

werkgroep Wft
Kring van Pensioenspecialisten

Reactie op internetconsultatie
Wet op het financieel toezicht (Wft)

27 februari 2017

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Consultatie vragen.....	2
3.	Voorstel voor algemene verbeteringen	5
4.	Verantwoording van deze notitie.....	6

1. Inleiding

Inleiding

Op 22 november 2016 heeft het ministerie van Financiën een consultatie inzake een verkenning van herziening van de Wet op het financieel toezicht (Wft) online uitgezet. Deze verkenning heeft als doel te onderzoeken hoe de Wft toegankelijker en toekomstbestendiger kan worden gemaakt. De werkgroep Wft van de Kring van Pensioenspecialisten (KPS) maakt graag van de gelegenheid gebruik om meer vanuit de breedte van het totale pensioenveld hierop een (inhoudelijke) reactie te geven.

Opzet huidige Wft

De huidige consultatie richt zich primair op de inrichting en de vormgeving van de Wft en de daarmee samenhangende regelgeving. Daarbij wordt opgemerkt dat de huidige indeling van het toezicht op de financiële markten in prudentiële toezicht en gedragstoezicht; het zogenoemde “twin peaks” niet ter discussie staat. Ook wordt aangegeven dat het niet bedoeld is om meer inhoudelijke onderwerpen of beleidsmatige aanpassing door te voeren. Mocht dit evenwel aan de orde zijn dan zal men hier zeer terughoudend mee omgaan.

Bij het formuleren van de vertrekpunten die bij de opzet van de huidige Wft waren beoogd zijn de volgende doelstellingen als uitgangspunt genomen: inzichtelijkheid, doelgerichtheid en marktgerichtheid. Door het veelvuldig wijzigen van de Wft merkt de KPS werkgroep Wft op dat deze doelstellingen niet zijn gehaald. De inzichtelijkheid en de toegankelijkheid voor diverse marktpartijen en andere stakeholders schieten schromelijk te kort. In de consultatie zelf worden hiervoor diverse oorzaken aangegeven die de KPS werkgroep onderschrijft.

Tevens plaatst de KPS werkgroep vraagtekens bij de huidige opzet van de Wft omdat deze cross-sectoraal is opgezet terwijl er naar het oordeel van de werkgroep juist behoefte is aan een sectorale opzet van de financiële toezichtwetgeving. Dit wordt nog eens versterkt omdat Europees opgestelde wetgeving veelal uitgaat van een sectorale benadering. Omzetting van EU-richtlijnen in nationale wetgeving levert dan per definitie een versnippering op van Europese normen in de Wft.

2. Consultatie vragen

Vanuit de KPS werkgroep Wft bestaat behoefte een reactie te geven op de vragen 3, 11, 13, 14 en 15. De werkgroep beperkt zich daarbij tot het perspectief van de pensioenmarkt, omdat de deelnemers van de werkgroep breed in het pensioenveld werkzaam zijn¹. Dit sluit aan op hetgeen wordt gevraagd, daar belanghebbenden worden uitgenodigd vanuit hun eigen perspectief een visie te geven op de geschetste bevindingen en mogelijke oplossingen hiervoor aan te dragen. Tot slot doet de KPS werkgroep Wft het voorstel voor een aantal algemene verbeteringen.

Vraag 3

Indien u een bepaald probleem ervaart, kunt u dan (met een of meer voorbeelden) toelichten waar u in de praktijk precies tegenaan loopt?

Reactie op vraag 3

De KPS werkgroep herkent het in de consultatienota geschetste beeld dat de Wft door diverse oorzaken zeer onoverzichtelijk is geworden. Ook de pensioensector ervaart dat definities en de reikwijdte daarvan veelal niet duidelijk en eenduidig zijn verwoord. Daardoor wordt bijvoorbeeld onduidelijk op welke dienstverlening nu precies toezicht wordt gehouden. Hoewel een inhoudelijke wijziging niet is beoogd, kan er naar het oordeel van de werkgroep niet aan worden ontkomen de definities en de reikwijdte daarvan te verduidelijken. Voor de pensioensector is het noodzakelijk duidelijk vast te leggen wat ten aanzien van pensioenadviesing en/of pensioenbemiddeling wel en niet onder reikwijdte van de Wft valt. Met enkele praktijkvoorbeelden zullen wij dit hieronder illustreren.

- Voorbeeld 1

Op grond van de definities van de Pensioenwet en Wft is 'pensioen' een levensverzekering. Het uitvoeren van een pensioenregeling is in principe het uitoefenen van het verzekeringsbedrijf. Op grond van artikel 1:8 Wft wordt het voor eigen rekening door een pensioenfonds sluiten, beheren of afwikkelen van levensverzekeringen niet beschouwd als het uitoefenen van het bedrijf van een levens- of schadeverzekeraar. Het is de bedoeling van de Wft dat 'adviseren' conform artikel 2:75 Wft en 'bemiddeling' conform artikel 2:80 Wft door een adviseur ten aanzien van pensioenregelingen wordt uitgevoerd. Gevolg hiervan is dat voornoemde activiteiten als adviseren en/of bemiddelen door een pensioenfonds niet onder de reikwijdte van deze artikelen vallen.

De intentie is dus dat een adviseur niet vergunningplichtig is als hij adviseert over, of bemiddelt in pensioenregelingen, uitgevoerd door pensioenfondsen. Dit blijkt echter nergens uit de Wft; niet uit artikel 1:8 Wft, niet uit de definities van 'adviseren' en 'bemiddelen' in artikel 1 Wft en ook niet uit artikelen 2:75 en 2:80 van de Wft.

- Voorbeeld 2.

In de huidige pensioenuitvoeringspraktijk gaat men ervan uit dat een adviseur die een pensioenfonds begeleidt bij een liquidatie van een pensioenfonds niet onder de reikwijdte van de Wft valt omdat er geen sprake is van 'adviseren' of 'bemiddelen' als bedoeld in de Wft. Ook als deze adviseur adviseert over de vraag of de bij het pensioenfonds opgebouwde pensioenen na de liquidatie moeten worden ondergebracht bij een levensverzekeraar. Letterlijke toepassing van de definities van 'adviseren' en 'bemiddelen' in de Wft kan echter

¹ De deelnemers van de KPS werkgroep zijn in de volledige breedte van het pensioenveld werkzaam; bij pensioenuitvoerders, in de pensioenadvocatuur, het pensioenactuaariaat en de pensioenconsultancy.

tot geen andere conclusie leiden dan dat er dan sprake is van een vergunningplichtige activiteit als bedoeld in artikel 2:75 Wft en/of artikel 2:80 Wft.

De KPS werkgroep is van oordeel dat uit de definities en reikwijdte bepalingen in de Wft ondubbelzinnig duidelijk moet zijn wat wel en niet onder het toezicht en/of de vergunningplicht valt. Naar onze oordeel moet dit meegenomen worden in de herziening van de Wft, ondanks het inhoudelijke karakter hiervan.

Vraag 11

Welke optie of tussenoptie – al dan niet beschreven in de consultatie – heeft uw voorkeur? Wat ziet u als de voordelen (en eventuele nadelen) van uw voorkeursoptie? Gelden daarbij voorwaarden voor de wijze waarop de desbetreffende optie wordt uitgevoerd?

Reactie op vraag 11

De huidige consultatie richt zich primair op de inrichting en de vormgeving van de Wft en de daarmee samenhangende regelgeving. De doelstellingen bij de opzet van de huidige Wft waren: inzichtelijkheid, doelgerichtheid en marktgerichtheid. De KPS werkgroep Wft herkent het in het consultatiedocument geschetste beeld dat door het veelvuldig wijzigen van de Wft deze doelstellingen niet worden gehaald. De inzichtelijkheid en de toegankelijkheid voor diverse marktpartijen en/of andere stakeholders schieten schromelijk te kort. In de consultatie zelf worden hiervoor ook diverse oorzaken aangegeven die de KPS werkgroep onderschrijft.

De KPS werkgroep plaatst vraagtekens bij de huidige opzet van de Wft, omdat deze cross sectoraal is terwijl er naar het oordeel van de werkgroep behoefte is aan een sectorale opzet van de financiële toezichtwetgeving. Europees opgestelde wetgeving gaat ook veelal uit van een sectorale benadering. Omzetting van EU-richtlijnen in nationale wetgeving levert bij de huidige cross-sectorale opzet per definitie een versnippering op van Europese normen in de Wft.

De werkgroep ziet model 4 als een goed werkbaar optie voor te toekomst². Dit betekent het loslaten van het huidige cross-sectorale benadering en functionele indeling van de wet. Ondanks dat de impact en omvang van deze stelselwijziging omvangrijk is, is de KPS werkgroep voorstander van de transitie naar een (meer) sectoraal model. Een groot voordeel van model 4 is dat daarbij tevens sprake is van een uniform algemeen toezichtkader in het eerste deel van de Wft.

Het voordeel van een algemeen toezichtdeel maakt het mogelijk om eenduidige definities en reikwijdte-bepalingen op te nemen die op meer onderdelen van toepassing zijn. Daarmee onderscheidt model 4 zich van het nog verdergaande voorgestelde model 5, waarin naar afzonderlijke sectoraal opgezette wetten wordt overgegaan, of wellicht beter gezegd wordt teruggedaan. Tevens zijn daarmee de werkbelasting evenals de kosten die dit met zich meebrengt minder dan bij model 5 het geval zal zijn.

² Zie bladzijde 30 van het consultatiedocument Herziening van de Wft: verkenning voor een nadere toelichting over de inhoud van model 4.

Vraag 13

Indien uw voorkeur uitgaat naar een herziening: heeft u een voorkeur voor gefaseerde invoering van een gewijzigde Wft of een nieuw wettelijk kader of voor invoering ineens ("big bang").

Reactie op vraag 13

Ten aanzien van de vraag of de invoering van de herziening ineens door middel van een big bang zou moeten plaatsvinden of dat er sprake moet zijn van een gefaseerde invoering gaat onze voorkeur uit naar een big bang scenario, in ieder geval per sector. Het heeft de voorkeur boven een gefaseerde invoering waarbij in die situatie (deel) twee regimes naast elkaar bestaan. Dat maakt het in de uitvoeringspraktijk er niet werkbaarder op.

Vraag 14

Deelt u de behoefte aan een kenniscentrum of website zoals beschreven in het consultatie document?

Reactie op vraag 14

Bij een invoering ineens moet er in het jaar van invoering een mogelijkheid bestaan om bij een overheidsloket vragen vanuit de uitvoeringspraktijk te kunnen neerleggen. Dit om onzekerheid en de daarmee samenhangende ongewenste vertragingen in het functioneren van marktpartijen door de nieuwe opzet en indeling te voorkomen. Een kenniscentrum en/of website met informatie kan marktpartijen helpen om diverse redenen. Ten eerste kan men op deze wijze op een laagdrempelige manier kennisnemen van de normen die gelden in het financiële toezicht voor specifieke marktpartijen. Ten tweede helpt dit bij de overgang c.q. herziening van de Wft. Voorgaande vergt niet alleen een forse initiële investering maar ook voor het onderhoud zullen voldoende middelen beschikbaar moeten zijn om – op niveau – dergelijke ondersteuning te kunnen accommoderen.

Bovendien snijdt het mes aan twee kanten. Een dergelijk overheidsloket verzamelt in zijn rol als kenniscentrum alle knelpunten en onduidelijkheden bij de toepassing in de markt. Daardoor hebben zij een goed overzicht van de verschillende behoeften en vragen die marktpartijen leven. Hierdoor kan – waar nodig en gewenst – adequaat worden ingrepen, zo nodig met aanvullende wet- en/of regelgeving of nadere toelichting.

De pensioensector heeft goede ervaringen met het Centraal Aanspreekpunt Pensioenen (CAP) van de Belastingdienst die deze rol al geruime tijd op zich neemt als het gaat om fiscale wet- en regelgeving rond pensioenen. Wellicht goed hier kennis van te nemen om te bezien of dit ook werkbaar is voor de herziening van de Wft.

Vraag 15

Bent u bereid daarin te investeren of de kosten ervan te helpen dragen?

Reactie op vraag 15

KPS heeft als stichting niet de mogelijkheden noch de middelen om daaraan financieel te kunnen bijdragen. Tevens past dit niet bij de doelstelling waarvoor de KPS is opgezet. Meer in het algemeen vinden wij dat een dergelijk kenniscentrum behoort tot de reguliere dienstverlening van de overheid in haar rol als wetgever, dat wordt gefinancierd uit de algemene middelen. Dit is overigens ook het geval voor het eerder al genoemde kenniscentrum van de Belastingdienst; het Centraal Aanspreekpunt Pensioenen (CAP).

3. Voorstel voor algemene verbeteringen

Voorgaande staat nog los van andere, meer algemene, verbeteringen die de KPS werkgroep Wft voorstaat.

- De werkgroep onderschrijft het in de consultatienota genoemde knelpunt dat diverse artikelen van de Wft onoverzichtelijk zijn door hun lengte of complexe zinnen. Formuleer kortere en minder complexe zinnen zonder dat de inhoudelijke normstelling geweld wordt aangedaan! De leesbaarheid van de Wft kan worden verbeterd door artikelen te voorzien van kopjes. Wanneer wordt verwezen naar andere artikelen in bijvoorbeeld lagere regelgeving zou een verwijzing kunnen worden opgenomen, waar deze artikelen zijn te vinden. Deze meer redactionele slag is goed te maken bij een herziening van de Wft.
- Een ander belangrijk punt dat wij expliciet willen benadrukken is het volgende. Toezichthouders geven regelmatig leidraden, circulaire's of andere documenten uit. De toelichting ('Guidance') in deze documenten zien op de vele open normen die in de Wft zijn opgenomen. Zij beschrijven bijvoorbeeld 'Best Practices' waardoor marktpartijen van elkaar kunnen leren dan wel geven ze de visie van de toezichthouder weer op een open norm uit de Wft. Deze documenten zijn bedoeld als hulpmiddel voor de markt en bieden handvatten om invulling te geven aan de open normen in de Wft.

De praktijk is echter, dat veel marktpartijen deze documenten ervaren als 'pseudo-regelgeving' van toezichthouders. Dit komt mede doordat toezichthouders bij de beoordeling van marktpartijen verwijzen naar deze leidraden of 'guidance' waaraan marktpartijen mogelijk niet zouden voldoen.

De KPS-werkgroep vindt dit bezwaarlijk. Dergelijke documenten hebben namelijk geen wettelijke grondslag en kunnen dus niet als lagere regelgeving gelden. In de praktijk lijken zij wel deze status te krijgen. Een tweede aspect daarbij is dat de introductie, wijziging en/of intrekking van deze documenten zonder uitdrukkelijke signalering en/of overgangstermijn naar de markt toe plaatsvindt en de toezichthouders ze direct toepassen.

Bij de eventuele nieuwe opzet van de Wft pleit de werkgroep ervoor duidelijkheid te bieden over de wijze hoe hiermee om te gaan. Daardoor krijgen marktpartijen meer zekerheid over hun positie ten aanzien van dergelijke documenten.

4. Verantwoording van deze notitie

Deze notitie vormt het resultaat van de discussies die in de werkgroep zijn gevoerd en is gebaseerd op de brede praktijkervaring van de leden van de werkgroep. Deze werkgroep bestaat uit een gemêleerd gezelschap van deskundigen die op persoonlijke titel deelnemer zijn van KPS. Zij zijn onder meer werkzaam als actuaire, advocaat, beleggingsdeskundige, consultant, jurist, pensioenadviseur, bestuurder, directeur en/of uitvoerder in de pensioensector. De aanbevelingen worden gedragen door de leden van de werkgroep, hetgeen niet automatisch betekent dat het de mening van alle individuele leden betreft.

KPS streeft naar discussie ten aanzien van pensioenthema's. Het bestuur van KPS heeft kennis genomen van deze notitie, kan zich vinden in de aanpak van de werkgroep en onderkent het belang van de door de werkgroep gedane aanbevelingen.

Voor nadere toelichting op deze notitie kunt u contact opnemen met Jannet Kroes, beleidsmedewerker KPS, 033 - 2542032 of j.kroes@kps.nl.