

Vergaderjaar 2014–2015

34 117

Wijziging van de Pensioenwet en enige andere wetten in verband met de invoering van een algemeen pensioenfonds (Wet algemeen pensioenfonds)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE INLEIDING

1.1. Doel wetsvoorstel

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft, mede namens de Minister van Financiën, op 4 november 2013 aan de Tweede Kamer gemeld¹ dat ten behoeve van het realiseren van schaalvoordelen, om bestuurlijke lasten en uitvoeringskosten te kunnen beperken en vanwege de noodzaak tot verdere consolidatie van de uitvoering van Nederlandse pensioenregelingen, het voornemen is om meer mogelijkheden te creëren voor werkgevers en werknemers voor de onderbrenging van hun pensioenregelingen.

Met dit wetsvoorstel wordt het algemeen pensioenfonds geïntroduceerd. Doel hiervan is het verbeteren van de keuzemogelijkheden voor werkgevers en werknemers om een kwalitatief hoogstaande en veilige pensioenuitvoering tegen een scherpe prijs te realiseren. Met het oog op de voortgaande consolidatie van pensioenfonds wordt een nieuwe vorm van bundeling in de uitvoering van pensioenregelingen mogelijk gemaakt. De huidige keuzemogelijkheden – ander pensioenfonds, verzekeraar, premiepensioeninstelling (PPI), multi-ondernemingspensioenfonds (multi-opf) – kennen beperkingen in de mogelijkheden tot bundeling van verscheidene pensioenregelingen. Door de gescheiden uitvoering van pensioenregelingen in een algemeen pensioenfonds kan een evenwicht gevonden worden tussen enerzijds de eigen identiteit en solidariteit van de collectiviteitkring in stand houden en anderzijds schaalvoordelen worden gerealiseerd waarmee bestuurlijke lasten en uitvoeringskosten kunnen worden beperkt. Dat is in het belang van de deelnemers.

Om het aanbod in potentie zo breed mogelijk te maken, wordt een ieder in de gelegenheid gesteld om een vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van algemeen pensioenfonds aan te vragen. Uitvoering van pensioenregelingen door een algemeen pensioenfonds staat open voor

¹ Kamerstukken II 2012/13, 32 043, nr. 179.

pensioenregelingen die thans zijn ondergebracht bij ondernemingspensioenfondsen, niet verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en voor verplichtgestelde beroepspensioenregelingen en dus niet voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Ook rechtstreeks verzekerde pensioenregelingen mogen door het algemeen pensioenfonds worden uitgevoerd. Het algemeen pensioenfonds staat eveneens open voor nieuwe pensioenregelingen.

1.2. Leeswijzer

Verschillende aspecten van het wetsvoorstel worden hieronder belicht: de redenen voor de introductie van een algemeen pensioenfonds, de karakteristieken van een algemeen pensioenfonds, de (verwachte) impact van het algemeen pensioenfonds op de pensioensector, de fiscale behandeling van het algemeen pensioenfonds, de effecten op de regeldruk van het algemeen pensioenfonds en de uitkomsten van de internetconsultatie van het voorontwerp van wet algemeen pensioenfonds.

HOOFDSTUK 2. WAAROM (NU) EEN ALGEMEEN PENSIOENFONDS?

2.1. Pensioenfondsen consolideren als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen

De uitdagingen waar pensioenfondsen op dit moment voor staan vormen voor veel sociale partners en fondsbesturen aanleiding om zich af te vragen of hun fonds nog bestaansrecht heeft. Waar eerst vooral kleine pensioenfondsen werden opgeheven, zijn het nu ook steeds grotere pensioenfondsen die overwegen te stoppen. De Commissie Beleggingsbeleid en Risicobeheer onder leiding van prof. dr. Frijns benadrukte in het rapport «Pensioen: Onzekere zekerheid» (van januari 2010) dat besturen van kleine fondsen zich moeten bezinnen op de vraag of zelfstandig doorgaan een verstandige optie is en beval verdere consolidatie van pensioenfondsen aan.

Uit cijfers van De Nederlandsche Bank (DNB) blijkt dat de afgelopen 20 jaar circa 700 pensioenfondsen een andere bestemming hebben gekregen, waarbij de verplichtingen zijn overgedragen aan een verzekeraar of aan een ander pensioenfonds². Begin 2013 waren er bij DNB nog 397 pensioenfondsen geregistreerd. Eind 2013 waren dat er nog 382. Aan het einde van het derde kwartaal van 2014 waren er bij DNB nog 361 pensioenfondsen geregistreerd³. Daaronder bevonden zich 274 ondernemingspensioenfondsen, 11 beroepspensioenfondsen, 11 niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen, 59 verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen, 5 ondernemingsspaarfondsen en 1 fonds dat onder de categorie «speciale wetgeving» valt.

De consolidatie die zich de afgelopen 20 jaar heeft voorgedaan in de Nederlandse pensioensector is onomkeerbaar en zal naar verwachting versnellen. De verwachting van DNB is dat er op 1 juli 2015 nog ongeveer 300 fondsen zijn. Een verdere daling ligt in de verwachting. Het vergroten van de keuzemogelijkheden voor werkgevers en werknemers die het karakter van de eigen pensioenregeling zoveel mogelijk willen behouden en schaalvoordelen zoeken om lagere uitvoeringskosten te kunnen realiseren is om die reden urgent.

² Pensioen, Bestuur en Management, nummer 3, juni 2013, pagina 30 en 31.

³ <http://www.statistics.dnb.nl/financieele-instellingen/pensioenfondsen/register/index.jsp#>.

2.2. Redenen voor keuze ander pensioenfonds

Er bestaan verschillende redenen voor werkgevers en werknemers om via de cao-tafel dan wel in overleg met de ondernemingsraad (zoals gebruikelijk bij een ondernemingspensioenfonds) of tussen de beroepsgenoten (bij een beroepspensioenfonds) te beslissen hun vermogen en verplichtingen elders onder te brengen. Ten eerste is het door de sterk veranderende omstandigheden van de afgelopen twee decennia nodig gebleken wet- en regelgeving voor de pensioensector aan te passen. De veranderende eisen als gevolg van de (voorgenomen) wet- en regelgeving kenmerken vaak een moment voor sociale partners en een pensioenfonds om zich op de toekomst te bezinnen: hoe houdbaar is de financiering van de pensioenregeling, zijn de uitvoeringskosten nog te dragen en zijn er nog voldoende deskundige bestuursleden te vinden?

Ook de ontwikkeling van het deelnemersbestand of het beheerd vermogen kan een rol spelen. Het aantal krimpende en gesloten pensioenfondsen neemt de afgelopen jaren gestaag toe. Dit kan komen doordat het aantal werkenden in de bedrijfstak of bij de aan het fonds verbonden werkgever(s) afneemt. Het bestand van een krimpend of gesloten pensioenfonds wordt gemiddeld steeds ouder en neemt op termijn af. Een krimpend of gesloten fonds kan kwetsbaar worden voor financiële tegenvallers: door de korte looptijd van de verplichtingen heeft het weinig tijd en mogelijkheden om te herstellen van een financiële schok. Een algemeen pensioenfonds kan voor deze pensioenfondsen een mogelijkheid zijn om krachten te bundelen en daarmee de bestuurlijke lasten en kosten te beperken, terwijl ze hun eigen identiteit en solidariteitskring kunnen behouden.

Tot slot is er, mede door de financiële crisis, meer aandacht gekomen voor de efficiëntie van de pensioenuitvoering en de impact van uitvoeringskosten op de pensioenresultaten voor pensioendeelnemers en -gerechtigden. Tegelijkertijd geven steeds meer pensioenfondsen aan te worstelen met toegenomen bestuurlijke lasten. Het algemeen pensioenfonds draagt er aan bij dat het solidaire karakter van het merendeel van de huidige collectieve pensioenregelingen behouden kan blijven, met vermindering van bestuurlijke lasten en uitvoeringskosten.

2.3. De huidige mogelijkheden voor het elders onderbrengen van de pensioenregeling kunnen niet volledig voorzien in alle wensen van sociale partners

Als een werkgever de uitvoering van een pensioenregeling over wil dragen aan een andere pensioenuitvoerder, is het aantal mogelijkheden thans beperkt tot een ander pensioenfonds, een verzekeraar, PPI of multi-opf. Zoals eerder aangegeven kennen deze beperkingen.

De belangrijkste beperking van onderbrenging in een bedrijfstakpensioenfonds is dat opgaan in een ander pensioenfonds vooral voor de hand ligt als de kenmerken van pensioenregelingen en populaties in grote mate overeenkomen, zodat er geen eenzijdige solidariteitsstromen van het ene fonds naar het andere fonds te verwachten zijn. Bovendien raakt een werkgever bij de meeste bedrijfstakpensioenfondsen de zeggenschap over de eigen pensioenregeling kwijt. Een overstap betekent dan een verlies van de huidige pensioenregeling, eigenheid en solidariteit in eigen kring.

Een andere optie is het onderbrengen van de pensioenuitvoering bij een verzekeraar. Potentieel belemmerend hierbij is dat het karakter van de pensioenregeling bij onderbrenging bij een verzekeraar kan veranderen

(het betreft immers een verzekerde toezegging) en zo de kosten van de pensioenregeling kunnen toenemen. Bovendien blijkt in de praktijk dat slechts enkele verzekeraars bereid zijn de pensioenuitvoering over te nemen. Het overbrengen van de uitvoering naar een PPI is voor de uitvoering van uitkeringsovereenkomsten en kapitaalovereenkomsten evenmin een optie. Een PPI is namelijk niet ingericht voor het dragen van (biometrische) verzekeringsrisico's en moet zich bij de uitvoering van Nederlandse pensioenregelingen daarom beperken tot de opbouwfase van premieovereenkomsten⁴.

In het geval van het multi-opf is onder meer gebleken dat het selecteren van bestuurders lastig is. Dit omdat het bestuur bevoegdheden heeft ten aanzien van alle ondergebrachte pensioenregelingen maar omwille van de bestuurbaarheid van de organisatie tegelijkertijd een selectie moet worden gemaakt uit vertegenwoordigers van belanghebbenden bij deze pensioenregelingen. Bovendien wordt door veel liquiderende pensioenfondsen het vinden van een geschikte fusiepartner als een grote drempel ervaren.

Geconcludeerd kan worden dat de mogelijkheden voor het elders onderbrengen van een pensioenregeling op dit moment flinke beperkingen kennen. Naast het elders onderbrengen van de pensioenregeling kan asset pooling, ofwel het realiseren van schaalvoordelen en specialisatie in de uitvoering van het vermogensbeheer door het gezamenlijk uitvoeren en beheren van beleggingen voor meerdere pensioenfondsen, belangrijke voordelen brengen. Hetzelfde geldt voor het bundelen van uitvoering van de pensioenadministratie en de ondersteuning van besturen. Het is bij asset pooling echter niet mogelijk een separate collectiviteitking met een eigen beleggingsbeleid te handhaven. Pensioenfondsbesturen kunnen evenmin de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de pensioenregeling elders onderbrengen.

2.4. Beleidsmatig voortraject Algemeen pensioenfonds: modernisering van het uitvoeringsmodel voor pensioenregelingen

Het huidige wetsvoorstel tot introductie van een algemeen pensioenfonds komt voort uit een al langer lopende politieke discussie, die in 2007 door het kabinet werd geïnitieerd met een analyse van de toekomstige houdbaarheid van het Nederlandse uitvoeringsmodel voor pensioenregelingen en mogelijke modernisering van dit model⁵. Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer ging de analyse ook in op (de toekomstbestendigheid van) de bestuursstructuur van pensioenfondsen en werden concrete voorstellen gedaan voor mogelijke verbeteringen.⁶ In die analyse zijn eveneens adviezen van onafhankelijke adviseurs over het moderniseren van het uitvoeringsmodel voor pensioenregelingen meegenomen⁷. Aldus werd de toekomstbestendigheid van het Nederlandse pensioenstelsel over grote breedte onder de loep genomen.

Uit de analyse bleek dat de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars in grote lijnen toekomstbestendig was, maar dat de uitvoeringsstructuur voor pensioenfondsen verbeterd kon worden. Het

⁴ Brief van 6 januari 2014 aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, over PPI's (Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 192).

⁵ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 19 december 2006, Kamerstukken II 2006/07, 30 413, nr. 93.

⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 413, nr. 68.

⁷ Onafhankelijke adviseurs mr. B.J. Drijber en de heer Boot. Bijlagen bij Kamerstukken II 2006/07, 30 413, nr. 96.

kabinet heeft daarop aangekondigd dat zij hiertoe, onder andere, de introductie van een algemene pensioeninstelling ter hand zou nemen.⁸

De introductie van de algemene pensioeninstelling heeft gefaseerd plaatsgevonden. Allereerst is de PPI geïntroduceerd, die zich uitsluitend op de uitvoering van premiereregelingen in de opbouwfase concentreert. Met de invoering van het multi-opf werd vervolgens bundeling en schaalvergroting voor reeds bestaande ondernemingspensioenfondsen mogelijk gemaakt. Het huidige wetsvoorstel introduceert tot slot het algemeen pensioenfonds. Hiermee wordt de derde en laatste fase afgesloten.

2.5. Met de introductie van het algemeen pensioenfonds ontstaan nieuwe mogelijkheden voor pensioenuitvoering

Een algemeen pensioenfonds biedt pensioenfondsen, ook zij die in liquidatie zijn of dit overwegen, een goed alternatief om de pensioenovereenkomst op vakkundige wijze te laten uitvoeren. Vooral middelgrote en kleinere pensioenfondsen zullen, gezien hun beperkte omvang, profijt hebben van de belangrijke voordelen die het algemeen pensioenfonds biedt. Er ontstaat schaalgrootte waarmee kan worden voorzien in kostenreductie, een – indien gewenst – onafhankelijk bestuur met behoud van zeggenschap van de belanghebbenden over de eigen pensioenregeling, en schaalvergroting in het beleggingsbeleid en uitvoering.

De introductie van een algemeen pensioenfonds is in het belang van zowel sociale partners, aan wie een breder keuzepalet wordt geboden, als van de (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden. De overgang van de pensioenregeling naar een algemeen pensioenfonds in vergelijking met de andere opties brengt de deelnemer belangrijke voordelen. Zo kan de eigen pensioenregeling in stand blijven, inclusief de sociale en solidaire aspecten die haar kenmerken. De eigen «collectiviteitkring» kan worden behouden. Dit is bijvoorbeeld niet mogelijk indien de pensioenregeling wordt ingebracht in een fonds dat moet voldoen aan de eis van één financieel geheel. Ook kan de deelnemer profiteren van lagere uitvoeringskosten als gevolg van de schaalvoordelen die een algemeen pensioenfonds biedt. Bovendien zijn voor de deelnemer de veranderingen bij een overgang van de eigen pensioenregeling naar een algemeen pensioenfonds minimaal. De deelnemer ondervindt geen nadelen van de uitvoering van de pensioenregeling door het algemeen pensioenfonds ten opzichte van andere pensioenuitvoerders.

