

Aan	Ministerie van Sociale Zaken (SZW)	Nummer	PA/2014/02-01
C.c.	Ministerie van Financiën (FIN)	Datum	24 februari 2014
Van	Pensioenfonds Zorg en Welzijn	Telefoonnr	030-2779959
Onderwerp	Reactie internetconsultatie Algemeen Pensioenfonds (APF)		

## Inleiding

Pensioenfonds Zorg en Welzijn (PFZW) dankt de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor de mogelijkheid die zij, mede namens de Minister van Financiën, biedt om te reageren op het Voorontwerp van Wet Algemeen Pensioenfonds (APF). PFZW maakt hiermee graag gebruik van deze mogelijkheid.

## Introductie en doelstelling van het algemeen pensioenfonds

Met dit voorontwerp van wet wordt het algemeen pensioenfonds (APF) geïntroduceerd.

Doel hiervan is, aldus de concept-Memorie van Toelichting, het verbeteren van de keuzemogelijkheden voor werkgevers en werknemers om een kwalitatief hoogstaande en veilige pensioenuitvoering tegen een scherpe prijs te realiseren.

*"Het algemeen pensioenfonds is een nieuw soort pensioenfonds dat met het oog op de voortgaande consolidatie van pensioenfonds een nieuwe vorm van bundeling in de uitvoering van pensioenregelingen mogelijk maakt. Door de introductie van een gescheiden uitvoering in een algemeen pensioenfonds van meerdere pensioenregelingen in verschillende compartimenten kunnen schaalvoordelen (ook in de governance) worden gerealiseerd waarmee bestuurlijke lasten en uitvoeringskosten kunnen worden beperkt. Dat is in het belang van de deelnemers".*

Het leidende thema voor de introductie van het APF is consolidatie.

## Visie van PFZW op het algemeen pensioenfonds

*Bpf'en leveren wezenlijke bijdrage aan consolidatie*

PFZW onderkent dat consolidatie als gevolg van een samenstel van factoren onontkoombaar is geworden. PFZW beseft tevens dat verschillende partijen mogelijk belangstelling zullen hebben voor het algemeen pensioenfonds (APF) en dat dit kan voorzien in een behoefte. Tegelijkertijd constateren wij dat (verplichtgestelde) bedrijfstakpensioenfonds (bpf'en) een wezenlijke bijdrage hebben geleverd, én leveren, aan een adequate consolidatie.

*Verplichtstelling draagt bij aan lage uitvoeringskosten en voorkomt 'witte vlekken'*

PFZW hecht grote waarde aan de stellingname van de regering ten aanzien van het handhaven van de verplichtstelling op fonds niveau. De grote verplichtstelling maakt het mogelijk op adequate en kosten-efficiënte wijze invulling te geven aan pensioenregelingen met een collectief en intergenerationeel, solidair karakter op basis van kapitaaldekking. Het verplichte karakter heeft een substantiële bijdrage geleverd aan het wegwerken van 'witte vlekken'. Daarnaast hebben verplichtgestelde bpf'en door hun systematiek een wezenlijke bijdrage geleverd aan standaardisatie, hetgeen een positief effect heeft op de uitvoeringskosten. Daarvan profiteert niet alleen de individuele pensioendeelnemer, maar ook Nederland op macro-economisch niveau.

*Regering doorbreekt met introductie APF de domeinafbakening*

PFZW hecht grote waarde aan de huidige waarborgen van de taakafbakening, mede gelet op het bijzondere karakter dat pensioenfondsen als taakorganisaties met een sociale doelstelling hebben. Wij concluderen dat de regering met de introductie van het APF de domeinafbakening willens en wetens doorbreekt. In de Memorie van Toelichting licht de regering dit ook toe (p.13-14). Alhoewel PFZW 'an sich' begrip heeft voor deze onderbouwing, vragen wij ons wel af wat dit betekent voor het 'level playing field'. Druk op dit 'level playing field' is ongewenst. PFZW vraagt zich daarbij af in hoeverre het schrappen van de domeinafbakening bij de landsadvocaat is getoetst en welke consequenties en conclusies dat mogelijkerwijs heeft opgeleverd.

*APF als complementair pensioenvehikel of nieuwe concurrent?*

De regering lijkt met het APF als een nieuw, complementair pensioenuitvoeringsvehikel aan te sturen op een optimaal pensioensysteem voor de toekomst, althans lijkt dat als doel voor ogen te hebben. PFZW merkt echter op dat de komst van het APF voor verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen geen neutrale ontwikkeling zal zijn. In de praktijk zal de komst van een nieuwe pensioenuitvoerder onvermijdelijk invloed hebben op de positie van het verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfonds. PFZW waarschuwt ervoor dat dit onbedoelde en ongewenste neveneffecten kan hebben, die haaks staan op de consolidatiedoelstelling van de regering en dit tevens nadelig kan zijn voor het realiseren en behouden van een adequate pensioenvoorziening voor werknemers.

