

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
7 september 2018

Onderwerp
AMvB implementatie
IORP-richtlijn

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/MK/bs/
ATR0285/2018-U122

Bijlage(n)

Geachte heer Koolmees,

Aan Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) is op 24 augustus 2018 voor advies voorgelegd de AMvB ter implementatie van de EU-richtlijn IORP. Deze richtlijn is op 13 januari 2017 in werking getreden. ATR heeft op 31 augustus 2017 geadviseerd over het wetsvoorstel waarin de aanpassingen van wetten aan de richtlijn zijn opgenomen. De voorliggende AMvB is nodig om ook de lagere regelgeving aan de richtlijn te passen. De richtlijn heeft gevolgen voor het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen, het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling, het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019, het Besluit prudentiële regels Wft, het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft en het Besluit markttoegang financiële ondernemingen Wft. De internetconsultatie voor het besluit heeft al plaatsgehad. ATR is niet in de consultatiefase betrokken, omdat SZW van mening was dat er sprake is van implementatie van EU-regelgeving en artikel 1:7 Awb in die situatie niet verplicht om (aan ATR) advies te vragen. Na aandringen van zowel ATR als het ministerie van EZK is het besluit alsnog aan ATR voor advies aangeboden. Het verzoek is om uiterlijk 13 september 2018 te adviseren.

Veel bepalingen van de AMvB zijn een nadere uitwerking van de wijzigingen die al met het wetsvoorstel zijn doorgevoerd. Met de gevolgen voor de regeldruk als gevolg van die wijzigingen is al rekening gehouden in de raming van de regeldruk die in de toelichting op de wet is opgenomen (€ 12,8 miljoen eenmalig en 33,9 miljoen structureel). Het besluit levert ook additionele regeldruk op. Die vloeit onder meer voort uit de bepalingen rondom het risicobeheer, de sleutelfuncties en de communicatie.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

1. Nut en noodzaak

De richtlijn dwingt Nederland om de bepalingen van de richtlijn in de nationale regelgeving te implementeren. Een aantal bepalingen dwingt ook tot aanpassing van de lagere regelgeving. Daarvoor is deze AMvB ter implementatie van de EU-Richtlijn opgesteld. Nut en noodzaak van deze aanpassingen kunnen bij de implementatie geen discussie meer opleveren. Die is al gevoerd bij de totstandkoming van de richtlijn. Na publicatie van de richtlijn is Nederland gehouden de wetgeving aan de richtlijn aan te passen. In de AMvB is niet in een nationale kop voorzien. De AMvB beperkt zich tot de implementatie van de eisen van de richtlijn. Het probeert de uitwerking in de lagere regelgeving zoveel als mogelijk bij de bestaande praktijk te laten aansluiten, dit om extra regeldruk te voorkomen. Nut en noodzaak van de AMvB zijn naar het oordeel van het college toereikend gemotiveerd en geven geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

Omdat het gaat om de verplichte implementatie van eisen uit een EU-richtlijn, zijn minder belastende alternatieven naar het oordeel van het college niet aan de orde.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