Zoals eerder gemeld, is bij de introductie van het multi-opf gebleken dat het vinden van een geschikte fusiepartner door veel liquiderende pensioenfondsen als een grote drempel wordt ervaren. Daarom kunnen naast werkgevers en werknemers ook derden, zoals een pensioenuitvoeringsbedrijf of een verzekeraar, een algemeen pensioenfonds oprichten en de bedrijfsvoering uitvoeren en een «instapmodel» aanbieden. Bovendien neemt hiermee de kans toe dat er voldoende partijen zullen zijn die de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van een algemeen pensioenfonds op zich kunnen en willen nemen, zodat er een adequaat aanbod van algemene pensioenfondsen ontstaat waaruit werkgevers en werknemers kunnen kiezen. Dit kan werkgevers en werknemers die overwegen gebruik te maken van de diensten van een algemeen pensioenfonds in belangrijke mate ontlasten. Zij zullen zich voortaan louter kunnen toeleggen op beslissingen die direct de belangen van werkgever, pensioendeelnemers en -gerechtigden raken. Het voordeel hiervan is dat zij minder bestuurlijke drukte zullen ervaren en tegelijkertijd

⁸ Verwezen zij naar de brief van 29 mei 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30 413, nr. 97.

wel de eigenheid van, en verbondenheid met, de pensioenregeling en de deelnemers in stand houden.

Een andere verbetering ten opzichte van het multi-opf, naast de grotere reikwijdte van het fonds (die niet beperkt wordt tot ondernemingspensioenfondsen), is het bestuur van het pensioenfonds. Waar bij het multi-opf bleek dat de toevoeging van vertegenwoordigers van de verschillende geledingen in het fonds soms leidde tot een groot aantal bestuursleden, kan het algemeen pensioenfonds bestuurd worden door enkele onafhankelijke bestuurders. Indien beslissingen van het bestuur van het algemeen pensioenfonds betrekking hebben op pensioenregelingen in een specifieke collectiviteitkring behouden belanghebbenden bij die collectiviteitkring, hun (mede)zeggenschap op die beslissingen. Voorts geldt bij het algemeen pensioenfonds, anders dan bij het multi-opf, niet de beperking dat de deelnemende ondernemingen eerder een eigen ondernemingspensioenfonds moeten hebben gehad, dat tenminste 5 jaar heeft bestaan.

Om bovengenoemde redenen ziet de regering de introductie van het algemeen pensioenfonds als een logische doorontwikkeling van het reeds ingezette beleid. Met de introductie van het algemeen pensioenfonds zal het gebruik van het multi-opf naar verwachting niet verder toenemen. Gezien het kleine aantal multi-opf'en (op dit moment 2) en de wens om een overzichtelijk speelveld te behouden vervalt daarmee – op termijn – de legitimatie om het multi-opf in stand te houden. Daarom geldt voor multi-opf'en een overgangsregime van 5 jaar waarbinnen zij in staat worden gesteld zich om te vormen tot, dan wel de pensioenregelingen te laten uitvoeren door, een algemeen pensioenfonds.

HOOFDSTUK 3. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVOORSTEL

3.1. Karakteristieken van het algemeen pensioenfonds

Het algemeen pensioenfonds is een pensioenfonds in de zin van artikel 1 van de Pensioenwet. Er zijn nu drie typen pensioenfondsen: het ondernemingspensioenfonds, het beroepspensioenfonds en het bedrijfstakpensioenfonds. Het algemeen pensioenfonds zal een vierde type pensioenfonds zijn dat is toegerust op een financieel afgescheiden uitvoering van meerdere pensioenregelingen en zijn doelgroep niet hoeft te beperken tot een bepaald domein van werkgevers en werknemers. De dienstverlening van een algemeen pensioenfonds staat open voor pensioenregelingen die thans zijn ondergebracht bij ondernemingspensioenfondsen, niet verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en voor verplichtgestelde beroepspensioenregelingen. Ook rechtstreeks verzekerde pensioenregelingen mogen door het algemeen pensioenfonds worden uitgevoerd. Het algemeen pensioenfonds staat eveneens open voor nieuwe pensioenregelingen. Bij beroepspensioenregelingen is sprake van een verplichtstelling tot deelneming in een pensioenregeling in plaats van in een pensioenfonds, met onderbrenging van de pensioenregeling naar keuze. Dat kan nu bij een pensioenuitvoerder, een verzekeraar, een PPI en straks ook bij een algemeen pensioenfonds.

Een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds zal zich daarentegen niet kunnen omvormen tot, of haar pensioenregeling(en) kunnen laten uitvoeren door, een algemeen pensioenfonds. Een reden hiervoor is een mogelijke marktverstoringe werking. Op het moment dat (de dienstverlening van) een algemeen pensioenfonds openstaat voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen zal het algemeen pensioenfonds dat verplichtgestelde pensioenregelingen uitvoert profiteren van de door de overheid verleende verplichtstelling. Hiermee wordt immers een zekere

schaalgrootte en financiële draagkracht gegarandeerd. Andere algemene pensioenfondsen zullen die voordelen niet kunnen genieten.

Een tweede reden is dat – anders dan bij beroepspensioenfondsen – de verplichtstelling gekoppeld is aan het pensioenfonds. Dit betekent dat een wijziging (in de vormgeving) van de verplichtstelling zou moeten plaatsvinden om het algemeen pensioenfonds mogelijk te maken voor deze fondsen. Het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds zou immers opgeheven worden, en de verplichtstelling zal aan een deel van het algemeen pensioenfonds gekoppeld moeten worden. Het wordt niet opportuun geacht om een dergelijk wijziging, met mogelijk ingrijpende consequenties – bijvoorbeeld vanwege Europeesrechtelijke mededingingsregels – nu door te voeren zonder eerst een fundamentele discussie over de verplichtstelling te hebben gevoerd met alle betrokken belanghebbenden. Dit zou uitstekend kunnen in de aangekondigde brede stelsel­discussie, maar niet binnen dit wetsvoorstel – te meer omdat het op korte termijn nodig is een alternatief te bieden aan (kleinere) pensioenfondsen die de voordelen van schaalvergroting willen genieten. Mocht uit de brede stelsel­discussie blijken dat het voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen wenselijk is dat zij gebruik kunnen maken van (de dienstverlening van) het algemeen pensioenfonds, dan sluit de regering nadrukkelijk niet uit dat dit op een later moment tot aanpassingen zal leiden. Vooralsnog is echter een wijziging van de huidige praktijk van de verplichte deelneming in een pensioenfonds, zoals deze is geregeld in de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000, niet aan de orde bij de introductie van het algemeen pensioenfonds.

Het kenmerkende van een algemeen pensioenfonds is dat dit pensioen­fonds een of meerdere pensioenregelingen kan uitvoeren, voor een of meerdere werkgevers, en daarvoor per collectiviteitkring afgescheiden vermogens aanhoudt. Het is aan de werkgever(s) en de werknemers welke pensioenregelingen een collectiviteitkring vormen. De werkingssfeer van de collectiviteitkring, zijnde de pensioenregelingen en de uitvoeringsovereenkomsten, c.q. de werkgevers of beroepspensioenvereniging waarvoor de pensioenregelingen worden uitgevoerd, worden in de statuten opgenomen. Indien de collectiviteitkring wijzigt, bijvoorbeeld doordat werkgevers toetreden of uittreden, heeft dit gevolgen voor de bestaande collectiviteitkring.

In de betreffende pensioenregeling wordt aangegeven welke werkgever(s), deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden rechten en verplichtingen kunnen ontleenen aan deze pensioenregeling en hoe de financiële risico's over deze personen worden verdeeld. Daarmee blijft de collectiviteit van een oorspronkelijke kring van deelnemers (hierna: collectiviteitkring) intact. Deze mogelijkheid is nadrukkelijk ingegeven door de wens van werkgevers en werknemers om de eigen pensioenregeling en collectiviteitkring te behouden.

Tegelijkertijd zijn er situaties denkbaar waarin werkgevers en werknemers verdere schaalvergroting of zelfs standaardisatie van pensioenregelingen willen nastreven. Dit zal met name het geval zijn als er sprake is van gelijksoortige deelnemersbestanden en aantallen deelnemers. Immers, hoe groter de schaal en mate van standaardisatie van de collectiviteit­kring, des te lager zullen de uitvoeringskosten zijn. Dit is van belang voor zowel deelnemers als werkgevers van de collectiviteitkring. Daarom kan een collectiviteitkring bestaan uit een of meerdere pensioenregelingen.

3.2. Uitvoeringsmodel

Hierboven kwam al aan de orde dat, om het aanbod in potentie zo breed mogelijk te doen zijn, een ieder in de gelegenheid zal worden gesteld om een vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van algemeen pensioenfonds aan te vragen. Hoe meer ruimte wordt geboden, hoe groter de kans op een breed aanbod aan pensioenuitvoerders waaruit door werkgever en werknemer een aanbieder met de beste prijs-kwaliteitsverhouding gekozen kan worden.

Er zal een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen een «enkele-cliënt»- en een «multi-cliënt» model. Van een enkele-cliënt model kan worden gesproken wanneer pensioenen worden uitgevoerd op verzoek van slechts één werkgever of één groep van werkgevers die (vanwege hun verbondenheid) de risico's van de pensioenuitvoering, hoewel de pensioenregelingen gescheiden worden uitgevoerd, uiteindelijk via het gemeenschappelijke bedrijfsresultaat met elkaar delen. In een multi-cliënt model zullen pensioenen worden uitgevoerd op verzoek van werkgevers die in beginsel geen verbondenheid met elkaar hebben en alleen het financiële (rest)risico van de eigen pensioenregeling willen dragen.

De Pensioenwet schrijft op dit moment geen specifieke rechtsvorm voor een pensioenfonds voor. In de praktijk is voor het overgrote deel sprake van een stichting. Hierbij speelt de overtuiging dat pensioenfondsen een specifieke maatschappelijke functie hebben: het verzorgen van de arbeidsgerelateerde oudedagsvoorziening van haar deelnemers. Daartoe beschikt een pensioenfonds over door deelnemers ingelegde gelden. Dit geld wordt belegd en de daarop behaalde rendementen komen ten bate van de deelnemers.

De regering vindt andere rechtsvormen dan een stichting niet wenselijk, gelet op de conflicterende belangen die mogelijk kunnen bestaan tussen de kortetermijndoelstellingen van een algemeen pensioenfonds met een winstoogmerk en de lange termijnverplichtingen aan de deelnemers. Het is mogelijk voor derde partijen om een algemeen pensioenfonds op te richten. Indien daarbij ook andere rechtsvormen dan een stichting mogelijk zijn, zullen deze partijen daarvoor een vergoeding vragen. Het pensioenfonds zal dan geen andere keuze hebben dan die vergoeding periodiek als winstuitkering beschikbaar te stellen. Deze focus op de korte(re) termijn kan conflicteren met de noodzakelijke lange termijn van het pensioenfonds en haar deelnemers. Dat zal ten koste gaan van de beschikbare gelden voor de deelnemers. Een dergelijke situatie is onwenselijk.

Daarom wordt, voor het algemeen pensioenfonds, de keuze voor een rechtsvorm beperkt tot enkel de stichting. Een stichting mag namelijk geen winstuitkeringen aan derden doen. Daarmee is gewaarborgd dat de belangen van de deelnemers prioritair blijven voor het pensioenfonds. Wel kan een stichting een onkostenvergoeding van maximaal 5% van de inleggeden of het gestorte kapitaal uitkeren aan derden.

Tot slot merkt de regering in deze op dat het voor het behouden van een gelijk speelveld niet noodzakelijk is andere rechtsvormen mogelijk te maken. Derden kunnen immers nog steeds een algemeen pensioenfonds oprichten. Ook zal het nog steeds mogelijk zijn dat in het algemeen pensioenfonds, net als bij elk ander pensioenfonds, sprake is van uitbesteding van specifieke en kennisintensieve werkzaamheden – zoals het vermogensbeheer – aan commerciële pensioenuitvoerders die daarvoor vergoedingen ontvangen. Het voorschrijven van de stichtingsvorm voor pensioenfondsen brengt hier geen verandering in en laat dus ook het gelijke speelveld op dit punt ongewijzigd.

Een aspect dat wel nieuw is, is de noodzaak van het hebben van een werkkapitaal. De betrokken partijen kunnen besluiten dit kapitaal zelf in te brengen zonder vergoeding voor het verstrekken van dat kapitaal, maar ze kunnen ook besluiten om het kapitaal te lenen van partijen op de financiële markten tegen een vergoeding. Bij algemene maatregel van bestuur zullen nadere eisen aan het werkkapitaal gesteld worden.

In elk pensioenfonds dient het bestuur te komen tot een evenwichtige belangenafweging. Om de uitvoering van gescheiden pensioenregelingen in een algemeen pensioenfonds te bevorderen is een juridische afscheiding van het vermogen in een algemeen pensioenfonds essentieel. Door middel van een goederenrechtelijke scheiding van vermogens wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen het werkkapitaal van de (rechtspersoon) algemeen pensioenfonds enerzijds en pensioenvermogens waarin per collectiviteitkring pensioenregelingen worden uitgevoerd anderzijds.

Het financieel toetsingskader (ftk) wordt toegepast per afgescheiden financieel geheel. Verzekeringstechnische risico's die voortkomen uit het beheer van pensioenvermogens, positief of negatief, zijn en blijven voor rekening van de werkgever, pensioendeelnemers en -gerechtigden wier pensioenregeling(en) binnen een collectiviteitkring worden uitgevoerd. Buffers die moeten worden aangehouden in verband met deze pensioenrisico's maken onderdeel uit van het pensioenvermogen dat in de collectiviteitkring is ondergebracht. Risico's die behoren bij de bedrijfsvoering dienen louter ten laste of ten gunste te komen van het werkkapitaal dat dient ter dekking van de bedrijfsrisico's. Dat werkkapitaal dient op elk moment aanwezig te zijn in het algemeen pensioenfonds.

Aanvullend gelden maatregelen ter borging van de kwaliteit en veiligheid van een financieel afgescheiden uitvoering van pensioenregelingen in verschillende collectiviteitkringen van het algemene pensioenfonds. Naast specifieke eisen voor de toepassing van de financiële toezichtseisen in een algemeen pensioenfonds worden bijzondere eisen gesteld aan:

- de vergunningplicht;
- ringfencing;
- het bestuur en de medezeggenschap bij de uitvoering van pensioenregelingen in een collectiviteitkring;
- de inrichting van de statuten waaruit onder meer de reikwijdte van collectiviteitkringen moet blijken;
- de inrichting van de uitvoeringsovereenkomst, waaronder afspraken over uitvoeringskosten die in rekening kunnen worden gebracht, de kwaliteit van dienstverlening en beëindigingvoorwaarden.

Verder zullen voor het overbrengen van pensioenvermogens behorend bij al bestaande collectiviteitkringen waarvoor uitvoering wordt gezocht in het algemeen pensioenfonds de waarborgen gelden die volgen uit de bepalingen voor collectieve waardeoverdrachten.

In de komende paragrafen van het algemeen deel van de memorie van toelichting zal nader worden ingegaan op deze maatregelen.

