

Vergaderjaar 2021–2022

35 101

Voorstel van wet van het lid Van Beukering-Huijbregts tot wijziging van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling in verband met het toekennen van een adviesrecht aan het verantwoordingsorgaan en belanghebbendenorgaan voor het maatschappelijk verantwoord beleggingsbeleid en een goedkeuringsrecht voor het uitsluitingenbeleid (Wet eigen strategie pensioenfonds)

Nr. 7

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling (hierna: Wvb). Met dit wetsvoorstel wordt beoogd te regelen dat het verantwoordingsorgaan (hierna: Vo) en belanghebbendenorgaan (hierna: Bo) bij pensioenfondsen een adviesrecht krijgen op het beleggingsbeleid van het pensioenfonds. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat een Vo of Bo ervoor pleit dat een pensioenfonds tabaksbedrijven uitsluit van haar beleggingsportefeuille of het pensioenfondsbestuur adviseert een duurzamer beleggingsbeleid te voeren. Het beleggingsbeleid zal hierdoor beter gaan corresponderen met de voorkeuren van de deelnemer. Dit wetsvoorstel schrijft op geen enkele wijze voor welke keuzes pensioenfondsen zouden moeten maken in hun beleggingsbeleid, maar geeft het verantwoordingsorgaan of belanghebbendenorgaan enkel meer invloed op het te voeren beleid.

De overheid verplicht werknemers uit een groot aantal sectoren via de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 (hierna: Wet Bpf 2000) aan te sluiten bij, en daardoor premie af te dragen aan, het pensioenfonds van die sector. Deze werknemers zijn bijvoorbeeld verplicht aangesloten bij een ondernemingspensioenfonds en beroepsgenoten bij een beroepspensioenfonds. Dit maakt het naar het oordeel van de initiatiefnemer extra van belang dat het pensioenfonds waarbij de

deelnemer¹ verplicht is aangesloten, bij de invulling van haar taak aansluit bij de wensen van de deelnemers en hen daarbij meer zeggenschap geeft.

Met het oog op het onderzoek naar de risicobereidheid van de verschillende deelnemers in de Wet Toekomst Pensioenen, ziet de initiatiefnemer een uitgelezen kans om de voorkeuren van deelnemers ten aanzien van het beleggingsbeleid van het pensioenfonds te gebruiken bij het vaststellen van het beleggingsbeleid. De initiatiefnemer constateert dat deelnemers uitgesproken opvattingen hebben over bijvoorbeeld de keuze waarin het fonds wel of niet belegt. Zo wil de beweging ABP Fossielvrij, die meer dan 10.000 deelnemers vertegenwoordigt, dat het beleggingsbeleid van hun pensioenfonds wordt aangepast. Of neem de longartsen die via hun pensioenfonds verplicht belegden in tabak.

Deelnemers die zijn aangesloten bij een fonds met een Bo hebben op dit moment via dat Bo een goedkeuringsrecht op het strategisch beleggingsbeleid van hun pensioenfonds (artikel 115c, negende lid, onderdeel e, van de Pensioenwet). Bij pensioenfondsen met een verantwoordingsorgaan – waarbij het merendeel van de deelnemers is aangesloten – heeft het Vo vooral adviesrechten (artikel 115a, derde lid, van de Pensioenwet en artikel 110e, derde lid, van de Wvb). Er is op dit moment geen wettelijk vastgelegd adviesrecht van het Vo op het beleggingsbeleid.

De initiatiefnemer wil expliciet opnemen dat het Bo een expliciet adviesrecht heeft voor het beleggingsbeleid. Dit zorgt ervoor dat een Bo, naast goedkeuring over het hele strategisch beleggingsbeleid, advies kan geven over het maatschappelijk verantwoord beleggingsbeleid van het pensioenfonds. Het bestuur dient dit advies toe te passen, of uit te leggen waarom het advies niet wordt toegepast. Daarnaast wil de initiatiefnemer dat het beleggingsbeleid ook bij pensioenfondsen met een Vo onderworpen wordt aan het advies van dat orgaan. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.

Onder beleggingsbeleid wordt in dit voorstel verstaan onder meer het verantwoord beleggingsbeleid zoals vastgelegd in de Code Pensioenfondsen en de Pensioenwet. In de Pensioenwet is bijvoorbeeld opgenomen dat een pensioenfonds «in zijn jaarverslag [vermeldt] op welke wijze het beleggingsbeleid rekening houdt met milieu en klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen» (artikel 135, vierde lid, van de Pensioenwet en artikel 130, vierde lid, van de Wvb). Het beleggingsbeleid kan ook bedrijven of sectoren omvatten waarin wel of niet belegd wordt.

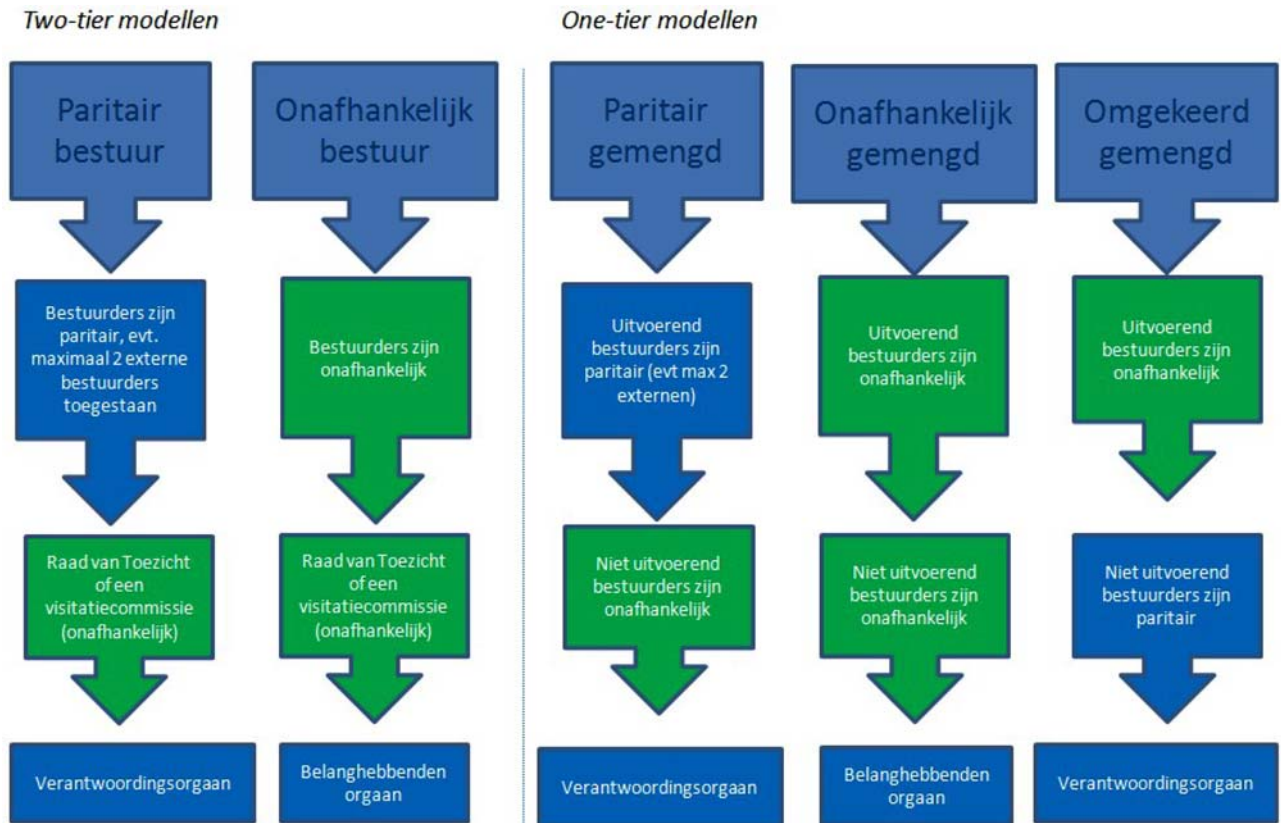
2. Governance pensioenfondsen

Omdat de regelgeving voor de besluitvorming, onder andere inzake het beleggingsbeleid, per bestuursmodel verschilt, is enige uitleg over de bestuursmodellen die een pensioenfonds kan hebben op zijn plaats, alvorens de voorgestelde wijziging inhoudelijk wordt besproken.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen wordt onderscheid gemaakt tussen een vijftal bestuursmodellen:

¹ In de context van dit wetsvoorstel worden onder «deelnemer in elk geval actieve deelnemers en pensioengerechtigden verstaan, conform terminologie in artikel 115, tweede lid, van de pensioenwet. In sommige fondsen zijn gewezen deelnemers («slapers») ook vertegenwoordigd in het Vo. In die gevallen wordt onder deelnemers zowel actieve als gewezen deelnemers en pensioengerechtigden verstaan.

Figuur 2.1: Bestuursmodellen pensioenfondsen¹



¹ Deze figuur is ontleend aan de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betreffende de evaluatie van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen (Kamerstukken II 2017/18, 32 043, nr. 392).

Het is voor pensioenfondsen al verplicht in het jaarverslag te vermelden op welke wijze in het beleggingsbeleid rekening wordt gehouden met milieu en klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen (artikel 135 van de Pensioenwet en artikel 130 van de Wvb). Zij moeten dit melden in het jaarverslag, zodat betrokken partijen een (beknopte) uitleg daarvan tot zich kunnen nemen. Dit wetsvoorstel gaat een stap verder.

3. Meer zeggenschap deelnemers

Het doel van dit wetsvoorstel is het vergroten van de invloed van deelnemers bij pensioenfondsen op het beleggingsbeleid. Dit wordt bewerkstelligd door enerzijds het Vo adviesrecht te geven voor wat betreft het beleggingsbeleid en anderzijds het recht van het Bo om additioneel advies te verlenen aan het beleggingsbeleid te expliciteren.

De initiatiefnemer stelt zich op het standpunt dat door deelnemers meer invloed te geven, het draagvlak voor het pensioenstelsel kan worden versterkt. Door de wijziging kunnen deelnemers ervoor zorgen dat hun wensen en belangen beter weerklank vinden bij het pensioenfondsbestuur en in het beleggingsbeleid.

Verplichte deelname

Een groot deel van de werknemers en pensioengerechtigden (meer dan 5 miljoen actieve deelnemers, meer dan 3 miljoen pensioenontvangers) is verplicht om deel te nemen bij een pensioenfonds. Dit is door de overheid onder meer verplicht via de Wet Bpf 2000 en lagere regelgeving.

Tegelijkertijd hebben deelnemers maar zeer beperkt invloed op het beleggingsbeleid van hun pensioenfondsen. Dat beperkt zich nu tot het verkiezen van het Vo of vertegenwoordiging in het Bo.

Mede vanwege de verplichtstelling via de Wet Bpf 2000 past het de overheid om nadere regels te stellen voor de governance van pensioenfondsen. Dit heeft de wetgever reeds gedaan, onder andere via de Wet versterking bestuur pensioenfondsen. Zoals verwoord in de memorie van toelichting op dat wetsvoorstel: «*Voor het behoud van het vertrouwen in het stelsel van aanvullende pensioenen is het van groot belang dat deelnemers en pensioengerechtigden er zeker van kunnen zijn dat het bestuur van hun fonds deskundig is, «in control» is en hun belangen op evenwichtige wijze afweegt.*²»

De initiatiefnemer deelt deze opvatting. Zij vindt het, vanwege de verplichte deelname aan een bepaald pensioenfonds, van belang dat deelnemers meer invloed krijgen op het beleid van hun pensioenfonds. Zij staan immers een aanzienlijk deel van hun salaris af aan pensioenpremie, en kunnen niet kiezen aan welk pensioenfonds ze dat doen. Hun keuzevrijheid wordt beperkt, daar past een wettelijk kader waarbij de deelnemer invloed heeft en binnen het fonds zeggenschap krijgt.

Discrepantie wensen deelnemers en fondsbeleid

De urgentie van dit voorstel wordt onderstreept door de huidige discrepantie tussen de wensen van deelnemers en het daadwerkelijk door pensioenfondsen gevoerde beleggingsbeleid. Uit onderzoek van de Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling blijkt dat slechts 28% van de pensioenfondsen haar deelnemers betreft bij het beleggingsbeleid.³ Bewegingen als ABP Fossielvrij en TabakNee laten zien dat hiertoe wel een behoefte bestaat. Het voelt voor deze mensen onrechtvaardig dat met hun pensioengeld geïnvesteerd wordt in bedrijven en bedrijfstakken waar zij een grote mate van aversie tegen hebben. Uit onderzoek van de universiteit van Tilburg blijkt bijvoorbeeld dat 70% van de respondenten de voorkeur geeft aan maatschappelijk verantwoorde investeringen, zelfs in het theoretische geval dat dit zou betekenen dat dit een lager rendement tot gevolg zou hebben.⁴

Dat het beleid van pensioenfondsen op dit moment onvoldoende kan worden gecorrigeerd door deelnemers om beter aan te sluiten bij haar wensen, blijkt voorts uit het feit dat in 2015 80% van de pensioenfondsen in tabak belegde, terwijl 80% van de deelnemers hier tegen was.⁵ Waar 57% van de deelnemers niet wilde beleggen in steenkool sloot slechts één van de vijf grootste pensioenfondsen dat expliciet uit. Protesten van deelnemers voor de kantoren van pensioenfondsen,⁶ sterken de initiatiefnemer bovendien in de gedachte dat meer inspraak van deelnemers gewenst is.

² Kamerstukken II 2012/13, 33 182, nr. 3, p. 2.

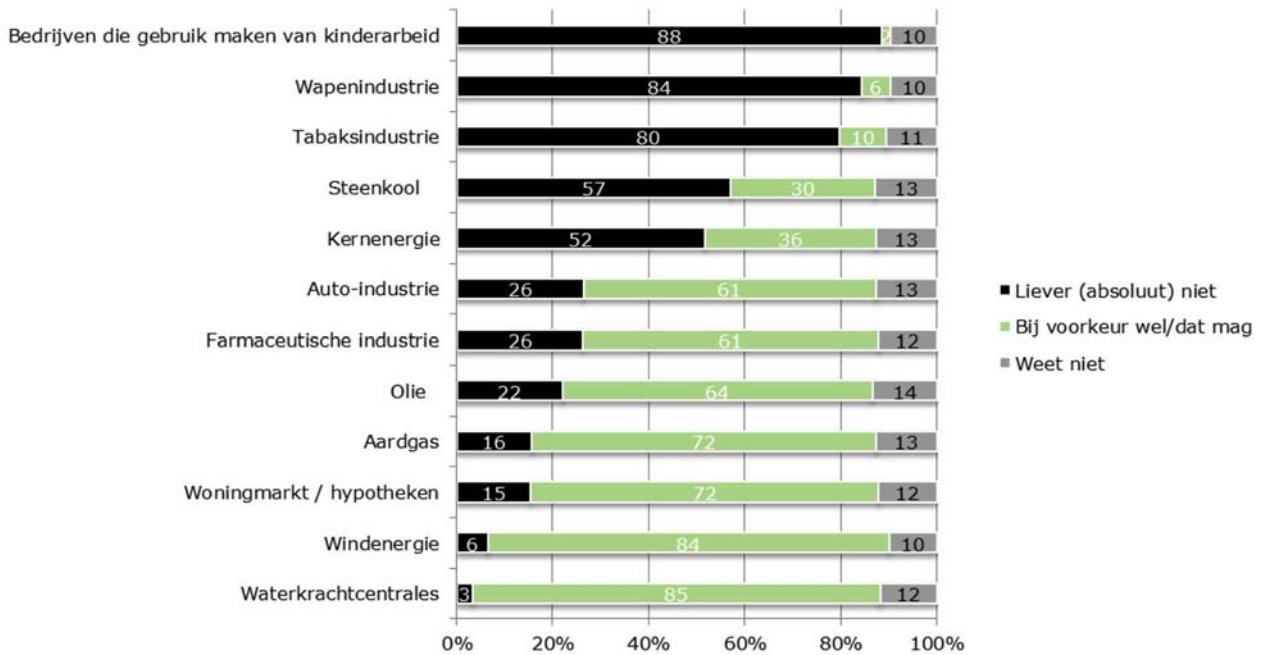
³ VBDO, «Raadplegen deelnemers pensioenfondsen over duurzaam beleggen» (januari 2015), vbdo.nl/files/media/VBDOhandleidingdef.pdf, 6.

⁴ Bogers & Pownall, »Attitudes towards socially and environmentally responsible investment», *Journal of Behavioral and Experimental Finance*, 2014, afl. 1, p. 27–44.

⁵ I&O Research, «Onderzoek pensioendeelnemers: Visie op beleggingsbeleid» (2015), ioresearch.nl/Portals/0/Rapport%20Trouw%20pensioendeelnemers%20DEF.pdf, 15.

⁶ PensioenPro, «PFZW nieuw doelwit klimaatactivisten» (november 2021), <https://pensioenpro.nl/pensioenpro/30049413/pfzw-nieuw-doelwit-klimaatactivisten>

Figuur 2.2: Beleggingsvoorkeuren deelnemers pensioenfondsen



I&O Research, «Onderzoek pensioendeelnemers: Visie op beleggingsbeleid» (2015)

De commissie Frijns, die het pensioenstelsel onderzocht, heeft eerder aangegeven dat het noodzakelijk is de houding van deelnemers en werkgevers betreffende duurzaamheid als uitgangspunt te nemen voor het beleggingsbeleid: *«Het bestuur van het fonds dient na te gaan wat de houding van de deelnemers van het fonds en van de bijdragende werkgevers is betreffende duurzaamheid. Dit dient vervolgens het uitgangspunt te vormen voor het risico- en beleggingsbeleid. Het bestuur legt jaarlijks verantwoording af over de duurzaamheidprestaties van de beleggingen».*⁷

Ook De Nederlandsche Bank (hierna: DNB), verantwoordelijk voor het toezicht op pensioenfondsen, heeft zich – bij monde van toenmalig directielid Kellerman – uitgesproken voor het versterken van de invloed van de deelnemer op het (duurzame) beleggingsbeleid van het fonds: *«Aan iedere belegging is daarom – naast de vraag naar rendement – onlosmakelijk ook een morele vraag verbonden: wil ik de praktijken en plannen van dit bedrijf ondersteunen met het geld van de deelnemer? Dat zijn vanzelfsprekend geen gemakkelijke keuzes voor een bestuur. Neem uw maatschappelijke verantwoordelijkheid, en ga in gesprek met de deelnemer over duurzaamheid in het beleggingsbeleid van uw fonds. Het zal ons pensioenstelsel alleen maar sterker maken».*⁸

Binnen de ruimte die de Pensioenwet en Wvb nu bieden, gaan sommige pensioenfondsen en hun deelnemers al in overleg over verantwoorde beleggingen. Zo is het bij het ABP al zo dat het Vo betrokken wordt bij het

⁷ Rapport «Pensioen: Onzekere zekerheid». Zie: Kamerstukken II 2009/10, 30 413, nr. 138 (bijlage).

⁸ DNB, «speech Joanne Kellerman – pensioenseminar 2014» (2014), https://www.dnb.nl/binaries/speech%20jk_tcm46-311957.pdf.

beleggingsbeleid. Concreet heeft het Vo bij het ABP aangegeven dat het beleggingsbeleid meer in overeenstemming moet komen met de wensen van de deelnemer.⁹ De commissie beleggingen van het Vo van het ABP had dit onderwerp al meerdere malen besproken met en geagendeerd bij het bestuur, voordat het bestuur tot dit besluit kwam. Deze vorm van inspraak is nu echter niet geborgd in de wetgeving en dat pensioenfondsbesturen gebruik maken van deze mogelijkheid is niet gegarandeerd. Vo's hebben, ook als het pensioenfondsbestuur hen nadrukkelijk op deze manier betreft, onder de huidige wet- en regelgeving geen methode om hun wensen af te dwingen. Met deze wetswijziging wordt een concreet adviesrecht toegevoegd voor Vo's en Bo's, waar het bestuur enkel gemotiveerd van kan afwijken.

Eerder hebben verschillende pensioenfondsen een raadpleging onder deelnemers gehouden over maatschappelijk verantwoord beleggen. Pensioenfondsen Horeca & Catering, PGB en Detailhandel hebben via externe partijen een enquête uitgezet en vervolgens is ook aanvullend panelonderzoek gedaan. Door deze recente deelnemersraadplegingen is het duurzaam beleggingsbeleid van de fondsen aangescherpt. Uit de deelnemersraadplegingen bleek namelijk dat het beleggingsbeleid onvoldoende overeenkwam met de voorkeuren van deelnemers.¹⁰ Met het oog op het risicobereidheidsonderzoek kunnen deelnemers vaker naar hun voorkeuren worden gevraagd, zodat het beleggingsbeleid beter aansluit bij hun wensen. Het Vo of Bo houdt hier toezicht op.

Vertrouwen in de pensioensector behouden en versterken

Als het beleggingsbeleid van een pensioenfonds afwijkt van de wens van de meerderheid van haar deelnemers, kan dit het vertrouwen in het stelsel van aanvullende pensioenen beschadigen. Aan de andere kant kan een bewuster beleggingsbeleid het vertrouwen in het pensioenstelsel versterken.¹¹ Ook de pensioensector zelf onderschrijft het belang van een beleggingsbeleid en het draagvlak hiervoor onder deelnemers. In de Code Pensioenfondsen, opgesteld door de Pensioenfederatie en de Stichting van de Arbeid, is bijvoorbeeld opgenomen dat het bestuur er zorg voor draagt dat er onder belanghebbenden draagvlak bestaat voor de keuzes over verantwoord beleggen. Expliciet staat in de Code Pensioenfondsen als toelichting bij norm 29: «*Voor het beleid over verantwoord beleggen is het van belang om draagvlak te creëren in dialoog met het Vo of het Bo*».¹²

Waar velen het belang benadrukken van een beleggingsbeleid en het creëren van draagvlak daarvoor bij het Vo en Bo, beoogt dit wetsvoorstel te regelen dat het Vo ook daadwerkelijk een adviesrecht krijgt op het beleggingsbeleid van het pensioenfonds. Gegeven het grote belang van vertrouwen in de pensioensector is het gerechtvaardigd de regeling in de Code Pensioenfondsen weerslag te geven in de wet door de Pensioenwet en de Wvb aan te passen en aan te vullen.

⁹ ABP, «ABP stopt met beleggen in tabak en kernwapens» (2018), <https://www.abp.nl/over-abp/actueel/nieuws/abp-stopt-met-beleggen-in-tabak-en-kernwapens.aspx>.

¹⁰ FD PensioenPro, «Inbreng deelnemers leidt tot aanscherping duurzaam beleggingsbeleid (2018), <https://pensioenpro.nl/pensioenpro/30027020/inbreng-deelnemers-leidt-tot-aanscherping-duurzaam-beleggen>

¹¹ VBDO, «Raadplegen deelnemers pensioenfondsen over duurzaam beleggen», (januari 2015), vbdo.nl/files/media/VBDOhandleidingdef.pdf, 12.

¹² Pensioenfederatie, «Code Pensioenfondsen» (2013), <https://www.pensioenfederatie.nl/paginas/nl/openbaar/publicaties/servicedocumenten/code-pensioenfondsen>.

4. Nieuwe mogelijkheden voor Vo's en Bo's

De Vo's en Bo's kunnen op verschillende manieren invloed uitoefenen op het beleid van het pensioenfonds. Dat kan bijvoorbeeld door er in het (beleggings)beleid van het pensioenfonds voor te pleiten bedrijven of bedrijfstakken uit te sluiten van beleggingen door het fonds. Denk aan de eerder genoemde uitsluiting van beleggingen in tabak of bedrijven die kolencentrales exploiteren.

Benchmarks kunnen daarbij een middel zijn om het beleggingsbeleid te sturen. Er zijn verschillende rangschikkingen beschikbaar of in de maak, waardoor prestaties van bedrijven op verschillende vlakken in kaart worden gebracht. Daarbij kan worden gedacht aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de Verenigde Naties, die veel breder zijn dan enkel klimaatbeleid. Ook de Europese taxonomie¹³ kan een relevant anker bieden.

Principieel stelt de initiatiefnemer zich op het standpunt dat Vo's en Bo's zelf moeten kunnen besluiten wat hun inzet is. Het betreft immers geld van de deelnemer. De politiek gaat niet over hoe dat wordt belegd. Dit initiatiefwetsvoorstel treedt op geen enkele wijze in die vrijheid van pensioenfonds. Dit wetsvoorstel beoogt alleen de deelnemers, via het Vo en Bo, meer zeggenschap in het verantwoordwoord beleggingsbeleid van hun pensioenfonds te geven.

Voorgesteld wordt verder om pensioenfondsbesturen te verplichten het beleggingsbeleid tenminste driejaarlijks te evalueren en te actualiseren, bijvoorbeeld door deelnemers hiernaar te vragen als zij worden bevraagd over hun risicobereidheid. Op deze manier wordt geborgd dat het beleggingsbeleid periodiek op de agenda staat en er ook periodiek door het Vo of Bo met het pensioenfondsbestuur over wordt besproken. Hoewel formeel gezien leden van het Vo of Bo geen uitsluitingen kunnen voorstellen aan het bestuur, is de verwachting van de initiatiefnemer dat een periodiek adviesrecht ervoor zal zorgen dat Vo's en Bo's actiever met pensioenfondsbesturen in gesprek zullen gaan en hun wensen duidelijk kenbaar zullen maken. De termijn van drie jaar is gekozen omdat in de herziene IORP-richtlijn¹⁴ een termijn van drie jaar is opgenomen voor de herziening van de verklaring inzake beleggingsbeginselen. Door deze termijnen op elkaar aan te laten sluiten, worden de administratieve lasten voor pensioenfonds verlicht.

Het adviesrecht betekent dat een Vo of Bo het bestuur mag adviseren over de gewenste verhouding tussen risico, rendement en maatschappelijk verantwoord beleggingsbeleid van het pensioenfonds. Het bestuur kan het advies van het Vo of Bo overnemen, of daar gemotiveerd van afwijken. De initiatiefnemer hoopt op een dialoog tussen Vo of Bo en het bestuur over het beleggingsbeleid en begrip bij het Vo of Bo voor de motivatie van het bestuur als het besluit om het advies van het Vo of Bo niet over te nemen. Het Vo of Bo dient het uiteindelijke advies aan het bestuur, inclusief overwegingen die daartoe hebben geleid zoals inspraak van deelnemers richting het Vo of Bo, schriftelijk te delen met de deelnemers, bijvoorbeeld door publicatie op de website van het pensioenfonds. Het bestuur van het pensioenfonds dient schriftelijk op dit advies te reageren en daarbij toe te lichten met welke motivatie had advies is

¹³ (EU) 2020/852

¹⁴ Richtlijn 2016/2341/EU van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's) (PbEU 2016, L 354).

overgenomen of waarom daarvan is afgeweken. De toezichthouders (DNB en AFM) controleren of een eventuele afwijking goed wordt gemotiveerd.

Het versterken van de rechten van het Vo en het Bo kan tot verschillende uitkomsten leiden. Ten eerste ontstaat natuurlijk de mogelijkheid dat een beleggingscategorie of bedrijf in overleg met het Vo of Bo wordt uitgesloten. Een andere mogelijkheid is dat het Vo het bestuur vraagt of het Bo het bestuur opdraagt om in gesprek te gaan met bepaalde bedrijven over het meer in lijn brengen van het beleggingsbeleid met de wensen van de deelnemers. Dit wordt actief aandeelhouderschap genoemd. Een voorbeeld kan zijn dat het Vo of Bo pleit voor investeringen in woningbouw of investeringen in huurwoningen zonder hoge prijsstijgingen, omdat de deelnemers van het fonds soms in huurwoningen wonen die jaarlijks een forse prijsstijging kennen en (deels) eigendom zijn van hetzelfde pensioenfonds.

5. Gevolgen: betere verantwoording door fondsbestuur en meer invloed deelnemer

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor een aantal partijen die betrokken zijn bij het beleggingsbeleid van pensioenfondsen. Ten eerste heeft het voorstel natuurlijk gevolgen voor de deelnemer. De deelnemer kan door de wijziging directer invloed uitoefenen op het beleggingsbeleid via het Vo en Bo. Hierdoor krijgt de deelnemer meer te zeggen over zijn of haar eigen pensioengeld. Concreet is het zo dat de deelnemer, anders dan op het pensioenfondsbestuur, direct invloed kan uitoefenen op de samenstelling van het Vo. Dat kan op twee manieren. Bij pensioenfondsen waar al verkiezingen voor het Vo zijn kan de deelnemer zich verkiesbaar stellen of via de verkiezingen stemmen op de kandidaat van zijn of haar keuze. Bij pensioenfondsen waar nog geen verkiezingen worden georganiseerd kan de deelnemer verzoeken om verkiezingen te organiseren. Daarbij is de steun nodig van 1% (of ten minste 500) van de deelnemers, gewezen deelnemers of pensioengerechtigden.

Ten tweede verandert er iets voor het Vo en het Bo en haar leden. Het Vo krijgt er belangrijke bevoegdheden bij: het adviesrecht voor wat betreft het beleggingsbeleid. Dit betekent dat Verantwoordingsorganen zich voldoende moeten verdiepen in het beleggingsbeleid. Daarmee vraagt dit wetsvoorstel een inspanning van het Vo om zich te verdiepen in het beleggingsbeleid.

Ook voor het pensioenfondsbestuur heeft dit wetsvoorstel gevolgen. Omdat de positie van het Vo wordt versterkt, wordt de opdracht voor het pensioenfondsbestuur om het Vo te overtuigen van de juistheid van het door haar voorgestelde en gevoerde beleid zwaarder. Bij een verschil van inzicht tussen bestuur en Vo of Bo is het immers wenselijk tot overeenstemming te komen tussen bestuur en het Vo of Bo. Er ligt daarbij een rol voor het bestuur om de deelnemers in het Vo of Bo te overtuigen van het voorgestelde beleggingsbeleid.

Bewust wordt er in dit voorstel niet voor gekozen om Vo's goedkeuringsrecht te geven voor het beleggingsbeleid, maar het te laten bij een adviesrecht. Dit zou de invloed van de deelnemer, via het Vo, verder versterken dan in het voorliggende voorstel. De initiatiefnemer heeft hiervoor bewust niet gekozen, omdat het risico bestaat dat de leden van het Vo dan als medebeleidsbepaler worden aangemerkt. Medebeleidsbepalers zijn in het huidige wettelijke kader onderworpen aan toetsing op de geschiktheid en betrouwbaarheid door DNB (artikel 106 van de Pensioenwet en artikel 110c van de Wvb). Dit stelt (additionele) eisen aan de

geschiktheid van leden van het Vo, wat voor verwarring of onduidelijkheid zou kunnen zorgen bij Vo's die verkozen worden.

De initiatiefnemer weegt de toegankelijkheid van het Vo voor «gewone» deelnemers zwaarder dan het goedkeuringsrecht op het volledige beleggingsbeleid. Bovendien krijgt het Vo expliciet een adviesrecht voor het beleggingsbeleid, waarvan het bestuur slechts gemotiveerd kan afwijken. Daardoor moet het bestuur duidelijker rekening houden met de wensen van het Vo op het gebied van het beleggingsbeleid. Het (indirect) verzwaren van de eisen voor het lidmaatschap van het Vo, door de bevoegdheden verder uit te breiden dan in dit voorstel, zou volgens de initiatiefnemer een onnodig hoge drempel opwerpen voor mensen om lidmaatschap van het Vo ambiëren. DNB is in de toezichttoets op verzoek van de initiatiefnemer nader op dit aspect ingegaan.

De financiële en administratieve gevolgen van dit voorstel zijn beperkt, omdat er in principe weinig verandert aan de hoofdlijnen van de governance van pensioenfondsen. De bestaande organen, zoals het Vo dan wel Bo en het bestuur, blijven bestaan. Het ontwikkelen en periodiek actualiseren van een beleggingsbeleid kan voor fondsen die dit tot nu toe niet hebben geschreven een additionele last tot gevolg hebben. Gezien het feit dat het beleggingsbeleid van pensioenfondsen onder de huidige wet- en regelgeving al aan strenge voorwaarden moet voldoen, zal dit voorstel relatief zeer beperkte gevolgen hebben. De initiatiefnemer acht het van belang dat het Vo of Bo een gedegen advies kan geven over het beleggingsbeleid. Daar ziet de initiatiefnemer een rol voor het bestuur weggelegd. Door het Vo of Bo goed te informeren over de gevolgen van een advies, wordt geborgd dat het advies van het Vo of Bo van hoge kwaliteit is. Dat komt uiteindelijk ook (het bestuur van) het pensioenfonds ten goede. Eventuele kosten voor additionele trainingen worden als nihil geraamd.

6. Toezichttoets

In haar toezichttoets schrijft DNB dat zij de doelstelling om deelnemers (of hun vertegenwoordigers) nauw te betrekken bij het verantwoord en duurzaam beleggingsbeleid onderschrijft. Ook DNB geeft aan dat het risico bestaat dat als de verantwoordelijkheid van het Vo (en Bo) wordt uitgebreid, dit mogelijk zou kunnen leiden tot de conclusie dat sprake is van medebeleidsbepalerschap van het Vo. DNB schrijft verder dat dit *«afhängt van de concrete bewoording en impact van het uitsluitingenbeleid en de overige omstandigheden bij het pensioenfonds.»* Deze opmerkingen van DNB sluiten aan bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Voor het beleggingsbeleid, het bredere kader waarvan het uitsluitingenbeleid een onderdeel is, wordt om medebeleidsbepalerschap te voorkomen volstaan met een adviesrecht. Dit is aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Ook voor wat betreft de risicobereidheid met betrekking tot het beleggingsbeleid en de premiehoogte blijft de bevoegdheidsverdeling onveranderd. De initiatiefnemer heeft hiermee gepoogd een balans te vinden tussen maximale zeggenschap voor de deelnemer in de context van het pensioencontract enerzijds en het voorkomen van additionele eisen aan de geschiktheid van (leden van) het Vo anderzijds.

Het risico op vertraging dat DNB signaleert, herkent de initiatiefnemer niet. Als bij het proces tot vaststellen van beleidsuitgangspunten voor het strategisch beleggingsbeleid voldoende aandacht wordt besteed aan de

wensen van het Vo, dan zal de verdere uitwerking door het bestuur al snel een hamerstuk worden.

Het wetsvoorstel is ook voorgelegd aan de AFM voor een toezichttoets. De AFM heeft het initiatiefwetsvoorstel bestudeerd en geconcludeerd dat het toezichtgebied van de AFM niet verandert als gevolg van het initiatiefwetsvoorstel. Het onderwerp valt onder het toezichtsterrein van De Nederlandsche Bank.

7. Relatie met debat over toekomst van het pensioenstelsel

De initiatiefnemer is zich er terdege van bewust dat er op dit moment gewerkt wordt aan een vernieuwing van het pensioenstelsel. Dit wetsvoorstel staat uitdrukkelijk los van deze discussie en kan een bijdrage leveren in zowel het huidige pensioenstelsel als het toekomstig stelsel uit de Wet Toekomst Pensioenen (WTP). Naast de WTP blijft de noodzaak bestaan om de invloed van deelnemers op het beleggingsbeleid te versterken en te borgen in wetgeving.

Uit de hoofdlijnen van het pensioenakkoord¹⁵ en de consultatieversie van de WTP¹⁶ blijkt dat pensioenfondsen de risicobereidheid van de verschillende groepen deelnemers moeten onderzoeken. Dit geeft pensioenfondsen de gelegenheid om ook te vragen naar de wensen ten aanzien van het beleggingsbeleid, volgens de initiatiefnemer. Het Vo of Bo kan hiermee een onderbouwd advies geven over het (beleggings)beleid van het pensioenfonds.

8. Consultatie

Het initiatiefwetsvoorstel Wet Eigen Strategie Pensioenfonds is gebaseerd op het wetsvoorstel tot wijziging van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling, geïnitieerd door het lid Van Weyenberg. Dit initiatiefwetsvoorstel is in concept van 28 mei 2018 tot en met 2 juli 2018 ter beschikking gesteld op internetconsultatie.nl. Daar zijn 26 reacties binnengekomen. Bijna alle reacties ondersteunen het streven van dit wetsvoorstel om deelnemers meer invloed te geven op het beleggingsbeleid van hun pensioenfonds. Een ruime meerderheid van de reacties geeft aan dat het (zeer) belangrijk is dat deelnemers beter worden betrokken bij onder meer het beleggingsbeleid van hun fonds. De initiatiefnemer is blij dat er brede steun is voor dit uitgangspunt.

Een aantal pensioenfondsen en de Pensioenfederatie geven aan dat er in de afgelopen jaren veel vooruitgang is geboekt voor wat betreft het beleggingsbeleid van de fondsen. Dit is mede een gevolg van een wijziging in de Code Pensioenfondsen. De initiatiefnemer is blij met de door pensioenfondsen gesignaleerde verbetering. Over het expliciteren van het adviesrecht zijn wisselende reacties binnengekomen. Aan de ene kant zijn er partijen die aangeven dat het expliciteren niet nodig is, aangezien het impliciete adviesrecht volgens hen al voldoende is. Zo zijn er pensioenfondsen die erop wijzen dat het bestuur nu al poogt deelnemers(vertegenwoordigers) te betrekken bij het beleid en dat adviezen van Vo en/of Bo zeer serieus genomen worden. Aan de andere kant zijn er ook partijen, waaronder ervaringsdeskundige Lijst voor Onafhankelijk Pensioentoezicht (LvOP), die aangeven dat het bestuur nog te weinig geneigd is het Vo op dit punt serieus te nemen. Zo citeert LvOP een verslag van een vergadering van het Vo waarin het bestuur aangeeft «dat

¹⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2019–2020, 32 043 nr. 520

¹⁶ Wet Toekomst Pensioenen, december 2020, <https://www.internetconsultatie.nl/wettoekomstpensioenen>

*het besluit van het bestuur met betrekking tot deze productuitsluitingen niet adviesplichtig is. Het bestuur bespreekt het beleid voor maatschappelijk verantwoord beleggen graag met het VO, maar hoeft hierover geen formeel advies aan het VO te vragen».*¹⁷ In het geval van het besluit van het ABP-bestuur om op termijn te stoppen met investeringen in tabak en kernwapens bijvoorbeeld moest het Vo dit besluit achteraf vernemen, terwijl op dat punt overleg gaande was met het bestuur. Waar dus aan de ene kant wordt aangegeven dat het expliciteren van het adviesrecht bij bepaalde fondsen niet nodig zou zijn, omdat het bestuur het advies van Vo of Bo al zeer serieus neemt, blijkt aan de andere kant dat een expliciet adviesrecht in bepaalde gevallen het Vo een belangrijke formele stok achter de deur kan geven. De initiatiefnemer is van mening dat een expliciet adviesrecht een belangrijke toegevoegde waarde heeft. Bij de fondsen waar nu het advies van het Vo of Bo al zeer serieus genomen wordt, zal de voorgestelde wetswijziging geen nieuwe administratieve lasten opleveren, terwijl bij de fondsen waar dit onvoldoende gebeurt het noodzakelijk is om het Vo en Bo door deze wijziging te steunen.

Verschillende partijen, waaronder LvOP, pensioenfondsen en DNB, wijzen op het risico dat door het toekennen van een goedkeuringsrecht de leden van het Vo aangemerkt kunnen worden als medebeleidsbepaler. Hetzelfde geldt als er gebruikt gemaakt wordt van een expliciet uitsluitingenbeleid. Hierbij hoort toetsing op de geschiktheid en betrouwbaarheid door DNB. Omdat ook de initiatiefnemer dit risico onderkent, is er in het wetsvoorstel voor gekozen om voor het beleggingsbeleid niet verder te gaan dan het expliciteren van het adviesrecht. Een uitsluitingenbeleid en het goedkeuringsrecht worden dus niet expliciet benoemd in het wetsvoorstel. Daarnaast was DNB van mening dat het onwenselijk is dat Vo's op twee verschillende momenten inspraak hebben, zoals dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel zou gebeuren. In het oorspronkelijke wetsvoorstel zouden Vo's zeggenschap hebben over het uitsluitingenbeleid en invloed hebben op het beleid. Het commentaar hierop is dat Vo's dan op twee verschillende momenten over hetzelfde beslissen, wat ongewenst is. In het huidige voorstel wordt hiermee rekening gehouden, omdat de inspraak minder concreet is zodat Vo's enkel over de hoofdlijnen adviseren en daarop controleren.

Een aantal reacties in de consultatie vallen als strikt gekeken wordt buiten het kader van dit initiatiefwetsvoorstel. Zo is er een aantal partijen die vindt dat de wetgever niet alleen deelnemers meer invloed zou moeten geven, maar dat de overheid scherpere kaders zou moeten stellen als het gaat om het beleggingsbeleid. Zij stellen voor in de wet vast te leggen dat pensioenfondsen in lijn met de doelstellingen van het klimaatakkoord van Parijs moeten beleggen. Onder meer Fossilvrij Nederland pleit voor zo'n wetswijziging. De initiatiefnemer begrijpt dat zo'n wetswijziging een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan de klimaatdoelstellingen. Dat is echter niet wat primair wordt beoogd met dit voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Een duurzamer beleggingsbeleid, meer in lijn met het klimaatakkoord van Parijs, kan zeker een neveneffect zijn van dit wetsvoorstel, maar primair is het wetsvoorstel erop gericht om deelnemers meer invloed te geven. De initiatiefnemer verwacht dat dit ertoe zal leiden dat pensioenfondsen een bewuster beleggingsbeleid gaan voeren.

Een aantal individuele deelnemers heeft ook gereageerd op het initiatiefwetsvoorstel. Zo geeft een deelnemer aan dat voor hem rendement de belangrijkste drijfveer is, en dat hij geen behoefte heeft aan meer

¹⁷ Verslag van de vergadering van het Verantwoordingsorgaan, 25 januari 2018, <https://www.abp.nl/images/publieksverslag-bestuur-vo-januari.pdf>, 6.

maatschappelijk rendement als dat ten koste zou gaan van het financiële rendement. Dit is een mooi voorschot op de discussie die wat de initiatiefnemer betreft tussen deelnemers en het bestuur van het pensioenfonds gevoerd zou moeten worden. De initiatiefnemer respecteert uiteraard de stellingname van deze persoon, en kan zich voorstellen dat de nadruk op financieel rendement voor meer deelnemers geldt. Daarbij hecht de initiatiefnemer er wel aan om op te merken dat het nog maar de vraag is of een duurzamer beleggingsbeleid (op de langere termijn) tot een lager rendement leidt.

Een aantal partijen, waaronder de Nederlandse Orde van Advocaten en Eumedion, wijst op de samenhang van dit wetsvoorstel en andere wetgeving die in voorbereiding is. Daarbij wordt specifiek verwezen naar de implementatie van de herziene IORP-richtlijn. Naar aanleiding van deze reacties is besloten om de termijn voor evaluatie te veranderen. Waar in het oorspronkelijke wetsvoorstel gesproken werd van een evaluatie-termijn voor het uitsluitingenbeleid, wordt in het huidige wetsvoorstel enkel het adviesrecht op het beleggingsbeleid van een pensioenfonds geëxpliciteerd.

9. Constitutionele paragraaf

Dit wetsvoorstel raakt niet direct aan een van de in de Grondwet opgenomen grondrechten.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A, en artikel II, onderdeel A (artikel 115a van de Pensioenwet en artikel 110e van de Wvb)

Met dit onderdeel wordt voorgesteld de adviesrechten van het Vo uit te breiden, zodat deelnemers meer invloed hebben op het beleggingsbeleid van pensioenfondsen.

Voorgesteld wordt het Vo een adviesrecht te geven voor elk voorgenomen besluit met betrekking tot de wijze waarop in het beleggingsbeleid rekening wordt gehouden met milieu en klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen.

Artikel I, onderdeel B (artikel 115c van de Pensioenwet)

In lijn met de uitbreiding van de rechten van het Vo, wordt met dit onderdeel voorgesteld ook de adviesrechten en goedkeuringsrechten van het Bo uit te breiden, zodat deelnemers meer invloed hebben op het beleggingsbeleid (waaronder het uitsluitingenbeleid) van pensioenfondsen.

Artikel 115c, achtste en tiende lid, van de Pensioenwet bevat reeds nadere voorschriften voor de situatie waarin het bestuur en het Bo het oneens zijn over een voorgenomen besluit en/of de vereiste goedkeuring ontbreekt.

Artikel I, onderdeel C, en artikel II, onderdeel B (artikel 135 van de Pensioenwet en artikel 130 van de Wvb)

Nadat een Vo of Bo advies heeft uitgebracht over het beleggingsbeleid van het pensioenfonds, kan het bestuur van het pensioenfonds dit advies overnemen of naast zich neerleggen. In het geval dat het bestuur besluit om het advies niet over te nemen, dient het bestuur dit nader te motiveren, in ieder geval in het jaarverslag.

Artikel III en Artikel IV.

De wet wordt aangehaald als de Wet eigen strategie pensioenfonds (WESP), want deelnemers hebben meer invloed op de strategie waarmee hun eigen pensioengeld wordt belegd.

Van Beukering-Huijbregts