



## Position paper verplichtstelling & toekomst pensioenstelsel

Rondetafelgesprek maandag 23 november 2015

Prof. mr. drs. Mark Heemskerk

Bijzonder Hoogleraar Pensioenrecht Radboud Universiteit Nijmegen

[m.heemskerk@jur.ru.nl](mailto:m.heemskerk@jur.ru.nl)

Datum: 18 november 2015

Onderwerp: Verplichtstelling & toekomst pensioenstelsel

### 1 Samenvatting

De verplichte deelname aan een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenfonds en de AOW samen zorgen er voor dat heel veel mensen een degelijk pensioen opbouwen. De verplichtstelling heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het verkleinen van het aantal personen zonder aanvullend pensioen en het huidige pensioenstelsel. Behoud van de verplichtstelling op aanvraag van sociale partners betekent behoud van een hoge deelnamegraad. Zonder verplichtstelling is de kans reëel dat er niet langer een pensioenregeling wordt aangeboden, waardoor veel mensen geen adequaat pensioen opbouwen.

Een toekomstig pensioenstelsel moet voldoende elementen bevatten om de verplichtstelling te blijven rechtvaardigen, zowel juridisch, economisch als maatschappelijk. De twee aangekondigde wijzigingen van (1) de verplichtstellingsvorm en (2) de inhoud van de verplichte regeling (degressieve opbouw) moeten worden uitgewerkt om die toets te kunnen doorstaan.

Verplichtstelling voor zzp'ers zonder dat een meerderheid van die zzp'ers dat wenst staat op gespannen voet met de basisgedachte van de huidige verplichtstelling op aanvraag van een belangrijke meerderheid in de bedrijfstak of beroepsgroep.

### 2 Wat is verplichtstelling?

Verplichtstelling is de verplichte deelname aan een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenfonds.<sup>1</sup> De verplichtstelling geldt voor zo'n 75% van de werknemers. De verplichtstelling in de bedrijfstak is vrijwillig. Zonder aanvraag van het georganiseerde bedrijfsleven binnen een bedrijfstak dat een belangrijke meerderheid van werkzame personen vertegenwoordigt, is de pensioenregeling niet verplicht.<sup>2</sup> De werkingssfeer bepaalt wie verplicht deelneemt. Ook zelfstandigen kunnen onder de werkingssfeer vallen (zie paragraaf 4).

Bij bedrijfstakpensioenfondsen betekent deelname aan de regeling eveneens deelname aan het bedrijfstakpensioenfonds. Volgens de wet zijn deelnemers en werkgevers gebonden aan de statuten, reglementen en daarop gebaseerde besluiten van het pensioenfondsbestuur.<sup>3</sup> Naast de

---

<sup>1</sup> Wet verplichte deelneming bedrijfstakpensioenfonds van 21 december 2000, Stb. 2000, 628 (Wet Bpf 2000); Wet verplichte beroepspensioenregeling van 6 oktober 2005, Stb. 2005, 526 (Wet Bpr).

<sup>2</sup> Artikel 2 Wet Bpf 2000.

<sup>3</sup> Artikel 4 Wet Bpf 2000.

inhoud van het pensioenreglement gelden dus ook de financiële afspraken uit het uitvoeringsreglement op grond van de wet.

### **3 Waaronder verplichtstelling?**

De verplichtstelling heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het verkleinen van de groep werknemers zonder pensioen (de zogenaamde witte vlekken). De reden waarom de verplichtstelling is ingevoerd is zeer basaal samengevat:

- voorkomen van concurrentie op de arbeidsvoorwaarde pensioen in de bedrijfstak;
- de aanwezigheid van een uniform basispensioen voor iedereen in de bedrijfstak;
- economische schaalvoordelen bij beleggen en lagere transactiekosten bij overleg.

Het dwingend voorschrijven van een aanvullend pensioen voorkomt dat er voor sommige werknemers in de bedrijfstak geen aanvullend pensioen is. De combinatie van AOW en een stevige tweede pijler met aanvullend pensioen voor in totaal zo'n 95% van de werknemers wordt ook internationaal erkend als succesfactor voor het Nederlands pensioenstelsel.

Het risico van afschaffing van de verplichtstelling is dat werkgevers en werknemers gaan concurreren op de arbeidsvoorwaarde pensioen. Werkgevers bieden dan bijvoorbeeld geen pensioenregeling meer aan of gedeeltelijk loon in plaats van pensioen om concurrerend te zijn (onderkruipen). Veel werknemers kiezen voor geld nu in plaats van pensioen later indien zij die keuze hebben. Het schrikbeeld is een lage deelnamegraad waarbij ouderen terugvallen op alleen de AOW en om financiële redenen nog een krantenwijk moeten nemen om de eindjes aan elkaar te knopen. Behoud van de verplichtstelling voorkomt dat. Mensen moeten al veel langer doorwerken, waarbij de pensioenopbouw fors is verlaagd.

### **4 Voorgestelde wijzigingen verplichtstelling in het nieuwe pensioenstelsel**

De hoofdlijnennotitie van 6 juli 2015 bepleit handhaving van een vorm van verplichtstelling om te voorkomen dat mensen niet sparen voor hun oude dag.<sup>4</sup> De brief van 16 september 2015 en de hoofdlijnennotitie tonen twee voorgestelde wijzigingen die ik hier uitlicht:

- (1) de verplichtstellingsvorm (verplichte pensioenregeling en niet langer verplichte uitvoerder) en
- (2) de inhoud van de verplichte regeling (overstap naar degressieve opbouw in 2020)

#### *4.1 Wijziging van de verplichtstellingsvorm*

Op 16 september 2015 is een wetsvoorstel aangekondigd dat bij bedrijfstakpensioenfondsen niet langer de pensioenuitvoerder verplicht, maar alleen de pensioenregeling. Dat betekent keuzevrijheid voor de uitvoerder. Dat systeem wijkt af van de huidige situatie bij bedrijfstakpensioenfondsen maar is gangbaar bij beroepspensioenfondsen.

Een alternatief met verplichting van de pensioenregeling maar vrijheid voor de pensioenuitvoerder of wijziging van de doorsneesystematiek is niet onmogelijk maar moet binnen de juridische grenzen worden gezocht en vormgegeven. In recent SEO-onderzoek wordt geconcludeerd dat de verplichte regeling met keuzevrijheid voor de uitvoerder niet in strijd is met het Europees mededingingsrecht. Op deze plaats ga ik niet in op dit recent verschenen rapport maar volsta ik met enkele kanttekeningen.

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 32 043, nr. 263, p. 11.

## *Aanpassing van wet en contracten*

De wijziging betekent dat de wet en de pensioencontracten aangepast moeten worden. Dat is juridisch mogelijk binnen de grenzen van het Europees mededingingsrecht en het nationaal recht. Mag voor iedere pensioenuitvoerder worden gekozen en wat betekent dat voor de taakafbakening tussen verzekeraars en pensioenfondsen? Is er nog een level playing field? Naast de marktordening roept het veel vragen op over verantwoordelijkheidsverdeling omdat inhoud pensioenregeling en uitvoering uit elkaar worden getrokken. Zoals blijkt uit het SER advies over het instemmingsrecht bij de arbeidsvoorwaarde pensioen is dat niet eenvoudig omdat de inhoud van de uitvoeringsovereenkomst grote invloed heeft op de hoogte van het pensioen.<sup>5</sup> Bij het loslaten van uitvoering worden de solidariteitsverhoudingen en financiële voorwaarden ingrijpend gewijzigd. De onbepaalde tijd binding met het bedrijfstakpensioenfonds verdwijnt. De keuze voor de uitvoerder (entree en exit) kan grote invloed hebben op de hoogte van het pensioen. Concreet: wie is bevoegd om te besluiten om over te stappen van bijvoorbeeld ABP of Bpf Bouw naar een andere pensioenuitvoerder en onder welke condities. Dat is waarschijnlijk niet langer het pensioenfondsbestuur maar wie wel: de aanvragers bij de verplichtstelling? Essentieel wordt verduidelijking van de bevoegdheden en de markteffecten van zo'n overstap. Meer praktisch bezien is de hamvraag of meer keuzevrijheid leidt tot een beter pensioen.

### *4.2 Wijziging van de inhoud van de verplichte pensioenregeling*

De hoofdlijnennotitie kondigt het afscheid van de doorsneesystematiek aan en een voorlopige keuze voor degressieve opbouw vanaf 2020. Dat vereist wijziging van de nu verplichte doorsneesystematiek met leeftijdsonafhankelijke premie en -pensioenopbouw.<sup>6</sup> Die gelijke pensioenopbouw voor een gelijke pensioenpremie klopt actuariael niet omdat de economische waarde van dezelfde pensioenpremie van een jongere veel hoger is dan die van een oudere. Voor de jongere wordt economisch gezien te weinig pensioen opgebouwd. De pensioenpremie kan langer renderen en offensiever worden belegd. De solidariteit van jong met oud staat onder druk en aanpassing daarvan is goed verdedigbaar. De wijze waarop dat plaatsvindt mag evenmin leiden tot het einde van de verplichtstelling. Daarnaast moet de wijziging rechtsgeldig zijn en mag geen sprake zijn van verboden mededinging of verboden leeftijdsonderscheid. De inhoud van de pensioenregeling moet kort gezegd nog voldoende solidariteit bevatten om de verplichtstelling te rechtvaardigen, zo volgt uit jurisprudentie van het HvJ EU.<sup>7</sup> Afschaffing van de doorsneesystematiek betekent dat er een groep is die door de transitie kan worden benadeeld. Mensen van 50 jaar voor wie jarenlang actuariael gezien minder is opgebouwd zijn bij introductie van degressieve opbouw niet goed af vergeleken met andere leeftijdsgroepen. Dat leeftijdsonderscheid moet worden gerechtvaardigd. Bovendien is de kernvraag of degressieve opbouw per saldo tot een goed pensioenresultaat leidt. De hoogste opbouw vindt plaats in een periode waarin het pensioengevend salaris waarschijnlijk heel laag is. De arbeidsmarkt- en pensioeneffecten moeten in kaart worden gebracht.

## **5 Positie ZZP'ers**

---

<sup>5</sup> SER 2014/5.

<sup>6</sup> Artikel 8 Wet Bpf 2000, artikel 17 Pensioenwet (voor uitkerings- en kapitaalovereenkomsten).

<sup>7</sup> HvJ EU

### *5.1 De pensioenpositie van zzp'ers*

Er komen steeds meer zelfstandigen zonder personeel. Doordat zij niet de status van werknemer hebben, komen zij vaak niet in aanmerking voor het aan de arbeidsverhouding gekoppeld aanvullend pensioen. Zij bouwen dan geen aanvullend pensioen op. Dat is niet erg indien het echte ondernemers betreft. Die kunnen vaak hun eigen pensioenvoorziening vormgeven. Moeizamer is het indien het gaat om schijnzelfstandigen die ontslagen zijn en weer worden ingehuurd/gaan werken als zelfstandige. Dat is gedeeltelijk een arbeidsmarktprobleem maar leidt tot pensioengaten.

### *5.2 Verplichtstelling voor zzp'ers?*

De wet biedt mogelijkheden om zelfstandigen onder de verplichtstelling te brengen. Dat kan bijvoorbeeld door verplichtstelling voor in de bedrijfstak werkzame personen (schilders). Naast werknemers moeten ook zelfstandigen dan deelnemen. Omdat zij geen werkgever hebben, moeten zij zowel de werkgevers- als de werknemersbijdrage betalen. Dat kan heel duur zijn, zeker voor zelfstandigen die moeite hebben hun onderneming op te bouwen. Voor bepaalde beroepen zoals fysiotherapeuten en medisch specialisten wordt gebruik gemaakt van de verplichtstelling. Ook daarvoor geldt de representativiteitseis, verplichtstelling op aanvraag van de beroepspensioenvereniging die een belangrijke meerderheid vertegenwoordigt.<sup>8</sup>

Nadeel van verplicht opleggen van een pensioen aan zelfstandigen is dat een deel van de ondernemers juist hecht aan de vrijheid om zelf al dan niet pensioen te regelen. Dat roept de vraag op naar de democratische legitimatie voor de verplichtstelling van zelfstandigen.

Mark Heemskerk

---

<sup>8</sup> Artikel 5 Wet Bpr.