

Staatssecretaris Klijnsma
Ministerie SZW
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

De Nederlandsche Bank N.V.
Toezicht beleid
Pensioenen

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
020 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396

Onderwerp

carve-out gepensioneerden

Datum

22 september 2017

Uw kenmerk

Ons kenmerk

T027-1551827195-30

Behandeld door

Bijlagen

Geachte mevrouw Klijnsma,

Bij de behandeling van de Verzamelwet pensioenen 2017 op 7 juni jl. in de Tweede Kamer heeft het Kamerlid Ladders u verzocht om De Nederlandsche Bank (DNB) te vragen naar eventuele blokkades voor een zogenoemde 'carve out' van gepensioneerden. U heeft in een kamerbrief¹ gemeld dat DNB de eventuele blokkades voor een 'carve-out' tegen het licht zal houden en de staatssecretaris zal informeren over de bevindingen.

In deze brief lichten wij achtereenvolgens toe wat in de sector wordt verstaan onder een 'pensioner carve-out', hoe DNB toezicht houdt in dit verband en welke belemmeringen wij zien.

Een 'carve-out van gepensioneerden kan voordelen met zich meebrengen, met name omdat het beleggingsbeleid beter toegespitst kan worden op de risico-preferenties van de deelnemersgroepen die uiteen worden gehaald. Tegelijkertijd betekent dit ook het doorbreken van de solidariteit tussen deze groepen en ontstaan er transitiediscussies, bijvoorbeeld ten aanzien van de overdrachtswaarde bij de 'carve out'. Er is dan feitelijk immers sprake van een verdelingsvraagstuk waardoor forse herverdeling plaats kan vinden tussen deelnemers. Dit vereist duidelijke regels om de belangen van betrokken deelnemers (en werkgevers) te waarborgen.

Op dit moment is een 'pensioner carve-out' in de praktijk niet mogelijk. Wettelijke belemmeringen hiervoor liggen in de bepalingen van art 58 Pensioenwet (gelijke behandeling van slapers en gepensioneerden) en artikel 83 Pensioenwet (bevoegdheid tot waardeoverdracht op verzoek werkgever). Daarnaast is het wenselijk in dit geval het vereiste van evenwichtige belangenafweging concreter in te vullen voor partiële collectieve waardeoverdrachten en hierbij ook duidelijkere uitgangspunten te formuleren voor vaststelling van de overdrachtswaarde. Overigens moet bij een 'carve-out' ook aan de reguliere vereisten voor een collectieve waardeoverdracht worden voldaan (zie blz 2).

Wat is een 'carve-out'?

Bij een 'carve-out' worden de pensioenrechten en pensioenaanspraken van een bepaalde deelgroep bij een pensioenuitvoerder overgedragen naar een andere pensioenuitvoerder. Voorbeelden van deelgroepen zijn gepensioneerden, deelnemers in een specifieke pensioenregeling of deelnemers werkzaam bij een specifieke werkgever. De ontvangende pensioenuitvoerder kan een verzekeraar of

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 674, nr. 22

een (ander) pensioenfonds zijn en eventueel ook een (andere) collectiviteitkring bij een algemeen pensioenfonds.

In de kern is bij een 'carve-out' dus sprake van een partiële collectieve waardeoverdracht van een pensioenuitvoerder naar een andere pensioenuitvoerder. Omdat in de (aangehouden) motie van Kamerlid Ladders vooral wordt bedoeld op een zogenoemde 'pensioner carve-out' bij een pensioenfonds, een overdracht van de pensioenrechten van (een deel van) de gepensioneerden, richten we ons in deze brief op deze specifieke vorm en de mogelijke belemmeringen hiervoor.

Partiële collectieve waardeoverdrachten komen nauwelijks voor

Tot dusverre zijn ons geen gevallen bekend van een 'pensioner carve-out'. Wel zijn afgelopen jaren enkele partiële collectieve waardeoverdrachten voorgelegd. Hierbij was sprake van fondssplitsing bij liquidatie van het fonds, zoals een casus waarbij zowel de gewezen deelnemers (slapers) als de gepensioneerden werden overgedragen (en de actieve deelnemers overgingen naar een andere uitvoerder). Ook waren er voorbeelden waarbij de (gewezen) deelnemers én gepensioneerden van iedere pensioenregeling afzonderlijk (binnen een fonds met meerdere regelingen) of van iedere aangesloten werkgever afzonderlijk werden ondergebracht bij meerdere pensioenuitvoerders.

Vereisten voor een (partiële) collectieve waardeoverdracht

Een collectieve waardeoverdracht kan betrekking hebben op alle pensioen-aanspraken en pensioenrechten, maar het is ook mogelijk dat een collectieve waardeoverdracht alleen betrekking heeft op een gedeelte van de pensioen-aanspraken en pensioenrechten. Een 'carve-out' wordt door DNB gezien als een partiële collectieve waardeoverdracht en wordt als zodanig op dezelfde wijze getoetst als een reguliere collectieve waardeoverdracht. DNB heeft de bevoegdheid de collectieve waardeoverdracht te verbieden.

Er zijn twee vormen van collectieve waardeoverdracht. Allereerst een collectieve waardeoverdracht op verzoek van de werkgever en ten tweede een collectieve waardeoverdracht als gevolg van liquidatie van de pensioenuitvoerder. Bij de beoordeling van een collectieve waardeoverdracht let DNB er onder meer op dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Bij een collectieve waardeoverdracht op verzoek van de werkgever (artikel 83 Pensioenwet) gaat het om de volgende eisen:

1. De collectieve waardeoverdracht vindt plaats, op verzoek van de werkgever, in verband met één van de in artikel 83, lid 1 Pensioenwet opgesomde redenen.²
2. De belanghebbenden waarvan de waarden worden overgedragen hebben desgevraagd geen bezwaren geuit tegen de overdracht.
3. De overdrachtswaarde wordt zodanig vastgesteld dat de voor mannen en vrouwen te verwerven pensioenrechten gelijk zijn, waarbij aan het vereiste van collectieve actuariële gelijkwaardigheid wordt voldaan.
4. Het voornemen tot collectieve waardeoverdracht is ten minste drie maanden voor de beoogde overdrachtsdatum aan DNB gemeld.
5. Het pensioenfonds toont aan dat de vereiste goedkeuring van de Raad van Toezicht (artikel 104 Pensioenwet) dan wel het belanghebbendenorgaan (115c, lid 9 Pensioenwet) is verkregen en dat het verantwoordingsorgaan in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen.

² In artikel 83 worden vier mogelijke redenen genoemd: a. beëindiging van de uitvoeringsovereenkomst, b. overname van werkgever, c. wijziging van de pensioenovereenkomst (interne collectieve waardeoverdracht) en d. overgang naar een andere collectiviteitkring bij hetzelfde algemeen pensioenfonds.

Datum

22 september 2017

Ons kenmerk

T027-1551827195-30

6. Het overdragende pensioenfonds kan aan DNB aantonen dat de overdracht geen nadelige gevolgen heeft voor de over te dragen belanghebbenden en de achterblijvende belanghebbenden³ en dat de belanghebbenden zich op evenwichtige wijze vertegenwoordigd kunnen voelen.

Door het opstellen van een zelfevaluatie moeten fondsen aantonen dat de belangen van de bij hun pensioenfonds betrokken (gewezen) deelnemers, pensioengerechtigden en werkgevers op evenwichtige wijze zijn afgewogen.

7. DNB kan eventueel ook een verbod opleggen als er bij de ontvangende pensioenverzekeraar problemen zijn qua solvabiliteit of beheerste en integere bedrijfsvoering.

In het geval van een collectieve waardeoverdracht als gevolg van liquidatie (artikel 84 Pensioenwet) gelden de hiervoor genoemde eerste twee vereisten niet.

Mogelijke gevolgen voor gepensioneerden en achterblijvers zijn casusspecifiek

Welke gevolgen een 'carve-out' heeft voor deelgroepen die worden overgedragen of juist achterblijven in het fonds, hangt af van de specifieke situatie bij het overdragende fonds en de afspraken die met de ontvangende partij en/of betrokken werkgevers worden gemaakt. Voor een zorgvuldige besluitvorming moet het pensioenfonds vaststellen welke feiten en omstandigheden relevant zijn bij het nemen van het besluit over de 'carve-out'. Voor een zorgvuldige belangenafweging moet het pensioenfonds eerst inzicht hebben in welke belangen voor welke groepen een rol spelen. Het pensioenfonds zal ook richting de belanghebbenden moeten kunnen onderbouwen waarom wordt overgegaan tot een 'carve-out'. Dit maakt dat een pensioenfonds een zorgvuldige, casusspecifieke analyse moet maken van de gevolgen van de voorgenomen overdracht voor de verschillende deelnemersgroepen en aangesloten werkgevers. En een zorgvuldige afweging of sprake is van evenwichtigheid.

Aspecten die hierbij een rol kunnen spelen zijn bijvoorbeeld: de kans op korten en de kans of het recht op toeslagverlening voor de over te dragen deelnemersgroep, de kans op korten en de kans of het recht op toeslagverlening voor de achterblijvende deelnemersgroepen, de kans op korten en de kans of het recht op toeslagverlening indien niet tot een 'carve-out' wordt overgegaan, en de zekerheid ten aanzien van de toekomstige uitkeringen indien gekozen wordt voor onderbrenging bij een verzekeraar. In welke mate nog andere elementen een rol spelen in de belangenafweging is sterk afhankelijk van de specifieke situatie bij de overdragende en ontvangende pensioenuitvoerder, betrokken werkgever(s) en eventuele afspraken rond de overdracht. Overigens hebben bij de 'pensioner carve-out' effecten soms een tijdelijk karakter voor de achterblijvende groep deelnemers en slapers, omdat na de overdracht in de regel opnieuw een groep gepensioneerden wordt gevormd door deelnemers die met pensioen gaan. Verder speelt mee, indien geen sprake is van liquidatie van het fonds, dat gepensioneerden bezwaar kunnen maken tegen overdracht. Hierdoor kunnen ook selectie-effecten een rol spelen, bijvoorbeeld als vooral gepensioneerden met een relatief hoge levensverwachting bezwaar maken tegen overdracht.

Belangenafweging: collectief en individueel

In alle gevallen is een collectieve waardeoverdracht omgeven met waarborgen voor collectieve belangenafweging. Dit betreft in de eerste plaats het feit dat ofwel de partijen in het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg ofwel de ondernemingsraad betrokken zijn bij het vaststellen van de pensioenovereenkomst. Ten tweede geldt

³ <http://www.toezicht.dnb.nl/3/50-228854.jsp>

Datum

22 september 2017

Ons kenmerk

T027-1551827195-30

de eis van evenwichtige belangenafweging door een pensioenfondsbestuur, zoals geformuleerd in artikel 105, tweede lid, van de Pensioenwet. Pensioenfondsbestuurders dienen zich bij de vervulling van hun taak te richten naar de belangen van de bij het pensioenfonds betrokken (gewezen) deelnemers, de pensioengerechtigden, andere aanspraakgerechtigden en de werkgever en zorgen ervoor dat dezen zich door hen op evenwichtige wijze vertegenwoordigd kunnen voelen. Een laatste waarborg is ten slotte het toezicht van DNB hierop. DNB kan een voorgenomen collectieve waardeoverdracht verbieden, indien zij van mening is dat er geen sprake is van een evenwichtige belangenbehartiging.

Daarnaast kunnen individuele (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden bij een collectieve waardeoverdracht op verzoek van de werkgever (artikel 83 Pensioenwet) een persoonlijke afweging maken en desgewenst afzien van waardeoverdracht (individueel bezwaarrecht). In dat geval blijven hun pensioenen dus bij de huidige pensioenuitvoerder. Ingeval van liquidatie van een pensioenuitvoerder (artikel 84 Pensioenwet) geldt er geen individueel bezwaarrecht, omdat het alternatief ontbreekt om achter te blijven bij deze pensioenuitvoerder. Voor de 'pensioner carve-out' gaat het in veel gevallen waarschijnlijk om een waardeoverdracht 'op verzoek van werkgever' waarvoor een individueel bezwaarrecht geldt. In veel gevallen zal er dan een deelgroep gepensioneerden achterblijven bij het overdragende fonds, omdat zij niet instemmen met de overdracht. Hierdoor is het individueel bezwaarrecht, los van de bescherming die het deelnemers geeft, ook te zien als een procesmatige belemmering voor een volledige 'pensioner carve-out'.

Specifiek kader wenselijk voor evenwichtige belangenafweging bij partiële collectieve waardeoverdracht

Uitgangspunt van het Nederlandse pensioenstelsel (en de Pensioenwet, zie artikel 123) is dat een pensioenregeling als één geheel wordt uitgevoerd, wat zich onder meer uit in de eis van financieel één geheel, één beleggingsbeleid, de doorsneepremie bij bedrijfstakpensioenfondsen en het verbod op medische keuringen. Het overhevelen van een deelgroep naar een andere uitvoerder kan daarom ingewikkeld zijn en vraagt om een zorgvuldige onderbouwing en uitvoering. Omdat bij een partiële collectieve waardeoverdracht sprake is van verdeling van het aanwezige vermogen en er (grote) herverdelingseffecten op kunnen treden tussen deelnemersgroepen, is beoordeling van evenwichtigheid nog belangrijker dan bij gewone collectieve waardeoverdrachten. Hierbij speelt ook dat bij een 'pensioner carve-out' de intergenerationele solidariteit tussen (gewezen) deelnemers en gepensioneerden wordt doorbroken. Bij de beoordeling van evenwichtigheid wordt overigens niet alleen gekeken naar de directe gevolgen van de voorgenomen waardeoverdracht voor betrokkenen (in samenhang met de financiële positie van het fonds en eventuele specifieke afspraken rond de waardeoverdracht, zie hierboven), maar kunnen ook ontwikkelingen die in het verleden gevolgen hebben gehad voor deelnemersgroepen worden betrokken, zoals eerdere kortingen op pensioen of indexatie, herstellpremies of premiekortingen. Enerzijds is het belangrijk dat deze afweging goed toegespitst kan worden op de situatie bij het fonds en de afspraken rond de overdracht. Tegelijkertijd ontstaat hierdoor ook ruimte voor subjectiviteit en kunnen er belangrijke verschillen ontstaan tussen fondsen die een 'carve-out' toepassen.

Om evenwichtige belangenafweging en vaststelling van een passende overdrachtswaarde beter te borgen, is het wenselijk een concreter kader vast te

Datum

22 september 2017

Ons kenmerk

T027-1551827195-30

leggen voor (partiële) collectieve waardeoverdrachten.⁴ Het zou de betrokken partijen bij de waardeoverdracht, maar ook het toezicht door DNB, helpen als (wettelijk) duidelijker is op welke wijze het pensioenvermogen moet worden verdeeld, welke aspecten moeten worden beoordeeld bij evenwichtige belangenafweging, welke analyses hierbij moeten worden gemaakt van de financiële gevolgen voor deelnemers(groepen), over welke elementen moet worden gecommuniceerd aan deelnemers en onder welke omstandigheden geen sprake kan zijn van waardeoverdracht.⁵

Datum

22 september 2017

Ons kenmerk

T027-1551827195-30

Vereiste gelijke behandeling van slapers en gepensioneerden is een belemmering

Op grond van de Pensioenwet (art 58, derde lid) geldt dat slapers ten minste dezelfde toeslagen moeten krijgen die aan gepensioneerden in dezelfde regeling wordt verleend. Een slaper mag qua toeslagverlening niet slechter af zijn dan een gepensioneerde. Het omgekeerde geldt overigens niet. Dit vereiste⁶ is destijds ingevoerd om pensioenbreuken tegen te gaan. Hierdoor wordt voorkomen dat pensioenen van slapers⁷ niet of slechts beperkt worden geïndexeerd (dat kan alleen als ook de gepensioneerden niet/beperkt worden geïndexeerd). Deze gelijke behandeling geldt alleen voor slapers en gepensioneerden die in dezelfde pensioenregeling deelgenomen hebben. Als een pensioenuitvoerder meerdere pensioenregelingen uitvoert (bijvoorbeeld voor verschillende groepen werknemers van één werkgever), dan kan het voorkomen dat er verschillende toeslagen worden verleend binnen de verschillende regelingen.

Dit vereiste is in de praktijk lastig uitvoerbaar als sprake is van verschillende pensioenuitvoerders voor de slapers en (een deel van) de gepensioneerden na een 'pensioner carve-out'. Dit betekent namelijk dat wanneer de nieuwe pensioenuitvoerder van de gepensioneerden een toeslag verleent op hun pensioenrechten, de overdragende pensioenuitvoerder eenzelfde toeslag⁸ zal moeten verlenen aan de groep slapers die in dezelfde pensioenregeling hebben deelgenomen maar zijn achtergebleven bij het pensioenfonds. Hierbij kan tevens een strijdigheid ontstaan met de wettelijke indexatieregels⁹ voor pensioenfonds. Artikel 58 lid 3

⁴ De Raad van State pleit overigens ook voor toepasselijke wetgeving, indien sprake kan zijn van forse herverdelingseffecten: "Aangezien aan die overgang aanzienlijke herverdelings-effecten verbonden kunnen zijn, wijst de Afdeling op de noodzaak van een adequate regeling van (her)verdelingsvraagstukken en overgangsrecht [...]" Zie No.W12.17.0115/III/Vo, blz. 10

⁵ Overigens kan een vervolgstap op een (eenmalige) pensioner carve-out ook een gesplitste uitvoering van een pensioenregeling per deelnemerscategorie zijn. Hierbij worden bijvoorbeeld de gepensioneerden bij een andere uitvoerder of in een andere kring binnen een algemeen pensioenfonds ondergebracht. En wordt bij pensioeningang dus steeds opnieuw het pensioen van individuele deelnemers overgedragen door de uitvoerder voor de actieven/slapers. Een dergelijke situatie vraagt ook om nieuw beleid. Hiervoor zou ook gekeken kunnen worden naar de Wet verbeterde premieregeling waarin een dergelijke splitsing al is vormgegeven.

⁶ De inhoud van artikel 58 van de Pensioenwet is overgenomen uit de Pensioen- en spaarfondsenwet en gaat terug tot 1 januari 1992 met de inwerkingtreding van de initiatief-wet 'Nypels/Groenman' met als doel pensioenbreuk tegen te gaan. Een pensioenbreuk is het pensioenverlies dat ontstaat bij wisseling van dienstbetrekking.

⁷ Ook gepensioneerden die vóór pensioeningang slaper zijn geweest (en hun nabestaanden) moeten dezelfde indexatie krijgen als gepensioneerden die aansluitend op deelnemerschap met pensioen zijn gegaan.

⁸ Dit geldt zowel voor een incidentele of een voorwaardelijke toeslag of inhaaltoeslagen die de nieuwe pensioenuitvoerder verleent, als ook voor een vaste stijging die eventueel wordt vastgesteld bij overdracht. Ook wanneer de gepensioneerden bij de collectieve waardeoverdracht een eenmalige toeslag ontvangen, zal aan de slapers die bij het pensioenfonds achterblijven en in dezelfde pensioenregeling hebben deelgenomen dezelfde toeslag moeten worden verleend.

⁹ Een pensioenfonds mag – los van een eventueel indexatiedepot – alleen gedeeltelijke, voorwaardelijke indexatie verlenen bij een beleidsdekkingsgraad boven de 110%; pas bij een beleidsdekkingsgraad boven de 125% à 130% kan worden overgegaan op volledige indexatie.

Pensioenwet is van dwingend recht en kan niet buiten werking worden gesteld door hierover andere afspraken te maken.

Hetgeen hiervoor beschreven is, kan een grote belemmering vormen voor een 'pensioner carve-out', tenzij bij de collectieve waardeoverdracht al direct duidelijk is dat de pensioenen van gepensioneerden in de toekomst niet zullen worden geïndexeerd. Deze belemmering is echter lastig weg te nemen zonder tegelijkertijd de bescherming die artikel 58 Pensioenwet biedt, namelijk het voorkomen van pensioenbreuken, te beperken. Indien dit artikel zou worden geschrapt of aan art 58 Pensioenwet wordt toegevoegd dat gelijke behandeling alleen vereist is voor slapers en gepensioneerden in dezelfde regeling en bij dezelfde pensioenuitvoerder, wordt deze belemmering voor een 'carve-out' wel weggenomen. Echter, door deze wijziging wordt het (opnieuw) mogelijk om pensioenregelingen vorm te geven waarin gepensioneerden wel indexatie krijgen en slapers niet, waardoor pensioenen van slapers sterk achter kunnen blijven.

Ook bevoegdheid fonds tot collectieve waardeoverdracht is een belemmering

Zoals eerder beschreven geeft de Pensioenwet twee grondslagen voor een collectieve waardeoverdracht: op verzoek van werkgever (art 83 Pensioenwet) en bij fondsliquidatie (artikel 84 Pensioenwet). In artikel 83 Pensioenwet zijn voorts vier mogelijke aanleidingen voor een "collectieve waardeoverdracht op verzoek van werkgever" vastgelegd. Het is de vraag of er op basis van het huidige artikel 83 voldoende juridische grond is voor een 'pensioner carve-out' omdat onduidelijk is of deze geclassificeerd kan worden als één van deze vier typen. De eerste vorm (beëindiging van de uitvoeringsovereenkomst) komt waarschijnlijk het dichtst in de buurt, omdat het bij een 'pensioner carve-out' gaat om een nieuwe uitvoerder voor de (bestaande) groep gepensioneerden. Maar passend is de formulering van artikel 83 lid 1 sub a, niet, omdat de uitvoering van de pensioenregeling voor deelnemers, slapers en nieuwe gepensioneerden bij het overdragende fonds blijft. Indien wetgever een 'pensioner carve-out' mogelijk wil maken, kan deze onduidelijkheid overigens eenvoudig worden verholpen door een vijfde type toe te voegen aan art 83 lid 1 of de formulering van lid 1 sub a aan te passen.

Ik hoop dat deze brief meer duidelijkheid geeft hoe DNB aankijkt tegen een pensioner carve-out en de belemmeringen hiervoor.

Hoogachtend,
De Nederlandsche Bank N.V.



Prof dr. O.C.H.M. Sleijpen
Divisiedirecteur

Zie artikel 137 Pensioenwet.

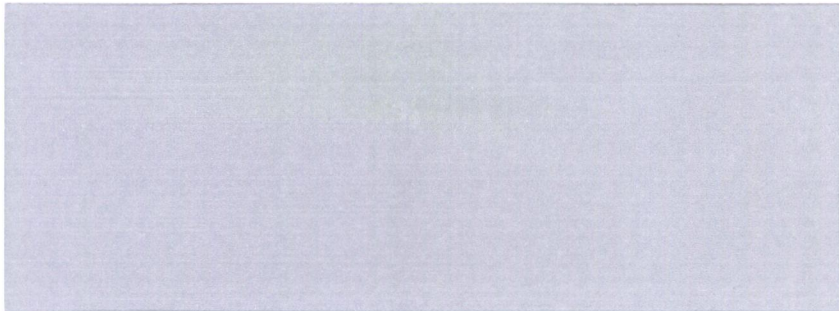
Een verzekeraar is niet gehouden aan de indexatieregels in het ftk en kan mogelijk eerder overgaan op indexatie, bijvoorbeeld op grond van het verschil in reserveringsgrondslagen, het meegegeven eigen vermogen of een extra bijdrage van werkgever.

Datum

22 september 2017

Ons kenmerk

T027-1551827195-30



FX2PP #6611XDX#00#0000#

MINISTERIE VAN SZW
25 SEP. 2017
SCANPLAZA

Retouradres: Postbus 98, 1000 AB Amsterdam