

Verandering verplichtstelling verzandt in vernieuwing pensioenstelsel

Verandering van de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen naar bedrijfstakpensioenregeling. Dat was de kern van een wetsvoorstel dat staatssecretaris Jetta Klijnsma van SZW vorig jaar november in een brief aankondigde bij de Tweede Kamer. Daarna is het stil geworden rond dat voorstel. Inmiddels is de *Perspectiefnota* van het kabinet over de herinrichting van het Nederlandse pensioenstelsel verschenen. Daarin komt het voorstel niet specifiek terug, maar staat alleen dat het kabinet zal onderzoeken hoe de samenwerking tussen verplicht gestelde bedrijfstakpensioenen kan worden vormgegeven. Hoe zit het met de genoemde aanpassing van de verplichtstelling? Gaat die er komen en zit de sector er wel op te wachten? PensioenAdvies sprak met twee prominente wetenschappers en vroeg ook een reactie aan de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars.

DOOR WIM POLS

Voor de geschiedenis van het huidige systeem van verplichtstelling moeten we teruggaan tot het midden van de vorige eeuw. De verplichtstelling heeft als doel om zoveel mogelijk werknemers binnen een bedrijfstak solidair pensioen te laten opbouwen en om in die bedrijfstak neerwaartse concurrentie op de arbeidsvoorwaarde pensioen te voorkomen. Een verplichtstelling wordt op verzoek van sociale partners in een bedrijfstak onder voorwaarden door de overheid verleend.

Alleen het verplicht gesteld bedrijfstakpensioenfonds mag dan de pensioenregeling uitvoeren. Andere partijen mogen dat niet. Dit is een uitzondering op de mededingingsregels, maar die is toegestaan omdat het een dienst van algemeen economisch belang betreft.

Voorstel niet ingegeven door komst APF

Hoogleraar Pensioenrecht aan VU professor Erik Lutjens was een van de auteurs van het rapport *'Verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen en het algemeen pensioenfonds'* dat in september vorig jaar is verschenen op verzoek van het Ministerie van SZW. Hij vertelt dat hoewel het onderwerp van de verplichtstelling wel specifiek opkwam bij het alge-

meen pensioenfonds (APF), het onderzoek niet is ingegeven door de komst van het APF.

"De achtergrond van het onderzoek is dat kleine bedrijfstakpensioenfondsen net als veel ondernemingspensioenfondsen het hoofd moeilijk boven water kunnen houden door de steeds strengere governance-eisen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel APF is een amendement opgekomen

"Verplichtstelling koppelen aan regeling en uitvoering vrij laten"

om een fusie tussen verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen mogelijk te maken met behoud van de oorspronkelijke vermogens via ringfencing. Dat ging niet door omdat de Raad van State hier bezwaar tegen maakte. Zij had bezwaar tegen ringfencing omdat er dan binnen de verplichtstelling een oneerlijk concurrentievoordeel ten opzichte van verzekeraars zou ontstaan omdat je een solidariteitsmoment wegneemt. Ik vond het wat overtrokken, maar feit is dat het amendement het niet heeft gehaald. Een

tussen verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen mogelijk te maken met behoud van de oorspronkelijke



Wim Pols

alternatief zou dan zijn de verplichtstelling te koppelen aan de pensioenregeling en de keuze van de uitvoerder vrij te laten. Dat zou een APF kunnen zijn, maar ook een verzekeraar of zelfs een buitenlandse partij.”

Geen inbreuk op mededingingsrecht

Lutjens en zijn collega's hebben onderzocht of zo'n alternatief in strijd zou zijn met mededingingsrecht.

“Een verplicht gesteld bedrijfstakpensioenfonds is immers een monopolist. Er is geen vrije concurrentie mogelijk, maar toch is er geen sprake van inbreuk op het mededingingsrecht omdat er een sociale rechtvaardiging voor is. We hebben onderzocht of je die rechtvaardiging niet zou verliezen als je een verplicht gestelde regeling zou onderbrengen bij een open instelling als een APF. Onze conclusie was dat dit niet zo is omdat bij het voorgestelde alternatief deelname aan de pensioenregeling van de bedrijfstak weliswaar verplicht is, maar dat de keuze van de uitvoerder volkomen vrij is. Het is aan de sociale partners binnen een bedrijfstak bij wie ze de uitvoering van de regeling onderbrengen. Dat kan elke soort uitvoerder zijn. Er is dan vrije concurrentie en de sociale partners kunnen kiezen voor de partij die het beste aanbod heeft.”

Goed alternatief voor fusie

Lutjens vertelt dat het idee is voortgekomen uit het rapport. Hij denkt dat dit een goed alternatief is voor een fusie van bedrijfstakpensioenfondsen. “Een APF is nu geen toegelaten uitvoerder voor verplicht gestelde regelingen, maar als een wetwijziging dat mogelijk zou maken dan zouden twee verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen binnen een APF kunnen samengaan. Met twee kringen die overeenkomen met hun oorspronkelijke verplichtstelling kunnen ze verder gaan. Dat zou makkelijk kunnen. Met een waardeoverdracht kun je volgens de regels van artikel 84 van de Pensioenwet na liquidatie naar een APF gaan.” Volgens Lutjens zou het dan zelfs qua regelgeving mogelijk moeten zijn met één kring te gaan werken. “Maar dan vorm je één financieel geheel en zijn er geen afgescheiden vermogens meer. Het is zeer de vraag of je dat zou moeten willen.



Erik Lutjens: “Ik zou het vrij rampzalig vinden als men de goede elementen van het huidige pensioenstelsel weg zou halen en naar persoonlijke pensioenrekeningen met individuele potjes zou gaan.”

Stroperig politiek proces

Na het verschijnen van het rapport en de Kamerbrief over het voorstel is het opvallend stil geworden rond dit idee. “De staatssecretaris heeft gezegd het spoedig te willen omzetten in wetge-

ving maar je ziet in praktijk dat dit soort dingen vaak stroperig gaat”, zegt Lutjens. “Er is binnen de politiek op dit punt weinig beweging. Wellicht is het ook zo dat de sociale partners aarzelingen hebben over de wenselijkheid hiervan. Als verplicht gesteld bedrijfstakfonds heb je immers een comfortabele positie. Je hoeft niet elke vijf jaar te kijken wat de beste uitvoering voor de regeling is, wat ook weer kostenverhogend werkt.” Overigens hebben die kleinere bedrijfstakpensioenfondsen net als veel kleine ondernemingspensioenfondsen te maken met een stijgend kostenniveau en zoeken ze daarom mogelijkheden tot schaalvergroting. “Je zou er ook voor kunnen kiezen om binnen de bestaande wetgeving een fusie van bedrijfstakfondsen toe te staan, die dan één financieel geheel vormen.”

Onderzoek naar mogelijkheid tot fusie

In een brief van 3 juni 2016 aan de Tweede Kamer schrijft mevrouw Klijnsma hoe het kabinet kijkt naar de mogelijkheid tot fusie van verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen. “De hoofdlijn is dat twee verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen waartussen een duidelijke samenhang bestaat kunnen fuseren, met inzet van een aantal waarborgen waardoor er tijdelijk sprake kan zijn van afgescheiden vermogens. Het doel hiervan is dat de dekkingsgraden van de twee verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen naar elkaar toe kunnen groeien en zo een drempel voor fusie wordt weggenomen. Alleen het ene gehele verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfonds mag financieel afgescheiden worden van het andere gehele verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfonds. De financiële afscheiding mag dus alleen gelegd worden tussen de gehele oorspronkelijke fondsvermogens en het is, met andere woorden, dus niet toegestaan om over te gaan tot het financieel afscheiden van delen van het verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfonds. Het uitgangspunt hierbij is dat de huidige marktordening in stand wordt gehouden. Om die reden kunnen, zolang er sprake is van financieel afgescheiden vermogens geen vrijwillige aansluitingen plaatsvinden.”

“Concurrentie in een transparante markt onder gelijke voorwaarden”

Rampzalig om goede elementen stelsel weg te halen

Hoe kijkt Lutjens naar de discussie over de verplichtstelling in het licht van de hervorming van het Nederlandse pensioenstelsel? “Als men zou kiezen voor persoonlijke pensioenrekeningen met afschaffing van de doorsneepremie, dan is de verplichtstelling Europeesrechtelijk gewoon niet te handhaven omdat er dan onvoldoende solidariteitskenmerken inzitten. Overigens zou ik het vrij rampzalig vinden als men de goede elementen van het huidige pensioenstelsel weg zou halen en naar persoonlijke pensioenrekeningen met individuele potjes zou gaan. Dat ga je het stelsel zodanig opknippen, de collectiviteit en het belang van solidariteit zodanig weghalen dat je het nauwelijks nog pensioen kunt noemen. Dan is het meer een individueel pensioenspaarsaldo.”

Mocht de overheid toch vasthouden aan de kern van het huidige pensioenstelsel – waar het in de *Perspectiefnota* op lijkt – denkt Lutjens dan dat de wijziging van de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfonds naar bedrijfstakpensioenregeling er uiteindelijk komt? “Ik vind dat politiek heel moeilijk in te schatten”, zegt hij. “Het is gewoon mogelijk en er zijn geen juridische bezwaren.

Maar er spelen politieke belangen. Je hoort ook geluiden dat we zo'n ingrijpende wijziging op dit moment niet moeten doen maar die moeten meenemen in de totale toekomstvisie voor het Nederlandse pensioenstelsel. Ik ben er daarom niet van overtuigd dat die wijziging snel gerealiseerd zal zijn."

Bezwaren vakcentrales

In een brief aan de Tweede Kamer van februari 2016 schrijft de staatssecretaris dat er vanuit de vakcentrales bezwaren zijn geuit tegen het creëren van de mogelijkheid van een verplichtstelling aan de regeling. Ze schrijft: *"Zo zijn de vakcentrales van mening dat een andere invulling van de verplichtstelling forse gevolgen zal (kunnen) hebben voor de uitvoeringsmarkt, voor de verhouding tussen sociale partners en het pensioenfonds en de bestaande governancestructuur."*

Mevrouw Klijnsma schrijft in die brief dat zij in de komende periode samen met de pensioensector en de sociale partners zal onderzoeken hoe het mogelijk is het wetsvoorstel zodanig vorm te geven dat er wel voldoende draagvlak voor is en het daarna starten met het wetgevingsproces.

Stellig dat wijziging er niet komt

De koepelorganisaties het Verbond van Verzekeraars en de Pensioenfederatie zijn stellig dat verplichtstelling aan de regeling er niet komt. "Dat is ons niet bekend en het blijkt ook niet uit de *Perspectiefnota*", zegt woordvoerder Gert Kloosterboer van de Pensioenfederatie. Zijn collega Paul Koopman van het Verbond van Verzekeraars is minstens zo stellig. "Het is wat ons betreft een achterhaalde discussie. Wij verwachten niet dat deze route door een volgend kabinet weer geopend zal worden en het heeft geen zin om hier verder over te speculeren."

Kloosterboer geeft aan dat bedrijfstakpensioenfonds vooral kijken naar de mogelijkheid om met elkaar samen te gaan. "Er zijn veel bedrijfstakpensioenfonds die met elkaar willen fuseren, maar dat vanwege verschillen in dekingsgraad niet kunnen. Wat ons betreft moet die mogelijkheid er snel komen. Dat vindt de staatssecretaris ook. Uit onder meer haar brief aan de Tweede Kamer van juli 2016 blijkt dat naar een oplossing wordt gezocht om bedrijfstakpensioenfonds toch te kunnen laten fuseren met gescheiden vermogens."

Eerlijke concurrentie

Mocht het ooit toch mogelijk worden dat verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfonds kunnen toetreden tot een APF, dan zou dat dus ook een door een verzekeraar opgericht APF kunnen zijn. Hiermee komen verzekeraars op het terrein van de bedrijfstakpensioenfonds waar ze vroeger nooit toegang toe hadden. Een ander geluid dat we horen, is dat als grotere bedrijfstakpensioenfonds zich zouden vormenvormen tot een APF die door hun schaalgrootte een concurrentievoordeel zouden hebben ten opzichte van andere uitvoerders.

Volgens Kloosterboer zijn beide geluiden bekend, maar hij vindt ze niet zo relevant omdat volgens hem de oplossing voor consolidatie van bedrijfstakpensioenfonds niet binnen een APF zal worden gezocht. Koopman wijst op het belang van eerlijke concurrentie. "Wij zijn voor concurrentie in een transparante markt onder gelijke voorwaarden. Dat is uiteindelijk in het belang van de deelnemer voor wie we het allemaal voor doen. Voorkomen moet worden dat via de verplichtstelling verkregen voordelen en schaalgrootte concurrentieverstorend gaan werken."

Verplichtstelling is en blijft sterk punt

Een belangrijke vraag is of de verplichtstelling in het kader van de nationale discussie over het pensioenstelsel in ieder geval nog te handhaven is? Kloosterboer vindt van wel. "Alle geluiden hebben één ding gemeen: er moet een verplichtstelling tot pensioenopbouw blijven in Nederland. In de *Perspectiefnota* staat ook duidelijk dat het kabinet een vorm van verplichtstelling aan bedrijfstak- en beroepspensioenfonds als een sterk punt van het Nederlandse pensioenstelsel ziet en dit wil behouden." Koopman laat een wat ander geluid horen: "De maatschappelijke vraag is welke vormen van solidariteit we wenselijk vinden en of die ook voldoende meerwaarde bieden voor de deelnemers in een stelsel dat toegroeit naar meer persoonlijke aanspraken en meer keuzevrijheid. Ook in zo'n systeem is wat ons betreft nog steeds sprake van solidariteit, omdat je samen het risico op langlevens, kortlevens en arbeidsongeschiktheid deelt."

Europees recht

Is Nederland uniek met de verplichtstelling of zijn er elders in Europa ook landen die een soortgelijk systeem kennen? We vroegen het aan professor Hans van Meerten, bijzonder hoogleraar internationaal pensioenrecht aan de Universiteit van Utrecht.

"Je moet onderscheid maken tussen de kleine en de grote verplichtstelling. De kleine verplichtstelling houdt in dat je als werknemer verplicht deelneemt aan de pensioenregeling van je werkgever, maar de uitvoering daarvan is vrij. Bij de grote verplichtstelling staat de overheid toe dat deelname aan een bedrijfstakpensioenfonds bindend is voor de hele sector. In de Scandinavische landen heb je een soort combinatie waarbij de cao bepalend is voor deelname aan een pensioenregeling. De uitvoering daarvan is echter vrij. Wat de Nederlandse verplichtstelling aan het bedrijfstakpensioenfonds uniek maakt is dat dit uitsluitend aan een Nederlandse stichting mag zijn. Dan praten we over ongeveer 80% van de Nederlandse pensioendeelnemers. Ik vraag me al heel lang af of dit in het kader van het Europees recht wel mag. Die verplichtingstelling is in het verleden getoetst waarbij het erom ging of de regeling wel voldoende sociaal was om de inbreuk op het mededingingsrecht te rechtvaardigen. Maar als je kijkt naar nationaliteit vraag ik het me af. Waarom zou een regeling niet kunnen worden uitgevoerd door een Belgische partij als die een beter pensioen biedt voor de deelnemers. Dit element – toetsing aan non-discriminatie – mis ik in het rapport van Lutjens"



Hans van Meerten: "De kleine verplichtstelling dat je moet meedoen aan de pensioenregeling van je werkgever is goed, maar de grote verplichtstelling kan echt worden afgeschaft."

Gang naar APF overbodig

Van Meerten voelt veel voor wijzigen van de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfonds naar bedrijfstakpensioenregeling en dan de uitvoering vrij te laten. "Maar ik plaats daar wel de kanttekening

bij dat het niet zo mag zijn dat de sociale partners dan aan de caotafel bepalen dat het maar één uitvoerder mag zijn, namelijk het eigen bedrijfstakpensioenfondsen. Dan creëer je eigenlijk een dubbele verplichtingstelling. Dan handel je mogelijk in strijd met het *Europese Unis arrest*, dat bepaalt dat er ook bij het cao overleg transparantie moet zijn. Dan moeten er meerdere uitvoerders mogelijk zijn en mag je je niet beperken tot alleen maar één partij.”

Van Meerten denkt niet dat straks bedrijfstakpensioenfondsen zullen samengaan in APF. “Op het ogenblik is het niet toegestaan dat verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen toetreden tot een APF. Het is maar de vraag of die mogelijkheid er komt want ik heb begrepen dat men werkt aan een oplossing om een fusie van bedrijfstakpensioenfondsen mogelijk te maken waarbij de vermogens dan tijdelijk gescheiden kunnen blijven. Dan is de gang naar een APF volkomen overbodig, want het is heel complex om een bedrijfstakpensioenfonds met zijn verschillende regelingen om te vormen naar een APF. Dus ik zou nu zeggen: BPF, blijf gewoon BPF.”

Grote verplichtstelling afschaffen

Wat Van Meerten betreft kan de grote verplichtstelling het best zo spoedig mogelijk helemaal worden afschaft. “Het was mooi toen in de jaren '50 van de vorige eeuw het pensioen helemaal moest worden opgebouwd, maar inmiddels is dit zwaar achterhaald. Dan gaat het op den duur tegen je werken. Anno 2016 blijven mensen niet hun hele leeftijd in één bedrijfstak werkzaam. De kleine verplichtstelling dat je moet meedoen aan de pensioenregeling van je werkgever is goed, maar de grote verplichtstelling kan echt worden afgeschaft.”

Perspectiefnota met vier hoofdlijnen

De *Perspectiefnota*, die staatssecretaris Klijnsma begin juli naar de Tweede Kamer stuurde, is al diverse malen genoemd. Zij geeft daarin aan hoe het kabinet ons pensioenstelsel wil aanpassen aan de 21ste eeuw. Dat gaat volgens vier hoofdlijnen: zorgen voor een toereikend pensioen voor alle werkenden, afschaffen van de doorsneesystematiek, ruimte bieden voor nieuwe pensioenovereenkomsten en meer keuzevrijheid en maatwerk. In de nota spreekt de staatssecretaris over de wenselijkheid om deelname aan het aanvullende stelsel meer verplichtend te maken voor alle werkenden. Op die manier zouden bedrijven die nu geen pensioenregeling bieden aan hun werknemers dat dan wel moeten gaan doen en ook zou het groeiende leger van zzp-ers pensioen moeten gaan opbouwen. Velen van hen doen dat nu nog niet. De staatssecretaris wil bijvoorbeeld dat zelfstandigen toegang kunnen krijgen tot een bedrijfstakpensioenfonds. Volgens Hans van Meerten kunnen zelfstandigen nu al op de basis van de Europese IORP-regels in de tweede pijler pensioen opbouwen omdat zij

arbeid gerelateerde deelnemers zijn. Verder vraagt hij zich af of de verruiming van het fiscale kader geen ongeoorloofde staatssteun oplevert.

Aan de andere kant geeft de staatssecretaris aan dat mensen meer keuzevrijheid willen. Het kabinet wil mensen ook de ruimte geven zelf beslissingen te nemen over hun pensioen. Dit speelt bijvoorbeeld bij zelfstandigen en werknemers die te veel pensioen opbouwen. Opt-out mogelijkheden en meer mogelijkheden voor keuzevrijheid kunnen zorgen voor de gewenste maatvoering. “*Bij elke maatregel*”, zo staat in de nota, “*is het dan ook van belang te kijken naar de verhouding tussen bescherming aan de ene kant en vrijheid aan de andere kant.*”

Invoeren pensioenplicht

Om te zorgen dat alle werkenden in Nederland pensioen opbouwen denkt het kabinet aan een fundamentele maatregel: het invoeren van een pensioenplicht. Daarbij wordt dan gedacht aan een wettelijke pensioenplicht voor alle werkenden met een vangnetregeling. Ook valt te denken aan een wettelijke pensioenplicht voor alle werkenden volgens het model voor de verplichte zorgverzekering.

In de nota wordt ook de huidige verplichtstelling aangestipt: “*Het kabinet ziet een vorm van verplichtstelling aan bedrijfstak- en beroepspensioenfondsen als een sterk punt van het Nederlands pensioenstelsel en wil dit behouden. Om dit instrument ook in de toekomst te kunnen handhaven, is van belang dat pensioen een bepaalde mate van solidariteit behoudt, wat het kabinet ook wenselijk vindt. Daarbij wordt gedacht aan het handhaven van de acceptatieplicht, een voor iedereen gelijke premie en een vorm van collectieve buffer of risicodeling.*”

Voorlopig van de baan

De kans dat de wijziging van de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen naar bedrijfstakpensioenregeling er ooit komt lijkt op dit moment bijzonder klein. Professor Lutjens ziet het als een goed alternatief voor kleinere bedrijfstakpensioenfondsen om hun schaal te vergroten. De Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars zien het niet gaan gebeuren. De vakbonden lijken er niet veel in te zien en de politiek lijkt het voorstel ook te hebben losgelaten. We hebben navraag gedaan bij woordvoerder Pensioenen Najoua Achbounee van de staatssecretaris. Zij liet ons weten dat er nu gekeken wordt naar een andere mogelijkheid, de al besproken mogelijke fusie van bedrijfstakpensioenfondsen met tijdelijk afgescheiden vermogens. Het voorstel voor wijziging van de verplichtingstelling van fonds naar regeling is volgens haar voorlopig van de baan. Het voorstel lijkt dus te veranderen in de aardverschuiving van de herinrichting van ons pensioenstelsel. ■