

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

Nr. 5

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 31 januari 2019, no. W12.18.0375/III en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 5 april 2022, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 3 december 2018 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Van Weyenberg 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe dat het verantwoordingsorgaan, onderscheidenlijk het belanghebbendenorgaan bij een pensioenfonds, een adviesrecht krijgt over de wijze waarop in het beleggingsbeleid rekening wordt gehouden met milieu, klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen. Voorts regelt het voorstel dat pensioenfondsen een uitsluitingenbeleid vaststellen. Daarin wordt vastgelegd in welke ondernemingen of activiteiten niet wordt belegd. Het verantwoordingsorgaan en het belanghebbendenorgaan krijgen dienaangaande een goedkeuringsrecht.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de wens om deelnemers en gepensioneerden meer te betrekken bij en meer inspraak te geven over het beleggingsbeleid en over de wijze waarop daarbij rekening wordt gehouden met milieu, klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen.

De Afdeling is evenwel van oordeel dat de introductie van een goedkeuringsrecht voor verantwoordingsorganen niet past bij de inrichting en het functioneren van het verantwoordingsorgaan, en de verhouding met andere organen van het pensioenfonds verstoort. Ten aanzien van de voorgestelde nieuwe taken voor het belanghebbendenorgaan is het de vraag wat de toegevoegde waarde van die nieuwe taken is ten opzichte van de bestaande taken. Het initiatiefvoorstel dient in verband met deze opmerkingen nader te worden overwogen.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar advies waarvan ze met belangstelling kennis heeft genomen. Het verheugt de initiatiefnemer dat de Afdeling begrip heeft voor het beoogde doel van het wetsvoorstel. Ook is de initiatiefnemer dankbaar voor de constructieve kritiek die de Afdeling heeft geplaatst bij het initiatiefwetsvoorstel, onder meer ten aanzien van het goedkeuringsrecht en de inrichting van het pensioenstelsel. Naar aanleiding van het advies heeft de initiatiefnemer het wetsvoorstel gewijzigd, waarbij recht wordt gedaan aan de door de Afdeling gemaakte opmerkingen. In het navolgende gaat de initiatiefnemer nader in op het advies.

1. Inleiding

Huidige regeling

In artikel 102a van de Pensioenwet (Pw)¹ is neergelegd dat het bestuur van een pensioenfonds overlegt met de andere organen van het pensioenfonds, waaronder de medezeggenschapsorganen, over de doelstellingen en beleidsuitgangspunten, waartoe ook het beleggingsbeleid behoort. Deze doelstellingen en beleidsuitgangspunten zijn vervolgens bepalend voor de koers die het pensioenfonds op de verschillende onderdelen vaart. In dit verband zijn over het (maatschappelijk) verantwoord beleggingsbeleid van pensioenfondsen afspraken gemaakt in het kader van de Code pensioenfondsen² en onlangs in het convenant internationaal maatschappelijk verantwoord beleggen pensioenfondsen.³ Artikel 135, vierde lid, Pw schrijft voor dat een pensioenfonds in zijn bestuursverslag vermeldt op welke wijze in het beleggingsbeleid rekening wordt gehouden met milieu en klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen.

Bij pensioenfondsen met een belanghebbendenorgaan gaat het kort gezegd om pensioenfondsen met een onafhankelijk bestuur of een onafhankelijk gemengd bestuur. Bij die pensioenfondsen heeft het bestuur goedkeuring nodig van het belanghebbendenorgaan over het strategische beleggingsbeleid. Het beleid van het pensioenfonds inzake maatschappelijk verantwoord beleggen is een onderdeel van het strategische beleggingsbeleid.

Bij pensioenfondsen met een verantwoordingsorgaan gaat het om pensioenfondsen met een paritair bestuur, een paritair gemengd bestuur of een omgekeerd gemengd bestuur. Bij die pensioenfondsen heeft het verantwoordingsorgaan geen goedkeuringsrechten, maar slechts een

¹ Waar in dit advies wordt verwezen naar de Pensioenwet, wordt daarmee ook begrepen de overeenkomstige regeling in de Wet verplichte beroepspensioenregeling.

² Pensioenfederatie, Code pensioenfondsen, 2013 (zie ook toelichting paragraaf 3).

³ Sociaal Economische Raad, Convenant Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Beleggen Pensioenfondsen, december 2018.

aantal adviesrechten.⁴ Er is niet voorzien in een adviesrecht inzake het (strategische) beleggingsbeleid.

Het voorstel

Het voorliggende voorstel voorziet in de eerste plaats in de verplichting voor pensioenfondsen om vast te leggen op welke wijze in het beleggingsbeleid rekening wordt gehouden met milieu en klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen. Daarbij wordt ook een verplichting geïntroduceerd om het uitsluitingenbeleid vast te stellen waarin wordt vastgelegd in welke ondernemingen of activiteiten niet wordt belegd.

In de tweede plaats introduceert het voorstel een adviesrecht voor zowel het verantwoordingsorgaan als voor het belanghebbendenorgaan inzake de wijze waarop in het beleggingsbeleid rekening wordt gehouden met milieu en klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen.

In de derde plaats voorziet het voorstel in een goedkeuringsrecht voor het verantwoordingsorgaan en het belanghebbendenorgaan met betrekking tot het uitsluitingenbeleid.

De initiatiefnemer poogt met het onderhavige wetsvoorstel de inspraak van deelnemers in hun pensioenfonds te vergroten. De Afdeling merkt terecht op dat deelnemers op dit moment geen inspraak hebben op het (strategisch) beleggingsbeleid van hun pensioenfonds. De initiatiefnemer ziet dat er een groeiende roep is van deelnemers, onder meer bij het ABP en PFZW, om het beleggingsbeleid van het pensioenfonds te verduurzamen. De initiatiefnemer is van mening dat deelnemers inspraak moeten hebben over hun eigen pensioenvermogen. Daarom heeft de initiatiefnemer het wetsvoorstel aangepast naar een adviesrecht op het beleggingsbeleid voor het verantwoordingsorgaan of belanghebbendenorgaan.

2. Beleggingsbeleid en uitsluitingenbeleid

Met het voorstel wordt in artikel 135 Pw expliciet geregeld dat een pensioenfonds vastlegt op welke wijze in het beleggingsbeleid rekening wordt gehouden met milieu en klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen. Dit sluit aan bij het huidige artikel 135, vierde lid, Pw, dat bepaalt dat een pensioenfonds in zijn bestuursverslag vermeldt op welke wijze met deze aspecten in het beleggingsbeleid rekening wordt gehouden. Dat impliceert een beleid daarover. Met het voorstel wordt dit beleid geëxpliciteerd. Voorts wordt ingevolge het voorstel in dit verband ook het uitsluitingenbeleid vastgesteld.

a. Uitsluitingenbeleid

Het voorstel bepaalt dat een uitsluitingenbeleid een opsomming van ondernemingen en sectoren bevat waarin niet zal worden belegd. Het voorstel miskent hiermee dat er ook op een andere wijze invulling kan worden gegeven aan het maatschappelijk verantwoord beleggingsbeleid.⁵ Zo kan ook een aanpak worden gekozen waarbij juist met betrokken ondernemingen of sectoren in gesprek wordt gegaan.⁶ Ook kan een aanpak in de rede liggen waarbij in de beleggingsmix binnen de verschil-

⁴ Dit houdt verband met de omstandigheid, dat bij deze bestuursvormen de verschillende geledingen in het bestuur zijn vertegenwoordigd. Zie ook het schema in figuur 2.1 in de memorie van toelichting.

⁵ Het onlangs gesloten Convenant Internationaal maatschappelijk Verantwoord Beleggen Pensioenfondsen (SER, December 2018) illustreert de variëteit en complexiteit van het maatschappelijk verantwoord beleggingsbeleid.

⁶ In de toelichting wordt in dit verband gesproken over insluitingenbeleid (toelichting, paragraaf 8).

lende categorieën specifiek keuzes ten aanzien van duurzaamheid worden gemaakt. Het niet hebben van een uitsluitingenbeleid in de vorm van een opsomming van ondernemingen en sectoren waarin niet zal worden belegd, kan dan ook passend zijn in het kader van een maatschappelijk verantwoord beleggingsbeleid.⁷

Met het voorstel krijgt het uitsluitingenbeleid een bijzondere status ten opzichte van andere methoden die bijdragen aan een maatschappelijk verantwoord beleggingsbeleid. Daardoor dreigen andere – en mogelijk in voorkomend geval passender – manieren om invulling te geven aan maatschappelijk verantwoord beleggingsbeleid teveel buiten beeld te raken. Nu er verschillende manieren zijn om maatschappelijk verantwoorde doelstellingen te bereiken, is de Afdeling van oordeel dat een dergelijke bijzondere status niet gerechtvaardigd is.

b. Besluitvorming

Het hiervoor beschreven risico wordt nog versterkt door de aparte besluitvormingsvoorschriften voor het uitsluitingenbeleid (goedkeuringsrecht) die met het voorstel worden geïntroduceerd. Vooral bij pensioenfondsen met een verantwoordingsorgaan zal dit spelen, nu het verantwoordingsorgaan met het voorstel een goedkeuringsrecht ten aanzien van het uitsluitingenbeleid krijgt, terwijl voor het maatschappelijk verantwoord beleggingsbeleid als geheel alleen een adviesrecht wordt geïntroduceerd. Dit verschil benadrukt ten onrechte het middel van een «kaal» uitsluitingenbeleid.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling de introductie van bijzondere bepalingen inzake een uitsluitingenbeleid te heroverwegen.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor de overweging om geen bijzondere status toe te kennen aan het uitsluitingenbeleid, met het oog op de andere mogelijkheden om invulling te geven aan een maatschappelijk verantwoord beleggingsbeleid. Daarom heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen om niet langer een bijzondere status toe te kennen aan het uitsluitingenbeleid maar enkel de inspraak van deelnemers in den breedte te adresseren.

3. Verantwoordingsorgaan

a. Adviesrecht

In het stelsel van de Pw wordt overleg voorzien tussen het bestuur en de overige organen (waaronder het verantwoordingsorgaan) over de vastlegging van de doelstellingen en beleidsuitgangspunten, waaronder de risicohouding van het pensioenfonds.⁸ De Pw biedt het verantwoordingsorgaan daarenboven thans op een reeks van onderwerpen een adviesrecht.⁹ Daaraan wordt met het voorstel een adviesrecht toegevoegd met betrekking tot de wijze waarop in het beleggingsbeleid rekening wordt gehouden met milieu en klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen.

De Afdeling merkt op dat dit beleid onderdeel is van het strategisch beleggingsbeleid. Met betrekking tot dat bredere kader heeft het verantwoordingsorgaan echter, ook met het voorliggende voorstel, geen

⁷ Zie ook onder andere de reacties van de Pensioenfederatie, de Vakcentrale voor professionals en ABP Fossielvrij (<https://www.internetconsultatie.nl/vergrotenpensioeninspraak/reacties>).

⁸ Artikel 102a Pw.

⁹ Artikel 115a, derde lid, Pw.

*adviesrecht. Hierdoor ontstaat naar het oordeel van de Afdeling een onevenwichtige situatie. Niet verzekerd is dat bij de afwegingen die bij het voorgestelde adviesrecht worden gemaakt, de verschillende consequenties voor het strategische beleggingsbeleid als geheel voldoende in beeld zijn en dat het eindresultaat nog in overeenstemming is met de eerder in het kader van artikel 102a Pw vastgelegde doelstellingen en beleidsuitgangspunten.*¹⁰

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan en het voorstel aan te passen.

b. Goedkeuringsrecht

Het verantwoordingsorgaan heeft thans geen goedkeuringsrechten. Dat is consistent met de uitgangspunten die gelden bij een paritair bestuur. Werkgevers en werknemers zijn al vertegenwoordigd in het bestuur van het pensioenfonds. Werkgevers zijn bovendien in beginsel niet vertegenwoordigd in het verantwoordingsorgaan. Om dubbeling van (mede)zeggenschap zoveel mogelijk te voorkomen zijn de taken van het verantwoordingsorgaan beperkt tot limitatief omschreven adviestaken en heeft het verantwoordingsorgaan thans geen goedkeuringsrechten.

*Het voorgestelde goedkeuringsrecht doorbreekt deze systematiek en creëert op een onderdeel van het beleggingsbeleid, te weten het uitsluitingenbeleid, een dubbeling van (mede)zeggenschap. Het risico dat de verschillende organen over dezelfde kwestie tegenstrijdige posities innemen neemt daardoor toe. De bestuurbaarheid van het pensioenfonds neemt daarmee af.*¹¹

Voorts merkt de Afdeling op, dat het verantwoordingsorgaan met het goedkeuringsrecht in een andere positie komt, met verdergaande verantwoordelijkheden dan voorheen. Dit betreft een wezenlijke structuurwijziging waarvoor het verantwoordingsorgaan (en dus de leden daarvan) voldoende moeten worden toegerust. Zo stelt dit, zoals DNB in haar toezichttoets opmerkt, hogere eisen aan de deskundigheid inzake beleggingsbeleid. De laagdrempeligheid die thans kenmerkend is voor het lidmaatschap van het verantwoordingsorgaan, komt daarmee in het geding. Dit wordt verder versterkt door het risico dat de leden van het verantwoordingsorgaan als medebeleidsbepalers zullen moeten worden aangemerkt en dat dientengevolge hun geschiktheid en betrouwbaarheid zal moeten worden getoetst. DNB wijst in haar toezichttoets op dit risico.

Blijkens de toelichting is dit risico onderkend en is beoogd dit te voorkomen door het goedkeuringsrecht te beperken tot het uitsluitingenbeleid. De Afdeling begrijpt deze benadering, maar merkt op dat hiermee niet wordt afgedaan aan de zwaardere verantwoordelijkheden voor het verantwoordingsorgaan en de bijzondere medezeggenschapsbevoegdheden (ook al zijn deze beperkt tot het uitsluitingenbeleid) die met het voorstel worden geïntroduceerd. Zij betwijfelt dan ook of met de gekozen opzet afdoende is ondervangen dat aan het functioneren en de samenstelling van het verantwoordingsorgaan zwaardere eisen zullen moeten worden gesteld.

Het voorstel kan ertoe leiden dat het verantwoordingsorgaan onder omstandigheden over voorkennis beschikt. Ook hiervoor zullen voorzieningen moeten worden getroffen. Er moet er volgens de Afdeling dan ook rekening mee worden gehouden dat de laagdrempeligheid van het

¹⁰ DNB wijst in haar toezichttoets ook op dit aspect.

¹¹ Zie ook Kamerstukken II 2012/13, 33 182, nr. 46, p. 5, en de toezichttoets van DNB.

verantwoordingsorgaan in de knel zal komen omdat met het voorstel hogere eisen aan de leden van verantwoordingsorganen gesteld zullen moeten worden, zeker indien zij aan geschiktheids- en betrouwbaarheidseisen zullen moeten voldoen.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat een goedkeuringsrecht voor het verantwoordingsorgaan leidt tot dubbeling van (mede)zeggenschap en potentiële tegenstrijdige posities tussen de verschillende organen van een pensioenfonds, hetgeen afdoet aan de bestuurbaarheid van het pensioenfonds. De laagdrempeligheid van het verantwoordingsorgaan komt met het voorstel bovendien in de knel. De Afdeling adviseert dan ook het voorgestelde goedkeuringsrecht voor het verantwoordingsorgaan te schrappen.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor het advies om het goedkeuringsrecht te schrappen en heeft dat advies overgenomen. De initiatiefnemer is van mening dat het beoogde doel beter kan worden bereikt met een adviesrecht voor het verantwoordingsorgaan. Een pensioenfonds kan besluiten om een advies van het verantwoordingsorgaan naast zich neer te leggen, maar slechts als zij dit kan motiveren. Dit adviesrecht kan de dialoog tussen het pensioenfonds en het verantwoordingsorgaan versterken.

4. Belanghebbendenorgaan

Zoals hiervoor in punt 1 kort is geschetst, heeft een belanghebbendenorgaan, in verband met de onafhankelijkheid van het bestuur, thans al een aantal goedkeuringsrechten, onder andere met betrekking tot het strategische beleggingsbeleid.¹² In verband hiermee worden de leden van het belanghebbendenorgaan als medebeleidsbepalers aangemerkt en worden dientengevolge hun geschiktheid en betrouwbaarheid getoetst.

Omdat het uitsluitingenbeleid een onderdeel is van het strategisch beleggingsbeleid brengt de introductie van een goedkeuringsrecht het belanghebbendenorgaan niet in een andere positie dan nu het geval is (dit laat onverlet hetgeen hiervoor in punt 2 is opgemerkt). Dit geldt in wezen ook voor het adviesrecht inzake de wijze waarop in het beleggingsbeleid rekening wordt gehouden met milieu en klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen, nu dit ook onderdeel is van het strategische beleggingsbeleid.¹³

Het voorgaande leidt volgens de Afdeling tot de vraag welke toegevoegde waarde het voorstel heeft ten aanzien van de bestaande rol en bevoegdheden van het belanghebbendenorgaan. De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt opnieuw te bezien.

De initiatiefnemer ziet de toegevoegde waarde van het onderhavige voorstel aan de bestaande rol en bevoegdheden van het belanghebbendenorgaan wel degelijk, in het bijzonder na de aanpassing van het goedkeuringsrecht naar een adviesrecht. Door het belanghebbendenorgaan dezelfde bevoegdheden te geven ten aanzien van het beleggingsbeleid als een verantwoordingsorgaan, kan bij een pensioenfonds met een belanghebbendenorgaan eenzelfde gesprek plaatsvinden tussen deelnemers onderling en deelnemers met het bestuur van het pensioenfonds over het beleggingsbeleid van het pensioenfonds.

¹² Artikel 115c, negende lid, onder e, Pw.

¹³ Wel wijst DNB er volgens de Afdeling terecht op, dat dit extra adviesrecht verwarring met zich brengt in de rol van het belanghebbendenorgaan.

Omdat het belanghebbendenorgaan al over een goedkeuringsrecht beschikt, geeft het adviesrecht een aanvullende mogelijkheid om het beleid van het pensioenfonds bij te sturen. Het belanghebbendenorgaan kan immers een advies over het beleggingsbeleid uitbrengen dat het bestuur van het pensioenfonds naast zich neerlegt, met motivatie, waarna het belanghebbendenorgaan in kan stemmen met het door het bestuur aangepaste beleggingsbeleid.

5. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Het advies uit de redactionele bijlage is overgenomen door de initiatiefnemer.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemer dankt de Raad van State voor haar opmerkingen bij het onderhavige wetsvoorstel. De initiatiefnemer heeft deze verwerkt in een aangepast voorstel van wet.

De initiatiefnemer,
Van Beukering-Huijbregts

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.18.0375/III

- In artikel I, onder B, aan het slot van het nieuwe onderdeel f, na «artikel 135, vierde lid» een puntkomma plaatsen.