

Kabinet onderzoekt grensoverschrijdende pensioenuitvoering

Erik Schouten, datum 03-03-2017

Datum	03-03-2017
Auteur	Erik Schouten ^[1]
Vakgebied(en)	Pensioenen (V)



De Tweede Kamer uitte meerdere malen haar zorg dat Nederlandse bedrijven hun pensioen in het buitenland onderbrengen. Andersom is er weinig animo om buitenlandse pensioenen in Nederland onder te brengen. Het kabinet liet onderzoeken hoe groot de animo is van Nederlandse partij en om hun pensioenregeling in het buitenland onder te brengen en vice versa. Welke overwegingen spelen bij deze keuze een rol en welke knelpunten spelen er? De conclusies van het onderzoek en de reactie van het kabinet zijn niet echt verrassend.

Doel en opzet onderzoek

Het onderzoek inventariseert welke behoeften, kansen en mogelijke knelpunten grote (internationale) en middelgrote ondernemingen, pensioenuitvoerders, adviseurs en werknemers(vertegenwoordigers) ervaren ten aanzien van de huidige grensoverschrijdende pensioendienstverlening in Nederland en het buitenland.^[2] Het SEO voerde het onderzoek uit op basis van deskresearch en interviews met 25 marktpartijen en De Nederlandsche Bank. De resultaten vallen uiteen in drie onderwerpen:

1. omvang van grensoverschrijdende uitvoering van Nederlandse pensioenregelingen in het buitenland en buitenlandse regelingen in Nederland;
2. verschillen in wet- en regelgeving tussen Nederland en België;
3. de door de onderzoekers geconstateerde knelpunten en oplossingsrichtingen.

Omvang grensoverschrijdende uitvoering

Uitvoering Nederlandse pensioenregelingen in het buitenland

Uit het rapport blijkt dat op 31 december 2015 zeventien IORP's twintig Nederlandse pensioenregelingen in een andere lidstaat uitvoerden.³¹ Hieronder vallen ongeveer 10.400 deelnemers. België is hierbij de belangrijkste 'lidstaat van bestemming', met acht Nederlandse pensioenregelingen. De totale grensoverschrijdende uitvoering betreft daarmee minder dan 0,1% van het totaal aantal deelnemers aan een pensioenregeling in Nederland. Het totale belegde vermogen van deze regelingen bedraagt € 1,55 miljard, eveneens ongeveer 0,1% van het totale belegd vermogen van Nederlandse pensioenfondsen. Gelet op het zwaartepunt van de buitenlandse uitvoering in België besteedt het onderzoek de meeste aandacht aan de beweegredenen voor een vertrek naar deze lidstaat. De grensoverschrijdende uitvoering van pensioenregelingen betreft vooral multinationals. Hun belangrijkste overweging is het bereiken van schaalvoordelen door pensioenregelingen uit verschillende landen bij één uitvoerder onder te brengen. Een andere overweging is het financiële toetsingskader (FTK) in Nederland. Daarbij speelt met name de mogelijkheid om in andere landen de sponsorgarantie mee te nemen bij de vaststelling van de hoogte van de technische voorzieningen en vereiste buffers, terwijl dat in Nederland niet kan. De sponsorgarantie geeft werkgevers een bijstortverplichting wanneer de pensioenuitvoerder niet voldoende middelen heeft om aan zijn pensioenuitkeringsverplichting te voldoen.

Het onderzoek maakt duidelijk dat momenteel een klein aantal werkgevers met een ondernemingspensioenfonds de overdracht van de Nederlandse pensioenregeling naar een Belgisch pensioenfonds bestudeert. Geïnterviewde pensioenadviseurs verwachten dat in de toekomst nog rond de tien multinationals hun Nederlandse pensioenregelingen in een andere EU-lidstaat zullen laten uitvoeren. Het lijkt waarschijnlijk dat deze multinationals vergelijkbaar zijn met de ondernemingen die hun Nederlandse regeling al in België onderbrachten of deze intentie hebben aangekondigd, zoals BP en ExxonMobil.

De animo voor grensoverschrijdende overdracht onder middelgrote Nederlandse ondernemingen achten de geïnterviewden vrijwel nihil. Middelgrote bedrijven zonder buitenlandse vestigingen kunnen geen schaalvoordelen behalen. En voor deze bedrijven is vermoedelijk ook het voordeel van het kwalitatieve toetsingskader beperkt. Naar verwachting zullen deze bedrijven eerder overstappen naar een DC-regeling of de pensioenregeling indien mogelijk onderbrengen bij een bedrijfstakpensioenfonds of een algemeen pensioenfonds (APF). Volgens het onderzoek heeft België als vestigingsplaats voor DC-regelingen geen voordelen boven Nederland, behoudens het 'first mover advantage' als land dat al internationale ervaring heeft opgedaan.

Geen uitvoering buitenlandse pensioenregelingen in Nederland

Naast de grensoverschrijdende uitvoering van Nederlandse pensioenregelingen in het buitenland kunnen ook buitenlandse pensioenregelingen in Nederland worden uitgevoerd. Uit het rapport komt naar voren dat in oktober 2016 geen buitenlandse pensioenregelingen in Nederland worden uitgevoerd. Geen van de respondenten verwacht dat buitenlandse bedrijven met een DB-regeling interesse zullen hebben in uitvoering van een dergelijke regeling in Nederland. Belangrijkste reden: het Nederlandse financiële toetsingskader.

Voor DC-regelingen verwacht een aantal respondenten wel vraag vanuit het buitenland. Respondenten noemen als voordelen van Nederland: de inrichting van lifecycle beleggen, de gedegen inrichting van het vermogensbeheer, risk pooling en administratie. Buitenlandse partijen vinden de wetgeving rond vermogensbeheer zeer gedegen en aantrekkelijk omdat het vertrouwen geeft, onder andere vanwege transparantie over kosten, bescherming van assets en toepassing van een rangregeling. Bovendien kent Nederland veel gedegen en ervaren uitvoeringspartijen. Anderzijds is er geen specifieke reden om

een buitenlandse DC-regeling in Nederland onder te brengen. Er is volgens het onderzoek in elk land een uitvoerder nodig, omdat het lokale sociale en arbeidsrecht van toepassing is en deelnemers en gepensioneerden in hun eigen taal moeten worden aangesproken. Het is dus maar de vraag wat de onderneming bespaart wanneer de regelingen in één land worden ondergebracht; een onderneming kan ook in elk land dezelfde DC-regeling laten uitvoeren.

Wet- en regelgeving

Sinds de IORP-richtlijn in 2003 in werking trad, kunnen pensioenfondsen grensoverschrijdende pensioen diensten in de Europese Unie aanbieden.^[4] Belangrijke uitgangspunten van deze richtlijn zijn het bevorderen van de interne markt en het waarborgen dat pensioeninstellingen pensioenregelingen efficiënt uitvoeren, zodat de toekomstige gepensioneerden een hoge mate van zekerheid krijgen. Daar horen strenge toezichtnormen bij. Alle lidstaten moeten in hun wetgeving voor kapitaalgedekte pensioenuitvoerders ten minste de minimumnormen van de IORP-richtlijn hanteren. Volgens de richtlijn moet de berekening van de technische voorzieningen, de financiering hiervan en de vaststelling van het vereist vermogen prudent gebeuren. Voor beleggingsvoorschriften van pensioeninstellingen geldt de 'prudent person regel'. Kortweg komt die erop neer dat de pensioeninstelling moet handelen zoals een voorzichtig, verstandig en zorgvuldig handelend vermogensbeheerder zou doen die in vergelijkbare omstandigheden verkeert. Het betreft open normen, die door de lidstaten verschillend worden uitgelegd. België, Luxemburg en Ierland hanteren meer kwalitatieve vereisten, terwijl Nederland deels kwalitatieve en deels kwantitatieve normen stelt, die zijn uitgewerkt in het financieel toetsingskader.

De richtlijn bevat ook regels over grensoverschrijdende activiteiten van IORP's. Zo is het prudentieel toezicht – het toezicht op de financiële positie van de pensioeninstelling – van toepassing van het land waar de IORP is gevestigd, ook als deze een regeling uit een ander land uitvoert. Anderzijds blijven het fiscaal recht en het sociale en arbeidsrecht van het woonland – eigenlijk het werkland – van de werknemers van toepassing op de pensioenregeling die in een andere lidstaat is ondergebracht. Hetzelfde geldt voor de informatievoorschriften van het woonland.

Eind juni 2016 bereikten de lidstaten en het Europees Parlement een akkoord over een herziening van de IORP-richtlijn.^[5] Daarin zijn de rechten van werknemers beter beschermd. In de nieuwe richtlijn zijn criteria geïntroduceerd waarmee DNB een collectieve waardeoverdracht van een Nederlandse pensioenregeling naar een pensioeninstelling in een andere lidstaat kan toetsen en zo nodig tegenhouden. Dat kan wanneer:

- de rechten worden aangetast van deelnemers van wie de aanspraken worden overgedragen;
- de rechten van de achterblijvende deelnemers na de overdracht onvoldoende zijn beschermd, dan wel door die overdracht worden aangetast;
- de regeling zich in onderdekking bevindt op basis van het Nederlandse financieel toetsingskader.

Ook zal een meerderheid van de deelnemers en pensioengerechtigden of hun vertegenwoordigers moeten instemmen met een collectieve waardeoverdracht naar een andere lidstaat. Daarmee zijn deelnemers beter beschermd bij overheveling van een Nederlandse regeling naar een andere lidstaat. Overigens hebben ondernemingsraden in Nederland onlangs uitgebreidere bevoegdheden gekregen bij de keuze van een (buitenlandse) uitvoerder. Verder is bepaald dat zaken als beloningsbeleid, eventuele sancties door de toezichthouder en het melden van uitbestede taken en ernstige misstanden aan de toezichthouder, openbaar moeten worden gemaakt. Ook zullen er enkele nieuwe informatievoorschriften

gaan gelden.

Enkele lidstaten hebben in het vorige decennium de IORP-richtlijn aangegrepen om een pensioenuitvoerder te creëren die meerdere, grensoverschrijdende regelingen kan uitvoeren. Zoals gezegd heeft tot 1 januari 2016 een twintigtal ondernemingen haar Nederlandse pensioenregeling overgeheveld naar het buitenland, waarbij vooral België in het oog springt.

Verschillen in wet- en regelgeving tussen Nederland en België

Multinationals zijn een belangrijke factor achter de grensoverschrijdende pensioenregelingen. Deze ondernemingen zoeken naar kosten- en organisatievoordelen bij de uitvoering van de verschillende nationale pensioenregelingen van de organisatie. Een belangrijk aspect daarbij is dat pensioenregelingen in belangrijke mate een nationaal karakter behouden als gevolg van nationaal sociaal en arbeidsrecht en fiscale bepalingen.

IORP-richtlijn

De IORP-richtlijn maakt onderscheid tussen twee typen pensioenuitvoerders:

1. een pensioenuitvoerder die zelf de dekking tegen biometrische risico's verzekert of het beleggingsrendement of een bepaalde hoogte van de uitkeringen garandeert;
2. een pensioenuitvoerder waar deze verantwoordelijkheid bij de bijdragende onderneming ligt.

De Belgische wet kent beide typen pensioenuitvoerders, maar in de praktijk is in België vooral het tweede type in zwang. Mocht de garantie niet kunnen worden nagekomen door de pensioenuitvoerder, dan moet uiteindelijk de Belgische werkgever verplicht bijstorten. In Nederland kennen we dit type pensioenuitvoerder niet. Volgens de IORP-richtlijn moeten de berekening en financiering van de technische voorzieningen, de vaststelling van het vereist vermogen en de beleggingsvoorschriften van pensioeninstellingen prudent gebeuren. Dit geldt ongeacht het type pensioenuitvoerder.

Sponsorgarantie

De Nederlandse wetgeving stelt deels kwalitatieve en deels kwantitatieve normen, uitgewerkt in het FTK. De onderzoekers stellen vast dat in Nederland de sponsorgarantie van de werkgever geen rol speelt in dat FTK: de pensioenverplichtingen moeten zonder medeneming van de solvabiliteit van de werkgever worden gefinancierd. Een sponsorgarantie kent namelijk ook risico's, omdat risico's vooruit in de tijd worden geschoven en de solvabiliteit van de werkgever kan fluctueren. En ook omdat een onderneming failliet kan gaan, waardoor de sponsorgarantie vervalft.

Knelpunten en oplossingsrichtingen

De onderzoekers vroegen expliciet naar mogelijke knelpunten die de betrokkenen ervaren en wat ze aan mogelijke oplossingen kenden. Hieruit komt het beeld naar voren dat de beperkte mate van maatvoering in het Nederlandse FTK – ten aanzien van de sponsorgarantie – door sommigen als een knelpunt ervaren. Daarnaast worden ook de governance-eisen in Nederland wel eens als zwaar ervaren – met name aan de kant van de werkgevers – terwijl daarentegen de governance-eisen voor

werknemers juist een reden zijn om liever in Nederland te blijven. Tot slot zijn er ook respondenten die vinden dat er sprake is van een inactieve houding van de Nederlandse overheid om buitenlandse regelingen hier naartoe te halen, vergeleken met hoe andere landen daarmee omgaan. Mogelijke oplossingsrichtingen zijn volgens het rapport:

- het flexibeler maken van het financieel toetsingskader en de governance-eisen;
- Europese harmonisering van prudentieel toezicht en governance-eisen;
- een actievere houding van de Nederlandse overheid.

De onderzoekers vroegen ook expliciet naar eventuele fiscale beweegredenen. Uit de interviews kwam niet naar voren dat het onderbrengen van de pensioenregeling in een andere lidstaat het gevolg zou zijn van het Nederlandse fiscale kader.

Reactie kabinet^[6]

De keuze om een pensioenregeling bij een bepaalde pensioenuitvoerder onder te brengen vindt het kabinet een verantwoordelijkheid van sociale partners. Bij de beoordeling van een grensoverschrijdende uitvoering van een Nederlandse pensioenregeling is vooral van belang dat de deelnemers voldoende worden beschermd. En dat ze stevige zeggenschap hebben en behouden over de vraag of hun pensioenregeling in Nederland of in het buitenland moet worden ondergebracht. Uit het onderzoek van SEO blijkt dat de huidige omvang van de Nederlandse regelingen dat in het buitenland worden uitgevoerd, zeer beperkt is. Ook in de toekomst lijkt de aantrekkelijkheid van het uitvoeren van een Nederlandse pensioenregeling in België vooralsnog geen grote vormen aan te nemen en beperkt te blijven tot enkele multinationals die schaalvoordelen zoeken.

De sponsorgarantie

De Nederlandse wetgever heeft er bewust voor gekozen om in het FTK geen sponsorgarantie van een werkgever op te nemen, als element om rekening mee te houden bij het vaststellen van de vereiste technische voorzieningen en buffers. De achterliggende reden hiervoor is dat een onderneming failliet kan gaan, waarmee de sponsorgarantie zijn waarde verliest. Het kabinet acht het niet wenselijk om de sponsorgarantie alsnog in het Nederlandse stelsel te introduceren. Elke lidstaat kiest echter voor een eigen invulling. Daarbij kunnen uiteraard verschillen ontstaan tussen de lidstaten onderling. De IORP-richtlijn waarborgt echter minimumeisen op basis waarvan berekening en financiering van de technische voorzieningen, vaststelling van het vereist vermogen en beleggingsvoorschriften van pensioeninstellingen prudent gebeuren.

De governancevereisten

De Pensioenwet kent een verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgevers, werknemers en pensioengerechtigden. Deze verdeling vindt haar weerslag in de manier waarop zeggenschap en medezeggenschap zijn geregeld bij een pensioenfonds. In Nederland hebben werknemers zeggenschap via het bestuur of via het belanghebbendenorgaan. Werknemers vinden dit belangrijk als het bijvoorbeeld over de risicohouding of over het beleggingsbeleid gaat. Deze governancestructuur past binnen de Nederlandse opzet en inrichting van de arbeidsverhoudingen, waarvan het pensioen een belangrijk onderdeel is. De governance-eisen in Nederland zijn voor werknemers juist een reden om liever in Nederland te blijven.

Voor buitenlandse pensioenregelingen die overwegen naar Nederland te komen, is het volgens het

kabinet van belang te kijken in hoeverre de Nederlandse governancevereisten invloed hebben op hun situatie. De uitdaging is om enerzijds de overlegstructuur op grond van het nationale sociale en arbeidsrecht dat geldt in de lidstaat waaruit de pensioenregeling afkomstig is, te eerbiedigen en deze anderzijds goed in te passen in de Nederlandse situatie en regels.

Rol overheid bij aantrekken buitenlandse regelingen

Met betrekking tot het uitvoeren van buitenlandse pensioenregelingen in Nederland wijst het kabinet erop dat de afgelopen jaren twee nieuwe pensioenuitvoerders zijn geïntroduceerd: de premiepensioeninstelling (PPI) en het algemeen pensioenfonds (APF). Zowel de PPI als het APF kan naar de mening van het kabinet een interessante uitvoeringsoptie zijn voor buitenlandse partijen. Een PPI is primair gericht op de uitvoering van DC-regelingen en kan voor buitenlandse partijen aantrekkelijk zijn vanwege de lage uitvoeringskosten en eenvoudige organisatiestructuur van de uitvoerder. Het APF biedt zowel Nederlandse als buitenlandse partijen de mogelijkheid om verschillende pensioenregelingen binnen één pensioenfonds financieel afgescheiden van elkaar uit te voeren. Het APF kent collectiviteitkringen met een daarop toegesneden governance. Voor een buitenlandse pensioenregeling die in een afgescheiden vermogen wordt uitgevoerd, biedt dit in potentie mogelijkheden voor maatwerk, zonder dat dit maatwerk impact heeft op de governance van andere afgescheiden vermogens waarin Nederlandse regelingen worden uitgevoerd. Het kabinet gaat onderzoeken of er aanpassingen nodig zijn om deze potentie van het APF voor buitenlandse regelingen tot wasdom te laten komen en, zo ja, wat de effecten daarvan zijn.

Een aantal van de geïnterviewden zou graag zien dat de Nederlandse overheid, naast deze initiatieven, een actievere rol speelt bij het bewerkstelligen van de uitvoering van buitenlandse pensioenregelingen in Nederland. Het kabinet is van mening dat dit voornamelijk een taak is van de pensioenuitvoerders als private partijen. Dat neemt niet weg dat het kabinet bereid is, waar nodig en mogelijk, zijn voorlichtende rol hierin energiek te blijven vervullen.

Conclusie

Het SEO deed op verzoek van het kabinet uitgebreid onderzoek naar de Belgiëroute en onderzocht waarom Nederlandse bedrijven hun pensioenregeling in het buitenland willen onderbrengen. En wat er voor nodig is om buitenlandse regelingen in Nederland ondergebracht te krijgen. De conclusies komen niet echt als een verrassing.

Zo is niet verwonderlijk dat uit de interviews naar voren kwam dat het Nederlandse fiscale kader geen reden is voor het onderbrengen van de pensioenregeling in een andere lidstaat. Dat fiscale kader verandert immers niet als een Nederlandse pensioenregeling in de zin van de loonbelasting in het buitenland wordt uitgevoerd.

De reactie van het kabinet op de oproep om een actievere rol te spelen wekt wel verbazing. Uit het rapport blijkt duidelijk dat België werkgevers aantrekt door een actieve houding van de Belgische overheid. Zonder een actieve houding van de Nederlandse overheid zal er volgens de geïnterviewden niet snel een buitenlandse regeling in Nederland worden ondergebracht. Het kabinet legt de bal bij de pensioenuitvoerders en wil alleen zijn voorlichtende rol vervullen. Met deze opstelling zal het dan ook nog wel even duren voordat een Nederlandse uitvoerder een buitenlandse regeling gaat uitvoeren.

Bij veel leden van de Tweede Kamer ligt de België- route van pensioenfonds erg gevoelig. Dat blijkt wel uit de vele vragen die ze hierover al sinds jaar en dag stellen. Enige vasthoudendheid kunnen we

de Kamerleden wel toeschrijven. Zo'n tien jaar geleden publiceerde het kabinet antwoorden op Kamervragen 'over toezichtregimes op pensioenfondsen in de Europese Unie'.^[7] De inleiding van de brief van toenmalig minister Donner van SZW: 'In deze brief zal ik eerst kort aangeven in welke gevallen een pensioenregeling in een andere lidstaat kan worden uitgevoerd en wie deze beslissing kan beïnvloeden. Vervolgens ga ik in op de juridische gevolgen van de uitvoering in een andere lidstaat. Daarna bespreek ik het financieel toezichtregime als reden voor de keuze voor een andere lidstaat. Daarbij beantwoord ik de vraag wat Nederland doet om een aantrekkelijk vestigingsland te zijn. Tot slot zal ik de situatie in België als concreet voorbeeld uitwerken.' Toch bijzonder dat de Tweede Kamer bijna tien jaar later nog steeds dezelfde vragen stelt. En, niet verwonderlijk, soortgelijke antwoorden krijgt.

Voetnoten

[1]

Drs. E.A.P. Schouten CPC is international legal and tax consultant bij Aegon Adfis en is als promovendus verbonden aan het Expertisecentrum Pensioenrecht van de Vrije Universiteit Amsterdam.

[2]

Grensoverschrijdende pensioenuitvoering, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, december 2016, SEO-rapport nr. 2016-86.

[3]

IORP staat voor Institution for Occupational Retirement Provision (een instelling voor bedrijfspensioenvoorzieningen, een pan-Europees pensioenfonds).

[4]

Richtlijn 2003/41/EG betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening, PB L 235 van 23 september 2003, blz. 10.

[5]

Richtlijn 2016/2341 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's) (herschikking), PB L 354/37 van 23 december 2016.

[6]

Kamerbrief over grensoverschrijdende pensioenregelingen, 21 december 2016.

[7]

Brief van minister Donner over toezichtregimes op pensioenfondsen in de Europese Unie, 15 augustus 2007.