3.3. Vergunningplicht

De Pensioenwet kent thans geen voorschriften met betrekking tot een ex-ante toetsing van een pensioenfonds. Met de inwerkingtreding van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen, zal de toezichthouder uiterlijk zes weken voor de beoogde datum van oprichting van een pensioenfonds moeten worden geïnformeerd over een voornemen daartoe. Het pensioenfonds zal zich vervolgens binnen drie maanden na zijn oprichting

moeten melden bij de toezichthouder. Bij die gelegenheid zal de oprichting moeten worden bevestigd aan de toezichthouder en zal een aantal documenten moeten worden overhandigd (de akte van oprichting, het reglement of de reglementen van het pensioenfonds, de uitvoeringsovereenkomst, de actuariële en bedrijfstechnische nota en eventuele overeenkomsten tot verzekering, overdracht of onderbrenging). Deze documenten en melding bieden de toezichthouder aangrijpingspunten voor het doorlopend toezicht op het pensioenfonds. Alleen voor het uitvoeren van buitenlandse pensioenregelingen dient thans van tevoren een vergunning te worden verkregen.

Vanwege de complexiteit van de gescheiden uitvoering van meerdere pensioenregelingen wordt een vergunningplicht voorgeschreven voor een algemeen pensioenfonds. Dat wil zeggen dat er ex-ante toetsing op een aantal kenmerken van het algemeen pensioenfonds geldt, opdat de borging van de kwaliteit van de pensioenuitvoering in de organisatie kan worden getoetst voordat deze met zijn dienstverlening begint. Een dergelijke toetsing ligt eveneens voor de hand bij de omvorming van een bestaand pensioenfonds tot een algemeen pensioenfonds. Het staat een ieder vrij om een vergunning voor het uitvoeren van het bedrijf van algemeen pensioenfonds aan te vragen. De toezichthouder zal dan de toetsingsprocedure starten.

DNB verleent de vergunning, indien vooraf wordt aangetoond dat aan een aantal eisen wordt voldaan. Het gaat hierbij om eisen met betrekking tot de inrichting van het bestuur, de uitbesteding van taken, het interne toezicht en het belanghebbendenorgaan, de geschiktheid van de bestuurders en de intern toezichthouders, de inrichting van de statuten, bedrijfsvoering en het werkkapitaal. Bij de aanvraag moeten bij algemene maatregel van bestuur nader te bepalen gegevens worden gevoegd. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de (concept) statuten. DNB kan voorschriften verbinden aan de vergunning of beperkingen stellen met het oog op de belangen die dit wetsvoorstel beoogt te beschermen.

DNB zal zich inspannen om zo tijdig mogelijk de relevante informatie voor het indienen van een vergunningaanvraag te ontsluiten via het op instellingen gerichte portal Open Boek Toezicht⁹.

Ook heeft DNB aangegeven het vergunningverleningsproces voor het algemeen pensioenfonds zo efficiënt mogelijk te willen inrichten en de mogelijkheid te bieden om, al vóór inwerkingtreding van het wetsvoorstel, het vergunningtraject te starten. De vergunning kan overigens pas worden verleend na inwerkingtreding van de wet. Dit om de daadwerkelijke oprichting van algemene pensioenfondsen zoveel mogelijk te bespoedigen en partijen in staat te stellen hun vergunningaanvraag in te dienen op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dit is belangrijk om tijdig alternatieven te kunnen bieden voor fondsen die hun verplichtingen elders willen onderbrengen. Partijen die een algemeen pensioenfonds willen oprichten kunnen bestaan uit bestaande pensioenfondsen en andere partijen, zoals vermogensbeheerders en verzekeraars. Daarnaast is het ook mogelijk voor huidige ondernemingspensioenfondsen en niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om zich om te vormen tot een algemeen pensioenfonds.

Er zijn voor werkgevers en werknemers verschillende opties om hun pensioenregeling te laten uitvoeren door een algemeen pensioenfonds. De eerste optie is te besluiten over te gaan tot onderbrenging van de pensioenregeling door een reeds bestaand algemeen pensioenfonds en het eigen pensioenfonds op te heffen. Een tweede optie is om over te gaan tot omvorming van het huidige fonds tot een algemeen pensioen-

⁹ <http://www.toezicht.dnb.nl/index.jsp>.

fonds. Het fonds dient in dat kader een vergunning te verkrijgen voor het uitoefenen van het bedrijf van algemeen pensioenfonds. Alle eisen die gelden in het vergunningtraject voor een nieuw op te richten algemeen pensioenfonds zullen dan ook van toepassing worden op het pensioenfonds dat zich wil omvormen tot een algemeen pensioenfonds. Tot slot is het ook mogelijk dat door middel van een fusie wordt gekomen tot een algemeen pensioenfonds, zolang aan alle vergunningeisen wordt voldaan. Gedurende alle hierboven beschreven opties zijn de rechten van de belanghebbenden gewaarborgd conform de huidige regels die gelden omtrent waardeoverdracht.

3.4. Ringfencing

De inrichting van de verschillende collectiviteitkringen in een algemeen pensioenfonds zal aan sociale partners worden gelaten. De reikwijdte van de collectiviteitkring moet blijken uit de statuten van het algemeen pensioenfonds. De reikwijdte van collectiviteitkringen binnen een algemeen pensioenfonds kan onderling verschillen. Omwille van een adequate bescherming van de pensioenrechten en -aanspraken van pensioendeelnemers en -gerechtigden zal de juridische techniek van de ringfencing (collectiviteitkringen en de daarbij horende vermogens worden afgescheiden) tussen de verschillende collectiviteitkringen evenwel dwingend worden voorgeschreven.

Voor wat betreft de ringfencing van de afzonderlijke afgescheiden vermogens wordt het aan de bij de betreffende pensioenregelingen betrokken werkgevers, in overleg met de werknemers, overgelaten of zij het uitvoeren van een of meerdere pensioenregelingen als één financieel geheel binnen een collectiviteitkring van het algemeen pensioenfonds wenselijk achten. De werkgever(s) dienen bij de beslissing over de reikwijdte van de collectiviteitkring (vertegenwoordigers van) alle belanghebbenden te betrekken. Dat betekent dat bestaande collectiviteitkringen die bijvoorbeeld zijn ontstaan door het onderbrengen van meerdere pensioenregelingen in ondernemingspensioenfondsen desgewenst intact kunnen blijven en als één geheel kunnen worden ingebracht in een collectiviteitkring van een algemeen pensioenfonds. De mogelijkheid tot introductie of behoud van collectiviteitkringen is een belangrijke toegevoegde waarde van het algemeen pensioenfonds ten opzichte van asset pooling, waarbij geen onderscheidenlijke collectiviteitkringen kunnen worden aangebracht.

Het voorstel biedt voorts de mogelijkheid in een collectiviteitkring van het algemeen pensioenfonds een basispensioenregeling uit te voeren die door de betrokken werkgevers open wordt gesteld voor andere werkgevers. Om de lasten van het bestuur en uitvoeringskosten laag te houden zouden andere werkgevers ervoor kunnen kiezen om deze pensioenregeling volledig over te nemen en op te gaan in de collectiviteitkring waarvoor deze geldt. De partijen die op dat moment deel uitmaken van de collectiviteitkring dienen wel akkoord te gaan met de nieuwe toetreders tot de collectiviteitkring. Ook zouden een of meerdere onderneming ertoe kunnen besluiten om verschillende pensioenregelingen in één collectiviteitkring onder te brengen. Als een pensioenfonds dat niet wenst, bestaat er nog de mogelijkheid om voor één pensioenregeling een eigen collectiviteitkring aan te houden.

Invulling ringfencing

Om financiële risico's alleen terecht te laten komen in de collectiviteitkringen waar die hun oorsprong vinden geldt voor het algemeen pensioenfonds een stevigere juridische techniek van ringfencing. Door

een goederenrechtelijke afscheiding van pensioenvermogens in een algemeen pensioenfonds voor te schrijven ontstaat er een werkkapitaal in verband met de bedrijfsvoering en verschillende collectiviteitkringen met pensioenvermogens. De scherpe afscheiding van de vermogens maakt het noodzakelijk een expliciete regeling te treffen voor vorderingen die wel op een pensioenvermogen kunnen worden verhaald.

Kosten van het Algemeen pensioenfonds in verband met de uitvoering van pensioenregelingen kunnen slechts op pensioenvermogens worden verhaald voor zover de uitvoeringsovereenkomst hier expliciet in voorziet. Deze regeling zal tot gevolg hebben dat per collectiviteitkring afspraken over de (kwaliteit van) dienstverlening en de daaraan verbonden uitvoeringskosten moeten worden gemaakt. Het financieel toetsingskader (ftk) wordt per collectiviteitkring toegepast.

Eveneens moet in de uitvoeringsovereenkomst worden opgenomen op welke wijze en onder welke voorwaarden beëindiging van de uitvoeringsovereenkomst kan geschieden. Ook dienen in de uitvoeringsovereenkomst afspraken gemaakt te worden over toetreding tot of uittreding uit de beoogde collectiviteitkring. In de uitvoeringsovereenkomst worden tevens afspraken gemaakt over de toezichtkosten die ten laste worden gebracht van individuele collectiviteitkringen.

De schaalvoordelen van het algemeen pensioenfonds komen voort uit het uitbesteden van taken als de administratie en het beleggingsbeleid. Op deze gebieden kan het algemeen pensioenfonds dankzij haar grootte een betere prijs onderhandelen dan elk van de fondsen afzonderlijk. Naast de externe werking van de ringfencing moeten evengoed afspraken gemaakt worden over de interne werking van de ringfencing. Immers, de schaalvoordelen met betrekking tot het beleggingsbeleid zullen voortkomen uit het uitbesteden van het vermogensbeheer. Omdat het algemeen pensioenfonds deze vermogenstitels officieel verwerft, en dat gezamenlijk namens meerdere collectiviteitkringen kan plaatsvinden, dient duidelijk traceerbaar te zijn hoeveel vermogenstitels namens welke collectiviteitkring zijn verworven.

Door ringfencing kan schaalvergroting worden gerealiseerd terwijl de eigen identiteit en vermogens intact blijven. Door het zelf kunnen kiezen van de collectiviteitkring, en omdat er geen eis is dat binnen één algemeen pensioenfonds alle collectiviteitkringen gelijksoortig moeten zijn ingericht, kan een algemeen pensioenfonds een grote verscheidenheid aan pensioenregelingen uitvoeren.

3.5. Inrichting (van het bestuur) van een algemeen pensioenfonds

Omdat in een algemeen pensioenfonds meerdere pensioenregelingen worden uitgevoerd zal in het bestuur een onderscheid moeten worden gemaakt tussen het toezicht op het handelen van het bestuur in verband met de bedrijfsvoering van het algemeen pensioenfonds (het niveau van de instelling) enerzijds en zeggenschap over beslissingen van het bestuur die de verschillende de pensioenvermogens betreffen (het niveau van de regelingen) anderzijds.

De Wet versterking bestuur pensioenfondsen heeft per 1 juli 2014 keuzemogelijkheden geïntroduceerd in de bestuursvorm van pensioenfondsen, te weten paritair, onafhankelijk, onafhankelijk gemengd, paritair gemengd en (paritair) omgekeerd gemengd. Al deze bestuursmodellen zullen ook mogelijk zijn voor een algemeen pensioenfonds.

Een van de kenmerkende aspecten van pensioenfondsen is de betrokkenheid van de belanghebbenden bij de pensioenregeling bij het besturen van het fonds. Die betrokkenheid blijkt uit deelname aan het bestuur (bij paritaire bestuursvormen) of het belanghebbendenorgaan (bij onafhankelijke bestuursvormen).

Voor de paritaire bestuursvormen geldt dat iedere onderneming, bedrijfstak of beroepspensioenvereniging waarvan een pensioenregeling door het algemeen pensioenfonds wordt uitgevoerd, in het bestuur vertegenwoordigd is. Dit kan betekenen dat een paritair bestuur bij meerdere collectiviteitkringen al snel (te) groot wordt en dat een paritaire bestuursvorm met name geschikt zal zijn voor een algemeen pensioenfonds waarin één werkgever, of een klein aantal werkgevers, pensioenregelingen heeft ondergebracht.

In andere gevallen zal een onafhankelijke bestuursvorm meer voor de hand liggen. Het aantal werkgevers, dan wel het aantal collectiviteitkringen van het algemeen pensioenfonds, heeft als zodanig geen rechtstreeks gevolg voor de omvang van het bestuur omdat de (mede)zeggenschap van de belanghebbenden bij het fonds is neergelegd in een belanghebbendenorgaan.

Voor de samenstelling van het belanghebbendenorgaan gelden dezelfde regels als voor de samenstelling van het paritair bestuur. Dus als een algemeen pensioenfonds één belanghebbendenorgaan zou hebben dan zou ook dit snel (te) groot worden. Eén belanghebbendenorgaan zou ook betekenen dat de bevoegdheden van dit orgaan betrekking zouden hebben op alle collectiviteitkringen. De belanghebbenden van collectiviteitkring A zouden dan bijvoorbeeld een goedkeuringsrecht hebben over het toeslagenbeleid van collectiviteitkring B.

Dit is niet wenselijk. Daarom stelt een algemeen pensioenfonds voor iedere collectiviteitkring een afzonderlijk belanghebbendenorgaan in. De taken en bevoegdheden van een dergelijk orgaan worden toegepast ten aanzien van de eigen collectiviteitkring en niet ten aanzien van de andere collectiviteitkringen. Hetzelfde geldt voor het verantwoordingsorgaan bij een paritair bestuur.

Een algemeen pensioenfonds zal dus in voorkomende gevallen meerdere belanghebbendenorganen of verantwoordingsorganen hebben. Vanwege de bestuurbaarheid van een algemeen pensioenfonds zien de taken en bevoegdheden van deze organen niet op de bedrijfsvoering van het algemeen pensioenfonds (het niveau van de instelling).

Indien meerdere belanghebbendenorganen allemaal vanuit hun eigen, verschillende, perspectieven zouden kunnen interveniëren in de bedrijfsvoering van het algemeen pensioenfonds zou het bestuur gehinderd kunnen worden in het voeren van een beleid dat de kwaliteit van het fonds als geheel ten goede komt. De belangen van de betrokkenen blijven goed gewaarborgd via de taken en bevoegdheden van het eigen belanghebbendenorgaan op de eigen collectiviteitkring en concrete afspraken in de uitvoeringsovereenkomst waarop het algemeen pensioenfonds continu kan worden aangesproken. Indien deze gedurende langere tijd niet naar verwachting zijn, kunnen werkgevers en werknemers er als uiterste maatregel voor kiezen om de uitvoeringsovereenkomst te beëindigen.

Een algemeen pensioenfonds moet een raad van toezicht hebben of een gemengd bestuur. Het is niet toegestaan het intern toezicht te organiseren via enkel de weg van een visitatiecommissie. Vanwege de complexiteit van het uitvoeren van meerdere pensioenregelingen in afgescheiden

vermogens is het van belang dat doorlopend de interne toezichtfunctie wordt vervuld.

