

Spanning in het Nederlandse pensioengebouw

De herziening van de Europese Pensioenfondsenrichtlijn ('de IORP-Richtlijn') is op veel onderdelen voor Nederland niet zo spannend. Nederland heeft er immers bij de implementatie van de oorspronkelijke IORP-Richtlijn in 2006 voor gekozen om voor de in Nederland gevestigde pensioeninstellingen (IORP's in de zin van de richtlijn) in de Pensioenwet eisen te stellen die uitgaan boven de minimum eisen van de richtlijn. Toch is er wel wat aan de hand, zoals hierna zal.

DOOR JOS GIELINK

De herziening van de IORP-richtlijn met betrekking tot communicatie naar pensioendeelnemers en de governance-vereisten voor pensioenfondsen heeft voor Nederland een beperkte impact, Nederland voldoet al nagenoeg geheel aan de nieuwe eisen. Eén en ander neemt echter niet weg dat de behandeling van het wetsvoorstel bepaald niet geruisloos is verlopen. De commotie werd met name veroorzaakt door het bericht dat de Belgische toezichthouder, de FSMA, inmiddels ook de uitvoering van Nederlandse pensioenregelingen zou aanvaarden zonder een permanente sponsorgarantie voor de Nederlandse werkgever. Dit bericht heeft geleid tot Kamervragen en voorstellen om een overgang naar België te bemoeilijken. Vanuit de Pensioenfederatie is een geheel ander geluid te horen, daar wordt opgeroepen om de Nederlandse regels te versoepelen om concurrerend te blijven met het Belgische systeem. In het kader van het overleg over het Pensioenakkoord dringen de vijf grote bedrijfstakpensioenfondsen en de vakbonden ook aan op een versoepeling van het Nederlandse pensioenregime. Een goed moment om de ontwikkelingen in kaart te brengen.

Wat verandert er in België?

België heeft er bij de invoering van de IORP-richtlijn voor gekozen om bij de implementatie in de nationale wet zoveel mogelijk aan te sluiten bij de minimumvereisten van de richtlijn. Dit houdt onder andere in dat als de Nederlandse werkgever een bijstortverplichting (sponsorgarantie) aanvaardt, geen extra buffers vereist zijn.

Verder worden de langetermijnvoorzieningen berekend op grond van de prudente rekenrente volgens de IORP-richtlijn, dat wil zeggen naar keuze op basis van het rendement van eigen beleggingen, of op basis van het rendement van hoogwaardige obligaties. Voor actieven en slapers moet de kortetermijnvoorziening in België worden gebaseerd op de Nederlandse rekenregels voor individuele waardeoverdracht. In 2018 is de rekenrente 1,648%, in 2019 is deze 1,577%.

De sponsorgarantie is verplicht van toepassing op werknemers van Belgische werkgevers

Omdat deze voorziening hoger zal uitvallen, zal voor actieven en slapers dus een voorziening op Nederlandse grondslagen moeten worden aangehouden. De berichten dat in België de voorziening mag worden gebaseerd op een rekenrente van 3,5% of hoger, zijn dus deels onjuist.

De sponsorgarantie is verplicht van toepassing op werknemers van Belgische werkgevers. In Nederland is dit niet verplicht en ook niet gebruikelijk. De Nederlandse werkgevers die in de afgelopen jaren naar België zijn gegaan voor de pensioenuitvoering, zijn nagenoeg allemaal onderdeel van een Amerikaans concern, waar een sponsorgarantie wél gebruikelijk is.

In de praktijk werkte de FSMA alleen mee aan een overgang naar België indien de Nederlandse werk-



Mr. J.A. (Jos) Gielink CPL
is werkzaam bij Gielink
Pensioenrecht B.V.

gever een sponsorgarantie aanvaardde. Voor de meeste Nederlandse werkgevers was en is dit een brug te ver.

De FSMA heeft nu een uitvoeringsmodel goedgekeurd zonder permanente bijstortingsplicht, indien er in de pensioenregeling uitdrukkelijk wordt voorzien in korting van opgebouwde aanspraken en rechten. De FSMA acht dit model aanvaardbaar omdat de korting een onderdeel is van het Nederlandse arbeids- en sociaal recht. De afspraken met de FSMA kunnen als blauwdruk worden gebruikt voor andere Nederlandse werkgevers die geïnteresseerd zijn in het Belgische uitvoeringsalternatief. Een overgang naar België zonder sponsorgarantie is nu onder voorwaarden dus een realistisch(er) alternatief voor het Nederlandse model.

'Hek om Nederland'?

In de Tweede Kamer zijn Kamervragen gesteld over de nieuwe ontwikkelingen in België. Het Belgische regime zal nu immers ook toegankelijk zijn als sociale partners een bijstortingsverplichting niet wenselijk achten. Het parlement is beducht voor toezichtarbitrage, dat wil zeggen dat sociale partners gebruik maken van het Belgische model vanwege het lichtere toezichtregime. Hier is op zichzelf overigens niets mis mee; de IORP-richtlijn heeft onder meer ten doel om grensoverschrijdende uitvoering mogelijk te maken. Centraliseren van het beheer van de pensioendienstverlening kan positieve gevolgen hebben voor de betrokken ondernemingen en hun werknemers, aldus de IORP-richtlijn.

Parlement en regering proberen echter waar mogelijk het strengere Nederlandse toezichtkader te beschermen en zoeken daarbij de grenzen op binnen het speelveld van de vrijheid van pensioendienstverlening.

Het wetsvoorstel IORP II is op aandringen van de Tweede Kamer aangepast ten aanzien van de eisen voor een collectieve waardeoverdracht naar het buitenland. Er wordt nu goedkeuring vereist van een tweederde meerderheid van de deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden die hebben gereageerd op een daartoe schriftelijk verzoek. Er wordt dus een reactie vereist. De reactie hoeft niet gemotiveerd te zijn, een minimale respons is evenmin vereist. Indien weinig gerechtigden reageren, zal de stem van een bezwaarmaker relatief zwaar wegen, blijkt uit de wetsgeschiedenis.

Volgens de IORP II-richtlijn is het voor een grensoverschrijdende waardeoverdracht voldoende dat een meerderheid van de betrokken deelnemers en pensioengerechtigden, óf een meerderheid van hun vertegenwoordigers hun goedkeuring verleenden.

De eisen die nu in de Nederlandse wet gesteld worden, gaan veel verder dan minimaal is voorgeschreven. De overdracht kan in voorkomende gevallen geblokkeerd worden door enkele bezwaarmakers, terwijl de ondernemingsraad en DNB instemming hebben verleend voor de overdracht. De eisen voor een internationale waardeoverdracht zijn in dit opzicht nu ook (aanmerkelijk) strenger dan voor nationale waardeoverdrachten, hetgeen volgens hoogleraar Europees pensioenrecht Hans van Meerten in strijd is met Europees recht.

Een amendement om bij een uitgaande internationale waardeoverdracht de eis te stellen dat voldaan moet worden aan een ze-



kerheidsmaatstaf van 97,5% is ten sterkste ontraden door de regering en is niet aangenomen. De voorwaarde zou er op neerkomen dat de buffers moeten worden overgedragen, bij overdrachten binnen Nederland hoeft dat niet.

Reactie Pensioenfederatie: een vleugje 'Belgische' houding graag
Daar waar het parlement het huidige strenge Nederlandse toezichtkader voor heilig verklaart en een hek om Nederland wil proberen te zetten, heeft de Pensioenfederatie een andere houding.

De Pensioenfederatie noemt drie voordelen van het Belgische regime:

- In België zijn pensioenfondsen vrijgesteld van btw met betrekking tot vermogensbeheer.
- De Belgische toezichthouder, de FSMA, levert maatwerk, het is mogelijk om met FSMA afspraken te maken die op het fonds en de sponsor zijn toegesneden. Zelfs over de sponsorgarantie valt te praten.

De OFP heeft een vrij eenvoudige governance.

De drie genoemde factoren maken Nederland als vestigingsland voor pensioeninstellingen naar de mening van de Pensioenfederatie minder aantrekkelijk dan België. De Pensioenfederatie verzoekt de regering om maatregelen die ertoe leiden dat de Nederlandse pensioenfondsen meer in de pas gaan lopen met de andere landen binnen de Unie. Ook in Nederland zou een vrijstelling

voor btw kunnen worden ingevoerd. De Pensioenfederatie nodigt het kabinet uit om zich ten doel te stellen dat pensioenfondsen geen noodzaak meer voelen uit Nederland te vertrekken: een duidelijke boodschap en een trendbreuk met de gang van zaken in de afgelopen tien jaren in Nederland.

Pensioenakkoord: soepelere regels in Nederland

De roep om versoepeling van de pensioenregels in Nederland is niet alleen vanwege het vestigingsklimaat actueel.

Hoewel de spelregels van het financieel toetsingskader in het verleden al een aantal keren zijn versoepeld, staat het water de grote pensioenfondsen nog steeds tot aan de lippen. Als er geen stelselwijziging wordt ingevoerd, zullen veel pensioenfondsen vanaf 2020 moeten gaan korten, omdat de lopende herstelplannen dan eindigen en de herstelmaatregelen tot nu toe onvoldoende soelaas hebben geboden. Sociale partners en de regering zijn al jaren in overleg over een nieuw Pensioenakkoord, waarin afspraken worden opgenomen om door middel van zachtere pensioencontracten en nieuwe spelregels meer financiële ruimte te creëren voor pensioenfondsen.

De vakbonden en de vijf grote bedrijfstakfondsen wijzen op de noodzaak van een versoepeling van de financiële spelregels. In een opiniestuk schrijven de grote fondsen dat het goed is dat pensioenfondsen zich aan strenge regels moeten houden. De fondsen zijn echter van mening dat de regels inmiddels zó streng geworden zijn dat de pensioenen eronder lijden in plaats van dat ze beschermd worden. Dit wordt veroorzaakt doordat voorzichtigheid op voorzichtigheid moet worden gestapeld. Er moeten hogere buffers worden aangehouden, er moet gerekend worden met een lage risicovrije rente en er gelden strenge regels voor indexatie. De vijf grote pensioenfondsen en de vakbonden vragen de politiek om het bestaande financiële toetsingskader voor pensioenfondsen te versoepelen.

Hoewel een nieuw pensioenakkoord tot voor kort bijna rond leek te komen, is er nu een discussie ontstaan over de rekenrente. Volgens Klaas Knot van DNB dient bij de nieuwe zachte ambitieovereenkomsten gerekend te worden met de risicovrije rente zoals die voor de bestaande contracten van toepassing is. Minister Koolmees heeft tot nu toe dit standpunt van DNB gesteund. Hij is niet van plan om een kunstmatig hoge rekenrente van toepassing te verklaren op het nieuwe, zachtere Pensioencontract.

Zowel de grote pensioenfondsen als de vakbonden zijn teleurgesteld in dit standpunt. Naar de mening van deze partijen is een hogere rente noodzakelijk om de dekkingsgraad te verhogen, de bestaande pensioenopbouw in stand te laten en indexatiemogelijkheden te verruimen. Een hogere rekenrente is ook gerechtvaardigd, omdat het nieuwe Pensioencontract niet risicovrij is. Omdat er minder zekerheid wordt afgesproken is het mogelijk om een hogere rekenrente te hanteren. Het standpunt van de vijf bedrijfstakfondsen en de vakbonden is inmiddels ook onderschreven door een aantal economische pensioendeskundigen.

De discussie over de rekenrente is overigens al jaren gaande. In het Pensioenakkoord 2010 hadden sociale partners al afgesproken dat voor het nieuwe combicontract of het flexibele reële contract het verwachte beleggingsrendement als maximale disconteringsvoet kon worden toegepast. DNB en kabinet hebben daar toen al kritische kanttekeningen bij geplaatst. Het huidige kabinet heeft zich bij haar aantreden voorstander getoond van de invoering van een reële ambitie-overeenkomst, met toepassing van de risicovrije rente als rekenmaatstaf. Het lopende debat is derhalve een herhaling van zetten.

Vanuit een Europese context bezien blijft de discussie over de rekenrente enigszins verbazingwekkend. In de IORP-richtlijn wordt voor harde pensioencontracten een rekenrente op basis van het fondsrendement prudent geacht, DNB en minister Koolmees zijn van mening dat voor zachte pensioencontracten een risicovrije rente moet worden gehanteerd. De eisen die Europa aan het pensioen stelt, staan op deze wijze ver af van het Nederlandse stelsel. Is daarmee het Europese stelsel niet prudent genoeg? Dit ligt niet voor de hand: volgens de overwegingen bij de IORP II-richtlijn behoren de IORP's een kapitaal van € 2,5 triljoen, ten behoeve van ongeveer 75 miljoen deelnemers en pensioengerechtigden. De principle based principes van de richtlijn ontslaan sociale partners, externe deskundigen en toezichthouders niet van de verplichting om gezamenlijk vast te stellen wat in concrete situaties nog als voldoende prudent kan worden beschouwd. Het toezicht in België is hiervan een goed voorbeeld. Hoewel in theorie een rekenrente op basis van fondsrendement van bijvoorbeeld 7% toelaatbaar zou kunnen zijn, wordt dit door sociale partners en de FSMA momenteel niet als prudente rekenrente aanvaard.

Minister Koolmees noemt een hogere rekenrente 'kunstmatig'. Dat geldt ook voor de UFR-maatstaf, waar de minister zelf voorstander van is. Bij de invoering is al onderkend dat er geen markt is voor langlopende Europese interbancaire swaps en dat deze UFR-rentecurve grillige patronen vertoont.

Ten slotte

In Nederland bestond tot voor kort de reflex om de IORP-richtlijn niet serieus te nemen waar het gaat om governance en financiële spelregels. Het is opmerkelijk dat vooraanstaande deskundigen en de grote bedrijfstakfondsen inmiddels zó expliciet aangeven dat de bestaande Nederlandse toezichtregels te weinig ruimte laten aan sociale partners om zelf verstandige besluiten te nemen. In Nederland wordt het pensioenfonds vanuit de wetgeving en de toezichthouder nog uitsluitend als een financiële instelling gezien. Hiermee wordt miskend dat, zoals in de richtlijn nadrukkelijk wordt gesteld, het pensioenfonds óók een sociaal doel heeft: het pensioenfonds is ook een middel om de arbeidsvoorwaarde pensioen op een efficiënte en solide wijze uit te voeren. Sociale partners zijn heel wel in staat om zelf te bepalen wat in hun specifieke situatie verantwoord is. Het gaat immers om de pensioenbelangen van hun deelnemers. ■