

Vergaderjaar 2009–2010

32 141

Wijzigingen van de Pensioenwet in verband met het uitbreiden van de werkingssfeer voor ondernemingspensioenfondsen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Aanleiding

Dit wetsvoorstel beoogt door aanpassingen in de Pensioenwet het mogelijk te maken dat bestaande ondernemingspensioenfondsen samengaan, waardoor een ondernemingspensioenfonds voor meerdere ondernemingen of groepen financieel afgescheiden pensioenregelingen kan uitvoeren.

Het wetsvoorstel is onderdeel van de gefaseerde aanpak voor de introductie van de Algemene Pensioeninstelling (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 van de API is tweeledig. Enerzijds moet de introductie van de API Nederland aantrekkelijker maken als vestigingsplaats voor het bedienen van de internationale (Europese) markt voor pensioenen. Anderzijds kan 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. De term fasering duidt overigens vooral op de volgorde waarin de verschillende wetsvoorstellen tot stand komen, en niet zo zeer op een inhoudelijke samenhang.

De fasering is beschreven tijdens een algemeen overleg met de Tweede Kamer van 12 maart 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 30 413, nr. 110) en in een brief van 11 november 2008 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 30 413, nr. 117). De eerste fase behelst de introductie van de premiepensioeninstelling (PPI). De PPI is een pensioeninstelling die premieovereenkomsten kan uitvoeren. In het geval van dergelijke overeenkomsten wordt een premie toegezegd. Er wordt daarom wel gesproken van defined contribution (DC). Er worden in dit geval geen toezeggingen ten aanzien van de uitkeringen gedaan. Het wetsvoorstel PPI is op 13 maart ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2008/09, 31 891). Daarnaast wordt bekeken op welke wijze een API vorm kan

krijgen, die defined benefit regelingen (DB) uit kan voeren. De uitwerking hiervan zal in de derde fase van het traject plaatsvinden.

De tweede fase, waar dit wetsvoorstel de uitwerking van is, beoogt een oplossing te brengen voor knelpunten op de Nederlandse markt waar ondernemingspensioenfondsen mee worden geconfronteerd. Het afgelopen decennium voltrok zich een gestage afname van het aantal ondernemingspensioenfondsen. Waren er ultimo 1998 nog 938 onder toezicht staande ondernemingspensioenfondsen, ultimo 2007 is dat aantal gedaald tot 597¹. Een afname van ruim een derde (36%). Aan deze afname lijkt nog geen einde te zijn gekomen. De Nederlandsche Bank (DNB) heeft hierover aangegeven dat circa 100 ondernemingspensioenfondsen in enig stadium van liquidatie verkeren, terwijl nog eens 50 een voornemen tot liquidatie hebben². De daling van het aantal ondernemingspensioenfondsen hangt voor een deel samen met consolidatie van de betrokken bedrijven waarbij de betrokken pensioenfondsen in elkaar opgaan³. In het bijzonder bij kleine ondernemingspensioenfondsen spelen ook de toegenomen bestuurlijke last en de kosten een rol in de overweging om tot liquidatie over te gaan.

De nadere eisen op het gebied van de transparantie en de (pension fund) governance in de Pensioenwet hebben de hier beschreven trend versterkt. Teneinde de bestuurlijke last te beperken en om schaalvoordelen te realiseren, leeft bij vooral kleinere ondernemingspensioenfondsen de behoefte om samen te werken of zelfs samen te gaan ook als er geen sprake is van een onderlinge band tussen de ondernemingen die hun pensioenregelingen bij de betrokken ondernemingspensioenfondsen hebben ondergebracht. Dat is gegeven de huidige domeinafbakening niet mogelijk. Een ondernemingspensioenfonds kan immers – zoals in artikel 2 van de Pensioenwet is aangegeven in de definitie van ondernemingspensioenfonds – slechts voor meerdere ondernemingen werkzaam zijn indien zij behoren tot een groep als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Bij samenwerking kan in eerste instantie worden gedacht aan het gezamenlijk uitvoeren en beheren van de beleggingen (ook wel aangeduid als assetpooling), maar ook aan het gezamenlijk organiseren van kennis en deskundigheid. Dat kan bijvoorbeeld in een bestuursbureau dat de besturen van verschillende ondernemingspensioenfondsen kan adviseren. Dit kan gerealiseerd worden binnen de grenzen van de huidige wetgeving. De wet biedt volop mogelijkheden voor samenwerking.

Dat biedt echter geen oplossing voor een specifiek knelpunt waar de ondernemingspensioenfondsen voor staan. Het gaat dan om de eisen die met betrekking tot het samenhangende geheel van bestuur, medezeggenschap en pension fund governance aan binnenlandse (ondernemings) pensioenfondsen worden gesteld. Sommige ondernemingspensioenfondsen hebben moeite met het bemensen van de vereiste organen (bestuur, deelnemersraad en verantwoordingsorgaan) met het daarvoor vereiste niveau van kennis en deskundigheid. Juist deze problematiek leidt bij deze ondernemingspensioenfondsen tot de wens om samen te mogen gaan met een ander ondernemingspensioenfonds in een nieuw pensioenfonds (voor het gemak ook wel aangeduid als «multi-opf»). Daarachter ligt de wens van de betreffende ondernemingspensioenfondsen om ondanks de toenemende eisen en kosten in staat te blijven de pensioenregeling «voor en door» de werkgever en werknemers uit te voeren.

Wellicht ten overvloede zij daarbij opgemerkt dat de wens om ondernemingspensioenfondsen samen te voegen niet zozeer wordt ingegeven door de behoefte om financiële risico's te delen. Praktisch gezien leidt dit tot de behoefte om bestaande ondernemingspensioenfondsen

¹ De gegevens zijn ontleend aan het «Register» op de Website van De Nederlandsche Bank d.d. 7-10-2008.

² DNB Pensioenmiddag 13 september 2007; ontleend aan de publicatie «Kosten en baten van Ondernemingspensioenfondsen» van OPF en PriceWaterhouseCoopers, 8 november 2007.

³ Zie het Jaarverslag van De Nederlandsche Bank 2007, pagina 80.

samen te laten gaan, zonder dat de vermogens van de oorspronkelijke ondernemingspensioenfondsen één financieel geheel hoeven te vormen. Dat nu is binnen de kaders van de huidige wetgeving niet mogelijk.

2. Advies van de Stichting van de Arbeid¹

Het samen laten gaan van ondernemingspensioenfondsen – dan wel het op andere wijze ervoor zorgen dat een ondernemingspensioenfonds voor meerdere werkgevers (zonder onderlinge band) actief kan zijn – vergt een wijziging van de zogenaamde taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars. Deze taakafbakening is tot stand gekomen in overleg tussen sociale partners, de pensioenkoepels en het Verbond van Verzekeraars. Gezien de ontstaansgeschiedenis van de taakafbakening heeft het kabinet advies aan de Stichting van de Arbeid (StvdA) gevraagd (zie Kamerstukken II 2008/09, 30 413, nr. 117). De StvdA werd daarbij verzocht om bij de vaststelling van het advies alle partijen te betrekken die destijds betrokken waren bij de afspraken inzake de taakafbakening.

In de achtergrondnotitie behorende bij de adviesaanvraag werd een «multi-opf» geschetst waar werkgevers zich rechtstreeks toe zouden kunnen wenden voor de onderbrenging van een pensioenregeling. Op 27 februari 2009 heeft de StvdA haar advies vastgesteld. Ook de drie pensioenkoepels en het Verbond van Verzekeraars hebben het advies van de StvdA onderschreven.

De StvdA onderkent in haar advies de problematiek waar ondernemingspensioenfondsen mee worden geconfronteerd. De StvdA pleit er in haar advies voor om aan deze problematiek tegemoet te komen, zonder onnodig diep in te grijpen in de bestaande afspraken inzake de zogenoemde taakafbakening. De brede aanpak waarbij werkgevers een pensioenregeling rechtstreeks kunnen onderbrengen bij een multi-opf wees de StvdA op grond daarvan af. De StvdA pleitte ervoor het wél mogelijk te maken dat al *bestaande* ondernemingspensioenfondsen worden samengevoegd. Daarbij heeft de StvdA een suggestie gedaan om te waarborgen dat inderdaad uitsluitend bestaande ondernemingspensioenfondsen van deze route gebruik kunnen maken. Daartoe stelt de StvdA voor om als voorwaarde te stellen dat de betreffende pensioenregeling al langere tijd bij een ondernemingspensioenfonds is ondergebracht. Deze suggestie is in dit wetsvoorstel nader uitgewerkt. In haar advies geeft de StvdA aan dat het huidige artikel 106 in de Pensioenwet voldoende houvast biedt om te voorzien in een redelijke vertegenwoordiging vanuit de stakeholders in het multi-opf. Op grond van artikel 106 in de Pensioenwet moet in de statuten van een pensioenfonds onder andere worden geregeld hoe bestuursleden en leden van de deelnemersraad worden benoemd. Daarmee is echter niet gewaarborgd dat de achterliggende ondernemingen (of groepen) zijn vertegenwoordigd in het bestuur of de deelnemersraad van het multi-opf. De regering acht het evenwel van belang minimale waarborgen op te nemen in het wetsvoorstel ten aanzien van de samenstelling van het bestuur en de deelnemersraad. Hieronder wordt nader ingegaan op de overwegingen bij deze keuze.

De StvdA geeft in haar advies te kennen dat niet kan worden voorzien hoe het multi-opf zich zal ontwikkelen. Aan het slot stelt de StvdA voor om aan de hand van de opgedane ervaringen de betreffende regelgeving te evalueren. Ook de regering acht het zinvol en wenselijk om na een periode van circa vijf jaar – mede afhankelijk van de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om ondernemingspensioenfondsen samen te voegen – de uitwerking van het onderhavige wetsvoorstel in de praktijk te evalueren.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

3. Samenvoeging van ondernemingspensioenfondsen wordt mogelijk

Uit het advies van de StvdA blijkt dat er een breed draagvlak bestaat voor het creëren van de mogelijkheid voor samenvoeging van bestaande pensioenfondsen. Hiertoe wordt in dit wetsvoorstel de domeinafbakening i.c. de wettelijke definitie van ondernemingspensioenfonds aangepast. Dat wil zeggen dat een ondernemingspensioenfonds niet langer alleen voor een onderneming of groep werkzaam kan zijn, maar ook voor meerdere ondernemingen of groepen indien dat gebeurt door samenvoeging van de pensioenfondsen van die ondernemingen of groepen.

Teneinde de ingreep in de domeinafbakening zo beperkt mogelijk te houden, gaat dit wetsvoorstel uit van samenvoeging van reeds *bestaande* ondernemingspensioenfondsen. Daarbij wordt voorgesteld dat de betrokken ondernemingspensioenfondsen ten minste 5 jaar moeten hebben bestaan alvorens samen te mogen gaan. In het licht van het brede draagvlak voor een dergelijke aanpak heeft de regering het advies van de StvdA op dat punt dus gevolgd.

Regel blijft in beginsel dat de (diverse) pensioenregelingen van een onderneming of een groep een financieel geheel vormen indien ze door een en hetzelfde pensioenfonds worden uitgevoerd. Voor de situatie waarin bestaande ondernemingspensioenfondsen worden samengevoegd, wordt de eis van een financieel geheel echter toegepast op de oorspronkelijke ondernemingspensioenfondsen. Dat betekent dat na een samenvoeging van ondernemingspensioenfondsen de vermogens van de oorspronkelijke fondsen gescheiden dienen te blijven hetgeen ook wel wordt aangeduid als ringfencing. Daarmee blijven de oorspronkelijke solidariteitskringen in stand. De mate van solidariteit wordt dan ook niet beïnvloed door een op organisatorische gronden ingegeven keuze pensioenfondsen samen te laten gaan in een multi-opf. Daarnaast worden mogelijke belangenconflicten binnen het bestuur van een multi-opf geminimaliseerd omdat de financiële posities van de verschillende regelingen elkaar niet beïnvloeden.

Een belangrijke overweging voor de regering om in dit wetsvoorstel voor (uitsluitend) ondernemingspensioenfondsen twee belangrijke uitgangspunten van de pensioenwetgeving aan te passen – namelijk de domeinafbakening en de eis van een financieel geheel – hangt samen met een ander fundament dat ten grondslag ligt aan het pensioenstelsel. Het aanvullend pensioen is nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van sociale partners. De arbeidsvoorwaardelijk tot stand gekomen pensioenregelingen worden mede daarom voornamelijk uitgevoerd door sociale partners zelf. Het onderhavige wetsvoorstel wil betrokken partijen in staat 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.

Met de samenvoeging van ondernemingspensioenfondsen kunnen in het bijzonder ten aanzien van de (pension fund) governance schaalvoordelen worden gerealiseerd. In de institutionele zin van het woord (qua «look & feel») verandert er in de kern echter niets: er is een bestuur waarin in ieder geval werkgevers en werknemers vertegenwoordigd zijn. Ook moet er een verantwoordingsorgaan zijn én intern toezicht. Immers, de «Principes voor goed pensioenfondsbestuur», zoals die op 16 december 2005 zijn vastgesteld door de Stichting van de Arbeid, zijn via artikel 33 van de Pensioenwet onverkort van toepassing. Evenmin verandert de positie van de deelnemersraad. Kortom, het pensioenfonds waarin meerdere

ondernemingspensioenfondsen zijn samengevoegd, is een gewoon (ondernemings)pensioenfonds in de zin van de Pensioenwet. Dat laat onverlet dat het multi-opf ook overeenkomsten kent met een bedrijfstakpensioenfonds, met name waar het gaat om de meer indirecte band tussen het bestuur van het fonds en de 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 ondernemingspensioenfondsen samengaan. Bij de totstandkoming van de regelingen en de oorspronkelijke ondernemingspensioenfondsen is sprake van een meer directe band met de onderneming. Vanuit die redenering heeft de regering 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 de mening van de regering past dat ook beter bij het gegeven dat het in het geval van een multi-opf om verschillende solidariteitskringen gaat, die geringfencet worden uitgevoerd.

Eisen aan samenstelling van bestuur en deelnemersraad

Samenvoeging van ondernemingspensioenfondsen kan in beginsel op 2 manieren worden bereikt. De eerste mogelijkheid is dat twee of meer ondernemingspensioenfondsen liquideren en gezamenlijk een nieuw pensioenfonds oprichten, het multi-opf. De vermogens van de individuele fondsen worden van elkaar afgescheiden ondergebracht bij het multi-opf door middel van (collectieve) waardeoverdracht. De andere mogelijkheid is dat een ondernemingspensioenfonds liquideert en zich vervolgens aansluit bij een bestaand (multi-)opf. Ook in dit geval zal het vermogen van het liquiderende fonds worden overgedragen aan het bestaande (multi-)opf en geringfencet worden.

Er zullen dan of nieuwe statuten moeten worden vastgesteld of de statuten van het bestaande (multi) ondernemingspensioenfonds zullen moeten worden aangepast. Daarbij is artikel 106 van de Pensioenwet relevant. In dat artikel is vastgelegd welke onderwerpen in ieder geval aan bod moeten komen in de statuten. In aanvulling daarop worden in dit wetsvoorstel enkele specifieke maatregelen voorgesteld ten aanzien van de (pension fund) governance van een pensioenfonds dat ontstaat door samenvoeging van ondernemingspensioenfondsen.

Ten aanzien van de bestuurssamenstelling wordt voorgesteld dat van iedere onderneming (of groep) ten minste een lid namens de werkgever en een lid namens de werknemer in het bestuur zitting heeft. Op deze wijze blijft het specifieke karakter van een pensioenfonds gewaarborgd, namelijk uitvoering van regelingen met betrokkenheid van sociale partners die de regeling tot stand hebben gebracht. Of bepaalde ondernemingen met meer bestuursleden vertegenwoordigd zijn is de verantwoordelijkheid van betrokken partijen zelf. Zij kunnen hierover afspraken maken in de uitvoeringsovereenkomst en in de statuten.

Verder wordt ten aanzien van de vertegenwoordiging in de deelnemersraad in dit wetsvoorstel voorgesteld dat iedere onderneming of groep vertegenwoordigd moet zijn. Medezeggenschap van belanghebbenden is

immers van groot belang voor hun betrokkenheid bij hun eigen pensioenregeling. De deelnemersraad biedt daarbij deelnemers en pensioengerechtigden de kans om medezeggenschap uit te oefenen. 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. Daarom wordt voorgesteld voor te schrijven dat na samenvoeging van ondernemingspensioenfondsen elke onderneming (of groep) door ten minste een vertegenwoordiging uit iedere geleding wordt vertegenwoordigd in de deelnemersraad. Dat laat verder onverlet dat het ook mogelijk blijft te kiezen voor vertegenwoordiging van pensioengerechtigden in het bestuur.

Positie pensioengerechtigden

De samenvoeging van ondernemingspensioenfondsen is een bestuursbesluit van de afzonderlijke fondsen. Bij de betreffende fondsen hebben de pensioengerechtigden de inspraak zoals die aldaar (na raadpleging) is geregeld. Een raadpleging van de pensioengerechtigden als bedoeld in artikel 100 van de Pensioenwet acht de regering bij de totstandkoming van een multi-opf dan ook niet nodig.

Overeengekomen zou kunnen worden dat pensioengerechtigden deelnemen in het bestuur van het multi-opf. Voor het totale bestuur zal dan moeten gelden dat de pensioengerechtigden tezamen met de werknemersvertegenwoordigers ten minste evenveel zetels bezetten als de werkgeversvertegenwoordigers (artikel 99, derde lid).

Ook zou besloten kunnen worden tot instelling van een deelnemersraad. Daarbij dient dan iedere onderneming of groep te zijn vertegenwoordigd door ten minste een deelnemer en een pensioengerechtigde. Daarnaast geldt voor de deelnemersraad in zijn totaliteit dat de deelnemers en pensioengerechtigden evenredig op basis van onderlinge getalsverhoudingen moeten zijn vertegenwoordigd.

Kiest men bij de inrichting van het multi-opf niet voor de instelling van een deelnemersraad, dan kan dit alsnog worden afgedwongen als ten minste 5% van de deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden daartoe een verzoek doet bij het bestuur van het ondernemingspensioenfonds (artikel 110, eerste lid, onderdeel b).

Rol van het bestuur

Ten aanzien van het bestuur blijft gelden dat het bestuur in zijn totaliteit verantwoordelijk is. Dat wil zeggen dat alle besluiten over de financieel afgescheiden regelingen door het gehele bestuur genomen moeten worden. Het bestuur dient daarbij uiteraard te handelen conform de uitvoeringsovereenkomsten en de statuten.

Partijen kunnen met elkaar afspreken dat in kleiner bestuursverband bepaalde besluiten (bijvoorbeeld t.a.v. de indexatie) per afgescheiden vermogen worden voorbereid. Daarbij hoeft niet gevreesd te worden voor oneigenlijke belangenbehartiging vanuit de oorspronkelijke ondernemingspensioenfondsen. De verschillende groepen kunnen in deze werkwijze juist zien op de verschillende afgescheiden vermogens. Een gedifferentieerd beleid per afgescheiden vermogen is dan zeer goed denkbaar. Een dergelijke werkwijze kan – voor zover nodig – de slagvaardigheid vergroten.

Het voorgaande laat onverlet dat voor de toezichthouder het bestuur als geheel het aanspreekpunt is, ook in situaties waarin het gaat om besluiten

die slechts voor een bepaalde regeling zijn genomen. In dat verband is het zinvol om te wijzen op artikel 105 van de Pensioenwet, waar in het tweede lid wordt aangegeven dat de personen die het beleid bepalen zich bij de vervulling van hun taak moeten richten naar de belangen van de bij het pensioenfonds betrokken deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden, de pensioengerechtigden en de werkgever. De toezichthouder zal erop toezien dat het bestuur zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken. Het feit dat het bestuur volledig verantwoordelijk blijft, zal in de praktijk een natuurlijke bovengrens stellen aan het aantal uit te voeren financieel afgescheiden regelingen.

De voorgestelde aanpak zal – ten opzichte van de situatie met afzonderlijke ondernemingspensioenfonds – een zekere verwatering van de zeggenschap tot gevolg hebben. Bij het huidige ondernemingspensioenfonds heeft het bestuur immers de zeggenschap over de regeling(en) van de eigen bijdragende onderneming. Bij het pensioenfonds dat voor meerdere ondernemingen of groepen regelingen uitvoert is weliswaar iedere onderneming of groep vertegenwoordigd in het bestuur, maar heeft het volledige bestuur de zeggenschap over de regelingen van de verschillende bijdragende ondernemingen. Daarbij kan de ene onderneming met meer leden vertegenwoordigd zijn dan de andere. De wet schrijft alleen het minimum aantal voor.

Het feit dat iedere onderneming (of groep) in het bestuur moet zijn vertegenwoordigd beperkt de verwatering echter. Het uitgangspunt dat binnen het multi-opf de vermogens gescheiden moeten zijn betekent ook dat mogelijke belangenconflicten binnen het bestuur geminimaliseerd worden. Immers besluiten met betrekking tot de ene regeling hebben geen consequenties voor de financiële positie van de andere regelingen binnen het multi-opf. Daarnaast dienen de nodige afspraken te worden vastgelegd in de statuten en de uitvoeringsovereenkomsten. Van belang daarbij is met name de werkingssfeer van het multi-opf. In beginsel beslist het bestuur zelf over de werkingssfeer van het pensioenfonds en dus over de vraag of ondernemingspensioenfonds mogen toetreden tot het pensioenfonds. Een omschrijving van de werkingssfeer maakt onderdeel uit van de statuten. Zo kunnen door de ondernemingspensioenfonds die in eerste instantie samengaan beperkingen worden gesteld aan het aantal toe te treden ondernemingspensioenfonds.

4. Toepassing van het Financieel Toetsingskader

In dit wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat de pensioenvermogens in een multi-opf gescheiden worden langs de lijnen van de oorspronkelijke ondernemingspensioenfonds. Dat betekent dat er geen sprake is van een financieel geheel binnen het multi-opf. Bij een multi-opf dient het FTK dus te worden toegepast op elk financieel geheel – zoals dat gevormd wordt door het financiële geheel van een voorheen afzonderlijk opererend ondernemingspensioenfonds. Dat betekent bijvoorbeeld dat als een financieel afgescheiden geheel niet meer voldoet aan de wettelijke bepalingen ten aanzien van het (minimaal) vereist eigen vermogen er voor dát geheel een herstelplan zal moeten worden opgesteld, waardoor uiterlijk na 15 jaar aan de eis ten aanzien van het vereist eigen vermogen (artikel 132 PW) wordt voldaan en binnen maximaal 3 jaar aan de eis ten aanzien van het *minimaal* vereist eigen vermogen (artikel 133 PW) wordt voldaan. Het pensioenfondsbestuur blijft ook voor dergelijke zaken het aanspreekpunt.

In het uiterste geval kunnen binnen een financieel geheel de reeds opgebouwde rechten van de betreffende regeling(en) worden gekort, hetgeen ook wel wordt aangeduid als afstempelen. De overige afgescheiden gehelen worden daardoor echter niet geraakt. Als de omstandigheden

daartoe dwingen kan dus binnen een afgescheiden geheel tot afstemming worden overgegaan teneinde het (minimaal) vereist eigen vermogen te herstellen. Andere segmenten (financiële gehelen) van het betreffende pensioenfonds worden daardoor dus niet geraakt en evenmin zal het pensioenfonds als zodanig in de financiële problemen komen.

De toepassing van het FTK per afgescheiden vermogen betekent tevens dat de premie(s) die voor een afgescheiden geheel wordt vastgesteld slechts betrekking heeft op dat financiële geheel. Het kan dus niet zo zijn dat het bestuur van het fonds in geval van afgescheiden vermogens een opslag op de premie voor de regeling(en) van het ene financiële geheel vaststelt om die opslag vervolgens aan te wenden voor een ander afgescheiden vermogen.

Behalve de artikelen waarvan in het wetsvoorstel expliciet is aangegeven dat ze worden toegepast op eventueel afgescheiden vermogens, bevat de Pensioenwet bepalingen die naar hun aard vanzelfsprekend ook op de afzonderlijke vermogens moeten worden toegepast. Vermeldenswaard in dit verband zijn bijvoorbeeld de artikelen 72 (uitzondering plicht tot waardeoverdracht), artikel 83 (bevoegdheid tot collectieve waardeoverdracht) en artikel 95 (voorwaardelijke toeslagverlening; ook wel bekend als de consistentie-eis)

Tot slot, het aanhouden van afgescheiden vermogens heeft geen gevolgen voor het bepalen van de draagkracht in geval van een last onder dwang of een bestuurlijke boete. Het bestuur is immers in zijn totaliteit verantwoordelijk voor alle besluiten die het neemt – ook als een dergelijk besluit slechts betrekking heeft op een specifiek afgescheiden vermogen. De draagkracht wordt dus ook bepaald aan de hand van het totale vermogen van het pensioenfonds, zoals ook nu gebruikelijk is.

5. Administratieve lasten

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een ondernemingspensioenfonds voor meerdere ondernemingen werkt, door samenvoeging van de betreffende ondernemingspensioenfondsen. Het kan dus gaan om verschillende regelingen met verschillende afgescheiden vermogens, die eerder waren ondergebracht in separate ondernemingspensioenfondsen. Belangrijkste kenmerk is dat er sprake is van één bestuur dat gaat over alle regelingen die door het fonds worden uitgevoerd.

Het multi-opf heeft derhalve vooral betekenis op het gebied van pension fund governance, in de zin dat het een mogelijkheid biedt om de belasting van de governance-eisen voor individuele ondernemingspensioenfondsen te verlichten. Het wetsvoorstel leidt niet tot nieuwe informatie- en verantwoordingsverplichtingen. De administratieve lasten voor een multi-opf zijn in beginsel dezelfde als die voor een regulier ondernemingspensioenfonds, waarbij met name op het gebied van pension fund governance schaalvoordelen behaald kunnen worden.

De administratieve lasten die in het kader van het wetsvoorstel relevant zijn, zijn derhalve de lasten die samenhangen met de transitie van bestaande fondsen naar een multi-opf, en de lastenbesparing die optreedt door de samenvoeging van fondsen. De transitiekosten treden éénmalig op, de besparing als gevolg van de samenvoeging van fondsen treedt jaarlijks op.

In de raming van de administratieve lasten is uitgegaan van de situatie met de hoogste lasten in verband met samenvoeging: de situatie waarin twee ondernemingspensioenfondsen samengaan tot een multi-opf. Bij meer deelnemende fondsen zijn de transitiekosten lager en is de jaarlijkse lastenbesparing groter.

Op dit moment verdwijnen jaarlijks circa 40 ondernemingspensionfondsen. In hoeveel gevallen dit samenhangt met oorzaken binnen de onderneming (bijvoorbeeld fusie of overname) is onbekend. Verondersteld mag echter worden dat niet alle ondernemingspensionfondsen die liquidatie overwegen, gebruik zullen maken van de mogelijkheid een multi-opf te vormen. Verder is het een nieuwe werkwijze waar het veld eerst enige ervaring mee zal willen opdoen. De verwachting is dan ook dat het aantal op te richten multi-opf'en in het eerste jaar beperkt blijft. Tot slot is de verwachting dat de omvorming van bestaande pensionfondsen naar multi-opf'en zich met name in de eerste jaren zal voordoen.

Alles overwegend is ten behoeve van de raming verondersteld dat in het eerste jaar 4 multi-opf'en gevormd worden. In het tweede en derde jaar loopt dat aantal op tot 8 nieuwe multi-opf'en per jaar. In het vierde jaar wordt uitgegaan van de totstandkoming van 4 multi-opf'en. Voor de structurele situatie, vanaf 2014, is verondersteld dat jaarlijks hooguit één nieuw multi-opf gevormd wordt. Dit leidt tot de volgende jaarlijkse effecten op de totale administratieve lasten voor pensionfondsen (prijspeil 2008):

Tabel 1: Transitiekosten (x € 1,-)

Jaar	2010	2011	2012	2013
Aanmelding bij DNB	230	460	460	230
Opstellen ABTN o.b.v. bestaande regelingen	23 400	46 800	46 800	23 400
Deskundigheidsplan	9 000	18 000	18 000	9 000
Toetsing beleidsbepalers	1 800	3 600	3 600	1 800
Totaal	34 430	68 860	68 860	34 430

Ter verdere toelichting op de tabel zij allereerst opgemerkt dat uit het onderhavige wetsvoorstel niet direct kosten voortvloeien. Wel is evident dat het multi-opf nieuwe statuten zal moeten vaststellen. Op grond van de Pensioenwet moet daarin onder andere de werkingsfeer worden beschreven. Aangezien de oorspronkelijke ondernemingspensionfondsen binnen het multi-opf gescheiden financiële gehelen zullen vormen, zullen de pensioenregelingen inhoudelijk geen aanpassing behoeven. In het meest optimale geval zullen twee ondernemingspensionfondsen zonder verdere aanpassingen van hun werkwijze en procedures samen kunnen gaan. De samenvoeging brengt dan geen verdere kosten met zich mee.

Het is echter ook denkbaar dat bepaalde afspraken tussen het ondernemingspensionfonds en bijvoorbeeld de onderbrengende werkgever opnieuw formeel (juridisch) bekrachtigd zullen moeten worden. Ook is het denkbaar dat de betrokken partijen specifieke procedures willen stroomlijnen. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan twee ondernemingspensionfondsen die verschillende klachtenregelingen hebben. Het stroomlijnen van die klachtenregeling en de formele vastlegging daarvan kan tot kosten leiden. Op voorhand valt echter niet te zeggen in welke mate die additionele kosten (naast de statutenwijziging) zich voor zullen doen. Dat is te sterk van het specifieke geval afhankelijk. Om in de berekening van de transitiekosten inzichtelijk te maken dat dergelijke additionele kosten zich kunnen voordoen, is verondersteld dat de actuariële en bedrijfstechnische nota (ABTN), in dit geval de duurste kostencomponent, wordt aangepast. Daarmee wil nadrukkelijk niet gezegd zijn dat een samenvoeging altijd zal moeten leiden tot het herzien van de ABTN.

Het multi-opf kan als rechtspersoon de voortzetting zijn van een van beide ondernemingspensioenfondsen. Ook is het denkbaar dat het multi-opf een nieuwe rechtspersoon is die dan bij DNB moet worden aangemeld. Eventuele nieuwe bestuursleden (die dus niet al eerder in het bestuur van een van beide betrokken ondernemingspensioenfondsen zitting hadden) zullen ook op hun deskundigheid getoetst moeten worden.

Tabel 2: Besparing reguliere administratieve lasten (x € 1,-)

Jaar	2010	2011	2012	2013
Toetsing beleidsbepalers (i.v.m. bestuurswisselingen)	1 800	5 400	9 000	10 800
Wijziging statuten door wettelijke wijzigingen	12 010	36 020	60 040	72 050
Rapportageverplichtingen	4 280	12 840	21 400	25 680
Totaal	18 090	54 260	90 440	108 530

Tabel 3: Totaal effect administratieve lasten (meerjarig, x € 1 000)

Jaar	2010	2011	2012	2013
Extra administratieve lasten i.v.m. transitiekosten	34,4	68,9	68,9	34,4
Besparing reguliere administratieve lasten	- 18,1	- 54,3	- 90,4	- 108,5
Totaal effect administratieve lasten	16,3	14,6	- 21,5	- 74,1

Uit tabel 3 blijkt dat het wetsvoorstel in eerste instantie leidt tot een beperkte stijging van de administratieve lasten. Deze stijging hangt samen met de transitiekosten van de samenvoeging van twee ondernemingspensioenfondsen tot een multi-opf. De vorming van een multi-opf leidt echter ook tot een structurele besparing op de administratieve lasten, met name op het vlak van kosten i.v.m. governance. Ook is er sprake van een besparing op de rapportagekosten. Voor een individueel multi-opf geldt dat de terugverdientijd van de transitiekosten circa twee jaar bedraagt. Op macro-niveau betekent dit dat het wetsvoorstel na twee jaar tot een structurele besparing leidt op de administratieve lasten.

Gevolgen marktwerking en structuur van de markt

Zoals eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven, wordt de domeinafbakening verruimd teneinde het mogelijk te maken dat bestaande ondernemingspensioenfondsen zich kunnen samenvoegen. Wel blijft het multi-opf dat op grond van het onderhavige wetsvoorstel kan worden gecreëerd, in termen van de Pensioenwet een gewoon (ondernemings)pensioenfonds. Kenmerkend is onder andere dat pensioenfondsen pensioenregelingen uitvoeren voor de eigen solidariteitskring waarvóór en waardóór ze zijn opgericht. Daarom is ook voorgesteld dat iedere onderneming (of groep) door ten minste een werknemersvertegenwoordiger en een werkgeversvertegenwoordiger vertegenwoordigd is in het bestuur.

Ook op het multi-opf zijn de principes voor een goed pensioenfondsbestuur (artikel 33 van de Pensioenwet) van toepassing. Daarbij heeft de regering ervoor gekozen dat elke onderneming of groep door ten minste een deelnemer en een pensioengerechtigde vertegenwoordigd moet zijn in de deelnemersraad.

Evenals de reeds bestaande pensioenfondsen mag het multi-opf uitsluitend tweede pijler pensioenproducten voeren.

Dit wetsvoorstel beoogt uitsluitend samenvoeging mogelijk te maken van reeds bestaande ondernemingspensioenfondsen. Werkgevers kunnen zich dus niet rechtstreeks tot een willekeurig multi-opf wenden om daar een (nieuwe) regeling onder te brengen. Teneinde te voorkomen dat werkgevers op indirecte wijze toch vrijwel rechtstreekse toegang zouden hebben tot een dergelijk ondernemingspensioenfonds, is ervoor gekozen dat ondernemingspensioenfondsen die zich willen samenvoegen, ten minste 5 jaar moeten hebben bestaan.

Op grond van het bovenstaande komt de regering tot de conclusie dat de introductie van de mogelijkheid voor bestaande ondernemingspensioenfondsen om zich samen te voegen tot een multi-opf geen gevolgen zal hebben voor de marktwerking en de structuur van de markt. De feitelijke verdeling van de markt zoals die op dit moment bestaat ten gevolge van de oorspronkelijke taakafbakening zal door dit wetsvoorstel geen wijzigingen ondergaan.

De sociaal-economische effecten van dit wetsvoorstel zijn naar verwachting beperkt. Het pensioenstelsel als zodanig ondergaat immers geen wijzigingen. Verwacht wordt dat met name kleine ondernemingspensioenfondsen van de geboden mogelijkheid tot samenvoeging gebruik zullen maken. Deze fondsen zullen daarbij met name schaalvoordelen beogen en bereiken ten aanzien van de pension fund governance. Materieel heeft samenvoeging geen gevolgen voor de lopende pensioenovereenkomsten.

Toetsing door ACTAL

Op 19 februari 2009 is dit wetsvoorstel met de beschrijving van de administratieve lasten doorgestuurd naar ACTAL. ACTAL heeft er vanaf gezien met een afzonderlijk advies te komen nu de administratieve lasten beperkt zijn gebleken.

Kosten toezicht

De mogelijkheid voor ondernemingspensioenfondsen om samen te gaan, leidt per saldo niet tot extra kosten van toezicht. Aangezien met dit wetsvoorstel een geheel nieuwe mogelijkheid wordt geboden om ondernemingspensioenfondsen samen te laten gaan, kan dat initieel een extra inspanning van de toezichthouder vergen. Aangezien de vermogens van de oorspronkelijke ondernemingspensioenfondsen binnen het multi-opf van elkaar afgescheiden blijven, zal het aantal financiële gehelen waar DNB toezicht op moet houden echter niet of nauwelijks wijziging ondergaan. Wel neemt het aantal «aanspreekpunten» (i.c. pensioenfondsbesturen) voor DNB af.

6. Toezichttoets

Het wetsvoorstel is op 20 februari 2009 door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor een toezichttoets voorgelegd aan De Nederlandsche Bank. DNB heeft haar toets op 26 maart 2009 uitgebracht. In algemene zin is DNB van mening dat de introductie van het multi-opf een waardevolle bijdrage kan leveren aan de schaalvergroting in de pensioensector en aan de professionalisering van de pension fund governance. Het commentaar van DNB heeft niet geleid tot wijzigingen van de wetsartikelen. Wel is de memorie van toelichting op verschillende plaatsen aangepast. Dat betreft met name de werkwijze binnen het bestuur van een multi-opf (paragraaf 3). Naar aanleiding van de opmerkingen van DNB wordt in paragraaf 4 nader ingegaan op de verdere consequenties van het aanhouden van afgescheiden vermogens.

Het belangrijkste commentaar in de toezichttoets van DNB betreft de voorgestelde bestuursstructuur, waarmee voorgeschreven wordt dat iedere deelnemende onderneming door ten minste een werknemersvertegenwoordiger en een werkgeversvertegenwoordiger vertegenwoordigd wordt in het bestuur. DNB vreest dat het bestuur daarmee al snel te groot kan worden en daardoor minder slagvaardig kan optreden. Bovendien zou er sprake kunnen zijn van oneigenlijk belangenbehartiging door oorspronkelijke bloedgroepen. DNB heeft een voorkeur voor besturen van ongeveer 5 à 6 leden, die gedeeltelijk onafhankelijk zijn.

Zoals eerder opgemerkt is het multi-opf een gewoon ondernemingspensioenfonds in de zin van de Pensioenwet. Aan de institutionele vormgeving van het pensioenfonds worden met dit wetsvoorstel geen wijzigingen gebracht. De vragen die DNB opwerpt met betrekking tot de optimale omvang van een bestuur en de onafhankelijkheid van een of meerdere leden hebben betrekking op de (pension fund) governance als zodanig. Een discussie daarover past niet bij dit wetsvoorstel, maar kan gevoerd worden bij de evaluatie van de pension fund governance.

Zoals in paragraaf 4 is aangegeven, is gekozen voor een minimale vertegenwoordiging per deelnemende organisatie om te voorkomen dat de zeggenschap van een onderneming in het bestuur geheel verdwijnt. Al met al is de regering van mening dat de voorgestelde bestuursstructuur het multi-opf in staat stelt om effectief en efficiënt op te treden. Mochten er desalniettemin in de praktijk knelpunten ontstaan, dan zullen die zeker aan de orde komen bij de voorgestelde evaluatie van de regeling.

Verder vraagt DNB aandacht voor zogenaamde afbouwscenario's. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie waarin een werkgever de uitvoeringsovereenkomst wenst te beëindigen. De werkgever zal hiertoe met name besluiten als hij ervoor kiest de betreffende regeling(en) elders onder te brengen. In dat geval regelt artikel 83 de collectieve waardeoverdracht. Aangezien sprake is van afgescheiden vermogens per regeling is de bepaling van de waarde eenvoudig.

In het verlengde van deze materie kunnen ook situaties worden onderscheiden waarin de werkgever niet kiest voor het elders onder brengen van de regeling, maar waarin de regeling als het ware wordt afgesloten doordat er geen actieve deelnemers meer zijn. Het is niet nodig voor deze situatie nadere regels te stellen. Indien de regeling wordt afgesloten omdat de bijdragende onderneming ophoudt te bestaan, dan is met de voorgestelde aanpassing van artikel 99 inzake de samenstelling van het bestuur van een pensioenfonds geregeld dat de betreffende onderneming ook niet meer hoeft te zijn vertegenwoordigd in het bestuur. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat ook in dergelijke situaties het bestuur van het multi-opf verantwoordelijk blijft voor de feitelijke afwikkeling.

Artikelsgewijze toelichting

Onderdeel A (artikel 1 Pensioenwet)

De definitie van een ondernemingspensioenfonds wordt gewijzigd. Door samenvoeging van de bestaande ondernemingspensioenfondsen kan een ondernemingspensioenfonds voor één of voor meerdere ondernemingen werkzaam zijn.

Onderdeel B (artikel 2 Pensioenwet)

Voor de samenvoeging van pensioenfondsen gaat als voorwaarde gelden dat de pensioenfondsen voor de samenvoeging ten minste 5 jaar als

ondernemingspensioenfondsen verbonden waren aan de onderneming of groep. Met deze voorwaarde wordt voorkomen dat iedere werkgever, door het formeel oprichten van een ondernemingspensioenfonds, kan toetreden tot een ondernemingspensioenfonds dat voor meerdere ondernemingen werkzaam is.

Onderdeel C (artikel 28 Pensioenwet)

Zoals bij onderdeel F wordt toegelicht heeft een ondernemingspensioenfonds dat voor meerdere ondernemingen of groepen werkzaam is gescheiden vermogens per onderneming of groep. Voor de vraag of er een premieachterstand is die noopt tot melding aan de deelnemers, gewezen deelnemers etc. en de ondernemingsraad kijkt het pensioenfonds naar het, bij de betreffende onderneming of groep horende, afgescheiden vermogen. Dit betekent dat aanleiding is tot een melding indien de premieachterstand 5% bedraagt van de jaarpremie horend bij de pensioenregelingen van het afgescheiden vermogen.

Onderdeel D (artikel 99 Pensioenwet)

Het (nieuwe) vierde lid van artikel 99 houdt in dat de bestuurssamenstelling van een ondernemingspensioenfonds dat voor meerdere ondernemingen of groepen werkzaam is zodanig moet zijn dat iedere onderneming of groep door tenminste een werknemersvertegenwoordiger en een werkgeversvertegenwoordiger in het bestuur vertegenwoordigd is. Indien de statuten voorzien in deelname aan het bestuur van anderen dan werknemers of de werkgever, zoals pensioengerechtigden, worden deze, ook voor de toepassing van het vierde lid, aangemerkt als werknemersvertegenwoordigers. Indien een onderneming of groep heeft opgehouden te bestaan zijn de eisen met betrekking tot de bestuurssamenstelling niet meer van toepassing. Bij een ondernemingspensioenfonds dat voor meerdere ondernemingen of groepen werkzaam is geldt deze beperking natuurlijk alleen voor zover het de onderneming of groep betreft die heeft opgehouden te bestaan. In het gewijzigde (nieuwe) zevende lid komt dit tot uitdrukking.

Onderdeel E (Artikel 110 Pensioenwet)

Voorgesteld wordt te regelen dat in de deelnemersraad van een ondernemingspensioenfonds dat voor meerdere ondernemingen of groepen werkzaam is, iedere onderneming of groep door minstens een deelnemer en een pensioengerechtigde vertegenwoordigd wordt. Zie verder de algemene toelichting.

Onderdeel F (artikel 123 Pensioenwet)

Indien een ondernemingspensioenfonds werkzaam is voor meerdere ondernemingen of groepen wordt het vermogen horend bij de pensioenregelingen van een onderneming of groep financieel afgescheiden. De omvang van het afgescheiden vermogen betreft de pensioenregelingen van een onderneming of groep zoals deze voor de samenvoeging tot één ondernemingspensioenfonds waren ondergebracht bij afzonderlijke pensioenfondsen. Als dus bijvoorbeeld de pensioenregelingen van een onderneming bij twee verschillende (ondernemings)pensioenfondsen waren ondergebracht worden, na samenvoeging van deze pensioenfondsen, twee gescheiden vermogens aangehouden voor de pensioenregelingen van deze onderneming waarbij die pensioenregelingen die voorheen in een pensioenfonds waren ondergebracht een financieel geheel vormen. De omvang van de solidariteit wordt dus niet gewijzigd. Het FTK dient te worden toegepast op het financieel geheel zoals dat

gevormd wordt door regelingen van de onderneming of ondernemingen die het financieel geheel vormen. Zie hiervoor verder paragraaf 4.

Onderdeel G (artikel 125a Pensioenwet)

Indien een ondernemingspensioenfonds op grond van artikel 123, tweede lid, gescheiden vermogens aanhoudt wordt het financieel toetsingskader toegepast per afgescheiden vermogen. Dus wordt bijvoorbeeld voor de vraag of een ondernemingspensioenfonds over voldoende eigen vermogen beschikt gekeken naar het eigen vermogen per afgescheiden financieel geheel. Ook de bepalingen omtrent het vaststellen van de technische voorzieningen en de herstelplannen worden per afgescheiden vermogen beoordeeld.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner