

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**
Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.szw.nl

Onze referentie
AV/PB/2009/20836

Datum 17 september 2009

Betreft Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijzigingen van de Pensioenwet in verband met het uitbreiden van de werkingssfeer voor ondernemingspensioenfondsen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 april 2009, nr. 09.001017, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 juli 2009, nr. W12.09.01189/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merkt het kabinet het volgende op.

1. Aanleiding voor het wetsvoorstel

De Raad van State wijst erop dat niet wordt aangegeven welk verband er bestaat tussen de introductie van de Algemene Pensioeninstelling (API) en de vorming van een multi-opf. Dat het kabinet het onderhavige wetsvoorstel aanduidt als fase II in de gefaseerde introductie van de API, hangt samen met de oorspronkelijke bedoelingen die het kabinet voor ogen stonden met de introductie van een API. Bij brief aan de Tweede Kamer van 21 december 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 30 413, nr. 106) heeft het kabinet de hoofdlijnen voor de API geschetst. De doelstelling die daarbij werd aangegeven was tweeledig. Enerzijds wilde het kabinet met de introductie van de API Nederland aantrekkelijker maken als vestigingsplaats voor het bedienen van de internationale (Europese) markt voor pensioenen. Anderzijds moest de API uitkomst bieden voor ondernemingspensioenfondsen die vergaand onderling willen samenwerken dan wel hun pensioenfondsen willen laten samensmelten. De uitwerking van de hoofdlijnen bleek een uitermate complexe zaak, vooral voor de situatie waarin zogenaamde defined benefit regelingen zouden worden ondergebracht bij de API. Gegeven deze problematiek heeft het kabinet ervoor gekozen de API fasegewijs aan te pakken. Daarbij wordt in een separaat traject vormgegeven aan de mogelijkheid voor ondernemingspensioenfondsen om samen te gaan. Het bleek daarvoor voldoende te zijn om de Pensioenwet op een beperkt aantal punten te

wijzigen. Dat traject wordt aangeduid als de tweede fase. De term fasering duidt in die zin vooral op de volgorde waarin de verschillende trajecten tot stand komen, dan wel tot wetgeving leiden.

Voor de volledigheid zij hier nog opgemerkt dat de eerste fase wordt gevormd door de introductie van de Premiepensioeninstelling. Het betreffende wetsvoorstel is reeds aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2008/09, 31 891, nr. 2). In de derde fase zal worden bekeken op welke wijze een API in de Pensioenwet kan worden gerealiseerd die ook defined benefit regelingen uit kan voeren. Op het voorgaande is - zoals door de Raad geadviseerd - ook ingegaan in de memorie van toelichting bij het gewijzigde wetsvoorstel.

Datum

17 september 2009

Onze referentie

AV/PB/2009/20836

De Raad vraagt verder naar de relatie van dit wetsvoorstel met de brief van 25 mei 2009 inzake de brede aanpak van diverse pensioenvraagstukken (Kamerstukken II 2008/09, 30 413, nr. 127). In deze brief wordt onder andere ingegaan op de huidige governance structuur zoals die wettelijk is geregeld voor pensioenfondsen en wordt het voornemen om tot stroomlijning van deze structuur te komen, aangekondigd. Het kabinet onderkent de samenhang tussen het onderhavige dossier en dat inzake de governance. Stroomlijning van governance kan onder andere gerealiseerd worden door het creëren van meer helderheid omtrent de onderscheiden taken van de verschillende governance organen van een pensioenfonds. Daarbij zij opgemerkt dat stroomlijning niet per definitie hoeft te leiden tot voldoende lastenverlichting voor kleinere ondernemingspensioenfondsen die nu al overwegen zich te liquideren. Het is met andere woorden nog maar de vraag of de uitkomsten van de discussie omtrent de huidige bestuurs- en medezeggenschapsstructuur voldoende soelaas zullen bieden voor de problematiek van de ondernemingspensioenfondsen zoals die in de memorie van toelichting is geschetst.

Alles overziend, en ondanks de door de Raad bedoelde samenhang, heeft het kabinet gemeend een duidelijk perspectief te moeten bieden aan ondernemingspensioenfondsen die reeds gedurende enige tijd overwegen te liquideren in verband met de bestuurlijke last. Met dit wetsvoorstel kan betrekkelijk snel tegemoet worden gekomen aan de wens van ondernemingspensioenfondsen om door samenvoeging op bestuurlijk niveau schaalvoordelen te realiseren.

2. Uitgangspunten pensioenwetgeving

De Raad constateert terecht dat er overeenkomsten zijn tussen het multi-opf en het bedrijfstakpensioenfonds en acht daarom een verduidelijking van de plaats van het multi-opf ten opzichte van het ondernemingspensioenfonds en het bedrijfstakpensioenfonds nodig. De Raad lijkt daarbij de conclusie te trekken dat

de overeenkomsten tussen het multi-opf en het bedrijfstakpensioenfonds dermate groot zijn dat voor het multi-opf ook dezelfde voorwaarden zouden moeten gelden als voor het bedrijfstakpensioenfonds.

Inderdaad kent het multi-opf overeenkomsten met een bedrijfstakpensioenfonds, met name waar het gaat om de meer indirecte band tussen het bestuur van het fonds en de bijdragende ondernemingen. Bij een multi-opf treedt hier verwatering op, zoals bij een bedrijfstakpensioenfonds ook een zekere afstand bestaat tussen het fondsbestuur en de aangesloten ondernemingen. Toch zijn er ook duidelijke verschillen. Bij het bedrijfstakpensioenfonds betreft het de uitvoering van regelingen die op bedrijfstakniveau ontstaan. De meer indirecte vertegenwoordiging van werkgevers en werknemers doet zich dus al voor bij de totstandkoming van de regeling. Dat nu is juist niet het geval bij het multi-opf. Het multi-opf kan immers slechts ontstaan doordat reeds bestaande opf'en samengaan. Bij de totstandkoming van de regelingen en de oorspronkelijke opf'en is dus sprake van die meer directe band met de werkgevers en de werknemers zoals de Raad die beschrijft. Vanuit die redenering heeft het kabinet er juist voor gekozen om het multi-opf te beschouwen als een ondernemingspensioenfonds en niet als een bedrijfstakpensioenfonds. Dat heeft ook geleid tot de keuze om de ondernemingen direct vertegenwoordigd te laten zijn in het multi-opf. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is de toelichting op dit punt aangepast.

Datum
17 september 2009
Onze referentie
AV/PB/2009/20836

De Raad merkt verder op dat onvoldoende in de toelichting wordt gemotiveerd waarom in dit wetsvoorstel wordt afgeweken van zekere uitgangspunten in de pensioenwetgeving

Dat geldt in het onderhavige wetsvoorstel met name voor de domeinafbakening en de eis van één financieel geheel. De motivering om af te wijken is dat het onderhavige wetsvoorstel betrokken partijen in staat wil stellen in zekere mate hun eigen pensioenregeling voor het eigen domein uit te blijven voeren in de situatie waarin zij zich anders gedwongen zien het ondernemingspensioenfonds te liquideren. Dat sluit aan bij een ander uitgangspunt van de pensioenwetgeving, namelijk dat het aanvullend pensioen nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van sociale partners is. De uitvoering van de arbeidsvoorwaardelijk tot stand gekomen pensioenregelingen wordt mede daarom voornamelijk uitgevoerd door sociale partners zelf.

Met het oog op de opmerking van de Raad van State is in de memorie van toelichting geëxpliciteerd dat met dit wetsvoorstel twee uitgangspunten van de Pensioenwet – te weten de domeinafbakening en de eis van een financieel geheel – worden aangepast.

3. Samenwerking

Met betrekking tot de mogelijkheden van samenwerking wijst de Raad onder andere op een eventuele integratie van besturen en de uitvoeringsorganisaties. Wat genoemde integratie betreft, dient naar de mening van het kabinet in ogenschouw te worden genomen dat de uitvoeringsorganisaties over het algemeen juist zijn ontstaan door een afsplitsing van met name de administratie en het vermogensbeheer in separate pensioenuitvoeringsbedrijven (PUB's). De bedoelde taken worden dus feitelijk uitbesteed aan deze PUB's. Het valt niet te verwachten dat (ondernemings-)pensioenfondsen het hoofd kunnen bieden aan de uitvoeringslasten en de bestuurlijke lasten door deze taken weer te integreren. Juist de figuur van de PUB maakt het mogelijk schaalvoordelen te realiseren op het terrein van de administratie en het vermogensbeheer. De betreffende taken kunnen immers binnen de PUB voor meerdere pensioenfondsen worden uitgevoerd.

Datum
17 september 2009
Onze referentie
AV/PB/2009/20836

Verder vraagt de Raad om te onderzoeken of de bestaande mogelijkheden tot samen werken optimaal worden benut. Het kabinet merkt dat ondernemingspensioenfondsen al op veel terreinen samenwerken. Daarbij gaat het niet alleen om uitvoeren van de administratie en het vermogensbeheer, maar ook bijvoorbeeld om een bestuursbureau dat de besturen van verschillende ondernemingspensioenfondsen kan adviseren op bestuursniveau. De hiervoor genoemde samenwerking kan gerealiseerd worden binnen de grenzen van de huidige wetgeving. In de gewijzigde memorie van toelichting wordt benadrukt dat de huidige wet al volop mogelijkheden biedt voor samenwerking. Wat echter niet kan is het delen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid. De wetgeving gaat in wezen uit van een (ondernemings-) pensioenfonds als een "ondeelbare" organisatorische eenheid. Dat komt ook nadrukkelijk tot uiting in het uitgangspunt dat het bestuur voor het geheel verantwoordelijk is. Het geheel aan samenhangende maatregelen op het gebied van de governance structuur – dat wil zeggen het paritaire bestuur, de regels voor de medezeggenschap en de principes voor een goed pensioenfondsbestuur (pfg) - zijn dan ook toegespitst op de rechtspersoon/het instituut. Ieder pensioenfonds moet dus zelf de gehele governance structuur invullen. De bestuurlijke last waar ondernemingspensioenfondsen tegenaan lopen hangt hiermee samen. Andersom betekent dit ook dat het beperken van die bestuurlijke last (c.q. het realiseren van bestuurlijke schaalvoordelen) vereist dat op dit niveau samenvoeging wordt mogelijk gemaakt. Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om juist op dit punt schaalvoordelen te behalen.

Het multi-opf heeft ook als voordeel ten opzichte van afzonderlijke ondernemingspensioenfondsen die op verschillende terreinen samenwerken dat het meer transparant is. Door een nieuw vehikel (het multi-opf) op te richten is voor alle betrokkenen helder welke organisatie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de pensioenregeling. Daar waar betrokkenen dat nodig vinden kunnen zij ook afspraken vastleggen in de uitvoeringsovereenkomst of de statuten. Mede om de transparantie van een samenvoeging te bewerkstelligen heeft het kabinet er ten principale voor gekozen om het de ondernemingspensioenfondsen mogelijk te maken zich samen te voegen.

Datum
17 september 2009
Onze referentie
AV/PB/2009/20836

4. Samengaan

De opmerkingen van de Raad ten aanzien van het bestuur, de pensioenvermogens en toe- en uittredingen hangen nauw samen met de vraag of het multi-opf wel of geen afgescheiden vermogens kent. Die opmerkingen hebben betrekking op mogelijke belangenconflicten binnen het bestuur, sterke verwatering van de zeggenschap bij een groter aantal bestuursleden, keuzes die gemaakt moeten worden in geval toe- en uittreding. Het kabinet erkent dat hiervoor genoemde aspecten met name belangrijke consequenties kunnen hebben in de situatie waarin het multi-opf een financieel geheel vormt. Partijen beschikken wel over instrumenten waarmee zij genoemde consequenties kunnen beperken.

Omdat de verwachting al is dat een praktijk zal ontstaan waarin ringfencing eerder regel dan uitzondering is, heeft het kabinet besloten het advies van de Raad over te nemen om ringfencing als wettelijk uitgangspunt te nemen. Hieronder zal dat nader worden toegelicht. Daarbij speelt voor het kabinet ook een rol dat daarmee tegelijkertijd tegemoet wordt gekomen aan andere opmerkingen van de Raad die naar hun aard meer op het terrein van de governance structuur liggen. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

Omvang bestuur

Het samenvoegen van ondernemingspensioenfondsen gaat onherroepelijk gepaard met een zekere verwatering van de zeggenschap. Er komen immers ook vertegenwoordigers vanuit andere ondernemingen in het bestuur te zitten. Het kabinet heeft gemeend die verwatering te moeten beperken en heeft daartoe voorgeschreven op welke wijze iedere onderneming (of groep) in het bestuur van het multi-opf moet zijn vertegenwoordigd. De toezichthouder zal erop toezien dat het bestuur zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken. Het feit dat het bestuur volledig verantwoordelijk blijft, zal naar het oordeel van het kabinet een

natuurlijke bovengrens stellen aan het aantal uit te voeren financieel afgescheiden regelingen.

Ondernemingspensioenfondsen die overwegen samen te gaan kunnen op voorhand grenzen aan de verwatering stellen door het aantal ondernemingspensioenfondsen dat kan toetreden te maximeren. Een dergelijke bepaling past goed bij de omschrijving van de werkingssfeer die onderdeel uitmaakt van de statuten.

Datum
17 september 2009
Onze referentie
AV/PB/2009/20836

Verder zij verwezen naar de werkwijze van het bestuur zoals die in de praktijk kan worden vormgegeven en die in de memorie van toelichting is beschreven. Immers, partijen kunnen met elkaar afspreken dat in kleiner bestuursverband besluiten worden voorbereid. Deze manier van werken, die de slagvaardigheid zal vergroten, is goed denkbaar omdat binnen het aangepaste wetsvoorstel binnen een multi-opf de vermogens per regeling worden gescheiden. Daarbij hoeft ook niet gevreesd te worden voor oneigenlijke belangenbehartiging vanuit de oorspronkelijke ondernemingspensioenfondsen. Een en ander laat overigens onverlet dat het bestuur in zijn totaliteit verantwoordelijk is. Dat wil zeggen dat alle besluiten uiteindelijk door het gehele bestuur genomen moeten worden. Het bestuur dient daarbij uiteraard te handelen conform de uitvoeringsovereenkomsten en de statuten.

Medezeggenschap

Uitgangspunt is dat het multi-opf een ondernemingspensioenfonds is. Dat betekent ook dat waar niet iets specifiek is geregeld voor het multi-opf, de bepalingen voor het ondernemingspensioenfonds van toepassing zijn. Inzake de medezeggenschap heeft het kabinet echter gemeend bijzondere regels te moeten stellen voor het multi-opf. Ten aanzien van de vertegenwoordiging in de deelnemersraad is daarom voorgesteld dat elke onderneming (of groep) door ten minste een vertegenwoordiging uit iedere geleding wordt vertegenwoordigd in de deelnemersraad. Daarmee is ook de positie van pensioengerechtigden gewaarborgd. Het kabinet acht de medezeggenschap van belanghebbenden dan ook van groot belang voor hun betrokkenheid bij de uitvoering van hun eigen pensioenregeling. Het kan niet zo zijn dat de keuze voor samenvoeging van ondernemingspensioenfondsen er toe zou leiden dat de medezeggenschap bij de eigen regeling wordt ontnomen, ondanks de aanwezigheid van een deelnemersraad bij het multi-opf.

Ten aanzien van de artikelen 100 en 101 in de Pensioenwet zijn geen specifieke regels gesteld voor het multi-opf. Dat betekent dat deze bepalingen van toepassing zijn op het multi-opf in zijn geheel.

Rol bestuurders

Zoals eerder aangegeven realiseert het kabinet zich dat het samenvoegen van ondernemingspensioenfondsen gepaard gaat met een zekere verwatering van de zeggenschap. Het kabinet heeft in het wetsvoorstel echter grenzen willen stellen aan de mate van die verwatering. De Raad merkt terecht op dat zich binnen het bestuur van het multi-opf belangenconflicten voor kunnen doen, zeker indien geen sprake is van ringfencing, maar van een financieel geheel. De situatie die de Raad daarbij beschrijft is er een waarin voor meerdere regelingen, die een financieel geheel vormen, besluiten moeten worden genomen. Nu het kabinet voorstelt uit te gaan van afgescheiden pensioenvermogens, wordt naar de mening van het kabinet het bedoelde potentiële belangenconflict voldoende vermeden.

Datum
17 september 2009
Onze referentie
AV/PB/2009/20836

Pensioenvermogen

De Raad zet grote vraagtekens bij de vrije keuze die ondernemingen hebben om wel of niet te kiezen voor het afscheiden van de vermogens. Zeker gelet op de grote consequenties die deze keuze voor de deelnemers kan hebben. Zoals hiervoor is aangegeven heeft het kabinet het voorstel van de Raad ten aanzien van het ringfencen van vermogens overgenomen en besloten dat binnen het multi-opf de pensioenvermogens langs de lijnen van de deelnemende ondernemingspensioenfondsen gescheiden moeten zijn. Dat betekent ook dat de oorspronkelijke solidariteitskring ongewijzigd blijft. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn op dit punt aangepast.

Toe en uittreding

De Raad constateert dat in het wetsvoorstel niet duidelijk is aangegeven welke stappen genomen moeten worden om tot een multi-opf te komen. In zijn algemeenheid zal een multi-opf op twee manieren kunnen ontstaan: hetzij door het samengaan van twee of meer ondernemingspensioenfondsen, hetzij door aansluiting van een ondernemingspensioenfonds bij een al bestaand (multi-) ondernemingspensioenfonds.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad hierover is in de toelichting een nadere beschrijving gegeven van mogelijke wijzen van totstandkoming van een multi-opf.

Het kabinet wijst er op dat het multi-opf een ondernemingspensioenfonds is. Dat betekent dat de regels met betrekking tot de uitvoeringsovereenkomst en het pensioenreglement ook voor het multi-opf gelden. De rol van betrokken partijen zoals in de Pensioenwet vastgelegd wijzigt dan ook niet met de komst van het multi-opf. Nu het uitgangspunt van ringfencing wettelijk is vastgelegd is het kabinet van oordeel dat de vorming van het multi-opf voor de deelnemers geen

ingrijpende gevolgen zal hebben. Het kabinet acht het vastleggen van een uniforme procedure dan ook niet nodig.

Ook voor uittreding acht het kabinet nadere regels niet noodzakelijk. Omdat het multi-opf in beginsel bestaat uit afgescheiden vermogens zal uittreden geen complexe financiële afwikkeling kennen. De afwikkeling zal met name zien op het bestuurlijke en organisatorische vlak. Bedacht moet worden dat ook nu ondernemingen uit een ondernemingspensioenfonds (dat voor een groep werkt) of een bedrijfstakpensioenfonds kunnen stappen. Dat gebeurt ook in de praktijk. De bestaande wet- en regelgeving is daarvoor voldoende helder. Daarbij geldt dat in deze situaties wel wordt uitgetreden uit een financieel geheel, waardoor de technische afwikkeling veel lastiger is dan bij het multi-opf.

Datum
17 september 2009
Onze referentie
AV/PB/2009/20836

5. Evaluatie

Het kabinet acht het zinvol en wenselijk om na een periode van circa vijf jaar de uitwerking van het onderhavige wetsvoorstel in de praktijk te evalueren. Een exacte termijn waarbinnen de evaluatie kan en moet plaatsvinden is echter niet te geven. Er dient immers voldoende tijd verstreken te zijn om enige ervaring op te kunnen hebben gedaan met het multi-opf en dat is afhankelijk van hoe (veel) gebruik er in de praktijk zal worden gemaakt van het multi-opf. Om die reden is het niet wenselijk om een expliciete evaluatiebepaling – inclusief de termijn waarbinnen die evaluatie zal plaatsvinden - in het wetsvoorstel op te nemen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J.P.H. Donner