

Vergaderjaar 2015–2016

34 117

Wijziging van de Pensioenwet en enige andere wetten in verband met de invoering van een algemeen pensioenfonds (Wet algemeen pensioenfonds)

K

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 september 2016

De vaste commissie voor Sociale Zaken Werkgelegenheid¹ heeft kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 april 2016 over de positie van de individuele deelnemer bij collectieve waardeoverdracht van een pensioenfonds naar een algemeen pensioenfonds (apf).²

Naar aanleiding daarvan heeft zij de Staatssecretaris op 1 juni 2016 een brief gestuurd.

De Staatssecretaris heeft op 13 september 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Dooren

¹ Samenstelling: Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Ten Hoeve (OSF), Ester (CU), (vicevoorzitter), De Grave (VVD), Hoekstra (CDA), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Kok (PVV), Kops (PVV), Dercksen (PVV), Don (SP), Bruijn (VVD), Van Kesteren (CDA), Krikke (VVD), Lintmeijer (GL), Meijer (SP), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Prast (D66), Rinnooy Kan (D66), (voorzitter), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD) en Vreeman (PvdA).

² Kamerstukken I 2015/16, 34 117, I en bijlage.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Den Haag, 1 juni 2016

De commissie voor Sociale Zaken Werkgelegenheid (SZW) heeft kennisgenomen van uw brief van 14 april 2016 over de positie van de individuele deelnemer bij collectieve waardeoverdracht van een pensioenfonds naar een algemeen pensioenfonds (apf).³

Bij de leden van de commissie bestaan nog steeds zorgen over mogelijk ongewenste consequenties voor individuele pensioengerechtigden bij een overstap naar een apf. Deze zorgen vloeien voort uit het volgende – alleszins aannemelijke – scenario. Veronderstel dat een pensioenfonds zowel een collectieve uitkeringsovereenkomst of premieovereenkomst uitvoert, als een vrijwillige individuele premieregeling in de vorm van een excedentregeling of een nettopensioenregeling.

Indien het fonds geliquideerd wordt en al deze regelingen in een apf belanden, is artikel 84 van de Pensioenwet van toepassing. Ooit was het zo dat in dit geval artikel 83 van de Pensioenwet van toepassing zou zijn, hetgeen een individueel bezwaarrecht voor het individu met zich mee zou brengen. Dat werd bij liquidatie echter niet wenselijk geacht. Het individuele instemmingsrecht in deze overgangssituatie is daarmee verdwenen.

Wat mogelijk wel resteert zijn vormen van collectieve belangenbehartiging die moeten toezien op de bescherming van alle individuele deelnemers. Die vormen de basis voor de uitspraak van de Staatssecretaris dat ook bij toepassing van artikel 84 van de Pensioenwet voldoende waarborgen resteren om de belangen van de deelnemer in zo'n situatie adequaat te beschermen.

Die stelling zou verdedigbaar zijn als bij de geschetste overgang naar een algemeen pensioenfonds de basisregeling en de vrijwillige regeling altijd in een en dezelfde collectiviteitskring zouden belanden, zoals oorspronkelijk nadrukkelijk de bedoeling van de regering was. In de Tweede Kamer is bij de behandeling van de Wet algemeen pensioenfonds echter het amendement-Van Weyenberg/Krol⁴ aangenomen waarin wordt geregeld dat een vrijwillige regeling nu juist wel los van de basisregeling kan worden uitgevoerd in een aparte collectiviteitskring (zie het huidige artikel 117, vijfde lid van de Pensioenwet). In die situatie is het geenszins zeker dat voldaan kan worden aan de eis van evenwichtige belangenbehartiging, zoals geformuleerd in artikel 105, tweede lid van de Pensioenwet.

De leden van de commissie vragen of u de hier geschetste problematiek erkent. Zij krijgen graag een indicatie van de geschatte omvang ervan. Mocht u mogelijke oplossingen zien om de ongewenste gevolgen voor individuele pensioengerechtigden bij een overstap naar een algemeen pensioenfonds te voorkomen, dan vernemen de leden van de commissie dit uiteraard graag.

³ Kamerstukken I 2015/16, 34 117, I en bijlage.

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 28.

De leden van commissie zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze bij voorkeur binnen vier weken.

De voorzitter van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Rinnooy Kan

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2016

De commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (commissie SZW) van uw Kamer heeft mij in haar brief van 1 juni jl. op de hoogte gesteld van haar zorgen over mogelijk ongewenste gevolgen van een overstap naar een algemeen pensioenfonds voor individuele pensioengerechtigden. De commissie SZW wijst daarbij op de specifieke situatie van een pensioenfonds, dat zowel een collectieve uitkeringsovereenkomst of premieovereenkomst uitvoert als een vrijwillige individuele premieregeling in de vorm van een excedentregeling of een nettopensioenregeling. De commissie is van mening dat in die situatie het geenszins zeker is dat voldaan kan worden aan de eis van evenwichtige belangenbehartiging zoals geformuleerd in artikel 105, tweede lid, van de Pensioenwet en vraagt mij of ik de door haar geformuleerde problematiek erken.

Ik beschrijf hieronder de relevantie en de onderdelen van ons systeem van collectieve waardeoverdracht, met de bijbehorende waarborgen voor een adequate belangenbehartiging. Vervolgens ga ik in op de door uw commissie geschetste casus.

Relevantie van collectieve waardeoverdracht is de laatste jaren toegenomen

De afgelopen jaren hebben een aanmerkelijke consolidatie laten zien in ons pensioenlandschap. Zo'n 15 jaar geleden waren er nog meer dan 1.000 fondsen, terwijl we er inmiddels ongeveer 325 tellen. Gemiddeld liquideren dus zo'n 50 fondsen per jaar; de laatste jaren is dat aantal wat minder, maar het betreft wel steeds vaker wat grotere fondsen. Het is van groot belang dat dergelijke transitie beheerst en zorgvuldig worden geëffectueerd. Toezichthouder De Nederlandsche Bank (DNB) ziet daarop toe, met als centraal uitgangspunt bij het beoordelen van een verzoek tot collectieve waardeoverdracht, dat deelnemers – zowel die van de overstappende als die van de ontvangende partij – geen nadeel mogen ondervinden van de collectieve waardeoverdracht.

Twee vormen van collectieve waardeoverdracht

Er zijn twee vormen van collectieve waardeoverdracht. Allereerst een collectieve waardeoverdracht op verzoek van de werkgever en ten tweede een collectieve waardeoverdracht als gevolg van liquidatie van de pensioenuitvoerder. Voor beide vormen van collectieve waardeoverdracht geldt een verschillend juridisch kader, met bijbehorende onderscheiden wetsartikelen. Op een collectieve waardeoverdracht op verzoek van de werkgever is artikel 83 van de Pensioenwet van toepassing en op een collectieve waardeoverdracht als gevolg van liquidatie van de pensioenuitvoerder is artikel 84 van de Pensioenwet van toepassing. Bij artikel 83 van de Pensioenwet hebben de deelnemers een individueel bezwaarrecht. Dit komt naast de waarborgen voor collectieve belangenbehartiging, waarin al wordt voorzien door de bestuurlijke inrichting – met inbegrip van de taak van een verantwoordingsorgaan dan wel belanghebbendenorgaan – en het interne en het externe toezicht. Bij artikel 84 van de Pensioenwet gelden deze waarborgen voor collectieve belangenbehartiging eveneens. In het eerste geval hebben individuele deelnemers echter daadwerkelijk een alternatief (aanspraken achterlaten bij de oorspronkelijke pensioenuitvoerder), terwijl in het tweede geval dat alternatief

ontbreekt, omdat de huidige pensioenuitvoerder liquideert. Een eventueel bezwaar heeft dan de facto uiteindelijk geen betekenis (behalve het uiten van onvrede met de gang van zaken).

Collectieve belangenbehartiging bij een collectieve waardeoverdracht

In alle gevallen is een collectieve waardeoverdracht omgeven met waarborgen voor collectieve belangenbehartiging. Dit betreft in de eerste plaats het feit dat -naast de partijen in het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg - ook de ondernemingsraad betrokken is bij het vaststellen van de pensioenregeling. Door de Eerste Kamer is bovendien kort geleden een wetsvoorstel aangenomen dat de bevoegdheden van een ondernemingsraad aanscherpt. De ondernemingsraad krijgt dan ook instemmingsrecht op onderdelen in de uitvoeringsovereenkomst die de pensioenovereenkomst raken. In die context ziet het instemmingsrecht van de ondernemingsraad ook op een voorgenomen besluit van de werkgever voor een pensioenuitvoerder, ongeacht de soort pensioenuitvoerder, waaronder dus ook een algemeen pensioenfonds. De overweging is dat de keuze voor een bepaalde pensioenuitvoerder uiteindelijk van invloed kan zijn op het pensioenresultaat, dat voor de deelnemers bereikt kan worden. De werkgever moet ervoor zorgen dat hetgeen hij met deelnemers heeft afgesproken door de gekozen uitvoerder wordt uitgevoerd. Vervolgens is het aan de uitvoerder om daaraan uitvoering te geven met in achtneming van de voorschriften in de Pensioenwet. De andere partijen dan de werkgever, in de ondernemingsraad of in het cao-overleg en in alternatieven daarvoor, zullen in eerste instantie opkomen voor de belangen van hun achterban. Ten tweede geldt de eis van evenwichtige belangenbehartiging door een pensioenfondsbestuur, zoals geformuleerd in artikel 105, tweede lid, van de Pensioenwet, waar ook de Commissie SZW naar verwijst. Letterlijk: «De personen die het beleid van het pensioenfonds bepalen of mede bepalen richten zich bij de vervulling van hun taak naar de belangen van de bij het pensioenfonds betrokken deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden, de pensioengerechtigden en de werkgever en zorgen ervoor dat dezen zich door hen op evenwichtige wijze vertegenwoordigd kunnen voelen». Ook bij een voorgenomen liquidatie van het pensioenfonds en de daaropvolgende collectieve waardeoverdracht naar een andere pensioenuitvoerder geldt deze verplichting. De bovengenoemde «countervailing power»-organen binnen de bestuursstructuur vormen daarbij aanvullende waarborgen. Een derde waarborg is ten slotte het toezicht van DNB hierop. DNB kan een collectieve waardeoverdracht verbieden indien zij van mening is dat er geen sprake is van een evenwichtige belangenbehartiging. Ik wijs er op dat DNB zowel bij een collectieve waardeoverdracht op verzoek van de werkgever (artikel 83, tweede lid, sub c van de Pensioenwet) als bij een collectieve waardeoverdracht bij liquidatie van de pensioenuitvoerder (artikel 84, tweede lid, sub a van de Pensioenwet) over deze bevoegdheid beschikt. In de praktijk leidt een voornemen tot een collectieve waardeoverdracht tot een interactie met de toezichthouder, met als doel om het pensioenfondsbestuur naar beste vermogen te laten voldoen aan de eis van evenwichtige belangenafweging.

Individueel bezwaarrecht bij collectieve waardeoverdracht

Bij een collectieve waardeoverdracht op verzoek van de werkgever is er, zoals aangegeven, naast de collectieve waarborgen ook sprake van een individueel bezwaarrecht. Dit houdt in dat de deelnemer, zelfs zonder motivatie, bezwaar kan maken tegen het overdragen van zijn reeds opgebouwde pensioenaanspraken. De collectieve waardeoverdracht vindt dan weliswaar doorgang, maar de reeds opgebouwde pensioenaanspraken van deelnemers die bezwaar maken blijven achter bij de huidige

pensioenuitvoerder. Het individuele bezwaarrecht is niet van toepassing bij een collectieve waardeoverdracht als gevolg van de liquidatie van de huidige pensioenuitvoerder, aangezien deze dan ophoudt te bestaan.

Ik wijs er in dit kader op, dat bij een collectieve waardeoverdracht naar een pensioenfonds bij liquidatie van een pensioenuitvoerder altijd artikel 84 van de Pensioenwet van toepassing is geweest. Tijdens het wetgevingsproces van het wetsvoorstel ter introductie van het algemeen pensioenfonds is de vraag opgekomen hoe een *omvorming* van een pensioenfonds tot een algemeen pensioenfonds geduid moest worden in termen van collectieve waardeoverdracht.

In eerste instantie is toen gekozen voor toepassing van artikel 83 van de Pensioenwet. Daarbij hebben de deelnemers een individueel bezwaarrecht. Als zij daar gebruik van maken, blijven hun aanspraken achter bij de huidige pensioenuitvoerder. Bij nota van wijziging is echter toegelicht dat de situatie van omvorming tot een algemeen pensioenfonds meer te vergelijken is met een situatie van liquidatie van de pensioenuitvoerder en dat daarom artikel 84 van de Pensioenwet van toepassing moet zijn. De reden hiervoor is dat er door de omvorming geen pensioenuitvoerder is waar de deelnemersaanspraken kunnen achterblijven. Met een individueel bezwaarrecht zou een deelnemer dan de facto een vetorecht krijgen ten aanzien van de liquidatie van de pensioenuitvoerder. Aangezien er bij sociale partners juist behoefte bestaat aan consolidatie van het aantal pensioenfondsen, zou dit een disfunctioneel recht worden.

De door de Commissie SZW aangedragen casus

Ook een vrijwillige pensioenregeling is onderdeel van een door sociale partners collectief afgesproken pensioenovereenkomst. De mate waarin individuele deelnemers «intekenen» op de geboden optie doet daar niet aan af. De deelnemers die dat wel doen moeten erop mogen rekenen dat de hen vertegenwoordigende organen hun belangen daadwerkelijk behartigen. In deze concrete casus – en gegeven dat achterblijven bij een liquiderend fonds geen optie is – gaat het alleen nog om de vraag of de over te hevelen individuele pensioenaanspraken bij het ontvangende algemeen pensioenfonds in dezelfde collectiviteitkring als de (verplichte) basispensioenregeling worden ondergebracht of in een andere collectiviteitkring. Onderbrengen van een vrijwillige regeling bij hetzelfde collectief als de basispensioenregeling kan op de deelnemer weliswaar «veilig» en «vertrouwd» overkomen, maar het is de vraag of het deelnemersbelang met deze keuze van onderbrenging het best wordt gediend. Daarbij denk ik aan wat ik kort zal aanduiden als de fiscale en administratieve hygiëne: de typen regelingen zijn zodanig verschillend dat een onderscheiden onderbrenging dienstig kan zijn om de risico's op registratiefouten te reduceren. Ook belangrijk is dat een afgescheiden vermogen bestaande uit vrijwillige regelingen (veelal van het type beschikbare premiereregeling) een meer toegespitst, op de risicohouding van de deelnemers afgestemd, beleggingsbeleid mogelijk maakt dan bij een vermenging met de basisregeling haalbaar is. Soortgelijke overwegingen lagen ten grondslag aan het amendement Van Weyenberg/Krol (34 117, nr. 28) dat heeft geleid tot het gewijzigde artikel 117 van de Pensioenwet. Het vijfde lid van dit artikel stelt: *Bij een algemeen pensioenfonds kan de vrijwillige pensioenregeling die in aanvulling op de basispensioenregeling wordt uitgevoerd deel uitmaken van een ander afgescheiden vermogen dan deze basispensioenregeling.* Overigens wil ik hierbij benadrukken, dat sprake is van een mogelijkheid («kan») en niet van een verplichting (geen «moet»). De wet voorziet dus al in vrijheidsgraden.

Als een fonds wil liquideren en aansluiting zoekt bij een algemeen pensioenfonds kan er, mede afhankelijk van wat een algemeen pensioen-

fonds te bieden heeft, een keuze voorliggen: ofwel het toetredende fonds kan en wil het ongedeelde vermogen «bij elkaar houden» en in zijn geheel onderbrengen in een nieuwe eigen (of bestaande gedeelde) collectiviteitkring van het algemeen pensioenfonds, ofwel het fonds kiest ervoor het vermogen van de basisregeling en dat van de vrijwillige regeling te splitsen en vervolgens op te laten nemen in daarop toegesneden collectiviteitkringen van het algemeen pensioenfonds. Om haar keuze te schragen zou een fondsbestuur de standpunten van de deelnemers uit kunnen laten vragen via bijvoorbeeld een verzoek aan het verantwoordingsorgaan, dan wel het belanghebbendenorgaan, om een peiling ter zake te houden onder de achterban.

Een indicatie van de hoeveelheid deelnemers om wie het gaat

Aan het eind van uw brief vraagt u tot slot om een indicatie van de geschatte omvang van de geschetste problematiek. Ik neem aan dat uw commissie doelt op het aantal deelnemers (inclusief pensioenopbouwers) dat het hier betreft. Een vrijwillige pensioenregeling kan veel verschillende vormen hebben als aanvulling op de basisregeling van het ouderdomspensioen, terwijl er daarnaast ook aanvullingen op arbeidsongeschiktheids- en/of partnerpensioen voorkomen. Wij beschikken momenteel niet over cijfers over het aantal deelnemers aan vrijwillige pensioenregelingen bij alle pensioenfonds. Als ik me beperk tot de beschikbare premiereregelingen kan ik wel een ruwe indicatie geven. Uit DNB statistieken kan ik afleiden hoeveel deelnemers een «combinatieregeling» hadden (niet zijnde een combinatie van eindloon- en middelloon binnen de uitkeringsovereenkomst). Ik denk dat we vooral in deze categorie de combinatie van een basisregeling in de vorm van een uitkeringsovereenkomst en een excedentregeling in de vorm van een beschikbare premiereregeling aantreffen. In 2015 ging het om zo'n 91.000 deelnemers. Dat zal een overschatting zijn van de gevraagde indicatie, omdat er wellicht ook andere combinatieregelingen voorkomen en niet al deze deelnemers bij liquiderende fondsen zullen zijn ondergebracht.

Conclusie

Ik ben van mening dat de toepassing van artikel 84 van de Pensioenwet op een collectieve waardeoverdracht naar een andere pensioenuitvoerder, waaronder een algemeen pensioenfonds, voorzien van de checks and balances in de governance, het interne toezicht en het externe toezicht van DNB, voldoende waarborgen biedt voor een evenwichtige belangenafweging ten behoeve van alle belanghebbenden. Dat neemt niet weg dat ik bereid ben de opmerkingen van uw commissie in de bredere constellatie van het systeem van collectieve waardeoverdracht te bezien en te bespreken met sociale partners en de (koepels van) pensioenuitvoerders.

Het is mijn inziens logisch dit te doen in het kader van de reeds aangekondigde wetswijziging op het terrein van waardeoverdracht die ik de komende maanden in gang wil zetten (bijlage bij Kamerstukken I 2015/2016, 34 117, I), met als streefdatum voor de inwerkingtreding medio 2017. Ik zal daarbij met betrokken partijen bespreken of er een tussenvorm mogelijk is tussen de artikelen 83 en 84 van de Pensioenwet.

Ik hecht daarbij wel aan een modaliteit, die de deelnemer daadwerkelijk een reële keuze biedt, maar geen grote inbreuk pleegt op de efficiëntie van de transitieprocessen die met het oog op het collectieve deelnemersbelang wordt nagestreefd.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma