

Vergaderjaar 2017–2018

**34 801**

## **Wijziging van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling vanwege het tijdelijk aanhouden van afgescheiden vermogens door fuserende bedrijfstakpensioenfondsen en regels voor fusie en splitsing (Wet fuserende bedrijfstakpensioenfondsen)**

**Nr. 7**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2017

Hierbij bied ik uw Kamer, mede namens de Minister van Financiën, het onderzoek naar vrijwillige aansluiting bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds aan<sup>1</sup>. Het onderzoek vloeit voort uit mijn brief van 22 december 2016<sup>2</sup>, waarin ik de contouren heb geschetst van een wetsvoorstel dat fusie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met tijdelijk afgescheiden vermogens mogelijk maakt.

#### **1. Doel onderzoek**

Het doel van het onderzoek is om te bekijken in hoeverre vrijwillige aansluitingen plaatsvinden, of dit in de praktijk tot problemen leidt en zo ja of het wenselijk zou zijn dat hier beperkingen of randvoorwaarden aan verbonden worden. Het onderzoek bevat twee afzonderlijke analyses, die gelijktijdig zijn uitgevoerd.

Het eerste deel is een analyse van de juridische mogelijkheden voor vrijwillige aansluitingen bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds binnen het mededingingsrecht (houdbaarheid van de verplichtstelling). In het tweede deel is een analyse van het aantal en de omvang van vrijwillige aansluitingen bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds gedaan en zijn de beweegredenen van sociale partners en de effecten van deze vrijwillige aansluitingen op de markt voor pensioenuitvoering onderzocht.

Hieronder worden allereerst de bevindingen van het onderzoek samengevat. Vervolgens wordt aangegeven welke conclusies het kabinet verbindt aan deze bevindingen.

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 043, nr. 351.

## **2. Juridische mogelijkheden en achtergrond en mogelijke mededingingsrechtelijke consequenties**

Vrijwillige aansluiting door een werkgever bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds is volgens de Pensioenwet slechts mogelijk wanneer:

- i) Het bedrijfstakpensioenfonds die mogelijkheid in de statuten heeft opgenomen en;
- ii) Er een aantoonbare relatie is van de activiteiten van de werkgever die zich vrijwillig wil aansluiten bij de werkingssfeer van het bedrijfstakpensioenfonds.

De Pensioenwet bepaalt dat er een aantoonbare relatie is indien één van de volgende situaties zich voordoet:

- a) de werkgever sluit zich vrijwillig aan nadat hij onder de werkingssfeer van het bedrijfstakpensioenfonds viel (historische band);
- b) er is een groepsverhouding tussen de werkgever die zich vrijwillig aansluit en een andere werkgever die onder de werkingssfeer van het bedrijfstakpensioenfonds valt (groepsverhouding);
- c) de werkgever volgt ten minste de loonontwikkeling en de sociale fondsen in een bedrijfstak.

De onderzoekers geven aan dat de juridische begrenzings die zijn aangebracht voor vrijwillige aansluitingen bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen onderdeel vormen van de taakafbakening. De taakafbakening beoogt oneerlijke concurrentie tussen verschillende typen pensioenuitvoerders te voorkomen.

De onderzoekers constateren dat de effecten van vrijwillige aansluitingen voor de houdbaarheid van de verplichtstelling niet zijn getoetst bij de (Europese) rechter. Zij achten de kans dat vrijwillige aansluitingen er bij de huidige regels toe leiden dat de verplichtstelling in strijd is met het mededingingsrecht evenwel klein. Dit omdat de wetgeving thans zeer beperkte mogelijkheden voor vrijwillige aansluitingen biedt door de eis dat er een aantoonbare relatie moet zijn met de bedrijfstak.

