

Aan	Ministerie van Sociale Zaken (SZW)	Nummer	PA/2013/04-01
C.c.	Ministerie van Financiën (FIN)	Datum	10 april 2013
Van	Pensioenfonds Zorg en Welzijn	Telefoonnr	030-2779959
Onderwerp	Reactie internetconsultatie Algemene Pensioeninstelling (API)		

## **Inleiding**

Pensioenfonds Zorg en Welzijn (PFZW) dankt de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor de mogelijkheid die zij, mede namens de minister van Financiën, biedt om te reageren op de contouren van de Algemene Pensioeninstelling (API). PFZW maakt hiermee graag gebruik van deze mogelijkheid.

## **Biedt de API toegevoegde waarde?**

In het consultatiedocument wordt expliciet de vraag gesteld welke toegevoegde waarde wordt gezien in de API in het Nederlandse pensioenstelsel. In het beleidsdocument, dat de contouren van de API schetst, herkennen wij drie uitgangspunten bij de beoogde invoering van de API, nota bene: (i) de kansen in internationale context c.q. grensoverschrijdende pensioenuitvoering; (ii) een grensoverschrijdende pensioenoplossing voor multinationals; en (iii) een doorontwikkeling van het multi-opf als oplossing voor ondernemingspensioenfondsen (opf) om door samenwerking schaalvoordelen te genereren. De vraag over de toegevoegde waarde wordt derhalve in beginsel langs deze drie lijnen verkend:

- a) Hoe past de API in een internationale context c.q. behoefte uit het buitenland?
- b) Hoe verhoudt de API zich tot het benoemde belang voor multinationals om een oplossing te bieden (voor pensioen)(regelingen) voor werknemers in Nederland en andere landen?
- c) Welke rol kan de API spelen voor ondernemingspensioenfondsen die door (nauwere) samenwerking schaalvoordelen willen behalen?

## **Ad a) Kan de API een rol van betekenis spelen in een internationale context?**

Lange tijd waren er stevige geluiden die de komst van een 'alleskunner' op het terrein van pensioenen bepleitten. Daarbij werd telkens verwezen naar de kennis en kunde die in Nederland voorhanden is op het terrein van pensioenen. Tevens werd verwezen naar de IORP-richtlijn (richtlijn 2003/41/EG). Deze zou niet volledig zijn geïmplementeerd in Nederland, waardoor ons land kansen zou laten liggen. Nu biedt deze richtlijn wellicht nog meer ruimte dan Nederland op dit moment heeft genomen bij de implementatie, maar van een verplichting tot grensoverschrijdende pensioenactiviteiten rept de IORP-richtlijn niet. Immers, de diversiteit zoals beschreven in de IORP-richtlijn komt voort uit de diversiteit waarin pensioenen, en pensioeninstellingen, in de verschillende lidstaten voorkomen. Zo spreekt de IORP-richtlijn in de Preambule bij overweging (6) van een "eerste stap op weg naar een op Europese schaal georganiseerde interne markt voor bedrijfspensioenvoorziening" en stelt overweging (9): "In de context van de tweede pijler pensioenpijler moeten zij [de lidstaten] ook volledig verantwoordelijk blijven voor de rol en de functies van de verschillende instellingen die bedrijfspensioenen uitkeren, zoals

pensioenfondsen voor een bedrijfstak, ondernemingspensioenfondsen en levensverzekeringsondernemingen. Dit recht wordt door deze richtlijn niet ter discussie gesteld." Kort en goed: de IORP-richtlijn beoogt louter de totstandkoming van een interne markt, waarop pensioenlichamen -die dat ambiëren- actief kunnen zijn zonder hinder te ondervinden van binnengrenzen. Dat is iets geheel anders is dan het opleggen van een zodanige ambitie.

De vraag is dus vooral in hoeverre Nederland nu eigenlijk daadwerkelijk tekort schiet in het implementeren van nieuwe 'modaliteiten', afgezet tegen de wensen en kansen, of -zo men wil- bedreigingen. Om met dat laatste te beginnen. Met de komst van nieuwe pensioenvehikels in de ons omringende landen, in het bijzonder de OFP (organisme voor de financiering van pensioenen) in België, werd gesteld dat een grote uittocht te voorzien was van pensioenfondsen (en ondernemingen) die hun pensioenen in het buitenland zouden gaan onderbrengen, bijvoorbeeld in België. Van een dergelijke uittocht is echter niet of nauwelijks sprake geweest, laat staan op grote schaal. In hoeverre dient rekening te worden gehouden met een toenemende druk op de huidige wijze van Nederlandse pensioenuitvoering door ontwikkelingen in andere Europese Lidstaten, in het bijzonder vanuit de ons omringende landen?

Aansluitend komt de vraag op of de komst van een API, zoals nu in contouren wordt voorgesteld, vanuit Nederland een (grote) aantrekkingskracht op buitenlandse partijen kan uitoefenen. Daar zetten wij enige vraagtekens bij. Het land dat qua pensioenstelsel het dichtste bij Nederland komt, is het Verenigd Koninkrijk (VK). Tegelijkertijd zijn Nederlandse partijen tot nu toe slechts op zeer beperkte schaal in staat om met succes de pensioenmarkt in het VK te bedienen. In hoeverre mag worden verwacht dat er vanuit het buitenland interesse zal komen voor de Nederlandse API als grensoverschrijdende pensioeninstelling? Op welke gronden is het te verwachten dat de komst van een API substantieel verandering brengt ten opzichte van de huidige praktijk?

In veel Europese landen kent men een pensioenregeling op basis van beschikbare premieregeling (pensioenregeling op DC-basis). Ook in het VK, voorheen DB-land bij uitstek, is men op grote schaal overgeschakeld op pensioenen op DC-basis. De komst van de premie-pensioeninstelling (PPI) in Nederland heeft echter tot nu toe weinig internationale aantrekkingskracht kunnen uitoefenen, ook niet op partijen uit het VK. En dat terwijl de PPI op voorhand toch vooral werd gezien als het internationale vehikel. Tot de verbeelding sprekend is bijvoorbeeld het NEA paper getiteld "De API is een no-brainer", een uitgave van de Nederlandse wetenschappelijk pensioendenktank Netspar, waarin ook SZW zelf participeert. Zo stelt dit paper op pagina 47: "De doelgroep van de PPI is viervoudig. De PPI zal vooral in de buitenlandse pensioenmarkt gaan concurreren met Ierse en Luxemburgse vehikels [...] De PPI is een ideale juridische entiteit voor partijen die op relatief eenvoudige wijze een Europees platform willen realiseren en een Europees pensioenpaspoort benodigen. [...] De PPI zal tenslotte gebruikt worden door Nederlandse multinationals, die een Nederlandse DC-regeling willen combineren met hun buitenlandse regelingen en willen aansturen vanuit Nederland. De grensoverschrijdende PPI zal langs deze weg een nieuwe impuls geven aan de Nederlandse pensioenmarkt."

Nu de PPI inmiddels is gerealiseerd, moet worden geconcludeerd dat de PPI eerst, en vooral, wordt ingezet als alternatief voor bestaande Nederlandse

pensioenregelingen. De PPI lijkt daarmee niet, althans in ieder geval vooralsnog niet, de 'grensoverschrijdende belofte' in te lossen. Op welke gronden mag worden verwacht dat de API een internationaal succes kan worden?

### **Ad b) Is de API een oplossing voor multinationals?**

Hierboven werd al geschetst dat de PPI weliswaar was voorzien als een passende oplossing voor multinationals, maar dat van het grensoverschrijdend karakter niet of nauwelijks gebruik gemaakt wordt. Dat doet de vraag opwerpen of de API, zoals die nu in concept voor ligt, wel een passend antwoord is. Kennelijk heeft de regering signalen die ertoe leiden een pensioenoplossing te willen zoeken voor multinationals. Op basis van externe signalen komen wij tot de conclusie dat er twijfels blijven bestaan of de voorgestelde opzet uiteindelijk voldoende tegemoet komt aan de wensen. De API valt qua toezicht integraal onder het FTK. Vanuit de IORP-richtlijn is die keuze begrijpelijk. Dat stelt echter zware eisen voor buitenlandse pensioenregelingen. Dat levert gereede twijfel op of dit aansluit bij het beoogde doel van multinationals.

Voorts hebben wij de indruk dat het aantal Belgische OFP's dat daadwerkelijk functioneert als een EU-brede pensioenuitvoerder uiterst beperkt gebleven is. Kennelijk bestaat er (ook) bij multinationals uit andere EU-lidstaten dan Nederland weinig interesse in het Belgische OFP. In hoeverre is expliciet verkend of de voorgestelde contouren van de API, zoals nu voorligt, ook daadwerkelijk aansluiten bij de wensen van multinationals? Op welke gronden valt te verwachten dat de API wel op grote interesse van multinationals kan rekenen, daar waar dit voor de Belgische OFP beperkt is gebleken?

Qua inhoud van de pensioenregeling en 'governance' (medezeggenschap en verantwoording) dient een multinational zich per regeling rekenschap te geven van het sociale en arbeidsrecht (social and labour law; SLL) van het land waar de deelnemer werkt (host Member State; lidstaat van ontvangst). Daar doet de (modellering van de) API qua governance niets aan af. Dat vormt een onderdeel van de IORP-richtlijn.

Ten aanzien van multinationals geldt daarnaast dat door de vestiging van de API in Nederland het (prudentieel) toezicht onder de werkingssfeer van het Nederlandse FTK komt te vallen. Afgezet tegen toezichtregimes in andere (Europese)(lid)staten kan het FTK als behoorlijk zwaar worden gekwalificeerd. In hoeverre kan de API, onder het Nederlandse FTK als toezichtskader voor buitenlandse pensioenregelingen, voldoende aantrekkelijk zijn?

Wij begrijpen dat het vestigingsklimaat relevant kan zijn voor multinationals die overwegen te vertrekken uit Nederland en anderzijds ook voor multinationals die overwegen zich te vestigen in Nederland. Vestiging in Nederland "just for the sake of pensions" komt ons echter niet direct voor als een waarschijnlijk gegeven, mede gezien het 'schuine oog' waarmee men in het buitenland tegen het FTK-regime aankijkt. Voor buitenlandse multinationals zou de PPI dan eerder een 'wenkend perspectief' (moeten) zijn voor vestiging in Nederland.

Tegelijkertijd vragen wij ons echter af of een vertrek uit Nederland ook echt een reële dreiging oplevert. Eerder heeft SZW aangegeven, dat 'emigratie van een pensioenfonds' niet zomaar mogelijk is. Brengt een 'emigrerende multinational' zichzelf niet in een lastig parket in relatie tot zijn pensioenvoorziening? Meer inzicht bij de afwegingen om de API vorm te geven als alternatief voor multinationals zou wenselijk zijn.

### **Ad c) Is de API een logische doorontwikkeling c.q. opvolger van het multi-opf?**

Tot slot dient de vraag zich aan in hoeverre de API een passende oplossing biedt voor ondernemingspensioenfondsen (opf'en). Het multi-opf werd voorafgaand aan de komst van de PPI ingevoerd als alternatief voor ondernemingen die een oplossing zochten voor toenemende eisen die werden gesteld aan 'governance'. Daarnaast was het de bedoeling om de kosten te kunnen reduceren door bepaalde activiteiten te kunnen 'poolen'.

Vooralsnog hebben uiteindelijk weinig opf'en gekozen voor een samengaan in een multi-opf, ondanks dat dit wel was voorzien bij de introductie van dit vehikel. Daaraan kunnen drie aspecten ten grondslag liggen.

Het eerste aspect betreft de governance. Het multi-opf beoogde de governance eisen te verlichten. Alhoewel bij een multi-opf niet langer een volledig bestuur bemenst diende te worden, is er wel de eis dat per 'onderliggend fonds' een bestuurder wordt geleverd.

Daardoor blijft er druk bestaan ten aanzien van de governance vereisten. Geconstateerd wordt dat de komst van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen de mogelijkheid introduceert het bestuursmodel -indien gewenst- ingrijpend aan te passen. Mogelijk ontnemt dit bepaalde druk op de governance vereisten.

Daarnaast kent het multi-opf een verplichting tot ringfencing, behalve indien sprake is van een fusie. Ook dat stelt eisen aan de governance. Tevens impliceert dit eigen FTK's, inclusief bijvoorbeeld separate ALM-analyses hetgeen ook kosten met zich meebrengt. Dit beperkt de mogelijkheden tot kostenreductie. Voorts valt te betwijfelen of een opf, dat zich vanwege zijn bescheiden omvang genoopt ziet tot aansluiting bij een API, nochtans voldoende actuariael draagvlak heeft om als (zelfstandige) 'FTK-eenheid' te blijven opereren. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat ondernemingen niet snel zullen overgaan tot het vormen van één solidariteitskring binnen een API.

Tot slot stelt het multi-opf de eis dat een opf al minimaal 5 jaar bestaat. Daartoe is destijds bewust gekozen, aangezien het multi-opf over de domeinafbakening heen opf'en kan verbinden. De vraag is echter wel in hoeverre dit eventueel opf'en belemmert dan wel belemmerd heeft om samen te gaan in een multi-opf. Het is de vraag of de eis van 5 jaar onnodig beperkend of belemmerend werkt. Wellicht kan in dat geval worden verkend of deze eis kan worden vereenvoudigd tot de eis dat altijd sprake is van een bestaand pensioenfonds. Zou het in dit verband denkbaar zijn een doorontwikkeling van het multi-opf vorm te geven langs andere lijnen dan de voorliggende schets van de API? Is het daarbij denkbaar, en zinvol, om te verkennen of het 'moeten' ringfencen kan verworden tot 'moeten kunnen' ringfencen?

### **Aanvullende vragen en opmerkingen ten aanzien van de contouren van de API**

#### *Verplichtstelling*

PFZW hecht grote waarde aan de stellingname van de regering ten aanzien van het handhaven van de verplichtstelling op fondsniveau. De grote verplichtstelling maakt het mogelijk op adequate en kosten-efficiënte wijze invulling te geven aan pensioenregelingen met een collectief en inter-generatieel solidair karakter op basis van kapitaaldekking. Hiermee wordt een substantiële welvaartwinst gewaarborgd, waarvan niet alleen de individuele pensioendeelnemer profiteert, maar ook Nederland op macro-economisch niveau. PFZW zou graag meer inzicht krijgen bij de overwegingen voor de gekozen route om nu de API te introduceren, waarbij nadrukkelijk de verplichtstelling gehandhaafd blijft, terwijl tegelijkertijd expliciet wordt aangegeven om op termijn te bezien of er aanleiding is de verplichtstelling te heroverwegen.

### *Domeinafbakening*

PFZW hecht grote waarde aan de huidige waarborgen van de taakafbakening, mede gelet op het bijzondere karakter dat pensioenfondsen als taakorganisaties met een sociale doelstelling hebben. PFZW vraagt zich af of de ingreep om de domeinafbakening te schrappen in verhouding staat met de beoogde doelstellingen, mede in het licht van de twijfel of deze doelstellingen in de volle breedte worden behaald met de voorliggende contouren. PFZW vraagt zich af in hoeverre het schrappen van de domeinafbakening bij de landsadvocaat is getoetst.

### *Zekerheidsmaatstaf*

In de contouren wordt gesproken over de kalibratie van een voorgeschreven buffer in relatie tot de zekerheidsmaatstaf. Daarbij wordt voor buitenlandse pensioenregelingen het volgende gesteld ter overweging voor een default in bijzondere gevallen: "Bijvoorbeeld een default van 99,5% voor het geval dat de pensioenregeling in een (onvoorwaardelijke) nominale toezegging voorziet." PFZW vraagt zich af welke overwegingen de regering heeft gehad voor het introduceren van dit specifieke voorbeeld. Is het denkbaar dat in plaats van een default van 99,5%, juist wordt gekozen voor een default waarbij het verminderen van pensioenaanspraken en –rechten als 'ultimum remedium' wordt ingezet in die gevallen waarbij er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor de kalibratie van de zekerheidsmaatstaf binnen de grenzen van artikel 17(1) van de IORP-richtlijn?

### *Fiscaliteit*

De regering lijkt ten aanzien van de fiscaliteit voor de API enigszins op 2 gedachten te hinken. Enerzijds wordt gesproken van een vrijstelling voor de Vpb en anderzijds kan er expliciet sprake zijn van een winstdoelstelling. PFZW is benieuwd naar de onderliggende overwegingen ten aanzien van fiscaliteit in relatie tot de mogelijke winstdoelstelling.

## **In conclusie: Is de API de passende oplossing voor het voorliggende vraagstuk?**

Uit de door de Staatssecretaris van SZW opgestelde prioriteiten, zoals op 14 november 2012 per brief kenbaar gemaakt aan de Tweede Kamer, concluderen wij dat de API, althans als op zichzelf staand pensioendossier, niet tot de top 3 van prioriteiten behoort. PFZW herkent zich daarin. PFZW is van mening dat de focus op dit moment dient te liggen bij de versterking van de governance en het toekomstbestendig maken van het (nieuwe) pensioencontract en het bijbehorende toezichtskader. Als dat er eenmaal is, kan worden bezien in hoeverre er aanleiding bestaat alsnog (een vorm van) een algemene pensioeninstelling (API) te introduceren. Daarbij hoort ons inziens dan ook een integrale visie op de uitwerking op collectiviteit, solidariteit en verplichtstelling.

Als tussentijdse oplossing, om tegemoet te komen aan de vragen en wensen omtrent consolidatie en schaalvoordelen bij opf'en, kan de doorontwikkeling van het multi-opf worden overwogen, voor zover dit niet anderszins kan worden bereikt zoals bij het opgaan in een al dan niet verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds.

Dit alles overziende dient de vraag zich aan of de voorliggende schets voor een nieuw pensioenvehikel, de API als een nieuwe vorm van een pensioenfonds, een passende oplossing biedt voor het vraagstuk. Alhoewel wordt gesteld dat het huidige stelsel met verplichtgestelde (bedrijfstak)pensioenfondsen wordt gehandhaafd, wordt tegelijkertijd voorgesteld de domeinafbakening af te schaffen. Dat is een zeer ingrijpende aanpassing.

Daarmee dient de vraag zich aan waarom nu wel de API wordt voorgesteld als nieuw pensioenvehikel, alsmede het schrappen van de domeinafbakening, terwijl pas daarna zal worden gezien of er aanleiding is om de vormgeving van de verplichtstelling te heroverwegen. Dat schept vraagtekens en nieuwe onzekerheid. Ons inziens is noch de pensioensector noch de individuele deelnemer nu gebaat bij meer onzekerheid.

PFZW hecht grote waarde aan het afronden van de uitwerking van de Hoofdlijnennota (30 mei 2012) ten ziele van het nieuwe pensioencontract en het bijbehorende toezichtskader. Daarna kan worden gezien hoe overgebleven en eventueel nieuw opgekomen elementen dienen te worden uitgewerkt. Deze dienen in samenhang met een integrale visie op ons pensioenstelsel te worden benaderd, inclusief hoe dit doorwerkt op het bestaande speelveld. Uiteraard is PFZW graag bereid met de regering mee te denken over hoe deze toekomst eruit zou kunnen zien.

Voor nadere informatie en vragen kunt u contact opnemen met:

Pensioenfonds Zorg en Welzijn  
drs. W.H.C. Thalen, Manager Public Affairs  
Email: [wouter.thalen@pfzw.nl](mailto:wouter.thalen@pfzw.nl)