3.6. Uitvoeringskosten

In de uitvoeringsovereenkomst met een algemeen pensioenfonds moet neergelegd worden hoe de beëindiging van de uitvoeringsovereenkomst geschiedt. Deze eis geldt op dit moment uitsluitend voor verzekeraars en PPI's. Deze eis is evenzeer relevant voor het algemeen pensioenfonds. Het is van belang dat voor werkgevers en werknemers op voorhand duidelijk is wat de consequenties zijn van een eventuele beëindiging van de uitvoeringsrelatie met het algemeen pensioenfonds. Bijvoorbeeld als ze er vanwege de geleverde kwaliteit van dienstverlening of de in rekening gebrachte uitvoeringskosten ervoor kiezen om de pensioenuitvoering over te brengen naar een andere uitvoerder. Dit is niet alleen in het belang van de klant die een ordentelijke overdracht naar een andere pensioenuitvoerder zoekt, maar is ook van belang voor de overblijvende klanten die continuïteit van de (kwaliteit van) dienstverlening verlangen.

Voor de bescherming van de rechten van deelnemers is ook van belang dat de wijze waarop de regeling voor het verhaal van de kosten op het pensioenvermogen, de premie of pensioenrechten en -aanspraken wordt gestandaardiseerd door bij algemene maatregel van bestuur eisen aan de inrichting van deze regeling te stellen. Hierdoor worden de deelnemers eveneens beschermd tegen aanspraken van derden in relatie tot de operationele risico's van het algemeen pensioenfonds. De voorschriften hebben tot doel bijdragende ondernemingen en direct belanghebbenden een goed inzicht te bieden in de kosten die een algemeen pensioenfonds rekent in verband met de uitvoering van een pensioenregeling en het effect van die kosten op het rendement, het opgebouwde vermogen en de pensioenuitkering die daaruit voortkomt. Voor de vormgeving van eisen aan afspraken over uitvoeringskosten die in rekening kunnen worden gebracht zal aansluiting worden gezocht bij de eisen die gelden voor PPI's, verzekeraars en de «Aanbevelingen uitvoeringskosten 2011» en «Nadere uitwerking kosten vermogensbeheer 2012» van de Pensioenfederatie. Tegelijkertijd kan daarmee niet worden volstaan.

Ten eerste wordt de mogelijkheid geopend dat anderen dan sociale partners het benodigde werkkapitaal van een algemeen pensioenfonds zullen inbrengen. Tussen de verschaffers van het werkkapitaal en de afnemers van de diensten van een algemeen pensioenfonds worden expliciete afspraken gemaakt ten aanzien van uitvoeringskosten die in rekening kunnen worden gebracht. Ook kan in deze context niet worden volstaan met een aanmerkelijke kans dat partijen aan de zelfregulering zullen voldoen. Ten tweede zijn de aanbevelingen van de Pensioenfederatie niet toegesneden op pensioenuitvoerders die pensioenregelingen gescheiden uitvoeren. Voor pensioenfondsen die pensioenregelingen uitvoeren op basis van het uitgangspunt van één financieel geheel ligt een evenredige toedeling van de uitvoeringskosten voor de hand. Bij een gescheiden uitvoering van pensioenregelingen ligt toedeling van uitvoeringskosten op basis van typische karakteristieken die van invloed zijn op de dienstverlening in verband met een specifieke pensioenregeling meer in de rede. Werkgevers en werknemers die kiezen voor een strategie van beleggingen in waarden die vrij verhandelbaar zijn, zullen bijvoorbeeld niet snel bereid zijn om te delen in de kosten voor het beheer van alternatieve (gespecialiseerde en minder liquide) beleggingen in verband met beleggingen voor andere pensioenregelingen. Tot slot is van belang dat – ten behoeve van de bescherming van rechten van deelnemers – voor de gescheiden uitvoering van pensioenregelingen in een algemeen pensioenfonds een goederenrechtelijke scheiding van vermogens geldt

die slechts kan worden doorbroken ten behoeve van het verhaal van expliciet in de uitvoeringsovereenkomst beschreven uitvoeringskosten op het beheerde pensioenvermogen. In het belang van werkgevers en werknemers wordt de wijze waarop de regeling voor het verhaal van deze uitvoeringskosten op het pensioenvermogen wordt vormgegeven, gestandaardiseerd door wettelijke eisen aan de inrichting van deze regeling te stellen.

HOOFDSTUK 4. IMPACT OP DE PENSIOENSECTOR

4.1. Lagere uitvoeringskosten

De introductie van het algemeen pensioenfonds leidt naar verwachting tot lagere uitvoeringskosten en een geleidelijke standaardisatie van de pensioenuitvoering, omdat de bundeling van pensioenregelingen schaalvoordelen met zich meebrengt en de meerkosten van afwijkingen in de dienstverlening transparanter zullen worden. Van de beoogde bundeling van de uitvoering pensioenregelingen die onder de paraplu van het Algemeen pensioenfonds zal plaatsvinden gaat als zodanig een innoverende werking uit, omdat efficiency een belangrijk oogmerk is van het Algemeen pensioenfonds. Marktwerking kan de verschillende algemene pensioenfonds ertoe bewegen zich te onderscheiden met een hoge kwaliteit van dienstverlening en lage uitvoeringskosten. Immers, met een te hoge prijsstelling zal een algemeen pensioenfonds zich uit de markt prijzen en hetzelfde geldt voor een dienstverlening die qua kwaliteit en efficiëntie niet op kan tegen de andere aanbieders.

4.2. Borging van het eigen karakter van pensioenregelingen

De ringfencing van de verschillende pensioenvermogens leidt er bovendien toe dat de «eigenheid» van de verschillende pensioenregelingen intact kan blijven. Om te komen tot een volwaardige competitie tussen algemene pensioenfonds is het nodig dat werkgevers keuze hebben uit verschillende proposities. Dit waarborgt dat er een dynamiek ontstaat waarbij algemeen pensioenfonds professioneel en tegen zo laag mogelijke kosten opereren. Ook overwegingen over welke dienstverlening het beste aansluit bij het karakter van de werkgever en de deelnemers kunnen daarbij een rol spelen. De vormgeving van het algemeen pensioenfonds is thans toegeschreven op het onderbrengen van Nederlandse pensioenregelingen¹⁰. Buitenlandse partijen kunnen hun pensioenregelingen laten uitvoeren door een algemeen pensioenfonds indien zij zich daarbij conformeren aan het Nederlandse financieel toetsingskader.

4.3. Het wetsvoorstel tot introductie van een algemeen pensioenfonds wijzigt de domeinafbakening, maar niet de productafbakening

Pensioen is een arbeidsvoorwaarde. Deze arbeidsvoorwaarde kan op vele manieren worden ingericht en door vele uitvoerders worden uitgevoerd. Eisen aan de inrichting van het bestuur, toezicht, en de mogelijkheid een verplichtstelling uit te voeren zijn veelal gekoppeld aan de vraag of de uitvoerder een pensioenfonds of een verzekeraar is. Dit heeft geleid tot complexe afspraken over de verdeling van de uitvoeringsmogelijkheden tussen pensioenfonds enerzijds en verzekeraars anderzijds, die zijn vastgelegd in de taakafbakening.

¹⁰ Kamerstukken II 2012/13, 32 043, nr. 179.

Met de introductie van een algemeen pensioenfonds wordt een element uit de taakafbakening, te weten de domeinafbakening, verlaten. Dit opdat het algemeen pensioenfonds zich kan richten op het realiseren van schaalvoordelen voor verschillende groepen van werkgevers en werknemers. Anders dan bij het multi-opf geldt bij het algemeen pensioenfonds niet de beperking dat de deelnemende ondernemingen eerder een eigen ondernemingspensioenfonds moeten hebben gehad, dat tenminste 5 jaar heeft bestaan. Een algemeen pensioenfonds kan voor iedere onderneming een of meerdere pensioenregelingen uitvoeren, ongeacht de vraag of de betreffende onderneming al eerder een ondernemingspensioenfonds had. Ook kunnen in het algemeen pensioenfonds pensioenregelingen van ondernemingen, groepen of bedrijfstakken worden ondergebracht die verder geen binding met elkaar hebben. Het toestaan hiervan wordt noodzakelijk geacht om tot een substantiële schaalvergroting en consolidatie te komen. De regering is zich ervan bewust dat ook met deze wijziging de afspraak over de domeinafbakening in de taakafbakening gewijzigd wordt.

Een ander element uit de taakafbakening, namelijk de productafbakening die tot uitdrukking komt in collectiviteit- en solidariteitseisen waaraan pensioenregelingen moeten voldoen om uitgevoerd te kunnen worden door pensioenfondsen, blijft met dit voorstel ongewijzigd.

4.4. Ook derden kunnen een algemeen pensioenfonds oprichten

Het loslaten van de verbondenheid tussen het instituut pensioenfondsen en de belanghebbenden bij de pensioenregelingen die worden uitgevoerd, het afscheiden van vermogens en het onderscheiden van de algemene bedrijfsvoering (inclusief werkkapitaal) enerzijds en beleidsbeslissingen ten aanzien van pensioenregelingen (inclusief pensioenvermogens) anderzijds maken het mogelijk dat een algemeen pensioenfonds ook door derden, zoals verzekeraars en pensioenuitvoeringsorganisaties, opgericht kan worden. Dat moet het mogelijk maken dat op korte termijn een voldoende groot aanbod ontstaat om liquiderende fondsen voldoende keuze te bieden bij het onderbrengen van hun pensioenregeling. Een ieder, dus ook sociale partners, verzekeraars en pensioenuitvoeringsorganisaties, kan een aantrekkelijk vehikel oprichten waarvoor dezelfde regels voor toezicht, fiscaliteit en besturing gelden.

Omdat ook verzekeraars een algemeen pensioenfonds kunnen oprichten en voor alle partijen dezelfde toegang- en uitoefeningvoorwaarden gelden, is er naar het oordeel van de regering sprake van een gelijk speelveld tussen verzekeraars en pensioenfondsen en wordt de taakafbakening niet geschonden. De mogelijkheid om een «leeg» algemeen pensioenfonds op te richten waarbij in eerste instantie nog geen pensioenregeling wordt uitgevoerd, moet hier aan bijdragen. Dit wordt nodig geacht om het potentiële aanbod van algemene pensioenfondsen waar werkgevers hun pensioenregeling kunnen onderbrengen zo groot mogelijk te maken en een gelijk speelveld te behouden.

4.5. Introductie van het algemeen pensioenfonds kan het aantal vrijwillige aansluitingen bij bedrijfstakpensioenfondsen beïnvloeden

Met de introductie van het algemeen pensioenfonds ontstaat voor sociale partners een extra keuzemogelijkheid die van invloed kan zijn op de vrijwillige aansluiting bij bestaande verplichtgestelde en niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen die opereren op basis van het uitgangspunt van één financieel geheel. Daarnaast zullen ook werkgevers die vrijstelling hebben gekregen van de verplichte deelname

bij een bedrijfstakpensioenfonds hun pensioenregeling kunnen onderbrengen bij een algemeen pensioenfonds.

Uiteraard blijven de mogelijkheden voor sociale partners om onderdeel te worden van een verplicht bedrijfstakpensioenfonds door middel van uitbreiding van de verplichtstelling en een vrijwillige aansluiting conform artikel 121 van de Pensioenwet behouden. De eisen uit artikel 121 zijn dat de loonontwikkeling bij de werkgever ten minste gelijk is aan die in een bedrijfstak waarin het bedrijfstakpensioenfonds werkzaam is en de werkgever deelneemt in de sociale fondsen van dezelfde bedrijfstak, er sprake is van een groepsverhouding tussen de werkgever die zich vrijwillig wil aansluiten en een andere werkgever die onder de werkingssfeer van het bedrijfstakpensioenfonds valt, of dit aansluitend gebeurt aan een periode waarin de werkgever wel onder de werkingssfeer van het bedrijfstakpensioenfonds viel.

In het kader van een gelijk speelveld acht de regering het wenselijk om deze eisen uit artikel 121 ook toe te passen op de mogelijkheid om door middel van een aanpassing van de statutaire werkingssfeer onderdeel te worden van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds¹¹.

De huidige pensioenwetgeving staat niet in de weg dat de statutaire werkingssfeer ruimer is dan de verplichtstelling. Dat betekent dat een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds op basis van de huidige pensioenwetgeving als pensioenuitvoerder kan optreden voor (meerdere) ondernemingen/bedrijfstakken of delen van een bedrijfstak die niet onder de verplichtstelling vallen. De handelwijze biedt sociale partners, in het kader van de consolidatie die momenteel gaande is onder pensioenfondsen, ook meer keuzemogelijkheden voor het onderbrengen van hun pensioenregelingen.

Dat laat onverlet dat kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de wijze waarop het aansluitingsbeleid van sommige verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen nu plaatsvindt, mede in relatie tot het algemeen pensioenfonds. Dat betreft vooral het feit dat verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen op de zakelijke markt van uitvoering van pensioenregelingen van werkgevers uiteindelijk concurreren om dezelfde deelnemers met verzekeraars, waarbij het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds haar verplichtstelling gebruikt om andere (onderneming)pensioenfondsen op te nemen die niet direct tot de bedrijfstak lijken te behoren, terwijl verzekeraars in die concurrentie de met een verplichtstelling samenhangende voordelen niet hebben.

In dit wetsvoorstel is mede daarom opgenomen dat het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen niet is toegestaan zich om te vormen tot, of hun pensioenregelingen uit te laten voeren door, een algemeen pensioenfonds. Enerzijds heeft dit als voordeel dat voor alle betrokkenen de duidelijkheid en transparantie van het proces wordt vergroot. Immers, de aanpassing van de statutaire werkingssfeer betreft ook een vrijwillige (zijnde niet onder de verplichtstelling vallende) aansluiting en er valt niet in te zien waarom hier de eisen van artikel 121 Pensioenwet niet zouden moeten gelden. Anderzijds wordt voor het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds een gelijkwaardige en transparante uitgangspositie ten opzichte van het algemeen pensioenfonds gecreëerd. Dat is in het belang van de deelnemers.

Tot de daadwerkelijke inwerkingtreding van dit wetsvoorstel moet de grootst mogelijke terughoudendheid betracht worden bij het realiseren

¹¹ Verwezen zij ook naar de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 december 2014 over aansluitingsbeleid Pensioenfondsen voor de Grafische Bedrijven, Kamerstukken II 2014/15, 32 043, nr. 237.

van uitbreidingen via het vaststellen van de statutaire werkingssfeer, zowel waar het nieuwe aansluitingen betreft als bij aansluitingen waarover op dit moment met andere partijen wordt gesproken.

4.6. Het multi-opf verdwijnt binnen 5 jaar

Gezien het beperkte aantal bestaande multi-opf'en en de wens om een overzichtelijk speelveld binnen de pensioensector te behouden, vervalt – op termijn – de legitimatie om het multi-opf in stand te houden. Daarom komt er voor multi-opf'en een overgangsregime van 5 jaar waarbinnen zij zich kunnen omvormen tot, dan wel hun pensioenregelingen overplaatsen naar, een algemeen pensioenfonds.

