

Vergaderjaar 2016–2017

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 352

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2016

In antwoord op Kamervragen van het lid Lodders (VVD)¹ van 3 juni jl. heeft het kabinet aangegeven te onderzoeken wat de precieze omvang en gevoelde urgentie is bij belanghebbenden met betrekking tot grensoverschrijdende dienstverlening bij pensioenregelingen. Graag informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Financiën, hierbij over de opzet en de uitkomsten van dit onderzoek en geef ik een reactie op de uitkomsten.

1. Doel en opzet onderzoek

Sinds de inwerkingtreding van de IORP-richtlijn in 2003 is het in de Europese Unie (EU) mogelijk voor pensioenfondsen om met een vergunning uit het thuisland grensoverschrijdende pensioendiensten aan te bieden. Het doel van het onderzoek is om te inventariseren welke behoeften, kansen en mogelijke knelpunten internationale en middelgrote ondernemingen, pensioenuitvoerders, adviseurs en werknemers (vertegenwoordigers) ervaren ten aanzien van de huidige grensoverschrijdende pensioendienstverlening in het buitenland én die in Nederland. Het onderzoek is uitgevoerd door SEO op basis van deskresearch, interviews met 25 marktpartijen en De Nederlandsche Bank (DNB). Voor het onderzoek heeft DNB daarnaast data opgeleverd over grensoverschrijdende pensioenregelingen.

2. Uitkomsten onderzoek

Het rapport² biedt inzicht in de brede context en afwegingen van belanghebbenden bij een besluit over de grensoverschrijdende uitvoering van pensioenregelingen. De bevindingen vallen uiteen in drie punten, waar hieronder nader op zal worden ingegaan:

¹ Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 2759

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- i. omvang van grensoverschrijdende uitvoering van Nederlandse pensioenregelingen in buitenland en buitenlandse regelingen in Nederland;
- ii. verschillen in wet- en regelgeving tussen Nederland en andere lidstaten;
- iii. de door de onderzoekers geconstateerde knelpunten en oplossingsrichtingen.

i. Omvang grensoverschrijdende uitvoering vanuit Nederlands perspectief

Uit het rapport blijkt dat in oktober 2016 sprake was van 19 Nederlandse pensioenregelingen die in een andere lidstaat van de Europese Unie worden uitgevoerd. België is hierbij de belangrijkste «lidstaat van bestemming» met 7 Nederlandse pensioenregelingen die daar zijn ondergebracht.

Onder de 19 genoemde Nederlandse pensioenregelingen vallen ongeveer 10.400 deelnemers (actieve deelnemers, gewezen deelnemers en gepensioneerden). Van dit aantal wordt voor ongeveer 10.200 deelnemers de pensioenregeling uitgevoerd in België. De totale grensoverschrijdende uitvoering betreft daarmee minder dan 0,1 procent van het totaal aantal deelnemers aan een pensioenregeling in Nederland. Het totale belegde vermogen van deze regelingen bedraagt € 1,55 miljard. Het totale belegde vermogen is circa 0,1 procent van het totale belegd vermogen van Nederlandse pensioenfondsen. Gelet op het zwaartepunt van de buitenlandse uitvoering in België heeft het onderzoek ook de meeste aandacht gegeven aan de beweegredenen voor een vertrek naar deze lidstaat.

De grensoverschrijdende uitvoering van pensioenregelingen betreft vooral multinationals. Overwegingen van multinationals om het pensioen in een ander land onder te brengen zijn het bereiken van schaalvoordelen door pensioenregelingen uit verschillende landen onder te brengen. Daarbij speelt eveneens de mogelijkheid om in andere landen de sponsorgarantie mee te nemen bij de vaststelling van de hoogte van de technische voorzieningen en vereiste buffers, terwijl dat in Nederland niet kan. Het onderzoek maakt duidelijk dat op dit moment een klein aantal pensioenfondsen, samen met hun werkgever, een mogelijke overdracht van de Nederlandse pensioenregeling naar een Belgisch pensioenfonds bestudeert. Uit het rapport komt naar voren dat pensioenadviseurs verwachten dat er mogelijk nog rond de 10 multinationals in de toekomst hun Nederlandse pensioenregelingen in een andere EU-lidstaat zullen laten uitvoeren. Het lijkt waarschijnlijk dat deze multinationals vergelijkbaar zijn met de pensioenregelingen die reeds hun Nederlandse regeling in België hebben ondergebracht of deze intentie hebben aangekondigd zoals Aon Hewitt, BP en ExxonMobil. Een specifieke onderbouwing van het getal is in het onderzoek, echter, niet gegeven. De animo voor grensoverschrijdende overdracht onder middelgrote Nederlandse ondernemingen wordt vrijwel nihil geacht.

Naast de grensoverschrijdende uitvoering van Nederlandse pensioenregelingen in het buitenland, kunnen ook buitenlandse pensioenregelingen in Nederland worden uitgevoerd. Uit het rapport komt naar voren dat in oktober 2016 geen buitenlandse pensioenregelingen in Nederland worden uitgevoerd. Geen van de respondenten verwacht dat buitenlandse bedrijven met een DB-regeling interesse zullen hebben in uitvoering van een dergelijke regeling in Nederland, met name vanwege het Nederlandse financiële toetsingskader. Voor DC-regelingen verwacht een aantal respondenten wel vraag vanuit het buitenland. Respondenten noemen als voordeel van Nederland de inrichting van life-cycle beleggen, maar ook de gedegen inrichting van het vermogensbeheer, risk pooling

en administratie. Ook de wetgeving rondom vermogensbeheer wordt als zeer gedegen en aantrekkelijk gezien door buitenlandse partijen, omdat het vertrouwen geeft (onder andere transparantie over kosten, bescherming van assets en toepassing van een rangregeling). Bovendien zijn er veel gedegen en ervaren uitvoeringspartijen in Nederland. Anderzijds is er geen specifieke reden om een buitenlandse DC-regeling in Nederland onder te brengen.

ii. Verschillen in wet- en regelgeving tussen Nederland en andere EU-lidstaten

Multinationals zijn een belangrijke factor achter de grensoverschrijdende pensioenregelingen blijkt uit het rapport. Deze ondernemingen zoeken naar kosten- en organisatievoordelen bij de uitvoering van de verschillende nationale pensioenregelingen van de organisatie. Een belangrijk aspect daarbij is dat pensioenregelingen in belangrijke mate een nationaal karakter behouden als gevolg van nationaal sociaal- en arbeidsrecht alsook fiscale bepalingen. Het toezichtkader is daarmee in belangrijke mate geënt op deze nationale context.

De IORP-richtlijn stelt Europese minimumnormen aan de pensioenfondsen. Alle lidstaten moeten in hun wetgeving voor kapitaalgedekte pensioenuitvoerders ten minste de minimumnormen hanteren van de IORP-richtlijn. De IORP-richtlijn maakt onderscheid tussen twee typen pensioenuitvoerders; een eerste type pensioenuitvoerder die zelf een dekking tegen biometrische risico's verzekert of een beleggingsrendement of een bepaalde hoogte van de uitkeringen garandeert en een tweede type pensioenuitvoerder waar deze verantwoordelijkheid bij de bijdragende onderneming ligt. In België zijn beide typen pensioenuitvoerders wettelijk mogelijk, maar is in de praktijk vooral sprake van het tweede type pensioenuitvoerder. Mocht de garantie niet kunnen worden nagekomen door de pensioenuitvoerder, dan is in ultimo de Belgische werkgever verplicht een bijstorting te doen. In Nederland kennen we dit type pensioenuitvoerder niet. Volgens de IORP-richtlijn moeten de berekening en financiering van de technische voorzieningen, de vaststelling van het vereist vermogen en de beleggingsvoorschriften van pensioeninstellingen prudent gebeuren. Dit geldt ongeacht het type pensioenuitvoerder. In Nederland zijn deels kwalitatieve en deels kwantitatieve normen gesteld, welke zijn uitgewerkt in het financieel toetsingskader (ftk). De onderzoekers stellen vast dat in Nederland de sponsorgarantie van de werkgever geen rol speelt in het Nederlandse ftk: de pensioenverplichtingen moeten zonder medeneming van de solvabiliteit van de werkgever worden gefinancierd. Aan een sponsorgarantie zijn namelijk ook risico's verbonden, omdat risico's vooruit in de tijd worden geschoven en de solvabiliteit van de werkgever kan fluctueren. En omdat een onderneming failliet kan gaan, waardoor de sponsorgarantie vervalt.

Los van het verschil tussen de beide type pensioenuitvoerder kunnen vanuit het nationaal sociaal- en arbeidsrecht regels worden gesteld die impact hebben op de inrichting van de governance van de pensioenuitvoerder. Zo zal in België de betrokkenheid van de sociale partners betrokken bij een Nederlandse pensioenregeling binnen de in België wettelijk voorgeschreven governance moeten worden vormgegeven. In Nederland zullen sociale partners betrokken bij een buitenlandse pensioenregeling hun nationaal sociaal- en arbeidsrecht moeten inpassen binnen de in Nederlands wettelijk voorgeschreven governance-inrichting.

iii. Knelpunten en oplossingsrichtingen

In de interviews is door de onderzoekers expliciet gevraagd naar mogelijke knelpunten die de betrokkenen ervaren en eventuele oplossingen. Hieruit komt het beeld naar voren dat de beperkte mate van maatvoering in het Nederlandse ftk – ten aanzien van de sponsorgarantie – door sommigen als een knelpunt wordt ervaren. Daarnaast ervaren sommigen ook de governance-eisen in Nederland als zwaar – met name aan de kant van de werkgevers – terwijl daarentegen de governance-eisen voor werknemers juist een reden zijn om liever in Nederland te blijven. Tot slot zijn sommigen van mening dat er sprake is van een inactieve houding van de Nederlandse overheid om buitenlandse regelingen hier naartoe te halen ten opzichte van andere landen.

Als mogelijke oplossingsrichtingen worden in het rapport genoemd:

- Flexibeler maken van het financieel toetsingskader en de governance-eisen;
- Europese harmonisering van prudentieel toezicht en governance-eisen;
- Actieve houding Nederlandse overheid.

De onderzoekers hebben ook expliciet gevraagd naar eventuele fiscale beweegredenen. Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat het onderbrengen van de pensioenregeling in een andere EU-lidstaat het gevolg zou zijn van het Nederlandse fiscale kader.

3. Reactie kabinet op uitkomsten onderzoek

De keuze om een pensioenregeling bij een bepaalde pensioenuitvoerder onder te brengen is een verantwoordelijkheid van sociale partners. Voor het kabinet is bij de beoordeling van een grensoverschrijdende uitvoering van een Nederlandse pensioenregeling met name van belang dat de deelnemer voldoende beschermd wordt. En dat de deelnemers stevige zeggenschap hebben en behouden over de vraag of hun pensioenregeling in Nederland of het buitenland ondergebracht moet worden. Het kabinet houdt dan ook nauwgezet de ontwikkeling van Nederlandse regelingen die in het buitenland worden uitgevoerd in de gaten, onder meer met dit onderzoek.

Uit het onderzoek van SEO blijkt dat de huidige omvang van het aantal Nederlandse regelingen die in het buitenland worden uitgevoerd zeer beperkt is, het betreft ongeveer 0,1% van het aantal deelnemers en belegd vermogen. Het gaat met name om een beperkt aantal multinationals. Dit is een zeer specifieke groep, voor wie het onderbrengen van verschillende pensioenregelingen uit verschillende landen schaalvoordelen kan opleveren. Daarnaast heeft deze groep in veel gevallen een sponsorgarantie afgegeven. In België is een sponsorgarantie een van de elementen waarmee rekening wordt gehouden bij het vaststellen van de vereiste technische voorzieningen en buffers.

Op basis van het onderzoek lijkt de aantrekkelijkheid van het uitvoeren van een Nederlandse pensioenregeling in België ook in de toekomst vooralsnog geen grote vormen aan te nemen en beperkt te blijven tot enkele multinationals die schaalvoordelen zoeken. Het kabinet blijft de situatie scherp in de gaten houden. Belangrijk is dat met de herziening van de IORP-richtlijn op Europees niveau de positie van de deelnemer versterkt is doordat een meerderheid van de vertegenwoordigers van deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden moet instemmen met een collectieve waardeoverdracht naar een pensioenfonds in een andere lidstaat. Daarnaast is geregeld dat de Ondernemingsraad moet instemmen met een voorgenomen grensoverschrijdende uitvoering

van een Nederlandse regeling. De afweging van sociale partners of een Nederlandse pensioenregeling in het buitenland wordt ondergebracht moet zodoende zorgvuldig tot stand komen. In het onderzoek komt voorts ook terug dat Nederlandse werknemers de Nederlandse spelregels ten aanzien van het ftk en de governance op prijs stellen en die als beschermend ervaren. Bij de implementatie van de IORP-richtlijn zal specifiek gekeken worden naar de bescherming van de deelnemer, met name als het gaat om de instemming van de vertegenwoordigers van deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden. Deze positie van de deelnemers wordt verder versterkt doordat de IORP-richtlijn is geregeld dat de toezichthouders van beide lidstaten moeten instemmen en dat de toezichthouder van de lidstaat van de deelnemers toezicht blijft houden op de toepassing van sociaal en arbeidsrecht toepasselijk op de pensioenregeling.

De sponsorgarantie

Er is in Nederland bewust voor gekozen om een sponsorgarantie van een werkgever niet op te nemen als een van de elementen waarmee rekening kan worden gehouden bij het vaststellen van de vereiste technische voorzieningen en buffers in het ftk. De achterliggende reden hiervoor is dat een onderneming failliet kan gaan, waarmee de sponsorgarantie zijn waarde verliest. Juist de scheiding tussen pensioenuitvoerder en werkgever die in de Pensioenwet is vervat, waarbij de pensioenaanspraken geheel buiten de financiële werkingssfeer van de solvabiliteit van de werkgever worden gebracht heeft naar de mening van het kabinet meerwaarde, zeker voor een land als Nederland met grote tweede pijler pensioenverplichtingen. Het kabinet acht het zodoende niet wenselijk om de sponsorgarantie alsnog in het Nederlandse stelsel te introduceren. Elke lidstaat kiest echter voor een eigen invulling in dezen. Het kabinet vindt het van belang dat lidstaten in de EU deze discretie behouden ten aanzien van de formulering van kapitaal- en risicostandaarden van pensioenfondsen en is dan ook geen voorstander van verdere Europese harmonisatie op dit vlak. Daarbij kunnen uiteraard verschillen ontstaan tussen de lidstaten onderling, echter de IORP-richtlijn waarborgt tegelijkertijd dat er sprake is van minimumeisen op basis waarvan berekening en financiering van de technische voorzieningen, vaststelling van het vereist vermogen en beleggingsvoorschriften van pensioeninstellingen prudent gebeuren.

De governance-vereisten

De Pensioenwet kent een verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgevers(vertegenwoordigers), werknemers(vertegenwoordigers) en pensioengerechtigden. Deze verantwoordelijkheidsverdeling vindt haar weerslag in de manier waarop zeggenschap en medezeggenschap zijn geregeld bij een pensioenfonds. In Nederland hebben werknemers zeggenschap via het bestuur of via het belanghebbendenorgaan. Werknemers vinden dit belangrijk als het bijvoorbeeld over de risicohouding of over het beleggingsbeleid gaat. Deze governance-structuur past binnen de Nederlandse opzet en inrichting van de arbeidsverhoudingen waarvan het pensioen een belangrijk onderdeel is. De governance-eisen in Nederland zijn voor werknemers juist een reden om liever in Nederland te blijven.

Voor buitenlandse pensioenregelingen die overwegen naar Nederland te komen is het van belang te kijken in hoeverre de Nederlandse governance vereisten invloed hebben op hun situatie. De uitdaging is om enerzijds de overlegstructuur op grond van het nationaal sociaal- en arbeidsrecht die geldt in de lidstaat waaruit de pensioenregeling afkomstig is te eerbie-

digen en deze anderzijds goed weten in te passen in de Nederlandse situatie en regels.

Rol van de overheid bij aantrekken buitenlandse regelingen

Met betrekking tot het uitvoeren van buitenlandse pensioenregelingen in Nederland wijst het kabinet er op dat de afgelopen jaren twee nieuwe pensioenuitvoerders zijn geïntroduceerd: de premiepensioeninstelling (PPI) en het algemeen pensioenfonds. Zowel de PPI als het algemeen pensioenfonds kunnen naar de mening van het kabinet interessante uitvoeringsopties zijn voor buitenlandse partijen.

Een PPI is primair gericht op de uitvoering van DC-regelingen en kan voor buitenlandse partijen aantrekkelijk zijn vanwege de lage uitvoeringskosten en eenvoudige organisatiestructuur van de uitvoerder.

Het algemeen pensioenfonds biedt zowel Nederlandse als buitenlandse partijen de mogelijkheid om verschillende pensioenregelingen binnen een pensioenfonds financieel afgescheiden van elkaar uit te voeren. Bij het algemeen pensioenfonds is sprake van collectiviteitskringen met een daarop toegesneden governance. Voor een buitenlandse pensioenregeling die in een afgescheiden vermogen wordt uitgevoerd biedt dit in potentie mogelijkheden voor maatwerk, zonder dat dit maatwerk impact op de governance van andere afgescheiden vermogens heeft waarin Nederlandse regelingen worden uitgevoerd. Het kabinet zal nader bestuderen of er aanpassingen nodig zijn om deze potentie van het algemeen pensioenfonds voor buitenlandse regelingen tot wasdom te laten komen en, zo ja, wat de effecten daarvan zijn.

Een aantal van de geïnterviewden zou graag zien dat de Nederlandse overheid, naast deze initiatieven, een actievere rol speelt bij het bewerkstelligen van de uitvoering van buitenlandse pensioenregelingen in Nederland. Het kabinet is van mening dat dit voornamelijk een taak is van de pensioenuitvoerders als private partijen. Dat neemt niet weg dat het kabinet bereid is waar nodig en mogelijk haar voorlichtende rol in dezen zeer energiek te blijven vervullen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma