

Vergaderjaar 1998–1999

26 403

Voorstel van wet van het lid Van Zijl tot wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet in verband met het opnemen van voorschriften betreffende besteding van overschotten bij pensioenfondsen voor het toekennen van toeslagen op premievrije pensioenaanspraken en ingegane pensioenen (besteding pensioenoverschot)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Dit wetsvoorstel beoogt de pensioenpositie van gepensioneerden en gewezen deelnemers met een premievrije aanspraak te verbeteren. Dit gebeurt doordat beperkingen worden geformuleerd ten aanzien van de besteding van de vrije reserve of het overschot bij een pensioenfonds. De strekking is dat het pensioenfonds wordt verboden een overschot – geheel of ten dele – aan de werkgever uit te betalen, als ook om aan de werkgever of de deelnemer – in verband met het bestaan van het overschot – een premie-holiday of premiekorting te verlenen, indien en zolang niet is voorzien in het welvaartsvast houden van de ingegane pensioenen en premievrije aanspraken. Wat betreft de vermindering van de deelnemerspremie of -bijdrage geldt hierbij deze nuancering dat de vermindering van de premie alleen dan niet kan plaats vinden, indien de totale bijdrage aan de pensioenregeling – dus de werkgeversbijdrage en de deelnemersbijdrage samen – beneden de tien procent van het pensioengevend loon zouden dalen.

Het wetsvoorstel streeft hiermee tevens een zekere regulering na van de «eigendom» van het pensioenoverschot. Daar is veel over te doen en met name wordt telkens prangender de vraag of de (gewezen) deelnemers recht hebben op (uitkeringen uit) het overschot. Deze vraag heeft ook actualiteit gekregen na een vorig kalenderjaar door de Nederlandse Bond voor Pensioenbelangen aangekondigd proefproces over de eigendom van het pensioenoverschot.

Met dit wetsvoorstel wil de indiener de uitkomst van dat mogelijke proefproces niet afwachten. Primair uiteraard niet vanwege het maatschappelijk belang dat hij hecht aan de pensioenpositie van gepensioneerden en slapers. Maar daarnaast ook omdat enerzijds het resultaat van zo'n proces jarenlang op zich kan laten wachten. Anderzijds omdat het gelet op de bestaande rechtspraak¹ niet bij voorbaat zeker is, dat de Hoge Raad bereid zal zijn een aanspraak op het pensioenoverschot te erkennen, indien de statuten en reglementen van pensioenfondsen zo'n aanspraak niet op (meer of minder duidelijke wijze) vastleggen. De

¹ HR 24 september 1976, NJ 1978, 245 en Hoge Raad 25 november 1994, NJ 1995, 323.

indiener acht het sociaal-maatschappelijk van belang dat in de wetgeving het belang van de gepensioneerden en premievrijen bij aanpassing van hun pensioenen en aanspraken een bepaalde erkenning vindt. Daarom wil hij met dit wetsvoorstel pensioenfondsen verplichten omtrent de overschotbesteding ten behoeve van welvaartsvastheid van (aanspraken op) pensioen, bepalingen in de statuten en reglementen op te nemen.

Het wetsvoorstel legt een verband tussen de aanwezigheid van een overschot en de indexering (aanpassing) van ingegane pensioenen en pensioenaanspraken.

Dit gebeurt – en dit wordt met nadruk gesteld – zonder dat enige *verplichting* tot indexering wordt ingevoerd. Een automatische indexering moet als (economisch en kostentechnisch) onwenselijk worden gezien. Een automatische stijging van pensioenen en pensioenaanspraken zou in het bijzonder ook in strijd komen met het op 9 december 1997 tussen het kabinet en de Stichting van de Arbeid overeengekomen Convenant inzake de arbeidspensioenen.

Waar het wetsvoorstel dus niet de verplichting tot aanpassing van de pensioenen en pensioenaanspraken vastlegt, is de vraag *of* zodanige aanpassing plaats vindt, derhalve overgelaten aan de beslissing van het pensioenfonds, dat kan bepalen of de beschikbare middelen van het fonds enige mate van aanpassing toelaten. Dit, ook thans door de meeste pensioenfondsen gehanteerde en in het aangehaalde Convenant bepleite systeem van indexering of toeslagverlening indien en voor zover de beschikbare middelen van het pensioenfonds dat toelaten (het systeem van *voorwaardelijke* toeslagverlening), wordt door dit wetsvoorstel dus beslist niet doorkruist. Hierbij zij overigens aangetekend dat *indien* de statuten en reglementen van een pensioenfonds wel een verplichting tot aanpassing van pensioen(aanspraken) zouden bevatten, die verplichting uiteraard – en dat naast de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende verplichtingen – gerespecteerd dient te worden.

Door geen verplichte indexering in te voeren, sluit dit wetsvoorstel dan ook aan bij de huidige systematiek van toeslagverlening op basis van voorwaardelijkheid en vrijwilligheid. In het verleden wel voorgestelde wettelijke vast te leggen verplichtingen tot indexering¹ worden door dit wetsvoorstel niet beoogd.

Wel beoogt dit wetsvoorstel – en dat is de kern – een zekere rangorde na te streven in de besteding van een overschot. Niet, zoals gezegd, door een pensioenfonds te verplichten om het overschot in te zetten voor de indexering. Wel echter door het pensioenfonds te verbieden het overschot te gebruiken voor uitdeling, premievermindering of premievrijstelling voor de werkgever of de werknemer, indien niet eerst in aanpassing van ingegane pensioenen en premievrije aanspraken is voorzien.

Het wetsvoorstel impliceert vanwege die rangorde een beperking in vrijheid waarop een pensioenfonds het overschot kan besteden. Het wetsvoorstel wil geen verbod op uitbetalingen aan de werkgever, noch een verbod op premievermindering of premienihilstelling. De doelstelling van het wetsvoorstel is om een prioriteitsvolgorde aan te brengen, namelijk door uitbetaling of premievermindering of -nihilstelling pas toe te staan, indien eerst in indexering van pensioenen en premievrije aanspraken is voorzien. Pas als daarin is voorzien kan betaling aan de werkgever uit een overschot of een premievermindering of premie-holiday aan de orde komen.

¹ Zie bijvoorbeeld het Wetsvoorstel beperking pensioenverlies wegens inflatie (kamerstukken II 1979/80, 16 225).

Het wetsvoorstel heeft overigens geenszins ten doel om de in de praktijk regelmatig voorkomende situatie dat de deelnemer geen eigen bijdrage voor de pensioenregeling verschuldigd is, doordat er uitsluitend een werkgeversbijdrage geldt, onmogelijk te maken. Het wetsvoorstel heeft immers betrekking op de besteding van de vrije reserve van het pensioenfonds en een vermindering of -nihilstelling van de deelnemersbijdrage is derhalve enkel maar aan de beperkingen van dit wetsvoorstel onderhevig, indien de vermindering of nihilstelling voortvloeit uit een aanwending van de vrije reserve. Wanneer de reguliere, structurele situatie zo is dat de deelnemer geen eigen bijdrage is verschuldigd, is dit niet een nihilstelling van de bijdrage die in het wetsvoorstel is bedoeld.

Op grond van een overeenkomstige argumentatie beperkt dit wetsvoorstel evenmin de vrijstelling van premiebetaling wegens arbeidsongeschiktheid.

Het wetsvoorstel reguleert de besteding van het pensioenoverschot. Anders dan het wetsvoorstel betreffende een heffing over vermogensoverschotten van pensioenfondsen¹ is in dit wetsvoorstel niet nagestreefd om een definitie van het pensioenoverschot te geven. Het wetsvoorstel hanteert de term «vrije reserve», welke term thans ook reeds in artikel 15 van de Pensioen- en spaarfondsenwet voorkomt. Dat betekent dat het aan het oordeel van het pensioenfonds overgelaten blijft om de omvang van de vrije reserve te bepalen, waarbij mede gangbare actuariële principes en de eisen van de toezichthouder een rol spelen. De omvang van de vrije reserve dient daarbij uiteraard wel vastgesteld te worden mede op basis van de normen van redelijkheid en billijkheid en ook rekening houdend met het voorschrift van evenwichtige belangenbehartiging als bedoeld in artikel 6, vierde lid, Pensioen- en spaarfondsenwet. Ook zij opgemerkt dat niet van belang is onder welke naam de vrije reserve binnen het pensioenfonds voorkomt. Het wetsvoorstel heeft betrekking op het overschot, onder welke benaming dat dan ook binnen het pensioenfonds voorkomt. Hiermee is tevens duidelijk dat niet aan de werking van dit wetsvoorstel kan worden ontkomen door iets dat materieel als vrije reserve aangemerkt zou moeten worden, anders te noemen.

Het wetsvoorstel strekt er toe om aan de betrokkenen een directe aanspraak tegenover het pensioenfonds te geven. De regels zijn als waarborgnormen voor opgezet. Het is dan ook de bedoeling dat belanghebbenden zich rechtstreeks op de wet kunnen beroepen om af te dwingen dat overeenkomstig de regels van dit wetsvoorstel wordt gehandeld bij de besteding van een overschot, ook al zouden de wettelijke bepalingen nog niet in de statuten en reglementen van pensioenfondsen zijn verwerkt. Dit neemt niet weg de statuten en reglementen van pensioenfondsen wel met de nieuwe bepalingen in overeenstemming gebracht moeten worden.

Dit wetsvoorstel richt zich op de verplichting van pensioenfondsen, maar er is geen reden te bedenken waarom soortgelijke normen als in dit wetsvoorstel voor pensioenfondsen zijn opgenomen, niet ook voor direct verzekerde regelingen zouden behoren te gelden. Daarom zullen de door de minister vastgestelde Regelen verzekeringsovereenkomsten Pensioen- en spaarfondsenwet, geschreven voor de zogenaamde B- en C-polissen (als bedoeld in artikel 2, vierde lid van de wet), overeenkomstige waarborgnormen moeten bevatten, waarbij de bepalingen wel toegesneden moeten worden op de aard van deze voorzieningen.

¹ Kamerstukken II 1988/89, 21 198.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel legt de verplichting vast om in de Regelen verzekeringsovereenkomsten voor B- en C-polissen overeenkomstige waarborgnormen op te nemen, als dit wetsvoorstel voor de inhoud van statuten en reglementen van een pensioenfonds voorschrijft.

Artikel 2, vierde lid, van de Pensioen- en spaarfondsenwet bepaalt weliswaar nu al dat bedoelde Regelen moeten waarborgen dat de positie van de betrokken «niet beter of slechter» is, dan bij uitvoering van de toezegging door een pensioenfonds. Om elk misverstand uit te sluiten over de vraag of deze «niet beter of slechter» norm, mede betrekking heeft op de bij dit wetsvoorstel gestelde regels omtrent de besteding van een overschot bij pensioenfondsen, wordt voorgesteld expliciet vast te leggen, dat de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde prioriteitsvolgorde ook voor de B- en C-polissen zal hebben te gelden. De Minister zal daartoe de Regelen verzekeringsovereenkomsten moeten aanpassen, indien dit wetsvoorstel wet wordt, en daarbij zal wel op passende wijze met de eigen aard van deze voorzieningen rekening worden gehouden.

Onderdeel B

Dit onderdeel geeft invulling aan de door het wetsvoorstel beoogde rangorde bij besteding van een overschot bij een pensioenfonds. Er is gekozen voor het opnemen in een apart artikel, nu het om een inhoudelijke regeling van de verplichtingen van een pensioenfonds gaat. Het leek het meest passend dit te regelen, direct aansluitend aan artikel 8 van de Pensioen- en spaarfondsenwet, welk artikel ook betrekking heeft op verplichtingen tegenover gewezen deelnemers.

Artikel 8a, eerste lid

Het voorgestelde eerste lid van artikel 8a legt de rangorde vast in de besteding van de vrije reserve. Tot uitdrukking is gebracht dat geen aanwending van de vrije reserve kan plaatsvinden, indien niet eerst in aanpassing van ingegane pensioenen en pensioenaanspraken overeenkomstig de normen van het artikel is voorzien.

Het bepaalde onder a verbiedt het verrichten van uitbetalingen aan de werkgever zolang niet voor indexering is gezorgd. De formulering van het artikel lijkt wellicht ruim, maar aangezien het verbod slechts betreft het verrichten van uitkeringen uit de vrije reserve, zal er op dit punt geen onevenwichtigheid behoeven te ontstaan in de belangen van de werkgever ten opzichte van de betrokkenen. Het begrip werkgever heeft in de Pensioen- en spaarfondsenwet een algemeen bekende inhoud (zie artikel 1, eerste lid, onderdeel e) en behoeft daarom geen nadere omschrijving.

Het bepaalde onder b verbiedt een vermindering of nihilstelling van de werkgeversbijdrage als ook van de werknemersbijdrage, zolang niet voor indexering is gezorgd. De bepaling heeft welbewust niet alleen betrekking op het geven van een vermindering of nihilstelling van de bijdrage, maar ook op het laten voortduren daarvan. Dat is met name van belang in twee situaties. Ten eerste voor verminderingen of nihilstellingen verleend vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Deze kunnen niet worden gecontinueerd in een kalenderjaar, indien niet eerst in aanpassing volgens

het wetsvoorstel is voorzien. Ten tweede is het van belang voor ná inwerkingtreding gegeven verminderingen of nihilstellingen, zodat deze het daaropvolgende kalenderjaar uitsluitend gecontinueerd kunnen worden indien eerst wederom de bepalingen over de rangorde zijn nageleefd. Voor de werknemersbijdrage geldt in het tweede lid van het voorgestelde artikel 8a een nuancering, waarop hieronder nog wordt teruggekomen. Bij de toelichting op artikel III, de inwerkingtredingsbepaling, zullen daarnaast nog enige aspecten van het wetsvoorstel wat de werking in tijd betreft worden verduidelijkt.

Het bepaalde onder a en b komt er op neer dat er eerst in aanpassing moet zijn voorzien overeenkomstig het wetsvoorstel, alvorens de vrije reserve kan worden aangewend voor:

- een uitkering aan de werkgever;
- nihilstelling van de werkgevers- of werknemersbijdrage;
- laten voortduren van de nihilstelling van de werkgevers- of werknemersbijdrage;
- het verminderen van de werkgeversbijdrage;
- het verminderen van de werknemersbijdrage met inachtneming van de tien procentnorm van artikel 8a, tweede lid;
- het laten voortduren van de gerealiseerde vermindering van de werkgevers- of werknemersbijdrage.

Er kan in algemene zin nog worden opgemerkt dat het wetsvoorstel betrekking heeft op situaties waarin de vrije reserve wordt aangewend voor een uitkering of een vermindering, dan wel nihilstelling van de bijdrage. Zoals in het algemeen gedeelte van de toelichting is opgemerkt, valt de situatie dat er sprake is van bijvoorbeeld een vermindering van de werkgeversbijdrage, zonder dat er enige band is met het aanwenden van de vrij reserve, buiten het bereik van dit wetsvoorstel.

Er dient volgens de tekst van artikel 8a voorzien te worden in aanpassing van ingegane pensioenen en premievrije aanspraken van gewezen deelnemers. Voor het begrip gewezen deelnemer is aansluiting gezocht bij artikel 8, zevende, achtste en negende lid van de Pensioen- en spaarfondsenwet. Zie het voorgestelde artikel 8a, tweede lid, onderdeel d. Dit betekent dat ook de op artikel 8, negende lid, gebaseerde Regeling omschrijving gewezen deelnemer voor de toepassing van dit wetsvoorstel van belang is. Er is geregeld dat de aanpassing ook geldt voor het ingegane weduwen-, weduwnaars- en partnerpensioenen, zomede de premievrije aanspraken op deze pensioenen. Het was nodig dit afzonderlijk te regelen, omdat de rechthebbenden op deze pensioenen niet voldoen aan de omschrijving dat zij deelnemer in de pensioenregeling zijn geweest en wat betreft de premievrije aanspraken op deze pensioenen om te waarborgen dat ook tijdens het deelnemerschap (van de deelnemer) de aanpassing op die aanspraken van toepassing is.

Bij de regeling van de rangorde en de prioriteit van aanpassing van de ingegane pensioenen en de premievrije aanspraken, gaat het wetsvoorstel overigens uit van een ruim begrip pensioen. In beginsel vallen derhalve alle soorten pensioen (en pensioenaanspraken) die de wet kent (artikel 1, eerste lid, onderdeel a) onder de nieuwe regels.

Er is voorgeschreven dat in aanpassing moet zijn «voorzien». Hiermee is tot uitdrukking gebracht dat er sprake moet zijn van aanpassing, ongeacht wie daarvoor zorgt. Het hoeft dus niet noodzakelijk het pensioenfonds zelf te zijn dat voor aanpassing zorgt. Dat kan ook de werkgever of een andere derde zijn. Indien niemand anders dan het pensioenfonds het echter doet, zal het uiteindelijk wel de verplichting van het pensioenfonds zijn om voor de aanpassing te zorgen, indien althans het fonds de mogelijkheid wil

hebben voor betaling van het overschot aan de werkgever dan wel van vermindering of nihilstelling van de bijdrage.

Op deze wijze is in feite ook een automatische verbinding gelegd met de toeslagverlening bedoeld in artikel 8, zevende en achtste lid, Pensioen- en spaarfondswet. Indien dergelijke toeslagen worden verleend, is in zoverre voorzien in aanpassing als bedoeld in dit wetsvoorstel.

De aanpassing overeenkomstig het eerste lid van artikel 8a kan achterwege blijven, indien aanpassing van de ingegane pensioenen en pensioenaanspraken plaats vindt overeenkomstig de aanpassing van de pensioenaanspraken van deelnemers in het pensioenfonds. Hiermee wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid geboden voor een gelijke behandeling van deelnemers enerzijds en gewezen deelnemers anderzijds. Het mede in artikel 6, vierde lid, van de Pensioen- en spaarfondswet bedoelde evenwicht van belangenbehartiging wordt hiermee op specifieke wijze ingevuld.

Er is voorgeschreven dat over het kalenderjaar van het verrichten van een uitkering uit een overschot of de vermindering of nihilstelling van de bijdrage, alsmede de twee voorafgaande kalenderjaren in aanpassing moet zijn voorzien. Indien een pensioenfonds dus een pensioenfonds in 1999 een overschot aan de werkgever zou willen uitbetalen (en dit wetsvoorstel zou gelden), moet eerst in aanpassing over de jaren 1997-1999 zijn voorzien.

Artikel 8a, tweede lid

Dit lid formuleert de reeds genoemde nuancering wat betreft de vermindering van de deelnemersbijdrage.

2.16. Het komt er op neer dat een vermindering van de deelnemersbijdrage mogelijk is, tenzij door die vermindering de totale premie (werkgeversbijdrage en deelnemersbijdrage samen) beneden de 10 procent zou dalen. Als maatstaf waaraan deze 10 procent gerelateerd moet worden, is gekozen voor het begrip pensioengevend loon, zoals dat ook is opgenomen in onder andere artikel 18a van het Wetsvoorstel fiscale behandeling van pensioenen (kamerstukken II 1997/98, 26 020). Dit is een objectieve voor alle pensioenfonds toepasbare norm. De 10 procent is naar de inschatting van de indiener een reëel, gemiddeld percentage voor de totale bijdrage aan pensioenregelingen in Nederland.

Door het stellen van het percentage van 10 procent, zijn er uiteraard ook indirecte consequenties voor de werkgeversbijdrage.

Bij algemene maatregel van bestuur kan het percentage van 10 overigens worden gewijzigd. Dit is vastgelegd in het voorgestelde artikel 8a, vijfde lid.

Artikel 8a, derde lid en vierde lid

Het derde lid van artikel 8a geeft nadere voorschriften omtrent de aanpassing, bedoeld in het eerste lid (onderdelen a en b). Het vierde lid geeft daarvan nog een nadere uitwerking. Het derde lid geeft tevens aan wat onder gewezen deelnemer moet worden verstaan (onderdeel c). Dit laatste is hierboven al toegelicht.

In onderdeel a van artikel 8a, derde lid, is vastgelegd dat de aanpassing dient plaats te vinden minimaal overeenkomstig de ontwikkeling van de contractlonen in het voorafgaande kalenderjaar. Hiermee is bedoeld te

voorzien in welvaartsvastheid. Indien derhalve wel in waardevastheid is voorzien, maar nog niet in welvaartsvastheid, zal volgens het voorstel geen betaling aan de werkgever mogen plaatsvinden, noch een vermindering of nihilstelling van de bijdrage.

Het begrip contractlonen is nader gedefinieerd in het vierde lid van artikel 8a. De definitie spoort met artikel 14, derde lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

Om te voorkomen dat een aanpassing aan de contractlonen onverhoopt tot een neerwaartse aanpassing aanleiding zou kunnen geven, is onderdeel b in het derde lid van artikel 8a opgenomen.

Artikel 8a, vijfde lid

Dit artikel regelt de aanpassing van het in het tweede lid bedoelde percentage bij algemene maatregel van bestuur. Bij deze algemene maatregel is voorzien in parlementaire betrokkenheid en een brede inspraakmogelijkheid.

Artikel 8a, zesde lid

Het wetsvoorstel en de daarin bedoelde rangorde kan uit de aard daarvan geen betrekking hebben op een beschikbare premiereregeling. Binnen zo'n regeling komen de rendementen al ten goede aan de werknemer. Het voorgestelde zesde lid van artikel 8a voorziet in de uitsluiting van de beschikbare premiereregeling. In de normstelling is opgenomen dat het moet gaan om een regeling waarin de aanspraken door de beschikbaar gestelde premies of bijdragen worden bepaald en anders dan artikel 8, twaalfde lid, is er niet gekozen tot een beperking tot alleen maar de door de werkgever beschikbaar gestelde premies of bijdragen.

ARTIKEL II

Dit artikel regelt zowel de noodzaak van aanpassing van de statuten en reglementen als de termijn waarbinnen dat moet gebeuren.

ARTIKEL III

Dit artikel regelt de inwerkingtreding.

Het wetsvoorstel heeft onmiddellijke werking (Aanwijzing 166 voor de regelgeving).

De voorgestelde onmiddellijke werking houdt in dat de in artikel 8a tot uitdrukking gebrachte bestedingsbeperking ten aanzien van de vrije reserve onmiddellijk geldt voor alle toepassingen van de vrije reserve vanaf de dag van inwerkingtreding van de wet. Daarbij wordt onder toepassing begrepen elke feitelijk toepassing, ongeacht de onderliggende juridische afspraken. Volgens de tekst van het wetsvoorstel betreft het dan de toepassing in een kalenderjaar (vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel), ongeacht op welk tijdstip in het kalenderjaar dit wetsvoorstel in werking treedt.

Dit gekoppeld met de in artikel 8a, eerste lid, tot uitdrukking gebracht periode van drie kalenderjaren voor aanpassing kan worden geïllustreerd met het volgende voorbeeld. Stel het wetsvoorstel treedt op 1 maart 2000 in werking. Het is dan niet toegestaan om in het jaar 2000 (en vanaf 1 maart van dat jaar) de vrije reserve aan te wenden op de onder a en b van het eerste lid van artikel 8a aangegeven wijze, indien niet eerst

gezorgd is voor aanpassing van de pensioenen en pensioenaanspraken over de kalenderjaren 1998–2000. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel aldus geen terugwerkende kracht heeft. Er sprake van een werking op bestaande pensioenen en aanspraken vanaf het moment van inwerkingtreding. Het betreft een mate van werking naar het verleden zoals dat bijvoorbeeld ook is opgenomen in artikel 12 van de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding – inwerkingtreding in 1995 – wat betreft de werking van de pensioenverevening op scheidingen van voor 27 november 1981.

Van Zijl