

Reactie op Internet-consultatie voorontwerp van wet Algemeen pensioenfonds

Amsterdam, februari 2014

De in het consultatiedocument “Voorontwerp van wet Algemeen pensioenfonds” gegeven schets van de contouren van een mogelijke Algemeen pensioenfonds kan door ons worden ondersteund, omdat deze naar onze mening een toegevoegde waarde kan bieden voor het binnenlandse collectieve pensioenveld.

Wij zijn verheugd dat de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën, blijkens de op 23 januari jl. gestarte internetconsultatie van een voorontwerp van wet hiervoor, vooruitgang hebben geboekt met de voorbereidingen van de introductie van een Algemeen pensioenfonds in de Nederlandse wet- en regelgeving. Wij stellen het bovendien op prijs dat, door middel van deze consultatie, externe personen en partijen (zoals wij) in de gelegenheid worden gesteld om hun suggesties en kanttekeningen bij de voorstellen van de genoemde ministeries kenbaar te maken.

Mogelijkheden Algemeen pensioenfonds in binnenlandse praktijk

Het Algemeen pensioenfonds biedt, op meerdere manieren, mogelijkheden voor de collectieve uitvoering van Nederlandse pensioenregelingen.

Zo vormt het Algemeen pensioenfonds namelijk een alternatief voor ondernemingen/werkgevers die nu aangewezen zijn op een verzekerde regeling omdat zij onvoldoende geëquipeerd zijn om een eigen (ondernemings)pensioenfonds (“Opf”) op te richten. Deze gebruiksmogelijkheid van het Algemeen pensioenfonds betekent dat er voor meer ondernemingen kansen zijn om een collectief pensioen voor hun werknemers op te bouwen.

Het Algemeen pensioenfonds geeft ook meer mogelijkheden voor bestaande Opf-en om samen te gaan om zo tot schaalvergroting en vermindering van bestuurlijke lasten te komen. In dit verband kan zij een geschikt alternatief vormen in situaties waarin fondsen willen samengaan, maar waarin de multi-opf geen geschikte oplossing vormt (bijvoorbeeld door de dan geldende toetredingsvoorwaarde dat een onderneming tenminste 5 jaar een eigen ondernemingspensioenfonds moet hebben gehad en/of de eis van verplichte deelname in het bestuur van de sociale partners uit alle deelnemende regelingen).

Verder staat het Algemeen pensioenfonds ook open voor ondernemingen/werkgevers die hun pensioenregeling nu hebben ondergebracht bij niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en voor verplichte beroepspensioenregelingen.

Daarnaast biedt het Algemeen pensioenfonds een mogelijkheid voor de onderbrenging van de pensioenregelingen van nieuw in Nederland opgerichte of op te richten ondernemingen, die niet onder een verplichtstelling vallen maar waarvoor de oprichting van een eigen pensioenfonds niet haalbaar is. Tenslotte wordt ook de mogelijkheid gecreëerd om een leeg Algemeen pensioenfonds op te richten waarbij in eerste instantie geen, of bij omvorming slechts 1, pensioenregeling wordt uitgevoerd.

Bij deze mogelijkheden is verder van belang dat individuele werkgevers invloed kunnen behouden op de uitvoering van de door hen bij een Algemeen pensioenfonds ondergebrachte pensioenregelingen.

Naar onze mening zou het Algemeen pensioenfonds op deze manieren een nuttige rol kunnen spelen in het behoud van collectiviteit en solidariteit, die kunnen worden beschouwd als essentiële onderdelen van het Nederlandse pensioenstelsel.

Randvoorwaarden

Wat ons betreft gelden er enkele randvoorwaarden voor het Algemeen pensioenfonds: In dit verband pleiten we ervoor dat:

- (i) het Algemeen pensioenfonds geen afbreuk mag doen aan het Nederlandse pensioenstelsel, en in verband met in te brengen Nederlandse pensioenregelingen geen mogelijkheden voor toezichtarbitrage mag bevatten;
- (ii) bij in te brengen Nederlandse pensioenregelingen de rol van de sociale partners en belanghebbenden moet worden geborgd; en
- (iii) de verplichtstelling niet mag worden ondermijnd door de eventuele introductie van een Algemeen pensioenfonds.

Aan deze randvoorwaarden wordt naar onze mening voldaan in het geconsulteerde voorontwerp van wet.

Voortgang

Gezien het hierboven genoemde zou het een goede zaak zijn indien de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën na het onderhavige consultatietraject de voorbereidingen van een wetsvoorstel tot introductie van een Algemeen pensioenfonds met de nodige voortvarendheid zullen voortzetten, zodanig dat de door deze ministeries beoogde ingangsdatum van 1 januari 2015 wordt gehaald. Met deze voorbereidingen zou naar onze mening niet hoeven te worden gewacht totdat finale besluitvorming zal hebben plaatsgevonden bij andere belangrijke actuele pensioendossiers zoals het nieuwe pensioencontract en FTK. Het Algemeen pensioenfonds zou, net zoals “gewone” pensioenfondsen, kunnen meelopen in die trajecten.

Aandachtspunten

Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om een aantal punten uit het consultatiedocument apart te belichten. Deze zijn opgenomen in het vervolg van deze reactie:

- Wij ondersteunen de insteek om het Algemeen pensioenfonds niet mogelijk te maken voor een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. Het karakter van de verplichtstelling met daaraan gekoppeld de verplichtstelling in een fonds sluit niet aan bij het karakter van een Algemeen pensioenfonds, waarbij het uitgangspunt de regeling is en waarbij ringfencing mogelijk is. Het Algemeen pensioenfonds biedt wel mogelijkheden voor een gesloten bedrijfstakpensioenfonds nadat de verplichtstelling is ingetrokken. Wanneer dergelijke fondsen zouden kunnen worden

samengebracht binnen een Algemeen pensioenfonds kan, wanneer gewenst, daarin de afbouw op een goede wijze worden afgewikkeld. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheid hiertoe te verduidelijken in de Memorie van Toelichting bij het bij de Tweede Kamer in te dienen wetsvoorstel tot introductie van een Algemeen pensioenfonds.

- Wij hebben het consultatiedocument zo gelezen dat het mogelijk is om zowel regelingen die waren ondergebracht bij een ondernemingspensioenfonds als bij een niet verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenfonds te kunnen samenbrengen binnen eenzelfde Algemeen pensioenfonds. Het zou goed zijn hieraan expliciet aandacht te besteden in de Memorie van Toelichting.
- Wij menen dat het een goede zaak is dat, in tegenstelling tot hetgeen werd voorgesteld in de in het voorjaar van 2013 door de ministeries van SZW en Financiën gehouden internetconsultatie van een schets voor een Algemene Pensioen Instelling (API), er in het thans geconsulteerde voorontwerp van wet wordt gekozen voor de afzonderlijke introductie van een nieuw pensioenvehikel in de vorm van een Algemeen pensioenfonds. Wij menen dat dit de transparantie van de Nederlandse wet -en regelgeving ten goede komt, en menen tegelijk dat dit kan bijdragen aan de (ook in de Memorie van Toelichting bij dit voorontwerp van wet genoemde mogelijkheid van) positionering van de Algemeen pensioenfonds als vehikel waarin door buitenlandse partijen overeengekomen pensioenregelingen kunnen worden ondergebracht.
- Wij ondersteunen het voornemen om voor een Algemeen pensioenfonds de bestuursvorm van een onafhankelijk of een onafhankelijk gemengd bestuur mogelijk te maken. Wij menen echter wel dat het bestuursmodel van een paritair bestuur eveneens mogelijk zou moeten zijn indien de betrokken partijen een voorkeur hiervoor hebben. Dit zou kunnen bijdragen aan het gebruik van het Algemeen pensioenfonds in de praktijk, bijvoorbeeld in de beginperiode van het Algemeen pensioenfonds na haar introductie in de Nederlandse wetgeving;
- Wij ondersteunen het voornemen om voor een Algemeen pensioenfonds een vergunningplicht in te voeren. Naar onze mening kan dit namelijk bijdragen aan het waarborgen van de kwaliteit van mogelijke Algemene pensioenfondsen in de praktijk. Mede gezien de ervaringen (onder andere bestaande uit lange doorlooptrajecten en de nodige onduidelijkheden) met het vergunningstraject bij de in 2011 geïntroduceerde Premiepensioeninstelling, dringen wij hierbij echter aan op een tijdige en transparante regulering qua vorm en inhoud van het proces van aanvraag en toekenning van de vergunning bij een Algemeen pensioenfonds;
- Wij dringen erop aan dat, indien een Algemeen pensioenfonds wordt opgezet in een for-profit vorm (zoals wordt mogelijk gemaakt in het thans geconsulteerde voorontwerp van wet), wordt voorzien in een evenwichtige afweging van de belangen van de bij het fonds betrokken partijen. In het bijzonder dient hierbij op adequate wijze te worden gewaarborgd dat de belangen van deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden, pensioengerechtigden en werkgevers niet worden geschaad door de commerciële belangen van externe aandeelhouders.
- In de voorgestelde wettekst zijn compartimenten opgenomen die betrekking hebben op collectiviteitskringen (het voorgestelde artikel 123 Pw.). Wij menen uit de Memorie van Toelichting te mogen afleiden dat er ook sprake zal zijn van een separaat compartiment voor het

werkkapitaal van een Algemeen pensioenfonds. Aan dit werkkapitaal zijn voorwaarden verbonden (dit moet altijd aanwezig zijn, operationele risico's komen ten laste of ten gunste van dit kapitaal), maar deze voorwaarden lijken niet te zijn opgenomen in de voorgestelde wettekst (het werkkapitaal komt namelijk uitsluitend ter sprake de voorgestelde bepaling terzake van de vergunningplicht). Overwogen kan worden om de voorwaarden met betrekking tot het werkkapitaal alsnog ook in de wettekst vast te leggen. Hierbij menen wij te mogen begrijpen dat de operationele resultaten voor rekening van het werkkapitaal komen en dat de beleggings- en sterfteresultaten naar het compartiment of de compartimenten van de betrokken pensioenregeling(en) gaan. Deze lijn kunnen wij ondersteunen. Wel merken we op dat de grens tussen beleggingsresultaten en operationele resultaten niet altijd eenvoudig zal zijn vast te stellen. Daarbij is het niet ondenkbaar dat een laag operationeel resultaat (bijvoorbeeld in geval van hoge kosten) gepaard gaat met een hoog beleggingsresultaat.

Wat betreft de uitvoeringskosten is het een complicerende factor dat veel besluiten die zullen worden genomen in de collectiviteitkringen gevolgen hebben voor de uitvoeringskosten: besparingen of juist meerkosten. Bij een huidig pensioenfonds is er in de premie een opslag voor uitvoeringskosten opgenomen. Als de werkelijke kosten afwijken van de opslag in de premie (en de vrijval voor excassokosten uit de voorziening) dan komt dit resultaat in de algemene reserve van het pensioenfonds terecht. Bij een APF leidt een verkeerde opslag (in casu: prijsafspraken met de collectiviteitkring) tot resultaten voor het APF. Als het APF aan winstdeling doet met de collectiviteitkringen wordt het discutabel als het APF bijvoorbeeld veel verlies maakt op uitvoeringskosten van een collectiviteitkring en voor anderen winst maakt. Wie krijgt dan welke winstdeling? En operationeel resultaat kan ook ontstaan als bijvoorbeeld iemand van de vermogensbeheerder op een verkeerde knop drukt en dit leidt tot een schade. Is dit een risico voor het APF en komt dit ten laste van het werkkapitaal?

- Wij betreuren dat, zoals ook reeds aangekondigd in de brief van 4 november 2013 van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ervan is afgezien om het Algemeen pensioenfonds zodanig vorm te geven dat dit ook de mogelijkheid biedt om alle soorten buitenlandse pensioenregelingen (onder andere regelingen met een DB-karakter) te accommoderen. Zoals werd geconstateerd in de genoemde brief is het nu (nog?) niet accommoderen van buitenlandse pensioenregelingen voor een belangrijk deel terug te voeren op het feit dat het de in het FTK opgenomen Nederlandse prudentiële regelgeving niet goed verenigbaar is met de vele buitenlandse pensioenregelingen. We hebben er begrip voor dat er in het voorstel vooralsnog niet voor is gekozen om van het huidige FTK afwijkende prudentiële regels vast te stellen voor de uitvoering van buitenlandse regelingen.

Dit neemt naar onze mening echter niet weg dat de mogelijkheden om in het Algemeen pensioenfonds ook buitenlandse pensioenregelingen onder te brengen ook zouden kunnen worden vergroot door ten aanzien van dergelijke regelingen ontheffingen toe te staan van een aantal in de Pensioenwet (PW) opgenomen voorschriften. In het consultatiedocument is de huidige mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing blijven staan. Op grond van artikel 213 PW moet de toezichthouder beleidsregels vaststellen over de verlening van ontheffing. Deze

beleidsregels zijn er momenteel niet. Het verdient aanbeveling deze beleidsregels alsnog te ontwikkelen. Het ontbreken van beleidsregels zorgt voor onduidelijkheid, hetgeen een drempel opwerpt om te komen tot uitvoering van buitenlandse regelingen. Daarnaast is de ontheffing momenteel verbonden aan het gehele pensioenfonds. Dit sluit nog niet aan op de structuur van het Algemeen pensioenfonds. Ook verdient het aanbeveling om ontheffingsmogelijkheden op te nemen ten aanzien van de artikelen 117, 118, 119 en 120 PW. Deze vereisten zijn specifiek toegesneden op de Nederlandse situatie en minder relevant waar het gaat om het uitvoeren van buitenlandse regelingen.

- In het consultatiedocument wordt gesteld dat pas in het wetsvoorstel dat in een volgende fase bij de Tweede Kamer zal worden ingediend de fiscale behandeling van een Algemeen pensioenfonds zal worden opgenomen. Wij menen dat deze fiscale behandeling, teneinde de effectiviteit in de praktijk van het Algemeen pensioenfonds niet onnodig te belemmeren, tijdig en op zorgvuldige wijze zal moeten worden vormgegeven. Daarbij lijkt ons dat het Algemeen pensioenfonds, in elk geval indien deze een not-for-profit karakter heeft, in beginsel zal moeten zijn vrijgesteld van de heffing van vennootschapsbelasting (Vpb) en op dezelfde wijze als “normale” pensioenfondsen aanspraak zal moeten kunnen maken op de voordelen van het Nederlandse internationale belastingverdragenennetwerk;
- In verband met het toekomstige fiscale regime voor een Algemeen pensioenfonds achten wij het verder wenselijk dat een BTW-vrijstelling zal gelden voor aan een Algemeen pensioenfonds verleende vermogensbeheerdiensten. Dit is naar ons oordeel noodzakelijk om een internationaal fiscaal level playing field ten opzichte van vergelijkbare nieuw gecreëerde pensioenvehikels in andere EU-lidstaten te realiseren.