Het is naar onze mening een realistische verwachting dat de instroom bij verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen zal dalen door het ontstaan van APF'en als alternatief voor pensioenuitvoering. Dit zal zich manifesteren in het feit dat een alternatief ontstaat voor partijen die thans vrijwillig toetreden tot een verplicht gesteld bedrijfstakpensioenfonds. Dat geldt zowel voor werkgevers die zich thans vrijwillig aansluiten bij een verplicht gesteld bpf, alsook voor liquiderende fondsen. In beide gevallen zal dit effect hebben op de 'instroom' in bestaande bpf'en. Tevens kan er druk ontstaan op 'uitstroom' in termen van alternatieven voor (de aanvraag van) een verplichtstelling.

*Zorgt de komst van het APF voor nieuwe 'witte vlekken'?*

Daarbij zou de komst van het APF zelfs kunnen leiden tot (nieuwe) fragmentatie en een toename van de 'witte vlekken'. Immers, daar waar branches kiezen om hun pensioen niet langer verplicht bij een bedrijfstakpensioenfonds onder te brengen, is het uitermate twijfelachtig of de verplicht gestelde regeling (vrijwillig) geheel wordt vervangen door een pensioenregeling (of regelingen) bij een APF. Het is niet denkbeeldig dat wordt gekozen voor een beperktere pensioenvoorziening. Ook kan dit leiden tot een situatie waarin de drempel om - op termijn - geheel van het treffen van een pensioenregeling af te zien, lager wordt. Dat is noch in het belang van individuele werknemers (deelnemers) noch van de Nederlandse samenleving als geheel.

PFZW attendeert er aldus op dat de komst van het APF ook kan leiden tot een dynamiek, waarin juist géén sprake is van (verdergaande) consolidatie, alsmede een mogelijke toename van 'witte vlekken' door een verschraling van pensioenvoorzieningen.

*Komst van APF in breder verband beoordelen*

Gelet op het bovenstaande vraagt PFZW nadrukkelijk aandacht voor het feit dat verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen in de afgelopen jaren een wezenlijke rol hebben gespeeld bij de door de regering wenselijk geachte consolidatie. Het is daarom naar het

oordeel van PFZW essentieel dat het verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfonds in zijn huidige vorm optimaal in zijn kracht wordt gezet en - waar nodig - ook in de toekomst (verder) gefaciliteerd wordt om bij te kunnen dragen aan de doelstellingen die de wetgever met het APF beoogt. Daarbij zien wij het Nederlandse pensioenstelsel als een bouwwerk waarvan je niet zo maar een enkele (hoek)steen kan verplaatsen. De komst van het algemeen pensioenfonds moet dus vooral óók in een bredere constellatie worden gezien, en niet als een enkele, geïsoleerde ontwikkeling.

### **Vragen en opmerkingen ten aanzien van het algemeen pensioenfonds**

De visie van PFZW, zoals in de vorige paragraaf weergegeven, leidt tot de volgende vragen en aandachtspunten.

#### *Versterk positie verplicht gesteld bedrijfstakpensioenfonds*

Verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen hebben nu al verschillende wettelijke opties, zoals het uitvoeren van meerdere pensioenregelingen met verschillende premies. PFZW verzoekt de regering om in het kader van de introductie van het APF ook expliciet aandacht te besteden aan de positie van het verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfonds en de mogelijkheden te bezien om dit beter te faciliteren om een verdergaande rol in de consolidatie te spelen. Te denken valt bijvoorbeeld aan (onderzoek naar) de mogelijkheid om meer pensioenregelingen uit te voeren met een afgescheiden vermogen ('ring fencing'). PFZW vraagt de regering om daartoe zo nodig een toetsing op het verbod op 'ring fencing' in relatie tot de verplichtstelling door de landsadvocaat te laten uitvoeren. PFZW onderkent dat het verbod op 'ring fencing' zijn oorsprong vindt in de Europese Pensioenfondsen (IORP) richtlijn en vraagt de regering om zich -zo nodig- sterk te maken dat dit verbod op 'ring fencing' uit de IORP richtlijn wordt geschrapt. Aangezien deze richtlijn op dit moment herzien wordt, is dit qua 'timing' een uitgelezen moment.

#### *Wisselwerking tussen APF en verplicht gesteld bedrijfstakpensioenfonds nader bezien*

Op grond van het consultatiedocument tekent zich de situatie af dat er een strikte scheiding komt tussen het verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfonds en het APF. In het consultatiedocument wordt daarover opgemerkt:

*Het voorontwerp brengt geen wijziging in de (vormgeving van) de verplichtstelling. Dat heeft tot gevolg dat de dienstverlening van een algemeen pensioenfonds uitsluitend openstaat voor pensioenregelingen die thans zijn ondergebracht bij ondernemingspensioenfondsen, niet verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen en voor verplichte beroepspensioenregelingen en dus niet voor verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen".*

De wetgever lijkt daarin echter niet geheel consistent. Beroepsgenoten mogen hun verplichte pensioenregeling wél onderbrengen bij een APF, terwijl zij in de praktijk feitelijk veelal eenzelfde positie innemen als een verplicht gesteld bedrijfstakpensioenfonds, namelijk één verplichte regeling uitgevoerd door één pensioenfonds. Op een enkele uitzondering na zijn tegenwoordig alle verplichte beroepspensioenregelingen ondergebracht bij één beroepspensioenfonds. Het onderscheid tussen een verplicht gesteld bedrijfstakpensioenfonds en een verplichte beroepspensioenregeling lijkt daarom veeleer theoretisch dan praktisch van aard. Daarbij komt dat de documenten, waarover nu wordt geconsulteerd, geen duidelijkheid geven over een eventuele wettelijke noodzaak om het beroepspensioenfonds te liquideren nadat is uitbesteed aan een APF. Er zou kunnen worden bepleit om verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen ook de mogelijkheid te bieden de uitvoering van de pensioenregeling bij een APF onder te brengen, zoals dat nu via uitbesteding aan een pensioenuitvoeringsbedrijf gebeurt. In dat geval krijgt de door de

regering gewenste consolidatie een extra modaliteit. Alhoewel wordt onderkent dat deze vorm weinig soelaas biedt waar het gaat om het verminderen van druk op de 'governance', zou deze vorm een bijdrage kunnen leveren aan een meer gestructureerde consolidatie. PFZW vraagt nadere aandacht voor deze optie, die ook kleinere, verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen zou kunnen faciliteren.

*Fiscaliteit bij APF bepaalt aantrekkelijkheid*

PFZW constateert dat ten aanzien van de fiscaliteit van het APF nog geen regels zijn geformuleerd. Wij zijn van mening dat de nadere invulling van de fiscale behandeling van het APF het succes van dit nieuwe vehikel in hoge mate mede bepaalt. PFZW is derhalve benieuwd naar de uiteindelijke uitwerking op dit punt van de wet- en regelgeving.

*Wisselwerking APF en maatschappelijk debat toekomst pensioenstelsel*

PFZW is van mening dat de introductie van het algemeen pensioenfonds niet in een geïsoleerde positie moet worden gezien, maar juist in een bredere constellatie moet worden geplaatst. PFZW had zich daarom voor kunnen stellen dat de introductie van de APF een plek zou krijgen in het door de Staatssecretaris aangekondigde maatschappelijke debat over de toekomst van het Nederlandse pensioenstelsel. Mogelijkerwijs heeft regering de overtuiging dat de introductie van het APF daardoor te veel vertraging zou oplopen, hetgeen een negatief effect zou kunnen hebben op de effecten van het APF op de consolidatie, maar daarover hebben wij geen uitsluitsel. Het lijkt in ieder geval in de rede te liggen dat juist na dit maatschappelijke debat de ontwikkeling van het Nederlandse pensioenstelsel, zowel qua structuur alsook qua inhoud, zich beter zou aftekenen. Dat zou ons inziens een positieve bijdrage kunnen leveren aan een geslaagde introductie van het algemeen pensioenfonds.

**PFZW staat neutraal tegenover APF, maar vraagt extra aandacht voor de samenhang en bredere constellatie van het Nederlandse pensioenstelsel.**

PFZW staat neutraal tegenover de komst van het algemeen pensioenfonds (APF) als nieuw uitvoeringsvehikel, complementair aan de huidige pensioenuitvoerders. PFZW onderkent dat consolidatie in de pensioensector als gevolg van een samenstel van factoren onontkoombaar is geworden. PFZW beseft tevens dat verschillende partijen mogelijk belangstelling zullen hebben voor het algemeen pensioenfonds (APF) en dat dit in een behoefte kan voorzien.

Tegelijkertijd constateren wij dat verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen (bpf'en) een wezenlijke bijdrage hebben geleverd, én leveren, aan een adequate consolidatie. De komst van het APF kan daarbij ook juist contraire effecten hebben. De komst van het algemeen pensioenfonds kan onbedoelde en ongewenste neveneffecten hebben, die haaks staan op de consolidatiedoelstelling van de regering en tevens nadelig kunnen zijn voor het realiseren, dan wel behouden, van een adequate pensioenvoorziening voor werknemers tegen lage uitvoeringskosten. Wij vragen derhalve om optimalisatie van die functie van bedrijfstakpensioenfondsen en te voorkomen dat die functie van bpf'en erodeert of zelfs wordt ondergraven.

Wij zien het Nederlandse pensioenstelsel als een bouwwerk waarvan je niet zo maar een enkele (hoek)steen kan verplaatsen. De komst van het algemeen pensioenfonds moet dus vooral óók in een bredere constellatie worden gezien, en niet als een enkele, geïsoleerde ontwikkeling. Daarbij vragen wij nadrukkelijk aandacht voor de samenhang in ons pensioenstelsel. PFZW draagt graag bij aan de gedachtevorming daarover.

Voor nadere informatie en vragen kunt u contact opnemen met:

Pensioenfonds Zorg en Welzijn  
drs. W.H.C. Thalen, Manager Public Affairs  
Email: [wouter.thalen@pfzw.nl](mailto:wouter.thalen@pfzw.nl)