

KENMERK: B/13/7184/TU

DATUM: 11 april 2013

ONDERWERP: Reactie op blauwdruk Algemene Pensioeninstelling

Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de Europese Pensioenfondsenrichtlijn (Richtlijn 2003/41/EG, hierna: IORP-richtlijn) is het voor Europese pensioeninstellingen mogelijk om grensoverschrijdende pensioenactiviteiten te ontplooiën. Dit betreft een mogelijkheid en legt aan Lidstaten geen verplichting op alle beschreven vormen van pensioeninstellingen ook daadwerkelijk in te voeren. De IORP-richtlijn en de daarin opgenomen eisen voor pensioenfondsen in EU-lidstaten zijn in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd in de Pensioenwet (PW) en de Wet verplichte beroepspensioenregeling (Wvb). Deze wetten kennen voor de bedrijfstak-, ondernemings- en beroepspensioenfondsen, naast de eisen van de IORP-richtlijn, ook aanvullende voorwaarden die specifiek zijn vormgegeven voor de Nederlandse situatie, zoals het Nederlands financieel toetsingskader (FTK). Het gaat hierbij onder meer om de wijze van waardering van verplichtingen, de hersteltermijnen en de wijze waarop de belangen van de deelnemers van het pensioenfonds worden geborgd (de zekerheidsmechanismen). Net zoals Nederland hebben de verschillende lidstaten de IORP-richtlijn rekening houdend met de eigen lokale omstandigheden geïmplementeerd.

Sinds jaren zijn er geluiden die bepleiten dat Nederland niet optimaal gebruik maakt van de IORP-richtlijn. Door beter gebruik te maken van de ruimte die de richtlijn biedt zou Nederland haar kennis en kunde op pensioengebied kunnen exporteren. De algemene pensioeninstelling (API) zou hét vehikel moeten zijn dat deze mogelijkheden kan benutten.

De doelstellingen van de algemene pensioeninstelling

De API heeft drie doelstellingen.

1. Ten eerste de internationale doelstelling. Zoals gezegd biedt de richtlijn ruimte om pensioenen grensoverschrijdend onder te brengen. Er is echter ook nadrukkelijk vastgelegd dat de afzonderlijke lidstaten zelf volledig verantwoordelijk zijn voor de invulling van de eigen pensioenregelingen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de lidstaten eigen regels hebben inzake toezicht en zekerheid wat betreft de eigen pensioenregelingen. De regels achter deze pensioenregelingen zijn dusdanig verschillend, complex en land specifiek, dat het praktisch onmogelijk is om deze buiten het land van oorsprong te laten handhaven. Door deze diversiteit aan regels is het betwijfelenswaardig of een API de ambitie kan waarmaken om als Pan-Europees pensioenfonds te fungeren. Waar van zodanige fondsen op dit moment sprake is, betreft dat doorgaans belegging van pensioengelden op basis van DC-regelingen, gevolgd door de aankoop van een annuïteit. Dat staat nagenoeg haaks op het karakter van een onder het FTK-regime opererende API.

2. De API heeft als tweede doelstelling om het voor multinationale ondernemingen mogelijk te maken om de pensioenregelingen uit de diverse lidstaten centraal in Nederland te kunnen onderbrengen. Multinationale ondernemingen zouden hiermee de mogelijkheid moeten krijgen om centraal één deskundig bestuur te vormen dat verantwoordelijkheid draagt voor alle verschillende regelingen in de diverse lidstaten. Uit de praktijk blijkt echter dat de verschillende toezichtsregels in de verschillende landen dusdanig complex zijn, dat een centraal toezicht zoals in het IORP wordt beschreven, zeer moeilijk uitvoerbaar is en bovendien zeer kostbaar blijkt. Daarnaast is het discutabel om aan te nemen dat als ondernemingen deze keuze zouden krijgen, ze er toe zullen besluiten om de diverse regelingen onder de (strengere) Nederlandse toezichthouders te laten vallen. Gegeven bovenstaande argumenten, zal de komst van een API in de voorgestelde vormgeving naar onze mening deze tweede doelstelling helaas niet waar maken.

3. De derde doelstelling van de API is het verbeteren van het multi-ondernemingspensioenfonds (multi-opf). Dit moet ertoe leiden dat het voor bestaande pensioenfondsen eenvoudiger wordt om op de Nederlandse markt te kunnen consolideren.

Hoewel de eigen pensioenregeling voor veel werkgevers en werknemers een belangrijke arbeidsvoorwaarde is, die bij voorkeur door een eigen pensioenfonds moet worden uitgevoerd, hebben in de afgelopen jaren veel kleine ondernemingspensioenfondsen moeten besluiten de pensioenverplichtingen over te dragen aan een andere pensioenuitvoerder en zijn zij vervolgens overgegaan tot liquidatie.

Indien het zelfstandig voortbestaan van het ondernemingspensioenfonds ter discussie staat, blijkt uit de huidige situatie dat er maar weinig alternatieven voor handen zijn. In bepaalde sectoren ontbreekt bijvoorbeeld een bedrijfstakpensioenfonds. Het onderbrengen bij een commerciële verzekeraar wordt, indien überhaupt financieel haalbaar, vaak een kostbare aangelegenheid voor werkgevers én werknemers. Gelet op deze problematiek zou het wenselijk zijn als er meer mogelijkheden komen voor Opf-en om samen te werken dan wel de regeling(en) bij een collega-pensioenfonds onder te brengen.

Voor deze behoefte wordt al sinds 2008 door de pensioensector aandacht gevraagd. In 2010 is door de wetgever het multi-opf mogelijk gemaakt om tegemoet te komen aan deze behoefte. Van het multi-opf wordt echter nauwelijks gebruik gemaakt. Dit komt door een aantal bezwaren. Het grootste bezwaar zijn de aanvullende governance-eisen voor een multi-opf die nu gesteld worden.

Met de invoering van de nieuwe governance-structuur zouden de aanvullende eisen voor een multi-opf kunnen komen te vervallen en zou hiermee een grote stap gezet kunnen worden voor de pensioenfondsen.

Naast de governance worden ook de complexiteit van de administratie en uitvoering die de verplichting tot ringfencing met zich meebrengt, gezien als belangrijke knelpunten. Indien een onderneming of ondernemingen vanuit het oogpunt van kostenbeheersing zouden besluiten om verschillende regelingen in één ring onder te brengen, zou dit mogelijk moeten zijn. Gelet hierop zou de verplichting van een multi-opf om te ringfencen moeten worden omgevormd naar een facultatieve mogelijkheid tot ringfencen.

Als laatste onnodige obstakel bij het huidige multi-opf kunnen de oprichtingseisen worden genoemd. Op dit moment kunnen alleen pensioenfondsen die reeds vijf jaar bestaan tot oprichting van een multi-opf overgaan. Door veel kleinere liquiderende pensioenfondsen wordt het zelf moeten oprichten van een multi-opf echter als een grote drempel ervaren. Wat ons betreft zou het voor derde partijen zoals uitvoeringsbedrijven en verzekeraars mogelijk moeten zijn om een multi-opf op te richten die bij aanvang nog 'leeg' is. Pensioenfondsen die wensen te liquideren kunnen zich vervolgens aansluiten bij een dergelijk multi-opf. Aangezien deze mogelijk geldt voor de thans bestaande pensioenfondsen (die reeds vijf jaar of langer bestaan) blijven de bestaande verhoudingen tussen verzekeraars en pensioenfondsen in stand. Op deze manier kan er op eenvoudige wijze een alternatief worden geboden voor liquiderende pensioenfondsen.

Voor een API vormgegeven langs de lijnen van de hiervoor geschetste doorontwikkeling van het multi-opf ziet de Pensioenfederatie goede mogelijkheden.

Belangrijke punten uit de blauwdruk

De Pensioenfederatie wil ten eerste de bewindspersonen danken voor het mogen reflecteren op de blauwdruk van de algemene pensioeninstelling.

API niet in isolement bezien

Vooraf zouden we willen aangeven dat momenteel het pensioenstelsel op alle vlakken herzien wordt. Zowel qua governance als qua toetsingskader worden er diverse wijzigingen aangebracht. Deze wijzigingen moeten uiteindelijk ook hun doorwerking krijgen in de API. Wij pleiten ervoor om in deze fase waarin al zoveel elementen van het stelsel worden gewijzigd zeer prudent om te gaan met aanvullende wijzigingen. Na puntsgewijs op enkele kernelementen van de blauwdruk te reageren geven we de bewindspersonen graag onze conclusies ten opzichte van de blauwdruk.

Het pensioenfonds als een API

De API wordt neergezet als species van het genus pensioenfonds. De invulling die momenteel wordt gegeven aan de consultatie is de vorming van een verbetering van het multi-opf. De Pensioenfederatie kan zich hier goed in vinden. Wel met de kanttekening dat een niet-verplicht gesteld bedrijfstakpensioenfonds dezelfde lasten heeft als een ondernemingspensioenfonds en daarmee ook dezelfde mogelijkheden zou moeten krijgen. Daarnaast moet opgemerkt worden dat aangezien het vehikel 'pensioenfonds' reeds bestaat, er geen noodzaak is voor een lastenverzwaring zoals een vergunningplicht.

Verplichtstelling blijft gehandhaafd

Als randvoorwaarde geldt dat de verplichtstelling gehandhaafd blijft. De Pensioenfederatie ondersteunt de lijn van de bewindspersonen dat er niets verandert aan de verplichtstelling.

Rechtsvormkeuze blijft gehandhaafd

Pensioenfonds kunnen iedere rechtsvorm aannemen en dit kan gehandhaafd blijven.

Deelnemer blijft centraal staan

Pensioenfonds hanteren als uitgangspunt dat behaalde rendementen in beginsel ten goede moeten komen aan die partijen die de premie hebben ingelegd. Wij ondersteunen de lijn van de bewindspersonen om dit uitgangspunt te handhaven.

Wijziging domeinafbakening is niet urgent

In het kader van de vele stelselwijzigingen die nu al plaatsvinden in de pensioensector, is het de vraag of het afschaffen van de domeinafbakening nu urgentie moet hebben.

Ringfencing dient facultatief te zijn

Een multi-opf is onder de huidige wetgeving verplicht om te ringfencen. De blauwdruk laat dit gebod in stand. De Pensioenfederatie is van oordeel dat het gebod tot ringfencen moet komen te vervallen. In plaats hiervan zou er een facultatieve mogelijkheid gecreëerd moeten worden. Er kan namelijk gedacht worden aan een model dat een pensioenfonds een basisregeling uitvoert die open staat voor andere pensioenfondsen. Om de governancelasten en uitvoeringskosten laag te houden zouden andere pensioenfondsen deze regeling volledig moeten kunnen adopteren en de solidariteitskring moeten kunnen delen. Ook zou een onderneming of zouden ondernemingen los van dit model ertoe moeten kunnen besluiten verschillende regelingen in één ring onder te brengen. Als een pensioenfonds dat niet wenst, bestaat er nog de mogelijkheid om een eigen ring aan te houden. In paragraaf 6, pagina 7 van het consultatiedocument wordt aangegeven dat vergroting van de solidariteitskring kan worden bereikt door anderen eveneens onder het bereik van een pensioenregeling te brengen. De Pensioenfederatie hoopt dat deze interpretatie juist is en dat dit inderdaad mogelijk is.

Governance: bevoegdheden van verschillende ringen zijn aandachtspunt

De omvang van een pensioenfondsbestuur moet beperkt kunnen blijven. De wijziging van de bepalingen van het multi-opf hieromtrent zijn dan ook terecht. Wat niet terecht is, is dat een Raad van Toezicht van het vehikel zeggenschap zou hebben over het in- of uittreden binnen een ring. Dat is aan de belanghebbendenraad en heeft consequenties voor de omvang en de deelnemerssamenstelling van de ring. Het enige wat het vehikel raakt is dat de uitvoeringsovereenkomst wellicht aangepast moet worden. Daarnaast moet geborgd worden dat er buiten het vehikel om besluiten met betrekking tot de relatie tussen de regeling en het vehikel genomen kunnen worden.

Buitenlandse regelingen uitvoeren is niet realistisch

Alhoewel er gereede twijfel bestaat of er aan de doelstelling ten behoeve van de multinationale ondernemingen voldaan kan worden, wordt in de blauwdruk een poging hiertoe gedaan. In deze poging valt de API qua toezicht integraal onder het FTK. Vanuit de IORP richtlijn is die keuze begrijpelijk. Deze keuze stelt echter zware eisen aan buitenlandse pensioenregelingen. Daarnaast kent de API een verplichte ringfencing. Dit leidt er toe dat er per ring een eigen (buitenlands) toetsingskader geldt. In theorie zou de situatie zich kunnen voordoen dat een API 12 regelingen uitvoert met 12 verschillende toetsingskaders.

Voor al deze regelingen moeten dan ook separate ALM–studies worden gedaan en worden er verschillende eisen qua (mede)zeggenschap gesteld. Daar bovenop komen nog de aanvullende eisen die zullen worden gesteld aan de uitvoeringsovereenkomst. Geconcludeerd mag worden dat uitbesteding aan een API behoorlijk zware eisen zal stellen qua 'governance'. Dat het toezicht op al deze verschillende regelingen onder verschillende toetsingskaders op acceptabel niveau tegen acceptabele kosten door de Nederlandse toezichthouder uitgevoerd kan worden is niet realistisch.

Keuze voor zekerheidsmaat onjuist

Overigens dient vermeld te worden dat in de blauwdruk de API als een species van het genus pensioenfonds wordt ingevuld. Pensioenfondsen hebben als ultimum remedium de mogelijkheid om pensioenuitkeringen en pensioenaanspraken te korten. Derhalve geldt voor pensioenfondsen een zekerheidsmaat van 97,5%. In de blauwdruk wordt voorgesteld dat er een aanvullende default zekerheidsmaat van 99,5% voor de API kan worden overwogen. Dit achten wij niet gewenst.

Conclusie : quick wins zijn mogelijk

Pensioenfondsen en uitvoerders hebben de komende twee jaar veel werk te verzetten. De Pensioenfederatie pleit er voor eerst alle tijd, focus en energie in de versterking van de governance, het toekomstbestendig maken van het (nieuwe) pensioencontract en het bijbehorende toezichtskader te stoppen.

In de tussentijd kan op korte termijn de doelstelling omtrent het multi–opf behaald worden. Met de introductie van de wet versterking pensioenfondsbestuur en/of met de verzamelwet pensioenen 2013 kunnen op eenvoudige wijze de bestaande obstakels in de wetgeving weggenomen worden:

1. De governancestructuur voor het multi–opf kan worden geharmoniseerd met die van een regulier pensioenfonds;
2. Ringfencing dient facultatief te zijn;
3. Derden moeten de mogelijkheid tot oprichting van een multi–opf krijgen.