

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
inzake 'Taakafbakening pensioenfondsen'

Advies nummer 12
's-Gravenhage, 18 maart 1998

Advies van de Raad voor het overheids personeelsbeleid inzake 'Taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars'

1. Adviesaanvraag aan de ROP

Bij brief van 24 december 1997 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister van Financiën, de Raad voor het Overheids personeelsbeleid (ROP) verzocht een advies uit te brengen ter zake van de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars.

De brief bevat een eerste *gedachtenlijn* ter zake van nieuwe afbakeningsregels tussen pensioenfondsen en verzekeringsbedrijven. Enerzijds moeten pensioenfondsen kunnen inspelen op de behoefte bij werknemers aan meer keuzevrijheid en flexibiliteit. Anderzijds moet bij alle producten die het fonds aanbiedt, sprake zijn van collectiviteit en solidariteit: de traditionele wezenskenmerken van pensioenfondsen. De gedachten zijn geformuleerd en toegelicht in vier punten.

De punten 1 en 3 zien op de pensioenproducten aan (groepen van) deelnemers of gewezen deelnemers. De punten 2 en 4 zien op de onderlinge relaties tussen de werkgevers die hun pensioenregeling bij een bepaald pensioenfonds hebben ondergebracht of willen onderbrengen. Punt 4 staat overigens in zoverre los van de overige drie punten, dat daarin niet meer zozeer de afbakening ten opzichte van verzekeraars als wel de positie van het pensioenfonds zelf aan de orde is.

2. Taakafbakening in het algemeen

Gezien het belang dat wordt gehecht aan het bestaan van aanvullende pensioenvoorzieningen voor alle werknemers en de breed gedragen overtuiging dat de verplichte deelneming hieraan een sociaal doel dient, is op het terrein van de aanvullende pensioenvoorzieningen geen sprake van volledige marktwerking.

Voor zover er sprake is van een verplichte deelneming in een (aanvullende) pensioenregeling, en die pensioenregeling niet de mogelijkheid biedt dat het pensioen bij een verzekeraar wordt ondergebracht, hebben verzekeraars geen directe toegang tot dit deel van de markt. Pensioenfondsen worden bovendien in fiscale zin niet als onderneming beschouwd en hebben op grond daarvan een subjectieve vrijstelling van de vennootschapsbelasting. Dit geldt ook voor de Stichting Pensioenfonds ABP (ABP), die vanaf 1996 werkzaam is als een bedrijfspensioenfonds als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de PSW.

Anderzijds is het toezicht op pensioenfondsen en verzekeraars niet op gelijke wijze geregeld. Het toezicht van de Verzekeringkamer op pensioenfondsen omvat ook toezicht op de inhoud van de pensioenregelingen. Bovendien is een pensioenfonds beperkt tot een bepaald segment van de markt (een onderneming, of een bedrijfstak) en mag een pensioenfonds slechts pensioenvoorzieningen aanbieden in de sfeer van oudedagsvoorzieningen (OP, NP en IP), en dan alleen binnen het raam van de regeling. Met dit alles is op het pensioenveld een zekere balans tot stand gebracht.

De ROP speelt al sinds een aantal jaren actief in op de actuele discussie over de pensioenvoorziening door voornemens te ontwikkelen die leiden tot de modernisering van de aanvullende pensioenregelingen bij de overheid onder gelijktijdige handhaving van de betaalbaarheid. De ROP onderkent overigens dat een discussie over afbakening noodzakelijk is, zodat de regels voor alle spelers op het pensioenveld duidelijk worden bepaald. De ROP neemt dan ook graag de gelegenheid waar om op dit punt het kabinet te adviseren.

3. Taakafbakening in relatie tot flexibilisering van aanvullende

pensioenregelingen

Aan de brief inzake de taakafbakening zijn reeds vele discussies voorafgegaan. In de nota 'Naar meer marktwerking in de pensioensector: flexibilisering en verplichtstelling' uit 1996 stelt het kabinet dat de verplichtstelling van bedrijfspensioenfondsen behouden moet blijven. Wel acht het kabinet, in navolging van de Stichting van de Arbeid, een verruiming van de vrijstellingsgronden noodzakelijk om de doelmatigheid en flexibiliteit van het pensioenstelsel te vergroten. Vrijstelling van de verplichte deelneming zou onder meer verleend moeten worden indien deelnemers niet de mogelijkheid hebben om zelf de samenstelling van hun eigen pensioenpakket (OP, NP en prepensioen), binnen de totale actuariële waarde van dat pakket, te bepalen.

Recent is het pensioenconvenant in de Stichting van de Arbeid gesloten. Uitgangspunt bij het streven naar een houdbaar pensioenstelsel is dat in principe alle werknemers een aanvullende pensioenregeling hebben met voldoende ruimte voor flexibilisering en vergroting van de keuzevrijheid. Vergroting van individuele keuzemogelijkheden zou, behalve door middel van verschillende pensioenpakketten, ook bereikt kunnen worden door naast verplichte onderdelen bij de pensioenopbouw tevens vrijwillige onderdelen te introduceren.

De vraag of een regeling kan worden aangemerkt als pensioentoezegging in de zin van de PSW is bepalend voor het antwoord op de vraag of zo'n regeling door een pensioenfonds mag worden uitgevoerd. Om te waarborgen dat vrijwillige pensioenvoorzieningen onder de beschermende werking van de PSW vallen, is inmiddels de PSW gewijzigd (Stb. 1997, 65) en is het Besluit pensioentoezegging (Stb. 1997, 36) tot stand gekomen. Het vereiste van een minimum werkgeversbijdrage is hiermee komen te vervallen. Fiscale wetgeving is in voorbereiding om te bereiken dat ook vrijwillig betaalde pensioenpremies onder de omkeerregel vallen.

De overheid heeft hiermee in haar rol als wetgever een aantal belangrijke stappen gezet om, ten aanzien van flexibilisering, algemene waarborgen te formuleren in de PSW en de fiscale wetgeving, en door ten aanzien van de verplichte deelname te komen met voorstellen voor verruiming van de vrijstellingsgronden. Het is nu aan de sociale partners om de gewenste flexibilisering vorm te geven.

Sociale partners bij de overheid staan daarbij aan de vooravond van een proces, waarbij ook de diverse overheidssectoren onderling op pensioenterrein tot diversiteit in pensioenaanspraken kunnen komen. De Wet Bpf is immers vanaf 1 januari 2001 van rechtswege van toepassing op het ABP. Diversiteit kan geboden zijn om de pensioenregeling (meer) te doen aansluiten bij de specifieke aard van de arbeidsvoorwaardelijke aanspraken van het overheids personeel in de afzonderlijke sectoren. Gezien het afwijkende karakter van de pensioenvoorziening ten opzichte van andere arbeidsvoorwaarden moet bij de koppeling tussen het arbeidsvoorwaardenoverleg en de inhoud van de pensioenregeling de noodzakelijke lange termijnhorizon van de pensioenvoorziening niet verloren gaan.

Vanuit deze achtergrond komt de ROP tot de volgende opmerkingen.

4. Bespreking van de vier punten

4.1. Een pensioenfonds mag alleen producten aanbieden tegen doorsneepremie voor de deelnemer, terwijl de uitkeringen geslachtsonafhankelijk dienen te zijn.

Onder doorsneepremie wordt in de brief een gelijke premiebijdrage verstaan, ongeacht geslacht, leeftijd of fysieke gesteldheid. Deze voorwaarden zouden zowel voor het collectieve deel van de pensioenregeling als voor de keuzemodules moeten gelden. De adviesaanvraag bevat hiermee een zeer strikt geformuleerde taakafbakening voor pensioenfondsen.

Bij de overheid bepalen sociale partners welke pensioenproducten worden aangeboden. De

ROP ondersteunt de gedachte dat voor wat betreft het *collectieve gedeelte* van een pensioenregeling, waaraan deelname voor alle deelnemers verplicht is gesteld, doorsneepremies worden gehanteerd. Door middel van een doorsneepremie kan immers gestalte worden gegeven aan de solidariteit tussen oud en jong, man en vrouw, gezond en 'ongezond'. Ook andere aspecten van solidariteit en collectiviteit kunnen onderdeel uitmaken van een doorsneepremie, zoals gemiddelde carrièrekansen en gemiddelde sterftেকansen enz.

Ook onderschrijft de ROP de gedachte dat *puur individuele aanvullende pensioenproducten*, waaruit alle kenmerken en aspecten van solidariteit zijn verdwenen en waarvoor een volledig individuele premie wordt berekend, zijn voorbehouden aan verzekeringsmaatschappijen. Deze laatste zijn bij uitstek geschikt en in staat om die (pensioen)verzekeringsproducten aan te bieden, die afgestemd zijn op alle relevante individuele factoren.

Ten aanzien van keuzemodules meent de ROP dat het mogelijk moet zijn om binnen het bredere, collectieve kader van het pensioenreglement keuzemogelijkheden te creëren die op individuele behoeften zijn afgestemd. Dergelijke pensioenproducten dienen aan twee voorwaarden te voldoen: 1. er moet sprake zijn van een toezegging door de werkgever; en 2. deze toezegging moet zijn vastgelegd in het pensioenreglement. Dit leidt ertoe dat iedere deelnemer gebruik kan maken van dergelijke keuzemogelijkheden.

De gedachte dat pensioenfondsen keuzemodules alleen tegen doorsneepremie zouden mogen uitvoeren, biedt naar de mening van de ROP (te) weinig ruimte om te komen tot een meer flexibele en individuele invulling van de pensioenregeling, resp. om tot kostenbeheersing te kunnen komen. Dit standpunt wordt hierna toegelicht.

Teneinde flexibilisering, individualisering en kostenbeheersing bij de aanvullende pensioenregelingen te bereiken, zouden keuzemodules - in de visie van het kabinet - gedeeltelijk in de plaats van collectieve voorzieningen moeten komen. Naar de mening van de ROP kan het dan niet zo zijn, dat sociale partners slechts de keuze zouden hebben tussen het aanbieden van keuzemodules tegen een doorsneepremie of het onderbrengen van die keuzemodules bij een verzekeringsbedrijf.

Het overwegende probleem bij het bepalen van een doorsneepremie voor een keuzemodule, waarvoor per definitie slechts een gedeelte van de deelnemers zal kiezen, is immers risicoselectie. Van te voren zal een inschatting gemaakt moeten worden van de groep die bij een bepaald premieniveau zal deelnemen. Een gemiddelde premie, die een doorsneepremie nu eenmaal is, is naar verhouding voor een jongere duurder en voor een oudere goedkoper, respectievelijk (bij NP) voor vrouwen duurder en voor mannen goedkoper. Aangezien bij een gemiddelde premie bepaalde (met name jongere) groepen deelnemers zullen beslissen niet voor een module te kiezen, blijven de relatief duurdere risico's over - een zichzelf repeterend proces - waardoor een steeds grotere druk op de collectieve premie ontstaat. Het aanbieden van keuzemodules zou hiermee feitelijk onmogelijk worden.

De ROP meent dat het onrealistisch zou zijn als geenszins rekening zou mogen worden gehouden met het aspect leeftijd. In dit verband kan gewezen worden op beschikbare premie-regelingen, waarin in het geheel geen sprake is van solidariteit tussen jong en oud. De ROP neemt aan dat het niet de bedoeling van het kabinet is dat deze regelingen niet meer door pensioenfondsen zouden mogen worden uitgevoerd.

De ROP acht het gewenst dat pensioenfondsen de mogelijkheid hebben om aanvullende pensioenproducten te kunnen ontwikkelen, waarin ook de factor leeftijd in een bepaalde mate de prijs van zo'n product kan meebepalen. Overigens worden in een individuele premiëstelling veelal ook solidariteitsaspecten meegenomen, zoals gemiddelde promotiekansen en gehuwdheidsfrequenties. Sociale partners zijn in staat op deze wijze aanvullende pensioenmodules te ontwerpen die zich voldoende onderscheiden van puur individuele verzekeringsproducten, zonder daarbij het terrein van de verzekeraars te betreden.

Overigens wordt er op gewezen dat binnen de huidige overheidspensioenregeling reeds verschillende individuele producten zijn opgenomen, onder meer in het kader van de FPU-regeling ter zake van vrijwillig vervroegd uittreden, waarbij in een enkel geval ook sprake is van een leeftijdsafhankelijke premie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de module om bij te sparen voor 70% FPU op 60-jarige leeftijd. In deze premie zijn echter ook solidariteitskenmerken vervat, zoals gemiddelde promotiekansen. Als de lijn van het kabinet zou worden doorgezet, zou derhalve een oplossing gevonden moeten worden voor in pensioenregelingen reeds bestaande individuele keuzemogelijkheden.

4.2. Een Bpf mag alleen pensioenen verzekeren als daaraan een verzoek van de sociale partners in een bedrijfstak ten grondslag ligt. Een Opf dient een aan een onderneming dan wel een concern verbonden fonds te zijn.

Op zich zelf kan de ROP instemmen met de gedachtenlijn dat - ongeacht of deelname in het bpf verplicht is gesteld of niet - een bpf alleen pensioenen mag verzekeren als daaraan een verzoek van een representatieve vertegenwoordiging van het georganiseerde bedrijfsleven in een bedrijfstak ten grondslag ligt. De vraag kan wel gesteld worden welke vertegenwoordiging voor welk deel van de bedrijfstak representatief geacht kan worden. Niet in alle gevallen immers valt het niveau waarop wordt gesproken over pensioenen (geheel) samen met het niveau waarop wordt onderhandeld over (overige) arbeidsvoorwaarden.

Hierbij kan gewezen worden op de specifieke wijze waarop het overleg ten aanzien van de pensioenen van het overheids personeel is geregeld. Sociale partners in de overheid voeren het overleg op het terrein van de pensioenen centraal, in de Pensioenkamer van de ROP. Voor wat betreft de situatie na 2001, is in de Wet privatisering ABP reeds vastgelegd dat pensioenovereenkomsten ook gesloten kunnen worden door een bepaalde sectorwerkgever met de meerderheid van de binnen die sector representatieve verenigingen van overheids personeel of centrales van overheids personeel. Representativiteit kan met andere woorden ook per sector bepaald worden. Sociale partners op centraal niveau voeren de regie met betrekking tot de discussie omtrent de situatie na 2001.

Daarnaast wijst de ROP er op dat van oudsher de mogelijkheid bestaat dat individuele werkgevers een verzoek kunnen doen om in de overheidspensioenregeling te kunnen deelnemen. De toelating is afhankelijk van de doelstelling van deze werkgevers en hun financiële verhouding tot lichamen die overheids werknemers in dienst hebben, en hangt met andere woorden af van de vraag of die werkgevers in de overheidsbedrijfstak passen. Vanwege deze relatie met de overheid is van toelating van 'losse' werkgevers derhalve geen sprake. Ook voor de toekomst wenst de ROP deze toetredingsmogelijkheid van individuele werkgevers te kunnen handhaven. Indien deze mogelijkheid zou vervallen, zouden deze werkgevers slechts de keuze hebben tussen het oprichten van een eigen ondernemingspensioenfonds of het sluiten van een contract met een verzekeringsmaatschappij.

De ROP vindt het vanzelfsprekend dat een dergelijk verzoek om toelating gedaan moet worden door een representatieve vertegenwoordiging van dié onderneming. De andere kant van de medaille moet echter zijn dat vanuit het bpf waarborgen worden gesteld om te voorkomen dat toetreding leidt tot aantasting van het reeds ingelegde gezamenlijke vermogen. Voor de overheid is de bevoegdheid van het ABP-bestuur om werkgevers toe te laten vastgelegd in pensioenreglement en statuten. Sociale partners hebben hiermee dus toestemming gegeven voor dergelijke toetredingen. De beoordeling door het bestuur van de financiële effecten van een concreet geval van toetreding vindt plaats binnen de door sociale partners hiervoor gestelde kaders.

4.3. Vrijwillige voortzetting bij een fonds wordt beperkt tot maximaal 2 jaar.

Dit punt betreft de voortzetting van de deelneming op individuele basis en voor eigen rekening, na beëindiging van de reguliere deelneming in het pensioenfonds. Volgens het kabinet is dit te beschouwen als een individuele verzekering, hetgeen in strijd is met het uitgangspunt dat het pensioenfonds voor een afgebakende collectiviteit werkt.

De ROP meent dat het op het punt van de vrijwillige voortzetting van de pensioenopbouw in de eerste plaats noodzakelijk is onderscheid te maken al naar gelang het gaat om voortzetting door voormalige werknemers die geen band meer hebben met een werkgever en voormalige werknemers die deze band nog wel hebben, bijvoorbeeld in de vorm van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Voor deze laatste groep voormalige werknemers acht de ROP de mogelijkheid van een bepaalde voortzetting van de pensioenopbouw gewenst, en wel voor de duur van de desbetreffende uitkering.

Voor zover voormalige werknemers een dergelijke band met hun vroegere werkgever niet meer hebben, zou gesteld kunnen worden dat zij daarmee ook niet meer behoren tot de 'afgebakende collectiviteit' waarvoor het pensioenfonds mag werken. Op grond hiervan kan in principe worden ingestemd met de gedachte dat verdere pensioenopbouw, na een beperkte periode, op het terrein ligt van verzekeringsmaatschappijen voor zover er geen sprake is van verplichte aansluiting bij een ander pensioenfonds. Toch zou de ROP op dit punt, met name met het oog op de positie van oudere werknemers, een versoepeling willen bepleiten. Als criterium ten aanzien van de mogelijkheid tot vrijwillige (aanvullende) voortzetting stelt de ROP voor dat deze voortzetting bij het pensioenfonds toegestaan is, wanneer de mogelijkheid daartoe in arbeidsvoorwaardenoverleg is overeengekomen en in het pensioenreglement is vastgelegd. Op deze wijze wordt dan voldaan aan artikel 1 van het Besluit pensioentoezegging ('... indien een arbeidsverhouding bestaat of heeft bestaan ...en voor zover in deze arbeidsverhouding wordt voorzien in pensioen over de periode waarin de arbeidsverhouding bestaat of over perioden na het einde van de arbeidsverhouding'), waarmee de band met de (voormalige) werkgever gewaarborgd is. Aldus is, naar de mening van de ROP, van het betreden van het werkterrein van verzekeraars geen sprake.

Overigens geldt ook hier dat, indien de lijn van het kabinet toch zou worden voortgezet, ook op dit punt oplossingen moeten worden gevonden voor in pensioenregelingen reeds bestaande mogelijkheden tot vrijwillige voortzetting van pensioenopbouw. Ook de pensioenregeling voor het overheids personeel bevat enige bepalingen waarmee, in de huidige gedachtenlijn van het kabinet, de grenzen van de taakafbakening zouden worden overschreden.

4.4. Aantal uit te voeren regelingen.

In een situatie waarin een fonds meer dan één regeling uitvoert, met evenzoveel verplichtstellingen en een strikte scheiding van de financiën, zou volgens het kabinet het groeps karakter en de groepssolidariteit ontbreken en het fonds niet meer zijn dan een administratie- en beheerskantoor. Er zou dan geen reden meer zijn om het fonds een uitzonderingspositie toe te kennen. Wanneer het fonds meerdere regelingen uitvoert, maar er een niet gescheiden vermogen bestaat alsmede de mogelijkheid van kruissubsidies, zou de collectiviteit en de solidariteit wél voldoende gewaarborgd zijn voor een uitzonderingspositie van het fonds.

De voorgestelde scheidslijn is naar het oordeel van de ROP in de praktijk niet goed werkbaar. Immers de pensioentoezegging van de werkgever kan naar verschillende groepen werknemers binnen een bedrijfstak of onderneming verschillend van vorm en inhoud zijn. In de ogen van het kabinet lijkt het erop, dat er bij meerdere regelingen altijd sprake is van nevengeschiktheid, in die zin dat er sprake is van pensioenregelingen die geheel losstaand van elkaar zijn. De werkelijkheid is op dit moment in een aantal situaties anders. Immers waar de pensioentoezegging van de werkgever inhoud gegeven wordt in afspraken die in het arbeidsvoorwaardenoverleg gemaakt

worden, kunnen er verschillende afspraken voor groepen werknemers gemaakt worden. Daarbij hoeft er niet alleen sprake te zijn van nevenschikte (onafhankelijke) regelingen, maar kan er ook sprake zijn van aanvullende regelingen, die in samenhang gezien moeten worden. Een voorbeeld kan dit verduidelijken.

In de overheidssector zijn sinds het tot stand komen van de flexibele pensioen- en uittreedingsregeling in deelsectoren aanvullende flexibele pensioenregelingen afgesproken. Deze leiden voor de betrokken individuen tot een integrale flexibele pensioenregeling, maar er is in formele zin sprake van afzonderlijke reglementen en afzonderlijke financiering.

In de situatie zoals hierboven geschetst zou strikte toepassing van de criteria zoals door het kabinet voorgesteld niet mogelijk zijn. Zou men dit toch willen, dan zouden zeer oneigenlijke constructies moeten worden toegepast.

In de visie van de ROP moet bij de beantwoording van de vraag of er sprake kan zijn van een pensioenfonds dat meerdere pensioenregelingen uitvoert, dan wel dat dit gebeurt door een administratie- en beheerskantoor, bezien worden of gesproken kan worden van een pensioentoezegging van de werkgever. Indien in een bedrijfstak of onderneming meerdere pensioenregelingen gelden, of indien er voor delen van de bedrijfstak dan wel onderneming aparte regelingen gelden, zou er geen bezwaar mogen bestaan dat deze bij één pensioenfonds worden ondergebracht, ook al zouden er aparte financiële posities aan de orde zijn.

Alhoewel de sectorwerkgevers zouden kunnen leven met de door het kabinet voorgestelde minimumvoorwaarde van een gezamenlijk vermogen, is, gelet op de reactie van werknemerszijde, de slotconclusie van de ROP dat het onderscheidende criterium gelegen zou moeten zijn in de vraag of de verschillende regelingen passen in het kader van de pensioentoezegging van de werkgever binnen de reikwijdte van de bedrijfstak dan wel de onderneming. In de eindafweging van de ROP zou derhalve het criterium niet mogen zijn een ongedeeld (of fictief toegerekend) vermogen.

Een benadering zoals hierboven weergegeven geeft de ROP de ruimte om in het kader van de toekomst van de pensioenvoorzieningen van de bedrijfstak (in dit geval overheid en onderwijs) te komen tot de voor deze bedrijfstak meest passende vorm.