

No.W12.10.0050/III

's-Gravenhage, 20 april 2010

Bij Kabinetsmissive van 19 februari 2010, no.10.000434, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling in verband met de invoering van het pensioenregister, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel verbreedt de bestaande wettelijke basis voor het nationaal pensioenregister. Het voorstel beoogt daarmee de ontwikkeling en het beheer van het pensioenregister zeker te stellen. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de gegevensverwerking over het ouderdomspensioen op grond van de Algemene Ouderdomswet (hierna: AOW) in het pensioenregister, het doel van het pensioenregister, de positie van de Stichting Pensioenregister, de delegatiebepalingen en het toezicht. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

#### 1. Inleiding

Onvoldoende en onduidelijke informatie over de pensioenopbouw is een factor die bijdraagt aan het beperkte inzicht dat veel mensen hebben in hun te verwachten pensioen. Om daarin verbetering aan te brengen, is in de Pensioenwet voor de pensioenuitvoerders de verplichting opgenomen om jaarlijks aan de deelnemers een pensioenoverzicht te verstrekken.<sup>1</sup> Tijdens de behandeling van de Pensioenwet in de Tweede Kamer is in aanvulling daarop het amendement Verbeet c.s. aangenomen dat beperkt is tot een opdracht aan de pensioenuitvoerders om ervoor te zorgen dat er uiterlijk op 1 januari 2011 een pensioenregister operationeel is.<sup>2</sup> Uit de toelichting op het amendement blijkt dat het de bedoeling is dat iedere deelnemer een overzicht krijgt van alle door hem opgebouwde pensioenaanspraken bij verschillende pensioenuitvoerders. Ook de aanspraken in het kader van de AOW zouden in dat overzicht opgenomen moeten worden. De geldende tekst van artikel 51 Pensioenwet laat de inrichting van het pensioenregister geheel over aan de pensioenuitvoerders. Zoals de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt, is er destijds uitdrukkelijk voor gekozen de wettelijke basis van het pensioenregister smal te houden, om de zelfregulering door pensioenuitvoerders de vrije hand te geven. Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van artikel 51 Pensioenwet<sup>3</sup> met regels omtrent de ontwikkeling en het beheer van het register. Het voorstel bevat daarnaast bepalingen met het oog op de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens en breidt het register uit tot gegevens betreffende de AOW en neemt daarmee afstand van de zelfregulering.

Met betrekking tot de aanvullende pensioenen in de tweede pijler onderschrijft de Raad het nut van een overzicht van het totaal van opgebouwde pensioenaanspraken. Het pensioenregister kan in dat geval duidelijkheid verschaffen over de vraag bij welke verschillende pensioenuitvoerders deelnemers pensioenaanspraken hebben

<sup>1</sup> Artikel 38 Pensioenwet.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 413, nr. 58; het geldende artikel 51 Pensioenwet.

<sup>3</sup> Waar over het voorgestelde artikel 51 Pensioenwet wordt gesproken, doelt de Raad ook op het voorgestelde artikel 62 Wet verplichte beroepspensioenregeling. De beide voorgestelde artikelen zijn identiek.

opgebouwd en wat de relevante pensioengrondslag is. De Raad maakt wel enkele kanttekeningen bij het wetsvoorstel.

## 2. Pensioenregister en AOW-gegevens

Het wetsvoorstel breidt het register uit met de gegevens over aanspraak uit de eerste pijler (AOW). Om dat overzicht te kunnen realiseren, moet ook de Sociale verzekeringsbank (SVB), als uitvoerder van de AOW, meewerken aan de totstandkoming van het pensioenregister en daarvoor gegevens aanleveren.

De deelname van de SVB aan het pensioenregister geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Op de website van de SVB is het op dit moment al mogelijk met behulp van DigiD in te loggen bij "Mijn SVB", waarna informatie verkregen kan worden met betrekking tot de opbouw van het AOW-pensioen. Ook kan een SVB-pensioenoverzicht worden aangevraagd. Deze voorziening, hierna te noemen: het AOW-register, is toegankelijk voor eenieder.<sup>4</sup>

Ook pensioenfondsen bieden voorzieningen voor pensioenoverzichten op internet voor informatie over de opbouw van pensioenen, vergelijkbaar met "Mijn SVB". De memorie van toelichting maakt niet duidelijk of deze afzonderlijke voorzieningen blijven bestaan naast het voorgestelde pensioenregister.

Als door de invoering van het voorgestelde pensioenregister het hiervoor genoemde AOW-register daarin wordt opgenomen, wijst de Raad er op dat niet duidelijk is hoe degenen die geen deelnemer zijn aan een tweedepijlerpensioen kunnen weten dat zij het pensioenregister moeten raadplegen om gegevens over hun AOW-aanspraken te verkrijgen.

In dit verband wijst de Raad ook op het verschil tussen de informatieverplichtingen van respectievelijk de SVB en de pensioenuitvoerders.<sup>5</sup> Dit verschil kan een complicerende factor zijn bij het aanbieden van de gegevens over pensioenaanspraken aan de burger als geïntegreerd geheel, zoals blijkt uit de memorie van toelichting de bedoeling is van het pensioenregister.

De Raad adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

## 3. Doel van het pensioenregister

Het voorgestelde artikel 51, eerste lid, Pensioenwet bevat een beperkte doelomschrijving voor het pensioenregister, namelijk de betrokkene in de gelegenheid te stellen om gegevens over zijn pensioenaanspraken te raadplegen. Uit de memorie van toelichting en uit de toelichting bij het vorengenoemde amendement Verbeet c.s. blijkt dat het achterliggende doel van het pensioenregister breder is, namelijk de vergroting van het bewustzijn over pensioenaanspraken.<sup>6</sup>

Complicerende factor voor het bereiken van dit achterliggende doel is dat over de toekomst van de oudedagsvoorziening, met name het tweedepijlerpensioen, onzekerheden bestaan. Voorbeelden van onzekere factoren zijn het al dan niet

<sup>4</sup> Opbouw AOW: aantal jaren waarin de verzekerde ingezetene is geweest x 2%.

<sup>5</sup> De informatieverplichting van de pensioenuitvoerders is op grond van de Pensioenwet meeromvattend dan die van de SVB. Zie de artikelen 38 tot en met 51 Pensioenwet en de artikelen 34 en 35 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Daarbij is van belang dat de AOW een geïndividualiseerde uitkering is, gerelateerd aan de periode van ingezetenschap. Dat geldt niet voor de tweedepijlerpensioenen, die zijn gebaseerd op arbeidsduur en overige opgebouwde rechten.

<sup>6</sup> Memorie van toelichting, algemeen deel, onder "aanleiding en doel".

indexeren van de pensioenaanspraken, mogelijke wijzigingen van het systeem van pensioenopbouw (gebaseerd op eindloon of middelloon, uitkeringsovereenkomst of premieovereenkomst) en eventuele wijzigingen in het pensioenreglement van de pensioenuitvoerder. Bij de pensioenoverzichten zoals die op dit moment worden verstrekt, wijst de pensioenuitvoerder er daarom uitdrukkelijk op dat aan de berekeningen bepaalde veronderstellingen ten grondslag liggen die in de toekomst kunnen wijzigen.<sup>7</sup> In de uitvoeringstoets over het wetsvoorstel maakt de SVB een voorbehoud met betrekking tot de rechtskracht van het aangeboden overzicht op de site van de Stichting Pensioenregister (hierna: de Stichting) voor wat betreft de gegevens die door de SVB zijn aangeleverd.

Daarnaast geeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn brief van 7 april 2010 met betrekking tot de kabinetsinzet "Toekomst aanvullend pensioenstelsel" aan dat, hoewel er reeds diverse communicatievoorschriften bestaan die het voorwaardelijke karakter van de indexatie helder zouden moeten maken, deelnemers in pensioenfondsen momenteel vaak niet duidelijk is dat hun pensioenaanspraken en -uitkeringen niet met zekerheid waarde- of welvaartsvast zijn en zelfs gekort kunnen worden. Communicatie over de risico's richting de deelnemers voor huidige en toekomstige pensioenregelingen wordt nog belangrijker dan nu het geval is.<sup>8</sup>

De Raad adviseert in de memorie van toelichting aandacht te geven aan de mogelijkheid om bij de vormgeving van het register een waarschuwing op te nemen met betrekking tot mogelijke onzekerheden.

#### 4. Positie van de Stichting Pensioenregister

a. De Stichting, een samenwerkingsverband van de pensioenkoepels, het Verbond van Verzekeraars en de SVB, is opgericht om de ontwikkeling van het pensioenregister te begeleiden. Uit de toelichting blijkt dat de Stichting op grond van het voorgestelde artikel 51, vijfde lid, Pensioenwet zal worden aangewezen als de instelling die tot taak heeft het ontwikkelen en het beheren van het pensioenregister. Op grond van het voorgestelde zevende lid is de Stichting in dat geval de bewerk in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens. Nu de positie van de Stichting feitelijk al geregeld is, meent de Raad dat deze positie wettelijk verankerd kan worden. Het voorgestelde vijfde lid spreekt nu over "kan aanwijzen" en "een instelling", terwijl duidelijk is dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de aanwijzing zal verrichten en ook duidelijk is welke instelling het betreft.

De Raad adviseert het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

b. Het is de Raad niet duidelijk wat de precieze taken en bevoegdheden van de Stichting zullen zijn. Uit de toelichting blijkt niet of de Stichting bevoegd is bepaalde pensioenuitvoerders de aansluiting bij het pensioenregister te ontzeggen. Een dergelijke ontzegging kan, gelet op het voorgestelde artikel 51 Pensioenwet, rechtsgevolgen voor de pensioenuitvoerder hebben. Voorts rijst de vraag of de Stichting sanctiebevoegdheden heeft ten opzichte van pensioenuitvoerders die hun verplichtingen niet nakomen. Indien de voorgaande vragen bevestigend beantwoord moeten worden, is, anders dan waar de memorie van toelichting van uit gaat, de

<sup>7</sup> Zoals de continuïteit van de dienstbetrekking, het in stand blijven van huidige wet- en regelgeving, etc.

<sup>8</sup> Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 april 2010, kenmerk AV/PB/2010/7293 (Kamerstukken II 2009/10, 30 413, nr. 142).

Stichting aan te merken als een zelfstandig bestuursorgaan. In dat geval is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing.

De Raad adviseert duidelijkheid te verschaffen over bovenstaande vragen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

#### 5. Delegatie

Het voorgestelde zesde lid van artikel 51 maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) regels te stellen met betrekking tot onder meer het ontwikkelen en beheren van het pensioenregister en het begrip pensioenaanspraken. De Raad maakt enkele kanttekeningen bij het voorgestelde zesde lid.

a. De Raad begrijpt de tekst van het zesde lid aldus dat in de amvb regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het ontwikkelen en beheren van het pensioenregister, met inbegrip van regels omtrent de bekostiging daarvan, de fasering van de gegevensverstrekking en het begrip pensioenaanspraken. Ook kunnen in de amvb regels worden gesteld die in het bijzonder betrekking hebben op de naleving van het reglement van de Stichting. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de regels over de in het zesde lid genoemde onderwerpen in het reglement van de Stichting zullen worden opgenomen en uitgewerkt kunnen worden. De Raad merkt in dat verband het volgende op:

- Door de regels over ontwikkeling en beheer op te nemen en uit te werken in het reglement en naleving van het reglement bij amvb te verplichten, lijkt het reglement een publiekrechtelijke status te verkrijgen en treedt de Stichting feitelijk op als bestuursorgaan met regelgevende bevoegdheid.
- Regelgevende bevoegdheid verdraagt zich niet met de positie van de Stichting, die volgens de toelichting niet de status van zelfstandig bestuursorgaan heeft (zie hiervoor ook punt 4). Maar ook indien de Stichting de status van zelfstandig bestuursorgaan zou hebben, dient zeer terughoudend te worden omgegaan met de toekenning van regelgevende bevoegdheid.<sup>9</sup>
- Zo het al gewenst is de Stichting regelgevende bevoegdheid toe te kennen, is een wettelijke grondslag daartoe vereist. Het voorgestelde zesde lid biedt die grondslag niet. Daar komt bij dat de Stichting de inhoud van het reglement zelfstandig kan wijzigen.

De Raad meent dat de regels met betrekking tot de onderwerpen genoemd in het zesde lid en de naleving daarvan in de amvb zelf moeten worden opgenomen. De Raad adviseert het zesde lid in het licht van het bovenstaande aan te passen.

b. Bij de genoemde amvb kunnen ook regels worden gesteld over het begrip pensioenaanspraken. Het begrip pensioenaanspraken is echter al gedefinieerd in artikel 1 Pensioenwet. De Raad gaat ervan uit dat het niet de bedoeling is in de amvb op grond van artikel 51, zesde lid, Pensioenwet een van artikel 1 afwijkende definitie van pensioenaanspraken te introduceren, noch dat dit in het reglement van de Stichting nader kan worden uitgewerkt. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat in een later stadium ook andere pensioenvormen ter hand kunnen worden genomen. Dit kunnen echter geen andere pensioenvormen zijn dan ouderdomspensioen, arbeidsongeschiktheidspensioen of nabestaandenpensioen, zoals tussen werkgever en werknemer overeengekomen. Als de regering voornemens

<sup>9</sup> Zie ook Aanwijzing 124c van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

is ook andere pensioenvormen in de amvb te regelen, dan zou het begrip pensioen en/of pensioenaanspraak in artikel 1 Pensioenwet aangepast moeten worden. De Raad adviseert in de delegatiebepaling het begrip pensioenaanspraak in het voorgestelde zesde lid, te schrappen.

6.     Toezicht

Het voorgestelde artikel 176 Pensioenwet bevat de mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen indien het voorgestelde artikel 51 Pensioenwet overtreden wordt. Omdat artikel 51 mede betrekking heeft op de SVB, zou ook aan de SVB op grond van artikel 176 Pensioenwet door de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) een bestuurlijke boete opgelegd kunnen worden. Op grond van artikel 151, eerste lid, Pensioenwet is de AFM belast met het gedragstoezicht op pensioenuitvoerders, zoals beschreven in artikel 151, tweede lid, Pensioenwet. Op gegevensverstrekking door de SVB ziet, op grond van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (hierna: Wet SUWI), de Inspectie voor werk en inkomen (hierna: IWI) toe.<sup>10</sup> Uit de memorie van toelichting blijkt niet waarom de AFM met betrekking tot gegevensverstrekking op grond van het voorgestelde artikel 51, derde lid, Pensioenwet een sanctiebevoegdheid moet krijgen met betrekking tot de SVB. Ook is niet duidelijk hoe de bevoegdheden van de AFM en de IWI zich tot elkaar verhouden indien de gegevensverstrekking door de SVB niet aan de in de Wet SUWI gestelde eisen voldoet.

De Raad adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig de voorgestelde wijziging van artikel 176 Pensioenwet aan te passen.

7.       Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,

---

<sup>10</sup> Artikelen 36 en 37 Wet SUWI.

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W12.10.0050/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel is opgenomen dat het wetsvoorstel regels stelt ten behoeve van de invoering van het pensioenregister. Het is echter niet dit wetsvoorstel dat het pensioenregister invoert. Dat is al gebeurd door het amendement Verbeet c.s. Opschrift en considerans moeten daarmee in overeenstemming worden gebracht.
- In de voorgestelde artikelen 51, eerste lid, Pensioenwet en 62, eerste lid, Wet verplichte beroepspensioenregeling "betrokkene in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens" vervangen door: aanspraakgerechtigde.
- De voorgestelde artikelen 51, tweede lid, Pensioenwet en 62, tweede lid, Wet verplichte beroepspensioenregeling eenvoudiger formuleren. Mogelijk is bijvoorbeeld: De pensioenuitvoerder verstrekt aan de aanspraakgerechtigde, op diens verzoek, zijn gegevens met betrekking tot pensioenaanspraken door middel van het pensioenregister.
- In de voorgestelde artikelen 51, derde lid, Pensioenwet en 62, derde lid, Wet verplichte beroepspensioenregeling specificeren dat alleen de gegevens uit de SVB-administratie over AOW-aanspraken van de betrokkene verstrekt kunnen worden. Artikel 34, vierde lid, Wet SUWI, verwoordt het als volgt: De SVB (...) "verstrekt op verzoek van een verzekerde informatie over de verzekeringstijdvakken en daarop gebaseerde aanspraak op ouderdomspensioen. " De Raad adviseert aan te sluiten bij deze terminologie.
- In de voorgestelde artikelen 51 Pensioenwet en 62 Wet verplichte beroepspensioenregeling bestaat verschil in formulering tussen het tweede, derde en vierde lid enerzijds en zevende lid anderzijds: "verstrekken van gegevens voor gegevensverwerking door middel van het pensioenregister" tegenover "het verwerken van gegevens die door middel van het pensioenregister worden verstrekt". De Raad adviseert de formulering te uniformeren.
- In de voorgestelde artikelen 51, vierde lid, Pensioenwet en 62, vierde lid, Wet verplichte beroepspensioenregeling de woorden "in dat kader" schrappen. De gegevens mogen alleen verwerkt worden op grond van het omschreven doel waarvoor ze verzameld zijn. De suggestie dat ze in een ander kader ook voor andere doelen gebruikt mogen worden is onjuist.
- In de voorgestelde artikelen 51, zevende lid, Pensioenwet en 62, zevende lid, Wet verplichte beroepspensioenregeling de zinsnede "door de pensioenuitvoerders en de Sociale verzekeringsbank, genoemd in hoofdstuk 6 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen" schrappen.
- Artikel III schrappen en artikel IV vervangen door een inwerkingtredingsbepaling die het mogelijk maakt dat de eerste leden van de artikelen 51 Pensioenwet en 62 Wet verplichte beroepspensioenregeling later in werking kunnen treden dan de overige leden van die artikelen.