Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
F 070 333 44 00
www.rijksoverheid.nl

Datum 16 NOV 2015
Betreft Kabinetsreactie onderzoek verplichtgestelde bedrijfstakpensioenregelingen en het algemeen pensioenfonds

Onze referentie
2015-0000290162

In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel algemeen pensioenfonds[1] heb ik aangekondigd een onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijkheden om verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen toegang te bieden tot een algemeen pensioenfonds. Met deze brief bied ik uw Kamer dit onderzoek aan. Tevens informeer ik uw Kamer over de vervolgstappen die het kabinet wil zetten op basis van de uitkomsten van het onderzoek, ook in relatie tot het amendement Lodders/Vermeij[2]. Het kabinet beoogt een wetsvoorstel – met alle benodigde waarborgen – in te dienen dat verplichtstelling aan de bedrijfstakpensioenregeling mogelijk maakt. Uitgangspunten voor het wetsvoorstel zijn het zeker stellen van de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling en een (zorgvuldige transitie naar) een goed werkende markt voor pensioenuitvoering. Voor dit wetsvoorstel streef ik naar zo spoedig mogelijke inwerkingtreding.

Context
Het wettelijk kader voor ons huidige pensioenstelsel is tot stand gekomen in de jaren '50 van de vorige eeuw. De verplichtstelling vervult in het pensioenstelsel een essentiële sociale functie: de verplichtstelling is bedoeld om zoveel mogelijk werknemers binnen een bedrijfstak solidair pensioen te laten opbouwen en om in een 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 verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds mag de pensioenregeling uitvoeren. Andere partijen mogen dat niet. Dit is een uitzondering op de mededingingsregels. Die uitzondering op de mededingregels is toegestaan omdat het een dienst van algemeen economisch belang betreft. Om daarvan te kunnen spreken moet er sprake zijn voldoende solidariteitskenmerken, zoals bijvoorbeeld de eis van een financieel geheel. Als er niet voldoende solidariteitskenmerken zijn, dan zou dat de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling in gevaar kunnen brengen.

De verplichtstelling brengt voordelen voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met zich mee. Zij garandeert een bepaalde schaalgrootte en financiële draagkracht. Andere pensioenuitvoerders kennen die

[1] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 9.
[2] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 17 en nr. 38.

voordelen niet. Daarom zijn wettelijke maatregelen genomen[3] die beogen te voorkomen dat verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen onbelemmerd op de markt kunnen opereren. Zo wordt oneerlijke concurrentie en misbruik van de machtspositie die pensioenfondsen (dankzij de verplichtstelling) kunnen hebben, voorkomen. Deze beperking is van groot belang voor de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling onder de nationale en Europese mededingingsregels.

De afgelopen twintig jaar is het aantal pensioenfondsen sterk gedaald[4]. Hier liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag. Door sterk veranderende omstandigheden is het nodig gebleken wet- en regelgeving voor de pensioensector aan te passen, waaronder de regelgeving met betrekking tot de governance van pensioenfondsen. Die nieuwe wet- en regelgeving kan aanleiding geven om te kijken naar de toekomstbestendigheid van een fonds. Ook de ontwikkeling van het deelnemersbestand (minder (jonge) deelnemers) of de omvang van het beheerd vermogen kunnen een rol spelen in het besluit om een pensioenfonds te liquideren. Lagere uitvoeringskosten, efficiency en schaalvergroting zijn voor alle pensioenuitvoerders belangrijker geworden, ook voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen.

Het algemeen pensioenfonds zou voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen een nieuwe manier kunnen bieden om tot schaalvergroting te komen. Concreet doet zich de vraag voor hoe tegemoet kan worden gekomen aan de wens van de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om verdere schaalvoordelen te behalen en hoe tegelijkertijd de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling en een goed functionerende markt voor pensioenuitvoering kunnen worden gewaarborgd.

Aanleiding onderzoek

Aanleiding voor het onderzoek is de wens van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om te komen tot schaalvergroting in een algemeen pensioenfonds. Op dit moment is deze mogelijkheid niet in het wetsvoorstel algemeen pensioenfonds opgenomen. Dit heeft twee redenen. Ten eerste vanwege de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling. Een dergelijke wijziging kan mogelijk consequenties hebben voor de houdbaarheid van de verplichtstelling. Ten tweede is er mogelijk sprake van een marktverstorende werking. Op het moment dat een algemeen pensioenfonds wordt opengesteld voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen zal het algemeen pensioenfonds dat verplichtgestelde pensioenregelingen uitvoert of het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds dat zich omvormt tot een algemeen pensioenfonds kunnen profiteren van de schaalgrootte en financiële draagkracht die samenhangt met de door de overheid verleende verplichtstelling. Daarnaast zal een wijziging van de (vormgeving van de) verplichtstelling mogelijk gemaakt moeten worden om toegang tot het algemeen pensioenfonds mogelijk te maken voor deze fondsen[5].

Het onderzoek is gebaseerd op een basisscenario waarin niet langer de deelname aan een bedrijfstakpensioenfonds verplicht wordt gesteld, maar waarin de deelname aan een bedrijfstakpensioenregeling verplicht wordt gesteld. In het

---

[3] Bijvoorbeeld de taakafbakening in de Pensioenwet en de markt en overheidsbepalingen in de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000.

[4] http://www.dnb.nl/statistiek/statistieken-dnb/financiele-instellingen/pensioenfondsen/register/index.jsp

[5] Kamerstukken II 2015/16, 34 117, nr. 9.

basisscenario van het onderzoek is dus verondersteld dat de vormgeving van de verplichtstelling al is gewijzigd: er is gekozen voor een verplichtstelling van de regeling waarbij de gehele regeling door de sociale partners bij één uitvoerder wordt ondergebracht. Dit kan elke pensioenuitvoerder zijn, dus ook een algemeen pensioenfonds. Daarmee is een andere situatie aan de orde dan die waar het amendement Lodders/Vermeij toe zou leiden. Het amendement gaat immers uit van een fusie van verplichtgestelde fondsen, waarbij ringfencing mogelijk wordt gemaakt. Door een dergelijke fusie ontstaat geen algemeen pensioenfonds. Over alle verschillen en de effecten van het onderzoek en het amendement wordt verderop in deze kabinetsreactie uitvoerig ingegaan.

Ik heb dit onderzoek in samenwerking met het ministerie van Financiën laten uitvoeren om in beeld te brengen hoe toetreding tot een algemeen pensioenfonds door verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen mogelijk zou kunnen worden gemaakt en wat daarvan de consequenties voor de toelaatbaarheid onder de mededingingsregels en de marktordening zijn.

Uitkomsten onderzoek
De onderzoekers concluderen dat er naar hun mening geen onoverkomelijke belemmeringen zijn voor een verplichtstelling aan de bedrijfstakpensioenregeling zoals vormgegeven in het basisscenario, waarin de onderbrenging collectief geschiedt en de uitvoering daarvan plaatsvindt door een algemeen pensioenfonds. Hierna wordt specifiek ingegaan op de bevindingen van de onderzoekers ten aanzien van de toelaatbaarheid onder de mededingingsregels en op de gevolgen voor de marktordening.

Toelaatbaarheid onder de mededingingsregels
De verplichtstelling is een uitzondering op de mededingingsregels. De onderzoekers concluderen dat een gewijzigde vormgeving van de verplichtstelling - waarbij de uitvoering van een verplichtgestelde bedrijfstakpensioenregeling door een algemeen pensioenfonds of door een andere pensioenuitvoerder plaatsvindt - eveneens een toegestane uitzondering op de mededingingsregels is.

In de huidige situatie is de verplichtstelling als uitzondering op de mededingingsregels toegestaan omdat het gaat om een dienst van algemeen economisch belang en omdat de verplichtstelling noodzakelijk is om een solidaire pensioenregeling uit te kunnen voeren. Dezelfde argumentatie gaat volgens de onderzoekers op voor een verplichtgestelde bedrijfstakpensioenregeling die wordt uitgevoerd door een algemeen pensioenfonds of door een andere pensioenuitvoerder. Wel geven de onderzoekers aan dat, als een algemeen pensioenfonds een verplichtgestelde bedrijfstakpensioenregeling uitvoert, het noodzakelijk is dat de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenregeling een eigen collectiviteitkring vormt binnen het algemeen pensioenfonds om de solidariteit te behouden.

Volgens de onderzoekers kan een algemeen pensioenfonds dat een verplichtgestelde bedrijfstakpensioenregeling uitvoert of het resultaat is van een omvorming van een voormalig verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds een gunstigere uitgangspositie op de markt hebben, onder andere vanwege de schaalvoordelen die de verplichtstelling met zich meebrengt. Vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt is een gunstiger uitgangspositie op zichzelf echter niet relevant: van belang is of er misbruik van een (economische) machtspositie optreedt dan wel op zou kunnen treden. De onderzoekers geven aan dat van een machtspositie niet snel sprake is, omdat zij verwachten dat er voldoende

pensioenuitvoerders op de markt zullen overblijven. Zelfs al zou er sprake zijn van een machtspositie, dan is dat bovendien niet automatisch een probleem. Vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt is er alleen sprake van een probleem als er daadwerkelijk misbruik van die machtspositie optreedt of zou kunnen optreden.

Als zich toch misbruik van een machtspositie zou voordoen, geven de onderzoekers aan dat misbruik in de vorm van kruissubsidiëring tussen verplichtgestelde en niet-verplichtgestelde pensioenregelingen het meest voor de hand ligt. Het wetsvoorstel algemeen pensioenfonds kent waarborgen die dit tegengaan. Bijvoorbeeld voor wat betreft de governance maar ook voor het toepassen van het financieel toetsingskader per collectiviteitkring en verplichte kostentransparantie. De onderzoekers geven aan dat niet bij voorbaat vast staat dat kruissubsidiëring door deze waarborgen wordt voorkomen. Aanvullende (wettelijke) maatregelen kunnen volgens de onderzoekers nodig zijn.

Gevolgen voor de marktordening
De onderzoekers concluderen dat de concurrentie tussen pensioenuitvoerders zal veranderen. Zij geven aan dat een verplichtstelling aan de bedrijfstakpensioenregeling in plaats van een verplichtstelling aan het bedrijfstakpensioenfonds meer ruimte geeft voor marktwerking, omdat sociale partners de mogelijkheid krijgen te kiezen welke pensioenuitvoerder een verplichtgestelde bedrijfstakpensioenregeling mag uitvoeren. Op deze manier ontstaat concurrentie om de verplichtgestelde pensioenregeling. Dit heeft verschillende gevolgen.

Zo wijzen de onderzoekers erop dat hierdoor onder andere de noodzaak toeneemt om tot een zo volledig mogelijk contract te komen, zodat het contract ook daadwerkelijk valt onder te brengen op de uitvoeringsmarkt. Ook wijzen de onderzoekers erop dat een daadwerkelijk vertrek bij een algemeen pensioenfonds mogelijk moet zijn als sociale partners dat wensen. En dat de relatie tussen de sociale partners en het fondsbestuur daardoor verandert. Op dit moment is er immers veelal een nauwe band tussen fondsbestuur en sociale partners, waarbij het fondsbestuur kan adviseren over de pensioenregeling die bij dat fonds is ondergebracht. Dat ligt in het basisscenario volgens de onderzoekers niet voor de hand omdat de pensioenregeling door elke pensioenuitvoerder kan worden uitgevoerd.

De onderzoekers verwachten dat de trend naar consolidatie zal worden versterkt. Omdat er naar hun verwachting voldoende spelers op de markt zullen overblijven voor effectieve concurrentie, concluderen de onderzoekers dat de risico's voor marktverstoring gering lijken. De onderzoekers wijzen er op dat er een gelijk speelveld zal zijn in termen van regels, maar niet in termen van uitkomsten. Dit komt doordat de uitgangspunten van de aanbieders op de markt voor pensioenuitvoering verschillen. Volgens de onderzoekers is een ongelijk speelveld in termen van uitkomsten op zich niet voldoende reden om in te grijpen in de markt. Dit is alleen het geval wanneer dit ongelijke speelveld de prestaties van de markt negatief beïnvloed. Met betrekking tot die prestaties geven de onderzoekers aan dat concurrentie over het algemeen een prikkel zal zijn voor verbetering van kwaliteit en een verlaging van kosten en dat het effect op innovatie ongewis is.

De onderzoekers geven aan dat als het algemeen pensioenfonds wordt opengesteld voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen - hetzij door omvorming, hetzij door de mogelijkheid de verplichtgestelde

bedrijfstakpensioenregeling onder te brengen - er grote spelers met een gunstige uitgangspositie de markt op komen. Daardoor kunnen algemeen pensioenfondsen opgericht door andere pensioenuitvoerders, bijvoorbeeld verzekeraars, een concurrentienadeel hebben op deze markt. Zij zullen over het algemeen een kleinere schaal hebben dan algemeen pensioenfondsen die vanuit een groot bedrijfstakpensioenfonds ontstaan. Verder hebben zij minder banden met de sociale partners, die beslissen over het onderbrengen van de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenregeling bij een pensioenuitvoerder. Volgens de onderzoekers kunnen kleinere spelers echter ook een goede marktpositie verwerven, bijvoorbeeld door een betere dienstverlening te bieden. Kleine spelers zouden volgens de onderzoekers als nichespeler kunnen overleven in de markt.

Relatie met het amendement Lodders/Vermeij

Ook het amendement Lodders/Vermeij komt voort uit de wens van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om te komen tot schaalvergroting. Het amendement maakt het mogelijk voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om te fuseren zonder één financieel geheel te worden. De Raad van State ziet rondom het amendement risico's voor de toelaatbaarheid onder de mededingingsregels en voor de marktordening.

Er zijn verschillen tussen het amendement Lodders/Vermeij en het basisscenario uit het onderzoek. Hieronder ga ik in op die verschillen en geef ik aan waarom de effecten van het basisscenario uit het onderzoek anders zijn dan de effecten van het amendement Lodders/Vermeij.

Een eerste verschil is dat het amendement Lodders/Vermeij ertoe strekt één specifiek element van het algemeen pensioenfonds - de ringfencing – te introduceren voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen op het moment dat zij fuseren. Het amendement heeft niet tot doel verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen toe te staan zich om te vormen tot een algemeen pensioenfonds of hun pensioenregeling te laten uitvoeren door een algemeen pensioenfonds. Dat is in het basisscenario wel het geval.

Dit heeft een tweede verschil tot gevolg: verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen kunnen naar aanleiding van het amendement de ringfencing toepassen *zonder* de bijbehorende waarborgen van het algemeen pensioenfonds, waaronder vermogensscheiding tussen enerzijds het pensioenvermogen en anderzijds het weerstandsvermogen en de eisen omtrent de governance en medezeggenschap[6]. In het basisscenario van het onderzoek is eveneens sprake van ringfencing, maar vindt dit plaats binnen het algemeen pensioenfonds. Daardoor gelden de waarborgen wel.

Een derde verschil is dat het amendement uitgaat van de huidige situatie waarbij de verplichtstelling is gekoppeld aan het bedrijfstakpensioen*fonds*, terwijl in het onderzoek wordt uitgegaan van een mogelijk basisscenario waarin er een verplichtstelling aan de bedrijfstakpensioen*regeling* is. In beide gevallen wordt de eis van één financieel geheel doorbroken, maar in verband met de mogelijke mededingingrechtelijke consequenties hiervan geeft de Raad van State aan dat het meer voor de hand ligt dat verplichtstelling en solidariteit beide op het niveau van de regeling (collectiviteitkring) komen te liggen. Op die manier wordt de koppeling tussen verplichtstelling en solidariteit in het pensioenstelsel niet verstoord. Deze koppeling wordt met het amendement Lodders/Vermeij wel

[6] Kamerstukken II 2015/16, 34 117, nr. 38 en Kamerstukken II 2014/15, 34 177, nr. 17.

verstoord, omdat de verplichtstelling aan het fonds is en de solidariteit op het niveau van de collectiviteitkring ligt. In het basisscenario van het onderzoek liggen de verplichtstelling en de solidariteit beiden op het niveau van de collectiviteitkring.

Het vierde verschil ligt in het feit dat het amendement alleen de positie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen verbetert waardoor het evenwicht in de concurrentieverhoudingen tussen verzekeraars en bedrijfstakpensioenfondsen gemakkelijker dan nu verstoord kan worden[7]. Het basisscenario van de onderzoekers biedt mogelijkheden voor verzekeraars om óók hun positie te verbeteren. In het basisscenario worden alle marktspelers in staat gesteld om gebruik te maken van een algemeen pensioenfonds en kunnen zij daar voordeel van hebben. Daarom zijn de gevolgen voor de marktordening die de onderzoekers constateren anders. Dat wil niet zeggen dat een dergelijk scenario alleen maar positief kan uitpakken voor verzekeraars. Ook de concurrentiepositie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen kan immers verbeteren doordat zij gebruik mogen maken van een algemeen pensioenfonds en daarmee (directer) concurreren met verzekeraars.

Conclusie en vervolgstappen

Het kabinet ziet de tendens naar consolidatie in de pensioensector en begrijpt de wens van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om via het algemeen pensioenfonds tot schaalvergroting te komen. Via een collectiviteitkring kan de oorspronkelijke solidariteit en identiteit van het voormalige fonds overeind blijven en kan geprofiteerd worden van de schaalgrootte van het algemeen pensioenfonds.

Het kabinet maakt uit het onderzoek op dat het voor wat betreft de toelaatbaarheid van de mededingingsregels en de gevolgen voor de marktordening - met inzet van waarborgen - mogelijk is om over te gaan tot een verplichtstelling aan een bedrijfstakpensioenregeling. Daarmee kan een vrije keuze voor een pensioenuitvoerder worden bewerkstelligd en wordt het mogelijk voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen zich om te vormen tot een algemeen pensioenfonds of de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenregeling door een algemeen pensioenfonds uit te laten voeren.

De waarborgen zijn noodzakelijk om belangrijke elementen van het pensioenstelsel te beschermen. Hierbij gaat het ten eerste om het beschermen van de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling. Het kabinet heeft in de hoofdlijnenbrief van 6 juli 2015[8] aangegeven een vorm van verplichtstelling te willen handhaven. Ten tweede gaat het om (de transitie naar) een goed functionerende markt voor pensioenuitvoering. Een goed functionerende markt is van belang omdat het de keuzemogelijkheden voor sociale partners om de pensioenregeling onder te brengen vergroot. Daarnaast kan marktwerking een belangrijke prikkel zijn om te komen tot een goed pensioen tegen acceptabele uitvoeringskosten voor de deelnemer.

De komende tijd moeten alle benodigde waarborgen in kaart worden gebracht en worden vormgegeven. In elk geval moet geregeld worden dat een verplichtgestelde bedrijfstakpensioenregeling collectief wordt ondergebracht bij één pensioenuitvoerder. Dit is nodig vanuit het oogpunt van efficiency: bij

[7] Tweede Kamerstukken II 2015/16, 34 117, nr. 38.
[8] Tweede Kamerstukken II 2014/15, 32 043, nr. 263.

onderbrenging bij meerdere pensioenuitvoerders gaat immers schaalgrootte verloren en worden verschillende keren kosten voor onderbrenging gemaakt. Daarnaast moet worden gekeken naar waarborgen die nodig zijn om (de transitie naar) een goed werkende markt voor pensioenuitvoering zeker te stellen op het moment dat grote verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met een gunstige uitgangspositie via (een omvorming tot) een algemeen pensioenfonds op de markt komen.

Een ander voorbeeld van een waarborg die moet worden uitgewerkt is het mogelijk maken om daadwerkelijk te vertrekken bij een algemeen pensioenfonds. Door omvorming van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds tot een algemeen pensioenfonds kan de situatie ontstaan dat het algemeen pensioenfonds zowel klant als eigenaar is van het uitvoeringsbedrijf van het algemeen pensioenfonds. Daarmee is er sprake van een sterke financiële prikkel om bij dat algemeen pensioenfonds te blijven. Waarborgen zijn nodig om te voorkomen dat de prijs en kwaliteit van de pensioenuitvoering niet voldoende worden meegewogen en dit ten koste gaat van de deelnemers.

Om het basisscenario mogelijk te maken is een wijziging van de verplichtstelling nodig. Dit is geen sinecure. Concreet betekent dit dat in elk geval de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 zal moeten worden gewijzigd, maar ook aanverwante wet- en regelgeving. De verplichtstelling is een van de fundamenten van het pensioenstelsel. Daarom vindt het kabinet het belangrijk om deze wijziging zorgvuldig tot stand te brengen. Dat is in het belang van de deelnemers.

Op basis van het voorgaande beoogt het kabinet een wetsvoorstel in te dienen. Het wetsvoorstel heeft tot doel waarborgen te creëren voor een zorgvuldige (transitie naar een) vrije keuze van een pensioenuitvoerder. Alle benodigde waarborgen moeten in kaart worden gebracht en worden vormgegeven. Uw Kamer zal daar over worden geïnformeerd. Voor dit wetsvoorstel streven wij naar zo spoedig mogelijke inwerkingtreding.

Ik zie uit naar een discussie met uw Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek. Mijn streven is om toegang tot het algemeen pensioenfonds voor álle pensioenuitvoerders mogelijk te maken op een verantwoorde wijze. Dat wil zeggen met behoud van de verplichtstelling als fundament van ons pensioenstelsel en met een goed functionerende markt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Jetta Klijnsma