De wijzigingen voor pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen (ppi's) zijn op zich werkbaar. Dit komt omdat bij de uitwerking van de eisen van de richtlijn zo veel als mogelijk is aangesloten bij de bestaande praktijk en organisatie van de bedrijfsvoering. Ook zijn de pensioenuitvoerders nauw betrokken geweest bij het opstellen van wet en besluit, hetgeen eveneens de werkbaarheid ten goede komt. Dit alles neemt echter niet weg dat fondsen en ppi's niet op de wijzigingen zitten te wachten, omdat de risicobeheersing, interne controle en auditfunctie op basis van de huidige nationale - regelgeving al in de bedrijfsvoering zijn geborgd. Fondsen en ppi's wijzen in het kader van de werkbaarheid vooral op de relatief korte implementatietermijn voor het doorvoeren van de aanpassingen van het besluit in bedrijfsvoering, governance en organisatie. Alle wijzigingen moeten uiterlijk 19 januari 2019 zijn geïmplementeerd. Een aantal uitvoerders heeft daarom in de internetconsultatie laten weten dat zij nog aarzelen of een implementatie wel voor 19 januari 2019 haalbaar is. Deze aarzeling is naar het oordeel van het college begrijpelijk omdat het conceptbesluit betrekkelijk laat, namelijk op 7 juni 2018 (bijna anderhalf jaar na publicatie van de EU-Richtlijn) in consultatie is gebracht. Daarbij moet worden bedacht dat niet alleen de grotere maar ook de kleinere uitvoerders, die vaak iets minder geëquipeerd zijn, aan de nieuwe eisen uitvoering moeten geven. De toelichting signaleert het risico van een niet tijdige implementatie. Zij geeft aan wat in de periode voorafgaand aan de consultatie is gedaan. De toelichting gaat echter niet in op hoe dit risico in de komende periode op weg naar 19 januari 2019 nog te beperken is. Gezien de nog betrekkelijk korte periode voor inwerkingtreding en de aarzeling bij pensioenuitvoerders is er naar de mening van het college alleszins aanleiding om in de toelichting aan een verdere beperking van dit risico aandacht te besteden. Ook zou de toelichting naar het oordeel van het college moeten ingaan op wat de gevolgen voor uitvoerders zijn als zij er niet in slagen om de maatregelen tijdig te implementeren. Ook al is bij de uitwerking zo veel als mogelijk aangesloten bij de bestaande praktijk en organisatie van de fondsen en instellingen, een en ander neemt niet weg dat zij de gevolgen van de wijzigingen zullen merken. Alleen al de wetswijziging leidt tot ruim € 40 miljoen aan extra regeldruk. De AMvB leidt ook tot extra regeldruk.

3.1 Het college adviseert in de toelichting te vermelden welke maatregelen nog worden genomen om de risico's van een niet tijdige implementatie weg te nemen of te beperken.

3.2 Het college adviseert in de toelichting op te nemen hoe om te gaan met pensioen-uitvoerders die gelet de korte implementatietermijn niet tijdig gereed zijn.

4. Berekening regeldruk

De wijzigingen als gevolg van het besluit die additioneel gevolgen voor de regeldruk opleveren zijn in de toelichting uitgebreid beschreven en uitgesplitst naar structurele en eenmalige effecten.

Risicobeheer

In het kader van het risicobeheer zijn pensioenfondsen in het vervolg verplicht ten minste driejaarlijks een eigenrisicobeoordeling uit te voeren. De resultaten van deze beoordeling moeten worden betrokken bij het nemen van strategische beslissingen. De beoordeling moet een zelfstandig leesbaar document zijn, met daarin eventueel gerichte verwijzingen naar andere documenten die door een pensioenfonds zijn of worden opgesteld. Na vaststelling door het bestuur, moet een afschrift van de eigenrisicobeoordeling aan de DNB worden gezonden. De feitelijke activiteiten die pensioenfondsen in het kader van een eigenrisicobeoordeling moeten uitvoeren, zijn vrijwel allemaal activiteiten die zij op dit moment al moeten uitvoeren in het kader van risicobeheer. Het driejaarlijks opstellen van een eigenrisicobeoordeling is echter wel nieuw en zal volgens de toelichting tot extra regeldruk bij pensioenfondsen leiden, zij het dat die in 'omvang zeer beperkt is'.

Sleutelfuncties bij pensioenuitvoerders

Het besluit werkt de drie sleutelfuncties waarover pensioenfondsen volgens de richtlijn moeten beschikken verder uit. De risicobeheerfunctie, de interne auditfunctie en de actuariële functie zijn voor het merendeel van de Nederlandse pensioenfondsen functies die nu al bestaan. In het besluit en in de implementatiewet is daarom bij de uitwerking geborgd, dat pensioenfondsen bij de inrichting ervan zoveel mogelijk kunnen aansluiten bij de bestaande praktijk en bij de aard en omvang van de organisatie. Van een volledige implementatie van alle vereisten van de richtlijn is bij pensioenfondsen thans nog geen sprake. In hoeverre de verschillende sleutelfuncties bij de pensioenfondsen reeds volledig zijn vervuld, verschilt per uitvoerder. Zo stelt de toelichting dat wanneer een pensioenfonds voor het inrichten van de sleutelfuncties 0,1 fte aan extra taken moet beleggen bij drie personen, dit voor het betreffende pensioenfonds tot extra kosten leidt van ruim € 25.000 (0,1 fte x 3 functies x 1566 uur op voltijdsbasis x € 54 per uur voor hoogopgeleide medewerkers). In hoeverre pensioenfondsen daadwerkelijk met deze kosten geconfronteerd zullen worden, is volgens de toelichting verder afhankelijk van de keuzes die pensioenfondsen maken in hun bedrijfsvoering. Zij zijn op voorhand niet goed in te schatten. Er is in de toelichting daarom geen schatting van deze gevolgen voor pensioenfondsen opgenomen.

Voor ppi's geldt dat de interne controlefunctie en de risicobeheerfunctie naar huidig recht reeds verplicht zijn. Een actuariële functie is bij een ppi niet aan de orde. De vereisten die de richtlijn aan ppi's stelt, sluiten aan bij de al bestaande bedrijfsvoering en organisatiestructuur van de instellingen. Ppi's zullen daarom uitsluitend in kaart moeten brengen in hoeverre het beleid, de procedures en maatregelen met betrekking tot de interne controle en het risicobeheer, alsmede de invulling van de interne controlefunctie en risicobeheerfunctie, adequaat zijn en voldoen aan de vereisten van de AMvB. Dit vergt volgens de toelichting een eenmalige tijdsbesteding van 40 uur per ppi. Uitgaande van een uurtarief voor hoogopgeleide medewerkers van € 54,- en 10 vergunninghoudende ppi's in Nederland, leidt dit tot € 21.600,- aan eenmalige kosten voor ppi's. Verdere aanpassingen worden niet voorzien.

De wijzigingen van het besluit vergen ook een eenmalige controle van de geschiktheid van de zittende sleutelfunctionarissen. Pensioenuitvoerders moeten een toets op de geschiktheid van de houders van sleutelfuncties uitvoeren (beoordeling van het cv, de genoten opleidingen en de benodigde competenties). Ervan uitgaande dat deze beoordeling anderhalve dag werk kost, zijn de kosten per pensioenuitvoerder ongeveer € 2.000,- (3 functies x 12 uur x € 54 per uur). Het totaalbedrag voor alle pensioenuitvoerders tezamen is in de toelichting berekend noch vermeld. Ook de geschiktheid van de overige bij de uitvoering van de sleutelfuncties betrokken medewerkers moet worden getoetst. De beoordeling van hun geschiktheid en betrouwbaarheid neemt volgens de toelichting naar verwachting minder tijd in beslag, nu dit in veel gevallen reeds bij het in dienst treden van een medewerker is vastgesteld. Er is echter geen inschatting van de omvang van deze gevolgen gemaakt, noch is deze in de toelichting vermeld.

Met de AMvB is verder geregeld dat De Nederlandsche Bank (DNB) de betrouwbaarheidstoetsing van houders van sleutelfuncties op zich neemt. De kosten van de betrouwbaarheidstoets voor houders van sleutelfuncties worden bij de pensioenfondsen in rekening gebracht in het kader van het doorlopend toezicht van DNB. Per betrouwbaarheidstoetsing bedragen de kosten € 1.100,-. Structureel zullen die kosten - bij een gemiddeld verblijf van 6 jaar in functie - jaarlijks ongeveer een zesde deel daarvan bedragen. Ook hier geldt dat de totalen niet zijn berekend en verantwoord. Voor ppi's geldt evenzeer dat de kosten van DNB voor de toets als extra kosten worden aangemerkt. Op grond van de Wet bekostiging financieel toezicht wordt daar op dit moment een bedrag van € 1.100,- in rekening gebracht. Verwacht wordt dat deze kosten voor de betrouwbaarheidstoets van degenen die binnen een ppi verantwoordelijk zijn voor de uitoefening van een sleutelfuncties (de houders van sleutelfuncties) gelijk zijn aan die van de pensioenfondsen. Per ppi hoeft echter maar twee maal een betrouwbaarheidstoets plaats te vinden, namelijk eenmaal voor de interne controlefunctie en eenmaal voor de risicobeheerfunctie (de actuariële functie is bij een ppi niet aanwezig). De kosten per ppi zullen daarom naar verwachting € 2.200,- bedragen. Ook hiervan zijn in de toelichting de totalen berekend noch vermeld.

Communicatie

Het besluit stelt aanvullende eisen ten aanzien van de communicatie door pensioenuitvoerders aan de deelnemers. Dit betreft ten eerste het aanpassen van laag 1 van de Pensioen 1-2-3 met informatie over de naam van de pensioenuitvoerder, het land van de pensioenuitvoerder, de naam van toezichthouders, het beleid ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen en – voor zover van toepassing – de beleggingsmogelijkheden van de (gewezen) deelnemer waarin de pensioenregeling voorziet. Dit zijn volgens de toelichting beperkte aanpassingen, die slechts eenmalig doorgevoerd hoeven te worden. Pensioenfondsen hebben aangegeven dat dit slechts tot marginale uitvoeringskosten leidt.

Daarnaast is met dit besluit vastgelegd dat pensioenuitvoerders een deelnemer voorafgaand aan de deelneming in een vrijwillige pensioenregeling – voor zover van toepassing – moeten informeren over de structuur van de kosten en de beleggingsresultaten. De informatie over beleggingsresultaten moeten pensioenuitvoerders tevens verschaffen aan de deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden die hierom verzoeken. De informatie hoeft alleen verschaft te worden, als sprake is van een premieovereenkomst of premiereregeling. De verwachting is dat deze situaties zich beperkt zullen voordoen. De eisen hebben volgens de toelichting een verwaarloosbaar effect op de administratieve lasten voor pensioenuitvoerders.

Overige effecten

Het besluit voorziet tot slot in verschillende verplichtingen om DNB te informeren over belangrijke wijzigingen of onderdelen van de bedrijfsvoering. Het betreft de verplichting om DNB te informeren over het uitbesteden van werkzaamheden en het verplicht toezenden van de (gewijzigde) eigenrisicobeoordeling. Daarnaast regelt het besluit voor ppi's de verplichting voor de houders van sleutelfuncties om DNB te informeren indien het bestuur van de ppi niet tijdig maatregelen neemt terwijl er (kort gezegd) significante risico's dreigen voor de ppi, diens deelnemers of gerechtigden. Van deze verplichtingen wordt ingeschat dat de administratieve lasten beperkt zijn.

De beschrijving van de regeldrukgevolgen is naar het oordeel van het college als volledig aan te merken. Dat geldt echter niet voor de verantwoording van de omvang van de regeldruk. Zo bevat de toelichting geen inschatting van de kosten van het risicobeheer. Weliswaar is terecht vermeld dat de omvang afhankelijk is van de individuele situatie waarin een fonds verkeert, maar met behulp van een steekproef moet het mogelijk zijn om daarvan enige indicatie te bieden, zo nodig met behulp van een bandbreedte. Verder zijn bij de gevolgen van de bepalingen rondom de sleutelfuncties de kosten niet vermeld (voor overige betrokken medewerkers zijn zij minder) of zijn slechts de kosten per fonds of ppi vermeld, terwijl de totalen voor hen tezamen ontbreken. Ook beschrijft de toelichting nogal wat effecten waarvan de regeldruk qua omvang "beperkt, marginaal of verwaarloosbaar" is. Dat is wellicht voor elk van deze afzonderlijke posten het geval, maar veel 'kleine beetjes' kunnen uiteindelijk toch nog een vrij aanzienlijke extra last opleveren. Daarom is het gewenst dat de toelichting een indicatie biedt van de omvang van al die 'kleine posten' tezamen.

4.1 Het college adviseert om de toelichting op de bovenstaande punten aan te vullen om daarmee inzicht te krijgen in de totale omvang van de effecten.

Dictum

Er zijn geen opmerkingen ten aanzien van de onderbouwing van de AMvB (nut en noodzaak en minder belastende alternatieven). De berekening en verantwoording van de omvang van de regeldruk zijn echter niet compleet en verdienen aanvulling. Ook verdient aanbeveling om in te gaan op mogelijke maatregelen om te voorkomen dat de implementatietermijn wordt overschreden. Daarnaast zou de toelichting moeten aangeven wat de gevolgen voor de pensioenuitvoerders zijn als zij er niet in slagen de maatregelen tijdig te implementeren. Daarom is het dictum:

De AMvB vaststellen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris