

Nederlands pensioentoezicht in Europees perspectief

Om Nederland een goede uitgangspositie te geven op de Europese pensioenmarkt is het aan te bevelen om te kiezen voor een internationaal georiënteerd financieel toezichtregime. Een toezichtregime waarbij het huidige toezichtniveau voor de Nederlandse pensioenregelingen gewaarborgd blijft en voor buitenlandse pensioenregelingen die in Nederland worden ondergebracht, het toezicht wordt gehanteerd dat in het land van herkomst gebruikelijk is.

De pensioenmarkt is in Europees perspectief een ware groeimarkt. Uit cijfers van Allianz (2008a, 2008b) blijkt dat er een groei wordt verwacht die varieert van vijf procent in West-Europa tot maar liefst twintig procent in Centraal- en Oost-Europa. De Nederlandse pensioensector heeft op deze Europese pensioenmarkt een prima uitgangspositie. In Nederland is veel ervaring opgedaan bij de uitvoering van verschillende pensioensoorten en is hooggekwalificeerd personeel werkzaam. De Nederlandse pensioensector beschikt over veel ervaring waar het gaat om kennis en capaciteit van risicoanalyse, *asset* en *liability* management, vermogensbeheer, in- en excassoprocessen, het opzetten en uitvoeren van diverse pensioenregelingen en, in toenemende mate, communicatie over pensioen aan de deelnemers. Er is binnen de Nederlandse pensioensector dan ook veel kennis en ervaring aanwezig. Daar zouden buitenlandse bedrijven en hun werknemers hun voordeel mee kunnen doen en omgekeerd kan de Nederlandse pensioensector de groeiende Europese pensioenmarkt goed bedienen. Dit kan door diensten op het gebied van vermogensbeheer of pensioenadministratie aan te bieden. Maar het zou voor potentiële klanten nog aantrekkelijker zijn wanneer een totaalpakket kan worden aangeboden, waarin alle aspecten van uitvoering samenkomen en kostenbesparend gebundeld zijn, het pensioenfonds. Sinds de implementatie van de Europese richtlijn betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (Richtlijn 2003/41/EG), is het voor buitenlandse werkgevers mogelijk hun pensioenregeling onder te brengen bij een in Nederland gevestigd pensioenfonds. Maar ondanks een pensioensector met hooggekwalificeerd personeel, een aantal grote fondsen en uitvoeringsorganisaties zijn er tot nu toe geen buitenlandse pensioenregelingen ondergebracht bij een in Nederland gevestigd pensioenfonds.

MARIJKE COLLY
Senior beleidsmedewerker
bij APG

Belemmeringen oplossen

Een belangrijke oorzaak van het feit dat er op dit moment geen buitenlandse pensioenregelingen bij Nederlandse pensioenfondsen worden ondergebracht zijn de voorwaarden waaraan Nederlandse pensioenfondsen moeten voldoen. Zo mogen pensioenfondsen slechts pensioenregelingen uitvoeren voor de onderneming of de bedrijfstak waarvoor ze zijn opgericht, de zogenoemde domeinafbakening. Nederlandse pensioenfondsen moeten ook altijd een solidair financieel geheel vormen. Dat betekent dat de financiële boekhouding niet per afzonderlijke werkgever mag worden gevoerd, er altijd sprake moet zijn van solidariteit tussen de in het fonds ondergebrachte regelingen en de daarbij behorende vermogens, en de risico's samen worden gedragen (het verbod op *ringfencing*). In andere landen is ringfencing wel toegestaan, zodat daar een deelnemer aan een pensioenregeling alleen risico loopt binnen de eigen pensioenregeling. Daarnaast kan ook de productafbakening een pensioenfonds in de weg zitten. Op grond van de Pensioenwet mogen minder soorten producten worden uitgevoerd door pensioenfondsen dan de Europese richtlijn toelaat. Zo mogen op grond van de richtlijn ook uitkeringen ineens of tijdelijke periodieke uitkeringen worden gedaan; in Nederland is dat niet toegestaan. Voor pensioenfondsen gelden daarnaast in afwijking van andere Europese landen ook specifieke voorwaarden inzake bestuurssamenstelling, medezeggenschap en principes voor goed pensioenfondsbestuur. Een grote rol speelt in dit verband ook het Nederlandse Financieel Toetsingskader (FTK). Binnen Europa wordt het Nederlandse toetsingskader ervaren als relatief streng. Al deze factoren lijken het moeilijk te maken om te profiteren van alle kansen en mogelijkheden die de Europese pensioenmarkt Nederland te bieden heeft. Daarom wordt door het kabinet voorgesteld een nieuwe pensioenuitvoerder te creëren die beter kan profiteren van deze mogelijkheden: de Algemene Pensioeninstelling ofwel de API (Tweede Kamer, 2007–2008).

De Algemene Pensioeninstelling

Om de Europese mogelijkheden ten volle te kunnen benutten moet de API concurrerend kunnen zijn ten opzichte van buitenlandse pensioeninstellingen. Het uitgangspunt voor de API is dan ook dat de extra mogelijkheden die de Europese richtlijn biedt ten opzichte van de Pensioenwet optimaal worden benut. De richtlijn is minder strikt dan de Pensioenwet en hierdoor zullen voor een API dan

ook minder inperkingen gelden dan voor pensioenfondsen. Zo zal voor de API geen domeinafbakening gaan gelden en omdat de API geen pensioenfonds is waarin sociale partners uitsluitend voor hun eigen solidariteitskring een pensioenregeling uitvoeren, hoeven voor de API niet dezelfde eisen te gelden die aan pensioenfondsen worden gesteld. Zo zal voor de API niet de eis hoeven te gelden dat werkgevers en werknemers gelijkelijk zijn vertegenwoordigd in het bestuur (de eis van een paritair bestuur). Verder zal het de API worden toegestaan regelingen financieel te ringfencen. Tot slot zal voor de API de ruimere productbeschrijving uit de richtlijn gelden, in plaats van de beperktere productafbakening uit de Pensioenwet. Zo zal het bijvoorbeeld ook mogelijk worden om een uitkering ineens of een tijdelijke periodieke uitkering te doen. Hiermee lijken door de invoering van de API een aantal belemmeringen te zijn weggenomen. Rest nog wel het punt van de financiële toezichtbepalingen. Hoe het financieel toezicht op de API precies vorm zal worden gegeven is nog niet helemaal duidelijk. Het uitgangspunt van het kabinet hierbij is in ieder geval dat de API niet mag leiden tot toezichtarbitrage tussen het pensioenfonds en de API.

Het opstellen van een financieel toetsingskader voor de API is dan ook een uitdaging die eerst moet worden aangegaan voordat gesproken kan worden van een API die ook in internationaal perspectief kan concurreren met buitenlandse pensioengevehikels.

Het financieel toetsingskader

In de zoektocht naar een bij de API passend financieel toetsingskader is het goed eerst de randvoorwaarden die in de Europese richtlijn zijn opgenomen te verkennen. De in de richtlijn opgenomen financiële toezichtbepalingen zijn minimumeisen. Op grond van de richtlijn moet de lidstaat waar de pensioeninstelling is gevestigd, er zorg voor dragen dat pensioeninstellingen voldoen aan die minimumeisen. De lidstaat kan hierbij aanvullende eisen stellen. Ook mag elke lidstaat eisen stellen aan de op zijn grondgebied gevestigde instellingen. Daarbij gaat het om regels met betrekking tot de rechtsvorm, de statuten en verplichtingen ten aanzien van bestuurders. De richtlijn stelt wel voorop dat het nationale sociaal- en arbeidsrecht van de lidstaat van herkomst van de onderneming van toepassing blijft. Ter illustratie: onder het Nederlandse sociaal- en arbeidsrecht vallen onder meer bepalingen over gelijke behandeling bij pensioenen, waardeoverdracht van pensioenen en bepalingen ten aanzien van de paritaire bestuursamenstelling van het pensioenfonds en de instelling van de deelnemersraad.

Door de relatief hogere premie ontstaat vaak het beeld dat het Nederlandse toetsingskader streng voor de pensioenuitvoerder of duur voor de werkgever en werknemer is

De minimumeisen die in de richtlijn zijn opgenomen hebben niet tot gevolg gehad dat er binnen de Europese Unie overal dezelfde benadering is gekozen ten aanzien van de financiële regels. Uit het CEIOPS-rapport *Survey on fully funded, technical provisions and security mechanisms in the European occupational pension sector* (CEIOPS, 2008) blijkt dat er binnen de Europese Unie verschillende benaderingen bestaan. Ieder land maakt een eigen afweging tussen het waarborgen van de pensioenaanspraken en het betaalbaar houden van pensioen. De balans waarvoor wordt gekozen ten aanzien van het niveau van waarborging is in elk land verschillend. In het CEIOPS-rapport wordt er ook op gewezen dat de verschillende voorwaarden die in het sociaal- en arbeidsrecht zijn opgenomen invloed hebben op de prudentiële regels, zowel op de berekening van de technische reserves als op de zekerheidsmechanismen die van toepassing zijn.

Het is moeilijk om de verschillende Europese toezichtregimes met elkaar te vergelijken. De toezichteisen bestaan uit twee elementen, namelijk de bepaling van de omvang van de pensioenverplichtingen en de aanvullende zekerheidsmechanismen. De omvang van de pensioenverplichtingen wordt in Nederland en het Verenigd Koninkrijk bepaald door middel van een marktwaardering voor de verplichtingen, terwijl andere landen de pensioenverplichtingen vaststellen met behulp van actuariële verplichtingen. Ook de wijze waarop de belangen van de deelnemers van het pensioenfonds worden geborgd, de zogenoemde zekerheidsmechanismen, zijn verschillend. In Nederland is die bescherming vormgegeven door het aanhouden van een buffer door een pensioenfonds. In de pensioenpremie zit dan ook een solvabiliteitsopslag verwerkt waardoor de premie in verhouding hoger is dan in andere landen waar hiervoor niet is gekozen. Door de relatief hogere premie ontstaat vaak het beeld dat het Nederlandse toetsingskader streng voor de pensioenuitvoerder of duur voor de werkgever en werknemer is. Daarnaast zorgt de marktwaardering er momenteel voor dat meer kapitaal nodig is om aan de verplichtingen te kunnen voldoen. Ter illustratie: in België mogen fondsen kiezen voor een disconteringsvoet van zes procent voor het rendement van het vermogen. In Nederland geldt de marktrente. Bij een marktrente van vier procent betekent dit dat een fonds dat in België een dekkingsgraad van honderd procent heeft, naar Nederlandse begrippen maar een dekkingsgraad van zeventig procent heeft. Gezien vanuit een kostenperspectief werpt het Nederlandse toezichtregime dat op dit punt in Europees perspectief relatief duur is, een drempel op om een pensioenregeling door een in Nederland gevestigd fonds uit te laten voeren. Maar tegelijkertijd is dat toezichtregime een van de redenen dat Nederland een zeer solide pensioenstelsel kent. Het past bij de inhoudelijke aspecten van de in Nederland afgesproken regelingen en bij de Nederlandse pensioen traditie.

Ook in de andere lidstaten zijn de financiële toezichtbepalingen toegesneden op de eigen tradities en het eigen sociaal- en arbeidsrecht. Deze tradities en het sociaal- en arbeidsrecht blijven tot uitdrukking komen in de pensioenregeling. Het onderbrengen van de pensioenregeling in een land dat minder strenge financiële toezichteisen kent is mogelijk zonder dat dit invloed heeft op de regeling en zonder dat dit een verhoging van het benodigde kapitaal hoeft te betekenen; de reeds geldende voorwaarden hoeven in dat geval niet te wijzigen. Echter, de regeling onderbrengen in een land waar de eisen strenger zijn of uitgaan van andere uitgangspunten dan het eigen financiële toetsingskader kan betekenen dat de pensioenregeling moet worden aangepast of dat meer kapitaal benodigd is. Dit werpt een drempel op om de pensioenregeling in zo'n land onder te brengen. Het Nederlandse financieel toetsingskader werkt in dit opzicht niet in het voordeel. Een bijkomend probleem bij het houden van toezicht op een pensioenregeling uit een ander Europees land is dat doordat bij het toepassen van het Nederlandse toetsingskader rekening moet worden gehouden met de eisen die voortvloeien uit het sociaal- en arbeidsrecht, 27 verschillende combinaties van financieel toetsingskader en sociaal- en arbeidsrecht mogelijk zijn. Hierdoor is op voorhand niet duidelijk hoe het toezicht er uiteindelijk uit zal zien.

SINDS 1916

Nieuwe kaders voor het financieel toezicht

Om ervoor te zorgen dat Nederland een land wordt waar het aantrekkelijk is om een pensioenregeling te laten uitvoeren, zonder de financiële toezichtbepalingen die bij het Nederlands pensioenstelsel horen ten aanzien van Nederlandse pensioenregelingen naar beneden bij te stellen, is het aan te bevelen om te kiezen voor een internationaal georiënteerd financieel toezichtregime dat aansluit bij het toezicht dat geldt in het land waar de pensioenregeling overeengekomen is. Ook bij deze benadering zijn er 27 pakketten mogelijk, maar de financiële toezichteisen en het sociaal- en arbeidsrecht zijn daarbij wel volledig op elkaar afgestemd. De Nederlandse toezichthouder, De Nederlandsche Bank, blijft ook in deze opzet verantwoordelijk, maar door hetzelfde toezicht te hanteren als het toezicht dat geldt in het land waar de pensioenovereenkomst tussen werkgever en werknemers overeengekomen is, bestaat op voorhand duidelijkheid over de eisen waaraan moet worden voldaan. De financiële eisen zijn hiermee ook bekend terrein en niet langer een belemmering om te kiezen voor het vestigingsland met de meeste kennis. Dit internationaal georiënteerde kader voor het toezicht kan ook worden toegepast wanneer er sprake is van een API waarin regelingen uit verschillende Europese landen worden ondergebracht. Wanneer vanuit de verschillende landen verschillende pensioenregelingen worden ingebracht, ligt het voor de hand om daar ook het bijbehorende toezichtregime op de pensioenregeling toe te passen. Omdat elke regeling dan met een ander toezichtregime te maken krijgt en apart bekeken moet kunnen worden is ringfencing hierbij wel een voorwaarde. Nadeel hiervan is dat de API met meerdere soorten toezicht wordt geconfronteerd. Bij de oplossing van dit probleem kan een taak zijn weggelegd voor De Nederlandsche Bank. Er kan gekozen worden voor een systeem waarbij De Nederlandsche Bank verantwoordelijk is voor het houden van toezicht en aanwijst op basis van welk nationaal toetsingskader hij zijn toezicht vorm gaat geven. Dit toezicht geldt dan voor alle pensioenregelingen die bij de API zijn ondergebracht. Nadeel hiervan is dat het kan voorkomen dat het financieel toezicht van het ene land van toepassing is en het sociaal- en arbeidsrecht van een ander land. Hierbij zal dan ook een afweging moeten worden gemaakt tussen de wenselijkheid om het instellen van een dergelijk fonds mogelijk te maken en het vasthouden aan het eigen toezicht. Als ondergrens geldt hierbij natuurlijk altijd de Europese richtlijn. Het zou ook kunnen voorkomen dat, in het geval van een multinational, de voorkeur uitgaat naar een pensioenregeling die voor alle deelnemers uit de verschillende landen grotendeels gelijk is. Mocht dit ondanks alle verschillen in sociaal- en arbeidsrecht lukken dan moet het ook mogelijk zijn voor De Nederlandsche Bank om het toezicht aan de wijzen dat hierbij het best past.

Nieuwe kaders voor het Europese financieel toezicht

Niet alleen vanuit Nederlands perspectief zou het goed zijn om zowel het sociaal- en arbeidsrecht als het financieel toezicht uit het land van herkomst van toepassing te laten zijn. Ook in Europees perspectief zou deze manier van toezicht houden gebruikt kunnen worden. Om werkelijk een flexibele Europese markt tot stand te brengen zou een dergelijk kader voor het toezicht namelijk uitkomst kunnen bieden. De combinatie zoals deze onder de huidige systematiek geldt, namelijk het financieel toezicht volgens de eisen van het land van vestiging van de instelling en het sociaal en arbeidsrecht volgens de eisen van het land waar de onderneming is gevestigd, zorgt ervoor dat op een interne markt van 27 lidstaten 729 verschillende combinaties van toezicht mogelijk zijn. Daarbij is het ten aanzien van bestaande pensioenregelingen bepaald geen sinecure om de regeling onder te brengen bij een uitvoerder in een land waar hogere of hele andere financiële eisen worden gesteld. Als een pensioenregeling eenmaal ondergebracht is in een bepaald land, zal de werkgever niet snel ervoor kiezen om een overstap te maken, omdat men dan immers weer te maken krijgt met andere financiële eisen.

Daarbij bestaat ook het gevaar dat er bij de huidige situatie concurrentie op de toezichteisen plaatsvindt. Dat dit een reëel gevaar is, blijkt uit de opstel-

Het ligt voor de hand dat er vaak gekozen zal worden voor het land waar de toezichteisen het minst streng zijn

ling van België. Dit land heeft de pensioenwetgeving al aangepast en hierin minder strenge financiële eisen opgenomen. Tegelijkertijd profileert België zich hiermee als vestigingsplaats van pan-Europese pensioenfondsen. Daarmee is de concurrentie op grond van toezichteisen feitelijk al gestart. Het ligt voor de hand dat er vaak gekozen zal worden voor het land waar de toezichteisen het minst streng zijn, het gevolg hiervan kan een *race to the bottom* zijn. Omdat de bescherming van het pensioenkapitaal hierdoor minder dreigt te worden, is dit uiteindelijk niet in het belang van de deelnemers. Om dit te voorkomen zou er in Europees perspectief voor gekozen kunnen worden om de financiële eisen onder het sociaal- en arbeidsrecht te laten vallen. Op deze manier kan de pensioenregeling daar worden ondergebracht waar de kennis en ervaring het best aansluiten bij de wensen van de betrokken onderneming, terwijl de eisen die van toepassing zijn in het land waar de regeling overeen is gekomen, blijven gelden en aansluiten bij de overeengekomen pensioenregeling.

Conclusie

De Nederlandse pensioensector is van hoge kwaliteit en heeft daardoor in Europees perspectief een goede uitgangspositie. Met de invoering van de API wordt er een stap genomen om deze uitgangspositie verder te versterken door een aantal belemmeringen op te heffen. Wat nog rest is een toetsingskader dat voor Nederlandse pensioenregelingen uitgaat van de huidige uitgangspunten terwijl ten aanzien van de buitenlandse pensioenregelingen de uitgangspunten van het land van herkomst worden gerespecteerd. Op deze manier wordt het mogelijk dat de goede uitgangspositie er ook daadwerkelijk voor zorgt dat buitenlandse pensioenregelingen in Nederland worden ondergebracht.

LITERATUUR

- Allianz (2008a) *Central and Eastern European pensions 2007, systems and markets*. München: Allianz.
- Allianz (2008b) *Western European pensions, reform trends and growth opportunities*. München: Allianz.
- CEIOPS (2008) *Survey on fully funded, technical provisions and security mechanisms in the European occupational pension sector*. Frankfurt: CEIOPS.
- Tweede Kamer (2007–2008) *Regels betreffende pensioen (Pensioenwet); Notitie Algemene Pensioeninstelling; hoofdlijnen voor de vormgeving*. 30413, nr. 106.