HOOFDSTUK 5. FISCALE BEHANDELING

Een algemeen pensioenfonds is een pensioenfonds en kent om die reden in principe dezelfde fiscale behandeling als die thans geldt voor pensioenfonds. Dat betekent dat een algemeen pensioenfonds in beginsel is vrijgesteld voor de vennootschapsbelasting indien aan de voorwaarden van art. 5, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 wordt voldaan. Deze vrijstelling geldt voor lichamen die zich (nagenoeg) uitsluitend ten doel stellen: de verzorging van (gewezen) werknemers door middel van pensioen- en VUT-regelingen in de zin van de Pensioenwet of een buitenlandse regeling die naar aard en strekking daarmee overeenkomt. De gedachte achter de vrijstelling is dat de activiteiten van een dergelijk pensioenfonds normaliter niet tot het behalen van winst leiden. Gelet op de in artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit vennootschapsbelasting 1971 gestelde voorwaarden zullen alle baten (behoudens een uitkering tot ten hoogste vijf percent per jaar over het gestorte kapitaal of over de inleggelden) van het algemeen pensioenfonds uiteindelijk aan de pensioengerechtigden ten goede moeten komen. Het doel van een algemeen pensioenfonds – een bundeling in de uitvoering van Nederlandse pensioenregelingen om bestuurlijke lasten en uitvoeringskosten te beperken en vanwege de noodzaak tot verdere consolidatie van die regelingen – valt binnen de definitie zoals beschreven in artikel 5, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969. Indien een algemeen pensioenfonds niet aan de voorwaarden voldoet, zal het fonds, nu het één rechtspersoon is, in beginsel in zijn geheel belastingplichtig zijn.

Indien het algemeen pensioenfonds kwalificeert als een rechtspersoon die niet aan de vennootschapsbelasting is onderworpen, kan deze in beginsel aanspraak maken op een teruggaaf van de Nederlandse dividendbelasting die drukt op door haar ontvangen dividenden (artikel 10, eerste lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965).

Geregeld wordt dat een algemeen pensioenfonds kan optreden als aanbieder van een pensioen waarop de zogenoemde omkeerregeling van toepassing is. Voor de deelnemers die voor hun pensioenregeling in de Nederlandse loonbelasting worden betrokken, betekent dit dat in dat geval pensioenaanspraken zijn vrijgesteld van belastingheffing en dat pensioenuitkeringen in de loonbelasting worden betrokken. Voor zover een algemeen pensioenfonds een pensioenregeling uitvoert die onder een buitenlandse belastingheffing valt, is op die pensioenregeling de heffingssystematiek van het betreffende land van toepassing. Het is derhalve mogelijk, afhankelijk van de heffingssystematiek van het betreffende land, dat de in die pensioenregeling ingelegde premies belast zijn en de uitkeringen eruit onbelast, of dat het vermogen van de pensioendeelnemer dat in een algemeen pensioenfonds is ondergebracht, bij de vermogenspositie van de deelnemer wordt opgeteld voor de

toepassing van de personenvermogensbelasting van het betreffende land. Dergelijke mogelijke gevolgen vallen buiten de invloedssfeer van het Nederlandse algemeen pensioenfonds- en belastingwetgeving.

Voor de omzetbelasting geldt het algemeen pensioenfonds als ondernemer en gelden er geen bijzondere btw-regels of vrijstellingen. De normale regels van de Wet op de omzetbelasting 1968 zijn, zodoende, op het algemeen pensioenfonds van toepassing. Voor de bepaling van de btw-plichtigheid van beheerdiensten van pensioenfondsen is eveneens het ATP PensionService A/S-arrest (hierna ATP-arrest) van het Europese hof van justitie¹² van 14 maart 2014 relevant. De Tweede Kamer heeft op 19 september 2014 een nadere analyse van de Staatssecretaris van Financiën van het arrest ontvangen¹³. Het ATP-arrest gaat in essentie om de vraag of de diensten uitgevoerd voor het beheer van een pensioenfonds vrijgesteld zijn van btw. Als het algemeen pensioenfonds pensioenregelingen uitvoert voor pensioenlichamen of pensioendeelnemers, die voor de btw-heffing zijn aan te merken als gemeenschappelijk beleggingsfonds dan geldt de btw-vrijstelling voor de zogenaamde beheerdiensten van het algemeen pensioenfonds. Onder beheerdiensten worden handelingen verstaan die zowel geheel als afzonderlijk genomen essentieel zijn voor het beheer van gemeenschappelijke beleggingsfondsen. Over de reikwijdte van het begrip beheerdiensten zijn door de Hoge Raad op 1 november 2013 nog verduidelijkende vragen gesteld aan het Hof van Justitie¹⁴. Een pensioenfonds kwalificeert voor de btw-heffing als een gemeenschappelijk beleggingsfonds indien het pensioenfonds wordt gefinancierd door de pensioenontvangers, het spaargeld wordt belegd volgens het beginsel van risicospreiding en het beleggingsrisico wordt gedragen door de leden van het pensioenfonds. Zuivere individuele *defined contribution* (DC) regelingen zullen kwalificeren als gemeenschappelijk beleggingsfonds: bij een dergelijk pensioenfonds is de hoogte van de uitkering immers niet vooraf bepaald of gemaximeerd, maar afhankelijk van beleggingsresultaten. De btw-vrijstelling voor beheerdiensten voor zuivere DC-regelingen heeft tot gevolg dat het algemeen pensioenfonds geen recht heeft op aftrek van voorbelasting voor goederen en diensten, die gebruikt worden voor de beheerdiensten van de uitgevoerde DC-regelingen. Het beheer van *defined benefit* (DB) regelingen is wel btw-belast. Dit aangezien voor deze regelingen de hoogte van het pensioen wordt vastgesteld op grond van het loon en de dienstjaren, waarbij het beleggingsrisico zodoende niet volledig door de deelnemers wordt gedragen. Bij *collectieve defined contribution* (CDC) regelingen kunnen de pensioenafspraken van de individuele deelnemer op vergelijkbare wijze als bij DB-regelingen zijn opgebouwd. In een dergelijk geval kwalificeert een CDC-regeling niet als gemeenschappelijk beleggingsfonds. Het is echter ook mogelijk dat sprake is van een CDC-regeling waarbij de pensioenafspraken op vergelijkbare wijze zijn vormgegeven als bij DC-regelingen. In een dergelijk geval zal het beheer van een dergelijke pensioenregeling wel zijn vrijgesteld van btw. Voor CDC-regelingen zal zodoende aan de hand van alle feiten en omstandigheden moeten worden beoordeeld of deze aan te merken zijn als een gemeenschappelijk beleggingsfonds.

Aangezien een algemeen pensioenfonds meerdere pensioenregelingen met een separate collectiviteitkring kan uitvoeren kan het btw-regime per collectiviteitkring verschillen. Per collectiviteitkring zal dan moeten

¹² HvJ EU 13 maart 2014, nr. C-464/12.

¹³ Kamerstukken II 2014/14, 32 043, 228.

¹⁴ De Hoge Raad heeft hierbij aan het Hof gevraagd of de feitelijke exploitatie van onroerend goed voor een gemeenschappelijk beleggingsfonds onder beheerdiensten valt. De reikwijdte van de BTW-vrijstelling zou hierdoor mogelijk kunnen wijzigen in relatie tot vastgoedbeheer.

worden beoordeeld of sprake is van beheer van een gemeenschappelijk beleggingsfonds of niet. De uitvoeringskosten van het beheer moeten separaat worden doorberekend aan de betreffende collectiviteitskringen. Van asset-pooling in de zin van de btw dat de verschillende pensioenvermogens door het algemeen pensioenfonds collectief worden beheerd en voor gezamenlijke rekening en risico wordt belegd/beheerd, is dus geen sprake.

Als een in Nederland gevestigd algemeen pensioenfonds haar vermogen in het buitenland belegt, dan kan dit als pensioenfonds onder omstandigheden aanspraak maken op de voordelen van het Nederlandse belastingverdragenennetwerk ter zake van de inkomsten en vermogenswinsten behaald met het in het buitenland belegde vermogen. In veel van zijn belastingverdragen heeft Nederland namelijk vastgelegd dat (subjectief) van belastingheffing vrijgestelde pensioenfondsen voor verdragsdoel-einden als inwoner dienen te worden beschouwd, en afhankelijk van de definitie van het begrip «pensioenfonds» in het desbetreffende belastingverdrag zou ook een algemeen pensioenfonds aanspraak kunnen maken op de voordelen van dit belastingverdrag. In de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011 is ruimschoots aandacht besteed aan het onderwerp inwonerschap voor de toepassing van bilaterale belastingverdragen. In recente Nederlandse belastingverdragen wordt in lijn daarmee een bepaling voorgesteld die eveneens leidt tot inwonerschap van (onder meer ook) van belastingheffing vrijgestelde pensioenfondsen, zonder dat deze als zodanig behoeven te worden genoemd.

Behalve Nederland merken veel andere OESO-lidstaten onder voorwaarden (subjectief) van belastingheffing vrijgestelde pensioenfondsen aan als verdragsinwoner, zoals blijkt uit paragraaf 8.6 van het OESO-commentaar op artikel 4 van het OESO-modelverdrag. Nederland streeft bovendien naar een uitsluitende woonstaatheffing voor dividenden, ontvangen door (subjectief) van belastingheffing vrijgestelde pensioenfondsen. Wanneer het gaat om interest, streeft Nederland «in den brede» naar een uitsluitende woonstaatheffing.

HOOFDSTUK 6. REGELDRUK

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten die samenhangen met het opzetten en uitvoeren van een algemeen pensioenfonds, vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. De regering heeft in het regeerakkoord aangegeven de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te willen dringen.

Administratieve lasten zijn de kosten die bedrijven en burgers moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen, die voortvloeien uit de wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie, die door de overheid wordt verlangd. De inhoudelijke nalevingskosten zijn de kosten die gemaakt worden om aan de inhoudelijke eisen van de wet- en regelgeving te voldoen.

Dit wetsvoorstel heeft alleen betrekking op bedrijven. Voor burgers zijn geen verplichtingen opgenomen.

6.1. Het wetsvoorstel kan de omvang van het toezicht beperken

Op zichzelf beschouwd vormt dit wetsvoorstel geen extra belasting voor het bedrijfsleven. De mogelijkheden die het algemeen pensioenfonds biedt tot consolidatie in de pensioensector zouden juist moeten leiden tot schaalvoordelen, en daardoor relatief afnemende administratieve lasten,

bij de uitvoering van pensioenregelingen. De regering wijst er in dit kader ook nadrukkelijk op dat deze schaalvoordelen door sociale partners ook vrijwillig kunnen worden doorvertaald in de communicatie met deelnemers en werkgevers, door bundeling en integratie van het informatie- en berichtenverkeer. Met het algemeen pensioenfonds wordt een pensioenfonds in het leven geroepen dat specifiek is toegesneden op het gescheiden uitvoeren van meerdere pensioenregelingen. Vanuit die optiek kan dit wetsvoorstel dan ook worden gezien als een uitbreiding van mogelijkheden. Het oprichten van een algemeen pensioenfonds is echter wel nieuw en leidt daarmee tot nieuwe informatieverplichtingen. Ook geldt voor een algemeen pensioenfonds een vergunningseis. De extra inspanningen die oprichters hiermee moeten doen zullen zich naar verwachting echter terugverdienen in het lopende toezicht. De gehanteerde methodiek van het meten van de administratieve lasten bepaalt dat deze kosten in beeld worden gebracht. De precieze omvang van de administratieve lasten hangt af van de algemene maatregel van bestuur. Bij de berekening is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande berekeningen en regelingen op basis van de Pensioenwet.

De kosten in deze paragraaf zijn gebaseerd op het standaard kostenmodel. Daarbij is uitgegaan van de kosten die een gemiddeld efficiënt bedrijf moet maken om aan een bepaalde verplichting te voldoen. Per maatregel is gekeken naar het tijdsbeslag dat nodig is om aan de verplichting te voldoen, het tarief van de werknemer die deze verplichting moet verzorgen en de frequentie waarmee geleverd moet worden. Vervolgens wordt ook rekening gehouden met het aantal bedrijven dat met de administratieve lasten geconfronteerd wordt om zo tot een totaalbedrag te komen.

6.2. In de nabije toekomst wordt de oprichting van 10 algemene pensioenfonds haalbaar geacht

Omdat het algemeen pensioenfonds een nieuw soort instelling is, moet een inschatting worden gemaakt van het aantal algemene pensioenfonds dat zal worden opgericht. Aan het einde van het eerste kwartaal van 2014 kende Nederland 372 pensioenfonds. DNB heeft aangegeven dat daarvan 60 tot 100 fonds dit jaar in liquidatie zijn of liquidatie overwegen.

De oprichting van 10 algemene pensioenfonds in de nabije toekomst wordt haalbaar geacht. Omdat onder een algemeen pensioenfonds verschillende pensioenregelingen kunnen worden uitgevoerd, zal dit voldoende moeten zijn om aan de vraag te kunnen voldoen.

De inschatting van de oprichting van 10 algemene pensioenfonds is mede gebaseerd op consultatie van de sector. Uit de verschillende reacties blijkt dat de oprichting van een algemeen pensioenfonds wordt verwelkomd, maar dat de mogelijkheden in dit stadium vooralsnog door een aantal specifieke spelers zal worden benut.

Het bedrijfsleven zal ervaring moeten opdoen met het algemeen pensioenfonds als pensioeninstelling. In de verdere berekeningen zal daarom worden verondersteld dat van de 10 op te richten algemene pensioenfonds, 5 in 2015 zullen worden opgericht. De overige 5 algemene pensioenfonds zullen in de periode 2016 tot en met 2017 worden opgericht.

6.3. Kosten van een vergunningvereiste zijn eenmalig en bedragen € 27.000

De administratieve lasten komen voort uit informatievereisten waaraan voldaan moet worden om een algemeen pensioenfonds te mogen oprichten. De Pensioenwet kent thans geen voorschriften met betrekking tot een ex-ante toetsing van een pensioenfonds. Wel is het zo dat met de inwerkingtreding van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen, de toezichthouder uiterlijk zes weken voor de beoogde datum van oprichting van een pensioenfonds moeten worden geïnformeerd over een voornemen daartoe. Het pensioenfonds zal zich vervolgens drie maanden na zijn oprichting moeten melden bij de toezichthouder. Bij die gelegenheid zal de oprichting moeten worden bevestigd aan de toezichthouder en zal een aantal documenten moeten worden overhandigd (de akte van oprichting, het reglement of de reglementen van het pensioenfonds, de uitvoeringsovereenkomst, de actuariële en bedrijfstechnische nota en eventuele overeenkomsten tot verzekering, overdracht of onderbrenging). Deze documenten en melding bieden de toezichthouder aangrijpingspunten voor het doorlopend toezicht op het pensioenfonds. Alleen voor het uitvoeren van buitenlandse pensioenregelingen dient thans van tevoren een vergunning te worden verkregen.

Vanwege de complexiteit van de gescheiden uitvoering van meerdere pensioenregelingen wordt voor het uitvoeren van een algemeen pensioenfonds een vergunningplicht voorgeschreven. Dat wil zeggen dat er door DNB ex-ante toetsing op een aantal kenmerken van het algemeen pensioenfonds plaatsvindt, opdat de borging van de kwaliteit van de pensioenuitvoering in de organisatie kan worden getoetst voordat deze met zijn dienstverlening begint. Een dergelijke toetsing ligt eveneens voor de hand bij de omvorming van een bestaand pensioenfonds tot een algemeen pensioenfonds.

DNB verleent de vergunning indien vooraf wordt aangetoond dat aan een aantal eisen wordt voldaan. Het gaat hierbij om eisen met betrekking tot de inrichting van het bestuur, de uitbesteding van taken, het interne toezicht en het belanghebbendenorgaan, de geschiktheid van de bestuurders en de intern toezichthouders, de inrichting van de statuten, bedrijfsvoering en het werkkapitaal. Bij de aanvraag moeten bij algemene maatregel van bestuur nader te bepalen gegevens worden gevoegd. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de (concept) statuten.

Als het algemeen pensioenfonds gebruik gaat maken van de vergunning moet dit binnen drie maanden worden gemeld aan DNB met overlegging van een aantal stukken, zoals de uitvoeringsovereenkomst(en) en de actuariële en bedrijfstechnische nota(s).

Het gaat hier om eenmalige kosten die gemaakt worden om informatie aan DNB te verstrekken tijdens de vergunningaanvraag en om bij daadwerkelijke gebruikmaking van de vergunning een aantal stukken te overleggen aan DNB. Met betrekking tot dit laatste gaat het om stukken die alle pensioenfondsen reeds dienen op te stellen en zijn daar dus geen extra kosten aan verbonden. Ook met betrekking tot het bij de vergunningaanvraag moeten aantonen van eisen gaat het in een aantal gevallen om eisen waaraan ook de huidige pensioenfondsen zonder vergunning moeten voldoen. Zo dienen alle pensioenfondsen aan te tonen over geschikte bestuurders en toezichthouders te beschikken. Hier zijn dus geen extra kosten aan verbonden.

Andere eisen die gaan gelden bij de vergunningaanvraag zijn wel nieuw en gelden dus niet voor de huidige pensioenfondsen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de toetsing op het werkkapitaal. Oprichters van een algemeen pensioenfonds zullen moeten aantonen over voldoende werkkapitaal te beschikken en zullen hiervoor eenmalig kosten maken. Zoals eerder aangegeven zullen deze inspanningen zich naar verwachting in het lopende toezicht terugbetalen.

Zoals eerder gesteld kent de pensioenwet thans geen vergunningvereiste. Wel geldt er momenteel een vergunningvereiste voor het oprichten van een PPI. Het lijkt daarom logisch om aan te sluiten bij de berekeningen voor administratieve lasten die in de memorie van toelichting bij de wijziging van de wet op het financieel toezicht (Wft) en enkele andere wetten in verband met de introductie van en het toezicht op de premiepensioeninstelling zijn opgenomen¹⁵. Daarin werd, gezien de vergelijkbaarheid van de informatieverplichtingen verbonden aan de vergunningaanvraag voor de PPI met het verlenen van vergunningen onder de Wft, geraamd dat 600 uur moet worden besteed aan een vergunningsaanvraag. Omdat de vergunningsvereiste die gelden bij een PPI vergelijkbaar zijn met de vergunningvereiste die gelden bij een algemeen pensioenfonds, wordt de raming van 600 uur die besteed moet worden aan een vergunningsaanvraag overgenomen.

Bij het standaard uurtarief van € 45 bedragen de kosten per vergunning dus € 27.000. Bij een totaal van 5 algemene pensioenfondsen in 2015, bedragen de totale kosten € 135.000. Bij een totaal van 10 algemene pensioenfondsen in de periode 2015 tot en met 2017 bedragen de totale kosten € 270.000. Deze kosten zijn incidenteel.

6.4. Inhoudelijke nalevingskosten bedragen € 69.000

Met het algemeen pensioenfonds zullen inhoudelijke nalevingskosten samenhangen. Het gaat dan om het wijzigen van de statuten en het opstellen van uitvoeringsovereenkomsten. In beide gevallen zal dit alleen bij de uitvoering van pensioenregelingen van nieuwe werkgevers aan de orde zijn. Ook betreft het instrumenten die een pensioenfonds nu ook al dient vast te stellen. De effecten zullen daarom marginaal zijn. Hieronder zijn die effecten gekwantificeerd.

Het wijzigen van de statuten dient te gebeuren bij het vaststellen van nieuwe collectiviteitkringen of het wijzigen van bestaande collectiviteitkringen doordat een nieuwe werkgever haar pensioenregeling laat uitvoeren door een algemeen pensioenfonds. De statuten kunnen bij een notaris worden gewijzigd. Dit kost ongeveer € 600 per keer. Er vanuit gaande dat het aantal collectiviteitkringen per algemeen pensioenfonds ongeveer 10 zal zijn, bedragen de inhoudelijke nalevingskosten van de statutenwijzigingen € 60.000 (10 algemeen pensioenfondsen * 10 collectiviteitkringen * € 600).

Daarnaast moeten uitvoeringsovereenkomsten door werkgevers met het algemeen pensioenfonds worden afgesloten. Bij elke nieuwe werkgever die haar pensioenregeling laat uitvoeren door een algemeen pensioenfonds is een uitvoeringsovereenkomst een vereiste. Het ligt voor de hand dat een algemeen pensioenfonds een gestandaardiseerde uitvoeringsovereenkomst zal aanbieden met als doel om hoge kosten als gevolg van het opstellen van zeer uiteenlopende uitvoeringsovereenkomsten te vermijden. De informatie die in een uitvoeringsovereenkomst moet zijn opgenomen is veelal generiek en leent zich dus ook voor deze standaardi-

¹⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 891, nr. 3.

satie. Deze gestandaardiseerde uitvoeringsovereenkomst maakt reeds deel uit van de stukken die onderdeel uitmaken van de vergunningsaanvraag. Hiermee gaan dus geen extra kosten gepaard. Met doornemen van de uitvoeringsovereenkomst en de ondertekening zal een beperkte tijdsduur van ongeveer 2 uur gepaard gaan. Er vanuit gaande dat het aantal uitvoeringsovereenkomsten per algemeen pensioenfonds ongeveer 10 zal zijn, bij een standaard uurtarief van € 45, bedragen de inhoudelijke nalevingskosten van de uitvoeringsovereenkomsten € 9.000 (10 algemeen pensioenfondsen * 10 uitvoeringsovereenkomsten * € 90).

De totale inhoudelijke nalevingskosten komen daarmee op € 69.000 (€ 60.000 + € 9.000).

6.5. De totale regeldruk bedraagt eenmalig € 339.000

Op basis van bovenstaande berekeningen wordt geraamd dat de regeldruk van dit wetsvoorstel € 339.000 zijn (€ 270.000 administratieve lasten + € 69.000 inhoudelijke nalevingskosten). Daarvan is € 339.000 eenmalig en € 0 structureel. In verhouding tot de geraamde pensioenvermogens die zullen worden aangehouden is dit relatief beperkt.

Dit wetsvoorstel is op 19 augustus 2014 aan Actal verzonden voor een toets. In haar advies van 25 augustus 2014 geeft Actal aan dat het algemeen pensioenfonds de potentie heeft om regeldruk te verminderen.

Actal adviseert meer aandacht te besteden aan de beperking van de omvang van het toezicht als gevolg van de introductie van de vergunningplicht vooraf en actief in te zetten op het bundelen en integreren van informatie- en berichtenverkeer van en naar pensioendeelnemers en bedrijven vanuit een algemeen pensioenfonds. Beide adviezen zijn in dit wetsvoorstel verwerkt.

HOOFDSTUK 7 UITKOMSTEN INTERNETCONSULTATIE

Van 23 januari 2014 tot 25 februari 2014 heeft een internetconsultatie plaatsgevonden van het voorontwerp van wet algemeen pensioenfonds. Op deze internetconsultatie zijn in het totaal dertig reacties binnengekomen. De regering is alle burgers en partijen erkentelijk voor hun inzendingen.

Specifieke verzoeken om verduidelijkingen in de memorie van toelichting, de wetteksten of de artikelgewijze toelichting zijn vaak doorgevoerd. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op vier van de hoofdlijnen van de internetconsultatie – mogelijke bestuursmodellen, mogelijke rechtsvormen, de positie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en de vergunning – en aangegeven tot welke wijzigingen dit heeft geleid.

7.1 Alle bestuursmodellen zijn mogelijk

In het voorontwerp van wet werd gesteld dat het onafhankelijk bestuur het meest voor de hand liggende bestuursmodel is voor een algemeen pensioenfonds dat meerdere pensioenregelingen uitvoert die onderling niet solidair hoeven te zijn. In veel reacties is aangegeven dat er behoefte is om uit alle mogelijke bestuursmodellen een selectie te mogen maken. Daarbij werd gewezen op de marktwerking, die een natuurlijke evenwicht van aanbod en vraag in de bestuursmodellen reguleert. Ook werd het doel om het aanbod van algemene pensioenfondsen zo groot mogelijk te maken onderschreven en werd aangegeven dat juist het mogelijk maken van alle bestuursmodellen daarbij zou kunnen helpen.

7.2 Alleen de rechtsvorm van de stichting is wenselijk

In het voorontwerp van wet werd voorgesteld om – conform de huidige pensioenwet – alle rechtsvormen toe te staan voor een algemeen pensioenfonds. In verschillende consultatiereacties is gewezen op een mogelijke spagaat tussen de korte termijn belangen van verschaffers van risicodragend kapitaal en de lange termijn belangen van het pensioenfonds en haar deelnemers. Tot slot is gewezen op het feit dat het voor een gelijk speelveld niet nodig is om een keuze te kunnen maken uit alle rechtsvormen. Het definiërende kenmerk is namelijk dat de oprichting van een algemeen pensioenfonds voor alle partijen openstaat en onder gelijke condities gebeurt. Ook met de beperking van een rechtsvorm van een stichting is dat het geval.

7.3 Pensioenregelingen van een verplicht bedrijfstakpensioenfonds mogen niet worden uitgevoerd

Verschillende consultatiereacties gaven aan dat ook verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds kampen met dezelfde uitdagingen als ondernemingspensioenfonds en niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds. Hoewel dit klopt, neemt dit niet weg dat er sprake kan zijn van een marktverstoring als een algemeen pensioenfonds openstaat voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds. Ook acht de regering het niet wenselijk om nu wijzigingen in de (vormgeving van de) verplichtstelling aan te brengen. Wel sluit de regering nadrukkelijk niet uit dat dit na inwerkingtreding van het wetsvoorstel – mocht de bredere stelsel discussie hier aanleiding toe geven – alsnog gebeurt. Ook neemt de regering nu flankerende maatregelen om de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds in een gelijkwaardige positie te brengen waar het de vrijwillige aansluitingen betreft.

7.4 Er is een vergunning vereist

In sommige consultatiereacties werd erop gewezen dat er op dit moment geen vergunningplicht voor pensioenfonds geldt, en werd stilgestaan bij de vraag of dit voor een algemeen pensioenfonds wel zou moeten gelden. Het algemeen pensioenfonds verschilt van de huidige pensioenfonds omdat het meerdere pensioenregelingen gescheiden kan uitvoeren. Ter bescherming van de deelnemers in die verschillende pensioenregelingen wordt een vergunning voorgeschreven. Dat wil zeggen dat er ex-ante toetsing door DNB op een aantal kenmerken van het algemeen pensioenfonds plaatsvindt.

HOOFDSTUK 8 TOEZICHTTOETSEN

DNB heeft op 4 september 2014 een toezichttoets gezonden in reactie op een versie van dit wetsvoorstel van 19 augustus 2014. DNB is van mening dat het algemeen pensioenfonds bestaande wensen tot consolidatie in de pensioensector kan accommoderen. Ook biedt het algemeen pensioenfonds naar de mening van DNB sociale partners meer flexibiliteit om verschillende regelingen in één instelling onder te brengen. De Autoriteit Financiële Markt (AFM) heeft een toezichttoets uitgebracht op 9 september 2014 op basis van het wetsvoorstel van 19 augustus 2014. Ook de AFM is van mening dat de introductie van een algemeen pensioenfonds een extra mogelijkheid geeft voor pensioenfonds om samen te werken, waardoor schaalvoordelen behaald kunnen worden.

8.1 Bestuursmodellen

In het voorstel van 19 augustus 2014 dat is voorgelegd aan DNB, hebben sociale partners de keuze uit alle vijf bestuursmodellen van de Pensioenwet. Volgens DNB zijn alleen de twee onafhankelijke modellen goed toegesneden op het algemeen pensioenfonds. Zo wijst zij erop dat er bij een paritair bestuursmodel in een algemeen pensioenfonds van iedere collectiviteitkring een of meerdere sociale partners tot het bestuur kunnen toetreden. In het geval het algemeen pensioenfonds uit meerdere collectiviteitkringen bestaat, kan zo een bestuur met een groot aantal leden ontstaan, wat de slagvaardigheid van het bestuur kan bemoeilijken. De AFM geeft aan de reactie van DNB op dit punt te onderschrijven. De regering is van mening dat een beperking in de keuze van bestuursmodellen te veel ingrijpt op het primaat van sociale partners over de besturing van het pensioenfonds. Daarnaast is door verschillende partijen aangedragen dat juist het beperken van de keuze van bestuursmodellen het aanbod van algemene pensioenfonds substantieel zou kunnen beperken. De regering vertrouwt erop dat sociale partners eigenstandig tot een zorgvuldige afweging van het bestuursmodel zullen komen, mede in relatie tot de bestuurbaarheid van het algemeen pensioenfonds.

8.2 Het verantwoordingsorgaan

DNB geeft in haar toezichttoets aan dat indien wordt gekozen voor een paritair bestuur een verantwoordingsorgaan ingesteld moet worden, doorgaans met uitsluitend adviesrechten. DNB vraagt of in geval van een algemeen pensioenfonds een verantwoordingsorgaan kan volstaan, omdat het volgens DNB in de rede ligt om de achterban van iedere ondergebrachte kring instemmingsrechten te geven over de wijze waarop met de door hen ingebrachte pensioengelden wordt omgegaan. De regering is van mening dat met het toekennen van instemmingsrechten aan het verantwoordingsorgaan sprake is van dubbele besluitvorming en vergroting van bestuurlijke drukte. Immers, de belangen van de achterban worden in het paritaire bestuursmodel rechtstreeks in het bestuur behartigd.

8.3 Vergunningaanvraag

Voor wat betreft de termijn voor de afhandeling van een vergunningaanvraag hecht DNB eraan om aan te sluiten bij de regels die voor alle andere vergunningplichtige financiële ondernemingen gelden; dat impliceert een beslistermijn van dertien weken, waarbij – op grond van de Algemene wet bestuursrecht – de termijn steeds wordt opgeschort tijdens de periode die DNB aan de aanvrager stelt om de aanvraag aan te vullen. Ook heeft DNB aangegeven het vergunningverleningsproces voor het algemeen pensioenfonds zo efficiënt mogelijk te willen inrichten en de mogelijkheid te bieden om, al vóór inwerkingtreding van het wetsvoorstel, het vergunningtraject te starten. De vergunning kan overigens pas worden verleend na inwerkingtreding van de wet. De AFM geeft in haar toezichttoets aan dat zij het wenselijk vindt om bij de vergunningverlening advies uit te kunnen brengen aan DNB. De regering kan deze voorstellen van de toezichthouders van harte ondersteunen en zal deze nader invullen in de eerder genoemde algemene maatregel van bestuur over de vergunningaanvraag. De toezichthouders zullen bij die nadere uitwerking worden betrokken.

8.4 Omzetting bestaand pensioenfonds naar een algemeen pensioenfonds en consolidatie

DNB ziet graag een wettelijke basis om een bestaand fonds, bij verkrijging van een vergunning van DNB voor het uitoefenen van het bedrijf van algemeen pensioenfonds, deze verandering uit te voeren, zonder aparte (externe) waardeoverdracht en zonder de oorspronkelijke instelling te hoeven liquideren. De regering wijst er op dat in het wetsvoorstel expliciet is geregeld dat indien een pensioenuitvoerder een algemeen pensioenfonds wordt er sprake is van collectieve waardeoverdracht. Dit ter bescherming van de belangen van de deelnemers.

DNB wijst op de voorgestelde strengere wettelijke eisen aan de aansluiting bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en is van mening dat dit mogelijk in een overgangperiode tot vertraging van de (deels reeds ingezette) door pensioenfondsen gewenste consolidatie kan leiden omdat aansluiting bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds lastiger wordt, terwijl het algemeen pensioenfonds nog niet operationeel is. De regering is van mening dat door het behouden van de mogelijkheid voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om aansluitingen te realiseren door middel van uitbreiding van de verplichtstelling en via vrijwillige aansluitingen conform artikel 121 van de Pensioenwet, van de door DNB geschetste vertraging geen sprake zal zijn. Daarbij wijst de regering er ook op dat pensioenfondsen die overwegen hun pensioenregeling onder te brengen bij een andere pensioenuitvoerder met de indiening van dit wetsvoorstel reeds in de gelegenheid worden gesteld om te anticiperen op de overgang naar een algemeen pensioenfonds.

8.5 Stichting en bewaarder

De AFM geeft aan zich te kunnen vinden in het voorschrijven van de rechtsvorm van een stichting, maar het niettemin wenselijk te vinden om een verplichting op te nemen dat een algemeen pensioenfonds een bewaarder instelt, vanuit het oogpunt van bescherming van de belangen van de deelnemers en de werkgevers bij de *uitvoering* van het beleggingsbeleid. Het beschermen van de belangen van de deelnemers vindt de regering eveneens een belangrijk criterium. Juist daarom heeft de regering ook besloten de stichtingsvorm voor te schrijven, omdat deze rechtsvorm naar mening van de regering de meeste waarborgen biedt. Het instellen van een bewaarder zal naar mening van de regering echter zodanig belemmerend werken – vanwege het de facto creëren van een dubbele boekhouding – dat dit mogelijk het aanbod van algemene pensioenfondsen substantieel zal verkleinen. Het voorschrijven van de rechtsvorm van de stichting, in combinatie met de goederenrechtelijke ringfencing biedt, naar het oordeel van de regering een sterke waarborg ter bescherming van de deelnemers.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1, onderdeel A

Aan de definities in artikel 1 van de Pensioenwet wordt het algemeen pensioenfonds toegevoegd. Het kenmerkende van het algemeen pensioenfonds is dat dit pensioenfonds (een of) meerdere pensioenregelingen uitvoert en daarvoor een afgescheiden vermogen aanhoudt voor iedere collectiviteitkring. De werkings sfeer van de collectiviteitkring, ofwel de pensioenregelingen en de uitvoeringsovereenkomsten die er onderdeel van uitmaken, moet worden vastgelegd in de statuten. Ondernemingspensioenfondsen en bedrijfstakpensioenfondsen zijn

werkzaam voor een bepaald domein en vormen, ook als ze meerdere pensioenregelingen uitvoeren, altijd financieel een geheel. Het algemeen pensioenfonds kent verder geen domeinafbakening. In dit pensioenfonds kunnen dus pensioenregelingen van ondernemingen, groepen of bedrijfstakken worden ondergebracht die verder geen binding met elkaar hebben. Ook kunnen beroepspensioenregelingen in de zin van de Wet verplichte beroepspensioenregeling worden uitgevoerd.

De definitie van ondernemingspensioenfonds wordt aangepast aan het vervallen van het zogeheten multi-opf. Een ondernemingspensioenfonds is weer verbonden aan een onderneming of groep. Willen meerdere ondernemingen samenwerken in een pensioenfonds dan kan dit in het algemeen pensioenfonds.

Zoals in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting is aangegeven wordt voorgesteld te regelen dat pensioenfonds de rechtsvorm van een stichting hebben. Daartoe wordt in de definitie van een pensioenfonds rechtspersoon vervangen door stichting.

Het algemeen pensioenfonds wordt toegevoegd aan de definitie van pensioenuitvoerder.

Artikel I, onderdeel B

In artikel 2 van de Pensioenwet vervallen twee leden die betrekking hebben op het multi-opf.

Artikel I, onderdeel C

Op grond van artikel 25 van de Pensioenwet moet in de uitvoeringsovereenkomst een regeling worden opgenomen met betrekking tot de voorwaarden die gelden bij beëindiging van een met een verzekeraar of premiepensioeninstelling gesloten uitvoeringsovereenkomst. Deze eis wordt ook gesteld bij de uitvoeringsovereenkomst met een algemeen pensioenfonds.

Verder wordt een onderdeel toegevoegd op grond waarvan in de uitvoeringsovereenkomst een regeling moet worden opgenomen met betrekking tot de kosten die verband houden met de uitvoering van de pensioenregeling en die bij een algemeen pensioenfonds in mindering kunnen worden gebracht op een afgescheiden vermogen. Voor het algemeen pensioenfonds geldt dat op grond van het voorschrift voor het aanhouden van afgescheiden vermogens en de rangregeling die geldt voor het verhaal van vorderingen op die vermogens zoals die wordt opgenomen in artikel 123 van de Pensioenwet naast de aanspraken en rechten van deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioenge-rechtigden alleen de kosten die zijn opgenomen in de uitvoeringsovereenkomst op het afgescheiden vermogen kunnen worden verhaald. Ook wordt een onderdeel toegevoegd op grond waarvan in de uitvoerings-overeenkomst met een algemeen pensioenfonds een regeling moet worden opgenomen voor de kosten die ten laste kunnen worden gebracht van de premie. Beide onderdelen samen betekenen dat bij het algemeen pensioenfonds een sluitende regeling met betrekking tot de kosten moet worden overeengekomen.

Tenslotte wordt een onderdeel opgenomen op grond waarvan in de uitvoeringsovereenkomst met een algemeen pensioenfonds een regeling moet worden opgenomen met betrekking tot de afspraken die worden gemaakt over de kwaliteit van de dienstverlening.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over deze afspraken en over de kosten bij het algemeen pensioenfonds.

Artikel I, onderdeel D

In artikel 28 van de Pensioenwet is geregeld dat de melding van premieachterstand door een pensioenfonds gebeurt per afgescheiden vermogen. Daarbij wordt het multi-opf vervangen door het algemeen pensioenfonds.

Artikel I, onderdeel E

In artikel 100, derde lid, van de Pensioenwet wordt een regeling opgenomen voor de samenstelling van een paritair bestuur van een algemeen pensioenfonds. Daarbij wordt aangesloten bij de «herkomst» van de pensioenregelingen die door het algemeen pensioenfonds worden uitgevoerd. Dat kunnen regelingen zijn van een onderneming of groep, een (deel van een) bedrijfstak of een beroepspensioenregeling in de zin van de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Afhankelijk van de herkomst gelden de regels voor het ondernemingspensioenfonds (vertegenwoordigers van werknemers, pensioengerechtigden en de werkgever) het bedrijfstakpensioenfonds (vertegenwoordigers van werknemersverenigingen, werkgeversverenigingen en pensioengerechtigden) of het beroepspensioenfonds (vertegenwoordigers van de beroepspensioenvereniging). Indien het algemeen pensioenfonds voor zowel een onderneming als een bedrijfstak uitvoert zijn dus zowel de regels voor het ondernemingspensioenfonds als de regels voor het bedrijfstakpensioenfonds relevant.

Door de vervanging van het bestaande derde lid vervalt de regeling dat bij een multi-opf elke onderneming of groep in elke geleding in het paritaire bestuur een vertegenwoordiger moet hebben.

Artikel I, onderdeel F

In artikel 102, tweede en derde lid, van de Pensioenwet zijn bijzondere regels opgenomen voor de bestuurssamenstelling van ondernemingspensioenfonds. Op grond van het nieuwe vijfde lid zijn die regels van overeenkomstige toepassing op het paritair bestuur van een algemeen pensioenfonds dat een pensioenregeling uitvoert voor een onderneming of groep. De toepassing van het tweede lid wordt daarbij natuurlijk beoordeeld aan de hand van de som van het aantal deelnemers en pensioengerechtigden van de pensioenregeling van de onderneming.

Artikel I, onderdeel G

Aan artikel 103 van de Pensioenwet wordt een lid toegevoegd waarin is geregeld dat het intern toezicht bij een algemeen pensioenfonds met een paritair of onafhankelijk bestuur wordt uitgeoefend door een raad van toezicht. Als het algemeen pensioenfonds een gemengd bestuur heeft volgt uit het (vernummerde) vierde lid dat het intern toezicht wordt uitgeoefend door de niet uitvoerende bestuurders.

Artikel I, onderdeel H

De regeling in artikel 104, derde lid, onderdeel f, van de Pensioenwet op grond waarvan de raad van toezicht een goedkeuringsrecht heeft bij het besluit van het bestuur tot samenvoeging van pensioenfonds in een multi-opf wordt vervangen door een goedkeuringsrecht bij het besluit van het bestuur tot vaststelling van het beleid inzake het aangaan en beëindigen van uitvoeringsovereenkomsten door een algemeen pensioenfonds.

Artikel I, onderdeel I

De regeling in artikel 111, eerste lid, onderdeel m, van de Pensioenwet op grond waarvan in de statuten een regeling wordt opgenomen over de beëindiging van de uitvoeringsovereenkomst bij een multi-opf vervalt.

Artikel I, onderdeel J

In artikel 112 van de Pensioenwet is geregeld dat de voorgenomen oprichting en de uiteindelijke oprichting van een pensioenfonds moet worden gemeld bij DNB. Deze bepaling wordt beperkt tot de (voorgenomen) oprichting van een ondernemingspensioenfonds of een bedrijfstakpensioenfonds nu voor het algemeen pensioenfonds een vergunning nodig is en DNB via de vergunningsprocedure op de hoogte is.

Artikel I, onderdeel K

In artikel 112a, eerste lid, van de Pensioenwet wordt geregeld dat voor een algemeen pensioenfonds een vergunning nodig is. DNB verleent de vergunning indien aangetoond wordt dat aan een aantal verplichtingen zal worden voldaan. Het gaat hierbij met name om verplichtingen met betrekking tot de bestuursstructuur, de geschiktheid van de bestuurders en de intern toezichthouders, de bedrijfsvoering en de aanwezigheid van voldoende werkkapitaal.

Op grond van het derde lid moeten bij de aanvraag bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gegevens worden gevoegd. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de (concept) statuten.

DNB kan op grond van het vierde en vijfde lid voorschriften verbinden aan de vergunning of beperkingen stellen met het oog op de belangen die deze wet beoogt te beschermen en kan de vergunning ook wijzigen of intrekken.

In het zevende lid wordt geregeld dat als het algemeen pensioenfonds gebruik gaat maken van de vergunning dit binnen drie maanden moet worden gemeld aan DNB met overlegging van een aantal stukken zoals de uitvoeringsovereenkomst(en) en de actuariële en bedrijfstechnische nota(s). Als het algemeen pensioenfonds een nieuw afgescheiden vermogen gaat aanhouden moet dit ook worden gemeld onder overlegging van de bij dat afgescheiden vermogen horende uitvoeringsovereenkomst en actuariële en bedrijfstechnische nota.

Verder wordt in het achtste lid geregeld dat een algemeen pensioenfonds steeds moet beschikken over voldoende werkkapitaal. Bij algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld over dit werkkapitaal. Verder zullen regels worden gesteld over de aanvraag van een vergunning, de procedure en de omstandigheden die kunnen leiden tot wijzigen of intrekken van de vergunning.

Artikel I, onderdeel L

Artikel 115 van de Pensioenwet heeft betrekking op het verantwoordingsorgaan. In het eerste lid wordt geregeld dat een algemeen pensioenfonds met een paritair bestuur een verantwoordingsorgaan instelt voor elke collectiviteitkring. Indien een algemeen pensioenfonds bijvoorbeeld drie collectiviteitkringen heeft (drie afgescheiden vermogens) zijn er dus ook drie verantwoordingsorganen.

In het tweede lid, dat gaat over de samenstelling van het verantwoordingsorgaan, wordt geregeld dat de onderlinge verhouding tussen deelnemers en pensioengerechtigden wordt beoordeeld op het niveau van de collectiviteitkring waarvoor het verantwoordingsorgaan is ingesteld.

Het tweede lid wordt daarbij tevens aangepast aan het schrappen van het multi-opf (door het vervangen van de huidige derde zin). In het nieuwe derde lid wordt een vergelijkbare bepaling opgenomen voor het algemeen pensioenfonds die inhoudt dat in een verantwoordingsorgaan dat is ingesteld voor een collectiviteitkring waarin meerdere ondernemingen, bedrijfstakken dan wel beroepspensioenregelingen meedoen, elke onderneming of groep, bedrijfstak dan wel beroepspensioenregeling wordt vertegenwoordigd door ten minste een deelnemer en een pensioengerechtigde.

Aan het zesde lid (na vernummering) wordt een zin toegevoegd op grond waarvan de evenredige vertegenwoordiging van verenigingen in een verantwoordingsorgaan wordt beoordeeld aan de hand van de ledenaantallen binnen de collectiviteitkring waarvoor het verantwoordingsorgaan is ingesteld.

Ook in het achtste lid (na vernummering) wordt duidelijk gemaakt dat de regeling met betrekking tot de verkiezing van de leden van het verantwoordingsorgaan geldt per verantwoordingsorgaan.

Op grond van het negende lid heeft ieder van de verantwoordingsorganen van een algemeen pensioenfonds uitsluitend de taken en bevoegdheden van een verantwoordingsorgaan die (alleen) betrekking hebben op de collectiviteitkring c.q. het afgescheiden vermogen waarvoor het verantwoordingsorgaan is ingesteld. Zo zal bijvoorbeeld advies gevraagd worden over het wijzigen van de uitvoeringsovereenkomst die betrekking heeft op de collectiviteitkring (artikel 115a, derde lid, onderdeel h, van de Pensioenwet), maar niet over een algemeen onderwerp als de profiel-schets voor de leden van de raad van toezicht (artikel 115a, derde lid, onderdeel c, van de Pensioenwet).

Het verantwoordingsorgaan heeft verder de algemene rechten van een verantwoordingsorgaan zoals recht op overleg met het intern toezicht of het enquêterecht.

Het verantwoordingsorgaan stelt in overleg met het bestuur van het pensioenfonds een regeling vast met betrekking tot zijn taken en bevoegdheden. In die regeling kan bijvoorbeeld worden opgenomen hoe wordt beoordeeld of een bepaalde taak betrekking heeft op de collectiviteitkring waarvoor het verantwoordingsorgaan is ingesteld.

Artikel I, onderdeel M

In artikel 115a, derde lid, vervalt het adviesrecht van het verantwoordingsorgaan met betrekking tot het samenvoegen van pensioenfonds in een multi-opf.

Artikel I, onderdeel N

Artikel 115b heeft betrekking op het belanghebbendenorgaan. In het eerste lid wordt geregeld dat een algemeen pensioenfonds een belanghebbendenorgaan instelt voor elke collectiviteitkring. Indien een algemeen pensioenfonds bijvoorbeeld drie collectiviteitkringen (drie afgescheiden vermogens heeft) zijn er dus ook drie belanghebbendenorganen. Voor de samenstelling van elk belanghebbendenorgaan van een algemeen pensioenfonds zijn de regels voor de bestuurssamenstelling van overeenkomstige toepassing. De samenstelling van een belanghebbendenorgaan is dus afhankelijk van de «herkomst» van de pensioenregelingen die (samen met andere regelingen of alleen) een collectiviteitkring vormen. Dit wordt in het (ongewijzigde) tweede lid geregeld.

Op grond van het nieuwe derde lid heeft ieder van de belanghebbendenorganen van een algemeen pensioenfonds uitsluitend de taken en

bevoegdheden van een belanghebbendenorgaan die (alleen) betrekking hebben op de collectiviteitkring c.q. het afgescheiden vermogen waarvoor het belanghebbendenorgaan is ingesteld. Zo zal bijvoorbeeld de goedkeuring voor het vaststellen van het toeslagbeleid (artikel 115c, negende lid, onderdeel g, van de Pensioenwet) gevraagd worden van het belanghebbendenorgaan dat is ingesteld voor de collectiviteitkring waarvoor het toeslagenbeleid zal gelden, maar zal over een algemeen onderwerp als de profielschets voor de leden van de raad van toezicht (artikel 115c, tweede lid, onderdeel h, van de Pensioenwet) bij een algemeen pensioenfonds geen advies gevraagd worden aan een belanghebbendenorgaan.

Ieder belanghebbendenorgaan van een algemeen pensioenfonds heeft ook de algemene adviesbevoegdheid (spontaan of desgevraagd) van artikel 115c, eerste lid, van de Pensioenwet, en het beroepsrecht van artikel 217 van de Pensioenwet, wederom voor zover het om een aangelegenheid gaat die betrekking heeft op de collectiviteitkring waarvoor het belanghebbendenorgaan is ingesteld.

Het belanghebbendenorgaan heeft verder de algemene rechten van een belanghebbendenorgaan zoals recht op overleg met het intern toezicht of het enquêterecht.

Het belanghebbendenorgaan stelt in overleg met het bestuur van het pensioenfonds een regeling vast met betrekking tot zijn taken en bevoegdheden. In die regeling kan bijvoorbeeld worden opgenomen hoe wordt beoordeeld of een bepaalde taak betrekking heeft op de collectiviteitkring waarvoor het belanghebbendenorgaan is ingesteld.

Artikel I, onderdeel O

In artikel 115c, negende lid, vervalt het goedkeuringsrecht van het belanghebbendenorgaan met betrekking tot het samenvoegen van pensioenfonds in een multi-opf.

In plaats daarvan wordt geregeld dat het belanghebbendenorgaan een goedkeuringsrecht krijgt bij wijziging van de collectiviteitkring. Bij een algemeen pensioenfonds bepaalt de collectiviteitkring de omvang van het afgescheiden vermogen. Indien de collectiviteitkring wijzigt bijvoorbeeld doordat werkgevers toetreden of uittreden heeft dit gevolgen voor de bestaande collectiviteitkring. Het belanghebbendenorgaan dat is ingesteld voor dit afgescheiden vermogen krijgt daarom hierbij een goedkeuringsrecht.

Artikel I, onderdeel P

In het kader van de taakafbakening regelt artikel 117 van de Pensioenwet dat een pensioenfonds uitsluitend een vrijwillige pensioenregeling kan uitvoeren indien dit een aanvulling is op een door hetzelfde pensioenfonds uitgevoerde basispensioenregeling.

Aan dit artikel wordt een lid toegevoegd dat regelt dat bij een algemeen pensioenfonds de basispensioenregeling en de vrijwillige pensioenregeling onderdeel zijn van hetzelfde afgescheiden vermogen. Een algemeen pensioenfonds moet een vrijwillige pensioenregeling dus in dezelfde collectiviteitkring onderbrengen als de basispensioenregeling waar deze vrijwillige pensioenregeling een aanvulling op is.

Artikel I, onderdeel Q

In artikel 121 van de Pensioenwet is een regeling opgenomen op grond waarvan een bedrijfstakpensioenfonds een uitvoeringsovereenkomst kan sluiten met een werkgever die niet onder de werkingsfeer van het bedrijfstakpensioenfonds valt, maar die zich vrijwillig bij het bedrijfstak-

pensioenfondsen wil aansluiten. Dit kan indien de werkgever aan een van drie genoemde voorwaarden voldoet.

Naast de vrijwillige aansluiting van een werkgever die niet onder de werkingssfeer valt kan een bedrijfstakpensioenfonds ook de werkingssfeer statutair uitbreiden. Daarvoor gelden nu geen vergelijkbare regels. In het nieuwe artikel 121a wordt voorgesteld om dezelfde voorwaarden als voor de vrijwillige aansluiting te gaan hanteren indien een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds de werkingssfeer wil uitbreiden met een (deel van een) bedrijfstak waarbij deelname aan het bedrijfstakpensioenfonds voor dat deel niet verplicht wordt gesteld. De voorwaarden gelden dus niet bij uitbreiding van de werkingssfeer door uitbreiding van de verplichtstelling of opname van een ander verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds maar alleen bij uitbreiding van de werkingssfeer met een «vrijwillig» deel.

Uitbreiding van de werkingssfeer is dan mogelijk als de loonontwikkeling ten minste gelijk is aan die van de verplichtgestelde bedrijfstak van het bedrijfstakpensioenfonds en de werkgever(s) deelnemen aan de sociale fondsen van die bedrijfstak, als er sprake is van een groepsverhouding met een werkgever die al onder de werkingssfeer valt, of als dit gebeurt aansluitend aan een periode waarin de werkgever wel onder de werkingssfeer viel.

Artikel I, onderdeel R

Artikel 123 van de Pensioenwet, dat een regeling voor het uitvoeren van meerdere pensioenregelingen behelst, wordt aangepast aan het vervallen van het multi-opf en het introduceren van het algemeen pensioenfonds. In het eerste lid wordt geregeld dat een ondernemingspensioenfonds of een bedrijfstakpensioenfonds dat meerdere regelingen uitvoert financieel een geheel vormt. Een algemeen pensioenfonds houdt een afgescheiden vermogen aan voor iedere collectiviteitkring. Een collectiviteitkring kan uit een of meer pensioenregelingen bestaan die voor een of meer ondernemingen of groepen of bedrijfstakken of voor een beroepspensioenvereniging worden uitgevoerd. Het is aan de werkgevers(s) en het pensioenfonds welke omvang de afgescheiden vermogens hebben en dus hoeveel en welke pensioenregelingen een afgescheiden vermogen vormen. Op grond van het tweede lid moet de werkingssfeer van de collectiviteitkring, zijnde de pensioenregelingen en de uitvoeringsovereenkomsten, c.q. de werkgevers of beroepspensioenvereniging waarvoor de pensioenregelingen worden uitgevoerd, in de statuten worden opgenomen.

In het derde tot en met vijfde lid wordt externe werking toegekend aan het uitgangspunt van afgescheiden pensioenvermogens in een algemeen pensioenfonds. De regeling heeft tot gevolg dat een pensioenvermogen afgescheiden is van andere pensioenvermogens en van het werkkapitaal in een algemeen pensioenfonds. De regeling voorziet bovendien in een expliciete duiding van vorderingen die ten laste van een pensioenvermogen kunnen worden gebracht en in welke volgorde. Consequentie van deze regeling is dat een derde (crediteur) dus mogelijk geen volledig verhaal voor zijn vordering kan vinden, terwijl het algemeen pensioenfonds wel voldoende gelden onder zich houdt, maar uit andere hoofde. Op grond van het derde lid worden op ieder afgescheiden vermogen uitsluitend de kosten in mindering gebracht waarvan in de uitvoeringsovereenkomst is opgenomen dat die daarvoor in aanmerking komen en de pensioenaanspraken en pensioenrechten van aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden. Bij het verhaal voor de kosten zal het onder meer gaan om de administratieve uitvoeringskosten, de kosten van vermogensbeheer en de transactiekosten. Dit alles voor zover dit expliciet is overeengekomen in de uitvoeringsovereenkomst. De regeling in het derde lid is onverminderd artikel 129 van de Pensioenwet en het vijfde lid.

Op grond van artikel 129 van de Pensioenwet kan onder voorwaarden terugstorting plaatsvinden. In het vijfde lid is bepaald hoe met boedel-schulden wordt omgegaan bij faillissement van het algemeen pensioen-fonds.

Artikel I, onderdeel S

In artikel 125a van de Pensioenwet dat regelt welke artikelen met betrekking tot het financieel toetsingskader per afgescheiden vermogen worden toegepast wordt het multi-opf vervangen door het algemeen pensioenfonds. De in 125a genoemde artikelen worden in het algemeen pensioenfonds dus per afgescheiden vermogen toegepast.

Artikel I, onderdeel T

Artikel 125b van de Pensioenwet dat betrekking heeft op het multi-opf vervalt.

Artikel I, onderdeel U

Aan artikel 176 van de Pensioenwet, met de boetebepalingen, wordt artikel 112a toegevoegd.

Artikel I, onderdeel V

Aan artikel 220a van de Pensioenwet wordt overgangsrecht toegevoegd voor het multi-opf. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verdwijnt het multi-opf. Voor de bestaande multi-opf'n (thans twee) wordt een overgangstermijn voorgesteld van 5 jaar. Zij krijgen derhalve uiterlijk vijf jaar de tijd om over te gaan naar een andere vorm van uitvoering bijvoorbeeld door zich om te vormen tot een algemeen pensioenfonds. Tijdens de overgangstermijn blijven een aantal specifiek voor het multi-opf gemaakte bepalingen van toepassing bijvoorbeeld de bepaling op grond waarvan artikelen uit het financieel toetsingskader bij het multi-opf op ieder afgescheiden vermogen wordt toegepast. In artikel I, onderdeel A, onder 3, wordt voorgesteld te regelen dat in de definitie van een pensioenfonds wordt opgenomen dat een pensioen-fonds een stichting is. Voor de bestaande pensioenfondsen die een andere rechtsvorm hebben wordt in artikel 220a geregeld dat ze worden gelijkgesteld met een pensioenfonds. Ze kunnen dan blijven bestaan als pensioenfonds zonder dat ze hun rechtsvorm moeten wijzigen. In het derde lid dat aan artikel 220a wordt toegevoegd wordt expliciet geregeld dat in de situatie dat bijvoorbeeld een ondernemingspensioen-fonds zich omvormt tot algemeen pensioenfonds sprake is van een situatie waarbij de uitvoeringsovereenkomst met de «oude» overdra-gende pensioenuitvoerder beëindigd wordt en er waardeoverdracht plaatsvindt naar de nieuwe ontvangende pensioenuitvoerder waarmee een uitvoeringsovereenkomst is gesloten.

Artikel II, onderdeel A en B

Door toevoeging van artikel 4a aan de Wet verplichte beroepspensioenre-geling (Wvb) wordt geregeld dat verplichte beroepspensioenregelingen ook kunnen worden ondergebracht bij een algemeen pensioenfonds. In het eerste lid wordt aangegeven welke artikelen van de Wvb van overeenkomstige toepassing zijn bij uitvoering door een algemeen pensioenfonds. Daarbij wordt voor beroepspensioenfonds gelezen algemeen pensioenfonds. Het algemeen pensioenfonds wordt daarmee gezien als pensioenuitvoerder c.q. beroepspensioenfonds in de zin van de Wvb.

Bij de artikelen die niet van overeenkomstige toepassing zijn gaat het veelal om «institutionele» bepalingen die zien op de (inrichting van de) rechtspersoon algemeen pensioenfonds. Zo is artikel 109, de bepaling over de samenstelling van het bestuur van het beroepspensioenfonds, niet van overeenkomstige toepassing. De inrichting van het algemeen pensioenfonds wordt neergelegd in de Pensioenwet.

In het tweede lid wordt geregeld dat artikel 35 van overeenkomstige toepassing is. In artikel 35 is een regeling opgenomen voor de uitvoeringsovereenkomst die de beroepspensioenvereniging en de pensioenuitvoerder sluiten. Het algemeen pensioenfonds dat een beroepspensioenregeling wil uitvoeren zal dus met de beroepspensioenvereniging een uitvoeringsovereenkomst conform artikel 35 moeten sluiten. Daarbij worden de wijzigingen die in artikel 25 van de Pensioenwet worden voorgesteld voor een met een algemeen pensioenfonds te sluiten uitvoeringsovereenkomst ook voorgesteld voor deze uitvoeringsovereenkomst. Dat wil zeggen dat in de uitvoeringsovereenkomst een regeling moeten worden opgenomen voor de voorwaarden die gelden bij beëindiging van de uitvoeringsovereenkomst, een regeling met betrekking tot de kosten die in mindering kunnen worden gebracht van het afgescheiden vermogen dan wel die ten laste komen van de premie en de afspraken over de kwaliteit van de dienstverlening. Op grond van het zesde lid zijn ook de nadere regels die over deze onderwerpen in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen van toepassing.

In het derde lid is voor de situatie dat een beroepspensioenfonds zich omvormt tot algemeen pensioenfonds geregeld dat sprake is van een collectieve waardeoverdracht als bedoeld in artikel 91, eerste lid, onderdeel a, van de Wvb (vergelijk artikel I, onderdeel V).

In het vierde lid is geregeld dat de informatieverplichting aan het verantwoordingsorgaan in artikel 110f ook van toepassing is indien het algemeen pensioenfonds een belanghebbendenorgaan heeft ingesteld voor de collectiviteitkring van de beroepspensioenregeling.

Tenslotte wordt in het vijfde lid geregeld dat de beroepspensioenregelingen die onder dezelfde verplichtstelling vallen een collectiviteitkring vormen en dus in een afgescheiden vermogen worden uitgevoerd. Voor de volledigheid wordt daarbij vermeld dat de vrijwillige pensioenregeling en de basispensioenregeling daarbij in hetzelfde afgescheiden vermogen uitgevoerd worden (zie artikel I, onderdeel P).

Artikel III

Aan de definitie van pensioenfonds in de Wet op het financieel toezicht wordt het algemeen pensioenfonds toegevoegd.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma