

Vergaderjaar 2016–2017

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 351

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2016

Met deze brief informeer ik uw Kamer conform mijn toezegging gedaan tijdens het algemeen overleg Pensioenen van 24 november jl. (Kamerstuk 32 043, nr. 349), en mede namens de Minister van Financiën, over de randvoorwaarden die het kabinet voorstaat om fusies tussen verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met tijdelijk afgescheiden vermogens mogelijk te maken.

Schaalvergroting wordt steeds belangrijker

In de pensioensector wordt schaalvergroting steeds belangrijker. De leden Lodders (VVD) en Vermeij (PvdA) hebben hierbij regelmatig aandacht gevraagd voor de specifieke situatie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Alvorens hier nader op in te gaan, wordt eerst kort de context geschetst met betrekking tot de behoefte aan schaalvergroting.

Deze schaalvergroting wordt gedreven door een veelheid aan uitdagingen waarvoor sociale partners en pensioenfondsen staan. Zo zien een aantal fondsen zich geconfronteerd met een vergrijzend deelnemersbestand. In sommige bedrijfstakken is sprake van een afnemend aantal werkgevers. Sommige fondsen denken na over het efficiënter inrichten van het bestuur van het fonds. Daarnaast heeft bij veel fondsen de aandacht voor de uitvoeringskosten een prominenter plaats gekregen. De uitvoeringskosten zijn van belang omdat deze gevolgen kunnen hebben voor het pensioenresultaat van de deelnemers.

Door te streven naar schaalvergroting kunnen pensioenfondsen deze uitdagingen beter het hoofd bieden. Zo kunnen de kosten die worden gemaakt voor het bestuur en de ondersteuning daarvan verlaagd worden. Ook kan er bij uitbesteding van taken sprake zijn van een betere onderhandelingspositie als gevolg van de schaalgrootte. Dit kan van toepassing zijn op bijvoorbeeld de kosten voor het vermogensbeheer en de administratiekosten.

Het kabinet en de Nederlandsche Bank (DNB) onderschrijven het belang van schaalvergroting met als doel het verlagen van de uitvoeringskosten voor sommige pensioenfondsen, omdat dit in het belang van de deelnemers kan zijn. Mede met de introductie van het algemeen pensioenfonds en de regels omtrent de indexatiedepots heeft het kabinet zich hier de afgelopen jaren voor ingezet.

Mogelijkheden voor schaalvergroting

Er zijn verschillende mogelijkheden voor pensioenfondsen om tot schaalvergroting te komen. Dit kan variëren van minder vergaande samenwerkingsverbanden – bijvoorbeeld de uitvoering van de pensioenregeling uitbesteden aan de uitvoeringsorganisatie van een ander pensioenfonds – tot zeer vergaande vormen waarbij sprake is van een integratie van twee of meerdere fondsen zoals een fusie. Een fusie is een zeer complex traject. Er is een samenvoeging van twee besturen tot een bestuur, van de vermogens van de twee pensioenfondsen tot een vermogen en van het vermogensbeheer en de pensioenadministratie.

Afhankelijk van het soort pensioenfonds staan sommige mogelijkheden wel tot beschikking van sociale partners en andere mogelijkheden juist niet. Zo hebben werkgevers met een ondernemingspensioenfonds bijvoorbeeld wel de mogelijkheid om hun pensioenregeling uit te laten voeren door een algemeen pensioenfonds maar niet de mogelijkheid om een ander pensioenfonds op te nemen door aanpassing van de verplichtstelling.

Een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds heeft andersom bijvoorbeeld wel de mogelijkheid een ander pensioenfonds op te nemen door aanpassing van de verplichtstelling, maar niet de mogelijkheid om de pensioenregeling uit te laten voeren door een algemeen pensioenfonds. Dit is het gevolg van de bijzondere positie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en afspraken die als gevolg daarvan zijn gemaakt in de taakafbakening. Deze afspraken zijn naar de mening van het kabinet belangrijk en goed verklaarbaar. Echter, zowel ondernemingspensioenfondsen als verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen hebben de behoefte om tot schaalvergroting te komen. Deze brief verkent daarom de randvoorwaarden van een conceptwetsvoorstel voor schaalvergroting door middel van fusie voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met tijdelijke afgescheiden vermogens.

De bijzondere positie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen

Werkgevers en werknemers die bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds zijn aangesloten zijn gebonden aan het specifieke bedrijfstakpensioenfonds waarin deelname verplicht is voorgeschreven op verzoek van de sociale partners die een meerderheid in die bedrijfstak vertegenwoordigen. Een andere pensioenuitvoerder is het niet toegestaan deze pensioenregeling uit te voeren. De bijzondere positie van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds komt dus tot uitdrukking in het exclusieve recht om de binnen de betreffende bedrijfstak geldende pensioenregeling uit te voeren.

De rechtvaardiging hiervan ligt in het feit dat het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds een essentiële sociale taak uitvoert. Het zorgt ervoor dat alle werknemers in een bedrijfstakpensioenfonds een adequaat pensioen opbouwen en voorkomt concurrentie binnen de bedrijfstak op de arbeidsvoorwaarde pensioen. Dit komt tot uitdrukking in de solidariteit

tussen de werkgevers en tussen de deelnemers die deelnemen in het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen.

Aan dit exclusieve recht middels de verplichtstelling zijn ook voorwaarden verbonden. Uit de verplichtstelling vloeit namelijk ook de taakafbakening tussen pensioenfondsen en andere pensioenuitvoerders voort. Als onderdeel van de taakafbakening zijn afspraken gemaakt over de producten die verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen mogen aanbieden en de terreinen waarop ze zich mogen begeven. Dit om oneerlijke concurrentie tussen uitvoerders te voorkomen. Indien deze taakafbakening niet wordt bewaakt komt ook de verplichtstelling in gevaar. Het exclusieve recht van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen is immers primair gericht op de werknemers en werkgevers in de eigen bedrijfstak.

De verplichtstelling is daarmee van groot belang voor de vele deelnemers in de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen die Nederland kent. Als de rechtvaardiging voor de verplichtstelling vervalst, dan kunnen zij daar nadeel van ondervinden, doordat zij mogelijk niet meer worden gestimuleerd een adequaat pensioen op te bouwen. Zodoende hecht het kabinet ook in een toekomstig pensioenstelsel waarde aan de verplichtstelling¹.

Samenvattend: het kabinet moet een balans creëren. Het kabinet is enerzijds welwillend ten opzichte van het creëren van nieuwe mogelijkheden voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om voldoende schaalgrootte te bereiken. Anderzijds moet het kabinet zorgvuldig en nauwgezet kijken naar mogelijke veranderingen die de rechtvaardiging van de verplichtstelling potentieel kunnen ondergraven, ook door het verstoren van de huidige marktverhoudingen.

(On)mogelijkheid tot fuseren van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen

Bij alle mogelijkheden die verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen hebben om tot schaalvergroting te komen is een afweging aan de orde. Dit betreft de afweging tussen enerzijds de complexiteit van het komen tot schaalvergroting en anderzijds de resultaten die daarmee behaald kunnen worden. Simpel gezegd: een fusie is complexer en dus moeilijker te realiseren, maar biedt tegelijkertijd potentieel de meeste besparingen op de uitvoeringskosten. Het is uiteindelijk aan sociale partners, in samenspraak met de betrokken pensioenuitvoerders en het verantwoordingsorgaan of het belanghebbendenorgaan van het pensioenfonds, om op basis van dit soort afwegingen een keuze te maken of men tot schaalvergroting wil komen, en zo ja, over de manier waarop men tot schaalvergroting wil komen.

Als sociale partners opteren voor een fusie van pensioenfondsen dan zijn de dekkingsgraden van groot belang. Er kunnen bij een fusie effecten optreden voor specifieke groepen deelnemers. Bijvoorbeeld ten aanzien van belangrijke parameters van de pensioenregeling zoals de premie, het opbouwpercentage, het beleggingsbeleid en het indexatiebeleid. Op grond van de Pensioenwet moet ook bij een fusie sprake zijn van evenwichtige belangenbehartiging. Onderdeel daarvan is dat bij een fusie sprake hoort te zijn van gelijke dekkingsgraden en dat de fusie niet nadelig mag zijn voor specifieke groepen deelnemers. Een verschil in dekkingsgraden moet daarom in ieder geval worden weggenomen, wil er sprake

¹ Kamerstuk 32 043, nr. 263.

zijn van evenwichtige belangenbehartiging en het voorkomen van nadelige effecten voor specifieke groepen deelnemers.

Hiervoor kunnen verschillende instrumenten worden ingezet, waaronder het inzetten van een toeslagendepot als bedoeld in artikel 15a van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen. Alle instrumenten hebben echter gemeen dat in de huidige situatie de fondsen de vermogens in één keer moeten fuseren op een van te voren vastgelegd moment waarop de dekkingsgraden gelijk zijn. Dat kan tot moeilijkheden leiden, omdat de dekkingsgraad voor de fondsen die willen fuseren veelal initieel niet gelijk is, in aanloop naar de fusie verder uit elkaar kan lopen en bovendien ook van verschillende factoren afhangt.

Op zich kunnen twee verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen fuseren met elkaar. In dat geval is onder meer een aanpassing van de verplichtstellingen van de betrokken fondsen nodig. In de praktijk vormt de huidige financiële positie van veel verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen een drempel voor dergelijke fusies, omdat het lastig is om de voor een reguliere fusie benodigde gelijktrekking van dekkingsgraden te realiseren. Vanuit de Pensioenfederatie en sociale partners is daarom aangegeven dat er behoefte is om aan de huidige mogelijkheden voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen een extra mogelijkheid toe te voegen: een fusie met tijdelijk financieel afgescheiden vermogens.

Met tijdelijke afgescheiden vermogens kan de fusie aanvangen terwijl de vermogens op een later moment worden geïntegreerd. Het verschil in dekkingsgraad kan daardoor op een later moment en mogelijk geleidelijker worden overbrugd. Het einddoel blijft een fusie met uiteindelijk een volledige integratie van het vermogen. Dat betekent dat de tijdelijk afgescheiden vermogens worden samengevoegd als het verschil in dekkingsgraden is weggenomen binnen de hieronder nader gemotiveerde maximale termijn voor het aanhouden van financieel afgescheiden vermogens.

Hierbij moet worden opgemerkt dat afgescheiden vermogens evenwel niet stroken met het principe van één financieel geheel van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds en het uitgangspunt van solidariteit dat een van de fundamenten vormt van de verplichtingstelling. Zodoende is het van belang fusies van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen – met tijdelijke afgescheiden vermogens – aan voorwaarden te verbinden.

Oplossing: het hanteren van tijdelijke afgescheiden vermogens bij een fusie

Het kabinet heeft in de afgelopen periode intensief contact gehad met sociale partners en de Pensioenfederatie ten aanzien van hun wens om tijdelijk afgescheiden vermogens te mogen hanteren bij een fusie tussen verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen.

De indruk van het kabinet is dat fusies van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met tijdelijk afgescheiden vermogen in beginsel mogelijk zouden kunnen worden gemaakt, zeker gelet op de positie van kleine en middelgrote verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Wel zal daarbij voldaan moeten worden aan een aantal randvoorwaarden. Met de mogelijkheid om tijdelijk afgescheiden vermogens aan te houden in een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds, wordt een doelgerichte uitzondering op het uitgangspunt van onderlinge financiële solidariteit binnen het fonds gemaakt. Het is daarom in het belang van de deelnemers in het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds om de vormgeving van deze tijdelijke afgescheiden vermogens aan nadere

voorwaarden te verbinden. Daarnaast is zoals eerder aangegeven ook het zo veel mogelijk voorkomen van een verstoring van de huidige marktverhoudingen een belangrijk aandachtspunt. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de huidige wet- en regelgeving hier nog geen ruimte voor biedt.

Alvorens in te gaan op de randvoorwaarden acht het kabinet het wenselijk aan te geven dat het amendement Ladders/Vermeij² een belangrijke rol heeft gespeeld bij het agenderen en entameren van de problemen die verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen op hun pad vinden bij het zoeken naar schaalvergroting. Gezien de risico's die de Raad van State heeft gesignaleerd bij de vormgeving van het amendement³ heeft het kabinet gekeken naar een mogelijke andere vormgeving, waarbij echter wel de intentie van het amendement overeind blijft.

Hieronder worden de randvoorwaarden geschetst zoals het kabinet die voor ogen heeft voor de formulering van een conceptwetsvoorstel om fusies tussen verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met tijdelijke afgescheiden vermogens mogelijk te maken.

Randvoorwaarden voor fusie met tijdelijk afgescheiden vermogens

1. Het fusieplan moet een aantal specifieke elementen bevatten en, samen met de financiële en bedrijfsmatige opzet van het nieuwe fonds, voorafgaand aan de fusie aan DNB worden voorgelegd ter goedkeuring:

Zoals eerder aangegeven ligt het primaat tot het besluit voor schaalvergroting bij sociale partners. Hiertoe stellen de besturen van de betreffende pensioenfondsen en de sociale partners die voor de separate fondsen de verplichtstelling aanvragen een fusieplan op. Dit wordt ingediend bij DNB. Het kabinet vindt het van belang dat DNB de voorgenomen fusie toetst. Waar nodig zullen de bevoegdheden van DNB daarvoor nader worden uitgewerkt. In het fusieplan komen in ieder geval de hieronder staande elementen a tot en met c aan de orde. Met deze elementen ontstaat een consistente systematiek waarbij sociale partners het primaat hebben met betrekking tot het te nemen besluit en DNB met betrekking tot de beoordeling van het besluit en de daarbij optredende prudentiële effecten.

a) Motivatie fusie en evenwichtige belangenafweging

Het is van belang dat sociale partners motiveren waarom de betrokken fondsen logische fusiepartners zijn en hoe wordt toegewerkt naar een gelijke dekkingsgraad door de inzet van verscheidene instrumenten, bijvoorbeeld het premiebeleid of een indexatiedepot. Indien een van de betrokken fondsen een belanghebbendenorgaan heeft ingesteld, moet het belanghebbendenorgaan hebben ingestemd met de voorgenomen fusie. Indien een van (of meerdere van) de betrokken fondsen een verantwoordingsorgaan heeft ingesteld moet het fusieplan vermelden wat het advies van het verantwoordingsorgaan is van alle van de te fuseren verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Beargumenteerde dient te worden op welke punten het advies van de verantwoordingsorga(a)n(en) is overgenomen, op welke punten is afgeweken en de redenen daarvoor.

² Kamerstuk 34 117, nr. 17.

³ Kamerstuk 34 117, nr. 38.

Ook zal DNB toetsen of in het fusieplan is voldaan aan een evenwichtige belangafweging over de verschillende groepen deelnemers en of de belangen van de deelnemers in voldoende mate zijn gewaarborgd bij de maatregelen die worden voorgesteld om het verschil in dekkingsgraad weg te werken. Ten aanzien van de evenwichtige belangenbehartiging zal nader worden bekeken of het nodig is om DNB extra wettelijke mogelijkheden te geven om dit te toetsen en om welke bevoegdheden dit dan zou gaan.

b) Haalbaarheid fusieplan

Sociale partners geven in het fusieplan gemotiveerd aan waarom de fondsen binnen een termijn van vijf jaar op basis van realistische aannames naar elkaar toe kunnen groeien in dekkingsgraad. DNB toetst of het fusieplan voldoet aan de (wettelijk vastgelegde) eisen en of het fusieplan «concreet en haalbaar» is. Dit houdt onder meer in dat de eindfusie voldoende realistisch is binnen de gestelde termijn. Het verschil in dekkingsgraad is niet leidend, hoewel een groter verschil uiteraard moeilijker overbrugbaar is.

c) Beheerste en integere bedrijfsvoering

Het fusieplan werkt nader uit hoe de bedrijfsvoering van het gefuseerde verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds eruit komt te zien. Hoe wordt bijvoorbeeld het beleggingsbeleid, de administratie en het bestuur georganiseerd? Daarbij zal het fusieplan ook moeten uitwerken hoe op deze en andere te bepalen elementen tot een integratie van de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen wordt gekomen en hoe bij het niet slagen van de fusie de fondsen weer uit elkaar gaan. DNB zal daarbij een oordeel geven over de opzet van het nieuwe fonds, zowel materieel (beoordeling aangepaste statuten en andere fondsstukken), als prudentieel (financiële opzet) en qua beheersing. Daarbij zal DNB er nadrukkelijk op toezien dat elk afgescheiden vermogen wordt gezien als de voortzetting van het oude verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds (waardoor het niet mogelijk zal zijn het risicoprofiel te verhogen als gevolg van de fusie).

In het kader van de beschrijving van een beheerste en integere bedrijfsvoering zal DNB een risico-analyse verlangen. Deze risico-analyse is vereist vanwege de wens om te fuseren met tijdelijke afgescheiden vermogens. In het kader van die risico-analyse zullen de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen die wensen te fuseren zelf moeten vaststellen welke bedrijfsrisico's relevant zijn en of die aanleiding geven om het niveau van het fusievermogen te verhogen. DNB zal in dit kader een programma van werkzaamheden willen ontvangen, dat aangeeft hoe de continuïteit wordt gewaarborgd in normale, matig tegenvallende en zwaar tegenvallende omstandigheden. Er wordt een beleid verwacht op basis waarvan adequaat kan worden omgegaan met dergelijke uiteenlopende perspectieven. Dit beleid moet worden vastgelegd in procedures en maatregelen ter beheersing van relevante risico's en worden geïntegreerd in de bedrijfsprocessen. Hiermee is aangegeven, dat – op grond van de eigen risicobeoordeling – de bedoelde financiële waarborgen ter dekking van de onderkende risico's hoger kunnen uitvallen dan de uitkomst conform het minimumvereiste van het fusievermogen zoals hieronder wordt beschreven. Van de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen die wensen te fuseren wordt in voorkomend geval derhalve verwacht dat het de uitkomst van de eigen risicobeoordeling als maatgevend beschouwt voor het niveau van het aan te houden fusievermogen.

Het kabinet zal nader bezien of de bestaande wettelijke verankering voldoende aanknopingspunten biedt voor het toezicht van DNB.

Bevoegdheden DNB bij fusie van pensioenfondsen

DNB beschikt over bevoegdheden om een verbod op te leggen tot liquidatie of collectieve waardeoverdracht op grond van prudentiële overwegingen. Als het echter een voorgenomen fusie of splitsing betreft, dan ontbreekt een dergelijke bevoegdheid van DNB. Het kabinet constateert dat een fusie of splitsing vergelijkbaar is met een liquidatie of collectieve waardeoverdracht en acht het wenselijk dat DNB wettelijke bevoegdheden krijgt, ook waar dit fusies van ondernemingspensioenfondsen, beroepspensioenfondsen, vrijwillige bedrijfstakpensioenfondsen en verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen zonder afgescheiden vermogens betreft. Dit zal indien mogelijk betrokken worden bij het wetsvoorstel over de fusies met tijdelijk afgescheiden vermogens. Het is wel van belang dat dit element het wetsvoorstel niet ophoudt.

2. Verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen mogen tijdelijk financieel afgescheiden vermogens aanhouden:

Om effecten op de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling te beperken moet er sprake zijn van een tijdelijke situatie. Er wordt een doelgerichte uitzondering op het uitgangspunt van onderlinge financiële solidariteit beoogd die noodzakelijk is om een verschil in dekkingsgraad van fondsen geleidelijk te overbruggen.

Er kan derhalve alleen voor een beperkte periode sprake zijn van afgescheiden vermogens. Het doel is dat deze tijdelijke afgescheiden vermogens worden samengevoegd op het moment dat de dekkingsgraden gelijk zijn, waarbij het verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds één financieel geheel wordt.

Het kabinet kiest er daarbij voor om een koppeling te leggen aan het minimum vereist eigen vermogen (MVEV). Verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen die in onderdekking verkeren (en dus niet over het MVEV beschikken), zullen moeten (blijven) werken aan het herstel richting dit MVEV in maximaal vijf jaar. Een fonds mag maximaal vijf jaar in onderdekking verkeren, omdat anders onvoorwaardelijk kortingen moeten worden doorgevoerd. Om die reden is na het ontstaan van de wettelijke mogelijkheid tot fusie met tijdelijke afgescheiden vermogens ook een termijn van maximaal 5 jaar van toepassing: binnen deze termijn moet worden toegewerkt naar een gelijke dekkingsgraad. Mocht het niet mogelijk zijn om binnen 5 jaar de dekkingsgraden gelijk te trekken, dan bestaat een eenmalige verlengingsmogelijkheid met 1 jaar, indien blijkt dat maatregelen die anders zouden moeten worden genomen onevenwichtig zijn voor bepaalde groepen deelnemers. Het pensioenfondsbestuur verzoekt DNB uitstel te verlenen van maximaal 1 jaar, waarbij wordt aangegeven hoe zij in die periode alsnog het dan aanwezige dekkingsgraadverschil op een evenwichtige wijze gaan overbruggen. Een andere optie is dat het pensioenfondsbestuur DNB verzoekt om nog maximaal twee jaar afgescheiden vermogens te mogen aanhouden waarna zij moeten overgaan tot splitsing in afzonderlijke fondsen. Sociale partners en het pensioenfondsbestuur zullen een van deze twee keuzes moeten maken, indien blijkt dat fusie binnen vijf jaar niet mogelijk is.

Voorkomen moet worden dat er de facto een praktijk van continue afgescheiden vermogens ontstaat, gegeven de implicaties voor de houdbaarheid van de verplichtstelling die dit zou kunnen hebben.

3. Deze mogelijkheid om tijdelijk afgescheiden vermogens aan te houden wordt wettelijk beperkt tot 3 verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen:

Een fusie kan plaatsvinden tussen maximaal drie verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Dit sluit zo nauw mogelijk aan bij de huidige marktsituatie, waardoor de markteffecten beperkt kunnen blijven. Daarmee wordt eveneens voorkomen dat de complexiteit van de fusie toeneemt.

Uitbreiding van de verplichtstelling tijdens de periode waarin tijdelijk afgescheiden vermogens worden aangehouden wordt niet toegestaan om dezelfde redenen. Als de fusie voltooid is en de tijdelijke afgescheiden vermogens weer vervallen, zal de werkingssfeer van het nieuwe verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds gelijk moeten zijn aan de werkingssferen van de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen zoals die was ten tijde dat de fusie aanving. Gelet op de mogelijke impact op de deelnemers in de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen, de houdbaarheid van de verplichtstelling, de marktordering en de passendheid van de regeling voor de doelgroep zal het kabinet het functioneren van deze regeling na tweeënhalfjaar tegen het licht houden om te bezien of aanpassingen noodzakelijk zijn.

4. Er is sprake van een duidelijke samenhang tussen de bedrijfstakken van de fuserende verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen:

De solidariteit binnen een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds komt ook tot uitdrukking in de samenhang en verbondenheid tussen de deelnemers (aan de) pensioenregeling. In haar brief van 2 juli 2015 heeft het kabinet reeds aangegeven dat de verbondenheid tussen verschillende bedrijfstakken niet altijd direct duidelijk is en dat er vragen zijn of de verbondenheid voor de hand ligt⁴.

De samenhang is van extra belang bij een fusie met tijdelijk afgescheiden vermogens. Op het moment dat twee of drie verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen fuseren met tijdelijk afgescheiden vermogens resulteert dat in extra juridische risico's voor de solidariteit. Dit wordt beperkt door middel van de randvoorwaarde dat er sprake moet zijn van een duidelijke samenhang tussen de twee of drie verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen die willen fuseren.

Sociale partners hebben een belangrijke rol bij de schaalvergroting van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Zij hebben het primaat bij het bepalen van de (verplichtgestelde en statutaire) werkingssfeer, uiteraard binnen de wettelijke kaders. Sociale partners maken in dit kader ook afwegingen over de samenhang tussen het eigen fonds en mogelijke aansluiters, of het nu een individuele werkgever, een onderneming of een andere bedrijfstak betreft. Deze afwegingen zijn echter niet altijd geëxpliciteerd en daardoor voor betrokkenen en belanghebbenden niet altijd te achterhalen.

Dit is wel wenselijk. Om die reden wordt een motivatievereiste van toepassing. Dit betekent dat sociale partners expliciteren waarom er bij een fusie tussen twee of drie verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen sprake is van samenhang. Dit wordt aangegeven in het fusieplan. Gezien het adviesrecht van het verantwoordingsorgaan over een fusie van het pensioenfonds (artikel 115a, derde lid, sub g van de Pensioenwet) zal

⁴ Aangangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2800.

ook in de adviesaanvraag de samenhang expliciet moeten worden gemotiveerd. Hetzelfde geldt ten aanzien van het instemmingsrecht van een belanghebbendenorgaan.

5. Vrijwillige aansluitingen worden tijdelijk beperkt.

De taakafbakening regelt de onderlinge verhouding tussen pensioenfondsen en andere pensioenuitvoerders, zoals verzekeraars. De taakafbakening houdt in dat pensioenuitvoerders zich beperken tot afgebakende domeinen en producten.

Het behoud van de taakafbakening en het beperken van de uitzonderingen hierop is essentieel voor de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling.

Verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen hebben twee manieren om aansluitingen te realiseren. De eerste manier is via een uitbreiding van de verplichtstelling. De tweede manier is via vrijwillige aansluitingen: dit kan zowel een vrijwillige aansluiting zijn van een individuele werkgever conform artikel 121 van de Pensioenwet als een uitbreiding van de statutaire werkingssfeer met een gehele bedrijfstak.

De taakafbakening staat er dus niet aan in de weg dat verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen over de mogelijkheid beschikken om op vrijwillige basis werkgevers en andere pensioenfondsen aansluiting te verlenen. Dit kan effecten hebben op de markt voor pensioenuitvoering – omdat daarmee de onderlinge verhouding tussen pensioenfondsen en andere pensioenuitvoerders verandert – en daarmee op de houdbaarheid van de verplichtstelling. Dat brengt risico's met zich mee, die vergroot worden op het moment dat er sprake is van een mogelijkheid voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om tijdelijk afgescheiden vermogens aan te houden.

De markteffecten concentreren zich vooral op een specifiek soort vrijwillige aansluitingen, te weten de uitbreiding van de statutaire werkingssfeer door een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds met als doel om ondernemingspensioenfondsen in een bedrijfstak te laten aansluiten. Zodra de statutaire werkingssfeer is uitgebreid kunnen meerdere andere ondernemingspensioenfondsen binnen de nieuw opengezette werkingssfeer toetreden. Per 1 januari 2016 zijn er met artikel 121a van de Pensioenwet eisen verbonden aan het uitbreiden van de statutaire werkingssfeer.

Sociale partners en de Pensioenfederatie geven aan dat het in het belang kan zijn van deelnemers van fondsen die zoeken naar schaalvergroting via vrijwillige aansluitingen om zich via die route aan te sluiten bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. Dit is wel een complicerende factor in het kader van de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van het fusietraject. Voor de houdbaarheid van de verplichtstelling is het daarnaast wenselijk dat – zo lang er sprake is van afgescheiden vermogens – aan verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen beperkingen worden gesteld in de mogelijkheden om de statutaire werkingssfeer uit te breiden.

Uitbreiding statutaire werkingssfeer toetsen op niveau individuele werkgever

Sinds 1 januari 2016 is er een extra randvoorwaarde ingevoerd voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen die de statutaire werkingssfeer willen uitbreiden: het eerder genoemde artikel 121a van de Pensioenwet. Toetsing hiervan vindt eenmalig plaats op het niveau van

(het deel van) de bedrijfstak waarmee de statutaire werkingsfeer wordt uitgebreid bij het eerste toetredende ondernemingspensioenfonds. Daarna vindt geen toetsing meer plaats op het niveau van individuele werkgevers.

Bij een fusie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met tijdelijke afgescheiden vermogens zal een vrijwillige aansluiting van een werkgever binnen de statutaire werkingsfeer worden getoetst op het niveau van de individuele werkgever. Dit geldt niet alleen voor uitbreidingen van de statutaire werkingsfeer tijdens de fusie, maar ook voor toekomstige vrijwillige aansluitingen die binnen de reeds opengestelde statutaire werkingsfeer vallen. Hiermee wordt echter nadrukkelijk geen terugwerkende kracht beoogd. Verlenging van een contract van een individuele werkgever die reeds voor de fusie op vrijwillige basis was aangesloten via openstelling van statutaire werkingsfeer bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds wordt daarom ook niet opnieuw getoetst.

Eerste definitie statutaire werkingsfeer is gelijk aan voormalige statutaire werkingsferen

Op het moment dat twee of drie verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen fuseren met tijdelijk afgescheiden vermogens, dan ontstaat er de facto een nieuw verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. Dit nieuwe verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds zou dan enkel de statutaire werkingsferen van de twee of drie voormalige verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen moeten hebben. Omdat het een nieuw verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds betreft is echter geen sprake van een «uitbreiding» van de statutaire werkingsfeer (die gebonden is aan de voorwaarden van artikel 121a uit de Pensioenwet), maar eerder van een «eerste definitie» van de statutaire werkingsfeer (waaraan geen voorwaarden zijn verbonden in de Pensioenwet). Die zou in theorie ongelimiteerd zijn en dus een bredere werkingsfeer kunnen hebben dan de gecombineerde werkingsferen van de twee of drie voormalige verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Dat is onwenselijk vanuit het perspectief van de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling, het beperken van markteffecten en het voorkomen van complexiteit van de fusie. Daarom kan een eerste definitie van de statutaire werkingsfeer van het nieuwe bedrijfstakpensioenfonds niet breder zijn dan de oorspronkelijke statutaire werkingsferen van de gefuseerde verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen.

Extern onderzoek vrijwillige aansluitingen

Naast de beperking van vrijwillige aansluitingen voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen die fuseren met tijdelijke afgescheiden vermogens, zal ook door middel van een extern onderzoek worden bekeken in hoeverre vrijwillige aansluitingen plaatsvinden, of dit in de praktijk tot problemen leidt en zo ja of het wenselijk zou zijn dat hier beperkingen of randvoorwaarden aan verbonden worden. De mogelijkheid van vrijwillige aansluiting is een uitzondering op de afspraken uit de taakafbakening en kan daardoor oneigenlijke markteffecten tot gevolg hebben. Dit onderzoek zal zo snel mogelijk worden opgepakt en parallel aan het wetsvoorstel worden uitgevoerd.

6. Geen verdere afscheiding pensioenvermogens.

Zonder deze randvoorwaarde is het risico aanwezig dat de huidige collectiviteit (in casu betreft het dan het gehele verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds) wordt onderverdeeld in kleinere collectiviteiten

(bijvoorbeeld langs de lijnen van een pensioenregeling of een deelgroep van deelnemers). In dat geval is er sprake van minder solidariteit, wat druk zet op de houdbaarheid van de verplichtstelling. Daarom mogen enkel de huidige collectiviteiten (het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen 1, 2 en eventueel 3 (tijdelijk)) afgescheiden vermogens kennen en is daarbinnen geen afscheiding van vermogens mogelijk.

7. Er is een fusievermogen.

Het uitvoeren van verschillende financieel afgescheiden vermogens brengt een aantal aandachtspunten met zich mee. Gezamenlijke kosten (bijvoorbeeld ten aanzien van de bedrijfsvoering) moeten worden voldaan. Daarnaast moet voorkomen worden dat vorderingen ten behoeve van de pensioenvermogens van deelnemers van een collectiviteitkring kunnen worden verhaald op (pensioenvermogens van) deelnemers van de andere collectiviteitkring.

Het algemeen pensioenfonds kent daartoe een weerstandsvermogen, dat de weerstand van de pensioenuitvoerder algemeen pensioenfonds waarborgt.

Ook bij een fusie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met tijdelijk afgescheiden vermogens zijn deze aandachtspunten relevant. Daarom is een vermogen vereist dat de continuïteit van het pensioenfonds waarborgt gedurende de periode waarin afgescheiden vermogens worden aangehouden (een zogeheten «fusievermogen»). Er is in principe maatwerk mogelijk ten aanzien van de liquiditeit van het fusievermogen. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zal bekeken worden op welke manier dit maatwerk precies kan worden vormgegeven. De excassokostenvoorzieningen van (een of meer van) de fusierende verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen mogen worden gebruikt om het fusievermogen te bewerkstelligen. Het uitgangspunt daarbij is om de gevolgen voor de dekkingsgraad zo veel mogelijk te beperken.

De hoogte van het fusievermogen is als volgt. Het fusievermogen bedraagt ten minste € 500.000 plus 0,2 procent van de waarde van het beheerde pensioenvermogen indien dat meer bedraagt dan € 250 miljoen, met een maximum van € 20 miljoen. Tevens dient te zijn voorzien in de dekking van de aansprakelijkheidsrisico's via ofwel een percentage van 0,1 procent van de waarde van het beheerde pensioenvermogen ofwel een beroepsaansprakelijkheidsverzekering of een vergelijkbare voorziening (bankgarantie).

Op het moment dat de fusie is voltooid is er geen fusievermogen meer nodig.

8. Er is een goederenrechtelijke scheiding van vermogens.

Het scheiden van vermogens kan twee doelen hebben. Allereerst een interne administratieve scheiding. Dan wordt voor verschillende soorten pensioenregelingen binnen één financieel geheel een aparte administratie bijgehouden. Ten tweede een externe juridische scheiding van vermogens (dit is een zogeheten goederenrechtelijke scheiding van vermogens), waarbij de vermogens niet alleen administratief maar ook financieel gescheiden worden. In dat geval is sprake van financieel afgescheiden vermogens en wordt geregeld dat derden, waaronder mogelijke schuldeisers, alleen vorderingen kunnen verhalen ten opzichte van dat afgescheiden vermogen waarop de vordering rust. Hiermee wordt voorkomen dat schulden op deelnemers van een andere collectiviteitkring kunnen worden verhaald. Bij een fusie van verplichtgestelde bedrijfstak-

pensioenfondsen is derhalve sprake van een tijdelijke goederenrechtelijke scheiding van vermogens.

9. Er is een rangregeling.

Hiermee wordt aangegeven in welke volgorde eventuele vorderingen verhaald kunnen worden. Daarmee wordt bepaald dat de deelnemers preferente schuldeisers zijn. Bij een fusie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met tijdelijke afgescheiden vermogens is er een rangregeling.

Vervolg

De hierboven geschetste randvoorwaarden acht het kabinet noodzakelijk om te komen tot verantwoorde regeling voor het toestaan van fusies van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met tijdelijk afgescheiden

vermogens voor deelnemers, daarbij gelet op het behoud van de verplichtstelling en het gelijke speelveld met andere pensioenuitvoerders. Het kabinet zal deze hoofdlijnen vertalen naar wet- en regelgeving. Het streven is een wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in te dienen zodat invoering per januari 2018 tot de mogelijkheden blijft behoren.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma