dga uit de nieuwe Pensioenwet') wordt dan dus niet doorgetrokken naar de fiscale sfeer; daar blijft de dga – op grond van zijn dienstbetrekking – ook voor zijn oudedagsvoorziening onderworpen aan de loonbelasting.

Het voorstel van de raad impliceert wel dat de nieuwe Pensioenwet van toepassing is op werknemers die meer dan tien procent van de aandelen van de onderneming in handen hebben maar niet voldoen aan de dga-criteria van de werknemersverzekeringen, en thans – vanwege de uitzonderingspositie van de dga binnen de PSW – niet onder de PSW-bepalingen vallen. Dit leidt ertoe dat het pensioen moet worden ondergebracht bij een verzekeraar of een pensioenfonds en dat het pensioenkapitaal buiten de onderneming moet blijven. Desgewenst kan een omgangsregeling worden getroffen. Ook houdt het voorstel van de raad om de dga (uitgaande van de voorgestelde begripsafbakening) buiten de werkingssfeer van de nieuwe Pensioenwet te houden in dat de huidige PSW-bepalingen ten aanzien van het bijzondere nabestaandenpensioen en de aanspraken van de nabestaande op het pensioenfonds niet langer van toepassing zijn op de nabestaande(n) van de dga.

Het voorstel van de raad heeft verder als voordeel dat een wenselijke vereenvoudiging van fiscale en pensioenwetgeving mogelijk wordt gemaakt, zowel voor de werknemers als voor de dga (uitgaande van de voorgestelde begripsafbakening). Het voorstel leidt er immers toe dat alle bijzondere PSW-bepalingen met betrekking tot de dga (uitgaande van de voorgestelde begripsafbakening) en de daarop gebaseerde besluiten en beschikkingen kunnen vervallen. Ook impliceert het voorstel dat de PSW niet langer een fiscale doelstelling heeft. Ten slotte zal implementatie van dit voorstel uiteindelijk bijdragen tot een duidelijker, eenvoudiger en beter uitvoerbaar pensioenregime voor zowel de dga als voor de werknemers die de primaire doelgroep van de PSW/nieuwe Pensioenwet vormen.

6. Spaarfondsen en eenmansfondsen

6.1 Adviesaanvraag

In de adviesaanvraag geeft het kabinet aan dat het overweegt spaarfondsen en eenmansfondsen niet langer op te nemen in de nieuwe Pensioenwet.

Over de spaarfondsen geeft het kabinet aan dat deze op dit moment nauwelijks een rol spelen in de pensioenwereld¹. Daarom overweegt het de regelgeving voor de spaarfondsen niet langer in de PSW op te nemen maar aansluiting te zoeken bij het huidige Besluit fondsen en spaarinstellingen dat is gebaseerd op artikel 7:631 BW. Daarbij stelt het kabinet dat het niet opnemen van de regelgeving inzake spaarfondsen in de Pensioenwet de overzichtelijkheid ten goede komt.

Met betrekking tot de eenmansfondsen wijst het kabinet erop dat het bestaansrecht van pensioenfondsen is gelegen in het kunnen genereren van solidariteit. Bij eenmansfondsen (een fonds dat is opgericht ten behoeve van één deelnemer en zijn eventuele nabestaanden) ontbreekt, aldus het kabinet, iedere vorm van solidariteit en is er dus geen rechtvaardigingsgrond om eenmansfondsen in afwijking van de WTV 1993 het verzekeringsbedrijf te laten uitoefenen. Daarnaast is een overweging dat het toezicht door de PVK op de naleving van de PSW bij deze fondsen onevenredig veel tijd vergt en derhalve ook onevenredig hoge kosten met zich brengt.

Het kabinet stelt met nadruk dat fondsen die één deelnemer hebben (als gevolg van krimp van een bedrijf of omdat meer deelnemers pas na groei zullen toetreden) niet als eenmansfonds worden gezien. Het niet langer onder de PSW laten vallen van eenmansfondsen maar het wel toestaan van fondsen met één deelnemer, kan dan tot de nodige juridische spitsvondigheden leiden.

6.2 Standpunt

Met betrekking tot de spaar- en eenmansfondsen deelt de raad de overwegingen van het kabinet en stemt hij in met het voornemen deze fondsen niet

¹ In de adviesaanvraag wordt aangegeven dat het in 1998 gaat over 6 spaarfondsen met 203 actieve deelnemers, 183 slapers en 58 uitkeringsgerechtigden.

meer op te nemen in de PSW/Pensioenwet. Met betrekking tot de spaarfondsen wijst de raad op de mogelijkheid dat een dergelijke vorm van oudedagsvoorziening een pensioenregeling dicht kan benaderen. In die gevallen zou de regeling aangewezen kunnen worden als pensioenregeling en vervolgens onder het toezichtstelsel van de PSW/Pensioenwet vallen.

7. Verantwoordelijkheid van pensioenfondsen en verzekeraars voor naleving van wettelijke voorschriften

Dit hoofdstuk is gewijd aan de verschillende onderwerpen die onder deze titel in de adviesaanvraag aan de orde worden gesteld. Begonnen wordt met een weergave van de adviesaanvraag. Vervolgens worden, in paragraaf 7.2, bij de onderscheiden onderwerpen kanttekeningen geplaatst. Het hoofdstuk wordt afgerond met een standpuntbepaling.

7.1 Adviesaanvraag

In de adviesaanvraag wordt onder deze titel een drietal vraagstukken aangesneden. Eén over het spanningsveld tussen werkgever en pensioenfonds en het 'niet wijzigen' van het pensioenreglement door het bestuur van een ondernemingspensioenfonds, één over het nemen van verantwoordelijkheid voor de pensioentoezegging door de werkgever in relatie tot het zogenoemde vetorecht en eenderde over de verantwoordelijkheid van pensioenuitvoerders voor de naleving van wettelijke voorschriften. De meeste aandacht gaat daarbij, in tegenstelling tot wat de titel doet vermoeden, uit naar de relatie tussen de werkgever als degene die de pensioentoezegging doet en het (bestuur van het ondernemings-)pensioenfonds als uitvoerder van die toezegging. Daarbij constateert het kabinet dat er een spanningsveld kan bestaan tussen beide. Dit resulteert in de volgende vraagstelling:

Het kabinet constateert dat bij de opfen [ondernemingspensioenfondsen] er een spanningsveld bestaat tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van de werkgever en anderzijds die van het pensioenfonds. Zo is het de vraag hoe een werkgever zijn pensioentoezegging kan wijzigen indien het bestuur van het opf, waarin de werkgever dus geen meerderheid heeft, weigert het reglement te wijzigen. Graag verneemt het kabinet of de SER deze analyse onderschrijft en of de SER opvattingen heeft hoe kan worden ingespeeld op dit spanningsveld.

Bij de relatie tussen werkgever en ondernemingspensioenfonds wijst het kabinet ook op de door de Tweede Kamer aangenomen motie Schimmel-Blok¹. In deze motie wordt het kabinet verzocht om, bij de algemene herziening van de PSW, de instemmingsrechten die in de statuten van veel opfen zijn verleend aan anderen dan het bestuur ongedaan te maken. De reden voor dit verzoek is dat door de instemmingsrechten nauwelijks sprake kan

1 Tweede Kamer, *Wijziging van de PSW met betrekking tot de medezeggenschap van gepensioneerden en de gelijkstelling in pensioenregelingen van geregistreerde partners met gehuwden*, vergaderjaar 1999-2000, 26 674, nr. 15.

zijn van gelijkwaardige zeggenschap van alle in het fonds deelnemende partijen. In de adviesaanvraag wijst het kabinet erop dat de werkgever via de vetorechten zijn verantwoordelijkheid kan nemen voor het vaststellen van het pensioenreglement, en stelt het de vraag of er andere wegen zijn waarlangs de werkgever deze verantwoordelijkheid kan nemen².

Tot slot stelt het kabinet over de verantwoordelijkheden van verzekeraars en ondernemingspensioenfondsen:

dat voor zowel de verzekeraars als de opfen geldt dat zij als uitvoerder weliswaar niet verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de pensioentoezegging maar dat dit niet betekent dat zij de pensioentoezegging zonder toetsing aan wet- en regelgeving mogen uitvoeren. Van hen mag worden geëist dat ze geen medewerking verlenen aan de uitvoering van pensioenregelingen die strijdig zijn met wettelijke voorschriften.

7.2 Kanttekeningen

De vragen van het kabinet over het spanningsveld tussen werkgever en ondernemingspensioenfonds hebben betrekking op de omzetting van de pensioentoezegging in het pensioenreglement. Daarbij is de werkgever verantwoordelijk voor de toezegging en is het bestuur van het pensioenfonds verantwoordelijk voor de inhoud en de uitvoering van het pensioenreglement, als de toezegging is ondergebracht bij een fonds.

De relatie werkgever-werknemer-pensioenuitvoerder

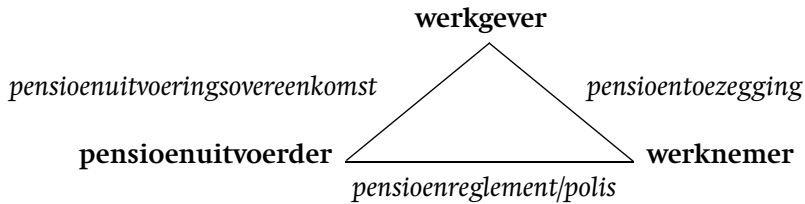
De systematiek van de PSW ten aanzien van de verhouding tussen werkgever, werknemer en pensioenuitvoerder is dat de werkgever een pensioentoezegging doet aan de werknemer en deze toezegging conform de PSW onderbrengt bij een pensioenuitvoerder. Daarbij ontstaat een zogenoemde driërlei binding: de overeenkomst tussen werkgever en werknemer, de overeenkomst tussen werknemer en fonds (welke besloten ligt in de toetreding tot het fonds en geregeld is in de statuten en reglementen) en de overeenkomst tussen de werkgever en het fonds terzake van de bijdragen van de werkgever aan het fonds³ (in het geval van ondernemingspensioenfonds de financierings- of aansluitingsovereenkomst). Dit systeem houdt in dat de werkgever van zijn pensioenverplichtingen jegens de werknemer is bevrijd wanneer hij aan zijn bijdrageverplichtingen jegens het pensioenfonds (of de verzekeraar) heeft voldaan. Een uitzondering hierop is als de werknemer zich beroept op de schending van de Wet gelijke behandeling. Hij of zij kan dan zowel de werkgever als de pensioenuitvoerder aanspreken. Het systeem van de driërlei binding houdt ook in dat het pensioenfonds/de verzekeraar de

2 Hierbij zij aangetekend dat het vaststellen van het pensioenreglement de bevoegdheid is van het pensioenfondsbestuur, dat ook verantwoordelijk is voor de uitvoering van het reglement.

3 E. Lutjens, *De PSW. Wethistorisch overzicht en commentaar*, Deventer 1998, p. 26 e.v.

eerst aangewezen (rechts)persoon is om de pensioenverplichtingen na te komen die als gevolg van de pensioentoezegging ontstaan of kunnen ontstaan⁴.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



De relatie tussen werkgever en pensioenuitvoerder verschilt al naar gelang de werkgever zijn pensioentoezegging, conform artikel 2 PSW, heeft ondergebracht bij een bedrijfstakpensioenfonds, een ondernemingspensioenfonds of een verzekeraar (door een B- of C-polis). Wat de pensioentoezegging en het pensioenreglement betreft wordt, als de toezegging is ondergebracht bij een pensioenfonds, het pensioenreglement vastgesteld door het bestuur van het fonds, dat daarmee naast de uitvoering ook verantwoordelijk is voor de inhoud. Bij een verzekeraar is en blijft de werkgever verantwoordelijk voor de inhoud van het pensioenreglement, de verzekeraar is verantwoordelijk voor de uitvoering, waarbij hij erop moet toezien dat het reglement niet in strijd is met vigerende wet- en regelgeving⁵.

Relevante PSW-bepalingen over de relatie werkgever-pensioenuitvoerder

Over de verandering van het pensioenreglement en de statuten en over de overeenkomst tussen werkgever en pensioenuitvoerder bevat de PSW weinig bepalingen. Ten aanzien van de reglements- en statutenwijziging is alleen aangegeven dat in de statuten en reglementen van een pensioenfonds bepalingen moeten zijn opgenomen betreffende:

de: “de wijziging van de statuten en reglementen, met name ook wat betreft wijziging van de rechten en verplichtingen van de deelnemers, gewezen deelnemers en overige belanghebbenden in gevallen, waarin de financiële toestand van het fonds daartoe aanleiding geeft” (PSW, art. 7.1i, zie art. 2.7).

Over de overeenkomst tussen de werkgever en het fonds (veelal financierings-, betalings- of aansluitingsovereenkomst genoemd) of de verzekeraar is in de

4 Th.L.J. Bod, De autonomie van de pensioenregeling en van de uitvoering daarvan door het pensioenfonds, in: CSO, *Onverdeeld vermogen*, Utrecht 1996, pp. 43-53.

5 Zie bijvoorbeeld: H.P. Breuker en J.R. Wirschell, Pensioenfonds en pensioenverzekeraars: één pot nat?, De verantwoordelijkheden van pensioenfonds en verzekeraars bij de uitvoering van een pensioentoezegging, in: *Het Verzekeringsarchief*, 4-2000, pp. 164-169. Zie ook: E. Lutjens, Ook een verzekeraar is gebonden aan dwingend recht, in: *Pensioen & Praktijk*, maart 2001, pp. 17 en 18 en H.P. Breuker, De aansprakelijkheid van de pensioenverzekeraar, in hetzelfde nummer van *Pensioen & Praktijk*.

PSW het volgende bepaald: “Een werkgever komt met het aan zijn onderneming verbonden fonds dan wel, indien een voorziening overeenkomstig artikel 2, vierde lid, onder B, is getroffen, met de verzekeraar schriftelijk een regeling omtrent de betaling van de bijdragen overeen, welke ten minste voldoet aan de voorschriften in het volgende lid. Een werkgever, die is toegetreden tot een bedrijfspensioenfonds, treft eveneens een zodanige regeling met het bedrijfspensioenfonds indien en voorzover de statuten en reglementen van dit fonds niet overeenkomstige voorschriften omtrent de betaling van de bijdragen bevatten.” (PSW, art. 3a lid 1. Het tweede lid bepaalt de tijdstippen van betaling). Als de werkgever zich de bevoegdheid tot vermindering of beëindiging van zijn bijdrage heeft voorbehouden (PSW, art. 2 lid 7) schrijft de PSW voor dat in de statuten en reglementen van het pensioenfonds bepalingen moeten zijn opgenomen over de gevallen waarvoor het voorbehoud geldt (PSW, art. 7.1h).

Tot slot kan, met het oog op de financiële verhouding tussen werkgever en

fonds, ook de actuariële en bedrijfstechnische nota (ABTN) genoemd worden. Dit is een document dat pensioenfondsen op grond van de PSW moet opstellen (art. 9c) en dat een richtlijn is voor hun handelen. In de ABTN zijn de financiële opzet van het pensioenfonds en de grondslagen waarop deze berust gemotiveerd omschreven. De ABTN moet in ieder geval een beschrijving omvatten van: de hoofdlijnen van het interne beheersingssysteem en van de opzet van de administratieve organisatie en interne controle, de aanspraken van deelnemers, gewezen deelnemers en hun nabestaanden, de risico's die voortspruiten uit de aangegane financiële verplichtingen, de financiële opzet, de financiële sturingsmiddelen, de reservering, het premiebeleid, het beleggingsbeleid, de wijze waarop bij de reservering, het premiebeleid en het beleggingsbeleid rekening is gehouden met eventuele voorwaardelijke indexering (*Besluit actuariële en bedrijfstechnische nota*, Stbl. 2000, 502). De ABTN moet aan de PVK worden overgelegd.

Pensioen is arbeidsvoorwaarde

Bij de vraag van het kabinet over de verhouding tussen werkgever en pensioenuitvoerder is de notie van belang dat pensioen een arbeidsvoorwaarde is (zie paragraaf 2.3). De (inhoud van de) pensioentoezegging en de veranderingen daarin komen tot stand in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen sociale partners, tussen werkgever en ondernemingsraad of tussen werkgever en werknemer. Alleen in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg kan een juiste afweging gemaakt worden tussen de (kosten)consequenties van wensen op pensioenterrein – pensioenkosten zijn arbeidskosten – en die op het gebied van de overige arbeidsvoorwaarden. Het feit dat pensioen een arbeidsvoorwaarde is impliceert dat waar in het vervolg gesproken wordt over de werkgever als degene die de toezegging doet, dit betrekking heeft op de toezegging en de veranderingen daarin die in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg tot stand zijn gekomen. In die zin is de

pensioentoezegging een pensioenovereenkomst tussen werkgever en werknemer(s).

Opdrachtgever en opdrachtnemer

In de verhouding werkgever-pensioenuitvoerder betekent het feit dat pensioen een arbeidsvoorwaarde is in essentie dat werkgever(s) en werknemer(s) afspraken maken over (veranderingen in) de inhoud van de pensioentoezegging en dat de pensioenuitvoerder deze afspraken uitvoert, rekening houdend met wettelijke bepalingen, bijvoorbeeld in het kader van de medezeggenschap. Daarbij zou de relatie tussen de werkgever en het fonds ook omschreven kunnen worden als die tussen opdrachtgever en opdrachtnemer⁶. Dit laat onverlet dat de pensioenuitvoerder een eigen verantwoordelijkheid heeft. Zo dienen pensioenfondsen zich bij de uitvoering te houden aan de bepalingen van de PSW, de voorschriften van de PVK, aan wat bepaald is in de eigen reglementen en de statuten en aan eventuele andere nationale en internationale wet- en regelgeving. Dit geldt in vergelijkbare mate voor verzekeraars. Zij zullen de toezegging dus moeten toetsen voordat deze wordt omgezet in een reglement. Een overzicht van de betrokkenen bij de totstandkoming en de uitvoering van pensioenregeling wordt gegeven in figuur 7.1.

Van toezegging naar reglement

De vraagstelling van het kabinet heeft betrekking op de omzetting van de pensioentoezegging in het pensioenreglement en met name op de situatie waarbij het bestuur van het (ondernemings)pensioenfonds een wijziging niet wil doorvoeren.

Bij het beoordelen van deze situatie is het onderscheid tussen verzekeraar, bedrijfstakpensioenfonds en ondernemingspensioenfonds van belang.

Als de pensioenregeling is ondergebracht bij een *verzekeraar* is de werkgever zelf verantwoordelijk voor de omzetting van de toezegging (de afspraken in het arbeidsvoorwaardenoverleg) in het pensioenreglement. Het is vervolgens aan de verzekeraar om te beoordelen of hij de uitvoering van dat reglement voor zijn rekening wil nemen of dat hij het reglement kan uitvoeren binnen de vigerende wet- en regelgeving en tegen welke premie.

Als de pensioenregeling valt onder een *bedrijfstakpensioenfonds* wordt de (inhoud van de) pensioentoezegging overeengekomen door sociale partners (CAO-partijen) die ook het bestuur vormen van het bedrijfstakpensioenfonds.

6 Zie bijvoorbeeld: B. Wessels, Verhaal werknemer bij niet-nakoming werkgever van betalingsverplichtingen jegens het bedrijfspensioenfonds, in: *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken*, december 1993, pp. 118-120.

Figuur 7.1 – Partijen betrokken bij het tot stand komen en uitvoeren van pensioenregelingen

tot stand komen	uitvoeren
<ul style="list-style-type: none"> – CAO-partijen – werkgever en werknemer (bij individuele overeenkomst) – werkgever – werkgever en ondernemingsraad (WOR, art. 27). OR heeft instemmingsrecht bij vaststelling, wijziging of intrekking van een pensioenregeling wanneer deze d.m.v. een verzekeringsovereenkomst is ondergebracht bij een levensverzekeringsmaatschappij (rechtstreekse regeling). Op grond van afspraken tussen de ondernemer en de OR kan de OR ook in andere gevallen bevoegdheden hebben bij de pensioenregeling. 	<p>Pensioenfonds</p> <p>pensioenfondsbestuur (PSW, art. 6):</p> <ul style="list-style-type: none"> – bestaat bij bedrijfstakpensioenfondsen (Bpf) uit vertegenwoordigers van CAO-partijen (gelijke verhouding werkgevers- en werknemersvakverenigingen) – bestaat bij ondernemingspensioenfondsen (Opf) uit vertegenwoordigers van de werkgever(s) en ten minste evenveel vertegenwoordigers van de werknemers – van het bestuur van Bpf en Opf kunnen ook (stemgerechtigde) vertegenwoordigers van anderen (bijv. gepensioneerden) deel uitmaken. Deze hebben dan zitting op werknemerszetels. <p>De personen die het beleid van een pensioenfonds bepalen of medebepalen richten zich bij de vervulling van hun taak naar de belangen van de bij het fonds betrokken deelnemers, gewezen deelnemers en overige belanghebbenden en zorgen ervoor dat dezen zich door hen op evenwichtige wijze vertegenwoordigd voelen (PSW, art. 5.4).</p> <p>deelnemersraad (medezeggenschap, PSW artt. 6, 6a, 6b, 6c, 6d, 6e): vertegenwoordigers van werknemers, slapers en gepensioneerden. Heeft wettelijk adviesrecht t.a.v.</p> <ol style="list-style-type: none"> a) maatregelen van algemene strekking b) wijziging statuten en reglementen c) jaarverslag, begroting, ABTN d) wijziging ingegane pensioenen bij toepassing PSW art. 7i (financiële toestand fonds) e) verlenen toelagen (behalve als besluit valt onder b of verband houdt met toezegging in reglement of statuut) f) overdracht verplichtingen g) liquidatie fonds <p>werkgevers (en eventueel werknemers) bij Opf (betrokken bij de totstandkoming) via eventuele afspraken over wijziging statuten en reglementen, beleggingsbeleid etc.</p> <p>Verzekeraar</p> <p>ondernemingsraad (bij werkgever, zie hiernaast)</p> <p>deelnemersvergadering medezeggenschap (werknemers, (slapers,) gepensioneerden), geen wettelijke basis wel convenant Stichting van de Arbeid en CSO, verantwoordelijkheid werkgever.</p>

Dit impliceert dat er goed overleg zal zijn tussen de arbeidsvoorwaardenonderhandelaars en het fondsbestuur, ook tijdens de onderhandelingen, en dat er niet of nauwelijks (inhoudelijke) problemen zullen zijn bij de omzetting van de toezegging in het reglement en bij financiering van de toezegging. Daarbij hebben verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen formeel de bevoegdheid de statuten en reglementen te wijzigen, waaraan werkgevers en werknemers dan zijn gebonden⁷.

Als de pensioenregeling wordt uitgevoerd door een *ondernemingspensioenfonds* ligt de relatie anders omdat het bestuur van het fonds bestaat uit vertegenwoordigers van de werkgever(s) en ten minste evenveel vertegenwoordigers van de werknemers (en eventueel vertegenwoordigers van gepensioneerden) en daarmee verschilt van de samenstelling van de CAO-onderhandelaars. Ook bij een ondernemingspensioenfonds zal de toezegging omgezet moeten worden in een reglement. Als niet tijdens de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen al overleg is gevoerd met het fondsbestuur over de omzetting zal na afloop bezien moeten worden hoe de toezegging precies vertaald moet worden in het reglement en wat precies de gevolgen voor de premies zullen zijn. Daarbij kan er vervolgens nog overleg nodig zijn tussen werkgever en fonds over de omzetting of eventueel tussen CAO-partijen als de afspraken anders uitwerken dan bedoeld (bijvoorbeeld in het geval van juridische complicaties of hogere kosten dan verwacht). Bij dit alles is het uitgangspunt dat er een goede verhouding is tussen werkgever en fonds en dat het fonds zich opstelt als opdrachtnemer. Dit is ook van belang omdat als het fonds een reglement vaststelt dat verder gaat dan de toezegging van de werkgever, het fonds wel verplichtingen heeft tegenover de werknemer, maar de werkgever slechts verplichtingen heeft voorzover het zijn toezegging betreft⁸.

De hierboven geschetste gang van zaken is een van de manieren waarop bij ondernemingspensioenfonds wijzigingen in het pensioenreglement worden aangebracht. Over de manier van wijzigen en over de inhoudelijke (en financiële) aspecten van die wijzigingen kunnen afspraken worden vastgelegd in de reglementen en de statuten van het fonds, in de financieringsovereenkomst en in de aansluitingsovereenkomst of in een opdrachtbrief. Daarbij kan aan het pensioenfonds mandaat zijn verleend voor het doorvoeren van bepaalde wijzigingen. Ook kan afgesproken zijn dat het pensioenfonds in bepaalde gevallen wijzigingsvoorstellen doet die vervolgens door de werkgever moeten worden goedgekeurd. Daarnaast kan in de financieringsovereenkomst bijvoorbeeld zijn afgesproken dat het mandaat van het pen-

7 E. Lutjens, *Sociale Partners en Pensioenfonds, juridische analyse van en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de sociale partners en pensioenfonds*, Amsterdam, oktober 2000.

8 Zie bijvoorbeeld: E. Lutjens, op.cit., paragraaf 9.2. ; Breuker en Wirschell, op.cit. Dit impliceert dat het fonds in beginsel eigen toezeggingen kan doen voorzover het vermogen dit toelaat.

sioenfonds slechts geldt binnen bepaalde premiemarges. In al dit soort gevallen wordt de relatie tussen werkgever en pensioenfonds bepaald door deze afspraken (mits deze afspraken geen ontoelaatbare inbreuk maken op de verantwoordelijkheden van het fonds in het kader van de PSW en andere wet- en regelgeving)⁹.

Vetorechten

In de afspraken tussen de werkgever en het ondernemingspensioenfonds kunnen ook zogenoemde vetorechten zijn opgenomen, dat wil zeggen dat de werkgever een niet aan het bestuurslidmaatschap gekoppelde doorslaggevende invloed heeft op de beslissingen van het fonds.

Dit onderwerp heeft ook de belangstelling van de Pensioen- en Verzekeringskamer¹⁰. Bij het beoordelen van 'vetorechten' gaat de PVK uit van de taken en de verantwoordelijkheden die het bestuur heeft conform de PSW. Bestuurders moeten deze verantwoordelijkheid onbelemmerd kunnen waarmaken en bijvoorbeeld door de PVK rechtstreeks kunnen worden aangesproken op noodzakelijke beleidsaanpassingen en vereiste handelingen.

Verder wijst de PVK erop dat artikel 6 lid 2 PSW voorschrijft dat in het bestuur van een ondernemingspensioenfonds de vertegenwoordigers van de in het fonds deelnemende werknemers ten minste evenveel zetels bezetten als de vertegenwoordigers van de werkgever. Dit betekent dat bij een opf van de gebruikelijke paritaire samenstelling mag worden afgeweken ten gunste van de werknemers maar dat het niet zo mag zijn dat de werkgever de meerderheid heeft in het bestuur. In dit kader kan erop gewezen worden dat de PVK altijd bezwaar maakt tegen de statutaire bepaling dat, bij staking van de stemmen, de stem van de voorzitter (werkgeverslid) beslist. Door een veto-recht verkrijgt de werkgever de facto wel een doorslaggevende stem, zij het buiten het fondsbestuur om.

Bij de in de praktijk voorkomende vetorechten onderscheidt de PVK drie categorieën, waarbij hij over de toelaatbaarheid ervan verschillend denkt¹¹.

De *eerste categorie* betreft de toestemming die de werkgever (statutair of reglementair) moet verlenen voor statuuts- en reglementswijziging en de goedkeuring van de werkgever die bij liquidatie van het fonds is vereist. De PVK wijst erop dat in situaties waarin 'de financiële toestand van het fonds daartoe aanleiding geeft' een goedkeuringsvereiste van de werkgever een bezwaar kan vormen omdat, zo meent de PVK, het fonds verantwoordelijk is voor het vinden van een oplossing, en als de werkgever niet bereid is tot een

9 Lutjens, op.cit.

10 Zie: Opf-visie, februari 1999, pp. 10-13.

11 Zie ook: E. Lutjens, Vetorechten: hoe ver mag de invloed van de werkgever op het pensioenfonds gaan? in: *Tijdschrift Financieel Management*, september/oktober 2000, pp. 47-52.

(onverplichte) aanvullende financiering, het bestuur een voor alle belanghebbenden evenwichtige oplossing zal moeten vinden (PSW, art. 5 lid 4). Inmenging van de werkgever kan daarmee strijdig zijn. Anderzijds ziet de PVK er geen bezwaar in dat een werkgever, die een toezegging doet, van zijn kant de goedkeuring verlangt ten aanzien van statuten en reglementen en de daarin aan te brengen wijzigingen. Ook zeggenschap van de werkgever bij liquidatie acht de PVK niet bezwaarlijk.

De *tweede categorie* betreft de vereiste goedkeuring door de werkgever in verschillende gevallen zoals: geschillen tussen fonds en verzekerde, benoeming adviseurs (zoals accountant, actuaris), benoeming van de vermogensbeheerder, aanstelling directie en personeelsleden in dienst van het fonds, keuze herverzekeraar en wijziging van het herverzekeringscontract en het beleggingsbeleid. Deze gevallen verdragen zich volgens de PVK, als het om de bestuursverantwoordelijkheid gaat, niet met de vereiste onafhankelijkheid van het bestuur. Het bestuur moet zelfstandig tot beëindiging van contracten en tot het aangaan van nieuwe contracten kunnen overgaan. Ook is het bestuur primair verantwoordelijk voor het beleggingsbeleid en mag deze verantwoordelijkheid niet worden aangetast door een veto van de werkgever.

De PVK geeft hierbij echter de volgende nuanceringen. Als bijvoorbeeld een werkgever zich verplicht heeft eventuele tekorten in een fonds direct te zullen financieren is een wens tot grotere inspraak in het beleggingsbeleid begrijpelijk. Maar omdat de werkgever verplicht is de pensioenrisico's buiten de onderneming te brengen is naar de mening van de PVK de pensioenuitvoerder verantwoordelijk voor de dekking van de risico's en is het aan het bestuur of het aan de wensen van de werkgever tegemoet wil en kan komen. Wat de pariteit betreft stelt de PVK dat ook werknemers belang hebben bij een goed beleggingsbeleid, een goede directeur enzovoorts. Volgens de PVK is het denkbaar dat bij asymmetrische verantwoordelijkheden of risico's ook een bepaalde asymmetrische inspraakmogelijkheid behoort. Bijvoorbeeld bij de financiële verantwoordelijkheid van de werkgever voor tekorten in het fonds, maar ook in het geval de deelnemers de risico's dragen (bijvoorbeeld in geval van korting van aanspraken als de werkgeversbijdrage een bepaald overeengekomen maximum overschrijdt).

Een *derde categorie* betreft zaken als een eenzijdig recht van toegang van de werkgever tot deelnemersvergaderingen en -raden en het voorzitterschap door de werkgever. De PVK acht het niet strikt noodzakelijk om tegen dergelijke bepalingen bezwaar te maken. Wel vraagt hij zich af of de extra rechten passen bij het pariteitsbeginsel.

In het kader van het pariteitsbeginsel vraagt de PVK zich af of het niet te billijken is dat de werknemersvertegenwoordigers een soortgelijke instemmingsbevoegdheid hebben als de werkgever. Voorzover onder het begrip 'in-

stemming werkgever' wordt bedoeld, dat de gewijzigde toezegging de instemming behoeft van beide (CAO-)partijen, is doorbreking van de pariteit volgens de PVK niet in het geding.

Instemmingsrechten deelnemersraad en OR

De motie Schimmel-Blok beoogt de instemmingsrechten die in statuten van opf en zijn verleend aan anderen dan het bestuur te schrappen. Daarmee raakt de motie ook aan de instemmingsrechten die door het bestuur van het pensioenfonds op grond van art. 6d PSW, verleend kunnen zijn aan de deelnemersraad van het fonds. Het betreft dan een bovenwettelijk recht omdat de bepalingen over de deelnemersraad in de PSW alleen voorzien in een adviesrecht (PSW, art. 6b), een beroepsrecht en een klachtrecht¹². In de deelnemersraad kunnen partijen die niet betrokken zijn bij de totstandkoming van de pensioenregeling en veelal ook niet vertegenwoordigd zijn in het bestuur (gepensioneerden, slapers) zich uitspreken over het voorgenomen beleid.

De motie heeft nadrukkelijk geen betrekking op het instemmingsrecht van de ondernemingsraad 'over een regeling met betrekking tot een pensioenverzekering, winstdelingsregeling of een spaarregeling'. Dit instemmingsrecht vindt immers zijn basis niet in de statuten van het pensioenfonds maar in de Wet op de ondernemingsraden (art. 27, lid 1a). Het instemmingsrecht van de ondernemingsraad is alleen aan de orde bij ondernemingen waarbij de pensioenregeling wordt uitgevoerd via een rechtstreekse regeling. Aanvullend kan worden opgemerkt dat het instemmingsrecht van de ondernemingsraad het arbeidsvoorwaardelijk karakter van pensioen, tot stand gekomen in overleg tussen werkgever en werknemers, benadrukt.

7.3 Standpunt

Onder de titel 'Verantwoordelijkheid van pensioenfondsen en verzekeraars voor de naleving van wettelijke voorschriften' legt het kabinet de raad drie vragen voor. Eén over het spanningsveld tussen werkgever en pensioenfonds en het 'niet wijzigen' van het pensioenreglement door het bestuur van een ondernemingspensioenfonds, één over het nemen van verantwoordelijkheid voor de pensioentoezegging door de werkgever in relatie tot het zogenoemde vetorecht en een derde over de verantwoordelijkheid van pensioenuitvoerders voor de naleving van wettelijke voorschriften.

Spanningsveld tussen werkgever en ondernemingspensioenfonds

De eerste vraag van het kabinet betreft het spanningsveld tussen de werkgever, als degene die de pensioentoezegging doet, en het (bestuur van het) *ondernemingspensioenfonds*, als uitvoerder van die toezegging, in het geval het

¹² M.b.t. beroepsrecht en klachtrecht zie hoofdstuk 13.

fonds weigert het reglement aan te passen aan een wijziging in de toezegging. De vraagstelling refereert aan de situatie dat de werkgever een pensioentoezegging doet en dat deze vervolgens moet worden uitgevoerd door een ondernemingspensioenfonds aan de hand van een pensioenreglement dat wordt vastgesteld en uitgevoerd door het fonds. De raad gaat ervan uit dat:

- pensioen een arbeidsvoorwaarde is waarvan de inhoud wordt bepaald in het arbeidsvoorwaardenoverleg (door sociale partners/CAO-partijen, werkgever en ondernemingsraad of werkgever en werknemer);
- de arbeidsvoorwaarde pensioen (de pensioentoezegging) wordt uitgevoerd door het pensioenfonds of de verzekeraar;
- de werkgever kan worden gezien als opdrachtgever en het fonds als opdrachtnemer die – onverlet de eigen verantwoordelijkheden van het fonds op grond van reglement, statuten en wet- en regelgeving – de pensioenregeling omzet in een pensioenreglement.

Daarbij is het vanzelfsprekend van belang dat de afspraken tussen sociale partners over de pensioentoezegging, de pensioenregeling, zo duidelijk en zo volledig mogelijk zijn, waarbij eventueel ook tussentijds kan worden afgestemd met het pensioenfonds om mogelijkheden en onmogelijkheden te verkennen. Desalniettemin kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij overleg tussen werkgever en pensioenfonds (sociale partners en pensioenfonds) nodig is over de (omzetting van de pensioentoezegging naar) pensioenreglementen door (onvoorziene) complicaties van bijvoorbeeld juridische of financiële aard.

De raad is van mening dat afspraken tussen partijen betrokken bij de pensioenregeling over de omzetting van de pensioentoezegging in het pensioenreglement (en ook over eventuele bevoegdheden van het fonds voor reglementswijziging) helder vastgelegd moeten worden in een opdrachtbrief (zie hierna).

Vetorechten

De tweede vraag heeft betrekking op het zogenoemde vetorecht, onder meer als het gaat om de vaststelling van het pensioenreglement. De vraag komt voort uit de door de Tweede Kamer aangenomen motie Schimmel-Blok die zich uitspreekt tegen instemmingsrechten voor anderen dan het pensioenfondsbestuur.

Met betrekking tot het vetorecht wil de raad eerst opmerken dat het bestuur van het fonds (waarin de werkgever is vertegenwoordigd) zich moet richten op overleg en overeenstemming en daarbij zo moet handelen dat de bij het fonds betrokken deelnemers, gewezen deelnemers en overige belanghebbenden (waaronder de werkgever) zich op evenwichtige wijze vertegenwoordigd kunnen voelen (PSW, art. 5 lid 4). In de praktijk blijkt dit ook zo te werken.

Werkgevers, werknemers en fondsbestuurders komen vrijwel altijd tot wederzijds acceptabele oplossingen. Werkgevers maken nauwelijks gebruik van de hen toekomende extra bevoegdheden (vetorechten).

De raad kan zich voorstellen dat een werkgever zeggenschap wil hebben ten aanzien van de wijze waarop de pensioentoezegging wordt omgezet in het pensioenreglement met name ten aanzien van de, voor zijn rekening komende, financiële consequenties van reglementswijzigingen of andere ontwikkelingen. Een vetorecht acht de raad daarvoor echter niet het meest geschikte instrument. Het doet afbreuk aan de pariteitsregels die gelden voor het bestuur van een ondernemingspensioenfonds. Het kan bovendien ook afbreuk doen aan de verantwoordelijkheden die het pensioenfonds(bestuur) heeft voor de uitvoering van het pensioenreglement en het waarborgen van de pensioenaanspraken.

In de optiek van de raad dient de werkgever over de door hem gewenste zeggenschap afspraken te maken met het pensioenfonds waarbij op voorhand duidelijk is in welke gevallen de instemming van de werkgever nodig is bij vaststelling of verandering van de reglementen. Dergelijke afspraken liggen met name voor de hand als de werkgever een bijzonder financieel risico loopt bij deze veranderingen. Daarbij dient voorkomen te worden dat deze afspraken in strijd komen met de verantwoordelijkheid van het pensioenfondsbestuur of de pariteit tussen werkgever(s) en werknemer(s). Met betrekking tot dit laatste bepleit de raad dat de bedoelde afspraken betrokken worden bij het arbeidsvoorwaardenoverleg.

Ook voor het vastleggen van de hier bedoelde afspraken kiest de raad voor het instrument van de opdrachtbrief (zie hierna).

De raad heeft er geen bezwaar tegen als pensioenfondsbesturen gebruikmaken van de mogelijkheden van de PSW en instemmingsrechten verlenen aan deelnemersraden.

De relatie werkgever-pensioenfonds: de opdrachtbrief

De raad is van oordeel dat de relatie tussen de werkgever (sociale partners) en het ondernemingspensioenfonds zo transparant mogelijk dient te zijn. Dit wordt bevorderd door de afspraken tussen de werkgever en het pensioenfonds vast te leggen in een document: de opdrachtbrief. De opdrachtbrief geeft daarmee een overzicht van afspraken die nu veelal in verschillende documenten zijn ondergebracht: de financieringsovereenkomst, reglementen, statuten, ABTN.

Met betrekking tot de relatie werkgever-pensioenfonds is het goed te onderkennen dat bij een ondernemingspensioenfonds de werkgever optreedt als uitvoerder van de afspraken die, in onderhandelingen, zijn gemaakt door de partijen betrokken bij de totstandkoming van de pensioenregeling (werkge-

ver(s) en werknemersvertegenwoordigers). Het pensioenfondsbestuur aanvaardt vervolgens de opdracht om de pensioentoezegging te vertalen in een reglement en dit uit te voeren. Het pensioenfondsbestuur treedt daarbij op namens de belanghebbenden in het fonds.

De opdrachtbrief zou dan ook moeten worden ondertekend door de werkgever namens partijen betrokken bij de pensioenregeling en door de voorzitter van het pensioenfonds namens het bestuur.

De raad meent dat het adviesrecht van de deelnemersraad ook moet gelden voor de opdrachtbrief, c.q. wijziging van de opdrachtbrief. De ondertekening van de opdrachtbrief namens het pensioenfonds zal dan ook pas kunnen plaatsvinden als de deelnemersraad advies heeft uitgebracht. Op veel van de afspraken en documenten waarnaar in de opdrachtbrief wordt verwezen is een afzonderlijk adviesrecht van de deelnemersraad al van toepassing. Dubbele advisering over bepaalde bestuursvoornemens of documenten dient vanzelfsprekend voorkomen te worden.

Omdat transparantie een belangrijke doelstelling is van de opdrachtbrief zou deze naar de mening van de raad toegankelijk en beschikbaar moeten zijn voor de betrokkenen.

Het is van belang dat de opdrachtbrief de eigen verantwoordelijkheid respecteert die het pensioenfonds heeft in het kader van onder meer de PSW en straks de nieuwe Pensioenwet. Als afspraken wel inbreuk maken op deze verantwoordelijkheid kan strijdigheid ontstaan met een van de belangrijkste uitgangspunten van de PSW: het buiten de onderneming brengen van de pensioentoezegging. De PVK zou de opdrachtbrief dan ook op dit aspect moeten toetsen.

De raad is van mening dat de opdrachtbrief een plaats zou moeten krijgen in de nieuwe Pensioenwet. In de wet zou moeten worden volstaan met een algemene aanduiding van de bedoeling en de inhoud van de opdrachtbrief. Een omschrijving van de inhoud zou in de toelichting of elders kunnen plaatshebben.

De opdrachtbrief dient volgens de raad met name de procedures rond de verschillende afspraken te bevatten en wat de inhoud van de afspraken betreft te verwijzen naar de documenten waarvan de afspraken onderdeel uitmaken. Daarbij dient de opdrachtbrief ten minste de volgende elementen te bevatten (tenzij deze reeds zijn opgenomen in documenten waarnaar in de opdrachtbrief kan worden verwezen):

- *Toezegging en reglement*: welke procedure is afgesproken voor de omzetting van (veranderingen in) de pensioentoezegging in het pensioenreglement. Uitgangspunt is dat de inhoud (de regeling) bepaald wordt door partijen en dat het reglement de toezegging volgt.

Als bepaalde zaken de expliciete goedkeuring van de werkgever dan wel werkgever en werknemer(s) behoeven, bijvoorbeeld in verband met een eenzijdige risicotoedeling, dienen deze in de opdrachtbrief te zijn opgenomen of omschreven.

- *Financiële relatie tussen werkgever en pensioenfonds.* Welke afspraken zijn gemaakt over het financiële verkeer tussen werkgever en pensioenfonds. Uitgangspunt is dat de werkgever de premie afdraagt en dat het fonds vervolgens verantwoordelijk is voor de financiering van de aanspraken (premiebeleid, premiehoogte, beleggingsbeleid, financiële positie, beoordeling of sprake is van een overschot of tekort). In dit kader moeten aan de orde komen:
 - de financieringsovereenkomst, met onder meer aandacht voor:
 - is er een premiekortingsregeling afgesproken en hoe luidt deze?
 - is er een bijstortingsverplichting overeengekomen en hoe luidt deze?
 - de procedure die in werking treedt bij een onverhoopte betalingsachterstand;
 - zijn er door de werkgever prijsgrenzen afgesproken of gevallen waarvoor de werkgever zich de bevoegdheid tot vermindering of beëindiging van zijn bijdrage heeft voorbehouden en zo ja welke?
 - zijn er, door de werkgever, afspraken gemaakt over het premiebeleid en zo ja welke? (elementen van de actuariële en bedrijfstechnische nota voor zover er sprake is van een relatie tussen het beleggingsbeleid en het premiebeleid¹³);
 - algemene beleidslijnen over hoe te handelen bij vermogensoverschotten en vermogenstekorten. Welke afspraken zijn in dat kader gemaakt. Aangegeven moet worden wie een rol spelen in de besluitvorming en hoe moet worden omgegaan met eventuele overschotten en/of tekorten. De algemene beleidslijnen zouden, eventueel meer uitgewerkt, ook onderdeel moeten uitmaken van de ABTN. Uitgangspunt is dat het fondsbestuur vaststelt of er sprake is van een vermogensoverschot of -tekort. In de ABTN behoort in ieder geval te zijn vastgelegd wat in een tekortsituatie moet gebeuren en wat dan de verplichting is van de werkgever. In het bijzonder dient te zijn vastgelegd of de werkgever grenzen heeft gesteld aan zijn verplichting.
- *Het toeslagbeleid*, zoals dat gevoerd wordt in het kader van de pensioenregeling/pensioenreglement (pensioenfonds is uitvoerder) en zoals dat gevoerd kan worden door het pensioenfondsbestuur. Uitgangspunt is dat de toezegging regelt hoe het toeslagbeleid eruit ziet en dat in het reglement is vastgelegd welk beleid terzake van indexatie door het fonds conform de toezegging wordt gevoerd. Daarbij is in de ABTN neergelegd hoe de in-

13 Als sociale partners een voorkeur hebben voor een stabiele premie vraagt dit een ander beleggingsbeleid (meer zekerheid) dan als sociale partners geen bezwaar hebben tegen fluctuaties in de premies (meer risico).

dexatie wordt gefinancierd. Het bestuur bepaalt de jaarlijkse indexatie op basis van het toeslagbeleid. Als ook anderen dan het bestuur en de deelnemersraad, bijvoorbeeld de werkgever, zeggenschap hebben bij de bepaling van de jaarlijkse toeslag dient dit in de opdrachtbrief te worden opgenomen.

- *Financiële relatie tussen werknemer en pensioenfonds*: als er sprake is van een specifieke relatie tussen deelnemer(s) en pensioenfonds, bijvoorbeeld ten gevolge van individuele modules of aanvullende stortingen, worden de mogelijkheden daartoe en de bijbehorende verplichtingen in de opdrachtbrief genoemd.
- *Nadere eisen*: zijn er nog andere zaken afgesproken tussen werkgever en pensioenfonds. Eventuele mogelijkheden zijn:
 - oplevering van toekomstverkenningen ten behoeve van het pensioen overleg;
 - nader financiële rapportages;
 - kwaliteitsniveau van bijvoorbeeld service, voorlichting, advies aan deelnemers enzovoorts.

De opdrachtbrief bundelt de afspraken tussen werkgever en pensioenfonds die in de huidige situatie in meerdere documenten zijn neergelegd. Het betreft met name de financieringsovereenkomst, de reglementen, de statuten en de ABTN. Het is daarbij niet de bedoeling dat deze documenten volledig worden gekopieerd in de opdrachtbrief, naar (delen van) deze documenten kan worden verwezen. Ook is het niet de bedoeling dat de opdrachtbrief in de plaats komt van (delen van) deze documenten. De raad acht het van belang, ook met het oog op transparantie, dat reglementen, statuten en ABTN volledige en ongedeelde documenten zijn. De opdrachtbrief zou eventueel wel in de plaats kunnen komen van de financieringsovereenkomst (PSW, art. 3a lid 1).

Samengevat pleit de raad ervoor de opdrachtbrief, in de zin zoals hierboven omschreven, een plaats te geven in de nieuwe Pensioenwet. De opdrachtbrief kan, zo verwacht de raad, een belangrijke rol spelen in het tot stand brengen van meer duidelijkheid en doorzichtigheid in de relatie tussen werkgever en ondernemingspensioenfonds.

Deze werking zou verbreed kunnen worden als de belangrijke elementen uit de relatie/overeenkomst tussen werkgever(s) en bedrijfstakpensioenfonds of verzekeraar worden samengebracht in een soortgelijk document als de opdrachtbrief dat toegankelijk is voor de betrokkenen. Bij het (verplichtgestelde) bedrijfstakpensioenfonds is de relatie tussen werkgevers en fonds wezenlijk verschillend van die bij een ondernemingspensioenfonds (zie hiervoor). De opdrachtbrief zou hier een samenvatting van de verschillende documenten kunnen zijn ten behoeve van sociale partners, deelnemersraad en andere

betrokkenen. Daarmee zou de transparantie van pensioenregeling en -uitvoering vergroot worden.

Ook in de relatie tussen werkgever en verzekeraar kan de opdrachtbrief een rol krijgen door voor het contract tussen beiden de vorm van de opdrachtbrief voor te schrijven dan wel het contract gelijk te stellen met de opdrachtbrief. Bij individuele verzekeringscontracten (c-polis) kan de pensioenbrief als opdrachtbrief fungeren.

Geschillencommissie

Met de opdrachtbrief wordt de verhouding tussen werkgever en pensioenfondsbestuur verduidelijkt. De raad veronderstelt dat daarmee spanningen zoals geconstateerd in de adviesaanvraag voorkomen kunnen worden. Anderzijds kan de opdrachtbrief ook aanleiding geven tot verschil van mening over hetgeen precies is overeengekomen.

Op dit moment is het zo dat als werkgever en pensioenfondsbestuur verschillen van mening, de oplossing gevonden kan worden door het geschil voor te leggen aan de rechter. Nadeel daarvan is dat dit kan leiden tot een op de spits drijven van het conflict en het tegenover elkaar komen te staan van partijen met het risico van een langdurige verstoring van de verhoudingen.

Daarom geeft de raad in overweging om voor conflicten tussen werkgever, sociale partners en besturen van pensioenfondsen rondom de opdrachtbrief een geschillencommissie in het leven te roepen. Partijen kunnen hun geschil van mening voorleggen aan dit orgaan dat na raadpleging van de partijen en zo mogelijk in overleg tot een bindende uitspraak komt.

Een dergelijke geschillencommissie zou vormgegeven kunnen worden naar analogie van de Waarderingskamer die functioneert in het kader van de Wet waardering onroerende zaken. Deze kamer neemt een geschil in behandeling indien beide partijen daarmee instemmen en doet voor beide partijen bindende uitspraken¹⁴. Met betrekking tot geschillenbemiddeling kan ook gewezen worden op de, door de SER in juni 2000 ingestelde, Bemiddelaar in geschillen over toepassing van de vrijstellingsregeling in het kader van de Wet Bpf¹⁵. Wellicht zou de SER ook onderdak kunnen bieden voor een bemiddelaar voor geschillen tussen pensioenfondsbesturen en sociale partners of de werkgever.

Verantwoordelijkheid voor het naleven van wettelijke voorschriften

De derde vraag die het kabinet voorlegt heeft betrekking op de verantwoordelijkheid van de pensioenuitvoerders voor de naleving van wettelijke voor-

14 De Waarderingskamer is een zelfstandig publiekrechtelijk bestuursorgaan. De Kamer telt 11 leden waarvan vier benoemd worden op voordracht van de VNG, twee op voordracht van de Unie van Waterschappen en twee uit de Belastingdienst. De drie onafhankelijke leden worden direct benoemd door de Minister van Financiën. Daarnaast heeft de Kamer 3 adviserende leden. Zie: www.waarderingskamer.nl

15 SER, *Besluit bemiddelaar vrijstellingsregeling Wet bpf*, 16 juni 2000.

schriften. De raad heeft hiervoor meermalen verwezen naar de eigen verantwoordelijkheid van pensioenfondsen en verzekeraars op grond van wet- en regelgeving. Hij is van oordeel dat de pensioenfondsen erop moeten toezien dat de inhoud van het pensioenreglement en de uitvoering ervan in overeenstemming zijn met de relevante nationale en internationale wet- en regelgeving. Daarbij heeft het fonds ook de taak de arbeidsvoorwaardenonderhandelaars te waarschuwen als zij afspraken (willen) maken die niet stroken met wetgeving.

Bij verzekeraars die de pensioenregeling uitvoeren is de werkgever verantwoordelijk voor de inhoud van het pensioenreglement en de verzekeraar voor de uitvoering. De verzekeraar dient er naar het oordeel van de raad dus in ieder geval op toe te zien dat de uitvoering in overeenstemming is met wet- en regelgeving. Ten aanzien van de inhoud van het reglement heeft de verzekeraar wel een vergaande adviesrol (waarbij hij aansprakelijk gesteld kan worden als hij daarin tekortschiet)¹⁶. Daarnaast moet de verzekeraar eisen stellen aan hetgeen hij verzekert, bijvoorbeeld dat de inhoud van het reglement niet in strijd is met vigerende wet- en regelgeving.

16 Breuker en Wirschell, op.cit. De PVK stelt zich op het standpunt dat het feit dat de werkgever verantwoordelijk is voor de toezegging, de verzekeraar niet ontslaat van zijn verplichting om het verzekeringscontract op te stellen met inachtneming van de vigerende wettelijke bepalingen. Voorzover contracten zijn gesloten, die niet aan de wettelijke bepalingen voldoen, is het naar de mening van de PVK niet ondenkbaar dat de verzekeraar (mede) aansprakelijk gesteld wordt voor de daaruit voortvloeiende financiële consequenties (Brief van de Verzekeringskamer over het toezicht op rechtstreekse regelingen, d.d. 20 december 2000, kenmerk: 1.01/2000-1250, p. 5).

8. Indexering van pensioenuitkeringen

8.1 Adviesaanvraag

In de adviesaanvraag (paragraaf 12) geeft het kabinet aan dat de aanwending van vermogensoverschotten bij pensioenfondsen onderwerp van discussie is en dat dit samenhangt met de door velen gevoelde wenselijkheid van het indexeren van pensioenuitkeringen en pensioenaanspraken. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat indexering hoge prioriteit dient te hebben bij de aanwending door pensioenfondsen van gelden die niet nodig zijn voor het waarborgen van de toegezegde pensioenaanspraken. Daarbij geeft het kabinet aan dat de meeste fondsen dit in de praktijk ook doen. Verder verwijst het naar het *Convenant inzake de arbeidspensioenen* waarin is uitgesproken dat onvoorwaardelijke indexering van de pensioenuitkeringen en -aanspraken niet wenselijk is. Omdat de indexering voorwaardelijk is dient over de besteding van overrente en het toepassen van indexering besluitvorming plaats te vinden. Het kabinet wil waarborgen dat binnen de besturen van pensioenfondsen inderdaad een goede afweging wordt gemaakt van de belangen van alle belanghebbenden.

Daarom stelt het kabinet voor een regeling te treffen die in procedurele zin een garantie biedt voor het op een verantwoorde wijze omgaan met vraagstukken als indexering en de besteding van vermogensoverschotten. Een dergelijke regeling zou kunnen inhouden dat in de statuten of reglementen van de pensioenfondsen dient te worden vastgelegd wanneer er sprake is van een vermogensoverschot, of en zo ja hoe dat overschot dient te worden aangewend.

Op deze wijze is, aldus het kabinet, gegarandeerd dat de deelnemers aan de pensioenregeling en de werkgevers via hun vertegenwoordigers in het bestuur van het pensioenfonds gezamenlijk tot besluitvorming komen over de vermogensoverschotten. Voorts wordt op deze wijze de betrokkenheid van de gepensioneerden en slapers mogelijk gemaakt.

8.2 Kanttekeningen

In de adviesaanvraag legt het kabinet een koppeling of relatie tussen vermogensoverschotten en de indexering van pensioenuitkeringen en -aanspraken. Daarmee geeft de adviesaanvraag een onjuist beeld van de plaats van indexering in het pensioenbeleid.

Indexering vindt zijn oorsprong in het algemeen in de pensioentoezegging en is daarmee een onderdeel van de inhoud van de pensioenregeling. Vermogensoverschotten hangen samen met de financiële zekerstelling van de pensioentoezegging en het beleid van de pensioenfondsen op dit punt. Beide vraagstukken staan los van elkaar. Daarom heeft de raad besloten deze adviesvraag te splitsen in een vraag die betrekking heeft op het toeslagbeleid en een vraag die betrekking heeft op het beleid ten aanzien van vermogensoverschotten (zie hoofdstuk 9).

In de *Aanbevelingen gericht op vernieuwing van pensioenregelingen* die onderdeel zijn van het *Convenant inzake de arbeidspensioenen* beveelt de Stichting van de Arbeid aan om “voorzover nog geen bestendig beleid wordt gevoerd om door middel van toeslagverlening op ingegane pensioenen het bereikte individuele pensioenresultaat ‘op niveau’ te houden [...] dit alsnog op verantwoorde wijze te doen” (aanbeveling 5). Daarbij wordt aangegeven dat in de meeste pensioenregelingen reeds is voorzien in een inspanningsverplichting om de ingegane pensioenen (en de slapersrechten) regelmatig aan te passen aan de prijsontwikkeling of aan de loonontwikkeling¹. Een dergelijke doelstelling, een bestendig beleid gericht op indexatie, leidt tot een financieel beleid van de fondsen dat is gericht op het continu aanwezig zijn van de voor indexatie benodigde middelen².

De betrokkenheid van de verschillende belanghebbenden bij de besluitvorming is een belangrijk argument om een procedurele regeling voor te stellen, zo blijkt uit de adviesaanvraag. Het toeslagbeleid vindt in het algemeen zijn basis in de pensioentoezegging en het daarop gebaseerde pensioenreglement. Het is in de eerste plaats aan het bestuur van het fonds – werkgever(s), werknemers en eventueel ook vertegenwoordigers van gepensioneerden als zij deel uitmaken van het bestuur – om te beoordelen of aan de voorwaarden voor toeslagverlening wordt voldaan. Daarnaast is het adviesrecht van de deelnemersraad van toepassing op het verlenen van toeslagen of het aanbrengen van wijzigingen daarin. Het adviesrecht is niet van toepassing bij besluiten die reeds vallen onder het wijzigen van de statuten en reglementen van het fonds (waarvoor ook het adviesrecht geldt) of die verband houden met een toezegging die is neergelegd in een statutaire of reglementaire bepaling van het fonds (PSW, art. 6b lid 1e). In dit verband zij erop gewezen dat de deelnemersraad ook adviesrecht heeft met betrekking tot de ABTN. Daarin moet onder meer worden aangegeven op welke wijze bij de reserve-

1 Stichting van de Arbeid, *Aanbevelingen gericht op vernieuwing van pensioenregelingen*, publicatienr. 6/97, Den Haag, mei 1997 en *Convenant inzake de arbeidspensioenen*, publicatienr. 12/97, Den Haag, december 1997.

2 VB, Opf en PricewaterhouseCoopers, *Continu op koers, naar een meer bedrijfsmatig en toegesneden toezicht op de financiële positie van pensioenfondsen*, Utrecht, januari 2000.

ring, het premiebeleid en het beleggingsbeleid rekening wordt gehouden met eventuele voorwaardelijke indexering. Daarmee wordt de ruimte in de financiële positie voor de indexering ook betrokken bij de beoordeling door de PVK van de verhouding tussen bezittingen en verplichtingen van het fonds.

8.3 Standpunt

De raad is van oordeel dat bij een goede pensioenregeling een bestendig indexatie- of toeslagbeleid hoort. Dit vraagt om een financieel beleid van de pensioenuitvoerders dat is gericht op het aanwezig zijn van de middelen die voor indexatie nodig zijn. Om een bestendig toeslagbeleid te voeren zijn financiële buffers nodig die naar de mening van de raad los staan van het al dan niet aanwezig zijn van een vermogenoverschot. De raad acht het dan ook zinvol beide vraagstukken afzonderlijk te behandelen.

In de meeste pensioenregelingen is al sprake van een in het algemeen voorwaardelijke toeslagverlening. Een voorwaardelijkheid die samenhangt met de kostenbeheersing van de arbeidsvoorwaarde pensioen en waartoe de raad ook heeft opgeroepen³. Deze voorwaardelijkheid kan daarbij heel goed samengaan met een bestendig toeslagbeleid.

Dit vraagt er enerzijds om dat het toeslagbeleid onderdeel uitmaakt van financiële beleid van het pensioenfonds, waarbij het fonds dit moet expliciteren in de ABTN.

Anderzijds is het van belang dat er duidelijkheid is over het toeslagbeleid zoals dat bedoeld is in de regeling en zoals dat gevoerd wordt door het fondsbestuur. Deze duidelijkheid wordt nu gegeven via het bestuur van het fonds, via advisering door de deelnemersraad en via de ABTN en eventueel in de regeling en reglementen. De raad is van oordeel dat in alle gevallen het beleid met betrekking tot toeslagverlening dient te zijn opgenomen in het pensioenreglement⁴. Op die manier wordt de transparantie voor alle betrokkenen vergroot (welke voorwaarden gelden voor het toeslagbeleid, welke toeslagen beoogt men, hoe wordt in het financiële beleid rekening gehouden met het toeslagbeleid).

Het toeslagbeleid dient behalve in het reglement ook een plaats te krijgen in de, door de raad bepleite, opdrachtbrief. In hoofdstuk 7 is aangegeven dat een onderdeel daarvan zou moeten zijn: het toeslagbeleid, zoals dat gevoerd wordt in het kader van het arbeidsvoorwaardenbeleid (pensioenfondsuitvoerder) en zoals dat gevoerd kan worden door het pensioenfondsbestuur.

3 SER-advies *Werken aan zekerheid II*, publicatienr. 97/05II, Den Haag 1997, p. 572.

4 In bepaalde gevallen kan er ook sprake zijn van indexatie bij beschikbare-premieregelingen. Ook dan dient in de regeling en het reglement duidelijk te zijn aangegeven onder welke voorwaarden er sprake is/kan zijn van een toeslag.

Daarenboven zou, zo meent de raad, het pensioenfonds ook in zijn jaarverslag moeten aangeven welke ruimte er naar verwachting is voor toekomstige toeslagverlening.

De raad adviseert in de nieuwe Pensioenwet voor te schrijven dat een pensioenreglement een bepaling inzake het toeslagbeleid dient te bevatten.

9. Vermogenoverschotten en -tekorten

9.1 Adviesaanvraag

In de adviesaanvraag stelt het kabinet voor een regeling te treffen die in procedurele zin een garantie biedt voor het op een verantwoorde wijze omgaan met vraagstukken als indexering en de besteding van vermogenoverschotten. *Een dergelijke regeling zou kunnen inhouden dat in de statuten of reglementen van de pensioenfondsen dient te worden vastgelegd wanneer er sprake is van een vermogenoverschot, of en zo ja hoe dat overschot dient te worden aangewend.* Op deze wijze is, aldus het kabinet, gegarandeerd dat de deelnemers aan de pensioenregeling en de werkgevers via hun vertegenwoordigers in het bestuur van het pensioenfonds gezamenlijk tot besluitvorming komen over de vermogenoverschotten. Voorts wordt op deze wijze de betrokkenheid van de gepensioneerden en slapers mogelijk gemaakt.

Zoals ook hiervoor aangegeven meent de raad dat het toeslagbeleid en de eventuele aanwezigheid van een overschot niet aan elkaar gekoppeld moeten worden. Dat is reden geweest voor de raad om beide onderwerpen in een eigen hoofdstuk aan de orde te stellen.

9.2 Kanttekeningen

In het voorstel van het kabinet moet worden vastgelegd wanneer er sprake is van een overschot. Een vermogenoverschot is echter niet eenvoudig te definiëren. Het fonds is op basis van de PSW en de nadere voorschriften van de PVK verplicht de nodige voorzieningen te treffen om aan de pensioenverplichtingen te kunnen voldoen. Daarbij moeten de benodigde premies en voorzieningen op prudente wijze worden vastgesteld. Van prudent is volgens de PVK sprake als de waardering niet plaatsvindt op de meest waarschijnlijke hypothesen, maar er een redelijke marge in acht wordt genomen voor de mogelijk nadelige afwijkingen in de verschillende factoren (zie ook hoofdstuk 3)¹. Hieraan kan de conclusie worden verbonden dat het ontstaan van overschotten inherent is aan de prudente opbouw van de voorzieningen. Bij het voorstel van het kabinet dient voor de volledigheid te worden opgemerkt

1 PVK, *Actuariële principes pensioenfondsen*, Apeldoorn 1997.

dat zich ook een situatie kan voordoen van een vermogenstekort; ook in die situatie dient een eventuele regeling te voorzien.

Met betrekking tot de omvang van de voorzieningen stelt de PVK op basis van de PSW eisen waaraan de voorzieningen *ten minste* moeten voldoen, mede rekening houdend met het beleggingsbeleid van het fonds. Daarbij trekt de PVK ook de ruimte in de financiële positie ten behoeve van de indexering. Het is echter uiteindelijk het bestuur van het fonds dat verantwoordelijk is voor de afdekking van de risico's. Daarbij zal het bestuur het, voor een verantwoorde bedrijfsvoering en gelet op de bestaande situatie of op grond van verwachtingen, veelal noodzakelijk achten buffers aan te houden die uitgaan boven de voorzieningen die de PVK vereist.

Het is in die zin ook het bestuur dat, aan de hand van de ABTN, bepaalt of het aanwezige vermogen voldoende groot of eventueel groter is dan de voorzieningen en buffers die datzelfde bestuur nodig acht voor een verantwoorde bedrijfsvoering².

Voorzover er sprake is van vermogenoverschotten is het aan het bestuur van het fonds te beslissen hoe dit overschot wordt aangewend, tenzij die aanwending in statuten of reglementen is vastgelegd³. Als het bestuur beslist over de aanwending van de overschotten moet het dit op grond van artikel 5 lid 4 PSW zo doen dat de bij het fonds betrokken deelnemers, gewezen deelnemers en overige belanghebbenden zich op evenwichtige wijze vertegenwoordigd kunnen voelen. De PVK zal een besluit van een pensioenfondsbestuur ook in dat licht beoordelen.

Bij de aanwending van overschotten is op dit moment geen directe rol voorzien voor de deelnemersraad. Wel heeft de deelnemersraad adviesrecht over de begroting, waar de besteding van overschotten onderdeel van zal uitmaken, en over de actuariële en bedrijfstechnische nota (ABTN), waar een eventueel beleid over de aanwending van overschotten deel van zal moeten uitmaken.

2 Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de vermogenspositie van het ondernemingspensioenfondsen van invloed kan zijn op de jaarrekening van de onderneming waarmee het fonds verbonden is. Internationale richtlijnen koppelen onderneming en pensioenfondsen. Daarbij wordt verwezen naar de Nederlandse situatie waarbij de pensioenvoorziening nadrukkelijk is losgekoppeld van de onderneming (PSW, art. 2).

3 E.Lutjens, Sociale partners en pensioenfondsen, juridische analyse van bevoegdheden van en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de sociale partners en pensioenfondsen, Amsterdam, oktober 2000. Zie ook: E. Lutjens, Wie heeft recht op het pensioenoverschot? in: *Tijdschrift voor pensioenvraagstukken*, december 1997, pp. 140-145.

9.3 Standpunt

De raad is zich ervan bewust dat de omgang met vermogensoverschotten een zeer zorgvuldige besluitvorming vraagt. Hij stemt dan ook in met het voorstel van het kabinet een regeling in procedurele zin te treffen die een garantie biedt voor het op verantwoorde wijze omgaan met vraagstukken als de besteding van vermogensoverschotten. Daarbij wijst hij erop dat behalve overschotten zich ook tekorten kunnen voordoen. Een procedurele regeling zou ook moeten voorzien in de situatie van een vermogenstekort.

De wijze waarop het kabinet zo'n regeling wil invullen wordt echter niet door de raad onderschreven. Het kabinetsvoorstel om in de statuten of reglementen vast te leggen wanneer er sprake is van een vermogensoverschot is naar de mening van de raad niet goed uitvoerbaar. Een overschot laat zich immers niet eenvoudig definiëren. Ten eerste kunnen de ruimte in de financiële positie bedoeld voor indexatie en/of andere buffers in ieder geval niet als een vermogensoverschot worden aangemerkt. Ten tweede zijn de vragen welke voorzieningen nodig zijn en wat de benodigde omvang van die voorzieningen is niet eenduidig te beantwoorden omdat deze afhankelijk zijn van de dynamiek van het fonds en de economische ontwikkeling. De bepaling van de voorzieningen is afhankelijk van een groot aantal parameters, die zich zowel naar aantal als naar waarde niet op voorhand laten vastleggen. In dit verband wijst de raad bijvoorbeeld op de vergrijzing, de financiële consequenties daarvan voor de fondsen en met name op de verschillende en zich in de tijd wijzigende inzichten over de vergrijzing. Het bestuur kan het daarbij noodzakelijk achten voorzieningen aan te houden die groter zijn dan de voorzieningen die de PVK *ten minste* noodzakelijk acht.

Ook meent de raad dat het niet wenselijk is reeds op voorhand te bepalen hoe een eventueel overschot moet worden aangewend. Zoiets bemoeilijkt het inspelen op de omstandigheden zoals die gelden op het moment dat er sprake is van een overschot.

De raad is er echter, zoals gezegd, van overtuigd dat een zorgvuldige besluitvorming over de aanwending van eventuele vermogensoverschotten of vermogenstekorten nodig en gewenst is. Daarvoor is het nodig dat het voor alle betrokkenen duidelijk is welke handelwijze gevolgd zal gaan worden in het geval zich een overschot of een tekort voordoet. De raad meent dat deze duidelijkheid gegeven kan worden door de algemene beleidslijnen over hoe te handelen bij vermogensoverschotten en vermogenstekorten onderdeel te maken van de opdrachtbrief. De raad heeft geadviseerd deze opdrachtbrief, die de relatie tussen werkgever en pensioenfonds op transparante wijze vormgeeft, een plaats te geven in de PSW (zie hoofdstuk 7). Een meer uitgewerkte regeling zou onderdeel kunnen uitmaken van de ABTN.

10. Pensioenfondsen ‘aan de top van een holding’

Een van de onderwerpen in de adviesaanvraag betreft ontwikkelingen in de activiteiten van pensioenfondsen die worden aangeduid als ‘Pensioenfondsen aan de top van een holding’. Na een korte weergave van dit onderdeel van de adviesaanvraag volgen hieronder enkele kanttekeningen bij de kabinetsanalyse en een voorlopig standpunt.

10.1 Adviesaanvraag

Vraagstelling

In de adviesaanvraag stelt het kabinet een aantal ontwikkelingen in de activiteiten van pensioenfondsen aan de orde. Het constateert dat enkele van de grotere pensioenfondsen zich de laatste jaren geleidelijk ontwikkelen tot stichtingen waarin naast het ‘pensioenbedrijf’ tevens in een aantal dochterondernemingen, al dan niet via een tussenholding, andere activiteiten worden ondergebracht. Daarnaast signaleert het kabinet als tendens dat fondsen vaker een scheiding aanbrengen tussen enerzijds het fonds dat optreedt als risicodragers van de pensioenverplichtingen en de beleggingen en anderzijds het fonds als uitvoeringsorganisatie.

Het kabinet legt de vraag voor of de geschetste ontwikkeling wel wenselijk is. De raad wordt gevraagd of hij de analytische beschouwing van het kabinet deelt en of hij suggesties heeft die tegemoet komen aan een aantal bezwaren die het kabinet in dat verband noemt.

Conglomeraatvorming: redenen

In de adviesaanvraag merkt het kabinet op dat sinds het begin van de jaren negentig er een tendens waarneembaar is “dat grote pensioenfondsen een deel van hun beleggingen aanwenden om tot de vorming van conglomeraten te komen”. Bij deze ontwikkeling geven, aldus de adviesaanvraag, pensioenfondsen duidelijk aan dat het oprichten van een verzekeraar of het overnemen van een bank enerzijds een belegging is met een goed rendement maar anderzijds ook wordt ingegeven vanuit marketing- of overlevingsstrategische overwegingen (en dus niet vanuit de beleggingsstrategie).

Als belangrijkste redenen voor een pensioenfonds om een conglomeraat te vormen worden in de adviesaanvraag onderscheiden:

- *Het streven naar een efficiëntere bedrijfsvoering.* Een veel gebruikte mogelijkheid hiertoe is het onderbrengen van aspecten van de uitvoering (administratie, vermogensbeheer, actuariaat, premie-inning enzovoorts) of de beleggingsportefeuille in vennootschappen met een specifieke kennis of ervaring waarvan het fonds geheel of voor een deel eigenaar is.
- *Het streven naar het aanbieden van een 'totaal-product' voor de afnemer.* Een aantal fondsen met een brede doelstelling biedt via aan hen gelieerde ondernemingen – voornamelijk verzekeraars, arbodiensten en UVI's – een samenhangend servicepakket aan de deelnemer van een bedrijfstakpensioenfonds.
- *Positie op de financiële markten.* Als derde reden voor conglomeraatvorming noemt het kabinet de mening van bedrijfstakpensioenfondsen dat men als financiële instelling partners dient te hebben om te midden van andere grote financiële instellingen een rol op de financiële markten te kunnen blijven spelen.

Opvattingen kabinet over conglomeraatvorming

Voor het kabinet is het de vraag in hoeverre de aansturing van een conglomeraat door een pensioenfonds een bedrijfsvreemde activiteit is, schadelijk kan zijn voor de deelnemers en er een concurrentieverstorende werking van uitgaat.

- *Schadelijk voor de deelnemer.* Het kabinet geeft aan dat er vanuit het huidige toezicht geen reden is om aanmerkingen te hebben. Wel zet het vanuit het belang van de deelnemers vraagtekens bij beleggingen die niet primair ten doel hebben een optimaal rendement te behalen. Als voorbeeld noemt het kabinet het oprichten van een verzekeraar door een pensioenfonds. Als dit gepaard gaat met aanloopverliezen is het evident, aldus het kabinet, dat dit geld beter belegd had kunnen worden.
- *Bedrijfsvreemde activiteit.* Ten aanzien van het beheer van geldmiddelen kan de taak van het bestuur van een pensioenfonds, volgens het kabinet als volgt worden samengevat: zorgen voor voldoende solvabiliteit en liquiditeit, optimalisatie rendement via goed gespreid risico/rendementsprofiel, beperking van fluctuaties in de jaarlijkse premieafdracht. Het aansturen van een conglomeraat is wat het kabinet betreft een bedrijfsvreemde activiteit en bedrijfsvreemde activiteiten horen in principe niet door een pensioenfonds te worden uitgevoerd. Daarbij vindt het kabinet pensioenfondsbestuurders niet geschikt voor het besturen van een conglomeraat en meent het dat een stichting niet een erg geschikte figuur is om een conglomeraat aan te sturen.

Met betrekking tot bedrijfsvreemde activiteiten stelt het kabinet de vraag wanneer beleggen in ondernemingen overgaat in deelnemen in ondernemingen, een onderscheid dat niet makkelijk te maken is. Het stelt dat

deelnemen veelal gepaard gaat met het (mede) bepalen van het beleid, het kunnen uitoefenen van beheersdaden en daardoor het mede verantwoordelijk worden voor het gevoerde beleid. Verder zou, aldus het kabinet, gesteld kunnen worden dat er sprake is van deelneming als er naast beleggingsoverwegingen ook andere overwegingen een rol spelen bij de keuze om middelen te 'beleggen'.

- *Oneerlijke concurrentie*. Omdat de gelden van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen verkregen worden met overheidswang dient er extra voor gewaakt te worden dat met deze gelden geen concurrentieverstorende activiteiten worden ondernomen. Als met geld van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds bijvoorbeeld een verzekeraar of arbodienst in staat wordt gesteld lagere prijzen te rekenen dan de overige marktpartijen, wordt op z'n minst de schijn van valse concurrentie gewekt.

Het kabinet acht conglomeraatvorming een bedrijfsvreemde activiteit met nadelige effecten. Om deze effecten teniet te doen zonder de pensioenfondsen onnodig in hun vrijheid te beknotten oppert het twee gedachten. De eerste is het onderzoeken van de mogelijkheid tot het verbieden van nevenactiviteiten. Daarmee wordt echter, aldus het kabinet, niet het grijze gebied tussen deelnemen (nevenactiviteit) en beleggen ondervangen. De andere gedachte, voortvloeiend uit het MDW-project Markt en Overheid, houdt in dat een onderneming die exclusieve marktrechten heeft niet meer dan 30 procent van de aandelen van enige andere onderneming in handen zou mogen hebben. Het kabinet heeft deze gedachte eerder niet overgenomen voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen – vanwege het feit dat deze dan te veel in hun beleggingsvrijheid zouden worden belemmerd. Het constateert dat daarmee nog steeds sprake is van een probleem.

10.2 Kanttekeningen bij de kabinetsanalyse en voorlopig standpunt

De raad stelt vast dat het gaat om een complex vraagstuk, waarbij bijzondere belangen in het geding zijn en voorts samenhang bestaat met andere beleidsdiscussies. Dit heeft ertoe geleid dat de raad zich thans nog geen afgewogen en definitief oordeel heeft kunnen vormen over dit onderdeel van de adviesaanvraag. De raad is voornemens in een vervolgadvisie zijn oordeelsvorming en standpuntbepaling over het hier aan de orde zijnde vraagstuk af te ronden. Voor dit moment wil de raad volstaan met het maken van de volgende opmerkingen.

Kanttekeningen bij de kabinetsanalyse

De ontwikkelingen die pensioenfondsen de afgelopen jaren hebben doorgemaakt, staan niet op zichzelf. Deze ontwikkelingen spelen in op de veranderende eisen die vanuit de maatschappij op sociale partners zijn afgekomen

met betrekking tot de inhoud en de uitvoering van de arbeidsvoorwaarde pensioen (zie hoofdstuk 2). De raad noemt in dit verband de volgende ontwikkelingen:

- de wens en noodzaak tot modernisering van de arbeidsvoorwaarde pensioen. Daarbij gaat het om flexibilisering, vergroting van de toegankelijkheid en creatie van ruimte voor individuele keuzes en aanvullingen (maatwerk);
- het terugtreden van de overheid in de sfeer van de sociale verzekeringen en de vraag voor sociale partners hoe daarop te reageren in het kader van de arbeidsvoorwaarde pensioen;
- de steeds hogere eisen die worden gesteld aan de uitvoering van arbeidspensioenregelingen. Daarbij gaat het om kostenbeheersing en kwaliteit inzake de functies van administratie en van informatievoorziening aan de deelnemers;
- het verder professionaliseren van de beleggingsfunctie om de kosten te verlagen en de beleggingsopbrengsten te vergroten bij een acceptabel risiconiveau.

De raad stelt vast dat pensioenfondsen op verzoek van sociale partners op diverse manieren invulling hebben gegeven aan deze ontwikkelingen. Een daarvan is de invulling die het kabinet in de adviesaanvraag aanduidt met begrippen als ‘conglomeraatvorming’ en ‘pensioenfondsen aan de top van een holding’. In de kabinetsanalyse worden deze begrippen verder niet gedefinieerd.

Zoals vermeld, is de eerste vraag aan de raad of hij de kabinetsanalyse kan delen. Om die vraag goed te kunnen beantwoorden, dient om te beginnen te worden vastgesteld of in de analyse alle relevante aspecten zijn meegenomen. Tevens dient te worden gezien of de daarbij genoemde causale verbanden inderdaad aanwezig zijn en, voorzover dit het geval is, in welke mate dat tot ongewenste effecten leidt. Vervolgens zou moeten worden aangegeven waarom en in welke context die effecten ongewenst worden geacht. Een meer algemeen aandachtspunt betreft de definiëring van de gehanteerde begrippen.

De analyse van het kabinet roept bij de raad een aantal vragen op. Zo laat de juistheid van de analyse zich niet zonder meer vaststellen. Het is voorts de vraag of de analyse volledig is. Een ander punt is of de analyse voldoende recht doet aan de hierboven geschetste ontwikkelingen waarop pensioenfondsen op een dynamische wijze hebben ingespeeld. In dat verband kan worden vermeld dat ook meer in het algemeen sprake is van verschuiving en vervaging van grenzen tussen branches als gevolg van bijvoorbeeld processen tot schaalvergroting.

Verder heeft de raad niet kunnen vaststellen dat conglomeraatvorming zoals het kabinet deze schetst dan wel andere ontwikkelingen zoals deze zich tot nu toe bij pensioenfondsen voordoen, strijdig zijn met bestaande wet- en regelgeving.

Met name betreft dit de Regeling Taakafbakening, het Cohen-kader¹, de Wet bpf 2000, de WTV en de PSW. Ook de PVK heeft aangegeven dat tot nu toe geen grenzen zijn overschreden.

Niettemin is het voorstelbaar dat bij een doorzetten van de dynamisering bij pensioenfondsen de geprivilegieerde status (met name het fiscale regime) van pensioenfondsen onder druk komt te staan. Die geprivilegieerde status van pensioenfondsen neemt naar de mening van de raad een centrale plaats in, gezien de bijzondere functie van het organiseren van solidariteit. Het lijkt zinvol hierbij ook de Europeesrechtelijke dimensie te betrekken.

In het bijzonder de vraag of pensioenfondsen in het kader van hun beleggingsfunctie mogen ondernemen is dan aan de orde. Daarbij is ook de vraag naar de grenzen tussen beleggen en ondernemen van belang. Het beantwoorden van deze vragen moet naar het oordeel van de raad nauwkeurig en zo geobjectiveerd mogelijk plaatsvinden. Ook de PVK heeft aangegeven de discussie over die grenzen wenselijk te vinden. Mede in het licht van de vergrijzing en de gevolgen hiervan voor de financiering van pensioenen, is wel van belang dat de beleggingsvrijheid van pensioenfondsen zo min mogelijk beperkingen ondervindt.

In dit verband zij verder vermeld dat de Regeling Taakafbakening en de Wet bpf 2000 nog van recente datum zijn. Het is dan ook nog te vroeg om te kunnen vaststellen welke effecten deze regelingen zullen hebben op de bij pensioenfondsen ingezette ontwikkelingen.

De raad merkt voorts op dat sociale partners vanuit hun verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarde pensioen – zowel op het niveau van de onderneming als dat van de bedrijfstak – een legitieme wens hebben tot regievoering bij het ontwikkelen van de arbeidsvoorwaarde pensioen en van de daaraan gerelateerde producten en diensten. Ook op andere terreinen waarop sociale partners afspraken maken, is dit aan de orde. In dat licht is dan ook van belang of er alternatieven voorhanden zijn voor de door het kabinet ter discussie gestelde conglomeraatvorming, welke enerzijds recht doen aan die verantwoordelijkheid en regiefunctie en anderzijds geen gevaar opleveren voor de geprivilegieerde status van het pensioenfonds.

1 *Eindrappport werkgroep Markt en overheid*, Den Haag, 20 februari 1997. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24.036, nr. 45.

Voorlopig standpunt

Het in de adviesaanvraag aan de orde gestelde thema is complex. Dit geldt ook voor vragen als: wat zijn bedrijfsvreemde activiteiten voor een pensioenfonds; wanneer gaat beleggen over in ondernemen; zijn er voor sociale partners alternatieven die de regiefunctie ten aanzien van de arbeidsvoorwaarde pensioen en de daaraan gerelateerde producten en diensten intact laten?

Naar het oordeel van de raad betreft het voorts een vraagstuk waarmee grote belangen zijn gemoeid. Dat betreft niet alleen de belangen van ondernemingen die soortgelijke diensten en producten aanbieden als sommige pensioenfondsen via dochterondernemingen, maar evenzeer de belangen van de bij de pensioenfondsen betrokken ondernemingen en hun werknemers en de deelnemers in die pensioenfondsen.

De kabinetsanalyse biedt de raad onvoldoende houvast voor een afgewogen oordeelsvorming. Hij is thans doende te komen tot een aanvullende analyse om op basis van duidelijke en geobjectiveerde argumenten en criteria de door het kabinet gestelde vragen zo zorgvuldig mogelijk te beantwoorden. Voortbordurend op de hierboven gemaakte kanttekeningen bij de kabinetsanalyse zal de raad in een vervolgadvisie zijn definitieve standpunt bepalen. Hij streeft ernaar dit vervolgadvisie op een zodanig tijdstip uit te brengen dat dit kan worden betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel voor de nieuwe Pensioenwet. Hij laat daarbij thans in het midden of regelgeving op dit onderdeel, voorzover deze gewenst zou zijn, een plaats zou moeten krijgen in de Pensioenwet dan wel elders.

De raad stelt zich voor zijn definitieve standpunt te baseren op de volgende uitgangspunten:

- het fenomeen pensioenfonds moet vanwege de mogelijkheden die dit biedt tot het organiseren van solidariteit op het gebied van arbeidspensioenen in stand worden gehouden. In het verlengde hiervan dient de gepri-vilegieerde status van pensioenfondsen, die inhoudt dat voor pensioenfondsen op sommige punten andere regels gelden dan voor andere pensioenuitvoerders, te worden gehandhaafd;
- alle uitvoerders van de arbeidsvoorwaarde pensioen houden zich aan de Regeling Taakafbakening, het Cohen-kader, de Wet Bpf 2000 en de PSW;
- de pensioenfondsen concentreren zich op hun kerntaak. De kerntaak is het uitvoeren van de door sociale partners vastgestelde arbeidsvoorwaarde pensioen. Het uitvoeren behelst de functies van administratie, informatievoorziening aan deelnemers en beleggen;
- regelgeving mag geen belemmering vormen voor (verplichtgestelde) pensioenfondsen om te kunnen voldoen aan de wens tot uitvoering van een moderne, flexibele pensioenregeling met voldoende maatwerk;

- pensioenfondsen zijn vrij om voor het uitvoeren van de kernfuncties zelf een optimale vorm te kiezen. Daarbij gaat het met name om kostenbeheersing, kwaliteit en rendement. Voor dat laatste is van belang dat een zo groot mogelijke vrijheid voor het beleggingsbeleid blijft gelden, vanzelfsprekend met inachtneming van de daartoe door de PVK gestelde regels.

11. Voorlichting

11.1 Inleiding

Het kabinet constateert dat de huidige voorlichtingsvoorschriften voor pensioenuitvoerders in de PSW globaal van aard zijn en vooral betrekking hebben op actieve deelnemers. Het meent dat een verdere uitwerking en aanscherping van deze voorschriften op hun plaats zijn, vooral omdat pensioenregelingen steeds meer keuzemogelijkheden en vrijwillige voorzieningen kennen voor de deelnemer. Ook wijst het kabinet op het belang van transparantie ten aanzien van de producten, de financiële situatie en de prestaties van de pensioenuitvoerder. Dit zou bevorderd kunnen worden door het verstrekken van een verkort financieel overzicht. In dit kader wijst het ook op het uniformeren van de wijze van verslaglegging van pensioenfondsen en de waardering van activa en passiva. Ten slotte is het kabinet van mening dat met betrekking tot de transparantie in beginsel geen onderscheid nodig is tussen verzekeraars, bedrijfstakpensioenfondsen en ondernemingspensioenfondsen.

Na een weergave van de relevante regelgeving (paragraaf 11.2) bevat dit hoofdstuk enkele nadere beschouwingen (paragraaf 11.3) en vervolgens het standpunt van de raad (paragraaf 11.4).

11.2 Regelgeving

Deze paragraaf bevat een weergave van de op dit moment geldende wettelijke regels voor informatie over pensioenen en van de regels die zijn opgenomen in een Europese ontwerprichtlijn over pensioenfondsen.

Bestaande regels

De informatievoorziening over pensioenen aan deelnemers, gewezen deelnemers, gepensioneerden en belanghebbenden is onder meer geregeld in de PSW (artikelen 8, 17 en 17a) en in de Regelen verzekeringsovereenkomsten PSW (artikelen 12a, 13, 13a en 24a). Volgens artikel 17 PSW moet het bestuur van het pensioenfonds ervoor zorgen dat de deelnemers bij toetreding schriftelijk op de hoogte worden gesteld van de statuten en reglementen en moeten zij jaarlijks en schriftelijk op de hoogte worden gesteld van de wijzigingen daarin. Bovendien moet het bestuur hun jaarlijks een opgave van de

hoogte van het te bereiken pensioen verstrekken. Als de werkgever zich de bevoegdheid tot vermindering of beëindiging van zijn bijdrage aan de pensioenregeling heeft voorbehouden (art. 2.7 PSW), wordt dit door het bestuur van een opf schriftelijk aan de deelnemers meegedeeld. Artikel 17 bepaalt ten slotte dat het bestuur de belanghebbenden in staat stelt desgewenst van de geldende statuten en reglementen kennis te nemen. De kring van belanghebbenden is veel groter dan die van de deelnemers. Het onderscheid in de informatieverplichting is destijds (1994) bewust aangebracht. Artikel 17a PSW bepaalt dat het bestuur op verzoek van een deelnemer of gewezen deelnemer binnen drie maanden een opgave van de hoogte van de opgebouwde aanspraken verstrekt. Artikel 8.4 PSW bepaalt dat het pensioenfonds de gewezen deelnemer bij beëindiging van de deelneming een opgave doet van de hoogte van de premievrije aanspraken. De genoemde artikelen uit de Regelen verzekeringsovereenkomsten PSW bevatten bepalingen met dezelfde strekking.

Ook andere wetten bevatten bepalingen over de informatievoorziening over pensioenen. In dit verband kunnen genoemd worden de Wet Inkomstenbelasting 2001 en het daarbij behorende Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001. Dit besluit bepaalt dat de verzekeraar van een pensioen aan de belastingplichtige een opgave moet doen van de aan het kalenderjaar toe te rekenen aangroei, als gevolg van diensttijd, van zijn aanspraken op ouderdomspensioen¹. Verder is de werkgever op grond van artikel 7:655 BW verplicht de werknemer schriftelijk te informeren of deze al dan niet gaat deelnemen aan een pensioenregeling. Daarnaast kan de informatieplicht van de werkgever ook gestoeld worden op artikel 7:611 BW over goed werkgeverschap en op artikel 6:246 BW over redelijkheid en billijkheid (bijvoorbeeld in verband met gevolgen van veranderingen in de arbeidsovereenkomst voor het pensioen)².

Ten slotte kent de PSW regels voor het (vertrouwelijk) verstrekken van informatie aan de PVK. Het bestuur van een pensioenfonds moet jaarlijks aan de PVK een jaarrekening, een jaarverslag en overige gegevens over het verstreken boekjaar overleggen. Daarin wordt een volledig beeld van de financiële toestand van het fonds gegeven en daaruit blijkt dat voldaan wordt aan de PSW en de WBpf 2000 en dat de belangen van de bij het fonds betrokken deelnemers, gewezen deelnemers en overige belanghebbenden voldoende gewaarborgd geacht kunnen worden³. Verder bepaalt artikel 19 PSW dat de

1 Besluit van 20 december 2000, Stbl. 2000, 641, art. 15.

2 P.M. Siegman, Goede informatie over pensioen bittere noodzaak, in: *Pensioen Magazine*, mei 1999, pp. 20-24.

3 Wet van 22 december 1999 tot wijziging van de PSW in verband met toezicht, verbod op uitstel financiering en waardeoverdracht, Stbl. 1999, 592.

pensioenuitvoerder alle informatie aan de PVK moet verstrekken die zij voor de uitvoering van haar wettelijke taak nodig acht. Daarenboven zijn pensioenfondsen met een netto-omzet van meer dan 6 miljoen gulden verplicht een openbaar jaarverslag te maken, conform artikel 2:360 BW. In verband met deze verplichting heeft de Raad voor de Jaarverslaggeving in november 1998 een definitieve richtlijn gepubliceerd.

Europees initiatief

Het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening bevat ook regels over informatieverstrekking aan deelnemers en gepensioneerden⁴ (zie kader).

Ontwerprichtlijn EU

In het ontwerp van de richtlijn betreffende de werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening geeft de Commissie aan dat een behoorlijke voorlichting van cruciaal belang is voor de bescherming van de gepensioneerden (uitkeringsgerechtigden) en de toekomstig gepensioneerden (deelnemers). Afhankelijk van de ontvanger (deelnemer of uitkeringsgerechtigde) en de contractvoorwaarden van de desbetreffende regeling kan de informatie verschillen. In artikel 11 wordt aangegeven dat:

- deelnemers en uitkeringsgerechtigden ontvangen:
 - op verzoek de jaarrekening en het jaarverslag;
 - binnen een redelijke termijn relevante informatie over wijzigingen in de voorschriften van de pensioenregeling (pensioenreglement);
- iedere deelnemer op verzoek duidelijke en nauwkeurige gegevens ontvangt over:
 - indien van toepassing, het richtniveau van de uitkeringen;

- de feitelijke financiering van de opgebouwde pensioenrechten;
- het niveau van uitkering ingeval van beëindiging van de dienstbetrekking;
- wanneer de deelnemer het beleggingsrisico draagt, alle beschikbare beleggingsmogelijkheden en de feitelijke beleggingsportefeuille evenals gegevens over de risicopositie en de kosten in verband met de beleggingen;
- iedere uitkeringsgerechtigde de nodige informatie ontvangt over de pensioenuitkeringen waarop hij of zij aanspraak kan maken en de mogelijke wijzen van uitbetaling.

Artikel 12 lid 2 bepaalt dat de verklaring over de beleggingsbeginselen op verzoek aan de deelnemers en de uitkeringsgerechtigden van de regeling ter beschikking worden gesteld.

Met betrekking tot het toezicht bevat het voorstel in artikel 13 bepalingen over het verstrekken van informatie door de pensioeninstellingen aan de autoriteiten.

4 Commissie van de Europese Gemeenschappen, COM(2000) 507 def., Brussel, 11 oktober 2000.

11.3 Overwegingen

Algemeen

Een adequate informatievoorziening kan verschillende doelen dienen. Naast het bevorderen van de transparantie, het informeren van deelnemers over hun rechten en plichten kan ook het bevorderen van marktwerking worden beoogd, bijvoorbeeld door het mogelijk maken van een vergelijking van producten en aanbieders. Ook kan de informatie/voorlichting over pensioenen betrekking hebben op uiteenlopende aspecten zoals de pensioenregeling, de keuzemogelijkheden binnen een pensioenregeling en de financiële situatie van de pensioenuitvoerders. In deze paragraaf komt een aantal overwegingen bij deze aspecten aan de orde. Daaraan voorafgaand wordt eerst ingegaan op het belang van transparantie van pensioenregelingen.

Transparantie

Voor een adequate informatieverstrekking is transparantie van pensioenregelingen van belang. Van verschillende kanten is echter naar voren gebracht dat dit op de markt voor pensioenen en verzekeringen te wensen over laat. Zo wordt in een recente CPB-studie over het Nederlandse pensioenstelsel geconstateerd dat de kennis bij werknemers over hun pensioenregeling vaak beperkt is, waardoor de regeling een 'black box-karakter' heeft⁵. Over transparantie merkt het CPB op dat door de toenemende individualisering en heterogeniteit een grotere behoefte ontstaat aan keuzevrijheid binnen het pensioenstelsel. Transparantie is dan noodzakelijk om de juiste keuzes te kunnen maken. Zij is extra belangrijk door een aantal kenmerken van de pensioenmarkt, te weten: de uitkomsten zijn onzeker, er zijn nauwelijks herhalingsaankopen, de switchkosten zijn hoog en de (aanschaf van een) oudedagsvoorziening vertegenwoordigt een grote waarde.

Met betrekking tot de tweede pijler, de arbeidspensioenen, constateert het CPB dat de transparantie op drie punten tekortschiet:

1. de informatievoorziening aan deelnemers biedt te weinig inzicht in de pensioenopbouw, wat nodig is voor keuzes binnen de tweede pijler maar ook voor een goede keuze in de derde pijler;
2. er is geen regelgeving voor de informatieverstrekking door pensioenfondsen over de vrijwillige aanvullende voorzieningen, waarmee zij concurreren met de aanbieders in de derde pijler;
3. de jaarverslaglegging door pensioenfondsen kan onvoldoende zicht bieden op de positie van het fonds.

Om dit gebrek aan transparantie op de pensioen- en verzekeringsmarkt te beperken dan wel te voorkomen wordt ook wel gesteld dat de overheid een verbetering van de transparantie van het productenaanbod en de wijze van

5 CPB, *Solidariteit, keuzevrijheid en transparantie*, speciale studie nr. 23, Den Haag 2000.

communiceren naar de klant moet afdwingen. Daarbij dient de overheid te streven naar een veel grotere voorspelbaarheid in haar beleid. Grotere transparantie is hierbij de opmaat naar meer marktwerking bij de uitvoering van pensioenregelingen⁶.

Informatie over (de uitwerking van) de pensioenregeling

Het verstrekken van informatie over de pensioenregeling (over de statuten en reglementen van pensioenfondsen) en de individueel opgebouwde aanspraken is, ook al wordt dit door de PSW voorgeschreven, blijkens de bevinding van de Pensioenombudsman in veel gevallen niet afdoende.

De meest voorkomende klacht van deelnemers en gepensioneerden gaat er ten diepste over dat zij te weinig van de pensioenregeling weten. Dat richt zich deels tegen henzelf: anderzijds kan niet ontkend worden dat de voorlichting van pensioenfondsen niet altijd geschikt is geweest om hun deelnemers te door-dringen van het belang om kennis te nemen van de pensioenregeling, en meer in het bijzonder van de regels waaraan men moet voldoen om zijn recht geldend te kunnen maken. (...) De boodschap voor pensioenfondsen blijft dus dat zij zich voortdurend zullen moeten inspannen om van hun belanghebbenden ook belangstellenden te maken⁷.

Omdat het 'pensioenbewustzijn' van veel mensen niet hoog is en de taal van statuten en reglementen door veel mensen niet wordt gesproken zal in de voorlichting veel aandacht moeten worden gegeven aan het op begrijpelijke wijze informeren van deelnemers (belanghebbenden) over de regelingen waaraan zij deelnemen, over de veranderingen daarin, over de plichten en de rechten die zij hebben en over de resultaten die zij met die regeling kunnen behalen.

Voor de betrokkene is het van belang om te weten hoe de pensioenregelingen waaraan hij deelneemt in *zijn* geval uitwerken: welke aanspraken heeft hij reeds opgebouwd, welke aanspraken zal hij redelijkerwijs opbouwen, hoe verhoudt dit zich tot zijn inkomenspositie voorafgaand aan het ouderdomspensioen, wat betekent het nabestaandenpensioen in zijn situatie, enzovoorts? Daarbij is het, voor de actieve deelnemers, ook van belang om (tijdig) te weten welke pensioenruimte (fiscaal) onbenut is en in de tweede of derde pijler kan worden opgevuld.

Ten slotte is relevant dat de behoefte aan adequate informatie toeneemt naarmate de pensioenregeling zelf complexer wordt bijvoorbeeld als gevolg van de toenemende keuzemogelijkheden binnen de regeling.

6 A.W.A. Boot, Pensioenen en verzekeringen: van dogmatiek naar transparantie, *ESB*, 12-5-2000, pp. 388-391.

7 Ombudsman Pensioenen, *Verslag van werkzaamheden 1997 en 1998*, Den Haag 1999, p. 4.

Informatie over mogelijkheden tot en consequenties van keuzes

De modernisering van de pensioenregelingen heeft geleid tot keuzemogelijkheden, bijvoorbeeld ten aanzien van de omzetting van nabestaandenpensioen in ouderdompensioen. Daarnaast kunnen pensioenregelingen ook individuele componenten omvatten. Informatieverstrekking over deze nieuwe aspecten is niet expliciet opgenomen in de PSW. Goede voorlichting zal echter vanzelfsprekend betrekking moeten hebben op de keuzemogelijkheden die de desbetreffende regeling biedt en over de mogelijke consequenties van een eventuele keuze. De vraag is vervolgens hoe ver de voorlichting moet gaan. Dient deze zich te beperken tot het sec beschrijven van de mogelijkheid en de formele consequenties of moet er bijvoorbeeld ook op gewezen worden dat uitruil op basis van seksenneutraliteit in combinatie met inkoop van een vergelijkbare voorziening waarbij in de premiestelling wel rekening wordt gehouden met sekseverschil, voordeel kan opleveren?

Bij de voorlichting over de vrijwillige modules is het van belang dat pensioenfondsen daar concurreren met de aanbieders van pensioenproducten in de derde pijler en kan voorlichting makkelijk overgaan in reclame. Met betrekking tot financiële producten is het kabinet voornemens regels op te stellen om de informatieverstrekking aan de consument te verbeteren. Een van de voorstellen heeft betrekking op het verplicht stellen van een zogenoemd 'kernpuntendocument'. Daarin moeten op gestandaardiseerde wijze de hoofdkenmerken van het product, waaronder de risico's, het rendement en de kosten worden aangegeven⁸.

Informatie over de (financiële) situatie van de pensioenuitvoerder

Ook het verstrekken van informatie over de financiële situatie van een pensioenuitvoerder kan bijdragen aan de gewenste transparantie in de uitvoeringspraktijk. Deze informatie kan voorzien in een behoefte van de deelnemers en kan hun de mogelijkheid bieden het beleid van de pensioenuitvoerder te volgen of op indirecte wijze te beïnvloeden. Van deze beïnvloedingsmogelijkheid (bijvoorbeeld via de vakbond of de ondernemingsraad of via de vertegenwoordigers in het fondsbestuur dan wel de deelnemersraad) kan een positief signaal uitgaan naar het bestuur en management van een pensioenuitvoerder. Ook het bestuur en het management hebben belang bij transparante en toegankelijke financiële informatie.

Voorts is van belang dat dergelijke informatie (bijvoorbeeld over de beleggingsperformance) geen rol kan spelen in de keuze voor een bepaalde pensioenuitvoerder aangezien deelname aan een pensioenregeling in de tweede pijler niet vrij is. Evenmin is deze financiële informatie relevant voor de beantwoording van de vraag of een bepaald fonds wel een veilige plaats is om een pensioenvoorziening onder te brengen. Immers, de deelnemers en be-

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 26 676 (Informatieverstrekking aan de consument van financiële diensten), nr. 3.

langhebbenden mogen ervan uitgaan dat de PVK terzake afdoende toezicht verricht.

11.4 Standpunt

De raad is met het kabinet van mening dat een verbetering van de informatieverstrekking door pensioenuitvoerders in het algemeen noodzakelijk is. De huidige maatschappelijke ontwikkelingen (zoals individualisering en informatisering, zie paragraaf 2.4) indiceren niet alleen een toenemend belang van transparantie maar ook een groeiende maatschappelijke behoefte aan dan wel eis tot transparantie. Deze ontwikkelingen nopen ook in de pensioenwereld tot *meer* en *betere* informatie voor alle betrokkenen. Daarnaast vraagt ook de vergroting van de keuzemogelijkheden binnen pensioenregelingen om daarop toegesneden informatie. Ten slotte is de behoefte aan adequate en accurate informatie nog groter geworden sinds de invoering van het nieuwe belastingstelsel per 1 januari jl. (onder meer voor de berekening van een eventueel pensioentekort en van de jaarruimte).

De raad is van oordeel dat de pensioenuitvoerders de primaire verantwoordelijkheid dragen voor een adequate informatievoorziening, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Daarvan uitgaande stelt hij zich voor dat pensioenfondsen en verzekeraars daarover tot zelfregulering komen. Dit moet ertoe leiden dat de aangeboden informatie begrijpelijk, toegankelijk en voldoende ruim is voor alle belanghebbenden (actieve deelnemers, slapers en gepensioneerden). Bovenal dient te worden uitgegaan van de functionaliteit van de aangeboden informatie.

Volgens de raad is dit in het bijzonder van belang voor de informatie over de pensioenregeling en de uitwerking ervan en voor de informatie over de keuzemogelijkheden en de consequenties daarvan. Hij is van oordeel dat het, vanuit het oogpunt van goede en moderne bedrijfsvoering, tot de taak van de pensioenuitvoerder (of de werkgever in het geval van rechtstreekse regelingen⁹) behoort de belanghebbenden regelmatig en op verzoek op de hoogte te stellen van hun pensioensituatie. Deze informatie moet daarbij zijn toegesneden op het bereiken van de deelnemers en niet op het slechts voldoen aan de wettelijke informatieverplichting. Via maatwerk- en doelgroepgerichte communicatie dient ook te worden bijgedragen tot een vergroting van het pensioenbewustzijn van deelnemers.

Bij de voorlichting van deelnemers en belanghebbenden acht de raad het verder van belang dat de mogelijkheden van de nieuwe technologie daarbij worden betrokken. Daarmee kan informatie op maat aan de deelnemer/belanghebbende worden aangeboden (bijvoorbeeld het on line berekenen van

9 De werkgever kan dit ook in overleg met de verzekeraar overlaten aan de verzekeraar.

de pensioensituatie met behulp van door de pensioenuitvoerder aangeleverde gegevens, dit wil zeggen interactieve pensioencommunicatie over zogenoemde *e-pensions*). Ook meer algemene informatie, bijvoorbeeld over het beleggingsbeleid of de beleggingsperformance kan op deze wijze ter beschikking worden gesteld. De nieuwe media kunnen eveneens een belangrijke rol spelen bij de afweging in verband met welke informatie aan een ieder ongevraagd ter beschikking moet worden gesteld en welke informatie opvraagbaar moet zijn.

De raad is zich ervan bewust dat een adequate informatievoorziening kosten met zich brengt die neerslaan in de premie van de pensioenregeling en dat deze kosten voor de verschillende regelingen sterk kunnen verschillen. Daarom ook vindt hij het van belang dat per pensioenuitvoerder een afweging kan worden gemaakt. De kosten mogen in de zienswijze van de raad echter geen reden zijn om de voorlichtende taak te verwaarlozen. De belanghebbenden dienen immers afdoende op de hoogte te zijn van de voor hen relevante regelingen, rechten, plichten en aanspraken, zoals hiervoor is voorgesteld.

Het bovenstaande onderstreept ook het belang van een per pensioenuitvoerder specifieke benadering van de informatievoorziening en -verstrekking. Daarmee kunnen de uitvoerders mede afhankelijk van hun (deelnemers)omvang de gepaste communicatiestrategie volgen en moet zij in staat worden geacht om adequaat maatwerk te leveren.

Met betrekking tot de financiële informatie heeft de raad goede nota genomen van de kabinetsopvatting over het uniformeren van de wijze van verslaglegging van pensioenfondsen en de waardering van de activa en de passiva. Hij is er voorstander van dat pensioenfondsen de inzichtelijkheid van de verslaglegging vergroten en deze verslaglegging waar mogelijk uniformeren. Ook op die wijze kunnen zij tegemoetkomen aan de reële maatschappelijke behoefte aan grotere transparantie. In dit verband verwijst de raad met instemming naar de recente aanbeveling van de Stichting van de Arbeid waarin de aandacht wordt gevraagd voor bevordering van kwaliteit en transparantie bij de uitvoeringspraktijk¹⁰. Voorts wijst hij in dit kader op zijn – in hoofdstuk 7 geformuleerde – voorstellen met betrekking tot de opdrachtbrief. Dit nieuwe instrument kan bijdragen tot een grotere transparantie en dient naar het oordeel van de raad ook een rol te spelen bij de voorlichting door de pensioenuitvoerders.

Verder is de raad van oordeel dat de bovenstaande voorstellen dienen te gelden voor alle pensioenuitvoerders. Hij stemt in met de opvatting van het kabinet dat ten aanzien van de beoogde transparantie in beginsel geen onder-

10 Stichting van de Arbeid, *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers*, op.cit.

scheid nodig is tussen verzekeraars, bedrijfstakpensioenfondsen en ondernemingspensioenfondsen. De raad is van oordeel dat eveneens via zelfregulering gekomen wordt tot een periodieke monitoring van het voorlichtingsbeleid en ziet daarin een rol voor de koepelorganisaties van de pensioenuitvoerders. Daarmee moet afdoende zicht worden geboden op de waarde en de toegankelijkheid van de door de pensioenuitvoerder verstrekte informatie. Ook kan daarmee worden voorkomen dat de verstrekte informatie van de pensioenuitvoerders in eerste instantie is gericht op reclaimedoeleinden. Onderdeel van de voorgestelde zelfregulering kan volgens de raad ook zijn dat op basis van *benchmarking* eveneens zicht worden geboden op zogeheten *best practices* inzake het voorlichtingsbeleid van de pensioenuitvoerders.

Gegeven de hierboven geformuleerde voorstellen komt de raad tot de conclusie dat het thans niet wenselijk en evenmin noodzakelijk is de bestaande wettelijke voorlichtingsvoorschriften voor pensioenuitvoerders verder uit te werken dan wel aan te scherpen, zoals in de adviesaanvraag wordt gesteld. Evenmin is er aanleiding tot uitbreiding van dergelijke voorschriften en regels. Een verdere uitwerking en aanscherping van informatie- en voorlichtingsregels zouden die pensioenuitvoerders tekort doen die nu reeds goed en zorgvuldig omgaan met de informatieverstrekking. Bovendien acht de raad het niet zinvol de Nederlandse pensioenwetgeving op het punt van de informatieverstrekking aan te passen voorafgaand aan de besluitvorming over en inwerkingtreding van de (nog aan te nemen) Europese richtlijn over de werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening; deze richtlijn bevat ook regels over informatieverstrekking aan deelnemers en gepensioneerden.

Wel stelt de raad voor dat – mede op basis van de voorgestelde monitoring – op enig moment (bijvoorbeeld over drie tot vijf jaar) een evaluatie plaatsvindt van het door de pensioenuitvoerders gevoerde voorlichtingsbeleid. Deze evaluatie kan worden betrokken bij de voorziene evaluatie van de recente aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid onder meer gericht op het verstreken van aandacht aan de bevordering van de kwaliteit en de transparantie bij de uitvoeringspraktijk.

Al met al is de raad ervan overtuigd dat de transparantie van de pensioensector zal toenemen door een verbetering van de informatieverstrekking over pensioenregelingen en -producten. Het zal dan voor betrokkenen inzichtelijker worden hoe individuele pensioenvoorzieningen het best kunnen worden vormgegeven en waar deze, voorzover er een keuze kan worden gemaakt, het best kunnen worden ondergebracht. Ten slotte zal er ook meer inzicht ontstaan in de pensioensituatie in Nederland, wat ten goede zal komen aan het arbeidsvoorwaardenoverleg. Daarbij wijst de raad erop dat ook vanuit het arbeidsvoorwaardenoverleg het belang van goede informatieverstrekking kan

worden onderstreept door dit tot een onderdeel van de pensioenregeling te maken.

12. De benoeming van werknemersbestuursleden bij ondernemingspensioenfondsen

12.1 Adviesaanvraag

Het kabinet geeft in de adviesaanvraag aan dat het voornemens is de wijze waarop werknemersleden in het bestuur van een ondernemingspensioenfondsen worden benoemd in de Pensioenwet te omschrijven. Daarbij overweegt het de volgende uitgangspunten op te nemen:

benoeming van de werknemersleden geschiedt ofwel door middel van verkiezingen, ofwel, als er een deelnemersraad bestaat, door de deelnemersraad van het pensioenfonds, ofwel rechtstreeks door de ondernemingsraad. Als niet een van de drie genoemde wijzen van benoemen door het fonds wordt gehanteerd, dient de ondernemingsraad in te stemmen met de voorgestelde wijze van benoemen.

Dit voornemen is erop gericht te voorkomen dat de werkgever de werknemersleden benoemt, een praktijk die, aldus het kabinet, nog steeds voorkomt.

Een vraag die het kabinet stelt bij dit voorstel is of alleen het actieve deel van de leden van de deelnemersraad de werknemersvertegenwoordigers benoemt, of dat ook de inactieve (vooral gepensioneerde) deelnemers de werknemersbestuursleden mogen benoemen.

12.2 Standpunt

De raad stemt in met het voorstel van het kabinet om de wijze van benoemen van werknemersbestuursleden in het bestuur van een ondernemingspensioenfonds in de wet vast te leggen. In de huidige PSW bestaat er onduidelijkheid over de vraag of er naast verkiezing ook benoeming via ondernemingsraad, deelnemersraad of anderszins mogelijk is¹. Het voorstel maakt aan deze onduidelijkheid een einde.

Het benoemen van de werknemersbestuursleden via verkiezingen onder de actieve deelnemers, zoals bij veel ondernemingspensioenfondsen gebruikelijk, blijft mogelijk terwijl het voorstel ook duidelijk maakt dat het benoemen van werknemersbestuursleden door de werkgever niet mogelijk is.

¹ Zie bijv. E. Lutjens, *De PSW, wethistorisch overzicht en commentaar*, Deventer 1998, p. 85 e.v. en P.M. Tulfer, *Pensioenen, fondsen en verzekeraars*, Deventer 1997, p. 295 e.v.

Als de werknemersbestuursleden worden benoemd door de deelnemersraad, dienen zij, zo meent de raad, benoemd te worden door de vertegenwoordigers van de werknemers in die raad. Op die manier wordt het meest recht gedaan aan het feit dat zij de werknemers vertegenwoordigen in het bestuur. Daarnaast geeft het voorstel de mogelijkheid om met instemming van de ondernemingsraad een benoemingsmethodiek te ontwikkelen die past bij de specifieke omstandigheden van het fonds.

De raad gaat ervan uit dat het aan de partijen betrokken bij de (totstandkoming van de) pensioenregeling is om het initiatief te nemen voor een keuze uit de aangegeven benoemingsmethoden. Tevens zou de raad ook de mogelijkheid open willen laten dat de partijen betrokken bij de pensioenregeling in gezamenlijkheid bepalen hoe de werknemersbestuursleden worden benoemd, met dien verstande dat de OR met deze procedure instemt. Ter toelichting kan hierbij worden opgemerkt dat thans in een aantal ondernemingspensioenfondsen via representatieve vakorganisaties (een deel van) de werknemersvertegenwoordiging wordt ingevuld.

Ten slotte geeft de raad in overweging om ook in de wet aan te geven dat de benoeming van vertegenwoordigers van gepensioneerden in het bestuur van ondernemingspensioenfondsen mogelijk is via verkiezingen of door de vertegenwoordigers van gepensioneerden in de deelnemersraad.

13. Klachtrecht van deelnemersraden

13.1 Inleiding en adviesaanvraag

Een van de thema's in de adviesaanvraag betreft het klachtrecht van deelnemersraden. De huidige PSW voorziet in een klachtrecht voor deelnemersraden over de wijze waarop het bevoegd orgaan van een pensioenfonds is omgegaan met de bevoegdheden tot advisering die deelnemersraden hebben op grond van deze wet. De PSW noemt de Verzekeringskamer, thans Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK) genaamd, als klachteninstantie.

Het kabinet wil de PVK niet langer als instantie voor klachten van deelnemersraden laten fungeren. Toegelicht wordt dat met name de ouderenorganisaties bezwaren hebben aangetekend tegen het feit dat de PVK zowel klachteninstantie als toezichthouder is. Ook de PVK zelf meent dat beide functies moeilijk verenigbaar zijn.

Het kabinet stelt als alternatief voor de SER voortaan als klachteninstantie te laten optreden. Daartoe zou volgens de adviesaanvraag een nieuwe commissie moeten worden opgericht, bijvoorbeeld bestaande uit één vertegenwoordiger van de werkgevers, één vertegenwoordiger van de werknemers en één vertegenwoordiger van de ouderenorganisaties, met een onafhankelijke voorzitter. Daarbij zou – aldus het kabinet in de adviesaanvraag – wat de leden betreft gedacht kunnen worden aan de in de SER vertegenwoordigde vakcentrales en voor de ouderenorganisaties aan het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO), als koepel voor alle landelijke ouderenorganisaties. De klachteninstantie zou op dezelfde wettelijke basis kunnen functioneren als de PVK, hetgeen onder meer inhoudt dat de SER nadere regels kan stellen over de wijze waarop de klacht wordt ingediend. Het kabinet vraagt naar de visie van de raad over dit voorstel.

In het hierna volgende komt eerst de huidige wettelijke regeling van het klacht- en beroepsrecht van deelnemersraden aan de orde (paragraaf 13.2). In paragraaf 13.3 wordt het kabinetsvoorstel nader beschouwd waarna paragraaf 13.4. besluit met het standpunt van de raad.

13.2 Huidige wettelijke regeling klacht- en beroepsrecht deelnemersraden

Met wet van 25 mei 2000 is de PSW gewijzigd op het punt van de medezeggenschap van gepensioneerden¹. Daarbij is een *beroepsrecht voor deelnemersraden* geïntroduceerd². Deelnemersraden kunnen nu tegen een besluit van het bevoegd orgaan van het pensioenfonds beroep instellen bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof in Amsterdam. De deelnemersraad kan van deze mogelijkheid gebruik maken als hij ten onrechte niet om advies is gevraagd, als het besluit van het bevoegd orgaan niet in overeenstemming is met het advies van de deelnemersraad, of indien het advies wel is gevolgd maar er feiten en omstandigheden bekend zijn geworden die als zij aan de deelnemersraad bekend zouden zijn geweest ten tijde van het uitbrengen van het advies, tot een ander advies zouden hebben geleid. Het beroep moet worden ingesteld binnen acht weken nadat de deelnemersraad van het besluit in kennis is gesteld.

Met betrekking tot het beroepsrecht verdient verder vermelding dat de Ondernemingskamer marginaal toetst: nagegaan wordt of het pensioenfonds bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot zijn besluit had kunnen komen.

Bij de introductie van het beroepsrecht voor deelnemersraden is het bestaande klachtrecht met enige aanpassingen gehandhaafd. Dit overeenkomstig het verzoek van de partijen betrokken bij het medezeggenschapsconvenant³ om bij de invoering van het beroepsrecht deze laagdrempelige vorm van klagen te behouden, specifiek ook voor minderheden van de deelnemersraad. Een klacht kan thans alleen dan worden ingediend als de deelnemersraad niet binnen de maximale termijn van acht weken na inkennisstelling van het besluit van het bevoegd orgaan beroep heeft ingesteld. De klacht kan worden ingediend door de deelnemersraad of door een gedeelte van ten minste 10 procent van de deelnemersraad.

-
- 1 Wet van 25 mei 2000 tot wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet met betrekking tot de medezeggenschap van gepensioneerden en de gelijkstelling in pensioenregelingen van geregistreerde partners (Stbl. 2000, nr. 256).
 - 2 In overeenstemming met het Convenant overeengekomen tussen de Stichting van de Arbeid en het CSO over verbetering van de medezeggenschap van gepensioneerden bij de uitvoering van pensioenregelingen van juni 1998 (STAR-publicatienr. 2/98).
 - 3 Convenant overeengekomen tussen de Stichting van de Arbeid en het CSO over verbetering van de medezeggenschap van gepensioneerden bij de uitvoering van pensioenregelingen van juni 1998, publicatienr. 2/98 Den Haag 1998).

Het klachtrecht is thans opgenomen in artikel 6d PSW. Dit luidt als volgt:

1. Indien binnen de in artikel 6c, derde lid, bedoelde termijn geen beroep bij de ondernemingskamer is ingesteld, kan de deelnemersraad of een gedeelte van ten minste 10% van de leden van de deelnemersraad een klacht indienen bij de Verzekeringskamer op grond van het oordeel dat het bevoegde orgaan van het fonds bij een aangelegenheid als bedoeld in artikel 6b, eerste lid, de belangen van belanghebbenden niet op evenwichtige wijze behartigt. De klacht wordt binnen acht weken na afloop van die termijn ingediend volgens door de Verzekeringskamer te stellen regels. Die regels, welke de goedkeuring behoeven van Onze Minister, worden in de Staatscourant bekend gemaakt. Goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
2. De Verzekeringskamer geeft zo spoedig mogelijk, maar in elk geval binnen twaalf weken na dagtekening van de klacht, een oordeel. Zij stelt het bevoegde orgaan van het fonds en de deelnemersraad hiervan onverwijld in kennis.
3. Indien de Verzekeringskamer de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond heeft verklaard, is het bevoegde orgaan van het fonds verplicht om binnen twaalf weken na dagtekening van de kennisgeving, bedoeld in het tweede lid, zijn zienswijze terzake aan de Verzekeringskamer te berichten.

Ten aanzien van de handhaving van het klachtrecht had het kabinet bij de behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel reeds aangegeven, dat in het kader van de algemene herziening van de PSW zou worden bekeken welke andere organisatie als klachteninstantie in de plaats van de PVK zou kunnen fungeren.

13.3 Het kabinetsvoorstel nader beschouwd

De vraag welke organisatie voortaan als klachteninstantie voor deelnemersraden gaat optreden, is ook aan de orde geweest in het Cluster voorlichting en medezeggenschap. Daarbij zijn twee alternatieven aan de orde geweest. Het eerste is de Ombudsman Pensioenen. Deze heeft net als de PVK expertise op het gebied van de PSW en fungeert reeds als klachteninstantie voor individuele deelnemers aan pensioenregelingen. Voorts is het een instantie die onafhankelijk opereert.

Het tweede alternatief dat het cluster heeft overwogen, is het oprichten van een speciale commissie. Om een optimaal draagvlak te creëren zou deze commissie samengesteld moeten worden door de instellingen die de verschillende belangen vertegenwoordigen. Volgens het cluster doet zich hierbij echter het probleem voor dat de vraag is wie namens de deelnemersraden en wie namens de pensioenfondsen een lid van de commissie zou mogen aanwijzen. Het cluster constateert in dit verband dat er geen koepel van deelne-

mersraden bestaat en voorts dat zowel in sommige deelnemersraden als in een deel van de besturen de vakorganisaties vertegenwoordigd zijn. Ouderenorganisaties op hun beurt vertegenwoordigen weer niet alle leden van de deelnemersraad. Het zou naar de mening van het cluster ondoenlijk zijn op deze manier een klachtencommissie samen te stellen.

Vastgesteld kan worden dat het kabinetsvoorstel voortborduurde op laatstgenoemde optie, waarbij is gekozen voor aanhaking van een klachtencommissie bij de SER. Onderstaand worden de genoemde opties en enkele varianten op deze opties nader bezien.

Ombudsman Pensioenen

De Ombudsman Pensioenen wordt benoemd door de besturen van de Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen (VB) en van de Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen (Opf). De financiering geschiedt door de VB en de Stichting Opf gezamenlijk.

De taak van de Ombudsman bestaat uit het behandelen van klachten of geschillen welke betrekking hebben op de uitvoering van het pensioenreglement van een bedrijfs- of ondernemingspensioenfonds dat lid is van de VB respectievelijk aangesloten is bij de Stichting Opf, en van andere pensioenfondsen die verklaard hebben zich te onderwerpen aan het reglement inzake de taak en werkwijze van de Ombudsman Pensioenen. De Ombudsman handelt een klacht of geschil af door het geven van een schriftelijk advies aan betrokkenen. Hij oefent zijn functie onafhankelijk en naar eigen inzicht uit. Zo is bepaald dat de Ombudsman (en de leden van het secretariaat) op geen enkele wijze werkzaam mag (mogen) zijn bij of een functie bekleden in het pensioenfondsenbedrijf en dat geen instructies van wie dan ook aangaande de uitoefening van de functie worden aanvaard⁴.

Ten aanzien van de mogelijkheid de taak van de PVK als klachteninstantie voor deelnemersraden over te dragen aan de Ombudsman Pensioenen, heeft het eerder genoemde Cluster voorlichting en medezeggenschap reeds overwegingen geformuleerd die hiervoor kunnen pleiten (bestaande klachteninstantie, expertise, onafhankelijkheid). Als een voordeel kan voorts worden gezien dat klachten op pensioenterrein dan op één adres kunnen worden ingediend⁵.

Aanwijzing van de Ombudsman als klachteninstantie roept de vraag op, op welke wijze in dat geval invulling kan worden gegeven aan de betrokkenheid van ouderenorganisaties. Denkbaar is hieraan vorm te geven via betrokkenheid van deze organisaties bij de benoeming van de Ombudsman. De moge-

4 Artikel 1.3 en 2.2 Reglement op de taak en werkwijze van de Ombudsman Pensioenen.

5 Dit met uitzondering van klachten van ondernemingen ten aanzien van de toepassing van de vrijstellingsregeling Wet bpf. Hierop wordt in het vervolg van het hoofdstuk ingegaan.

lijkheden daartoe zouden dan onderzocht moeten worden. Een punt van aandacht in dit verband is dat de Ombudsman als instituut thans geen rechtspersoonlijkheid bezit.

Klachtencommissie SER

Een klachtencommissie bij de SER zou volgens de adviesaanvraag bijvoorbeeld kunnen bestaan uit één vertegenwoordiger van de werkgevers, één vertegenwoordiger van de werknemers en één vertegenwoordiger van de ouderenorganisaties, met een onafhankelijke voorzitter. Anders dan bij de hiervoor beschreven optie, zijn organisaties van belanghebbenden in dit voorbeeld dus rechtstreeks betrokken bij de klachtenafhandeling. De samenstelling van de commissie zou dan een evenwichtige oordeelsvorming mogelijk moeten maken.

Voor de instelling van een aldus samengestelde commissie, of een variant hierop, kan pleiten dat de klachten van deelnemersraden betrekking kunnen hebben op aangelegenheden waarbij het bevoegd orgaan van een pensioenfonds beleidsvrijheid heeft. Mogelijk kan bemiddeling via organisaties van de diverse belanghebbenden in de commissie bijdragen tot een voor alle partijen aanvaardbare oplossing.

Met betrekking tot het voorstel een klachtencommissie voor deelnemersraden aan te haken bij de SER, kan worden gewezen op de *Bemiddelaar vrijstellingsregeling Wet bpf*⁶. Deze – onafhankelijke – bemiddelaar wordt benoemd door het dagelijks bestuur van de SER. De benoeming behoeft de goedkeuring van de Stichting van de Arbeid. Taak van de bemiddelaar is te bemiddelen in geschillen in het kader van vrijstellingsverzoeken van ondernemingen aan verplicht gestelde bedrijfspensioenfondsen, welke geschillen betrekking kunnen hebben op toepassing van regels voor de meting van de beleggingsperformance en op toepassing van de rekenregels inzake verzekerings-technische aangelegenheden⁷. De bemiddelaar wordt voor elk van deze beide beleidsterreinen bijgestaan door twee adviseurs, van wie er één wordt benoemd op voordracht van de VB en één op voordracht van het Verbond van Verzekeraars.

Nog weer een andere ‘formule’ voor onderbrenging van een geschillencommissie bij de raad is aan de orde in het kader van het SER-besluit Fusiegedragsregels 2000. Zo heeft de raad voor de behandeling van klachten over de naleving van dat besluit een Geschillencommissie ingesteld, bestaande uit

6 Het SER-Besluit tot instelling van een bemiddelaar in geschillen over toepassing van de vrijstellingsregeling in het kader van de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds is op 1 maart 2001 in werking getreden (Staatscourant van 1 maart 2001, nr. 43).

7 Ondernemingen kunnen hun geschillen desgewenst direct voorleggen aan de rechter. De bemiddelingsprocedure strekt ertoe onnodige juridische geschillen te voorkomen.

drie onafhankelijke juristen en twee leden op voordracht van ondernemers en werknemers. De leden worden weliswaar benoemd door de raad, maar de geschillencommissie fungeert onafhankelijk van de raad.

Gegevens over de klachtenbehandeling 1990-2000

Voor de beoordeling van het kabinetsvoorstel is voorts relevant te achten in welke mate in de periode dat het klachtrecht bestaat (sinds 1990), hiervan gebruik is gemaakt.

Desgevraagd is hierin van de kant van de PVK inzicht gegeven.

Uit de verstrekte gegevens blijkt dat in de periode 1990-2000 in totaal achttien klachten is ingediend. Deze klachten waren afkomstig van een deelnemersraad (3) en van een gedeelte van de deelnemersraad (1) en voorts was sprake van individuele klachten (3) en van een klacht van een kiesgroep deelnemersraad.

Bij de toetsing van klachten hanteert de PVK als criterium een evenwichtige belangenbehartiging.

Van de ingediende klachten is er één gegrond verklaard en 7 zijn ongegrond verklaard. Met betrekking tot de klachten welke ongegrond zijn verklaard is toegelicht dat dit niet zonder meer betekent dat de klacht inhoudelijk geen hout snijdt. Een aantal malen is geklaagd over een kwestie waarin de PVK uitdrukkelijk geen bevoegdheid heeft. In die gevallen is de klacht ongegrond verklaard, waarbij ten overvloede de visie van de PVK op de kwestie uiteen is gezet.

In de gevallen waarin de PVK wel bevoegd is, wordt terughoudend getoetst.

De omvang van het in de toekomst te verwachten aantal klachten valt niet goed te voorspellen. Denkbaar is dat de verkleining van het werkingsgebied van het klachtrecht als gevolg van de invoering van een beroepsrecht voor deelnemersraden (medio 2000), zal leiden tot een vermindering van het aantal klachten. Daar staat echter tegenover dat een verdere groei van het aantal deelnemersraden en de in toenemende mate actieve participatie van de belanghebbenden, juist zou kunnen leiden tot een stijging van het aantal klachten.

13.4 Standpunt

Op grond van bovenstaande beschouwingen en ervan uitgaande dat de komende evaluatie van het medezeggenschapsconvenant niet leidt tot een heroverweging van het klachtrecht (gezien het beperkte aantal klachten sinds 1990), spreekt de raad een voorkeur uit voor aanwijzing van de Ombudsman Pensioenen als instantie voor het klachtrecht van deelnemersraden. Hij acht in dit verband van belang dat het gaat om een in zijn taakuitoefening onaf-

hankelijk instituut met expertise op pensioenterrein. Het aanwijzen van de Ombudsman als klachteninstantie voor deelnemersraden heeft daarnaast als een belangrijk voordeel boven een nieuw in te stellen klachtencommissie, dat er één adres is waar klachten op pensioenterrein kunnen worden ingediend.

Met het oog hierop acht de raad het wenselijk dat de mogelijkheid wordt onderzocht om de Ombudsman te laten optreden als klachteninstantie voor deelnemersraden. In dat geval zouden immers de regeling inzake de taakstelling en de toegankelijkheid van de Ombudsman aanpassing behoeven. Daarbij zou naar het oordeel van de raad tevens moeten worden bezien op welke wijze enige betrokkenheid van ouderenorganisaties bij dit instituut kan worden gerealiseerd. Hij wijst daarbij op de mogelijkheid dat deze organisaties een rol spelen in het kader van de benoeming van de Ombudsman. In het geval de Ombudsman gaat optreden als klachteninstantie voor deelnemersraden, verdient voorts de financiering van deze additionele activiteiten aandacht.

Het kabinetsvoorstel voor een bij de SER onder te brengen klachtencommissie voor deelnemersraden, ziet de raad als optie voor het geval de hierboven aanbevolen optie niet haalbaar zou blijken te zijn. Hij stelt vast dat bij een dergelijke commissie de organisaties van belanghebbenden rechtstreeks zijn betrokken bij de klachtenafhandeling. De door het kabinet gesuggereerde samenstelling biedt naar het oordeel van de raad de nodige waarborgen voor een evenwichtige oordeelsvorming.

Wat regeling van het klachtrecht voor deelnemersraden in de nieuwe Pensioenwet betreft, acht de raad het tot slot wenselijk dat ten aanzien van de daarbij gestelde termijnen zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht aangewezen termijnen.

14. Witte vlekken bij aanvullende pensioenen

14.1 Inleiding

Een van de onderwerpen in de adviesaanvraag betreft het vraagstuk van de witte vlekken bij de aanvullende pensioenen, te weten de situatie dat werknemers geen aanvullend pensioen opbouwen. Dat een werknemer geen aanvullend pensioen opbouwt, kan onder meer het gevolg zijn van het feit dat zijn werkgever geen pensioenregeling heeft of van het feit dat de werknemer van de geldende pensioenregeling is uitgesloten. De adviesaanvraag bevat een voorstel dat is gericht op de witte vlek als gevolg van uitsluiting van een werknemer van de geldende pensioenregeling.

Het kabinet meent dat een wettelijke regeling nodig is om tot “algemene werking van de pensioentoezegging” te komen. Hiermee wordt bedoeld dat “indien een werkgever een pensioen toezegt aan werknemers in zijn bedrijf, alle werknemers met een arbeidsovereenkomst daadwerkelijk pensioen opbouwen, en dat er geen werknemers zijn die om welke reden dan ook buiten de pensioenregeling vallen”. Uitzondering hierop is alleen mogelijk in bepaalde, wettelijk omschreven gevallen.

Het kabinetsvoorstel heeft geen betrekking op de situatie dat een werknemer geen aanvullend pensioen opbouwt als gevolg van het feit dat hij in dienst is bij een werkgever die geen pensioenregeling heeft.

Het kabinet is bij de invulling van het principe van de algemene werking gestuit op de vraag wat minimaal de pensioentoezegging voor de overige werknemers moet inhouden indien een werkgever een toezegging aan een deel van zijn werknemers heeft gedaan. Daarover verneemt het kabinet graag de mening van de SER.

In dit hoofdstuk komen eerst de omvang en ontwikkeling van de witte vlekken aan de orde (paragraaf 14.2). Het kabinetsvoorstel voor algemene werking en de uitzonderingen hierop worden nader beschouwd in paragraaf 14.3. In paragraaf 14.4 wordt ingegaan op het kabinetsvoorstel inzake minimumeisen voor een pensioentoezegging in het kader van de algemene werking. Paragraaf 14.5 ten slotte bevat het standpunt van de raad.

14.2 Ontwikkeling en omvang witte vlekken

14.2.1 Inleiding

Aanleiding tot de kabinetsvoorstellen vormen de gegevens over de witte vlekken uit het onderzoek dat hiernaar in 1996 in opdracht van de SER en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is uitgevoerd¹. Dit onderzoek was erop gericht inzicht te bieden in de omvang en kenmerken van de witte vlekken op pensioengebied anno 1996, en in de ontwikkeling van de witte vlekken sinds 1985².

Onderstaand komen achtereenvolgens aan de orde de ontwikkeling van de witte vlekken in de periode 1985-1996, het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het wittevlekkenonderzoek (van 13 oktober 1997) en latere ontwikkelingen.

14.2.2 Ontwikkeling witte vlekken 1985-1996

Omvang en samenstelling

Uit genoemd onderzoek blijkt dat de witte vlekken in de periode 1985-1996 in absolute zin met 25 procent zijn gedaald (van 674.000 naar 488.000 personen) en als procentueel aandeel van de werkzame beroepsbevolking zijn gehalveerd. Had in 1985 17,9 procent van de werknemers tussen de 25-65 jaar geen pensioenvoorziening, in 1996 was dit 9,2 procent.

In genoemde periode is ook de *samenstelling* van de witte vlek veranderd. Deze veranderingen zijn volgens het onderzoeksrapport voor een belangrijk deel terug te voeren op een tweetal ontwikkelingen.

Enerzijds is, als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en veranderde regelgeving de omvang van de witte vlek afgenomen. Daarbij wordt verwezen naar het verbod van ongelijke behandeling en het uitsluiten van deeltijdwerkers alsmede de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid gericht op het terugdringen van de witte vlek op pensioengebied.

Anderzijds hebben bepaalde ontwikkelingen op de arbeidsmarkt geleid tot een toename van de witte vlek en het ontstaan van nieuwe witte vlekken. Het betreft met name de groei van de zakelijke dienstverlening en de toename van flexibele contracten.

In 1985 behoorden ongeveer 400.000 werknemers (11 procent van alle werknemers van 25-65 jaar) tot de *kern van de witte vlek*. Dit betreft werknemers

1 C. van der Werf en E. Smidt, *Witte vlekken op pensioengebied, Stand van zaken 1996 en vergelijking met 1985*, Den Haag 1997.

2 De witte vlekken anno 1985 zijn onderzocht door de toenmalige Pensioenkamer: *Witte vlekken op pensioengebied. Onderzoek naar het ontbreken van aanvullende pensioenvoorzieningen*, Den Haag 1987.

van wie het maatschappelijk ongewenst wordt geacht dat ze geen pensioen-voorziening hebben. Het ging daarbij voornamelijk om werknemers in de dienstensector voor wie in het geheel geen pensioen geregeld was en (gehuwde) vrouwen en deeltijdwerkers die van de bestaande pensioenregeling waren uitgesloten. Op basis van de in 1985 door de Pensioenkamer gehanteerde definitie van de kern van de witte vlek, behoorde in 1996 naar schatting 235.000 werknemers hiertoe (4,5 procent van alle werknemers van 25-65 jaar)³. In het kader van het wittevlekkenonderzoek is de definitie van de kern van de witte vlek bijgesteld. Indien alle flexibele contracten hiertoe worden gerekend, behoorde in 1996 maximaal 400.000 werknemers (maximaal 7,7 procent) tot de kern van de witte vlek. Overigens hoeft niet in alle gevallen sprake te zijn van een maatschappelijk ongewenste situatie. Zo kan iemand die vanwege een wachttijd als ‘te kort in dienst’ wordt aangemerkt, daarna alsnog aan de pensioenregeling gaan deelnemen en mogelijk ook met terugwerkende kracht pensioen opbouwen over de wachtpriode.

Tabel 14.1 bevat een overzicht van de redenen waarom werknemers in 1985 en 1996 geen pensioenvoorziening hadden. Voor elke reden is aangegeven op hoeveel procent van het totale aantal werknemers en van de totale witte vlek deze van toepassing is.

Witte werkgevers

Uit de tabel blijkt dat in 1996 het deel van de witte vlek dat wordt veroorzaakt doordat een werknemer in dienst is van een werkgever zonder pensioenregeling – ook wel aangeduid als ‘witte werkgever’ – is afgenomen ten opzichte van de situatie in 1985 (1985: 36 procent van de witte vlek; 1996: 22 procent). Blijkens het onderzoeksrapport was ongeveer de helft van deze werkgevers wel van plan in de nabije of verdere toekomst een ouderdomspensioenregeling voor hun werknemers te treffen.

Het blijken met name de kleine bedrijven te zijn die geen pensioenregeling voor hun personeel hebben. Van de witte werkgevers heeft 84 procent minder dan 5 werknemers in dienst. Er blijkt geen eenduidig verband te leggen tussen de leeftijd van een bedrijf en het niet hebben van een pensioenregeling. Het zijn niet uitsluitend jonge bedrijven waar een pensioenvoorziening ontbreekt.

3 De kern van de witte vlek volgens de definitie 1985 bestaat uit (delen) van de categorieën: geen regeling, wenst niet deel te nemen (deel), te laag loon (deel), tekort in dienst (deel), tijdelijk dienstverband, geen Nederlandse nationaliteit, directeur, schoonmaakpersoneel, overige functie-categorieën. In 1996 is de definitie van de kern aangevuld en omvat deze de volledige categorieën: te kort in dienst, te laag loon, te jong, oproep-/afroepkracht en tijdelijk dienstverband. Directeuren worden niet langer tot de kern van de witte vlek gerekend. Zie C. van der Werf en E. Smidt, op.cit., p. 51 e.v.

Tabel 14.1 – Redenen waarom werknemers geen pensioenvoorziening hebben, in percentage van het totaal aantal werknemers van 25 tot 65 jaar en in percentage van de witte vlek van werknemers

Redenen	1996		1985	
	% van totaal	% van witte vlek	% van totaal	% van witte vlek
geen collectieve regeling	2,0%	22%	6,4%	36%
uitsluiting vrouwen	*	*	0,2%	1%
uitsluiting gehuwde vrouwen	*	*	1,3%	7%
wenst zelf niet deel te nemen	0,7%	8%	0,9%	5%
te kort in dienst	1,7%	18%	0,6%	3%
te laag loon	0,4%	4%	2,8%	15%
te jong	0,4%	4%	0,7%	4%
te weinig werkuren	*	*	2,8%	15%
oproep/afroepkracht	1,0%	11%	0,6%	3%
tijdelijk dienstverband	0,9%	10%	0,3%	1%
geen Nederlandse nationaliteit	0,1%	1%	*	*
directeur	0,7%	8%	0,6%	3%
administratief personeel	0,7%	8%	*	*
schoonmaakpersoneel	0,1%	1%	0,1%	*
overige functiecategorieën	*	*	0,1%	*
om overige redenen	0,3%	4%	0,3%	1%
Totaal	9,2%	100%	17,9%	100%

* In de tabellen is een asterisk (*) gegeven wanneer het percentage kleiner is dan 0,1%.

Bron: C. van der Werf en E. Smidt, Witte vlekken op pensioengebied, Den Haag 1997, pagina 30.

Een aantal sectoren heeft een relatief hoog percentage witte werkgevers. Dit betreft de sector van transport, opslag- en communicatiebedrijven (56 procent), zakelijke dienstverlening (50 procent), en landbouw en visserij (40 procent) en overige dienstverlening (37 procent). Van alle witte werkgevers behoort bijna driekwart tot de zakelijke en overige dienstverlening.

Uit het witte vlekkenonderzoek blijkt voorts dat de vraag of een bedrijf onder een CAO valt, van invloed is op het al dan niet aanwezig zijn van een pensioenregeling. Van de witte werkgevers valt 62 procent niet onder een CAO, terwijl dat in de totale populatie 32 procent is.

Als redenen voor het niet hebben van een pensioenvoorziening van het personeel noemen veel werkgevers (48 procent) dat het om een (zeer) klein bedrijf gaat. Verder wordt als reden genoemd dat een dergelijke regeling te duur is (14 procent) of dat het gaat om een recent gestart bedrijf (12 procent). Een reden die 5 procent noemt is dat de werknemers geen interesse zouden hebben in een aanvullende pensioenvoorziening.

Toetredingsdrempels en uitsluitingen

Het aandeel van de witte vlek dat wordt gevormd door werknemers die niet deelnemen in de pensioenregeling van het bedrijf waar zij werkzaam zijn, is tussen 1985 en 1996 toegenomen (zie tabel 14.1). Daarbij dient in het oog te worden gehouden dat de totale witte vlek in 1985 tweemaal zo groot was als in 1996. In beperkte mate betreft het werknemers die zelf niet wensen deel te nemen (1985: 5 procent; 1996: 8 procent). Voor het overige is er sprake van toetredingsdrempels en uitsluitingsgronden (1985: 59 procent; 1996: 70 procent). Een aantal uitsluitingen komt in 1996 vrijwel niet meer voor of is verminderd. Zo komt de uitsluiting van (gehuwde) vrouwen en deeltijders ('te weinig werkuren') in 1996 vrijwel niet meer voor, terwijl in 1985 nog 23 procent van de witte vlek tot deze categorieën behoorde. Bestond in 1985 15 procent van de witte vlek uit werknemers die vanwege een te laag loon werden uitgesloten, in 1996 was dit 4 procent.

Een aantal andere uitsluitingen blijkt evenwel in betekenis te zijn toegenomen. Dit betreft werknemers die te kort in dienst zijn, werknemers met een tijdelijk of een oproep/afroepcontract en werknemers die tot een bepaalde functiegroep behoren. Zij maken tezamen 48 procent van de witte vlek in 1996 uit (in 1985: 7 procent).

De totale witte vlek bestond in 1996 voor 65 procent uit vrouwen (1985: 60 procent). Van de vrouwen zonder pensioenregeling was 12 procent in dienst van een werkgever zonder pensioenregeling, 6 procent wenste niet deel te nemen in de pensioenregeling en bij ruim 80 procent was sprake van uitsluiting van de geldende pensioenregeling. Bij laatstgenoemd percentage kan worden aangetekend dat dit ook vrouwen omvat die als gevolg van een wachttijd niet onder een pensioenregeling vallen, maar die mogelijk na het doorlopen van de wachttijd wel gaan deelnemen. In hoeverre dit het geval is, kan uit de beschikbare gegevens niet worden opgemaakt.

Zoals onderstaande tabel (14.2) laat zien, hebben zich in de periode 1985-1996 met name bij vrouwen verschuivingen voorgedaan in de redenen van uitsluiting. De toename in de categorieën 'te kort in dienst', 'oproep/afroepkracht' en 'tijdelijk dienstverband' is bij vrouwen over de gehele linie sterker dan bij mannen.

In het onderzoeksrapport wordt verder onder meer geconcludeerd dat de totale witte vlek (dus inclusief witte werkgever) in 1996 voor 39 procent be-

stond uit werknemers met een regulier contract en voor 61 procent uit werknemers met een flexibel contract. Onder regulier dienstverband wordt daarbij verstaan een vast contract of een dienstverband waarbij de werknemer langer dan één jaar in een aaneengesloten periode betaalde arbeid verricht. Alle overige contracten zijn als flexibel aangemerkt. De gegevens over 1996 geven geen uitsplitsing naar werknemers in dienst van een werkgever zonder pensioenregeling en uitgesloten werknemers.

Een vergelijking met de situatie in 1985 ontbreekt, omdat in het onderzoek van 1985 geen onderscheid naar reguliere en flexibele werknemers is gemaakt.

Vermeld zij verder dat het onderzoeksrapport geen informatie bevat over de duur van de periode dat werknemers geen aanvullende pensioenregeling hebben.

Tabel 14.2 – Redenen van uitsluiting naar geslacht in procenten, gepercenteerd naar de witte vlek

Redenen	1996		1985	
	Man 172.000	Vrouw 316.000	Man 261.000	Vrouw 386.000
geen collectieve regeling	41%	12%	56%	23%
uitsluiting (gehuwde) vrouwen	*	*	*	14%
wenst zelf niet deel te nemen	12%	6%	6%	4%
te kort in dienst	*	30%	5%	2%
te laag loon	5%	3%	10%	19%
te jong	*	7%	2%	5%
te weinig werkuren	*	*	4%	24%
oproep/afroepkracht	5%	14%	4%	4%
tijdelijk dienstverband	13%	8%	2%	1%
geen Nederlandse nationaliteit	*	2%	*	*
directeur	22%	*	7%	*
overige functies	*	13%	1%	3%
om overige redenen	3%	4%	3%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: C. van der Werf en E. Smidt, Witte vlekken op pensioengebied, Den Haag 1997, p. 32

14.2.3 Kabinetsstandpunt van 13 oktober 1997

Het kabinet heeft zijn standpunt naar aanleiding van het onderzoeksrapport op 13 oktober 1997 aan de Tweede Kamer meegedeeld⁴. Het noemt het verheugend dat zowel in absolute als in relatieve zin sprake is van een forse daling van het aantal personen zonder pensioenvoorziening. Het stelt tevens vast dat er sprake is van enkele minder positieve ontwikkelingen. Een van de ontwikkelingen die het kabinet zorgen baart, is de stijging van het aantal flexwerkers waarvoor geen pensioenvoorziening geldt. Het tekent daarbij wel aan dat in de cijfers over 1996 nog geen effecten zichtbaar zijn van het in 1996 gesloten flexakkoord tussen werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid. Het wijst voorts op de aanbevelingen van de Stichting gericht op modernisering van pensioenaanspraken (1997) waarin een oproep wordt gedaan de toegankelijkheid van pensioenregelingen voor zoveel mogelijk werknemers met een flexibele arbeidsrelatie te vergroten en de uitsluiting van werknemers in specifieke beroepsgroepen ongedaan te maken⁵. Positief waardeert het kabinet ook het convenant dat sociale partners in de uitzendsector hebben gesloten en dat ziet op verbetering van pensioenvoorzieningen voor uitzendkrachten.

Het kabinet acht, gezien de aard van de witte vlek een wettelijke dwingende bepaling tot algemene werking van een collectieve pensioenregeling wenselijk. Het acht dit een redelijk en doelmatig middel. De vormgeving zal zodanig moeten worden uitgewerkt dat ongewenste consequenties van puur praktische aard kunnen worden vermeden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vakantiewerker die op grond van een dergelijke bepaling in de pensioenregeling zou moeten worden opgenomen.

14.2.4 Ontwikkelingen na 1997

In het *Convenant inzake de arbeidspensioenen*⁶ dat het kabinet en de Stichting van de Arbeid op 9 december 1997 overeenkwamen, wordt geconstateerd dat de noodzaak blijft bestaan om de toegang tot aanvullende pensioenregelingen verder te verbeteren⁷. De convenantspartijen doen een beroep op werkgevers en werknemers om daar waar nog geen sprake is van een aanvullende pensioenregeling of toegangsdrempels in de regeling zijn opgenomen, tot af-

4 Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 694, nr. 1.

5 Stichting van de Arbeid, *Aanbevelingen gericht op vernieuwing van pensioenregelingen*, publicatienr. 6/07, Den Haag 1997.

6 Dit is onder publicatienr. 12/97 uitgegeven door de Stichting van de Arbeid.

7 Enkele maanden eerder had de raad in zijn advies *Werken aan zekerheid* eveneens aangedrongen op een voortvarende voortzetting van het beleid ter beperking van de witte vlekken (publicatienr. 97/05 II, p. 567).

spraken te komen over het slechten van deze drempels en over het totstandkomen van aanvullende pensioenregelingen⁸. Het convenant is aangegaan voor de periode tot en met het tijdstip dat de evaluatie van het convenant is afgerond. De uitkomsten van de evaluatie zijn voorzien in het voorjaar van 2001 (zie verder).

Volledigheidshalve wordt hier melding gemaakt van de opmerking in de *Pensioenkaart Nederland* (van april 2000) dat op basis van het materiaal dat voor de Pensioenkaart is verzameld⁹, kan worden geconcludeerd dat de witte vlek in 1999 van vergelijkbare grootte is als de witte vlek in 1996¹⁰. Deze opmerking is niet nader onderbouwd. Wel is daarbij aangetekend dat het onderzoek voor de Pensioenkaart juist was gericht op werknemers die aanvullend pensioen opbouwen, reden waarom het geen nieuwe informatie bevat over de samenstelling van de witte vlek. Wel bevat het enige informatie over het vóórkomen van uitsluitingsgronden, wachttijden en toetredingsleeftijden in pensioenregelingen. Zo blijkt dat 90 procent van de deelnemers in 1999 deelneemt aan een pensioenregeling waarbij er geen gronden voor uitsluiting zijn. Voor 10 procent geldt dat ze deelnemen in een regeling waarbij uitsluiting wel mogelijk is. In de meeste gevallen gaat het hierbij om uitsluiting van personen met een tijdelijk dienstverband (meestal korter dan 12 maanden).

Voor ongeveer 2 procent van de deelnemers (110.000 werknemers) geldt dat zij deelnemen in een regeling die een wachttijd kent. Voor het overgrote deel hiervan telt de wachttijd wel mee voor de pensioenopbouw als zij na de wachttijd nog in dienst zijn.

Van de deelnemers neemt 43 procent deel in een regeling waarin in het geheel geen toetredingsleeftijd wordt gehanteerd, voor 45 procent is sprake van een regeling met een toetredingsleeftijd van 25 jaar en voor de overige deelnemers (15 procent) ligt de toetredingsleeftijd tussen de 18 en 30 jaar¹¹. Er zijn duidelijke verschillen tussen pensioenfondsen en rechtstreeks verzekerde regelingen. Zo kennen pensioenregelingen bij een pensioenfonds vaak geen toetredingsleeftijd (48 procent) terwijl verzekerde regelingen vaak een toetredingsleeftijd van 25 jaar kennen (76 procent).

Uit het rapport *Evaluatieonderzoek Convenant Arbeidspensioenen* blijkt op basis van door de PVK aangereikte gegevens dat er sprake is van een aanzienlijke afname in de periode 1998-2001 van het relatieve aantal actieve deelnemers

8 In een voetnoot wordt verwezen naar het eerdere kabinetsstandpunt naar aanleiding van het wittevlekenonderzoek.

9 Het verzamelde materiaal heeft betrekking op werkgevers met en zonder pensioenregeling.

10 SER, *Pensioenkaart Nederland, stand van zaken 1999 en vergelijking met de Pensioenkaart Nederland van 1987*, Den Haag 2000, p. 50.

11 SER, *Pensioenkaart Nederland*, op.cit., pp. 50-52.

voor wie een toetredingsleeftijd geldt (van 54 naar 31 procent)¹². Deze afname is te zien bij de meest voorkomende toetredingsleeftijden van 25 jaar (van 51 naar 32 procent) en onder de 25 jaar (bij 21-24 jaar van 18 naar 13 procent). Daarnaast is er een beperkte toename van het aandeel van de pensioenfondsen waarvoor geen toetredingsleeftijd geldt (van 16,6 naar 18,3 procent). Ook is er een beperkte toename van het relatieve aantal actieve deelnemers voor wie geen wachttijd geldt (van 96 naar 97 procent).

Ten slotte hebben zich in de afgelopen drie jaar nauwelijks wijzigingen voorgedaan met betrekking tot de uitsluiting van bepaalde groepen uit de pensioenregeling. In 2001 is er, evenals in 1998, voor het overgrote deel van de actieve deelnemers (94 procent) geen sprake van uitsluiting. Uitsluiting van de pensioenregeling is zowel in 1998 als in 2001 het meest aan de orde in geval van een tijdelijk dienstverband (5 procent).

14.3 Algemene werking

14.3.1 Adviesaanvraag

De adviesaanvraag bevat een voorstel voor een nadere uitwerking van het principe van algemene werking van de pensioentoezegging. Het voornemen hiertoe was reeds in 1997 uitgesproken in de kabinetsreactie op het witte-vlekkenonderzoek.

Met het principe van algemene werking bedoelt het kabinet dat “indien een werkgever pensioen toezegt aan werknemers in zijn bedrijf, alle werknemers met een arbeidsovereenkomst daadwerkelijk pensioen opbouwen, en dat er geen werknemers zijn die om welke reden dan ook buiten de pensioenregeling vallen.” Uitzonderingen op dit principe zijn volgens het kabinet slechts mogelijk op bepaalde, wettelijk omschreven gronden. Het denkt daarbij aan het toestaan van een minimumleeftijd en van een drempelperiode van maximaal 1 jaar.

Het kabinetsvoorstel voor algemene werking houdt niet in dat alle werknemers van een werkgever dezelfde pensioenregeling zouden moeten krijgen. De werkgever kan de inhoud van de toezegging variëren en ook de vorm van de pensioentoezegging (loongerelateerde regeling of beschikbare-premieregeling). Het principe van algemene werking betekent ook niet dat iedere werkgever verplicht is een pensioentoezegging te doen, zo wordt toegelicht in de adviesaanvraag.

12 SER(-Werkgroep Evaluatieonderzoek Convenant Arbeidspensioenen), *Rapport Evaluatieonderzoek Convenant Arbeidspensioenen*, Den Haag, maart 2001 (nog te verschijnen). Dit onderzoek – uitgevoerd op verzoek van de Stichting van de Arbeid en het Ministerie van SZW – heeft alleen betrekking op de pensioenfondsen en is grotendeels gebaseerd op gegevens die de PVK verzamelt in het kader van zijn pensioenmonitorfunctie.

14.3.2 Kanttekeningen

Algemeen

Het kabinet baseert zijn voornemen om tot een algemene werking van de pensioentoezegging te komen op gegevens over de witte vlekken uit 1996. Het is met name bezorgd over het ten opzichte van 1985 gestegen aantal werknemers dat is uitgesloten van een pensioenregeling, waardoor betrokkenen geen of minder pensioen kunnen opbouwen dan anderen in de desbetreffende onderneming. In de adviesaanvraag worden in dat verband achtereenvolgens genoemd de uitsluiting vanwege een wachttijd (18 procent van de witte vlek), de duur van het contract (10 procent), leeftijd (4 procent), functiegroep (9 procent), soort contract (11 procent) en de hoogte van het loon in relatie tot de franchise (4 procent). Deze uitsluitingen maakten in 1996 tezamen 56 van de witte vlek uit.

In de adviesaanvraag wordt niet ingegaan op het feit dat het vooral vrouwen zijn die als gevolg van uitsluitingen geen pensioenvoorziening hebben.

In dit verband verdient vermelding dat het niet is toegestaan onderscheid te maken tussen mannen en vrouwen wat de bepaling betreft van de kring van personen voor wie een pensioenvoorziening tot stand wordt gebracht¹³.

Een vraag kan dan zijn of ten aanzien van de uitsluitingen mogelijk sprake is van ongeoorloofd indirect onderscheid, in die zin dat hiervoor geen objectieve rechtvaardiging bestaat. Op basis van de gegevens die in het kader van het witte vlekkenonderzoek zijn verzameld, lijkt deze vraag overigens niet te kunnen worden beantwoord.

Vastgesteld kan voorts worden dat geen gegevens beschikbaar zijn over mogelijke veranderingen in de samenstelling van de witte vlek sinds 1996, zoals ten gevolge van het in 1996 gesloten flexakkoord tussen werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid, de per 1 januari 1999 in werking getreden Wet flexibiliteit en zekerheid alsmede het convenant in de uitzendsector. Het flexakkoord en het convenant hebben er inmiddels toe geleid dat er thans twee pensioenfondsen voor de uitzendsector bestaan.

Vermeld kan voorts worden dat de groei van het aantal flexibele werknemers inmiddels tot staan is gekomen¹⁴. Dit neemt niet weg dat dit weer kan stijgen als de krapte op de arbeidsmarkt afneemt.

Uitgaande van de gegevens over 1996, kan de vraag worden gesteld of de witte vlek als gevolg van de in de adviesaanvraag genoemde uitsluitingen van een zodanige omvang is, dat wetgeving noodzakelijk is. Zoals hierboven vermeld, is 56 procent van de witte vlek op deze uitsluitingen terug te voeren,

13 Zie artikel 7:646 BW en artikel 12b Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

14 Zie hierover: OSA, *Trendrapport aanbod van arbeid 1999*, Tilburg 1998, p. 64; CBS, *Enquête beroepsbevolking 1999*, p. 43.

hetgeen neerkomt op 273.940 werknemers. Deze behoren tot de kern van de witte vlek zoals gedefinieerd in het wittevlekkenonderzoek van 1996¹⁵.

Naar verwachting zal op een aantal punten meer actuele informatie beschikbaar komen bij de evaluatie van het *Convenant Arbeidspensioenen*. Het betreft informatie over wachttijden, toetredingsleeftijden en uitsluitingsgronden (zoals soort contract en functiegroep) in pensioenregelingen (zie paragraaf 14.2.4).

Een ander punt is hoe het kabinetsvoorstel inzake algemene werking zich verhoudt tot de *verantwoordelijkheidsverdeling* op het terrein van de arbeidspensioenen. Dit punt komt in de adviesaanvraag niet expliciet aan de orde. Meer expliciet is het kabinet hierop ingegaan bij de parlementaire behandeling van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000. Het heeft toen opgemerkt dat het via de bepaling van algemene werking in eerste instantie een keuze van de werkgever blijft om al dan niet aan zijn personeel een pensioentoezegging te doen. “De inhoud van de toezegging blijft bepaald worden door de werkgever of door sociale partners en kan eventueel variëren per werknemer of groep werknemers. Daarom past de algemene werking naar de mening van het kabinet beter bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen sociale partners en de overheid op het terrein van de aanvullende pensioenen dan een algehele pensioenplicht. Het uitbannen van witte vlekken via het invoeren van een algehele pensioenplicht is in theorie misschien mogelijk, maar grijpt naar de mening van het kabinet te zeer in in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen sociale partners en overheid op het terrein van de aanvullende pensioenen zoals die nu geldt.”¹⁶

De verantwoordelijkheid van de overheid voor het terugdringen van de witte vlek als gevolg van het feit dat een werkgever geen collectieve pensioenregeling heeft, richt zich in de visie van het kabinet dus op het ondersteunen van afspraken tussen sociale partners via verplichtstelling ingevolge de Wet bpf. Voor het terugdringen van de witte vlek als gevolg van het feit dat een werknemer is uitgesloten van een collectieve pensioenregeling in het bedrijf waarin hij werkzaam is, wil het kabinet verder gaan dan het ondersteunen van afspraken hierover tussen sociale partners. Behalve het aspect van de toegankelijkheid van bestaande collectieve pensioenregelingen, is daarbij tevens aan de orde de inhoud van de pensioentoezegging in de vorm van minimumeisen (hierop wordt ingegaan in paragraaf 14.4). Blijkbaar verwacht het kabinet dat de inspanningen van werkgevers en werknemers op dit punt onvoldoende resultaat opleveren.

15 SER, *Pensioenkaart Nederland*, op.cit., p. 54.

16 Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 073, nr. 6, p. 4.

Een vraag die zich voorts laat stellen, is in hoeverre bij een verdere verkleining van de witte vlek via het wetgevingsinstrument, hiervoor de PSW de meest geëigende wettelijke regeling is. De PSW richt zich immers op het waarborgen van een gedane pensioentoezegging, als een van de tussen werkgever en werknemer overeengekomen arbeidsvoorwaarden. In de literatuur is er wel op gewezen dat ingeval van opname van een pensioenplicht in de PSW deze wet van karakter zou veranderen. In dat verband is gepleit voor een regeling het kader van het arbeidsovereenkomstenrecht (BW)¹⁷. Voor algemene werking lijkt een dergelijke redenering echter niet zonder meer op te gaan, aangezien deze zich beperkt tot de situatie waarin de werkgever aan een deel van zijn werknemers reeds een pensioentoezegging heeft gedaan. Het principe van algemene werking kan in die zin ook worden opgevat als het doortrekken van de lijn tot gelijke behandeling in de pensioensfeer (van mannen en vrouwen, van gepensioneerden en slapers, van voltijd- en deeltijdwerkers).

Met betrekking tot het – in het BW geregelde – arbeidsovereenkomstenrecht wordt hier verder vermeld dat dit sinds 1994 het voorschrift bevat dat de werkgever de werknemer een schriftelijke opgave dient te verstrekken met een aantal gegevens, zoals “of de werknemer gaat deelnemen aan een pensioenregeling” (artikel 7: 655 lid 1 sub j BW).

Het principe van algemene werking

Blijkens de adviesaanvraag heeft het principe van algemene werking twee kanten. Enerzijds mag de werkgever geen werknemers uitsluiten, anderzijds mag de werknemer niet afzien van deelneming aan een bestaande pensioenregeling. Werkgever en werknemer kunnen onderling derhalve niet anders overeenkomen.

Het kabinet gaat ervan uit dat via de algemene werking meer werknemers pensioen zullen opbouwen en dat sommige werknemers meer pensioen opbouwen. Dit acht het kabinet met name van belang voor werknemers die hun loopbaan tijdelijk onderbreken, die zeer mobiel zijn op de arbeidsmarkt en voor werknemers die vaak kortdurende en/of flexibele contracten hebben. Daarbij wordt erop gewezen dat de opbouw van pensioen duurder is naarmate men ouder is. Werknemers blijken zich echter op jonge leeftijd minder om hun pensioen te bekommeren dan wanneer de pensioenleeftijd nadert. Verplichting tot deelneming voorkomt dan dat zij achteraf tot de

17 Het veranderende karakter van de PSW ingeval van opname van een pensioenplicht in de PSW kwam aan de orde in: E. Lutjens, *Pensioenvoorzieningen voor werknemers, juridische beschouwingen over ouderdomspensioen*, Zwolle 1989, p. 771. Daarin wordt ook verwezen naar opvattingen van andere schrijvers die hadden gepleit voor opname bij de bepalingen inzake de arbeidsovereenkomst in het BW.

conclusie komen dat een pensioenopbouw beter was geweest, aldus het kabinet.

Ten aanzien van de omschrijving van de algemene werking is in het voorbereidingscluster witte vlekken de suggestie aan de orde geweest om de algemene werking te laten gelden wanneer de werkgever aan een bepaald percentage van zijn werknemers een pensioentoezegging heeft gedaan. In de adviesaanvraag spreekt het kabinet over de situatie dat “een werkgever pensioen toezegt aan werknemers in zijn bedrijf”. Vraag is of deze formulering in de praktijk voldoende houvast biedt, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een relatief beperkt aantal individuele pensioentoezeggingen. Het lijkt wenselijk dat terzake een duidelijk criterium wordt ontwikkeld.

Uit de adviesaanvraag lijkt te kunnen worden opgemaakt dat de algemene werking betrekking heeft op werknemers met een arbeidsovereenkomst. Hierbij laat zich de vraag stellen hoe dit zich verhoudt tot de personele reikwijdte van de nieuwe Pensioenwet. In dit verband zij vermeld dat de PSW thans spreekt van “personen verbonden aan de onderneming” (artikel 2 lid 1 PSW), een groep die ook andere personen dan werknemers kan omvatten¹⁸.

Wat de invulling van het principe van algemene werking betreft, gaat het kabinet er verder van uit dat niet alleen de werkgever maar ook de werknemer geen mogelijkheid heeft zich hieraan te onttrekken (afgezien van de uitzonderingen die hierna zullen worden besproken). Een vraag is hoe daarbij kan worden omgegaan met personen die *gemoedsbezwaren*¹⁹ hebben tegen iedere vorm van verzekering.

Voor werknemers vallend onder een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds bestaat hiervoor reeds een regeling²⁰. Zo bepaalt de Wet bpf 2000 dat het bedrijfstakpensioenfonds desgevraagd vrijstelling van de verplichtstelling verleent aan een persoon die gemoedsbezwaren heeft tegen iedere vorm van verzekering (art. 14 Wet bpf 2000). Terzake zijn bij ministeriële regeling

18 In het oorspronkelijke wetsvoorstel PSW was sprake van personen “in dienst van de werkgever”, maar dit is tijdens de parlementaire behandeling op verzoek van de Tweede Kamer gewijzigd in personen “die aan de onderneming verbonden zijn”. De Tweede Kamer achtte dit uit sociaal oogpunt wenselijk omdat aldus “ook werkgevers aangeduid worden en hun belangen eventueel onder de bepalingen der wet worden gebracht”. Zie hierover: E. Lutjens, *De PSW, Wetshistorisch overzicht en Commentaar*, Deventer 1998, p. 30.

19 Hoeveel personen thans niet deelnemen in een pensioenregeling vanwege gemoedsbezwaren is niet precies aan te geven. Blijkens informatie van de Pensioen- en Verzekeringskamer vallen zij onder de circa 19.700 personen die aan een niet-reguliere regeling deelnemen. Dit getal geeft echter niet meer dan een indicatie voor het aantal gemoedsbezwaarden, aangezien zich onder deze 19.700 personen ook personen bevinden die om andere redenen een spaarvoorziening hebben.

20 De Wet betreffende de verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling kent een vergelijkbare regeling voor gemoedsbezwaarden.

nadere regels gesteld²¹. Om misbruik te voorkomen, is daarin bepaald dat ieder die vrijstelling heeft, verplicht is dezelfde bijdragen die hij anders verschuldigd zou zijn aan het bedrijfspensioenfonds te betalen in de vorm van spaarbijdragen. In het kader van de algemene werking zou een vergelijkbare regeling kunnen worden getroffen.

14.3.3 Uitzonderingen

Het kabinet geeft aan op het principe van de algemene werking alleen uitzonderingen te willen maken om redenen van praktische of uitvoeringstechnische aard. Het heeft een tweetal uitzonderingen voor ogen, namelijk een drempelperiode van maximaal een jaar en een minimumleeftijd.

Drempelperiode

Een van de uitzonderingen die het kabinet wil maken op het principe van de algemene werking, betreft het toestaan van een zogeheten drempelperiode. Gedurende maximaal één jaar mag de werknemer dan worden uitgezonderd van deelname aan de pensioenregeling. Wel worden over die periode de verschuldigde premies aan de pensioenuitvoerder overgedragen. Is de werknemer na afloop van de drempelperiode nog in dienst, dan wordt deze periode wel meegeteld voor de pensioenopbouw. Is de werknemer dan niet meer in dienst, dan wordt geen pensioen opgebouwd. De vraag is dan wel wat er met de afgedragen pensioenpremies dient te gebeuren. Als mogelijke oplossing hiervoor noemt het kabinet dat de betaalde werkgevers- en werknemerspremies ter beschikking worden gesteld aan de werknemer, onder de voorwaarde dat de werknemer deze aanwendt voor de voorziening van de oude dag. Om zeker te stellen dat dit ook gebeurt, zou in de PSW het voorschrift kunnen worden opgenomen dat de pensioenuitvoerder de premies niet rechtstreeks ter hand stelt aan de werknemer. In het kabinetsvoorstel zou de werkgever deze premies dienen te storten op een door de werknemer aangegeven polis of spaarvoorziening.

In de adviesaanvraag wordt ook ingegaan op de situatie van een werknemer met een aantal korte, elkaar al dan niet opvolgende dienstverbanden. Van de kant van het departement van SZW is desgevraagd toegelicht dat hierbij is gedoeld op de situatie van verschillende dienstverbanden bij dezelfde werkgever en voorts dat de regeling is te beschouwen als een vangnet voor de gevallen die niet worden bestreken door de Wet flexibiliteit en zekerheid.

Ten aanzien van de vraag hoe dient te worden omgegaan met korte, elkaar al dan niet opvolgende dienstverbanden bij dezelfde werkgever, denkt het kabinet aan de volgende regeling: er komt een beoordelingsperiode van twee jaar, waarin wordt bezien of de betrokken werknemer in ten minste 52 we-

21 *Regeling gemoedsbezwaarden Bpf 2000*, van 21 december 2000.

ken (of in ten minste 12 maanden) heeft gewerkt. Zo ja, dan volgt alsnog opname in de pensioenregeling vanaf het eerste contract bij deze werkgever. Zo nee, dan is er geen verplichting tot opname in de pensioenregeling.

De door het kabinet voorgestelde drempelperiode mag niet worden verward met wachttijden die wel in pensioenregelingen zijn opgenomen. De pensioentoezegging is in dat geval gedaan onder de voorwaarde dat eerst een zekere wachttijd doorlopen moet zijn²². De wachttijd kan bijvoorbeeld inhouden dat de proeftijd van de arbeidsovereenkomst is verstreken. Ook kan de wachttijd inhouden dat de arbeidsovereenkomst een bepaalde tijd heeft geduurd. De pensioentoezegging kan ingeval van een wachttijd mede betrekking hebben op de reeds verstreken diensttijd, zodat na het verstrijken van de wachttijd inhaal financiering nodig is om de pensioenaanspraken met betrekking tot de wachtperiode te dekken. Ook een toetredingsleeftijd kan als wachttijd worden aangemerkt.

Een wachttijd kan worden gezien als een overblijfsel van een voorbije tijd, waarin pensioen werd toegekend indien de werknemer zijn werkgever jarenlang trouw had gediend. Een wachttijd kan evenwel ook zijn oorzaak vinden in regelingen van het uitvoeringsorgaan, dat ter voorkoming van een te zware belasting van de administratie werknemers met een kortstondig dienstverband van deelneming van de pensioenregeling wil uitzonderen. In de literatuur wordt een korte wachttijd wel geoorloofd geacht²³. Als zodanig is bijvoorbeeld aangemerkt de wachttijd die samenvalt met de proeftijd en de wachttijd die ertoe strekt werknemers die seizoens- of vakantiewerk verrichten niet in de pensioenregeling op te nemen. In combinatie met het hanteren van wachttijden ten aanzien van kortdurende arbeidsovereenkomsten wordt het voorts ook redelijk geacht dat verschillende – elkaar al dan niet met tussenpozen – opvolgende arbeidsovereenkomsten voor het berekenen van de wachttijd kunnen worden samengeteld. In dat verband is betoogd dat wanneer het samentellen van wachttijden tot gevolg heeft dat uitvoeringsorganen het arbeidsverleden van werknemers moeten administreren, de administratieve reden waarom een wachttijd geldt, weer wegvalt²⁴.

Werknemers kunnen bij wisseling van dienstbetrekking meerdere malen met een wachttijd te maken krijgen, waardoor de totale wachttijd kan oplopen. Een mogelijke oplossing hiervoor zou kunnen zijn dat voor het berekenen van een wachttijd de perioden van deelneming in verschillende pensioenregelingen worden samengeteld²⁵. Vermelding verdient in dit ver-

22 Zie hierover: E. Lutjens, *Pensioenvoorzieningen voor werknemers, juridische beschouwingen over ouderdomspensioen*, Zwolle 1989, pp. 164 en 165.

23 E. Lutjens, op.cit., p. 167,

24 E. Lutjens, op.cit., pp. 167 en 168.

band dat de situatie van een oplopende wachttijd niet aan de orde is ingeval van waardeoverdracht bij wisseling van dienstbetrekking. Bij de nieuwe werkgever hoeft dan geen wachttijd te worden doorlopen.

Het kabinet merkt in de adviesaanvraag op de voorkeur te geven aan een drempelperiode boven een wachttijd. Het noemt als voordeel van een drempelperiode dat indien men na de drempelperiode nog een dienstverband heeft, er ook pensioen is opgebouwd over de drempelperiode zelf.

Het hanteren van een wachttijd hoeft echter niet te impliceren dat een werknemer die na afloop van de wachttijd nog in dienst is, over die periode geen pensioen opbouwt. Uit de eerder genoemde Pensioenkaart blijkt zelfs dat het overgrote deel van de deelnemers aan regelingen die een wachttijd kennen, met terugwerkende kracht pensioen opbouwt over de wachttijd²⁶.

Voor de uitvoering ziet het kabinet als een voordeel van de voorgestelde drempelperiode dat geen kleine pensioentjes blijvend geadmistreerd behoeven te worden of overgedragen (ingeval het dienstverband binnen de drempelperiode wordt beëindigd). Vraag is in hoeverre het niet hoeven overdragen van kleine pensioenen – overigens een relatief begrip – als een voordeel van de voorgestelde regeling kan worden gezien. Van de mogelijkheid tot waardeoverdracht om pensioenbreuken te voorkomen, wordt immers inmiddels op grote schaal gebruikgemaakt.

Vastgesteld kan worden dat de voorgestelde drempelperiode ten opzichte van een wachttijd in elk geval tot extra uitvoeringsactiviteiten leidt ten aanzien van werknemers die niet in de pensioenregeling gaan deelnemen omdat zij een te korte periode blijken te hebben gewerkt. In het kabinetsvoorstel dient de pensioenuitvoerder de betaalde premies dan terug te storten op een door de werknemer aangegeven polis of spaarvoorziening. Bij een wachttijd is dit niet aan de orde.

Vraag is dan of de eerder genoemde beperking van de administratieve lasten bij een drempelperiode niet weer 'ongedaan' wordt gemaakt door de administratieve last die optreedt bij het terugbetalen van de premies ingeval de drempelperiode niet wordt gehaald.

Ook de voorgestelde regeling voor korte, elkaar al dan niet aansluitend opvolgende dienstverbanden bij dezelfde werkgever stelt eisen aan de uitvoering. Zou deze regeling niet beperkt blijven tot dienstverbanden bij één werkgever, dan geldt dit in nog sterkere mate. Bij beperking van de regeling tot dienstverbanden bij één werkgever bestaat echter ook de kans op ontduiking, bijvoorbeeld via roulatie van personeel over verschillende werkmaatschappijen.

25 Zie hierover: E. Lujens, *Pensioenrecht*, Deventer 1992, p. 33.

26 Pensioenkaart, op.cit., p. 51.

Ten aanzien van de door het kabinet voorgestelde beoordelingsperiode van twee jaar waarin wordt bezien of de betrokken werknemer in ten minste 52 weken (of in ten minste 12 maanden) heeft gewerkt, wordt hier vermeld dat in het wittevlekkencluster ook andere opties de revue hebben gepasseerd. Een eerste is de mogelijkheid om de verschillende contracten zonder beperking in de tijd op te tellen en zodra de 12 maanden zijn bereikt met terugwerkende kracht pensioen toe te kennen (nadeel: zolang de 12 maanden niet zijn vol gemaakt, kan geen beoordeling tot stand komen). Een volgende optie is om een jaar na de eerste indiensttreding te beoordelen of de werknemer nog in dienst is (nadeel: arbitrair moment, gezien het feit dat een werknemer bij wijze van spreken een maand later weer in dienst kan zijn). Een derde optie is om het peilmoment te kiezen een jaar na de laatste indiensttreding of een jaar na de laatste uitdiensttreding (nadeel: de beoordeling kan steeds in de tijd verschuiven). Gezien de genoemde nadelen werd een voorkeur uitgesproken voor de oplossing die het kabinet in de adviesaanvraag heeft opgenomen.

Gezien het voorgaande lijkt het hanteren van een beperkte wachttijd als uitzondering het overwegen waard. Om de kans op stapeling van wachttijden als gevolg van wisseling van dienstbetrekking te voorkomen, zouden bij het berekenen van de wachttijd de wachttijden in de verschillende pensioenregelingen kunnen worden samengeteld. Gelet op de administratieve belasting die dit met zich brengt, zou ervoor kunnen worden gekozen een dergelijke regeling te beperken tot gelieerde bedrijven, waardoor draaideurconstructies kunnen worden voorkomen. Daarbij kan dan worden gedacht aan een totale wachttijd van maximaal één jaar.

Minimumleeftijd

Het stellen van een minimumleeftijd is volgens het kabinet een goede manier om te voorkomen dat werkgevers aan personeel zoals vakantiewerkers pensioen moeten toezeggen. Het heeft overwogen aansluiting te zoeken bij de meerderjarigheidsgrens (18 jaar), de leeftijdsgrens waar de onderhoudsplicht van ouders voor hun kind vervalt (21 jaar), de leeftijd voor het volwassen minimumloon (23 jaar) en de leeftijd die het meest gangbaar is en past bij de veel voorkomende regelingen die uitgaan van een opbouwperiode van 40 jaar (25 jaar).

De voorkeur van het kabinet gaat ernaar uit de leeftijd van 23 jaar toe te staan als minimumleeftijd. Deze voorkeur hangt blijkens de adviesaanvraag samen met “een maatschappelijke consensus over de noodzaak tot inkomensbescherming op een volwaardig niveau” voor personen vanaf 23 jaar. Werknemers jonger dan 23 jaar mogen dus in het kabinetsvoorstel worden uitgezonderd van deelname aan de pensioenregeling.

Bij de keuze voor het criterium van een minimumleeftijd kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Zo kan erop worden gewezen dat leeftijd als criterium meer in het algemeen aanleiding geeft tot discussie. In dit verband verdient bijvoorbeeld vermelding het Wetsvoorstel leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid dat thans in behandeling is bij de Tweede Kamer²⁷ en de onlangs aangenomen EG-Richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep²⁸. Deze richtlijn staat het de lidstaten echter toe te bepalen dat onder meer een toetredingsleeftijd bij pensioenregelingen geen discriminatie op grond van leeftijd vormt, mits dit niet leidt tot discriminatie op grond van geslacht (artikel 6 lid 2 van de richtlijn). Vermelding verdient verder dat als gevolg van veranderende arbeidspatronen een minimumleeftijdsgrens ongunstig kan uitwerken. Dit geldt vooral voor werknemers die hun loopbaan onderbreken of een periode korter gaan werken, bijvoorbeeld vanwege de zorg voor kinderen. Door veranderingen in arbeidspatronen heeft de opbouwperiode van 40 jaar waarbij wordt uitgaan van opbouw in de levensfase van 25 tot 65 jaar, aan relevantie verloren. Tegen deze achtergrond heeft de Stichting van de Arbeid partijen betrokken bij arbeidspensioenregelingen in mei 1997 in overweging gegeven de bestaande minimumleeftijdsgrenzen met betrekking tot deelname aan pensioenregelingen af te schaffen²⁹.

Wat het opnemen van een leeftijdscriterium betreft, ligt het in de rede ook de samenhang met een criterium terzake van een wachttijd of drempelperiode te bezien. Zo kan het hanteren van een wachttijd met als doel vakantie-werkers uit te zonderen, het hanteren van het leeftijdscriterium overbodig maken. Omgekeerd is het ook mogelijk dat pensioenregelingen die thans alleen een wachttijd kennen, bij invoering van twee door het kabinet genoemde uitzonderingsgronden, overgaan op een toetredingsleeftijd.

14.4 Minimumeisen

Adviesaanvraag

Zoals vermeld, staat de door het kabinet voorgestane algemene werking er niet aan in de weg dat de inhoud van de pensioentoezegging voor verschillende werknemers of groepen werknemers binnen een bedrijf kan verschil-

27 Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 28 880. Het wetsvoorstel heeft alleen betrekking op werving, selectie, scholing, arbeidsbemiddeling en -bevordering. Er bestaat evenwel samenhang met de na de indiening van het wetsvoorstel ingediende en inmiddels aangenomen richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep op grond van artikel 13 van het EG-verdrag. Eén van de non-discriminatiegronden in deze conceptrichtlijn is leeftijd. De behandeling van het wetsvoorstel is in verband hiermee aangehouden.

28 Richtlijn 2000/78/EG.

29 Stichting van de Arbeid, *Aanbevelingen gericht op vernieuwing van pensioenregelingen*, publicatienr. 6/97, Den Haag 1997.

len. Dit zou er volgens het kabinet toe kunnen leiden dat een werkgever die op grond van de algemene werking verplicht wordt een werknemer of een groep werknemers pensioen toe te zeggen, een pensioentoezegging doet die materieel niets voorstelt (extreem hoge franchise, extreem laag opbouwpercentage). Een mogelijke oplossing hiervoor is volgens het kabinet dat een pensioentoezegging die via de algemene werking tot stand komt, aan bepaalde minimale eisen moet voldoen.

Het kabinet denkt daarbij aan een pensioen waarvan de actuariële waarde minimaal gelijk is aan een pensioen dat vergelijkbaar is met 60 procent middelloon en een franchise ter hoogte van het minimumloon. Dit zou dan moeten gelden tenzij kan worden aangetoond dat de meerderheid van de werknemers in de desbetreffende bedrijfstak een pensioentoezegging heeft op een lager niveau. In dat geval geldt dat niveau als het minimum. Verder zou de bijdrage van de werknemer aan een maximum moeten worden gebonden, aldus het kabinet in de adviesaanvraag.

Kanttekeningen

Het stellen van minimumnormen aan een pensioentoezegging in het kader van de algemene werking, gaat verder dan het vergroten van de toegankelijkheid van bestaande pensioenregelingen voor werknemers die hieraan vanwege uitsluitingen niet kunnen deelnemen. Vraag is of het nodig en wenselijk is de eventuele introductie van algemene werking gepaard te laten gaan met minimumnormen. Gesteld kan worden dat het op voorhand stellen van minimumeisen ten aanzien van de inhoud van pensioenregelingen op gespannen voet staat met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners voor de inhoud van pensioenen en voorts getuigt van weinig vertrouwen in sociale partners.

Punt van aandacht in dit verband is voorts, dat dergelijke minimumnormen in de praktijk kunnen worden opgevat als algemene richtsnoeren voor een pensioenregeling. Dit zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat wenselijk geachte modernisering van pensioenregelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de hoogte van de franchise worden bemoeilijkt.

Wat de werknemersbijdrage aan de pensioenpremie betreft, meent het kabinet dat deze aan een maximum moet worden gebonden. Blijkbaar is het kabinet bevreesd dat anders situaties zullen ontstaan waarbij de premie volledig voor rekening van de werknemer komt. Het punt wordt in de adviesaanvraag niet verder uitgewerkt.

Geconstateerd kan worden dat met een maximering van de werknemerspremie zou worden afgeweken van het thans geldende uitgangspunt dat de premieverdeling berust op afspraken tussen de werkgever en de werknemer. Vastgesteld kan worden dat ook de Wet bpf 2000, op grond waarvan ver-

plichtstelling van een pensioenregeling in een bedrijfstak mogelijk is, geen bepalingen bevat over de premieverdeling tussen werkgever en werknemer.

14.5 Standpunt

Wenselijkheid verdere verkleining witte vlek

De raad is het met het kabinet eens dat het wenselijk is te komen tot een verdere verkleining van de witte vlek op pensioengebied. In beginsel dient ieder uit arbeid verdiend inkomen te leiden tot opbouw van arbeidspensioen. In zijn advies *Werken aan zekerheid* (1997) heeft hij – sprekend over vernieuwingen op het terrein van de collectieve pensioenen – ook aangedrongen op een voortvarende voortzetting van het beleid ter beperking van de witte vlek, waarbij hij met name aandacht heeft gevraagd voor de pensioenopbouw van werknemers met een flexibele arbeidsrelatie³⁰. Hij gaf partijen op decentraal niveau in overweging pensioenregelingen tot stand te brengen waar deze nog ontbreken en/of de toegankelijkheid van pensioenregelingen te vergroten.

De raad stelt voorts vast dat nadien en in overeenstemming met zijn advies sociale partners en het kabinet in december 1997 het *Convenant inzake de arbeidspensioenen* overeen zijn gekomen. Hierin worden werkgevers en werknemers opgeroepen om daar waar nog geen sprake is van een aanvullende pensioenregeling of toegangsdrempels in de regeling zijn opgenomen, tot afspraken te komen over het slechten van deze drempels en over het totstandkomen van aanvullende pensioenregelingen. Ofschoon de convenantsperiode betrekkelijk kort is, blijkt uit de resultaten van het desbetreffende evaluatieonderzoek dat het relatieve aantal actieve deelnemers (van een bij een pensioenfonds ondergebrachte pensioenregeling) voor wie een toetredingsleeftijd geldt in de periode 1998-2001 aanzienlijk is afgenomen, te weten van 54 naar 31 procent van het totaal aantal actieve deelnemers³¹. Ook is er een beperkte afname van het relatieve aantal actieve deelnemers voor wie een wachttijd geldt (van 4 naar 3 procent). Ten slotte hebben zich nauwelijks wijzigingen voorgedaan met betrekking tot de uitsluiting van bepaalde groepen uit de pensioenregeling.

De door de raad gewenste aanpak van de witte vlek

Het kabinetsvoorstel voor een wettelijk geregelde algemene werking is gebaseerd op de gegevens over de witte vlek anno 1996. Het richt zich op werknemers die van de in hun bedrijf geldende pensioenregeling zijn uitgesloten, bijvoorbeeld vanwege een wachttijd, duur van het contract, leeftijd of func-

30 SER-advies *Werken aan zekerheid II*, op.cit., p. 567.

31 SER(-Werkgroep Evaluatieonderzoek Convenant Arbeidspensioenen), *Rapport Evaluatieonderzoek Convenant Arbeidspensioenen*, Den Haag, maart 2001 (nog te verschijnen).

tiegroep. Het kabinetsvoorstel heeft geen consequenties voor werknemers in dienst van een werkgever die geen collectieve pensioenregeling heeft.

Het kabinetsvoornemen voor algemene werking dateert van 1997. Ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan, zijn niet bij de uitwerking van dit voornemen in de adviesaanvraag betrokken. Daarbij denkt de raad met name aan de recent bekend geworden eerste effecten van het eveneens in 1997 gesloten Convenant inzake de arbeidspensioenen. Hij beschouwt het overigens als een gemis dat actuele gegevens over de omvang en samenstelling van de totale witte vlek niet voorhanden zijn.

De raad stelt voorts vast dat de Stichting van de Arbeid zeer onlangs tot een aantal aanbevelingen voor het decentrale pensioenoverleg heeft besloten³². De bestrijding van de witte vlek en in het bijzonder de vergroting van de toegankelijkheid van pensioenregelingen nemen daarbij een prominente plaats in. Doelstelling van de aanbevelingen op dit punt is het realiseren van goede en betaalbare pensioenen voor iedere werknemer.

Daar waar pensioenregelingen zijn getroffen, wordt aanbevolen deze zoveel mogelijk een algemene werking te geven, in die zin dat bestaande toetredingsdrempels en uitsluitingsbepalingen worden verlaagd dan wel opgeheven. In het kader van de aanbevelingen hebben partijen op dit punt afgesproken elkaar periodiek te informeren over de voortgang en gezamenlijk te bezien hoe eventuele knelpunten bij het realiseren van algemene werking zoveel mogelijk kunnen worden weggenomen. Centrale organisaties van werkgevers en van werknemers zullen zich daartoe actief opstellen, ook in relatie tot bij hen aangesloten lidorganisaties.

Ten aanzien van ondernemingen en instellingen die nog geen arbeidspensioenregeling kennen, bevatten de aanbevelingen een krachtige oproep daarin op korte termijn alsnog te voorzien.

Met het oog op het belang dat de raad hecht aan de totstandkoming van pensioenregelingen bij ondernemingen die nog in het geheel geen aanvullende pensioenregeling hebben, heeft de raad zich afgevraagd in hoeverre het reeds bestaande voorschrift dat de werkgever de werknemer een schriftelijke opgave dient te verstrekken met een aantal gegevens, zoals “of de werknemer gaat deelnemen aan een pensioenregeling” (art. 7: 655 lid 1 sub j BW) hierbij een rol kan spelen. Om werkgevers die nog geen aanvullende pensioenregeling hebben te stimuleren een pensioentoezegging tot stand te brengen, zou als procedure kunnen worden gehanteerd dat elke individuele arbeidsovereenkomst een pensioenparagraaf kent. Daarbij is het aan contractspartijen af te spreken of pensioen al dan niet onderdeel uitmaakt van de arbeidsvoorwaarden. De raad stelt voor in het Burgerlijk Wetboek het pro-

32 Stichting van de Arbeid, *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers*, op.cit.

cedurevoorschrift op te nemen dat elke individuele arbeidsovereenkomst een pensioenparagraaf kent waarin expliciet wordt vermeld of de werknemer aan een pensioenregeling gaat deelnemen dan wel wordt verwezen naar de van toepassing zijnde pensioenregeling.

Voorts acht de raad een periodieke monitoring van de omvang en de samenstelling van de witte vlek wenselijk. In aanmerking nemend dat het laatste onderzoek betrekking heeft op de stand van zaken in 1996, bepleit hij dat op korte termijn een nieuw onderzoek plaatsvindt.

Gelet op de hierboven geschetste ontwikkelingen, meent de raad dat een verdere verkleining van de witte vlek moet worden nagestreefd langs de lijnen van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Een dergelijke aanpak, welke in de loop der jaren reeds heeft bijgedragen aan de afname van de witte vlek, doet recht aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners op het terrein van de arbeidspensioenen. De bovengenoemde aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid en de in dat kader gemaakte afspraken, geven er blijk van dat sociale partners hun verantwoordelijkheid ten aanzien van het in de praktijk realiseren van algemene werking ook inhoud geven. In het licht van het vorenstaande wijst de raad introductie van het principe van algemene werking in wetgeving, in casu de PSW, dan ook af. In paragraaf 14.3.2 heeft hij het daartoe strekkende kabinetsvoorstel op onderdelen van kanttekeningen voorzien. Ten aanzien van de expliciete vraag van het kabinet of in het kader van de algemene werking minimumeisen aan een pensioentoezegging moeten worden gesteld, herhaalt de raad hier dat het stellen van dergelijke eisen zich niet verdraagt met de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de inhoud van pensioenen.

15. Waardeoverdracht

15.1 Inleiding

Onder de titel *waardeoverdracht* stelt het kabinet in de adviesaanvraag enkele uiteenlopende onderwerpen aan de orde. Deze gaan ten dele gepaard met concrete voornemens; ten dele betreffen het alleen enkele opvattingen of bevindingen van het kabinet. Daarbij is gebruikgemaakt van de eindrapportage van 1 april 1999 van het cluster waardeoverdracht.

In dit hoofdstuk wordt eerst de huidige regeling met betrekking tot de waardeoverdracht geschetst (paragraaf 15.2) en worden vervolgens enkele uitgangspunten ter beoordeling van de kabinetsvoornemens en -ideeën geformuleerd (paragraaf 15.3). Vervolgens worden deze onderwerpen uit de adviesaanvraag afzonderlijk behandeld. Het gaat om waardeoverdracht vanuit en naar een verplichtgestelde beroepspensioenregeling (paragraaf 15.4), waardeoverdracht naar niet-PSW-fondsen (paragraaf 15.5), waardeoverdracht naar in het buitenland gevestigde pensioenuitvoerders (paragraaf 15.6) en waardeoverdracht bij hoog-laag-constructies (paragraaf 15.7). Laatstgenoemde paragrafen bevatten achtereenvolgens een weergave van de adviesaanvraag, enkele nadere beschouwingen of kanttekeningen en het standpunt van de raad.

Ten slotte gaat de raad in dit hoofdstuk afzonderlijk nader in op de problematiek van de actuariële gelijkwaardigheid bij waardeoverdracht in geval van oude pensioenaanspraken (paragraaf 15.8).

15.2 Huidige regeling

Sinds 8 juli 1994 heeft een werknemer het wettelijke recht om bij verandering van baan de waarde van zijn opgebouwde pensioen mee te nemen naar zijn nieuwe werkgever. Het recht op waardeoverdracht is geregeld in de artikelen 32a en 32b PSW en in lagere regelgeving¹. Op grond van deze wet is waardeoverdracht alleen mogelijk naar pensioenuitvoerders die onder de

1 Het betreft de artikelen 16 en 16a Regelen verzekeringsovereenkomsten PSW, het Besluit reken- en procedureregels recht op waardeoverdracht en de Regeling vaststelling regels ex artikelen 8, 9 en 12 van het Besluit reken- en procedureregels recht op waardeoverdracht.

PSW vallen of andere instellingen waarop de PVK toezicht houdt². Daarbij is waardeoverdracht gedefinieerd als bijzondere vorm van afkoop. Afkoop is echter in beginsel verboden. Afkoop ten behoeve van waardeoverdracht is een op dat verbod toegestane uitzondering; het betreft afkoop met een eigen karakter omdat de pensioenbestemming behouden blijft.

Het recht op waardeoverdracht komt erop neer dat de waarde van een elders opgebouwde pensioenaanspraak van de werknemer wordt omgezet in extra pensioenjaren in de pensioenregeling bij de nieuwe werkgever³. Met het oog op de waarborging van de aanspraken van werknemers gelden er wettelijke regels voor de bij de waardeoverdracht te volgen procedure en voor de berekening van de overdrachtswaarden. Zo is de nieuwe werkgever verplicht de werknemer te informeren over het recht op waardeoverdracht en betreft – net als de pensioenuitvoerder – verplicht mee te werken aan de waardeoverdracht. De regels ter berekening van de overdrachtswaarden (zogenoemde rekenregels) komen erop neer dat de contante waarde van de opgebouwde pensioenaanspraken moet worden overgedragen.

De procedure van waardeoverdracht en de wettelijke regels zijn niet eenvoudig. Om waardeoverdracht administratief en verzekeringstechnisch te uniformeren hebben het Verbond van Verzekeraars, de stichting Ondernemingspensioenfonds en de Vereniging van Bedrijfstakpensioenfonds in 1999 'Het Circuit voor waardeoverdracht' opgericht. Daarvoor waren verschillende circuits actief. De bij Het Circuit aangesloten werkgevers en hun pensioenuitvoerders hebben met elkaar aanvullingen op de wettelijke rekenregels en procedures afgesproken. Het Pluscircuit is een aanvullende optie van Het Circuit. De daarbij aangesloten werkgevers en hun pensioenuitvoerders zullen ook meewerken aan waardeoverdrachten van oude gevallen, waarvan de deelneming is geëindigd voor 8 juli 1994.

Onderscheid kan worden gemaakt tussen individuele en collectieve waardeoverdracht. Bij individuele waardeoverdracht kan het gaan om vrijwillige waardeoverdracht (artikel 32a PSW) en om het recht op waardeoverdracht (artikel 32b PSW). Collectieve waardeoverdracht is de waardeoverdracht ten behoeve van alle of een groep deelnemers van een deelnemersbestand (artikel 32a PSW).

Verder kunnen externe en interne waardeoverdracht worden onderscheiden. Externe waardeoverdracht geschiedt door vermogensoverdracht. Het is aan

2 P.M. Tulfer, *Pensioenen, fondsen en verzekeraars*, Deventer 1997, pp. 36 en 37 en 339-354; G.J.B. Dietvorst, R.P. van den Dool en L.G.M. Stevens, *Pensioengids 2000*, Deventer 2000, pp. 197-209.

3 Waardeoverdracht betekent de overdracht van de afkoopsum van de aanspraken op pensioen ter verwerving van met de waarde van die afkoopsum overeenkomende aanspraken in de pensioenregeling van het overnemende pensioenuitvoeringsorgaan (E. Lutjens, *De PSW. Wethistorisch overzicht en commentaar*, Deventer 1998, p. 247).

de orde bij de kabinetsvoorstellen of -ideeën met betrekking tot waardeoverdracht vanuit en naar een verplichtgestelde beroepspensioenregeling, waardeoverdracht naar niet-PSW-fondsen en waardeoverdracht naar in het buitenland gevestigde pensioenuitvoerders. Het betreft thans de mogelijkheid van deelnemers in een pensioenregeling om bij wisseling van werkkring de opgebouwde pensioenrechten in de regeling van de oude werkgever naar de pensioenregeling van de nieuwe werkgever te doen overdragen onder gelijktijdige toekenning van (extra) pensioenaanspraken in de nieuwe regeling. Interne waardeoverdracht betreft de mogelijkheid van waardeoverdracht bij dezelfde pensioenuitvoerder, bijvoorbeeld in verband met invoering van een nieuwe pensioenregeling of in verband met keuzemogelijkheden binnen de pensioenregeling. Er is dan sprake van conversie van aanspraken. Interne waardeoverdracht is aan de orde bij de kabinetsopvatting met betrekking tot waardeoverdracht bij hoog-laag-constructies.

In Nederland is internationale waardeoverdracht verboden tenzij de PVK ontheffing verleent. Het ontheffingenbeleid van de PVK is sinds medio 1994 gebaseerd op twee uitgangspunten: het waarborgen van pensioenaanspraken en het waarborgen van pensioenbestemming (zie verder in paragraaf 15.6).

Ten slotte verdient vermelding dat het wettelijke recht op waardeoverdracht geen betrekking heeft op zogeheten oude gevallen, dit wil zeggen de premievrije aanspraken van gewezen deelnemers waarvan de deelneming is geëindigd voor 8 juli 1994⁴ (zie verder paragraaf 15.8).

15.3 Enkele uitgangspunten

In zijn advies over de pensioenproblematiek (1990) heeft de raad gepleit voor de invoering van een wettelijk recht op waardeoverdracht⁵. Waardeoverdracht heeft immers verschillende voordelen.

Het is een methode om pensioenverlies bij verandering van baan tegen te gaan en om de pensioenbreukproblematiek te bestrijden. Door de toekenning van extra dienstjaren in de nieuwe pensioenregeling worden hogere aanspraken opgebouwd over pensioengrondslagverhogingen in de toekomst. Dit voordeel geldt alleen als de pensioenregeling voorziet in aanspraken met terugwerkende kracht (backservice). Daarnaast worden in geval van waarde-

4 De Stichting van de Arbeid heeft op 8 juli 1994 (naar aanleiding van de invoering van het wettelijk recht op waardeoverdracht) een aanbeveling geformuleerd met betrekking tot de (actuariële gelijkwaardigheid bij) waardeoverdracht van oude pensioenaanspraken uit vorige dienstbetrekkingen.

5 SER-advies *Pensioenproblematiek*, publicatienr. 90/23, Den Haag 1990, p. 49. De raad achtte het wenselijk dat een wettelijk recht op waardeoverdracht wordt ingevoerd (eigenlijk gaat het om een overdracht van pensioenaanspraken), dat een plicht inhoudt voor de nieuwe werkgever om de waarde in te nemen.

overdracht extra pensioenaanspraken en toekomstige uitkeringen mee geïndexeerd in de nieuwe regeling, zodat aanpassing aan prijs- of loonontwikkelingen is gegarandeerd. Dit voordeel geldt alleen indien en voorzover de verhogingsregeling in de nieuwe regeling beter is dan in de oude regeling. Ten slotte geldt als voordeel van waardeoverdracht dat er voor de werknemer een overzichtelijk beeld ontstaat van zijn of haar pensioenaanspraken omdat de totale aanspraak over minder uitvoerders is verdeeld.

Al met al is de mogelijkheid van waardeoverdracht een belangrijke voorziening ter voorkoming van negatieve financiële gevolgen bij nieuwe stappen in de loopbaan van een werknemer. Daarom kan als uitgangspunt gelden dat een zo breed mogelijke waardeoverdracht in beginsel gewenst is. Tegen de achtergrond dat de arbeidsmarkt in velerlei opzicht behoefte heeft aan verdergaande flexibilisering en differentiatie is waardeoverdracht van belang voor zowel werkgever als werknemer. In die zin kunnen de kabinetsvoorstellen en -ideeën tot uitbreiding van de mogelijkheid van waardeoverdracht worden beschouwd als een substantieel onderdeel van de beoogde modernisering van de pensioenwetgeving. In een context van globalisering dragen ook de voornemens met betrekking tot internationale waardeoverdracht daartoe bij.

Van wezenlijk belang is evenzeer dat de waarborgfunctie van de PSW (nieuwe Pensioenwet) niet in het gedrang mag komen bij een uitbreiding van de mogelijkheid van waardeoverdracht. De zekerstelling van de pensioenaanspraken is uitdrukkelijk aan de orde bij waardeoverdracht. Uitgaande van de beschermingsdoelstelling van de PSW moet het karakter van de pensioenaanspraak gehandhaafd blijven. Daarom dient bij waardeoverdracht het uitgangspunt te zijn dat het pensioenkapitaal wordt ingezet voor het doel waarvoor het is opgebouwd, te weten een aanvullende pensioenvoorziening. In deze benadering past ook het uitgangspunt dat waardeoverdracht gepaard dient te gaan met een afkoopverbod; met het oog op het waarborgen van de pensioenbestemming mag (mogen) pensioen(aanspraken) niet afkoopbaar zijn. Voorts is het noodzakelijk de mogelijkheid van waardeoverdracht te beperken tot de pensioenuitvoerders waarop de PSW van toepassing is, tenzij soortgelijke waarborgen ook door andere pensioenuitvoerders kunnen worden gegeven.

Bij een uitbreiding van de mogelijkheid van waardeoverdracht is het tevens van essentieel belang dat adequate informatie wordt verstrekt over de gevolgen van waardeoverdracht⁶.

Ten slotte kan worden overwogen in de nieuwe Pensioenwet een zelfstandige regeling voor waardeoverdracht te treffen, daar waar de regeling voor waar-

6 Zie ook de adviesaanvraag, p. 10.

deoverdracht in de huidige PSW is vormgegeven als een uitzonderingsbepaling op het afkoopverbod. Met een zelfstandige regeling kan recht worden gedaan aan het karakter van waardeoverdracht, waarbij de pensioenbepaling van de aanspraken te allen tijde gehandhaafd wordt.

15.4 Waardeoverdracht vanuit en naar een verplichtgestelde beroepspensioenregeling

15.4.1 Adviesaanvraag

Het kabinet heeft het voornemen een (met het huidige artikel 32b PSW vergelijkbaar) recht op waardeoverdracht voor de deelnemers in een verplichte beroepspensioenregeling te introduceren op voorwaarde dat er bij deze pensioenregelingen een afkoopverbod wordt ingevoerd. Dit recht heeft betrekking op waardeoverdracht vanuit een (verplichte) beroepspensioenregeling en op waardeoverdracht naar een dergelijke regeling.

Het kabinetsvoornemen wordt wel afhankelijk gesteld van de nadere besluitvorming ten aanzien van de toekomst van de verplichte beroepspensioenregelingen, waarover thans overleg plaatsvindt met de desbetreffende beroepsorganisaties⁷; daarbij gaat het om het (eventueel op termijn) beëindigen dan wel het op een meer solidaire leest schoeien van deze regelingen.

15.4.2 Nadere beschouwingen

De huidige regeling met betrekking tot waardeoverdracht voor deelnemers in een verplichte beroepspensioenregeling kan de arbeidsmobiliteit van beroepsgenoten belemmeren.

Waardeoverdracht *vanuit* een verplichtgestelde beroepspensioenregeling naar een andere pensioenregeling is thans alleen mogelijk voorzover de pensioenuitvoerders daaraan willen meewerken (vrijwillige waardeoverdracht naar een pensioenuitvoerder in de zin van de PSW). Van de elf verplichtgestelde beroepspensioenregelingen werken nu zes uitvoerders vrijwillig mee aan waardeoverdracht⁸. Opname van een met artikel 32b PSW vergelijkbaar recht op waardeoverdracht in de Wet verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling (Wet Bpr) kan de arbeidsmobiliteit van beroepsgenoten bevorderen omdat hiermee pensioenverlies bij wisseling van sociaal-economische positie (bijvoorbeeld bij aanvaarding van een dienstbetrekking) kan worden voorkomen.

7 In de adviesaanvraag wordt medegedeeld dat “de vraag of op het terrein van de waardeoverdracht als het gaat om de beroepspensioenregelingen nog tot nieuwe regelgeving moet worden gekomen, hangt sterk af van de wijze waarop tot beëindiging van de beroepspensioenregelingen wordt overgegaan”.

8 Geen waardeoverdracht vindt plaats vanuit de beroepspensioenfondsen van de roeiers, loodsen, medisch specialisten, huisartsen en notarissen.

Waardeoverdracht *naar* een uitvoerder van een verplichtgestelde beroepspensioenregeling is thans niet mogelijk omdat de pensioenbestemming bij een beroepspensioenregeling door het ontbreken van een afkoopverbod (in de Wet Bpr⁹) niet volledig gewaarborgd is; wel wordt nu reeds voldaan aan de eis dat de PVK toezicht houdt op deze (beroeps)pensioenfondsen.

Ook het ontbreken van deze mogelijkheid tot waardeoverdracht kan de arbeidsmobiliteit belemmeren, zij het dat dit knelpunt in de adviesaanvraag enigszins wordt gerelativeerd. Aangezien de bestaande beroepspensioenregelingen veelal beschikbare-premieregelingen zijn is het immers de vraag of waardeoverdracht per saldo gunstig is voor de betrokkenen.

Ten slotte valt op dat het kabinet de implementatie van zijn voornemen afhankelijk stelt van nadere besluitvorming ten aanzien van de toekomst van de verplichte beroepspensioenregelingen. In dit verband kan worden gemeld dat het kabinet op 3 maart 2000 het principebesluit heeft genomen tot intrekking van de Wet Bpr, "tenzij uit consultatie met de beroepsgroepen blijkt dat er toch voldoende draagvlak is voor een Wet Bpr met enkele solidariteitseisen¹⁰". Bij brief van 10 november 2000 hebben de gezamenlijke beroepsorganisaties te kennen gegeven van mening te zijn dat de huidige Wet Bpr ongewijzigd moet worden gehandhaafd¹¹.

15.4.3 Standpunt

Het kabinetsvoornemen tot het mogelijk maken van waardeoverdracht vanuit of naar een (verplichte) beroepspensioenregeling is achterhaald indien het kabinetsvoornemen tot het eventueel intrekken van de Wet Bpr realiteit wordt. In dit verband zij echter eraan herinnerd dat (het dagelijks bestuur van) de raad in zijn advies *Representativiteit in een nieuwe Wet Bpr* (1997) de handhaving van de mogelijkheid tot verplichtstelling van beroepspensioenregelingen als een gegeven heeft beschouwd¹². Ook in het onderhavige advies gaat de raad uit van handhaving van de Wet Bpr. Het ligt in de rede dat

9 In de praktijk geldt wel een reglementair afkoopverbod, in die zin dat de minister van SZW niet tot verplichtstelling van een beroepspensioenregeling overgaat en weigert een verklaring van geen bezwaar af te geven voor wijziging van een beroepspensioenregeling indien geen afkoopverbod is opgenomen.

10 Brief van 3 maart 2000 van de staatssecretaris van SZW aan de organisaties van de vrije beroepsbeoefenaren. De solidariteitseisen zijn: hanteren van een doorsneepremie (geen premiedifferentiatie naar geslacht, leeftijd en gezondheid); verbod op medische keuringen; recht op waardeoverdracht (conform de PSW); gelijke ruilvoet bij uitruil nabestaanden- en ouderdomspensioen (geen onderscheid naar geslacht); gelijke uitkeringen voor mannen en vrouwen, ook bij beschikbare-premieregelingen.

11 In hun brief van 3 november jl. aan de Vaste Commissie voor SZW van de Tweede Kamer en aan de staatssecretaris en de minister van SZW hebben de vakcentrales FNV, CNV en Unie Mhp kenbaar gemaakt het kabinetsbesluit met kracht af te wijzen en de reactie van de organisaties van vrije beroepsbeoefenaren te ondersteunen.

12 SER-advies *Representativiteit in een nieuwe Wet Bpr*, publicatienr. 97/10, Den Haag 1997, pp. 21 en 22.

hem advies wordt gevraagd over het principebesluit van 3 maart jl. van het kabinet inzake de toekomst van de Wet Bpr dan wel over een in de toekomst te nemen nader kabinetsbesluit. In dit verband heeft de raad ook kennis genomen van het begin april jl. kenbaar gemaakte voornemen van de staatssecretaris van SZW om ‘nog een laatste keer met de beroepsorganisaties te praten’ over hun steun voor een nieuwe Wet beroepspensioenregelingen¹³.

Op basis van de gegeven nadere beschouwingen stemt de raad in met het kabinetsvoorstel tot opname in de Wet Bpr van een (met artikel 32b PSW vergelijkbaar) recht op waardeoverdracht onder gelijktijdige introductie van een (wettelijk) afkoopverbod van pensioen(aanspraken) uit hoofde van beroepspensioenregelingen. De invoering van een dergelijk recht kan de arbeidsmobiliteit van de desbetreffende beroepsgroepen bevorderen. Verder ligt het volgens de raad in de rede dat waardeoverdracht náár beroepspensioenfondsen wordt beoordeeld in samenhang met de waardeoverdracht vanuit deze pensioenfondsen. Ook acht hij het opnemen van een afkoopverbod nodig met het oog op het waarborgen van de pensioenbestemming. Een dergelijk verbod past overigens in het systeem van de Nederlandse pensioenwetgeving. Er is geen objectieve reden om beroepspensioen afkoopbaar te doen zijn terwijl voor andere vormen van pensioen wel een afkoopverbod geldt.

Ten slotte moet naar het oordeel van de raad bij de invoering van het kabinetsvoornemen worden gezorgd voor een eenvoudige en praktisch uitvoerbare regeling (procedure waardeoverdracht en regels berekening overdrachtswaarden). Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de inmiddels opgedane ervaring met het in juli 1994 ingevoerde recht op waardeoverdracht voor onder de PSW vallende pensioenregelingen.

15.5 Waardeoverdracht naar niet-PSW-fondsen

15.5.1 Adviesaanvraag

In het kader van enkele beschouwingen over het ontbreken van de mogelijkheid tot waardeoverdracht naar een niet-PSW-fonds¹⁴ vraagt het kabinet de raad zijn visie te geven op de positie van deze fondsen ten opzichte van de

13 Brief van Staatssecretaris Hoogervorst aan de vaste commissie voor Sociale zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer d.d. 6 april 2001, kenmerk: SV/V&P/01/6418. In de brief wordt medegedeeld dat het kabinet de verplichte deelneming van vrije beroepsbeoefenaars in een beroepspensioenfonds zal afschaffen als blijkt dat de beroepsorganisaties zich niet kunnen vinden in de voorwaarden die het kabinet verbindt aan voortzetting van een verplichte beroepspensioenregeling (solidariteit en representativiteit).

14 Een niet-PSW-fonds is een Nederlands fonds waarin kapitaal wordt beheerd ten behoeve van de oudedagsvoorziening en dat niet onder de PSW valt. Het pensioenfonds voor topsporters is hiervan een voorbeeld.

PSW. Ook verzoekt het kabinet de raad antwoord te geven op de vraag of het wenselijk is “de nieuwe Pensioenwet van toepassing te laten zijn op deze fondsen of op hun regeling”. Achtergrond van deze vraagstelling is dat waardeoverdracht naar dergelijke fondsen thans niet mogelijk is omdat zij niet onder het toezicht van de PVK staan en omdat er voor hen geen afkoopverbod geldt. Het via waardeoverdracht voorkomen van pensioenverlies weegt niet op tegen deze nadelen.

In de adviesaanvraag wordt een tweetal modaliteiten geschetst om waardeoverdracht naar niet-PSW-fondsen mogelijk te maken.

De eerste betreft de aanwijzing van de niet-PSW-fondsen als fondsen waarnaar waardeoverdracht is toegestaan. Dergelijke fondsen zouden dan ook moeten voldoen aan andere eisen van de PSW (zoals ten aanzien van afkoopverbod en kapitaaldekking). Volgens het kabinet staat deze modaliteit niet in verhouding tot het doel om alleen waardeoverdracht mogelijk te maken.

De tweede modaliteit houdt in dat niet-PSW-fondsen de keuzevrijheid krijgen om op eigen verzoek onder het regime van de nieuwe Pensioenwet te vallen waardoor ook de bepalingen met betrekking tot de waardeoverdracht van toepassing worden. Ook bij deze modaliteit plaatst het kabinet enkele kritische kanttekeningen. Als gevolg van het ontbreken van een reguliere werkgever-werknemerverhouding bij deze fondsen kan een aantal PSW-bepalingen niet worden toegepast¹⁵.

15.5.2 Kanttekeningen

In de adviesaanvraag wordt alleen ingegaan op waardeoverdracht *naar* een niet-PSW-fonds. Dit is op zichzelf genomen logisch aangezien waardeoverdracht *vanuit* niet-PSW-fondsen naar PSW-fondsen thans reeds mogelijk is en in de praktijk geschiedt op basis van vrijwilligheid van beide fondsen.

Meer opvallend is dat het kabinet de raad in het kader van de problematiek van de waardeoverdracht de vraag voorlegt of het wenselijk is dat ook huidige zogeheten niet-PSW-fondsen al dan niet volledig onder de werkingssfeer van de beoogde Pensioenwet dienen te vallen. Deze vraagstelling wordt niet alleen open geformuleerd, zij heeft op zichzelf genomen ook een potentieel zeer breed karakter in die zin dat daaraan meer principiële aspecten zijn verbonden die het strikte kader van de waardeoverdracht te buiten gaan. Een relevant aspect in dit verband betreft onder meer de vraag of de Pensioenwet alleen dient toe te zien op pensioenregelingen gebaseerd op de door de werkgever in het kader van de arbeidsrelatie gedane pensioentoezegging, met an-

15 Daarnaast worden er ook institutionele bezwaren geschetst die te maken hebben met de vraag of dergelijke niet-PSW-fondsen als een ondernemings- of een bedrijfstakpensioenfonds zouden moeten worden aangemerkt. Dergelijke bezwaren zouden kunnen vervallen als de desbetreffende instanties de pensioenregeling onderbrengen bij een verzekeraar. Dan zouden alleen de pensioenregelingen moeten worden aangemerkt als regeling in de zin van de Pensioenwet.

dere woorden op de in het kader van de arbeidsverhouding totstandgekomen pensioenregeling. Een ander relevant aspect heeft betrekking op de beoogde (eigentijdse) waarborgfunctie van de nieuwe Pensioenwet: is het wenselijk niet-PSW-fondsen ten dele onder het bereik van deze wet te brengen terwijl niet aan alle eisen in het kader van de waarborgfunctie kan worden voldaan? Duidelijk moge zijn dat deze eerder principiële aspecten niet binnen het strikte kader van de waardeoverdracht zorgvuldig kunnen worden behandeld.

Voorts kan worden vastgesteld dat de in de adviesaanvraag geschetste modaliteiten niet in relatie worden gebracht met enige probleemanalyse. De vraag rijst immers of en in hoeverre het ontbreken van de mogelijkheid tot waardeoverdracht naar een niet-PSW-fonds als een relevant probleem moet worden beschouwd. In de rapportage van het cluster *Waardeoverdracht* wordt gewezen op een deelnemer aan een verplichtgesteld bedrijfspensioenfonds die onder een niet-PSW-fonds (niet vallend onder het toezicht van de PVK) komt te vallen, zoals een predikant die voor een kerkelijke gemeente gaat werken en het PGGM wil verlaten. In de rapportage van het cluster *Juridische vraagstukken* wordt gewezen op de volgende pensioenfondsen waarop de PSW niet van toepassing is (of lijkt te zijn): de Stichting voor de predikantenpensioenen in de Nederlandse Hervormde kerk, het pensioenfonds voor de Nederlandse Bisdommen, het pensioenfonds voor topsporters en het pensioenfonds voor advocaten¹⁶. Op het eerste zicht lijkt het hier te gaan om een vrij beperkte problematiek, zowel wat het aantal belanghebbende personen betreft als qua mogelijk pensioenverlies. Nader onderzoek kan dan ook aangewezen zijn om de beleidsrelevante problematiek helder in beeld te krijgen.

Verder vallen ook de aarzelingen van het kabinet ten aanzien van de geschetste modaliteiten op. Het cluster *Waardeoverdracht* kwam eveneens tot de conclusie dat de eerste modaliteit niet proportioneel is, omdat daarmee vergaande eisen aan een niet-PSW-fonds zouden worden opgelegd om de PSW-doelstellingen en waardeoverdracht binnen de PSW te kunnen waarborgen. Daarnaast concludeerde genoemd cluster dat het een oplossing voor deze fondsen zou zijn als zij op eigen verzoek onder het PSW-regime kunnen worden gebracht. Niettemin wordt deze conclusie niet nader onderbouwd.

16 *Eindrapportage cluster juridische vraagstukken*, Den Haag 1999, pp. 51 en 52. Naast de genoemde pensioenregelingen wordt er in de eindrapportage ook op gewezen dat de PSW thans een bepaling bevat die inhoudt dat deze wet niet van toepassing is op pensioen- en spaarfondsen waarvoor bij andere wetgeving (met uitzondering van de Wet Bpf) of bij Amvb regelingen zijn vastgesteld, zoals de Algemene militaire pensioenwet en de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers. In beide gevallen gaat het om begrotingsgefinancierde regelingen. De Algemene militaire pensioenwet zal wat de toekomstige opbouw betreft onder het ABP en daarmee de PSW komen te vallen. Met het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 26 043) wordt voorgesteld waardeoverdracht van pensioenaanspraken van en naar de pensioenregeling van politieke ambtsdragers mogelijk te maken.

Zo is het de vraag of de tweede modaliteit (keuzevrijheid voor niet-PSW-fondsen) ruimte schept voor oneigenlijk gebruik. Daar staat tegenover dat deze modaliteit mogelijkheden voor maatwerk lijkt te bieden. Ten slotte ligt het in de rede de in de adviesaanvraag geschetste modaliteiten nader te bezien in relatie tot de genoemde eerdere principiële aspecten en tot de omvang en aard van de mogelijke beleidsrelevante problematiek.

15.5.3 Standpunt

De specifieke vraagstelling in de adviesaanvraag met betrekking tot waardeoverdrachten *naar* niet-PSW-fondsen heeft volgens de raad een breder en meer principieel karakter dan het bieden van adequate oplossingen ter voorkoming van mogelijk pensioenverlies door het ontbreken van de mogelijkheid van waardeoverdracht. Voorts acht de raad nader onderzoek nodig ter bepaling van de beleidsrelevante problematiek met betrekking tot waardeoverdrachten naar niet-PSW-fondsen; thans is onduidelijk of en in hoeverre de huidige regeling terzake leidt tot onredelijk pensioenverlies bij verandering van pensioenregeling en daarmee tot een beperking van de arbeidsmobiliteit.

15.6 Waardeoverdracht naar pensioenfondsen in het buitenland (EU)

15.6.1 Adviesaanvraag

Het kabinet “overweegt een ruimhartiger beleid te voeren” met betrekking tot waardeoverdracht *naar* pensioenfondsen in het buitenland. Tevens is het van oordeel dat waardeoverdracht voorafgaand aan de pensioendatum alleen mag worden toegestaan indien er kan worden aangetoond dat er in het buitenland sprake is van een reëel dienstverband waaraan een pensioenregeling is gekoppeld. Ten slotte acht het kabinet het van groot belang dat diegenen die om waardeoverdracht naar een buitenlands pensioenfonds verzoeken, goed worden gewezen op de mogelijke risico’s daarvan.

15.6.2 Nadere beschouwingen

Hoewel het in de adviesaanvraag geschetste voornemen vrij vaag is geformuleerd wordt het wel beargumenteerd. Het thans ontbreken van de mogelijkheid tot waardeoverdracht naar in de EU gevestigde pensioenfondsen wijkt af van de wel bestaande mogelijkheid tot waardeoverdracht naar een verzekeraar in het buitenland en belemmert de internationale arbeidsmarkt mobi-

liteit. Beide aspecten komen hierna nader aan de orde¹⁷. Vervolgens komen enkele andere relevante aspecten ter sprake.

Daaraan voorafgaand zij opgemerkt dat de inrichting van de oudedagsvoorziening in Nederland onder meer wordt gekenmerkt door het veelvuldig voorkomen van aanvullende pensioenregelingen voor werknemers die worden uitgevoerd door een pensioenfonds, daar waar dat in vele andere lidstaten van de Europese Unie niet het geval is¹⁸. Dit heeft als consequentie dat beleidsmatig ook aandacht moet worden besteed aan de waardeoverdracht naar rechtstreekse regelingen in het buitenland.

Positie buitenlandse pensioenfonds en verzekeraars

Zoals vermeld in paragraaf 10.2 is in Nederland internationale waardeoverdracht (naar een in het buitenland gevestigde pensioenuitvoerder) verboden tenzij de PVK ontheffing verleent¹⁹. Het ontheffingenbeleid van de PVK is gebaseerd op het zoveel mogelijk waarborgen van de pensioenaanspraken en op het zoveel mogelijk waarborgen van de pensioenbestemming²⁰. Daardoor is (internationale) waardeoverdracht in de praktijk thans alleen mogelijk naar een verzekeraar met een zetel in de EU. Door de internationale harmonisatie van het verzekeringstoezicht voldoen verzekeringsmaatschappijen met een zetel in de EU immers aan dezelfde voorwaarden als Nederlandse verzekeringsmaatschappijen en bieden zij daarmee in principe ook dezelfde waarborgen voor de verzekerde pensioenen.

Waardeoverdracht aan in de EU gevestigde pensioenfonds is echter niet mogelijk onder meer omdat binnen de EU op dit moment enige coördinatie van het toezicht op de pensioenfonds ontbreekt²¹. Ook zijn er uitvoeringstechnische problemen bij de eventuele beoordeling van de vraag of de pensioenaanspraken en -bestemming per geval en per land voldoende zijn gewaarborgd.

Op de onmogelijkheid van waardeoverdracht naar buitenlandse pensioenfonds kan echter wel een uitzondering worden gemaakt, met name in het geval er sprake is van een wijziging van dienstverband binnen hetzelfde concern en op voorwaarde dat de overnemende pensioeninstelling de pensioenregeling van de nieuwe werkgever uitvoert. Dan kan er ontheffing worden verleend. Een en ander betekent dat waardeoverdracht naar buitenlandse pensioenfonds zonder dat er sprake is van waardeoverdracht binnen con-

17 Zie: I.C.M. van der Klauw en J. Los, *Pensioen in een internationaal kader*, Deventer 1998, pp. 77 en 78.

18 Zie: SER, *Verantwoordelijkheidsverdeling sociale zekerheid. Terreinverkenning studie*, Den Haag 1994, pp. 156-162 en 221-251; Ministerie van SZW, *Old Age. An overview of pension schemes in West European countries*, Den Haag 1995.

19 Zie: M.A.B.L. Wienk, *Europese coördinatie van aanvullende pensioenen*, Deventer 1999, pp. 42-46.

20 Zie: Staatscourant 5 december 2000, nr. 236.

21 In de adviesaanvraag wordt opgemerkt dat slechts bij uitzondering aan door de minister van SZW aangewezen pensioenfonds waarde kan worden overgedragen (veelal fonds verbonden aan een Europese instelling).

cernverband, niet mogelijk is. Terzijde kan worden opgemerkt dat in vele EU-lidstaten de collectieve arbeidspensioenregeling in vergelijking tot Nederland een beperkte plaats innemen in de totale oudedagsvoorziening. Al met al brengt het mogelijk maken van waardeoverdracht naar in de EU gevestigde pensioenfondsen op zichzelf genomen meer evenwicht in de positie van in het buitenland gevestigde pensioenfondsen en van buitenlandse verzekeraars. Ook het kabinet is van oordeel dat “het moeilijk is uit te leggen waarom overdracht naar een verzekeraar in het buitenland wel mogelijk is maar naar een pensioenfonds niet”. De wederzijdse erkenning van toezichtregimes van pensioenfondsen kan eveneens hiertoe bijdragen (zie verder).

Grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit

Implementatie van het kabinetsvoornemen kan leiden tot bevordering van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Deze mobiliteit wordt thans belemmerd door de beperkte mogelijkheden tot internationale waardeoverdracht. In het SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU* wordt een vergroting van de mogelijkheden tot internationale waardeoverdracht genoemd als een van de beleidsrichtingen om op het terrein van de aanvullende pensioenen bij te dragen tot de bevordering van de internationale mobiliteit²². De andere beleidsrichtingen betreffen de versterking van het behoud van pensioenrechten in het opbouwland en de introductie van de mogelijkheid tot grensoverschrijdende deelname aan een pensioenfonds (pensioenfonds voor multinationale ondernemingen). Ook stelt de raad voor de mogelijkheden tot waardeoverdracht naar buitenlandse pensioenfondsen te versoepelen²³. Daarbij wordt erop gewezen dat de wetgeving in een aantal lidstaten veranderd moet worden om waardeoverdracht binnen de EU te realiseren; in bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland is waardeoverdracht niet mogelijk. Verder zou er hiervoor in de EU een passend fiscaal kader moeten komen.

Een en ander sluit ook aan bij het door de Europese Commissie ingezette beleid gericht op een verbetering van de afstemming van de aanvullende pensioenregelingen. In dit verband kan worden gewezen op de in 1998 door de Raad van ministers aangenomen richtlijn 98/49/EG betreffende de bescherming van rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen²⁴. Deze richtlijn is er onder meer op gericht dat de EU-lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat migranten hun verworven pensioenrechten in dezelfde mate behouden als degenen die in de lidstaat gebleven zijn waar de pensioenrechten zijn opgebouwd²⁵. De Europese Commissie wil de afstemming

22 SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU*, publicatienr. 01/04, Den Haag 2001, par. 6.4.4 en par. 8.3.3.

23 Zie: M.A.B.L. Wienk, *Europese coördinatie van aanvullende pensioenen*, op.cit., pp. 147-185.

24 PB 1998 L209/46.

25 De lidstaten hebben tot 25 juni 2001 de tijd voor implementatie van de richtlijn.

van de aanvullende pensioenen met het oog op de bevordering van de arbeidsmobiliteit verder verbreden. Recentelijk is hiertoe in een breder kader een voorstel gedaan voor de wederzijdse erkenning van toezichtregimes van pensioenfondsen²⁶. Ten slotte heeft de Commissie een pensioenforum (met vertegenwoordigers van lidstaten en sociale partners) opgericht dat zal nagaan hoe de met aanvullende pensioenen samenhangende belemmeringen voor de grensoverschrijdende mobiliteit van werknemers kunnen worden aangepakt²⁷. Aan de hand van een voorstel van de Commissie zal het pensioenforum zich beraden over een instrument voor waardeoverdracht van aanvullende pensioenen²⁸. In zijn brief van 8 maart 2001 aan de Tweede Kamer deelt de staatssecretaris van SZW mee dat het pensioenforum zich thans buigt over de mogelijkheden om te komen tot een situatie waarin de in de ene lidstaat opgebouwde rechten ook in andere lidstaten worden erkend, mits bij een dergelijke waardeoverdracht adequaat rekening wordt gehouden met de belangen van de ‘achterblijvende’ deelnemers²⁹.

Extra waarborgen?

Het voorgaande onderbouwt de wenselijkheid van een vergroting van de mogelijkheden van waardeoverdracht naar een buitenlands pensioenfonds. Daarbij dient wel te worden bedacht dat de met de PSW wettelijk voorgeschreven waarborging van de pensioenbelangen in wezen onmogelijk is bij waardeoverdrachten naar het buitenland³⁰. Zo kan de naleving van de door de PVK gestelde voorwaarden (in het kader van het ontheffingenbeleid) niet worden afgedwongen.

Het ligt dan ook in de rede om bij het mogelijk maken van waardeoverdracht naar een buitenlands pensioenfonds soortgelijke waarborgen in te bouwen als in de PSW zijn opgenomen (zie paragraaf 15.2).

Zoals gezegd ziet het kabinet wel een extra waarborging van de pensioenbelangen door het recht op waardeoverdracht voorafgaand aan de pensioendatum alleen toe te staan indien er kan worden aangetoond dat er in het buitenland sprake is van een reëel dienstverband waaraan de pensioen-

26 Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening*, Brussel, 11 oktober 2000, COM (2000) 507 def.

27 Europese Commissie, *De ontwikkeling van de sociale bescherming op lange termijn: veilige en houdbare pensioenen*, COM (2000) 622, p. 17.

28 Europese Commissie, *Een agenda voor sociaal beleid*, COM(2000) 379, p. 21. In de Mededeling van de Commissie van 11 mei 1999 (COM(1999)134 def.) *Naar een interne markt voor aanvullende pensioenen* had de EU-Commissie reeds kenbaar gemaakt dat in samenwerking met de lidstaten, de sector van pensioenfondsen en sociale partners wordt onderzocht hoe een wetgevingsvoorstel kan worden ingediend inzake de technische uitwerking van de overdraagbaarheid van pensioenen.

29 Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 25 694, nr. 9, p. 6.

30 Zie ook de rapportage van het cluster *Waardeoverdracht*, p. 12.

regeling is gekoppeld. In de literatuur is tegen deze voorwaarde bezwaar gemaakt³¹.

Hier zij vermeld dat de in de adviesaanvraag geformuleerde voorwaarde naadloos aansluit bij de rapportage van het cluster *Waardeoverdracht*. Daarin wordt voorgesteld de huidige regelgeving te wijzigen door waardeoverdracht naar het buitenland – ook naar pensioenfondsen – mogelijk te maken voorzover er sprake is van wisseling van dienstbetrekking, hetgeen betekent dat moet worden aangetoond dat er in het buitenland een reëel dienstverband is waaraan een pensioenregeling is gekoppeld. In dit verband is van belang dat deze voorwaarde thans ook wordt gehanteerd door de PVK in het ontheftingsbeleid ten aanzien van verzekeringsmaatschappijen die niet onder de internationale harmonisatie van het verzekeringstoezicht vallen maar wel een bijkantoor in Nederland hebben of vanuit een kantoor in het buitenland diensten verrichten op de Nederlandse markt³². Genoemde ontheffing wordt verleend indien er sprake is van wisseling van dienstbetrekking of van een bestaand dienstverband dat in het buitenland wordt voortgezet. Criterium hierbij is dat het een reëel dienstverband moet betreffen.

Overigens is dit voorschrift sinds 1 januari 2000 ook opgenomen in artikel 32a PSW; daarin is tot uitdrukking gebracht dat waardeoverdracht uitsluitend mogelijk is naar een instelling waar de onderneming waaraan de deelnemer verbonden is (geweest), de pensioentoezegging heeft ondergebracht. Waardeoverdracht is dus alleen toegestaan als er sprake is van een koppeling aan een (nieuw, bestaand of voormalig) dienstverband³³.

Ook al is de door het kabinet genoemde voorwaarde niet nieuw, toch rijst de vraag of degenen die beroep wensen te doen op waardeoverdracht reële mogelijkheden hebben om afdoende tegemoet te komen aan de bewijsplicht in verband met het reële dienstverband waaraan een pensioenregeling is gekoppeld. Daarnaast laat zich de vraag stellen of op adequate wijze kan worden toegezien op het nakomen van deze voorwaarde (handhavingsbeleid). In de rapportage van het cluster *Waardeoverdracht* wordt voorgesteld te overwegen of ook een verklaring omtrent de toepasselijkheid van de PSW noodzakelijk is bij het toestaan van waardeoverdracht naar het buitenland in geval van wisseling van dienstbetrekking. In de literatuur wordt echter gesteld dat het in het algemeen onwenselijk is om in een tijd van internationalisering en globalisering Nederlands recht van toepassing te willen laten zijn op pensioenrechten die niet meer onder de Nederlandse rechtssfeer vallen³⁴.

31 W.P.M. Thijssen, *Waardeoverdracht in de 'nieuwe' PSW*, in: *TPV*, juni 2000, p. 46.

32 Zie: I.C.M. van der Klauw en J. Los, *Pensioen in een internationaal kader*, Deventer 1998, pp. 84-86.

33 Wet tot wijziging van de PSW in verband met toezicht, verbod op uitstelfinanciering en waardeoverdracht (Stbl. 1999, 592).

34 W.P.M. Thijssen, *Waardeoverdracht in de 'nieuwe' PSW*, op.cit., p. 48.

Voorts wordt in de genoemde rapportage nog een andere waarborg gesuggered, te weten de eis van het onderbrengen of zekerstellen van de pensioen-toezegging buiten de onderneming (cf. de PSW). Bedacht dient te worden dat in dit geval waardeoverdracht naar bijvoorbeeld Duitsland veelal niet mogelijk zal zijn.

Een meer reële waarborg lijkt te zijn verbonden aan de eis dat waardeoverdracht naar een buitenlands pensioenfonds alleen kan worden toegestaan als daartoe toestemming van (bijvoorbeeld) de PVK is verleend. Thans is niet duidelijk of het kabinet de mogelijkheid tot genoemde waardeoverdracht aan deze voorwaarde wenst te binden.

De pensioenkoepel Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsden stelt voor als randvoorwaarde voor internationale waardeoverdracht te bepalen dat er ten minste sprake moet zijn en blijven van een systeem van kapitaaldekking en dat afkoop in het overnemende land niet is toegestaan³⁵.

Verder wijst het kabinet terecht op het belang van een adequate informatieverschaffing met het oog op de waarborging van de pensioenbelangen; diegenen die om waardeoverdracht naar een buitenlands pensioenfonds verzoeken moeten goed worden gewezen op de mogelijke risico's daarvan.

Wel is nadere invulling wenselijk van het zeer algemeen geformuleerde kabinetsvoornemen om in de Pensioenwet een ruimhartiger beleid te voeren met betrekking tot de waardeoverdracht naar pensioenfondsden in het buitenland. Dit voornemen dient nader geïnstrumenteerd te worden. Daartoe kan aansluiting worden gezocht bij de recente versoepeling van de PVK-beleidsregels inzake het verlenen van ontheffingen van het verbod op waardeoverdracht naar het buitenland. Naar aanleiding van jurisprudentie heeft de PVK besloten deze beleidsregels te versoepelen onder het stellen van bepaalde voorwaarden ten aanzien van toezicht en het veiligstellen van pensioen.

Overige relevante aspecten

De noodzaak van een nadere invulling van het kabinetsvoornemen heeft ook betrekking op de praktische uitwerking van het kabinetsidee. Hier geldt eveneens dat het van belang is te komen tot een eenvoudige en praktisch uitvoerbare regeling, zowel wat de procedure van waardeoverdracht betreft als ten aanzien van de regels voor de berekening van de overdrachtswaarden. Zo zullen afspraken moeten worden gemaakt over de gehanteerde actuariële normen voor overdrachtswaarden.

Ten slotte valt het op dat in de adviesaanvraag geen gewag wordt gemaakt van de situatie van waardeoverdracht vanuit het buitenland naar Nederland. Het gaat hierbij om de waardeoverdracht van de pensioenaanspraken die

³⁵ Brief van de VB aan de SER, d.d. 26 mei 2000, inzake adviesaanvraag Pensioenwet (b/837/psw/kb).

door een in het buitenland woonachtige en werkzame werknemer zijn opgebouwd bij een buitenlandse pensioenuitvoerder van een in het buitenland gevestigde werkgever. In de rapportage van het cluster *Waardeoverdracht* wordt voorgesteld de PSW (nieuwe Pensioenwet) van toepassing te verklaren op aanspraken die in het buitenland zijn opgebouwd en die zijn overgedragen naar een Nederlandse pensioenuitvoerder. Een en ander raakt ook aan de territoriale werkingsfeer van de nieuwe Pensioenwet³⁶.

15.6.3 Standpunt

In zijn advies *Arbeidsmobiliteit in de EU* stelt de raad voor de mogelijkheden tot waardeoverdracht naar buitenlandse pensioenfondsen te versoepelen³⁷. Daarvan uitgaande stemt de raad in algemene zin in met het in de adviesaanvraag over de nieuwe Pensioenwet neergelegde kabinetsvoornemen een ruimhartiger beleid te voeren met betrekking tot waardeoverdracht naar pensioenfondsen in het buitenland³⁸. Dit voornemen leidt volgens de raad tot een bevordering van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en maakt het mogelijk dat internationale waardeoverdracht niet alleen haalbaar is in geval van een in het buitenland gevestigde verzekeraar.

In genoemd advies heeft de raad ook de EU-lidstaten voorgesteld te zorgen voor een Europees fiscaal kader voor de afstemming van aanvullende pensioenregelingen. Enerzijds moet dit fiscale drempels voor migratie wegnemen. Anderzijds dient het voor de opbouwstaat een regeling te treffen voor het verlies van de fiscale claim bij migratie³⁹. Om de omkeerregel te kunnen handhaven dient er immers rekening mee te worden gehouden dat het noodzakelijk is dat het land waarin het pensioen fiscaal gefacilieerd wordt opgebouwd, de mogelijkheid heeft belasting te heffen over het desbetreffende pensioen dat in een andere lidstaat tot uitkering komt; daarbij is ook het thans geldende woonlandbeginsel aan de orde op basis waarvan in geval van migratie het heffingsrecht overgaat naar een ander land⁴⁰. Zolang er geen overeenstemming is over een passend Europees kader zullen bilaterale oplossingen dan wel oplossingen met meerdere landen moeten worden gezocht⁴¹.

Vervolgens stemt de raad in met de opvatting van het kabinet dat een versoepeling van de mogelijkheden tot waardeoverdracht naar buitenlandse pensioenfondsen gepaard moet gaan met een adequate informatieverzorging.

36 Zie daarvoor: *Eindrapportage cluster juridische vraagstukken*, op.cit., pp. 7 en 8.

37 SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU*, op.cit., par. 8.3.3.

38 In dit verband heeft de raad ook goede nota genomen van de uitspraak van de staatssecretaris van SZW in zijn brief van 8 maart jl. aan de Tweede Kamer dat het gewenst is dat pensioenstelsels zo worden vormgegeven dat ze niet belemmerend werken voor de arbeidsmobiliteit binnen de EU, (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 25 694, nr. 9, p. 6).

39 SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU*, op.cit., par. 8.3.3.

40 Ibid.

41 Ibid., par. 6.4.4.

Niettemin acht hij het wenselijk het in de adviesaanvraag vrij algemeen geformuleerde kabinetsvoornemen nader in te vullen. Dit betreft onder meer de voorwaarden die worden gesteld aan internationale waardeoverdracht. Waardeoverdracht naar een buitenlandse pensioenuitvoerder dient naar het oordeel van de raad in ieder geval zonder belemmeringen mogelijk te zijn indien het waardeoverdracht betreft waar het toezicht op de pensioenuitvoerder adequaat is geregeld en het waardeoverdracht naar een onder toezicht gestelde pensioenuitvoerder betreft.

Het ligt volgens de raad in de rede om bij het mogelijk maken van waardeoverdracht naar een buitenlands pensioenfonds op korte termijn soortgelijke waarborgen in te bouwen als thans met de PSW is geregeld. Zoals wordt opgemerkt in de adviesaanvraag mag de in de PSW neergelegde waarborging van de pensioenbelangen niet verloren gaan. De raad gaat ervan uit dat hiermee wordt bedoeld dat er ingeval van waardeoverdracht ten minste sprake moet zijn en blijven van een systeem van kapitaaldekking en dat afkoop in het overnemende land niet is toegestaan. Ook het verbinden van de mogelijkheid tot waardeoverdracht aan een reëel dienstverband in het buitenland (waaraan de pensioenregeling is gekoppeld) kan volgens de raad als redelijk worden beschouwd, zij het dat moet worden gewaakt op de handhaafbaarheid ervan. Verder ligt het in de rede dat waardeoverdracht naar een buitenlands pensioenfonds alleen kan worden toegestaan als daartoe toestemming van bijvoorbeeld de PVK is verleend.

Daarnaast stelt de raad voor dat wordt nagegaan of en op welke wijze de in de EU-landen geldende uiteenlopende regels met betrekking tot het waarborgen van de pensioenbestemming, op de middellange termijn beter op elkaar kunnen worden afgestemd zodat internationale waardeoverdracht (en daarmee grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit) effectief wordt bevorderd. Een dergelijke afstemming kan er mede toe leiden dat waardeoverdracht vanuit en naar bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk mogelijk gemaakt wordt.

Ten slotte acht de raad ook een intensivering wenselijk van het in EU-verband gevoerde beleid. Het betreft de wederzijdse erkenning van toezichtregimes van pensioenfondsen en de implementatie van de richtlijn 98/49/EG met betrekking tot de bescherming van rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. Daarnaast kan erop worden aangedrongen dat via het EU-pensioenforum (met vertegenwoordigers van lidstaten en sociale partners) op korte termijn een adequaat instrument voor internationale waardeoverdracht van aanvullende pensioenen wordt aangereikt.

15.7 Waardeoverdracht bij hoog-laag-constructies

15.7.1 Adviesaanvraag

Het kabinet brengt als idee naar voren om in de Pensioenwet te regelen dat in geval van een zogeheten hoog-laag-constructie de laagste pensioenuitkering minimaal de hoogte van het afkoopbedrag genoemd in artikel 32 PSW zou moeten hebben. Tevens is het van oordeel dat de huidige fiscale begrenzing (laagste pensioenuitkering moet ten minste 75 procent bedragen van de hoogste pensioenuitkering) voldoende waarborg biedt om verkapte afkoop te voorkomen.

15.7.2 Kanttekeningen

Een hoog-laag-constructie betreft een vorm van interne waardeoverdracht. Het gaat om een omzetting of conversie op de pensioendatum van de vorm van het ingegane levenslang gelijkblijvende pensioen waarbij gedurende een bepaald aantal jaren een verhoogde uitkering plaatsvindt en in de jaren daarna een lagere uitkering. Een dergelijke constructie kan worden benut (of beschouwd) als een vorm van verkapte afkoop in het geval gedurende een korte periode een hele hoge pensioenuitkering mogelijk zou zijn waardoor gedurende de periode daarna een levenslange symbolische pensioenuitkering zou worden verstrekt.

Opgemerkt kan worden dat het huidige kader zoals neergelegd in de Wet fiscale behandeling pensioenen (Witteveen-wetgeving) afdoende garanties biedt om een verkapte afkoop te voorkomen.

Het cluster *Waardeoverdracht* heeft daarnaast kenbaar gemaakt dat het ‘overweging verdient’ aansluiting te zoeken bij artikel 32 lid 2 PSW (met betrekking tot de zogeheten beslagvrije voet⁴²) als minimumgrens voor de laagste uitkering. In de literatuur wordt de verwijzing in de adviesaanvraag naar artikel 32 PSW geïnterpreteerd als een verwijzing naar het in artikel 32 lid 5 PSW neergelegde begrip ‘afkoopbedrag gering pensioen⁴³’ als minimumnorm voor het niveau van de laagste pensioenuitkering in geval van een hoog-laag-constructie⁴⁴. Ook wordt verondersteld dat het kabinet bedoelt dat

42 Artikel 32 lid 2 PSW luidt als volgt: Overdracht, inpandgeving of elke andere handeling, waardoor de deelnemer of gewezen deelnemer enig recht op zijn pensioen of zijn aanspraak op pensioen aan een ander toekent, is slechts geldig voor zover beslag op zijn pensioen geldig zou zijn bij ontbreken van andere inkomsten.

43 De eerste regel van artikel 32 lid 5 PSW luidt als volgt: In afwijking van het bepaalde in het vorige lid heeft zowel het pensioenfonds of de verzekeraar zonder toestemming van de rechthebbende, als de rechthebbende zonder toestemming van het pensioenfonds of de verzekeraar het recht tot afkoop van het pensioen, indien het pensioen op het tijdstip van ingang een bedrag van f 680,64 per jaar niet te boven gaat.

44 W.P.M. Thijssen, *Waardeoverdracht in de ‘nieuwe’ PSW*, op.cit., p. 49.

het laagst denkbare pensioenniveau hoger moet zijn dan het in de adviesaanvraag genoemde afkoopbedrag⁴⁵.

15.7.3 Standpunt

De raad stemt in met de opvatting van het kabinet dat de huidige fiscale begrenzing die voor hoog-laag-constructies geldt afdoende garanties biedt tegen een verkapte afkoop. Het ligt in de rede de beperking van de individuele keuzevrijheid af te stemmen op het huidige fiscale kader. Ook is er volgens de raad geen aanleiding om in de nieuwe Pensioenwet andere of aanvullende voorwaarden op te nemen. Met het kabinet concludeert de raad dat het niet gewenst is om te komen tot een wettelijke bepaling van een maximumtermijn met betrekking tot de periode waarop de hoge pensioenuitkering kan worden verstrekt.

15.8 Waardeoverdracht oude pensioenaanspraken

Problematiek

Zoals gezegd (in paragraaf 15.2) heeft het wettelijk recht op waardeoverdracht geen betrekking op zogeheten oude gevallen, dit wil zeggen de premievrije aanspraken van gewezen deelnemers van wie de deelneming is beëindigd voor invoering van het wettelijk recht (i.e. per 8 juli 1994). In haar *Aanbeveling tot waardeoverdracht van oude pensioenaanspraken* (1994) heeft de Stichting van de Arbeid aanbevolen dat deelnemers in de gelegenheid worden gesteld hun opgebouwde pensioenaanspraken vóór de inwerkingtreding van de wettelijke regeling van waardeoverdracht alsnog in de pensioenregeling van de huidige werkgever onder te brengen. Daarbij beval de stichting ook aan de desbetreffende waarde van de pensioenaanspraken zoveel als mogelijk over te dragen op basis van de rekenregels van het wettelijk recht op waardeoverdracht (dan wel de bovenwettelijke circuits).

Het wettelijk kader van (de rekenregels van) waardeoverdracht en dan met name van actuariële gelijkwaardigheid is te vinden in artikel 32a sub f⁴⁶ en artikel 32 sub 7 van de PSW⁴⁷.

45 R. ten Wolde, Naar een nieuwe dikke Pensioenwet, in: *Pensioen Magazine*, september 2000, p. 16.

46 Dit artikel luidt als volgt: "Een pensioenfonds is voor zover zijn statuten en reglementen dat mogelijk maken bevoegd pensioen of aanspraken op pensioen met instemming van de rechthebbende af te kopen, indien het pensioen of de aanspraak op pensioen door de instelling jegens welke het pensioen of de aanspraak op pensioen wordt verworven, aldus wordt vastgesteld, dat de actuariële waarde ervan tenminste gelijk is aan de op dezelfde grondslagen berekende actuariële waarde van het af te kopen pensioen of de af te kopen aanspraken op pensioen."

47 Artikel 32 sub 7 van de PSW luidt als volgt: elk beding, strijdig met het bepaalde in een der voorgaande leden, is nietig.

Uit een inventarisatie van de praktijk met betrekking tot de waardeoverdracht van oude pensioenaanspraken is inmiddels gebleken dat niet alle deelnemers in staat zijn geweest om hun oude pensioenaanspraken bij hun huidige pensioenuitvoerder onder te brengen. Het gaat dan in het bijzonder om de overdracht van oude pensioenaanspraken waarbij de 'oude' werkgever niet meer kan of wil overdragen dan de gefinancierde waarde (lager dan de vier procent-waarde) en de 'nieuwe' werkgever die lagere waarde actuariel wil omrekenen rekening houdend met het feit dat de nieuwe aanspraak geïndexeerd wordt. In dergelijke gevallen kan strijdigheid ontstaan met de klassieke uitleg van de PSW-bepaling inzake actuariële gelijkwaardigheid die uitgaat van nominale gelijkheid. Het is dan niet uit te sluiten dat een werknemer of zijn/haar nabestaanden alsnog de nietigheid van een waardeoverdracht op deze basis zullen inroepen. Te denken is aan de situatie waarin bij de ingang van het ouderdomspensioen (of bij ingang van het nabestaandenpensioen of bij ontslag) de indexering van de aanspraken niet leidt tot een volledige compensatie van de verlaging van de pensioenaanspraken⁴⁸. Dit heeft ook te maken met het feit dat niet alle betrokken pensioenuitvoerders de rekenregels van het wettelijk recht op waardeoverdracht hebben gevolgd maar een beroep hebben gedaan op afwijkende rekenregels. Daarbij werd overdracht van nominale pensioenaanspraken bij de 'oude' pensioenuitvoerder vertaald in lagere te indexeren aanspraken bij de nieuwe. Gebleken is dat de pensioenuitvoerders die van mening waren dat deze handelwijze niet overeenkwam met artikel 32 lid f PSW (in het bijzonder de passage over de actuariële gelijkwaardigheid) uit vrees voor een beroep op nietigheid (gebaseerd op artikel 32 lid f PSW), niet hebben meegewerkt aan waardeoverdracht naar een pensioenuitvoerder die afwijkende rekenregels hanteert.

Oplossing en voorstel raad

Nu bekend is dat in overleg tussen de betrokkenen niet tot een adequate oplossing van bovenstaande problematiek kan worden gekomen stelt de raad voor deze kwestie ook te betrekken bij de voorbereiding van een nieuwe Pensioenwet. Meer concreet zou daaraan invulling kunnen worden gegeven door een aanpassing van de definitie van actuariële gelijkwaardigheid, zoals

48 Mede op basis van de brief van 24 maart 1999 van de Stichting van de Arbeid aan de Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen, de Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen en het Verbond van Verzekeraars.

thans opgenomen in de PSW⁴⁹, hetgeen van toepassing kan worden verklaard op de overdracht van de waarde van oude pensioenaanspraken van oude gevallen (dit wil zeggen voor 8 juli 1994). Deze aanpassing moet ertoe leiden dat geen beroep meer kan worden gedaan op de nietigheidsbepalingen als met de afspraken in verband met de waardeoverdracht is ingestemd door de deelnemer en zijn/haar partner. De pensioenuitvoerders zijn dan ook verplicht aan de waardeoverdracht op basis van de nieuw geformuleerde actuariële gelijkwaardigheid mee te werken.

De raad dringt erop aan dat het kabinet deze voorgestelde oplossing met voorrang betreft bij een herziening van de PSW.

49 Voorgesteld wordt artikel 32a sub f van de PSW als volgt te wijzigen: Een pensioenfonds is voor zover zijn statuten en reglementen dat mogelijk maken bevoegd pensioen of aanspraken op pensioen met instemming van de rechthebbende af te kopen, indien het pensioen of de aanspraak op pensioen waaronder begrepen de toezegging van indexering, door de instelling jegens welke het pensioen of de aanspraak op pensioen wordt verworven, aldus wordt vastgesteld, dat de actuariële waarde ervan, waarbij als forfait geldt dat de indexering is gerelateerd aan de mate waarin overgedragen wordt op basis van een bepaalde rekenrente, gelijk is aan de op voor het overige dezelfde technische grondslagen berekende actuariële waarde van het af te kopen pensioen of de af te kopen aanspraken op pensioen. In geval er sprake is van een niet-reguliere pensioenregeling, zoals bedoeld in de wettelijke regeling voor waardeoverdracht, waarbij de toezegging een uit (beschikbare-)premiebetaling verworven kapitaal inhoudt, wordt dit kapitaal beschouwd als actuariële waarde op basis van die bepaalde rekenrente. Een waardeoverdracht als hiervoor bedoeld, is rechtsgeldig als de deelnemer en zijn/haar partner met deze overdracht hebben ingestemd middels een schriftelijke akkoordverklaring.

16. Premievrije voortzetting pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid

16.1 Adviesaanvraag

De adviesaanvraag heeft betrekking op het 'reïntegratiebelemmerende effect' dat kan uitgaan van de premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid die de meeste pensioenregelingen kennen. Het kabinet constateert dat zijn beleidsinspanningen voor een verbetering van de reïntegratie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten door deze regeling niet worden ondersteund. Immers, de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte die door werkaanvaarding verminderd arbeidsongeschikt wordt, raakt hoe dan ook zijn aanspraak op premievrije voortzetting (deels) kwijt, en gaat er qua pensioenopbouw dus niet op vooruit, hooguit gaat hij er niet op achteruit. Het kabinet stelt de vraag of een volledige, ongeconditioneerde premievrije voortzetting in alle gevallen altijd wenselijk en nodig is, mede gelet op het feit dat in het geval van werkloosheid een premievrije voortzetting ook slechts voor een beperkte groep is weggelegd. Het kabinet herinnert eraan dat het sociale partners begin 1999 drie jaar de tijd heeft gegeven met een oplossing voor dit probleem te komen en geeft tegelijkertijd aan dat het nu reeds wetgeving aan het voorbereiden is.

Het kabinet vraagt nu ten principale de aandacht van de SER voor dit probleem. De hoofdvraag is of de arbeidsongeschikte met deze regeling niet overgecompenseerd wordt en of hij als het op reïntegratie aankomt daar alleen maar last van heeft. Daarbij wijst het kabinet ook op de kosten die met de premievrije voortzetting zijn gemoeid. Het suggereert een oplossing waarbij de grondslag voor de premievrije voortzetting gekoppeld is aan de uitkering in plaats van aan het laatst genoten loon. De aldus ontstane ruimte zou kunnen worden benut voor de creatie van een reïntegratiebevorderende constructie in de vorm van pensioeninhaal voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten die weer aan het werk gaan.

In de Sociale Nota 2001 wordt over het voorstel in de adviesaanvraag opgemerkt dat dit in een eindloonsysteem neerkomt op een pensioenopbouw van 0,7 jaar, in plaats van nu één jaar, voor ieder jaar dat een beroep wordt gedaan op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het gevolg hiervan, aldus de Sociale Nota, zou zijn dat instroom in deze regelingen negatieve gevolgen

heeft voor de hoogte van het aanvullend pensioen wat een stimulans kan zijn om te gaan werken¹.

16.2 Kanttekeningen

Probleemschets

Een werknemer die arbeidsongeschikt wordt, krijgt in veel gevallen een premievrije voortzetting van zijn pensioenopbouw op basis van het loon dat hij verdiende voordat hij arbeidsongeschikt werd. De premievrije voortzetting geldt echter alleen voor het arbeidsongeschiktheidsdeel (conform de WAO) en dus niet voor het deel waarvoor de betrokken werknemer arbeidsgeschikt is.

Het probleem waar dit deel van de adviesaanvraag betrekking op heeft kan zich voordoen wanneer gedeeltelijk arbeidsongeschikten voor hun resterende verdien capaciteit een dienstbetrekking aanvaarden, met een deeltijdpercentage dat samen met het arbeidsongeschiktheidspercentage boven de 100 procent uitkomt en met daarnaast een lager salaris (lager op fulltime basis in de nieuwe functie). Het gevolg kan zijn dat zij ofwel niet over het gehele restdienstverband pensioen opbouwen ofwel dat een relatief hoge franchise wordt toegepast. Daarmee zijn zij voor de duur van de FVP-periode slechter af dan arbeidsongeschikten die hun restcapaciteit niet kunnen aanwenden en daarom naast de gedeeltelijke WAO-uitkering een gedeeltelijke (en tijdelijke) WW-uitkering ontvangen met (een per definitie eveneens tijdelijke) voortzetting van de pensioenopbouw via de FVP². Bij het probleem past enige relativering in die zin dat elke functiewisseling (vrijwillig of gedwongen) veranderingen in de pensioenopbouw met zich mee kan brengen, ook een verminderde pensioenopbouw.

Het kabinet wijst in de adviesaanvraag op de mogelijkheid dat werkaanvaarding leidt tot vermindering van de arbeidsongeschiktheid en daarmee tot vermindering van de premievrije voortzetting van de pensioenopbouw. Hierbij zij aangetekend dat als de verdien capaciteit van een arbeidsongeschikte *groter* blijkt dan in het kader van de WAO-toekenning was voorzien dit kan leiden tot een aanpassing van het arbeidsongeschiktheidspercentage en de bijbehorende WAO-uitkering. Deze aanpassing zal veelal ook leiden tot

1 Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 2001*, Den Haag 2000, p. 126.

2 Zie ook: VB, *Werkdocument arbeidsongeschiktheid en pensioenopbouw*, oktober 2000.

een vermindering van de premievrije opbouw³. Daarmee volgt de premievrije voortzetting de systematiek van de WAO: dat wil zeggen geen uitkering bij eigen verdienmogelijkheden. Uit dien aard lijkt de premievrije voortzetting dan ook niet de reïntegratie te kunnen belemmeren. Daarbij zij voorts opgemerkt dat het aantal gevallen waarin werkaanvaarding leidt tot een neerwaartse bijstelling van het arbeidsongeschiktheidspercentage gering is⁴.

Eerdere reactie Stichting en SER

In haar reactie op dit probleem heeft de Stichting van de Arbeid het uitgangspunt geformuleerd dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer die zijn resterende verdiencapaciteit, in uren gezien, meer dan volledig benut, samen met het premievrije deel ten minste een pensioenopbouw moet kunnen realiseren die gelijk is aan de opbouw die hij had op basis van zijn oude pensioengevende salaris, voor ingang van de arbeidsongeschiktheid. Daarbij moet worden voorkomen dat de nieuwe werkgever wordt geconfronteerd met hogere pensioenlasten (als gevolg van een compensatie voor de hogere franchise), omdat ook dit een belemmering voor reïntegratie zal zijn. De Stichting heeft een oproep aan de pensioenuitvoerders gedaan het probleem op te lossen.

De SER heeft in 1999 geadviseerd over dit vraagstuk in het Advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*⁵. De SER heeft de staatssecretaris toen opgeroepen de drempel te slechten met behulp van het instrumentarium van de Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten (REA). De staatssecretaris voelt niets voor dit laatste.

Enige kwantitatieve gegevens

In de afgelopen periode zijn enkele studies verschenen die een licht kunnen werpen op de omvang van het probleem. Uit de *Verkenning naar de samenstelling van het bestand arbeidsongeschikte personen in het kader van de WAO, hun feitelijke werkzaamheden en potentiële inzetbaarheid op de arbeidsmarkt* van de Stichting van de Arbeid komt naar voren dat van de 851.000 arbeidsongeschikten 21 procent werkt en dat van 25 procent onbekend is of zij werken⁶. Voor 1998 zijn zowel gegevens op basis van bestandsonderzoek als op basis van steekproefonderzoek beschikbaar. Uit het steekproefonderzoek komt

3 De uiteindelijke aanpassing is afhankelijk van de wijze waarop de premievrije voortzetting is geregeld in de pensioenregeling. Een grotere verdiencapaciteit hoeft niet (direct) te leiden tot een aanpassing van het arbeidsongeschiktheidspercentage. Het is mogelijk dat gedurende een 'proefperiode' het oorspronkelijke AO-percentage wordt gehandhaafd. De extra inkomsten worden in die periode wel via anticumulatie verrekend met de WAO-uitkering. In een dergelijke situatie wordt de premievrije voortzetting veelal niet aangepast omdat deze in vrijwel alle gevallen gekoppeld is aan het AO-percentage. Als het AO-percentage wel wordt aangepast duurt de procedure ongeveer een half jaar. Betrokkene kan bezwaar/beroep aantekenen tegen de 'afschatting'.

4 Bron: Lisv.

5 Publicatienr. 99/18, Den Haag 1999, hoofdstuk 8.4, p. 146 e.v.

6 Stichting van de Arbeid, publicatienr. 7/00, 17 juli 2000.

een percentage werkenden van 32 procent, over het totaal van beide onderzoeken is het percentage werkenden 22 procent. Bij beide onderzoeken blijkt echter een groot verschil in arbeidsdeelname naar de mate van arbeidsongeschiktheid. Van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten (15-80 procent) had gemiddeld 52 procent een dienstverband (steekproef 65 procent, bestand 48 procent). Verder blijkt dat jongere (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten meer werken dan ouderen, met een scherpe grens bij de leeftijd van 55 jaar en blijken mannelijke arbeidsongeschikten vaker een dienstverband te hebben dan vrouwelijke.

Ten aanzien van terugkeer in het arbeidsproces wordt in de *Verkenning* verondersteld dat de kans op terugkeer kleiner wordt naarmate er sprake is van een langere uitkeringsduur, de kans kleiner is bij volledige arbeidsongeschiktheid dan bij gedeeltelijke, de kans op terugkeer kleiner wordt bij een hogere leeftijd, de kans op terugkeer gering is bij volledige medische arbeidsongeschiktheid.

Uit gegevens die begin 2000 zijn verzameld door de Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen blijkt dat van de actieve deelnemers bij bedrijfstakpensioenfondsen 1,8 procent (47.843) gedeeltelijk arbeidsongeschikt is en dat het aantal arbeidsongeschikten dat tevens een pensioengevend dienstverband heeft binnen de desbetreffende bedrijfstak schommelt tussen de 30 en 60 procent. In totaal gaat het om ruim 29 duizend personen. Daarbij blijkt een teruggang in salaris maar in beperkte mate voor te komen.

Uit het onderzoek van de VB komt ook naar voren dat bij de meeste bedrijfstakpensioenfondsen geen sprake is van een mogelijk lagere pensioenopbouw ten opzichte van de opbouw bij volledige premievrije voortzetting. Hiervoor worden de volgende redenen gegeven:

- het ontbreken van franchisebepalingen;
- het expliciet rekening houden met de restcapaciteit;
- het verstrekken van een salaristoelage;
- het optrekken van de pensioengrondslag;
- het middelen van inkomen en het eenmaal in mindering brengen van de franchise;
- de voortzetting van de premievrije opbouw bij een te geringe arbeidsdeelname;
- het hanteren van een minimumpensioengrondslag.

Uit gegevens van de VB blijkt dat het in ongeveer 3000 gevallen mogelijk is dat voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten de pensioenopbouw lager uitvalt dan voor reïntegratie, maar dat het aantal waarvoor dit ook daadwerkelijk het geval is (fors) lager is.

Uit de enquête van de VB blijkt dat van 10 fondsen met 1,3 miljoen actieve deelnemers drie fondsen een oplossing via het reglement hebben gekozen,

één fonds dit beleidsmatig doet en zes fondsen voor dit probleem een hardheidsclausule hanteren. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het probleem niet altijd eenvoudig is op te sporen. De oude werkgever hoeft niet te weten dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikte een nieuwe baan heeft aanvaard, de nieuwe werkgever hoeft niet te weten dat zijn nieuwe werknemer gedeeltelijk arbeidsongeschikt is.

16.3 Standpunt

In de adviesaanvraag stelt het kabinet vragen bij twee aspecten van de premievrije voortzetting bij arbeidsongeschiktheid: de ene betreft de mogelijk reïntegratiebelemmerende werking en de andere de vraag of een volledige, ongeconditioneerde premievrije voortzetting in alle gevallen altijd wenselijk en nodig is.

Voorafgaand aan het formuleren van een standpunt merkt de raad op dat, naar zijn mening, de problematiek die het kabinet signaleert bij de premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid los staat van de PSW. Een eventuele oplossing zou dan ook zijns inziens niet gevonden moeten worden in een aanpassing van de PSW/Pensioenwet.

Reïntegratiebelemmende werking

De premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid is gebaseerd op een afspraak tussen sociale partners en heeft betrekking op dat deel van het vroegere inkomen waarvoor de betrokkene arbeidsongeschikt is verklaard. In het algemeen zal het geen belemmering vormen voor het aanvaarden van werk voor dat deel waarvoor de betrokkene wel arbeidsgeschikt wordt geacht en waarover geen premievrije voortzetting van pensioenopbouw plaatsvindt.

Het kabinet wijst op de mogelijkheid dat het aanvaarden van werk leidt tot een neerwaarts bijstellen van het arbeidsongeschiktheidspercentage. In dat geval kan het voorkomen dat, afhankelijk van de betrokken pensioenregeling, ook de premievrije voortzetting van de pensioenopbouw neerwaarts wordt bijgesteld.

De raad wijst erop dat deze gang van zaken in lijn is met de WAO-systematiek, geen uitkering bij eigen verdien capaciteit, en uit dien aard dan ook niet een zelfstandige factor kan zijn in de belemmering van reïntegratie.

Alleen in zeer specifieke omstandigheden – lager loon dan voorheen, deeltijdpercentage plus AO-percentage groter dan 100, recht op premievrije voortzetting bij werkloosheid – kan het voorkomen dat aanvaarden van werk leidt tot een verslechtering van de pensioenopbouw.

Uit gegevens blijkt dat het gesignaleerde probleem voor degenen die het treft weliswaar een serieus probleem kan zijn maar dat tegelijkertijd maar een zeer beperkt aantal mensen daarmee wordt geconfronteerd. Daarbij is het probleem niet voor elke pensioenregeling gelijk en hoeft een eventuele achteruitgang in pensioenopbouw niet alleen voort te komen uit het wegval- len van de FVP-opbouw maar kan deze ook samenhangen met een verschil tussen pensioenregelingen. Dit maakt dat een eventuele wettelijke regeling waarschijnlijk zeer complex zal moeten zijn. Bovendien bestaat het gevaar dat een wettelijke oplossing, gelet op het feit dat er kosten zijn verbonden aan het oplossen van het probleem, zich tegen de gedeeltelijk arbeidsonge- schikte keert door zijn reïntegratiekansen te verkleinen (hogere pensioen- kosten dan voor een vergelijkbare niet gedeeltelijk arbeidsongeschikte werk- nemer).

Alhoewel de raad van oordeel is dat het aanvaarden van werk los van even- tuele verschillen tussen regelingen niet zou moeten leiden tot een verslech- tering van de pensioenopbouw, meent hij tevens dat een wettelijke oplossing van het geschetste probleem niet in de rede ligt. De raad wijst erop dat de Stichting van de Arbeid samen met de pensioenkoepels een oplossingsrich- ting heeft ontwikkeld die deel uitmaakt van de aanbeveling *Moderne en be- taalbare pensioenen voor alle werknemers*⁷. Voorgesteld wordt de oplossing van het probleem te zoeken in het toepassen van een lagere franchise in de be- staande premievrije voortzetting in de pensioenregeling van de 'oude' werk- gever. Voor reïntegrerende deelnemers met een hoger deeltijdpercentage in het nieuwe dienstverband dan de mate van arbeidsongeschiktheid, zou daar- door de premievrije pensioenopbouw in de 'oude' regeling worden ver- hoogd. De aanbeveling laat onverlet dat ook andere oplossingen, bijvoor- beeld door het toepassen van een hardheidsclausule, kunnen worden toege- past of dat door partijen beperkingen gesteld kunnen worden aan de tijds- duur van de te bieden mogelijkheid van een verhoogde pensioenopbouw in de oude regeling ingeval van reïntegratie bij een andere werkgever.

Ten slotte herinnert de raad eraan dat hij recent nog heeft geadviseerd over deze problematiek en ook thans van oordeel is dat de inzet van REA-mid- delen passend zou zijn om eventuele knelpunten bij de oplossing van de problematiek weg te nemen⁸.

Volledige premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid
Het kabinet geeft aan dat de regeling van de premievrije voortzetting pri- mair de verantwoordelijkheid is van sociale partners, maar vraagt opnieuw,

7 Stichting van de Arbeid, *Moderne en betaalbare pensioen voor alle werknemers*, op.cit. Zie ook: Stich- ting van de Arbeid, *Aanbeveling beperking pensioenverlies bij reïntegratie gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers*, publicatienr. 4/01, Den Haag 2001.

8 SER-advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, Den Haag 1999, p. 146 e.v.

en nu meer ten principale, de aandacht van de SER voor deze regeling. De hoofdvraag van het kabinet is of de arbeidsongeschikte met deze regeling – een volledige, ongeconditioneerde premievrije voortzetting – niet overgecompenseerd wordt en of hij daar niet alleen maar last van heeft als het op reïntegratie aankomt. Als ook de kosten van de huidige regeling in de beschouwing worden betrokken, ligt naar de mening van het kabinet een hernieuwde afweging van de vraag of, binnen het totaal kader van de aanvullende pensioenen, deze regeling ongewijzigd moet worden voortgezet voor de hand. Het kabinet suggereert een oplossing waarbij de grondslag voor de premievrije voortzetting gekoppeld is aan de uitkering in plaats van aan het laatst genoten loon. De aldus ontstane ruimte zou kunnen worden benut voor de creatie van een reïntegratiebevorderende constructie in de vorm van pensioeninhaal voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten die weer aan het werk gaan.

Met betrekking tot de vraag of de premievrije voortzetting een andere grondslag zou moeten krijgen wil de raad volstaan met een verwijzing naar het advies dat hij in 1999 heeft uitgebracht over de premievrije voortzetting. Hij achtte geen redenen aanwezig om de regeling voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten te veranderen en de premievrije opbouw te verminderen of zelfs af te schaffen⁹. De raad onderstreept nu nogmaals dat de premievrije voortzetting alleen geldt voor het arbeidsongeschiktheidsdeel en dat derhalve, conform de WAO-opzet, voor het arbeidsgeschiktheidsdeel de prikkel geldt tot het zoeken van werk. Hij wijst er daarbij op dat de pensioenopbouw slechts in beperkte mate een rol speelt in de reïntegratieproblemen van arbeidsongeschikten.

De raad zal naar verwachting binnenkort een adviesaanvraag ontvangen over de arbeidsongeschiktheidsproblematiek en de WAO, mede naar aanleiding van het door de commissie Arbeidsongeschiktheid (commissie Donner) uit te brengen rapport. In die context kan hij de vragen rond de premievrije voortzetting van de pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid opnieuw in bespreking te nemen. De raad acht een dergelijk breed advies over de WAO ook een meer geëigende plaats voor de vragen van het kabinet.

9 SER-advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, Den Haag 1999, p. 146 e.v.

17. Ter afronding

Bij de behandeling van de verschillende adviesvragen is de raad op een tweetal onderwerpen gestuit dat zijns inziens ook aandacht verdient bij de modernisering van de PSW. Het betreft enkele bepalingen in de PSW omtrent echtscheiding en omtrent de handelwijze bij betalingsachterstand. Deze komen hier aan de orde.

Daarnaast memoreert de raad nog kort de onderwerpen waarover hij nog nader advies zal uitbrengen. Hij streeft ernaar dit vervolgadvis op een zodanig tijdstip uit te brengen dat dit kan worden betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel voor de nieuwe Pensioenwet.

17.1 PSW-bepalingen inzake bijzonder weduwe-/weduwnaarspensioen

De raad stelt vast dat de PSW sinds 1972 een regeling bevat inzake bijzonder weduwe- of weduwnaarspensioen¹. Samengevat bepaalt artikel 8a PSW thans dat de ex-echtgenoot een zelfstandige premievrije aanspraak op weduwe- of weduwnaarspensioen krijgt (hoofdregeel). Deze regeling geldt ingeval van echtscheiding en ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed.

Sinds 1995 biedt de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding (VPS) een regeling voor de verdeling van het tijdens het huwelijk opgebouwde ouderdompensioen. Hoofdregeel is dat in geval van scheiding of scheiding van tafel en bed de rechten op ouderdompensioen worden gedeeld. De VPS bevat voorts een regeling voor 'conversie': echtgenoten kunnen afspreken dat in plaats van het recht van de vereveningsgerechtigde echtgenoot op uitbetaling van een deel van het ouderdompensioen en het recht op bijzonder nabestaandenpensioen, de vereveningsgerechtigde echtgenoot een eigen recht op pensioen verkrijgt. Voorwaarde hierbij is dat de pensioenuitvoerder hiermee instemt.

Gegeven de totstandkoming van de VPS en de samenhang met de regeling van artikel 8a PSW, zou het naar het oordeel van de raad overweging verdie-

¹ In 1972 betrof de regeling het bijzonder weduwepensioen. Het bijzonder weduwnaarspensioen is in 1987 toegevoegd.

nen om bij de totstandbrenging van een nieuwe Pensioenwet de bepalingen van artikel 8a PSW over te brengen naar de VPS.

17.2 Informatieplicht bij betalingsverzuim

Met betrekking tot de naleving van wetgeving (zie ook hoofdstuk 7) vraagt de raad aandacht voor een bijzondere bepaling in de PSW. Het betreft de bepaling dat als de werkgever verzuimt (of verzuimd heeft) zijn premies af te dragen hij, binnen een bepaalde termijn, degenen wier pensioen of aanspraak op pensioen daardoor wordt getroffen daarvan schriftelijk mededeling moet doen (PSW art. 3a lid 4)². Voor de betrokkenen kunnen betalingsverzuim en de onbekendheid daarmee grote gevolgen hebben. Zo mag een verzekeraar bij verzuim een verzekering laten vervallen of premievrij maken. Dit kan hij effectueren een maand na afloop van de termijn waarin de werkgever de belanghebbenden had moeten inlichten (Regelen verzekeringsovereenkomsten, art. 12).

Als de reden van de betalingsachterstand of het verzuim minder oorbaar is, bestaat de kans dat de werkgever zich niet aan het voorschrift van de PSW om de belanghebbenden te informeren zal houden.

De raad meent dat het risico van niet informeren zo klein mogelijk moet worden gemaakt. Dit kan naar zijn oordeel door in de opdrachtbrief een procedure op te nemen over de handelwijze bij betalingsachterstand. Het informeren van belanghebbenden dient hier ook onderdeel van uit te maken. Een mogelijkheid daartoe kan zijn dat de pensioenuitvoerder de belanghebbenden informeert als de werkgever tekortschiet of dat wordt overgenomen dat de pensioenuitvoerder de 'informatieplicht' van de werkgever overneemt³.

In de huidige PSW hebben de pensioenuitvoerders geen informatieverplichting jegens de belanghebbenden. Wel hebben pensioenfondsbestuurders de verplichting het niet nakomen van een betalingsverplichting te melden bij de PVK (PSW, art. 3a lid 3). Bij het niet nakomen van de verplichtingen conform artikel 3a kan de PVK het pensioenfondsbestuur en de werkgever een boete opleggen. Verzekeraars zijn thans niet verplicht een betalingsverzuim te melden bij de PVK. De raad acht dit een tekortkoming. In de nieuwe Pensioenwet zou deze verplichting, conform de beoogde opzet van de nieuwe wet, voor zowel fondsen als verzekeraars moeten gelden.

2 Opgemerkt zij dat de PVK ontheffing van deze verplichting kan geven (PSW, art. 29 lid 1).

3 Daarvoor is het nodig dat de uitvoerders beschikken over de adressen van alle belanghebbenden. In het geval dat het pensioen is ondergebracht bij een verzekeraar is dit nu niet altijd het geval.

17.3 Nadere advisering

Positie pensioenfondsen in PSW

In hoofdstuk 3 heeft de raad aangegeven dat in het kader van de modernisering van de PSW de positie van de pensioenfondsen in de PSW actualisering behoeft, resulterend in een op de pensioenfondsen toegesneden solvabiliteitstoets.

Daarbij heeft hij laten weten dat hij, mede gelet op de stand van de discussie over de nieuwe actuariële principes, de precieze consequenties van een eigen solvabiliteitstoets en de daarmee gepaard gaande afschaffing van de herverzekeringplicht op dit moment nog niet volledig kan overzien. De raad neemt zich voor binnenkort over de introductie van een eigen solvabiliteitstoets voor pensioenfondsen een aanvullend advies uit te brengen.

Pensioenfondsen 'aan de top van een holding'

In hoofdstuk 10 heeft de raad aangegeven dat de complexiteit van de materie betreffende pensioenfondsen 'aan de top van een holding', de bijzondere belangen die daarbij in het geding zijn evenals de samenhang met andere beleidsdiscussies, ertoe hebben geleid dat hij zich thans nog geen afgewogen en definitief oordeel heeft kunnen vormen over dit onderdeel van de adviesaanvraag. De raad is voornemens in een vervolgadvisie zijn oordeelsvorming en standpuntbepaling hierover af te ronden.

Modernisering van de PSW

Ten slotte realiseert de raad zich dat de adviesaanvraag slechts betrekking heeft op een deel van de nieuwe Pensioenwet, namelijk alleen de kabinetsvoornemens tot nieuw beleid. De beoogde modernisering betreft echter ook het overzichtelijk opzetten en wegnemen van onduidelijkheden in de bestaande wetgeving. De raad bepleit dat deze meer 'technische veranderingen' voor commentaar aan hem of de Stichting van de Arbeid worden voorgelegd ter beoordeling van de mogelijke consequenties van de wijzigingen.

Den Haag, 18 mei 2001

H.H.F. Wijffels
voorzitter

N.C.M. van Niekerk
algemeen secretaris

Bijlagen bij het advies Nieuwe Pensioenwet



Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Aan de Sociaal-Economische Raad
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon 070 - 333 44 44
Telefax 070 - 333 40 33

Uw brief

Ons kenmerk
SV/V&P/00/29623

Doorkiesnummer
070-333 4234

Onderwerp
SER-adviesaanvraag nieuwe PSW

Datum

Contactpersoon
H. van der Pal

1. Inleiding

De Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) is verouderd en onoverzichtelijk geworden. Een grondige herziening is noodzakelijk om een helder wettelijk kader te scheppen. In de Nota 'Aanvullende Pensioenen' van 25 juni 1991¹ heeft het kabinet daarom toegezegd de PSW te zullen moderniseren en te onderwerpen aan een technische herziening.

De Pensioen- en spaarfondsenwet stamt uit 1953. Waar in de jaren vijftig en zestig kon worden volstaan met een enkele aanpassing, bedroeg het aantal wijzigingswetten het afgelopen decennium meer dan twintig!

Hieruit blijkt hoe dynamisch de ontwikkelingen op het terrein van de aanvullende pensioenen geworden zijn: onderhevig aan wijzigingen in gang gezet door maatschappelijke ontwikkelingen, de sociale partners en de overheid.

Het oorspronkelijke doel van de PSW in 1953 was het voor de werknemers veiligstellen van de gelden die ten behoeve van de aan hen gedane pensioentoezeggingen werden gereserveerd. De bepalingen in de PSW zijn er dan ook speciaal op gericht de financiële aspecten van de pensioentoezegging dwingend te regelen. De laatste twee decennia is deze doelstelling van de PSW verbreed en kreeg de wet naast de oorspronkelijke financiële waarborgfunctie nieuwe doelstellingen. In het algemeen kan worden gesteld dat de waarborgfunctie van de PSW is uitgebreid met het waarborgen van pensioenbelangen van specifieke groepen (ex) werknemers die -zo leerde de ervaring- extra kwetsbaar zijn als het gaat om het verwerven of instandhouden van een aanvullend pensioen. Te denken valt met name aan werknemers die van baan veranderen (recht op waardeoverdracht), deeltijders (voorschrift van gelijke behandeling met voltijders) en slapers (voorschrift tot gelijke indexering als gepensioneerden).

De ontwikkelingen op het terrein van de aanvullende pensioenen hebben geleid tot aanpassingen van de wettekst die de overzichtelijkheid niet ten goede zijn gekomen. Bovendien blijkt de wettekst als gevolg van nieuwe ontwikkelingen op een aantal punten niet duidelijk waardoor er ruimte is ontstaan voor verschillende interpretaties die het

¹ Kamerstukken II 1990/9 1, 22 167, nr. 2

toezicht op de naleving van de wet en handhaving ervan steeds moeilijker maken. Een belangrijk doel van de modernisering en technische herziening van de huidige PSW is dan ook de nieuwe pensioenwetgeving overzichtelijker op te zetten, de gesignaleerde onduidelijkheden weg te nemen en daardoor uitvoeringsproblemen in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen.

Sinds het verschijnen van de Pensioennota hebben zich aanzienlijke ontwikkelingen op het terrein van de aanvullende pensioenen voorgedaan. Zoals: de wijziging van de PSW in de eerste fase² (wettelijk recht op waardeoverdracht en enige andere maatregelen op het aanvullende pensioenterrein), het Pensioenconvenant, de discussie over de taakafbakening, de uitwerking van de nota Flexibilisering en verplichtstelling in de pensioensector en de uitwerking van het medezeggenschapconvenant. Op een aantal terreinen was de noodzaak tot wetgeving dermate groot dat besloten werd niet te wachten op de voorgenomen modernisering en technische herziening van de PSW. Voorbeelden van recente wetgeving op het terrein van de aanvullende pensioenen zijn: wijziging van de PSW in verband met toezicht, verbod op uitstelfinanciering en waardeoverdracht³, het wetsvoorstel 2b PSW⁴ en het wetsvoorstel medezeggenschap en geregistreerde partners⁵. Bovenstaande ontwikkelingen en de wetgeving hebben een dermate groot beslag gelegd op de wetgever dat het niet mogelijk is gebleken om snel na het verschijnen van de Pensioennota in 1991 over te gaan tot de voorgenomen modernisering en technische herziening van de PSW. Het kabinet meent dat de voorgenomen modernisering en technische herziening van de PSW moet leiden tot een geheel nieuwe wet op het terrein van de aanvullende pensioenen. Primaire doel van deze Pensioenwet - deze titel kan worden beschouwd als een voorlopig te hanteren werktitel - is de aangekondigde modernisering en technische herziening. Niettemin acht het kabinet het gewenst op enkele beleidsmatige punten met voorstellen te komen. Op die punten waar het kabinet voornemens is nieuw beleid te introduceren wordt in deze adviesaanvraag ingegaan en wordt de mening van de SER gevraagd.

2. Procedure

Ter voorbereiding van de Pensioenwet zijn zeven werkgroepen ingesteld die een aantal uitvoeringstechnische en inhoudelijke onderwerpen nader hebben geïnventariseerd en voor- en nadelen van mogelijke oplossingsrichtingen hebben onderzocht. De werkgroepen hebben de onderwerpen waardeoverdracht, afkoop, voorlichting en medezeggenschap, witte vlekken, C-polissen, directeur-groootaandeelhouders en juridische vraagstukken besproken. In de werkgroepen hebben deskundigen uit het pensioenveld op persoonlijke titel zitting gehad. Aan de werkgroepen hebben ook ambtenaren van de ministeries van SZW en van Financiën deelgenomen. De eindrapporten van de werkgroepen zijn beschikbaar als achtergrondinformatie bij deze adviesaanvraag. De rapporten hebben als input gediend voor deze adviesaanvraag. Dat betekent niet dat de conclusies van de werkgroepen op alle punten door het kabinet zijn overgenomen.

In deze adviesaanvraag wordt niet gesproken over het toezicht op de aanvullende pensioenen. Ook op het terrein van het toezicht doen zich ontwikkelingen voor en dient steeds te worden bezien of die ontwikkelingen aanleiding zijn tot wijzigingen in de

² Stb. 1994, 496

³ Stb. 1999, 592

⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26 711

⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26 674

toezichtsstructuur. Deze adviesaanvraag beperkt zich echter tot die zaken die de inhoud en uitvoering van de pensioenregeling betreffen.

Voor de volledigheid vermeld ik nog dat het kabinet voornemens is in de Pensioenwet wat betreft het niveau van regelgeving geen onderscheid meer te maken tussen de pensioenuitvoerders. Dat wil zeggen dat de Regelen Verzekeringsovereenkomsten PSW zullen komen te vervallen en dat indien nodig de specifiek op verzekeraars gerichte bepalingen in de wettekst zullen worden opgenomen.

In deze adviesaanvraag komen de volgende onderwerpen aan de orde.

- Doel van de voorgenomen Pensioenwet (par. 3)
- Verantwoordelijkheid van pensioenfondsen en verzekeraars voor naleving van wettelijke voorschriften (par. 4)
- Witte vlekken bij de aanvullende pensioenen (par. 5)
- Voorlichting (par. 6)
- Benoeming werknemersbestuursleden bij ondememingspensioenfondsen (par. 7)
- Klachtrecht van deelnemersraden (par. 8)
- Waardeoverdracht (par. 9)
- De positie van de grootaandeelhouder in de Pensioenwet (par. 10)
- Pensioentoezeggingen met beleggingsvrijheid voor de werknemer (par. 11)
- Vermogensoverschotten en indexering van pensioenuitkeringen en -aanspraken (par. 12)
- Spaarfondsen (par. 13)
- Eenmansfondsen (par. 14)
- Pensioenfondsen aan de top van een holding (par. 15)
- Premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid (par. 16)

Ik verzoek uw Raad advies uit te brengen binnen zes maanden.

3. Doel van de voorgenomen Pensioenwet

Het kabinet beoogt met de Pensioenwet meer duidelijkheid te scheppen in de huidige pensioenwetgeving en in te spelen op de situatie na 2000. Het kabinet wil de Pensioenwet baseren op zowel het te behouden gedachtegoed in de wet uit 1953, als het beleid ten aanzien van de aanvullende pensioenen zoals geformuleerd in nota's als de Pensioennota van 1991, Werken aan Zekerheid uit 1996⁶ en het Pensioenconvenant van 1997. De centrale doelstelling van de PSW, zoals die reeds in 1953 geformuleerd was, namelijk het waarborgen van de pensioenrechten van werknemers, zal in de Pensioenwet dan ook onverminderd overeind blijven. De Pensioenwet zal wederom tot doel hebben de binnen het kader van de arbeidsrelatie gedane toezegging omtrent de voorziening voor de ouderdom, bij overlijden en arbeidsongeschiktheid te waarborgen voor zowel diegene aan wie de toezegging is gedaan als voor diegenen ten behoeve van wie de toezegging is gedaan (nabestaanden). Het waarborgen van de pensioentoezegging heeft betrekking op het niveau en de kwaliteit van het pensioen, de werkingssfeer van de toezegging en de financiering van de toezegging.

⁶ Kamerstukken II 1996/97, 25 010, nrs. 1-2

Uitgangspunt bij de Pensioenwet is dat aanvullende pensioenen een arbeidsvoorwaarde zijn en dus een primaire verantwoordelijkheid van sociale partners. De rol **van** de overheid is daarbij ondersteunend en voorwaardenstellend van aard. Daarnaast heeft de overheid als hoedster van het algemeen belang ook een eigen verantwoordelijkheid, van waaruit zij nadere normen op het gebied van aanvullende pensioenen kan stellen.

4. Verantwoordelijkheid van pensioenfondsen en verzekeraars voor naleving van wettelijke voorschriften

Als gevolg van het voorschrift in de PSW dat een pensioentoezegging dient te worden ondergebracht bij een pensioenfonds of een verzekeraar ontstaat bij aanvullende pensioenen een driehoeksrelatie tussen degene die de pensioentoezegging doet, degene aan wie de pensioentoezegging is gedaan en de pensioenuitvoerder. In de praktijk blijkt dat het niet altijd even helder is wie in die driehoeksrelatie welke verantwoordelijkheid heeft. Het is van belang om hierover duidelijkheid te verkrijgen omdat naar de mening van het kabinet het uitgangspunt is dat degene die verantwoordelijk is ook degene dient te zijn die primair kan worden aangesproken op het naleven van die verantwoordelijkheden.

De inhoud van de pensioenregeling is een aangelegenheid van de sociale partners. De werkgever kan eenzijdig besluiten al dan niet een pensioentoezegging te doen. Echter, in de meeste gevallen is de pensioentoezegging het resultaat van overleg op collectief of individueel niveau tussen werkgevers en werknemers. Ook wordt **tussen** hen afgesproken voor wie de pensioentoezegging geldt. De PSW schrijft vervolgens voor dat de afgesproken pensioentoezegging door de werkgever moet worden ondergebracht bij een pensioenfonds of een verzekeraar. Bij een pensioenfonds wordt de pensioentoezegging vastgelegd in het pensioenreglement. Bij een verzekeraar wordt contractueel vastgelegd waartoe de werkgever en de verzekeraar zich binden. Vervolgens is de pensioenuitvoerder waar de pensioentoezegging is ondergebracht verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de pensioenregeling. Daarbij heeft de werkgever verplichtingen jegens de pensioenuitvoerder (zoals het afdragen van de premies en het verstrekken van gegevens) en de werknemer.

De pensioenreglementen van bedrijfstakpensioenfondsen⁷ (bpf) en en ondernemingspensioenfondsen (opf) worden door het bestuur van het fonds vastgesteld. Dit betekent dat wanneer eenmaal tot de oprichting van een fonds is overgegaan wijzigingen van het pensioenreglement, dat geacht wordt de pensioentoezegging te omvatten, alleen kunnen plaatsvinden indien het bestuur van het pensioenfonds daartoe besluit. De vraag is hoe het reglement van het pensioenfonds zich verhoudt tot de pensioentoezegging van de werkgever. De vaststelling van het reglement van het pensioenfonds is de verantwoordelijkheid van het bestuur van het pensioenfonds. In theorie is het mogelijk dat het bestuur van een pensioenfonds een reglement vaststelt dat niet overeenkomt met de pensioentoezegging die de werkgever doet. Daarbij is van belang dat de PSW uitgaat van het beschermen van de pensioentoezegging van de werkgever en niet van het pensioenreglement. De vraag hoe de positie van het pensioenfondsbestuur zich verhoudt tot het uitgangspunt dat de pensioentoezegging óf een eenzijdige handeling van de werkgever is

⁷ De huidige wettelijke term is “bedrijfspensioenfondsen” deze term wordt echter in het wetsvoorstel voor een nieuwe wet BPF vervangen door de term “bedrijfstakpensioenfondsen” Daarop vooruitlopend wordt in deze adviesaanvraag alvast de nieuwe term gehanteerd.

óf een resultaat van overleg tussen werkgever(s) en werknemer(s) doet zich in de praktijk vrijwel alleen voor bij opf en.

Wat betreft de bpf en doen zich in de praktijk vrijwel nooit problemen voor. Dit komt mede doordat bij verplichtgestelde bpf en niet de pensioentoezegging het uitgangspunt is, maar het reglement van het pensioenfonds. Concreter gesteld, een werkgever die verplicht is aangesloten bij een bpf is niet gehouden aan de pensioenafspraken die zijn gemaakt in het cao-overleg. Hij is alleen gehouden aan hetgeen in het pensioenreglement van het verplichtgestelde bpf is opgenomen. Het bestuur van een bpf is paritair samengesteld en in het bestuur zitten de erkende organisaties van sociale partners die bevoegd zijn tot het aangaan van contractuele afspraken betreffende de arbeidsvoorwaarden. Gesteld kan worden dat binnen het bestuur van het bpf de inhoud van de pensioentoezegging wordt overeengekomen en dat dit wordt vastgelegd in het door het bestuur vastgestelde reglement. Dit laat onverlet dat in de betreffende bedrijfstak in andere gremia (bijvoorbeeld bij het cao-overleg) afspraken worden gemaakt over de inhoud van de pensioentoezegging. Deze afspraken moeten dan uiteindelijk wel door het bestuur van het bpf worden overgenomen en neergelegd in het pensioenreglement. Bij een bpf is het pensioenfonds verantwoordelijk voor zowel de inhoud als de uitvoering van de pensioenregeling. Eveneens is een bpf verantwoordelijk voor een deugdelijke financiering van de pensioenregeling en de opbouw van voldoende reserves.

Bij een opf kan in de praktijk het spanningsveld tussen de verantwoordelijkheid van de werkgever die de pensioentoezegging doet en de verantwoordelijkheid van het pensioenfondsbestuur wel voorkomen. Immers het bestuur van het opf hoeft niet altijd paritair te zijn samengesteld (er mag van worden afgeweken ten gunste van de werknemersgeleding) en in het bestuur zitten geen vertegenwoordigers van organisaties van werknemers. Het opf-bestuur is dan ook niet het gremium waar in onderling overleg tussen sociale partners tot bindende arbeidsvoorwaardenafspraken (dus ook pensioenafspraken) kan worden gekomen. Het bestuur van een opf kan dus niet verantwoordelijk zijn voor de inhoud en reikwijdte van de pensioentoezegging. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de werkgever of bij de partijen die de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen voeren. Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever om ervoor zorg te dragen dat de pensioentoezegging wordt neergelegd in het pensioenreglement van het aan zijn onderneming verbonden pensioenfonds. In de praktijk zien we dat de werkgever deze verantwoordelijkheid onder meer kan nemen door zich ten aanzien van een aantal onderwerpen een veto-recht toe te eigenen als het gaat om de vaststelling van het pensioenreglement. De Tweede Kamer heeft zich onlangs in een motie uitgesproken tegen dit veto-recht⁸. De vraag is of er andere wegen zijn waarlangs de werkgever verantwoordelijkheid kan nemen voor de inhoud van de pensioentoezegging. Naar de mening van het kabinet kan het niet de bedoeling van de Kamer zijn dat de werkgever slechts nog de keuze heeft om uit het opf te stappen indien het bestuur een besluit neemt waar de werkgever geen verantwoordelijkheid voor kan dragen. Het opf is in ieder geval wel volledig verantwoordelijk voor de goede uitvoering van het pensioenreglement. Zo is het opf ook verantwoordelijk voor een deugdelijke financiering van de pensioenregeling en de opbouw van voldoende reserves. Dit impliceert in de visie

⁸ Kamerstukken 11 1999/2000, 26 674, nr. 15

van het kabinet dat een opf het al dan niet nakomen van het pensioenreglement dus niet afhankelijk kan stellen van de financiering door de werkgever. Het kabinet constateert dat bij de opf en er een spanningsveld bestaat tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van de werkgever en anderzijds die van het pensioenfonds. Zo is het de vraag hoe een werkgever zijn pensioentoezegging kan wijzigen indien het bestuur van het opf, waarin de werkgever dus geen meerderheid heeft, weigert het reglement te wijzigen, Graag verneemt het kabinet of de SER deze analyse onderschrijft en of de SER opvattingen heeft hoe kan worden ingespeeld op dit spanningsveld.

Bij een contract tussen de werkgever en de verzekeraar in het kader van een zogenaamde rechtstreekse regeling is op zich sprake van een heldere situatie. De werkgever is geheel verantwoordelijk voor de inhoud van de pensioenregeling. Hij gaat vrijwillig een contractuele relatie aan met de verzekeraar en kan zelf bepalen wat de inhoud van de toezegging zal zijn. Ook hier geldt weer dat dit onverlet laat dat de pensioenregeling in goed overleg met de werknemersorganisatie of de werknemer(s) tot stand kan zijn gekomen. De verzekeraar is gehouden het contract op goede wijze uit te voeren. Een onderdeel van de contractuele relatie is premiebetaling voor financiering van de pensioenregeling. Wanneer de werkgever zijn verplichting tot premiebetaling niet nakomt zal de verzekeraar na verloop van tijd de verzekering premievrij maken en dan premievrij voortzetten of laten vervallen wanneer de verzekering geen premievrije waarde heeft. Verdere opbouw vindt dan niet meer plaats. Het is voor verzekeraars niet toegestaan zelf het debiteurenrisico te dragen. De gedupeerde verzekerden zullen dan de werkgever moeten aanspreken op het niet nakomen van zijn pensioentoezegging.

Overigens is het kabinet van mening dat voor zowel de verzekeraars als de opf en geldt dat zij als uitvoerder weliswaar niet verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de pensioentoezegging maar dat dit niet betekent dat zij de pensioentoezegging zonder toetsing aan wet- en regelgeving mogen uitvoeren. Van hen mag worden geëist dat ze geen medewerking verlenen aan de uitvoering van pensioenregelingen die strijdig zijn met de wettelijke voorschriften. Ook een opf of verzekeraar moet daarop door de (ex)deelnemer van de pensioenregeling kunnen worden aangesproken. Zo hebben bijvoorbeeld in het kader van de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen de pensioenuitvoerders expliciet een eigen verantwoordelijkheid gekregen voor het naleven van die wettelijke voorschriften.

5. Witte vlekken bij de aanvullende pensioenen

Het kabinet heeft bij brief van 13 oktober 1997⁹ aan de Tweede Kamer zijn standpunt meegedeeld over de witte vlekken problematiek. Met witte vlekken op pensioengebied wordt bedoeld op de situatie dat een werknemer geen aanvullend pensioen opbouwt. Het ontbreken van een pensioenvoorziening kan verschillende oorzaken hebben: de werkgever heeft geen pensioenregeling of de werknemer wordt uitgesloten van de geldende pensioenregeling bijvoorbeeld door zijn leeftijd, het soort contract of de hoogte van het loon.

Uit onderzoek uit 1996 is gebleken dat de situatie vergeleken met die in 1985 is verbeterd. De witte vlekken zijn in 1996 ten opzichte van 1985 in absolute zin met 25% gedaald (van 647000 naar 488000 werknemers) en als procentueel aandeel van de werkzame

⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25 694, nr. 1

beroepsbevolking tussen de 25 en 65 jaar gehalveerd (van 18% naar 9%). Het aantal werknemers dat tot de witte vlekken behoort vanwege het ontbreken van een collectieve regeling bij hun bedrijf is afgenomen van 6,4% naar 2%. Daarentegen is het aantal werknemers dat uitgesloten is van deelname ten gevolge van een wachttijd, soort contract of vanwege het behoren tot een bepaalde functiegroep toegenomen. In het kabinetsstandpunt is de conclusie getrokken dat de uitsluiting van bepaalde groepen werknemers in een bestaande pensioenregeling ongedaan gemaakt zou moeten worden. Het kabinet heeft van dit voornemen ook melding gemaakt in het Pensioenconvenant.

In veel landen van de Europese Unie is sprake van een wettelijk stelsel voor voorziening van de oudedag dat een loongerelateerde uitkering kent. Nederland heeft dit niet. De eerste pijler beperkt zich tot de AOW, een uitkering op minimumniveau. Dit maakt dat het voor de Nederlandse situatie van groot belang is dat er in de tweede pijler pensioen kan worden opgebouwd. Met de uitspraken van het Europese Hof van 21 september 1999 inzake de verplichtstelling¹⁰ wordt dit belang ook door het Hof nog eens bevestigd.

5.1. Nadere uitwerking

De belemmeringen tot deelname aan een pensioenregeling kunnen erin gelegen zijn dat de regeling werknemers uitsluit vanwege een wachttijd, de duur van hun contract, leeftijd, functiegroep, soort contract of de hoogte van hun loon in relatie tot de franchise. Dergelijke uitsluitingen betekenen dat betrokkenen geen of minder pensioen opbouwen dan anderen in de onderneming, maar zijn niet in strijd met de PSW.

Het kabinet is van mening dat een wettelijke regeling nodig is om tot algemene werking van de pensioentoezegging te komen. Met het principe van algemene werking wordt bedoeld dat indien een werkgever pensioen toezegt aan werknemers in zijn bedrijf, alle werknemers met een arbeidsovereenkomst daadwerkelijk pensioen opbouwen, en dat er geen werknemers zijn die om welke reden dan ook buiten de pensioenregeling vallen. Slechts bepaalde, wettelijk omschreven, uitsluitingsgronden kunnen op dit principe een uitzondering vormen. Deze uitzonderingen (waarop in paragraaf 5.2. nader wordt ingegaan) zijn nodig om uitvoeringstechnische en praktische problemen te voorkomen.

Het principe van de algemene werking heeft twee kanten: enerzijds mag de werkgever geen werknemers uitsluiten, anders dan op grond van een wettelijk toegestane uitzonderingsgrond, anderzijds kan en mag de werknemer niet afzien van deelneming aan een bestaande pensioenregeling. In het algemeen kan als voordeel van algemene werking genoemd worden dat meer werknemers pensioen opbouwen en dat sommige werknemers meer pensioen opbouwen; dit is met name van belang voor werknemers die hun loopbaan tijdelijk onderbreken, die zeer mobiel zijn, die vaak kortdurende en/of flexibele contracten hebben, e.d. Daarbij kan erop worden gewezen dat de opbouw van pensioenen duurder is naarmate men ouder is. De ervaring leert dat werknemers zich op jongere leeftijd minder om hun pensioen bekommeren dan wanneer de pensioenleeftijd nadert. Verplichting tot deelneming voorkomt dat zij achteraf tot de conclusie komen dat een pensioenopbouw toch beter was geweest. Daarbij komt dat de overheid een grotere financiële last heeft naarmate er meer ouderen zijn met een gering inkomen. Tegenover de voordelen van algemene werking van de pensioentoezegging staat, dat de pensioenlasten kunnen stijgen, daar waar het kabinet kostenbeheersing nog steeds van belang vindt.

¹⁰ de uitspraken in de zaken *Brentjes* (C-115/97, C-116/97, C-117/97), *Drijvende Bokken* (C-219/97) en *Albany* (C-67/196) Deze uitspraken zijn nog niet officieel gepubliceerd in de *Jur. van het Hof van Justitie*.

Voor de duidelijkheid zij ook vermeld wat het principe van de algemene werking **niet** tot gevolg heeft: het principe van de algemene werking betekent niet dat alle werknemers van een werkgever dezelfde pensioenregeling zouden moeten krijgen. De werkgever kan de inhoud van de toezegging variëren. De vorm van de pensioentoezegging, een loongerelateerde regeling of een beschikbare premiereregeling, is ook geheel vrij. Het principe van de algemene werking betekent ook niet dat iedere werkgever verplicht is een pensioentoezegging te doen.

5.2. Mogelijke uitzonderingen

Op het principe van de algemene werking zijn uitzonderingen mogelijk om redenen van praktische of uitvoeringstechnische aard. Zo is het bijvoorbeeld niet de bedoeling dat een scholier die enkele weken als vakantiewerker bij een bedrijf werkt, in de pensioenregeling van dat bedrijf moet worden opgenomen. Uitgangspunt bij de voorgenomen regeling is dat zoveel mogelijk werknemers pensioen opbouwen terwijl de extra administratieve en financiële lasten voor de werkgever zo klein mogelijk zijn.

Het kabinet pleit ervoor slechts twee uitzonderingen op de algemene werking toe te staan, namelijk een minimumleeftijd en een drempelperiode van maximaal een jaar.

- **toestaan minimumleeftijd**

Het kabinet is van mening dat het stellen van een minimumleeftijd een goede manier is om te voorkomen dat werkgevers aan personeel zoals vakantiewerkers pensioen moeten toezeggen.

Als mogelijke minimumleeftijden kan gedacht worden aan aansluiting bij de meerderjarigheidsgrens (18 jaar), bij de leeftijdsgrens waar de onderhoudsplicht van ouders voor hun kind vervalt (21 jaar), bij de leeftijd voor het volwassen minimumloon (op dit moment 23 jaar) en bij de leeftijd die meest gangbaar is bij pensioenregelingen (25 jaar). Deze laatste leeftijd heeft als voordeel dat zij aansluit bij hetgeen nu gangbaar is en dat het past bij de veel voorkomende regelingen die uitgaan van 40 jaar opbouw. Nadeel van deze leeftijd is dat er geen merkbare winst wordt geboekt wat betreft het tegengaan van de witte vlek.

Het kabinet stelt voor de leeftijdsgrens voor het volwassen minimumloon toe te staan als minimumleeftijd. Wat betreft deze leeftijd is er sprake van een maatschappelijke consensus over de noodzaak tot een inkomensbescherming op een volwaardig niveau. Dat betekent dat werknemers jonger dan de leeftijdsgrens voor het volwassen minimumloon mogen worden uitgezonderd van deelname aan de pensioenregeling.

- **toestaan drempelperiode met terugwerkende kracht van maximaal een jaar.**

Het kabinet stelt voor een drempelperiode van maximaal een jaar toe te staan als uitzondering op het principe van de algemene werking. Dit betekent dat een periode van maximaal een jaar is toegestaan waarin men is uitgezonderd van deelname aan de pensioenregeling; is men na afloop van die periode nog in dienst, dan wordt die periode wel meegeteld voor de pensioenopbouw. In beginsel worden de over die periode verschuldigde premies gewoon aan de pensioenuitvoerder afgedragen.

Het hanteren van een drempelperiode heeft, vergeleken met het hanteren van een wachttijd, het voordeel dat indien men na de drempelperiode nog een dienstverband heeft er ook

pensioen is opgebouwd over de drempelperiode zelf. Voor de uitvoering is het voordeel dat geen kleine pensioentjes blijvend behoeven te worden geadmistriseerd of overgedragen (ingeval men binnen de drempelperiode het dienstverband beëindigt).

Voor mensen die als gevolg van *de* drempelperiode geen pensioen opbouwen is over de - weliswaar korte - periode dat ze hebben gewerkt wel pensioenpremie afgedragen. De vraag is wat er met deze premie dient te gebeuren. Thans is het wettelijk verplicht dat de werknemer zijn werknemersdeel van de premie terug krijgt. Nadeel hiervan is dat de oudedagsbestemming van deze gelden verloren gaat. Een alternatief is dat de betaalde werkgevers- en werknemerspremies aan de werknemer ter beschikking worden gesteld waarbij als voorwaarde geldt dat de werknemer deze premies aanwendt voor een voorziening voor de oude dag. Tmmers, de betreffende premies hebben wel de fiscale faciliteit genoten. Dit kan vrij eenvoudig gehandhaafd worden door voor te schrijven dat de pensioenuitvoerder de premies niet rechtstreeks ter hand stelt aan de werknemer, maar op een door de werknemer aangegeven polis of spaarvoorziening stort.

Een nadere regeling is nodig met betrekking tot de vraag hoe omgegaan moet worden met korte, elkaar al dan niet aansluitend opvolgende dienstverbanden: wanneer gaat de drempelperiode lopen en wanneer eindigt die?

Met betrekking tot die gevallen waarin sprake is van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd denkt het kabinet aan de volgende regeling: Er komt een beoordelingsperiode van twee jaar, waarin bezien wordt of de betrokken werknemer in ten minste 52 weken (of in ten minste 12 maanden) heeft gewerkt. Indien dat het geval is, wordt de werknemer alsnog vanaf het eerste contract in de pensioenregeling opgenomen. Indien niet, dan is er geen verplichting tot opnemen in de pensioenregeling.

5.3. Vraagpunten

Het kabinet is bij de invulling van het bovenstaande gestuit op de vraag wat minimaal de pensioentoezegging voor de overige werknemers moet inhouden indien een werkgever een toezegging aan een deel van zijn werknemers heeft gedaan. Daarover verneemt het kabinet graag de mening van de SER.

Het principe van de algemene werking laat onverlet dat de inhoud van de pensioentoezegging voor verschillende werknemers of groepen van werknemers kan verschillen. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat een werkgever die door het principe van de algemene werking een werknemer of een groep werknemers pensioen moet toezeggen terwijl hij dat voorheen niet wilde doen, dit gevolg zou kunnen ontlopen door een pensioentoezegging te doen die materieel niets voorstelt. De voorwaarden zouden zo gesteld kunnen worden, bijvoorbeeld een extreem hoge franchise of een extreem laag opbouwpercentage, dat de betreffende werknemers de facto niets of bijna niets opbouwen. De regeling zou dan slechts een papieren regeling zijn.

Een mogelijke oplossing hiervoor is dat een pensioentoezegging die tot stand komt door het principe van de algemene werking, aan bepaalde minimale eisen zou moeten voldoen. Gedacht zou kunnen worden aan een pensioen waarvan de actuariële waarde minimaal gelijk is aan een pensioen dat vergelijkbaar is met 60% middelloon en een franchise ter hoogte van het minimumloon. Dit zou moeten gelden tenzij aangetoond kan worden dat de meerderheid van de werknemers in de betreffende bedrijfstak een pensioentoezegging heeft op een lager

niveau. In dat geval geldt dat niveau als het minimum. Voorts zou de bijdrage van de werknemer ook aan een maximum moeten worden gebonden.

6. Voorlichting

In 1994 zijn de voorschriften voor pensioenuitvoerders ten aanzien van voorlichting aan deelnemers voor het laatst uitgebreid en aangescherpt. Deze wijzigingen zijn gerealiseerd naar aanleiding van de constatering dat tot op dat moment vooral gewerkt was aan de uitbouw van het pensioensysteem op het materiële vlak. De invulling van meer immateriële wensen, zoals inspraak en recht op informatie, bleef achter en daarom is in 1994 een aantal verplichtingen dienaangaande opgenomen.

De huidige voorlichtingsvoorschriften zijn echter nog steeds globaal van aard en hebben vooral betrekking op voorlichting aan actieve deelnemers. Het gaat onder andere om de verplichting voor pensioenfondsen om de deelnemers bij toetreding op de hoogte te brengen van statuten en reglementen en vervolgens jaarlijks van de wijzigingen, en de verplichting voor pensioenuitvoerders de deelnemers door middel van een pensioenopgave te informeren over de opgebouwde aanspraken.

Het kabinet meent dat een verdere uitwerking van deze globale voorschriften op zijn plaats is, vooral omdat pensioenregelingen steeds meer keuzemogelijkheden voor de deelnemer kennen, zoals de mogelijkheid tot uitruil of mogelijkheden voor vrijwillige voorzieningen. Daarbij komt dat bij de laatst genoemde pensioenproducten steeds vaker diverse beleggingsmodaliteiten worden aangeboden. Ook het verslag van werkzaamheden 97198 van de Ombudsman Pensioenen geeft aanleiding om tot aanscherping van de voorlichtingsvoorschriften te komen.”

De uitruilmogelijkheden, bijvoorbeeld het wettelijk recht nabestaandenpensioen om te zetten in ouderdomspensioen, zijn voor de deelnemers van belang om te beoordelen of vrijwillige voorzieningen getroffen moeten worden. Met name in verband met de invoering van de oudedagsparaplu zoals opgenomen in het door de Tweede Kamer aanvaarde belastingplan 21” eeuw is een goed zicht op de mogelijkheden binnen de pensioenregeling van belang. Onder de oudedagsparaplu zal er met betrekking tot de fiscale facilitering bij elke lijfrenteverzekering die uitgaat boven de basisruimte (fl. 2204,-) een toets plaatsvinden of sprake is van een pensioentekort. Pensioenuitvoerders dienen de deelnemers daarom goed zicht te geven op de consequenties van de mogelijke keuzen.

Voorts is een goede informatieverstrekking door pensioenuitvoerders van belang ten aanzien van de vrijwillige voorzieningen. Dat is zeker het geval waar het gaat om vrijwillige keuzen voor bijverzekering waarbij beleggingsmodaliteiten een rol spelen. Voorlichting is noodzakelijk om de ‘consument’ goed te informeren over de voorliggende keuzemodules zodat hij deze ook goed kan vergelijken met eventuele alternatieve verzekeringsmogelijkheden.

Wat betreft het kabinet is als het gaat om voorlichting en informatie voor de pensioenconsument transparantie een sleutelwoord. Transparantie wat betreft de producten,

¹¹ In de inleiding van het Verslag stelt de Ombudsman: “De meest voorkomende klacht van deelnemers en gepensioneerden gaat er ten diepste over dat zij te weinig van de pensioenregeling weten”

wat betreft de financiële situatie van de pensioenuitvoerder en wat betreft de prestaties van de pensioenuitvoerder, Hierbij kan worden gedacht aan het verstrekken van een verkort financieel overzicht van het fonds, zoals in 1994 is geadviseerd door de werkgroep Voorlichting en Medezeggenschap. In dat kader kan ook worden gewezen op het uniformeren van de wijze van verslaglegging van pensioenfondsen en de waardering van activa en passiva. Wat betreft de transparantie behoeft in beginsel geen onderscheid te worden gemaakt tussen verzekeraars, bedrijfstakpensioenfondsen en ondernemingspensioenfondsen. Ook de beleidsvoornemens uit de Tweede Kamernota 'Nota informatieverstrekking aan de consument van financiële diensten'¹³ die betrekking hebben op de informatieverstrekking over bank-, effecten- en verzekeringsproducten kunnen hierbij worden betrokken.

7. Benoeming werknemersbestuursleden bij ondernemingspensioenfondsen

Het kabinet is voornemens de wijze waarop werknemersleden in het bestuur van ondernemingspensioenfondsen worden benoemd nader in de Pensioenwet te omschrijven. In 1997 is met dit doel door het lid Middel van de Tweede Kamer bij de behandeling van een wijziging van de Wet op de ondernemingsraden een amendement¹³ ingediend. In dit amendement wordt voorgesteld artikel 6 lid 2 van de PSW, over de bestuursamenstelling, te wijzigen door de toevoeging van de zin: 'Indien voor de onderneming een ondernemingsraad is ingesteld, worden de vertegenwoordigers van de in het fonds deelnemende werknemers benoemd door de ondernemingsraad, tenzij die benoeming geschiedt ingevolge de statuten van de deelnemersraad.' Dit amendement is vervolgens in reactie op een brief van de Minister van SZW, waarin hij aankondigt dit aan de orde te laten komen bij de toekomst van de medezeggenschap bij pensioenfondsen, door de indiener ingetrokken. Later is besloten dit onderwerp niet bij de wijziging van de PSW met betrekking tot medezeggenschap van gepensioneerden te behandelen, maar bij de herziening van de PSW.

Het kabinet wil het ingetrokken amendement als basis gebruiken voor nieuwe regelgeving. Nieuwe regelgeving is noodzakelijk om te voorkomen dat de werkgever de werknemersleden benoemt, een praktijk die nog steeds voorkomt. De regelgeving zal zo moeten zijn geformuleerd dat bestaande, wel geëigende vormen van benoeming kunnen blijven voortbestaan. Daarnaast dient de procedure dusdanig te zijn dat toepassing van de wet beter gewaarborgd is. Het kabinet ziet op dit punt een rol voor de ondernemingsraad.

Het kabinet overweegt in de Pensioenwet de volgende uitgangspunten op te nemen: benoeming van de werknemersleden van het bestuur van een ondernemingspensioenfonds geschiedt ofwel door middel van verkiezingen, ofwel, als er een deelnemersraad bestaat, door de deelnemersraad van het pensioenfonds, ofwel rechtstreeks door de ondernemingsraad. Als niet één van de drie genoemde wijzen van benoemen door het fonds wordt gehanteerd, dient de ondernemingsraad in te stemmen met de voorgestelde wijze van benoemen,

De bij veel ondernemingspensioenfondsen gebruikelijke praktijk om verkiezingen onder de actieve deelnemers te organiseren blijft dus tot de mogelijkheden behoren. Daarnaast zullen deelnemersraden, zoals het ook al in het amendement van het Kamerlid Middel verwoord

Kamerstukken 111998/99, 26 676, nr. 1
Kamerstukken II 1996/97, 24 615, nr. 27

was, alle bestuursleden namens de werknemers kunnen benoemen. Vraag hierbij is of het alleen het actieve deel van de leden van de deelnemersraad dient te zijn dat de werknemersvertegenwoordigers benoemt, of dat ook de inactieve (vooral gepensioneerde) deelnemers de werknemersbestuursleden mogen benoemen. Aan de ene kant gaat het om bestuurszetels namens werknemers. Strikt genomen is het vanuit die optiek onlogisch in de deelnemersraad vertegenwoordigde gewezen deelnemers een rol te geven bij het benoemen van bestuursleden namens werknemers. Aan de andere kant zou betoogd kunnen worden dat de werknemerszetels in het bestuur een breder draagvlak hebben wanneer de bestuurders ook gekozen kunnen worden door de in de deelnemersraad vertegenwoordigde gewezen deelnemers. Graag verneemt het kabinet hierover de visie van de SER.

8. Klachtrecht van deelnemersraden

Deelnemersraden hebben het recht een klacht bij de Verzekeringskamer in te dienen over de wijze waarop het bevoegd orgaan van een fonds is omgegaan met de bevoegdheden tot advisering die deelnemersraden hebben op grond van de PSW. Met name de ouderenorganisaties hebben bezwaren aangetekend tegen het feit dat de Verzekeringskamer klachtinstantie en toezichthouder tegelijkertijd is. Door een klacht te erkennen, zo vinden de ouderenorganisaties, zou de Verzekeringskamer zichzelf als toezichthouder diskwalificeren. De Verzekeringskamer heeft ook zelf te kennen gegeven van mening te zijn dat het functioneren als klachteninstantie voor deelnemersraden zich moeizaam verhoudt met de toezichthoudende taken van de Verzekeringskamer.

Het kabinet stelt als alternatief voor de SER als klachtinstantie te laten fungeren. Daartoe zou een nieuwe commissie moeten worden opgericht, bijvoorbeeld bestaande uit één vertegenwoordiger van de werkgevers, één vertegenwoordiger van de werknemers en één vertegenwoordiger van de ouderenorganisaties, met een onafhankelijke voorzitter. Daarbij zou wat betreft de leden gedacht kunnen worden aan de in de SER vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers, de in de SER vertegenwoordigde vakcentrales en voor de ouderenorganisaties het Coördinatieorgaan Samenwerkende ouderenorganisaties (CSO), de koepel voor alle landelijke ouderenorganisaties. De klachtinstantie zou op dezelfde wettelijke basis kunnen functioneren als de Verzekeringskamer nu doet. Dit houdt onder andere in dat de SER nadere regels kan stellen over de wijze waarop de klacht wordt ingediend. Graag verneemt het kabinet uw visie op het vorenstaand voorstel.

9. Waardeoverdracht

Waardeoverdracht is in de PSW gedefinieerd als een vorm van afkoop waarbij de pensioenbestemming behouden blijft, en kan onderscheiden worden in externe en interne waardeoverdracht, en in individuele en collectieve waardeoverdracht.

Het kabinet verzoekt de Raad in te gaan op de volgende aspecten:

1. waardeoverdracht vanuit en naar een verplichtgestelde beroepspensioenregeling;
2. waardeoverdracht naar niet-PSW-fondsen;
3. waardeoverdracht naar in het buitenland gevestigde pensioenuitvoerders;
4. waardeoverdracht bij hoog-laag-constructies

Ad. 1. Thans is waardeoverdracht vanuit een verplichtgestelde beroepspensioenregeling mogelijk, maar alleen voorzover de pensioenuitvoerders hieraan willen meewerken. Van de

11 verplichtgestelde beroepspensioenregelingen werken thans zes uitvoerders vrijwillig mee aan waardeoverdracht.

Het kabinet beschouwt het als een knelpunt dat niet alle uitvoerders van beroepspensioenregelingen vrijwillig meewerken aan waardeoverdracht, omdat dit de arbeidsmobiliteit van beroepsgenoten kan belemmeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om personen die eerst als vrijgevestigd medisch specialist werken, die onder een beroepspensioenregeling vallen, en die op enig moment in loondienst gaan werken en dan onder de daar geldende pensioenregeling komen te vallen. Het kabinet is daarom voornemens een met het huidige artikel 32b PSW vergelijkbaar recht op waardeoverdracht voor de deelnemers in een verplichte beroepspensioenregeling te regelen.

Waardeoverdracht naar een uitvoerder van een verplichtgestelde beroepspensioenregeling is thans niet mogelijk, omdat de pensioenbestemming bij een beroepspensioenregeling door het ontbreken van een afkoopverbod bij beroepspensioenen niet volledig gewaarborgd is. Het kabinet acht het ontbreken van het recht op waardeoverdracht naar een beroepspensioenregeling ongewenst. Hierbij zij wel aangetekend dat de bestaande beroepspensioenregelingen veelal beschikbare premiereregelingen zijn. Het is daarom meer dan bij loongerelateerde regelingen afhankelijk van het type regeling van waaruit men wil overdragen, of waardeoverdracht wel gunstig is en dus ook of de onmogelijkheid van waardeoverdracht als een probleem wordt ervaren

Het kabinet is voornemens een recht op waardeoverdracht te introduceren zowel voor waardeoverdracht vanuit een beroepspensioenregeling alsook voor waardeoverdracht naar een beroepspensioenregeling. Een randvoorwaarde hierbij is wel dat er bij de beroepspensioenregelingen een afkoopverbod ingevoerd wordt.

Overigens heeft het kabinet besloten dat de verplichtgestelde beroepspensioenregelingen op termijn zullen worden beëindigd of op een geheel andere, meer solidaire leest, zullen worden geschoeid. Hierover vindt overleg plaats met de betreffende beroepsorganisaties. De vraag of op het terrein van de waardeoverdracht als het gaat om de beroepspensioenregelingen nog tot nieuwe regelgeving moet worden gekomen hangt wat betreft het kabinet sterk af van de wijze waarop tot beëindiging van de beroepspensioenregelingen wordt overgegaan.

Ad. 2. Waardeoverdracht naar niet-PSW-fondsen is thans niet mogelijk omdat die niet onder het toezicht van de Verzekeringskamer staan en omdat er voor die fondsen geen afkoopverbod geldt. De pensioenbestemming is dan niet gegarandeerd. Een oplossing die waardeoverdracht in deze gevallen mogelijk zou maken, zou zijn om deze fondsen aan te wijzen als fondsen waarnaar waardeoverdracht is toegestaan. Dit ligt echter niet voor de hand omdat aan die fondsen dan vergaande eisen gesteld zouden moeten worden (waaronder in elk geval een afkoopverbod en kapitaaldekking), teneinde de doelstellingen van de PSW te kunnen waarborgen. Het stellen van dergelijke eisen uitsluitend om waardeoverdracht mogelijk te maken, lijkt niet proportioneel. Het probleem is algemener. Een mogelijkheid zou wel zijn om dergelijke fondsen de mogelijkheid te bieden om op eigen verzoek onder het (gehele) Pensioenwet-regime te laten vallen. Dan zouden ook de bepalingen betreffende waardeoverdracht van toepassing worden.

De vraag is of het gewenst is dat fondsen waarin kapitaal wordt beheerd ten behoeve van de oudedagsvoorziening en die niet onder de PSW vallen -gedacht kan worden aan het pensioenfonds voor de predikanten- op vrijwillige basis onder de bepalingen van de Pensioenwet kunnen worden gebracht. Deze fondsen vallen nu niet onder de PSW. Door het ontbreken van de reguliere werknemer/werkgeververhouding bij deze fondsen kan een aantal bepalingen van de PSW geen toepassing vinden. Ook is niet duidelijk of dergelijke fondsen als een ondernemingspensioenfonds of bedrijfstakpensioenfonds zouden moeten worden aangemerkt. Wellicht dat de institutionele bezwaren kunnen vervallen indien de betreffende instanties ervoor kiezen hun pensioenregeling onder te brengen bij een verzekeraar. In dat geval zou de slechts de pensioenregelingen behoeven te worden aangemerkt als een regeling in de zin van de Pensioenwet,

Het kabinet verneemt graag de visie van de SER op de positie van niet PSW-fondsen ten opzichte van de PSW en de wenselijkheid om op basis van vrijwilligheid de Pensioenwet op hen of hun regeling van toepassing te laten zijn.

Ad. 3 Een derde aspect van de waardeoverdracht betreft de waardeoverdracht naar pensioenuitvoerders die in het buitenland zijn gevestigd. Op dit moment is het alleen mogelijk waarde over te dragen naar in het buitenland gevestigde pensioenuitvoerders indien het een verzekeraar betreft met een zetel in de Europese Unie. Deze waardeoverdracht is mogelijk, en zelfs niet te verbieden, dankzij de internationale harmonisatie van het verzekeringstoezicht. Van enige coördinatie binnen de Europese Unie van het toezicht op de pensioenfondsen is vooralsnog geen sprake. Er wordt wel aan gewerkt, maar verwacht mag worden dat resultaten nog wel enige jaren op zich zullen laten wachten. Waardeoverdracht aan in de Europese Unie gevestigde pensioenfondsen is nu dan ook niet mogelijk. Slechts bij uitzondering kan aan door de Minister van SZW aangewezen buitenlandse pensioenfondsen waarde worden overgedragen. Het betreft dan veelal fondsen die gelieerd zijn aan een Europese instelling.

Het kabinet overweegt om in de Pensioenwet een ruimhartiger beleid te voeren wat betreft de waardeoverdracht naar pensioenfondsen in het buitenland. Immers het huidige beleid belemmert de internationale arbeidsmarktmobiliteit en het is moeilijk uit te leggen waarom overdracht naar een verzekeraar in het buitenland wel mogelijk is maar naar een pensioenfonds niet. Vanwege de grote verschillen in toezicht en het gebrek aan coördinatie bestaat er het risico dat bij overdracht aan een buitenlands pensioenfonds (maar wel binnen de Europese Unie) de waarborging van de pensioenbelangen zoals neergelegd in de Pensioenwet verloren zullen gaan. Het kabinet meent echter dat dit voor een deel kan worden vermeden door degenen die om waardeoverdracht verzoeken goed te wijzen op de mogelijke risico's van de waardeoverdracht en door het recht op waardeoverdracht vóór de pensioendatum alleen te gunnen indien er kan worden aangetoond dat er in het buitenland sprake is van een reëel dienstverband waaraan de pensioenregeling is gekoppeld,

ad. 4 Een vierde aspect van waardeoverdracht betreft de zogenaamde hoog-laag-constructie. Hieronder wordt verstaan een omzetting op de pensioendatum van een levenslang gelijkblijvende pensioenuitkering naar een pensioenuitkering waarbij gedurende een bepaald aantal jaren een verhoogde pensioenuitkering plaats vindt, en in de jaren daarna een verlaagde pensioenuitkering,

Een optie zou zijn om een maximum termijn te bepalen met betrekking tot de periode waarop de hoge pensioenuitkering verstrekt kan worden. Immers, vermeden dient te worden dat gedurende een korte periode een heel hoge pensioenuitkering mogelijk zou zijn, waardoor gedurende de periode daarna een levenslange symbolische pensioenuitkering verstrekt zou worden. Een dergelijke constructie kan beschouwd worden als verkapte afkoop. Het kabinet is van mening dat de fiscale begrenzing van de hoog-laag-constructie voldoende waarborg is om verkapte afkoop te voorkomen. Met de fiscale begrenzing wordt bedoeld op de regeling dat de laagste pensioenuitkering ten minste 75% moet bedragen van de hoogste pensioenuitkering. Daarenboven zou er aan gedacht kunnen worden om in de Pensioenwet te regelen dat de laagste pensioenuitkering minimaal de hoogte van het afkoopbedrag genoemd in artikel 32 PSW zou moeten hebben.

10. De positie van de grootaandeelhouder in de Pensioenwet

De positie van de werknemer die tevens groot aandeelhouder (in het normale spraakgebruik veelal de directeur-grootaandeelhouder genoemd (dga)) verschilt op veel punten van die van de normale werknemer. In zowel de sociale verzekeringen, de fiscale wetgeving als in de PSW wordt rekening gehouden met de bijzondere positie van de dga. Het belangrijkste kenmerk van de dga is dat deze persoon veel meer de kenmerken van een zelfstandig ondernemer vertoont dan die van een werknemer in loondienst. Dit leidt er vervolgens toe dat in de sociale verzekeringen en de PSW, die zich primair richten op de werknemers, apart rekening moet worden gehouden met de dga omdat deze niet past binnen de doelgroep van de wetten. Geconstateerd moet worden dat momenteel in de sociale verzekeringen, de PSW en de fiscaliteit op ieder terrein verschillend wordt omgegaan met de bijzondere positie van de dga.

De disharmonie tussen de diverse wetten als het gaat om de dga wordt als lastig ervaren. Het kan voorkomen dat voor de sociale verzekeringen *een* persoon als werknemer wordt aangemerkt terwijl dezelfde persoon voor de PSW niet als werknemer wordt aangemerkt. In het verleden is dan ook van de zijde van de Tweede Kamer aangedrongen op enige harmonisatie¹⁴. Sij de PSW en de fiscale wetgeving is er, zij het moeizaam, wel sprake van enige afstemming. Deze afstemming leidt er weer toe dat binnen de PSW de positie van de dga op een aantal punten niet zo zeer bepaald wordt vanuit de doelstelling van de PSW maar vanuit de doelstelling van de fiscus. In de literatuur wordt mede hierom door diverse auteurs gepleit voor een andere positie van de dga in de PSW¹⁵.

Voorts geldt dat binnen de PSW de positie van de dga niet erg helder is. In het eindrapport van de werkgroep DGA, staat dat er een redenering denkbaar is dat op grond van artikel 2, lid 3, PSW de gehele PSW op de dga niet van toepassing is. De onheldere positie van de dga leidt tot problemen in de uitvoering en bij het toezicht. Overigens geldt dat verreweg het grootste deel van de ontheffingsaanvragen bij de Verzekeringskamer betrekking hebben op de dga's. Dit geeft eveneens aan dat de huidige wettekst onvoldoende in staat is de positie van de dga goed te ondervangen.

¹⁴ Zie onder meer hetgeen hierover is gezegd tijdens de Kamerbehandeling van Brede Herwaardering II

¹⁵ Zie onder meer: prof. Dr. L.G.M Stevens in Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken, november 1999, afl. 5 en E. ter Veld in Pensioenmagazine, juli /augustus 1999, afl. 7/8.

10.1 De regeling van de dga in de PSW

Ingevolge artikel 2 van de PSW is een werkgever die aan personen die aan zijn onderneming zijn verbonden een toezegging omtrent pensioen doet, verplicht ter uitvoering van die toezegging:

- hetzij toe te treden tot een bedrijfstakpensioenfonds;
- hetzij aan de onderneming een ondernemingspensioenfonds te verbinden;
- hetzij onder bepaalde voorwaarden verzekeringsovereenkomsten te sluiten met een verzekeraar, dan wel ervoor te zorgen dat de personen verbonden aan zijn onderneming dergelijke overeenkomsten sluiten.

Deze verplichting is niet van toepassing op de toezegging die een werkgever, die een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap is, doet aan een **aan** zijn onderneming verbonden persoon die houder of indirect houder is van aandelen die ten minste een tiende gedeelte van het geplaatste kapitaal van de vennootschap vertegenwoordigen.

Tijdens de parlementaire behandeling van deze bepaling in de PSW is erop gewezen dat het hier gaat om een groep van personen die in juridische zin als werknemer zijn aan te merken, doch maatschappelijk als eigenaar of mede-eigenaar van de onderneming worden beschouwd. Deze personen voelen dikwijls de behoefte de pensioenverplichtingen in “eigen beheer” te houden door daarvoor op de balans van de vennootschap te reserveren. Daarmee legt de pensioenverplichting geen druk op de liquiditeitspositie van de onderneming. Als nadeel van deze situatie werd onderkend dat een vordering op een vennootschap bij een deconfiture van die vennootschap dikwijls zeer dubieus zal blijken te zijn. Daartegenover is tijdens de Kamerbehandeling aangegeven dat het reeds voor de invoering van de PSW binnen het bedrijfsleven “communis opinio” was dat pensioentoezeggingen aan grootaandeelhouders desgevraagd buiten de werking van de toezegging als bovenbedoeld zouden worden gehouden.

Voor de goede orde wordt aangetekend dat voor het kunnen uitvoeren in “eigen beheer” nog enkele aanvullende voorwaarden **van** toepassing zijn: de dga dient schriftelijk in te stemmen met **het** eigen beheer en de pensioentoezegging moet voldoen aan de Regeling van voorwaarden van pensioentoezeggingen aan direct- en indirect grootaandeelhouder (Staatscourant 23 december 1994, 25 1).

10.2 Huidige regeling van de dga in de werknemersverzekeringen en voor de fiscaliteit

Bij de werknemersverzekeringen is de dga uitgezonderd van de verzekeringsplicht. Bij de criteria die in dit kader zijn ontwikkeld¹⁶ wordt – kort gezegd – als dga beschouwd de aandeelhouder die de feitelijke macht heeft in de algemene vergadering van aandeelhouders, hetgeen in de praktijk veelal een meerderheidsbelang betekent. Voor de fiscale wetgeving is 5% van de aandelen al voldoende om als ‘aanmerkelijkbelanghouder’ te worden beschouwd. Overigens is de kwalificatie **van een** aanmerkelijk belang niet relevant voor de vraag of al dan niet sprake is van een dienstverband. In dat kader geldt dat op grond van de fiscale jurisprudentie een directeur-grootaandeelhouder in dienstbetrekking tot ‘zijn’ NV of BV staat.

¹⁶ Regeling aanwijzing directeur-grootaandeelhouder (Staatscourant 24 december 1997,248)

10.3 Opties voor harmonisatie

Harmonisatie van het dga-begrip in de Pensioenwet kan worden bereikt door aan te sluiten bij ofwel de criteria voor werknemersverzekeringen ofwel het fiscale criterium voor het aanmerkelijk belang. Voor eerstgenoemde optie pleit, dat de werknemersverzekeringen en de Pensioenwet dezelfde doelstelling hebben, het beschermen van werknemers. Het effect van aansluiten bij de werknemersverzekeringen zou zijn, dat de Pensioenwet ook van toepassing zou zijn op werknemers die meer dan 10% aandelen hebben, maar geen meerderheidsbelang, en thans dus niet onder de bepalingen van de PS W vallen. Het onverkort op hen van toepassing worden van de Pensioenwet heeft als belangrijkste consequentie dat het pensioen zal moeten worden ondergebracht bij een verzekeraar of een pensioenfonds. Dat betekent derhalve dat het pensioenkapitaal buiten de onderneming moet blijven, hetgeen uit ondernemersopzicht als bezwaarlijk kan worden gezien en een belemmerend effect kan hebben op het starten en doorgroeien van ondernemingen. Dit bezwaar zou zich niet voordoen bij de tweede optie. Die optie heeft evenwel als consequentie, dat werknemers met slechts een bescheiden aandelenbelang in de onderneming (5% van de aandelen of meer) buiten de Pensioenwet zouden vallen. In concreto houdt dit in dat het afkoopverbod, dat zich ook uitstrekte tot dga's, niet op hen van toepassing zou zijn.

10.4. Fiscaliteit

Personen die op grond van de nieuwe definitie in de Pensioenwet **niet** langer als dga worden aangemerkt zullen op basis van de bestaande systematiek ook fiscaal geen pensioen meer in eigen beheer kunnen opbouwen. Zij zullen fiscaal begeleid pensioen kunnen opbouwen evenals dat voor andere werknemers het geval is.

Voor die personen die in de nieuwe situatie wél als dga worden aangemerkt en dus niet **meer** pensioen kunnen opbouwen onder de bescherming van de Pensioenwet, zijn er ook fiscale gevolgen indien op dit punt geen nadere regelgeving plaatsvindt. Wat de fiscaliteit betreft kan thans een pensioen in eigen beheer worden gehouden indien de PSW dat toestaat of daarvoor op grond van de PSW ontheffing is verleend. Indien de dga buiten de PSW gaat vallen zou dit, zonder nadere regeling, kunnen betekenen dat ook de mogelijkheid van eigen beheer zou vervallen. Dit zou betekenen dat de dga bij aanwezigheid van een dienstbetrekking evenals andere werknemers nog gebruik zou kunnen maken van de mogelijkheid een pensioen onder te brengen bij een professionele verzekeraar dan wel gebruik te maken van het lijfrenteregime. Het pensioenkapitaal moet in dat geval echter buiten de onderneming worden ondergebracht. Probleem is evenwel dat dit niet altijd mogelijk zal zijn omdat dat tot liquiditeitsproblemen zal leiden voor de vennootschap. Verder zij bedacht dat in 1994 grote bezwaren zijn geuit tegen een minder vergaand voorstel dat onderdeel was van Brede Herwaardering II. Dat voorstel hield in dat onder handhaving van de mogelijkheid van eigen beheer, de mogelijkheid van een eigen pensioenlichaam kwam te vervallen. Onder druk van de Tweede Kamer is dat voorstel echter ingetrokken. Er lijkt daarom veel te zeggen voor een situatie waarin de dga waarop de Pensioenwet niet langer van toepassing is de mogelijkheid van eigen beheer te continueren en de regels van de loonbelasting volledig op hem van toepassing te laten zijn. Een vergelijkbare situatie bestaat voor het arbeidsongeschiktheidsrisico; de dga is geen werknemer voor de WAO, maar tezamen met zelfstandigen verzekerd in de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ). Dit heeft als zodanig echter **geen** invloed gehad op zijn fiscale positie

in de Wet op de loonbelasting; het gaat om een werknemer met een dienstbetrekking bij de BV.

Indien men het verbreken van de relatie tussen dga en Pensioenwet toch zou willen doortrekken naar de loonbelasting en de mogelijkheid van eigen beheer daarmee komt te vervallen, zou kunnen worden overwogen dga's voor het vormen van een oudedagsvoorziening fiscaal in een vergelijkbare positie te brengen als zelfstandigen. Zij zouden dan gebruik moeten kunnen maken van een regeling die overeenkomt met de fiscale oudedagsreserve (FOR). Bedacht zij wel dat de regeling van de FOR in veel gevallen beperkter is dan die van het pensioen in eigen beheer. De FOR is ook geen pensioenregeling. Kort gezegd komt die regeling erop neer dat voor een deel van de winst uitstel van belastingheffing wordt verleend; bij overdracht of liquidatie van de onderneming wordt die winst in beginsel alsnog belast. Wel kan die heffing weer achterwege blijven ingeval de FOR wordt aangewend voor een lijfrente.

Het kabinet verneemt graag van de SER hoe de Raad aankijkt tegen de positie van de dga in de PSW en of de Raad harmonisatie van het dga-begrip bij de Pensioenwet voorstaat.

II. Pensioentoezeggingen met beleggingsvrijheid voor de werknemer

De diversiteit in pensioenregelingen op basis van een beschikbaar gestelde premie neemt steeds meer toe. Er zijn allerlei verschillende vormen waarbij echter in alle gevallen geen periodieke pensioenaanspraak wordt toegezegd doch uitsluitend een premie ter beschikking wordt gesteld. De PSW is niet toegeschreven op deze vorm van pensioentoezegging. Het kabinet is van mening dat de waarborgfunctie van de PSW ten aanzien van deze vorm versterking behoeft.

Bij een traditionele beschikbare premieregeling geeft de pensioenuitvoerder aan welk kapitaal er op de pensioendatum is bij een bepaalde beschikbare premie. Dit kapitaal wordt gegarandeerd door de uitvoerder. De werknemer verkeert slechts in onzekerheid ten aanzien van het te behalen overrendement. Dit ligt anders bij beschikbare premieregelingen op basis van unit-linked. Unit-linked is de term voor een beleggingsmethodiek, waarin de verzekeringnemer zelf bepaalt hoe het spaardeel van de premies wordt belegd. Bij verzekeringen op basis van unit-linked is het te bereiken kapitaal volledig afhankelijk van het aantal eenheden in de beleggingsfondsen en van de koers op de einddatum van de verzekering. De verzekeringnemer draagt het beleggingsrisico zelf. Er is veelal geen sprake van een minimumwaarborggarantie. Overigens worden de overlijdens- en arbeidsongeschiktheidsdekkingen, die het risicodeel van de verzekering vormen, traditioneel verzekerd, dus niet via beleggingsfondsen.

Pensioenuitvoerders hebben allerlei soorten beleggingsfondsen ontwikkeld, met meer of minder zekerheden ingebouwd. Zo bestaan er rentegarantiefondsen en vastrentendefondsen, met een gering beleggingsrisico. Deze fondsen beleggen bij voorkeur in staatsobligaties en leningen aan lagere overheden of financiële instellingen. Daarnaast zijn er fondsen met meer risico die kunnen leiden tot een hoger eindkapitaal. De koers kan in het slechtste geval zo laag zijn dat de uitkering op de einddatum lager is dan de som van de ingelede nettopremies.

De Verzekeringskamer heeft als toezichthouder geen bezwaar tegen beschikbare premieregelingen in de vorm van unit-linkedregelingen, mits uit de pensioentoezegging

blijkt dat het beleggingsrisico deel uit maakt van de toezegging en dit risico door de werknemer wordt gedragen.

Gesteld zou kunnen worden dat als de werknemer zo'n pensioentoezegging en daarmee het beleggingsrisico accepteert, hij zelf de consequenties daarvan moet dragen. Unit-linkedregelingen zijn niet in strijd met de PSW. De PSW stelt immers geen inhoudelijke eisen aan de pensioentoezegging; als de werkgever een dergelijke pensioenregeling heeft toegezegd en zijn premieverplichting nakomt, voldoet hij ongeacht het pensioenresultaat aan de eisen die de PSW stelt aan de pensioentoezegging. Vanuit deze optiek zou dan ook gekozen kunnen worden voor het handhaven van de huidige situatie, zonder nadere regelgeving.

Het kabinet kiest evenwel voor een andere benadering en gaat uit van de centrale doelstelling van de PSW: het beschermen en zekerstellen van pensioen. De werkgever heeft met het beschikbaar stellen van de premies bovendien een doelbestemming voor ogen: het voorzien in een uitkering voor de oude dag. Wanneer de gelden nu worden aangewend voor risicovol beleggen, wordt de verzorging van de oude dag mogelijk in gevaar gebracht. Dit is in strijd met de bedoeling van de PSW.

Het kabinet is dan ook van mening dat het de voorkeur verdient om in de Pensioenwet expliciet een bepaling op te nemen, die het toezeggen van een premie ten behoeve van een pensioen koppelt aan een minimum-waarborggarantie. Denkbaar is dat verplicht wordt gesteld dat de pensioenuitvoerder de garantie afgeeft dat het uiteindelijk aanwezige kapitaal dat beschikbaar is voor het verkrijgen van de pensioenuitkering ten minste bestaat uit de som van de door de werkgever en werknemer nominaal ingelegde premies. Dit is een redelijke eis ten opzichte van de pensioenuitvoerders; de gevolgen voor de bestaande praktijk zijn waarschijnlijk beperkt. De garantie die de werknemer krijgt, is minimaal.

Teneinde de werknemer te verzekeren van een pensioen dat in een redelijke verhouding staat tot de ingelegde premie en de gebruikelijke rendementen over de ingelegde premies, zou ook voor een verdergaande garantie gekozen kunnen worden. Pensioenuitvoerders zouden verplicht gesteld kunnen worden tot het garanderen van een bepaald rendement op het ingelegde kapitaal. Op deze wijze wordt enigszins rekening gehouden met de waardedaling van de nominale premie als gevolg van de inflatie. Nadeel hiervan is dat de pensioenuitvoerder de beleggingsmogelijkheden van de werknemer in nog verdergaande mate moet beperken. Dit zou dus vergaande consequenties hebben voor de praktijk van beschikbare premieregelingen op basis van unit-linked en de eigen verantwoordelijkheid van de werknemer, die er voor kiest om beleggingsrisico's te lopen, aantasten. Een meer praktisch probleem is dat moeilijk is aan te geven welk rendement dan dient te worden gegarandeerd.

12. Vermogenoverschotten en indexering van pensioenuitkeringen en -aanspraken

Onlangs is van verschillende kanten de aanwending van de vermogenoverschotten bij pensioenfondsen aan de orde gesteld (zie bijvoorbeeld het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede Kamerlid Van Zijl (Kamerstukken 11 1998/99, 26 403). Deze discussie hangt nauw samen met de vraag in hoeverre de pensioenuitkeringen en pensioenaanspraken worden geïndexeerd. Het kabinet is met vele anderen van mening dat indexering van de pensioenuitkeringen en pensioenaanspraken wenselijk is. Indien bij pensioenfondsen gelden

beschikbaar zijn die niet nodig zijn voor het waarborgen van de toegezegde pensioenaanspraken dient in de ogen van het kabinet bij de aanwending van deze gelden de indexering een hoge prioriteit te hebben. Overigens blijkt in de praktijk dat bij het merendeel van de pensioenfondsen dit ook het geval is. Het kabinet heeft samen met de sociale partners in het Pensioenconvenant uitgesproken dat onvoorwaardelijke indexering van de pensioenuitkeringen en -aanspraken niet wenselijk is. Immers, dergelijke afspraken dwingen de pensioenuitvoerder tot het aanhouden van extreem grote voorzieningen die er toe leiden dat de premielasten in eerste instantie met enkele honderden miljarden zullen stijgen.

De indexering van de bij pensioenfondsen uitgevoerde regelingen wordt gefinancierd uit de overrendementen. Deze zijn de laatste jaren voor een belangrijk aantal pensioenfondsen vrij hoog geweest. Het kabinet wijst erop dat in de toekomst uiteraard ook magerder tijden mogelijk zijn. Juist in die tijden is de vraag urgent hoe de krappere middelen worden besteed. Op het moment dat wordt geconstateerd dat de overrendementen niet voldoende zijn om te indexeren, zou ook kunnen worden besloten de pensioenregeling van de actieve deelnemers te versoberen waardoor er voorzieningen vrij kunnen vallen ten behoeve van de indexering. Dergelijke afwegingen dienen door de bestuurders van de pensioenfondsen, die tenslotte de taak hebben de pensioengelden te beheren, gemaakt te worden. Daarbij zijn zij gehouden tot een goede afweging van de belangen van alle belanghebbenden te komen. Het kabinet wenst te waarborgen dat binnen de besturen van de pensioenfondsen inderdaad een dergelijke afweging plaatsvindt. Ook groepen belanghebbenden die zich niet direct in het bestuur vertegenwoordigd voelen zullen, via de deelnemersraden, hun invloed op de besluitvorming in dezen moeten kunnen uitoefenen. Daarom stelt het kabinet voor een regeling in de Pensioenwet te treffen die in procedurele zin een garantie biedt voor het op een verantwoorde wijze omgaan met vraagstukken als indexering en de besteding van vermogensoverschotten.

Een dergelijke regeling zou kunnen inhouden dat in de statuten of reglementen van de pensioenfondsen dient te worden vastgelegd wanneer er sprake is van een vermogensoverschot, of en zo ja hoe dat overschot dient te worden aangewend. Op deze wijze is gegarandeerd dat de deelnemers aan de pensioenregeling en de werkgevers via hun vertegenwoordigers in het bestuur van het pensioenfonds gezamenlijk tot besluitvorming komen over de vermogensoverschotten. Voorts wordt op deze wijze de betrokkenheid van de gepensioneerden en slapers mogelijk gemaakt. Zij kunnen immers, indien ze niet in het bestuur zijn vertegenwoordigd, langs de weg van de deelnemersraden hun invloed uitoefenen op hetgeen op dit punt in de statuten en reglementen van het pensioenfonds wordt opgenomen. Dankzij het medezeggenschapsconvenant en de daarbij behorende ondersteunende wetgeving, die in de Pensioenwet zal worden overgenomen, kan er op worden vertrouwd dat deze invloed van voldoende betekenis zal zijn.

13. Spaarfondsen

In de huidige PSW zijn ook bepalingen opgenomen die specifiek of mede betrekking hebben op spaarfondsen.

Uit het jaarverslag van de Verzekeringskamer blijkt dat men toezicht houdt op 6 spaarfondsen. Deze spaarfondsen omvatten volgens de Pensioenmonitor over het jaar 1998 203 actieve deelnemers, 183 slapers en 58 uitkeringsgerechtigden.

Het kabinet overweegt de regelgeving met betrekking tot spaarfondsen niet in de Pensioenwet op te nemen,

Het niet opnemen van de regelgeving inzake spaarfondsen in de Pensioenwet komt de overzichtelijkheid zeker ten goede.

Vervolgens rijst uiteraard de vraag of de bestaande regelgeving met betrekking tot spaarfondsen elders (ongewijzigd) moet worden opgenomen.

Een mogelijkheid zou zijn om hiervoor geen (aparte) wettelijke regeling meer te treffen, maar aansluiting te zoeken bij het huidige Besluit fondsen en spaarinstellingen dat is gebaseerd op artikel 7:631 BW.

Het Besluit fondsen en spaarinstellingen maakt een onderscheid tussen fondsen (hoofdstuk I) die dienen ter behartiging van algemene belangen van bedrijfsgenoten in een bedrijfstak gezamenlijk (titel 2), andere fondsen (titel 3) en sparen anders dan door fondsvorming (hoofdstuk 11). Op grond van dit besluit worden ten aanzien van bedrijfstakfondsen eisen gesteld aan de grondslag van de bijdrageverplichting, statuten en reglementen van het fonds, bestuur van het fonds, jaarlijks verslag, controle door accountant en de kennisgeving omtrent wijzigingen in statuten en reglementen. Ten aanzien van andere fondsen gelden eisen met betrekking tot het bestuur, de statuten, het vermogen van het fonds, de algemene vergadering, het jaarverslag, de controle door accountant, de beschikking over het spaartegoed, de kennisgeving met betrekking tot wijziging in statuten en reglement en de informatie aan de deelnemers.

Met betrekking tot spaarregelingen anders dan door fondsvorming zijn in het besluit bepalingen opgenomen over de instellingen waar gespaard kan worden, besteding van de tegoeden, informatie over de regeling en de hoogte van het tegoed.

In dit kader is ook relevant door wie de spaarregeling mag worden uitgevoerd, hoe kan worden veiliggesteld dat het spaarsaldo zijn bestemming behoudt en hoe het toezicht is geregeld.

14. Eenmansfondsen

Onder een eenmansfonds wordt hier een fonds verstaan dat is opgericht ten behoeve van één deelnemer en zijn eventuele nabestaanden. Denkbaar is de situatie dat een pensioenfonds op een gegeven moment nog maar één deelnemer heeft, maar daarnaast een aantal gewezen deelnemers. Een dergelijk fonds wordt niet aangemerkt als een eenmansfonds omdat het niet is opgericht ten behoeve van één deelnemer.

Theoretisch is het ook denkbaar dat een startende werkgever een pensioentoezegging doet aan zijn personeel en daartoe een pensioenfonds opricht, terwijl er op basis van de voorwaarden van deelneming nog slechts één deelnemer is die voor opnemings in de pensioenregeling in aanmerking komt, bijvoorbeeld omdat de andere werknemers nog te jong zijn. Ook in dat geval is er geen sprake van een eenmansfonds.

Bij de parlementaire behandeling van de inmiddels in werking getreden wet tot wijziging van de PSW in verband met toezicht, verbod op uitstelfinanciering en waardeoverdracht is reeds aangekondigd dat bij de modernisering van de PSW de vraag aan de orde zal worden gesteld of eenmansfondsen onder de werking van de PSW dienen te vallen. Het kabinet heeft bij de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars aangegeven dat wat

betreft het kabinet het bestaansrecht van pensioenfondsen is gelegen in het kunnen genereren van solidariteit. Bij eenmansfondsen ontbreekt iedere vorm van solidariteit. Er is dan ook geen rechtvaardigingsgrond om eenmansfondsen in afwijking van de WTV 1993 het verzekeringsbedrijf te laten uitoefenen. Daarnaast is in de Studie naar de Modernisering van de Pensioen- en spaarfondsenwet (nr. 7/98/P) van de Verzekeringskamer uit 1993 reeds bepleit om eenmansfondsen van de werking van de PSW uit te sluiten. Het toezicht op de naleving van de PS W bij deze fondsen vergt onevenredig veel tijd en brengt derhalve ook onevenredig hoge kosten met zich.

Het uitsluiten van eenmansfondsen van de werking van de Pensioenwet betekent dat een pensioentoezegging niet in een eenmansfonds kan worden ondergebracht. Het verbod zal uitsluitend betrekking hoeven te hebben op oedememingspensioenfondsen, de toezegging kan wel in een bpf of bij een verzekeraar worden ondergebracht. Overigens verdient bij de vormgeving van het verbod de mogelijkheid tot ontduiking de bijzondere aandacht.

15. Pensioenfondsen aan de top van een holding

Enkele grote pensioenfondsen ontwikkelen zich de **laatste** jaren geleidelijk aan tot stichtingen waarin **naast** het "pensioenbedrijf" tevens in een aantal dochterondernemingen, al dan niet via een tussenholding, andere activiteiten worden ondergebracht.

Daarnaast is er een tendens waarneembaar dat fondsen vaker een scheiding aanbrengen tussen enerzijds het fonds dat optreedt als risicodrager van de pensioenverplichtingen en de beleggingen en anderzijds als uitvoeringsorganisatie. In deze paragraaf gaat het kabinet in op deze ontwikkeling en wordt de vraag gesteld of deze ontwikkeling wel wenselijk is. Graag verneemt het kabinet van de SER in hoeverre de SER de analyse en oplossingsrichting deelt.

Sinds het begin van de jaren negentig is er een tendens waarneembaar dat grote pensioenfondsen een deel van hun beleggingen aanwenden om tot de vorming van conglomeraten te komen. De vraag is of de pensioenfondsen die zelf actief bezig zijn met het vormen van conglomeraten, de door hen zelf opgerichte ondernemingen of de door hen zelf aangekochte ondernemingen louter zien als een beleggingsobject of dat men daar primair een andere functie aan geeft. De desbetreffende pensioenfondsen maken er geen geheim van dat het oprichten van een verzekeraar of het overnemen van een bank weliswaar een belegging is met een goed rendement, doch dat een deelneming in een dergelijke onderneming primair wordt ingegeven vanuit marketing- of overlevingsstrategische overwegingen (**en** dus niet vanuit de beleggingsstrategie) van het pensioenfonds. Voor het vormen van de conglomeraten kunnen pensioenfondsen verschillende motieven hebben. De belangrijkste die te onderscheiden zijn, zijn:

- a. Het streven naar een efficiëntere bedrijfsvoering. Het uitvoeren van een pensioenregeling kent een aantal omvangrijke, complexe aspecten waarvoor op sommige onderdelen specifieke deskundigheid is vereist. Te denken valt aan zaken als de administratie, het vermogensbeheer, het actuaariaat, de inning van de premies en dergelijke. Het overgrote deel van de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen heeft vrijwel alle taken uitbesteed **aan** een professioneel, commercieel opererend administratiekantoor dat meer opdrachtgevers -waar onder ook niet-pensioenfondsen- heeft. Het is reeds vele jaren

gebruik dat vooral de grote pensioenfondsen delen van hun beleggingsportefeuille onderbrengen in juridisch verzelfstandigde vennootschappen. Dit wordt door de Verzekeringskamer toegelaten zolang die vennootschappen uitsluitend of nagenoeg uitsluitend het beleggen van gelden als bedrijfsactiviteit hebben. Vooral bij beleggingen in onroerende zaken en zeker in buitenlandse onroerende zaken is het regel dat via dochtervennootschappen wordt belegd. De redenen daarvoor zijn van fiscale en juridische aard.

- b. Het streven naar het aanbieden van een “totaal-product” voor de deelnemer. Het is bekend dat enkele bedrijfstakpensioenfondsen een brede statutaire doelstelling hebben. Conform deze brede doelstelling dient het pensioenfonds niet alleen te voorzien in een pensioenregeling maar ook zorg te dragen voor andere voorzieningen op het terrein van verzekeringen en arbeidsvoorwaarden. Door de terugtrekkende overheid op deze terreinen heeft de brede statutaire doelstelling voor de besturen van deze pensioenfondsen aan belang gewonnen. Gezien het feit dat pensioenfondsen op basis van de PSW slechts een beperkt aantal producten mogen aanbieden zijn deze pensioenfondsen ertoe overgegaan om producten aan te bieden via aan hen gelieerde ondernemingen. Het gaat dan voornamelijk om verzekeraars, arbodiensten en UVI's. Op deze wijze kan aan de deelnemer van het bedrijfstakpensioenfonds een totaal samenhangend service-pakket worden aangeboden.
- c. Tot slot zijn bedrijfstakpensioenfondsen actief bij conglomeraatvorming omdat men van mening is dat een bedrijfstakpensioenfonds als financiële instelling partners dient te hebben om zodoende op financiële markten een vooraanstaande rol te kunnen blijven spelen te midden van de andere grote financiële instellingen.

Voor het kabinet is het de vraag in hoeverre de aansturing van een conglomeraat door een pensioenfonds een bedrijfsvreemde activiteit voor het pensioenfonds is, dit schadelijk kan zijn voor de deelnemers en er een concurrentieverstorende werking van uit gaat.

Schadelijk voor de deelnemer

De Verzekeringskamer ziet toe op het naleven van deze taken op basis van de normen, zoals vastgelegd in de PSW (“op solide wijze beleggen”). De Verzekeringskamer hanteert bij haar toezicht op de pensioenfondsen kwalitatieve criteria waarin drie hieronder genoemde aspecten in onderlinge samenhang worden beoordeeld. Men hanteert het zogeheten “prudent person” principe. Rekening houdend met de aard, omvang en looptijd van de verplichtingen, met de bestandssamenstelling en veranderingen daarin, en met het gekozen financieringssysteem wordt een optimale beleggingsportefeuille bepaald, met een goede spreiding van risico's (randvoorwaarde: in beginsel geen onderdekking; een lage en stabiele premie). Met deze toezichtssystematiek wordt dus geen oordeel gevormd over de afzonderlijke belegging. Het kan dus zijn dat de beleggingsportefeuille van een pensioenfonds als geheel op orde is, terwijl binnen die portefeuille zich enkele beleggingen bevinden die risicovol zijn.

Hoewel er dus vanuit het huidige toezicht geen reden is om aanmerkingen te hebben op individuele beleggingen zet het kabinet vanuit het belang van de deelnemers wel vraagtekens bij beleggingen die niet primair tot doel hebben een optimaal rendement te behalen. Immers hoewel in het grotere geheel van weinig betekenis, blijft staan dat de desbetreffende fondsmiddelen meer rendement hadden kunnen opleveren. Wanneer

bijvoorbeeld een pensioenfonds zelf een verzekeraar opricht en deze verzekeraar de eerste jaren forse verliezen lijdt, dan is het evident dat deze gelden beter belegd hadden kunnen worden. Overigens realiseert het kabinet zich dat het beleggen van gelden, waarbij een optimaal rendement niet het eerste doel is, niet specifiek samenhangt met de positie van een pensioenfonds aan de top van een holding. Ook pensioenfondsen die niet aan de top van een holding staan, maar wel nauwe samenwerkingsrelaties aangaan met andere ondernemingen, kunnen in die ondernemingen beleggen zonder dat door een optimaal rendement tegenover staat.

Bedrijfsvreemde activiteit

Wat betreft het beheer van de geldmiddelen kan de taak van het bestuur van een pensioenfonds als volgt worden samengevat:

- zorgen voor voldoende solvabiliteit en liquiditeit (o.a. voldoende dekkinggraad verplichtingen);
- optimalisatie rendement via goed gespreid risico/rendementsprofiel, afgestemd op de aard van de verplichtingen;
- beperking fluctuaties in jaarlijkse premieafdracht.

Wat betreft het kabinet is het aansturen van een conglomeraat door een pensioenfonds een bedrijfsvreemde activiteit. Bedrijfsvreemde activiteiten behoren in principe niet door een pensioenfonds te worden uitgevoerd. Relevant hierbij is de vraag wanneer het beleggen in ondernemingen overgaat in het deelnemen in ondernemingen. Het onderscheid tussen beleggen enerzijds en deelnemen anderzijds is niet gemakkelijk te maken. Het hebben van een deelneming in een (andere) onderneming gaat veelal gepaard met het (mede) bepalen van het beleid, het kunnen uitoefenen van beheersdaden en daardoor mede verantwoordelijk worden voor het gevoerde beleid. Verder zou gesteld kunnen worden dat er sprake is van een deelneming indien naast beleggingsoverwegingen ook andere overwegingen een rol spelen bij de keuze om middelen te “beleggen”.

Bestuurders van pensioenfondsen zijn overwegend niet benoemd vanwege hun managementervaring. Zij zijn primair de vertegenwoordigers van hun achterban. Zij ontberen dan ook vaak de noodzakelijke managementervaring om dochterondernemingen en deelnemingen aan te sturen. Dit gebeurt in een markt waar vele commerciële concerns opereren die gepokt en gemazeld zijn in het aansturen van dochterondernemingen. Daarbij komt dat de stichtingsvorm met als hoogste orgaan het bestuur een niet erg geschikte figuur lijkt om conglomeraten aan te sturen.

Oneerlijke concurrentie

De gelden die de pensioenfondsen in beheer hebben zijn als het gaat om verplichtgestelde bedrijfspensioenfondsen verkregen met overheidsdwang. Er dient dan ook extra voor worden gewaakt dat met deze langs publieke weg verkregen gelden geen concurrentie verstorende activiteiten worden ondernomen. Wanneer met gelden van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds bijvoorbeeld een verzekeraar of arbodienst op de markt wordt gezet die dankzij de grote geldschietster in staat is lagere prijzen te rekenen dan de overige marktpartijen dan wordt op z'n minst de schijn van valse concurrentie gewekt.

Het kabinet ziet de nodige nadelige aspecten aan de conglomeraatvorming door pensioenfondsen. Het is niet altijd aantoonbaar in het belang van de deelnemer, het gaat om

bedrijfsvreemde activiteiten en het kan marktverstorend werken. Het kabinet realiseert zich dat het niet eenvoudig zal zijn om in wet- en regelgeving deze nadelige effecten teniet te doen zonder dat pensioenfondsen daarbij onnodig in hun vrijheid worden beknot. De eerste gedachten gaan uit naar het onderzoeken van de mogelijkheden tot een verbod op nevenactiviteiten door een pensioenfonds. Overigens is in het concept voor de EU-richtlijn Toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen (Markt/2076199 compl. -NL) eveneens voorgesteld een verbod op nevenactiviteiten op te nemen. Echter daarmee wordt nog niet ondervangen het grijze gebied tussen deelnemen en beleggen, waarbij het eerste geldt als een nevenactiviteit en het tweede niet. In het MDW-project Markt en Overheid is in dit kader de structuurregeling genoemd die inhoudt dat een onderneming die exclusieve marktrechten heeft niet meer dan 30% van de aandelen van enige andere onderneming in handen zou mogen hebben. De werkgroep die in het kader van het MDW-project de verplichtgestelde bedrijfspensioenfondsen heeft geanalyseerd heeft destijds aanbevolen de structuurregeling niet toe te passen vanwege het feit dat pensioenfondsen dan te veel in hun beleggingsvrijheid zouden worden belemmerd. Het kabinet heeft die aanbeveling overgenomen doch moet constateren dat daarmee nog steeds het probleem aanwezig is.

Het kabinet vraagt de Raad in hoeverre zij de analyse wat betreft de positie van pensioenfondsen aan de top van conglomeraten deelt. Ook verneemt het kabinet graag of de Raad suggesties heeft die aan de bezwaren van het kabinet tegemoet komen.

16. Premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid

De meeste pensioenregelingen kennen een premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid, waarbij als grondslag het - veelal geïndexeerde - loon geldt dat de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte verdiende voordat hij uitviel. In mei 1999 heeft het kabinet - in de adviesaanvraag arbeidsparticipatie ouderen - de Raad al eens het probleem voorgelegd van het reïntegratiebelemmerende effect dat hiervan kan uitgaan. Daarbij heeft het kabinet de vraag opgeworpen of een volledige, ongeconditioneerde premievrije voortzetting in alle gevallen altijd wenselijk en nodig is, mede gelet op het feit dat in geval van werkloosheid een premievrije voortzetting ook slechts voor een beperkte groep is weggelegd. In het SER-advies 'Bevordering arbeidsdeelname ouderen' heeft de Raad naar aanleiding van deze suggestie opgemerkt dat niet is aangetoond dat de reïntegratie daadwerkelijk belemmerd wordt door de premievrije voortzetting van pensioenopbouw voor arbeidsongeschikten, en dat het feit dat niet voor alle werklozen een premievrije voortzetting geldt op zichzelf genomen geen argument is de regeling voor arbeidsongeschikten te wijzigen.

De regeling van premievrije voortzetting van de pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid is primair de verantwoordelijkheid van sociale partners. Het kabinet constateert echter, dat zijn beleidsinspanningen voor een verbetering van de reïntegratie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten door deze regeling niet worden ondersteund. Immers, de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte die door een werkaanvaarding verminderd arbeidsongeschikt wordt, raakt hoe dan ook zijn aanspraak op premievrije voortzetting (deels) kwijt, en gaat er qua pensioenopbouw dus niet op vooruit, hooguit gaat hij er niet op achteruit. Uiteraard is het kabinet zich ervan bewust dat - zoals de Raad in voornoemd advies opmerkte - reïntegratie van meer factoren afhankelijk is dan alleen de pensioenopbouw. Het kabinet hecht er evenwel sterk aan dat elke mogelijke belemmering voor reïntegratie wordt weggenomen,

ook indien dergelijke belemmeringen primair tot de verantwoordelijkheid van sociale partners behoren.

Het kabinet heeft sociale partners begin 1999 drie jaar de tijd gegeven met een oplossing voor dit probleem te komen, maar is, zoals in het kabinetsstandpunt over het SER-advies "Bevordering arbeidsdeelname ouderen" al is aangekondigd, thans al een wettelijke maatregel aan het voorbereiden voor het geval sociale partners er niet in zouden slagen de kwestie binnen de gestelde termijn op te lossen.

Het kabinet wil in het kader van de onderhavige adviesaanvraag opnieuw, maar dan meer ten principale, de aandacht van de SER vragen voor de regeling van premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid. Aanvullende pensioenen zijn bedoeld om gepensioneerden een redelijk inkomensniveau te garanderen ten opzichte van het inkomensniveau vóór pensionering. De premievrije voortzettingsregeling garandeert voor arbeidsongeschikte werknemers een inkomensniveau na pensionering dat veelal zelfs hoger ligt dan het inkomensniveau vóór pensionering. De vraag dringt zich dan ook op, of deze regeling in zijn huidige vorm past in het karakter van de aanvullende pensioenen. Uiteraard is de regeling een uitdrukking van solidariteit tussen werkenden en werkgevers aan de ene kant, en arbeidsongeschikte werknemers aan de andere kant, maar gaat die niet te ver gelet op het resultaat van de regeling voor degene met wie die solidariteit wordt betracht? Wordt de arbeidsongeschikte met deze regeling niet overgecompenseerd, terwijl hij er als het op reïntegratie aankomt alleen maar last van heeft? Worden daarnaast de kosten van de huidige regeling in de beschouwingen betrokken, te weten ruim 1,6 miljard gulden per jaar, dan ligt naar de mening van het kabinet een hernieuwde afweging, binnen het totaal kader van de aanvullende pensioenen, of met betrekking tot de vraag deze regeling ongewijzigd voortgezet moet worden, voor de hand. Het kabinet acht het goed mogelijk dat de regeling zodanig wordt bijgesteld, dat deze beter aansluit bij de uitgangspunten van de aanvullende pensioenen, en bij het kabinetsbeleid omtrent reïntegratie. Gedacht zou bijvoorbeeld kunnen worden aan het hanteren van een grondslag die gekoppeld is aan de uitkering, in plaats van aan het laatst genoten loon. De aldus ontstane ruimte zou kunnen worden benut voor de creatie van een reïntegratiebevorderende constructie in de vorm van pensioenhaal voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten die weer aan het werk gaan,

Ik realiseer mij dat in deze adviesaanvraag een scala van onderwerpen aan de orde komt. Niettemin speelt het zich allemaal af op het terrein van de aanvullende pensioenen. Ik ga ervan uit dat uw advies een goede bijdrage zal zijn aan de totstandkoming van een nieuwe wet die de komende decennia het terrein van de aanvullende pensioenen op een bevredigende wijze reguleert.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,



(J.F. Hoogervorst)

Pensioencommissie (PC): uitgebreide en gewijzigde samenstelling ten behoeve van de voorbereiding van de advisering over de nieuwe Pensioenwet

leden

plaatsvervangende leden

Onafhankelijke leden

prof.dr. L.F. van Muiswinkel (voorzitter)
mevrouw prof.mr. I.P. Asscher-Vonk
mevrouw drs. L.S. Groenman
prof.dr. L.G.M. Stevens

Ondernemersleden

mr. R.A.C. Blijlevens (VNO-NCW)
G.A. Hansum RA (VNO-NCW)
ing. A. Hekman (LTO-Nederland)
drs. K.B. van Popta (MKB-Nederland)
drs. G. Verheij (VNO-NCW)

mr. J.W. van den Braak

mr. G. de Bock

A.J.H. Diemel

Werknemersleden

drs. C.C.H.J. Driessen (FNV)
drs. M. Kastelein (CNV)
H. Muller (FNV)
drs. J.H. Tamerus (Unie mhp)
J.S. Vroon (Unie mhp)

drs. H.J. Leemreize

drs. P. Kroon

mevrouw drs. M.E.J. Schuit

L.K.F. Overkleeft

Adviserende leden

drs. R.C.L. Bakker (PVK)
drs. P.J. Besseling (CPB)
drs. R. Olieman (SVB)

Waarnemend lid

drs. W.J. Kroes (Stichting van de Arbeid)

Ministeriële vertegenwoordigers

drs. G.J.J. Nijhoff (EZ)
mevrouw mr. W.M.M. van der Pal (SZW)
drs. P. Stein (SZW)
drs. M.F. de Vries (BZK)
mevrouw mr. T.W.A.M. Willemse-Raijmann (Fin)

Secretariaat

drs. H. van der Meer

drs. A. Devreese

mevrouw mr. drs. T.D. Riemens

Publicatieoverzicht

Advies Nieuwe Pensioenwet

2001, 222 pp., ISBN 90-6578-790-8,
bestelnr. 01/06 *f* 22,50 / € 10,20

Advies Natuur voor mensen, mensen voor natuur

2001, 66 pp., ISBN 90-6578-783-5,
bestelnr. 01/05 *f* 15,00 / € 6,80

Advies Arbeidsmobiliteit in de EU

2001, 142 pp., ISBN 90-6578-777-0,
bestelnr. 01/04 *f* 15,00 / € 6,80

Advies Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020

2001, 84 pp., ISBN 90-6578-776-2,
bestelnr. 01/03 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling

2001, 126 pp., ISBN 90-6578-773-8,
bestelnr. 01/02 *f* 15,00 / € 6,80

Advies Koers BVE

2001, 116 pp., ISBN 90-6578-772-X,
bestelnr. 01/01 *f* 15,00 / € 6,80

Advies Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen

2000, 200 pp., ISBN 90-6587-770-3,
bestelnr. 00/12 *f* 22,50 / € 10,20

Advies De winst van waarden

2000, 146 pp., ISBN 90-6587-771-1,
bestelnr. 00/11 *f* 15,00 / € 6,80

Advies Toekomstgericht woonbeleid

2000, 50 pp., ISBN 90-6587-758-4,
bestelnr. 00/10 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Meerjarennota Emancipatiebeleid

2000, 78 pp., ISBN 90-6587-756-8,
bestelnr. 00/09 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Sociaal-economisch beleid 2000-2004

2000, 246 pp., ISBN 90-6587-51-7,
bestelnr. 00/08 *f* 25,00 / € 11,35

Advies Sociaal-economische grondrechten in de EU

2000, 18 pp., ISBN 90-6587-749-5,
bestelnr. 00/07 *f* 10,00 / € 4,50

Advies Emissiehandel in klimaatbeleid

2000, 62 pp., ISBN 90-6587-746-0,
bestelnr. 00/06 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Onvolledige AOW-opbouw

2000, 100 pp., ISBN 90-6587-747-9,
bestelnr. 00/05 *f* 15,00 / € 6,80

Advies Herstructurering productwetgeving

2000, 25 pp., ISBN 90-6587-748-7,
bestelnr. 00/04 *f* 12,50 / € 5,65

Kansen geven, kansen nemen

Advies bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden
2000, 202 pp., ISBN 90-6587-745-2,
bestelnr. 00/03 *f* 22,50 / € 10,20

Advies Voorstel tot wijziging Arbobesluit i.v.m. de afstemming van het Arbo- en Bouwbesluit

2000, 50 pp., ISBN 90-6587-737-1,
bestelnr. 00/02 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU

2000, 64 pp., ISBN 90-6587-736-3,
bestelnr. 00/01 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Bevordering arbeidsdeelname ouderen

1999, 212 pp., ISBN 90-6587-731-2,
bestelnr. 99/18 *f* 25,00 / € 11,35

Advies Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid

1999, 58 pp., ISBN 90-6587-730-4,
bestelnr. 99/17 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen

1999, 20 pp., ISBN 90-6587-728-2,
bestelnr. 99/16 *f* 10,00 / € 4,50

Advies Wijziging vakantiewetgeving

(aanvullend advies)
1999, 64 pp., ISBN 90-6587-727-4,
bestelnr. 99/15 *f* 12,50 / € 5,65

ALGEMEEN

SER-adviezen

Een jaarabonnement op adviezen die de SER uitbrengt
f 200,00 / € 90,75

SER-bulletin

Maandelijkse uitgave met nieuws en informatie over de SER en de Stichting van de Arbeid
Abonnement per kalenderjaar *f* 55,00 / € 24,95

De Sociaal-Economische Raad belicht

(folder) gratis

Knipselkrant

Achtergrondartikelen en commentaren op sociaal-economisch gebied uit de dag- en weekbladen (dagelijks).
Jaarabonnement *f* 200,00 / € 90,75

Alle uitgaven zijn te bestellen door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 333281 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van bestelnummer of titel.
Op aanvraag zenden wij u gratis een uitgebreid publicatieoverzicht toe. Telefoon 070 - 3 499 505.

Uitgave: Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

ISBN 90-6587-790-8 / CIP