De wetgever zou dat risico volgens de onderzoekers verder kunnen beperken door vrijwillige aansluitingen bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen niet langer toe te staan. Indien het vertrekpunt is om vrijwillige aansluiting bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds niet te verbieden, zou de wetgever het risico kunnen verkleinen door ringfencing voor te schrijven voor de vrijwillige aansluitingen. Die maatregel zou kunnen bewerkstelligen dat het financieel evenwicht van het verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds in de verplichte kring van werkgevers niet uit balans raakt. Het risico dat de verplichtstelling in gevaar komt door de vrijwillige aansluitingen wordt volgens onderzoekers groter wanneer de wetgever de huidige voorwaarden voor vrijwillige aansluiting zou versoepelen.

## **3. Effecten op de markt voor pensioenuitvoering**

Het marktaandeel van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen (in termen van actieve deelnemers) blijkt de afgelopen 20 jaar toegenomen van 6% naar 11% van het vrije (niet-verplichtgestelde) deel van de pensioenmarkt. Bij verzekeraars was in diezelfde periode sprake van een toename van 32 procent naar 44 procent van het vrije deel van de pensioenmarkt. Deze marktaandelen zijn gestegen doordat het aantal ondernemingspensioenfondsen sterk is gedaald. Bedrijfstakpensioenfondsen hebben vooral uitkeringsregelingen weten binnen te halen. Verzekeraars hebben marktaandeel gewonnen met premieregelingen.

Sinds 2011 kunnen pensioenregelingen ook worden ondergebracht bij een premiepensioeninstelling (PPI) en sinds 2016 ook bij een algemeen pensioenfonds. Het marktaandeel van PPI's was 18 procent van het vrije deel van de pensioenmarkt in 2016. In 2016 gingen enkele ondernemingspensioenfonds over naar een Belgische uitvoerder. De verwachting is dat het marktaandeel van Belgische uitvoerders niet sterk zal stijgen de komende jaren<sup>3</sup>. In het eerste deel van 2017 worden voor het eerst collectieve waardeoverdrachten naar algemene pensioenfonds gerapporteerd.

Een deel van de geïnterviewde bedrijfstakpensioenfonds is actief op zoek naar nieuwe klanten. Het gaat hierbij om de vrijwillige fondsen (PNO Media en SBZ) en het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds PGB. Hun doel is schaalvergroting, of voorkomen van krimp, om de kosten per deelnemer te drukken. Een ander deel van de geïnterviewde bedrijfstakpensioenfonds streeft niet naar meer vrijwillige aansluitingen. Het gaat hier om vier verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds. Zij zijn bereid om vrijwillige aansluitingen te faciliteren, maar voeren hier geen actief beleid op.

Bedrijfstakpensioenfonds die een actief aannamebeleid voeren concurreren met verzekeraars, PPI's, algemeen pensioenfonds en met elkaar om het uitvoeren van pensioenregelingen. Zij concurreren met name op premie en de flexibiliteit van de regeling. Sociale partners met een uitkeringsregeling die op zoek zijn naar een nieuwe pensioenuitvoerder hebben vaak een voorkeur voor het voortzetten van hun uitkeringsovereenkomst bij een bedrijfstakpensioenfonds. Dit komt vooral door het verschil in regels die van toepassing zijn op aanbieders in dezelfde markt. De onderzoekers constateren dat er sprake is van een marktverstoring (oneigenlijke concurrentie).

#### *Bedrijfstakpensioenfonds versus verzekeraars*

De premie voor uitkeringsregelingen is bij bedrijfstakpensioenfonds veel lager dan bij verzekeraars. Dit is het gevolg van een verschil in toezichtkaders vanwege een verschil in de mate van zekerheid waarmee de uitkering wordt toegezegd. Een verzekeraar zegt een harde pensioengarantie toe en een pensioenfonds niet. De lage rente maakt dit verschil nog scherper. Dit verschil is de belangrijkste oorzaak voor de stijging van het marktaandeel van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds.

Kostenvoordelen van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds, die behaald worden door een grotere schaal, spelen een beperktere rol. Er zijn geen aanwijzingen dat er financiële middelen vanuit het verplichtgestelde deel worden gebruikt om de premie voor vrijwillige aansluitingen laag te houden. De vrijwillige aansluitingen daarentegen zijn juist bedoeld om de kosten voor de zittende deelnemers van de ontvangende fondsen laag te houden.

Zonder de uitbreiding van de werkingssfeer van actieve fondsen zouden meer werkgevers zijn uitgeweken naar premiereregelingen bij PPI's of verzekeraars. Voor premiereregelingen zijn er geen relevante verschillen in het toezichtkader tussen pensioenfonds en verzekeraars.

De oneigenlijke concurrentie tussen verzekeraars en bedrijfstakpensioenfonds wordt beperkt door de domeinafbakening. Verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds zijn over het algemeen terughoudend

<sup>3</sup> Kamerstuk 32 043, nr. 352.

geweest in het ontplooiën van activiteiten buiten de eigen bedrijfstak en verplichtstelling. De statutaire werkingssfeer van de meeste verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen is gelijk of verwant aan de werkingssfeer van de verplichtstelling. Alleen pensioenfonds PGB heeft het eigen domein in de statuten aanzienlijk ruimer omschreven dan de werkingssfeer van de verplichtstelling. De onderzoekers geven aan dat als de domeineis eerder aangescherpt zou zijn, dit daarom slechts een beperkte positieve invloed zou hebben gehad op het marktaandeel van verzekeraars. Er zijn geen aanwijzingen dat de stijging van het marktaandeel van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen nadelig is geweest voor deelnemers en werkgevers.

#### *Bedrijfstakpensioenfondsen versus algemeen pensioenfondsen*

Sinds 2016 kan ook voor een algemeen pensioenfonds worden gekozen als uitvoerder. In tegenstelling tot bedrijfstakpensioenfondsen zijn algemeen pensioenfondsen niet gehouden aan de domeineis. Daar staat tegenover dat, DNB nog wel strengere financiële eisen stelt aan startende (algemeen) pensioenfondsen dan aan pensioenfondsen die al langere tijd bestaan zoals verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Dit om te voorkomen dat het fonds reeds in de eerste jaren van de uitvoering van de pensioenregelingen in de financiële problemen komen en tot korten moet overgaan. Daardoor kan de premie van al langer bestaande bedrijfstakpensioenfondsen een kwart tot een derde lager liggen dan die van algemeen pensioenfondsen en kunnen algemeen pensioenfondsen volgens onderzoekers de komende jaren uit de markt worden gedrukt door bedrijfstakpensioenfondsen, ook als deze niet beter presteren.

De domeineis biedt hier volgens onderzoekers slechts beperkte bescherming tegen. Volgens de onderzoekers biedt met name de oprekking van de werkingssfeer van PGB in het verleden, ruimte voor veel werkgevers om zich bij het fonds aan te sluiten zonder dat aan de eisen omtrent de samenhang voldaan hoeft te worden.

Uit de interviews blijkt bovendien dat werknemers, vooral als er een vakbond betrokken is bij de keuze voor een andere uitvoerder, soms een voorkeur hebben voor een bedrijfstakpensioenfonds vanwege een mogelijkheid tot een eenmalige verhoging van aanspraken (ter compensatie van een verschil in dekkingsgraad). Dat een lagere dekkingsgraad een hogere kans op kortingen meebrengt wordt op de koop toe genomen. Bij een overstap naar een eigen kring in een algemeen pensioenfonds is dat niet aan de orde. De invloed van de vakbond in het bestuur brengt van werknemerszijde mogelijk ook een voorkeur voor een bedrijfstakpensioenfonds mee uit bestuurlijke overwegingen. Voor werkgevers heeft het onderbrengen bij een bedrijfstakpensioenfonds tot gevolg dat de verantwoordelijkheid voor de pensioenuitvoering meer op afstand komt te staan. Dat wordt door de ene werkgever als een voordeel en door de andere werkgever als een nadeel beschouwd.

#### **4. Kabinetsreactie**

Het kabinet is van mening dat de beide delen van het onderzoek een goed inzicht bieden in de mogelijkheden, afwegingen, effecten en risico's van vrijwillige aansluitingen bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds.

##### *4.1 Samenhang*

De bevindingen in het juridische deel onderstrepen volgens het kabinet het belang van het handhaven van eisen aan de samenhang tussen de activiteiten van een werkgever die zich vrijwillig wil aansluiten bij een

verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. Hoewel de mogelijkheid tot vrijwillige aansluiting een uitzondering is op de taakafbakening, worden risico's omtrent de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling gemitigeerd door middel van de eis dat er sprake moet zijn van samenhang tussen het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds en de vrijwillig aansluitende onderneming.

Ook ziet het kabinet haar opvatting bevestigd dat de uitbreiding van vereisten omtrent de samenhang van vrijwillige aansluitingen bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds, zodat deze niet alleen gelden binnen een statutaire werkings sfeer, maar ook bij uitbreidingen van die sfeer, een nuttige en waardevolle toevoeging is geweest. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat de risico's van vrijwillige aansluitingen voor de houdbaarheid van de verplichtstelling verder verkleind kunnen worden.

De door onderzoekers geopperde mogelijkheid van ringfencing van vrijwillig aangesloten werkgevers beperkt de door sociale partners ten aanzien van de financiering uitdrukkelijk gezochte synergievoordelen echter aanzienlijk. Bovendien stuit deze oplossingsrichting op vergelijkbare bezwaren als die – ook door de Raad van State – zijn geuit ten aanzien van het idee van het onderbrengen of omvormen van verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfondsen in een (geringfenced) algemeen pensioenfonds<sup>4</sup>. Het kabinet ziet een mogelijk alternatief in het nog systematischer toepassen van de eisen omtrent de samenhang bij vrijwillige aansluitingen bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds.

In de huidige situatie kan binnen een reeds opengestelde statutaire werkings sfeer aansluiting bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds plaatsvinden zonder dat op het niveau van elke aansluitende onderneming wordt getoetst of er sprake is van samenhang. Dat is het gevolg van het feit dat bij een uitbreiding van de statutaire werkings sfeer met een (deel van een) bedrijfstak de samenhang niet wordt getoetst op het niveau van de bedrijfstak als geheel en evenmin op het niveau van iedere onderneming in (het deel van) de bedrijfstak, maar slechts eenmalig op het niveau van de eerst aansluitende onderneming. Het kabinet zal de mogelijkheid van het verplichten tot een toetsing van de samenhang op ondernemingsniveau binnen een statutaire werkings sfeer nader bezien. De voor- en nadelen van het nog systematischer toepassen van de eisen omtrent de samenhang dienen zorgvuldig te worden bekeken alvorens een besluit hierover te kunnen nemen.

#### *4.2 Oneigenlijke concurrentie*

##### *Bedrijfstakpensioenfondsen versus verzekeraars*

Ten aanzien van het economische deel herkent het kabinet het verschil in uitgangspunten van pensioenfondsen enerzijds en verzekeraars anderzijds in de concurrentie om de uitvoering van uitkeringsregelingen. Dit verschil is meer pregnant bij een relatief lage rentestand. De onderzoekers geven aan dat deze verschillen zijn toe te schrijven aan een verschil in de mate van zekerheid waarmee de uitkering wordt toegezegd. Het is aan sociale partners om de voor- en nadelen van het onderbrengen van hun pensioentoezegging bij een van de mogelijke pensioenuitvoerders telkens opnieuw af te wegen. Uit de weergave van het gedrag van vragers, zoals dat door onderzoekers uit de interviews is opgemaakt, concludeert het kabinet dat kortetermijnafwegingen de boventoon lijken te voeren. Het is in die afweging van belang dat niet alleen de directe gevolgen voor de hoogte van de aanspraken en de (premie)kosten aan bod komen, maar dat

<sup>4</sup> Kamerstuk 34 117, nrs. 35 en 38.

bovendien de daaraan verbonden risico's meer uitdrukkelijk worden benoemd. Een gepercipieerd voordeel van aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds is bijvoorbeeld de mogelijkheid om deelnemers eenmalig meer aanspraken toe te kunnen kennen, om te compenseren voor het verschil in dekkingsgraad. Het kabinet heeft bedenkingen bij deze overweging. De verhoging van de aanspraken simpelweg als gevolg van een overstap naar een andere pensioenuitvoerder verhoogt ook het risico dat de aanspraken van deelnemers in de toekomst weer moeten worden gekort.

De onderzoekers geven aan dat de oneigenlijke concurrentie tussen verzekeraars en bedrijfstakpensioenfondsen wordt beperkt door de domeinafbakening. Uit het onderzoek blijkt dat het aantal bedrijfstakpensioenfondsen dat actief op zoek is naar nieuwe klanten (vooralsnog) beperkt is en dat vrijwillige aansluitingen (mede) daarom vooralsnog beperkte gevolgen hebben gehad voor marktaandelen. Hoewel deze mogelijkheden beperkter zijn dan voorheen, laat de Pensioenwet andere bedrijfstakpensioenfondsen echter evengoed de ruimte om vrijwillige aansluitingen te realiseren. Denkbaar is dat bij voortdurende consolidatie van pensioenfondsen meer veelvuldig van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt, waardoor de gevolgen voor marktaandelen groter worden en de vraag naar de gevolgen voor de houdbaarheid van de verplichtstelling nog pregnanter naar voren komen. Zoals hierboven reeds is beschreven zal het kabinet de voor- en nadelen van een meer systematische toepassing van het samenhangvereiste, bezien.

#### *Bedrijfstakpensioenfondsen versus algemene pensioenfondsen*

Ten aanzien van de concurrentievoorwaarden van bedrijfstakpensioenfondsen enerzijds en algemene pensioenfondsen anderzijds constateren onderzoekers eveneens verschillen. Beide categorieën pensioenfondsen zijn aan hetzelfde toezichtkader onderworpen. Alle startende pensioenfondsen krijgen van DNB minder (beleids)ruimte voor het vaststellen van de premie van het pensioenfonds, omdat de premie in dat geval doorgaans van grote invloed is<sup>5</sup>.

Als een werkgever zich aansluit bij een algemeen pensioenfonds zijn er twee (hoofd)mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat een werkgever de pensioenregeling onderbrengt bij een algemeen pensioenfonds én ook verzoekt tot waardeoverdracht van bestaande rechten en aanspraken naar dat algemeen pensioenfonds. In dat geval is er geen sprake van een startend fonds. In dat geval is er dan ook sprake van gelijkheid in beoordeling tussen de betreffende collectiviteitkring van het algemeen pensioenfonds en verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. De tweede mogelijkheid is dat een werkgever ervoor kiest alleen de nieuwe opbouw in een collectiviteitkring van een algemeen pensioenfonds onder te brengen. In dat geval kan de situatie zich voordoen dat er sprake is van een startende collectiviteitkring in het algemeen pensioenfonds. Leidend in de beoordeling door DNB is dus een verschil in de financiële opzet en niet het onderscheid tussen verschillende soorten pensioenfondsen.

De onderzoekers zijn van mening dat algemeen pensioenfondsen daardoor een belangrijk nadeel hebben in de concurrentie met bedrijfstakpensioenfondsen. Algemeen pensioenfondsen kennen geen domeineis, noch een verbod op ringfencing, maar moeten in tegenstelling tot bedrijfstakpensioenfondsen aan een vergunningeis voldoen. Voor algemeen pensioenfondsen gelden bovendien strengere voorwaarden bij toetreding van nieuwe collectieven. De onderzoekers waarschuwen dat

<sup>5</sup> <http://www.toezicht.dnb.nl/3/50-235229.jsp>

door vooral de (tijdelijke) verschillen in de regels voor de premieberekening algemene pensioenfondsen de komende jaren uit de markt kunnen worden gedrukt door (bestaande) bedrijfstakpensioenfondsen, ook als deze minder efficiënt zijn.

Het kabinet meent dat zo'n ontwikkeling – zeker tegen de achtergrond van een steeds meer urgente en verderstreckende consolidatie – zeer ongelukkig zou zijn. Het algemeen pensioenfonds biedt als enige pensioenfonds sociale partners de mogelijkheid van een eigen pensioenregeling en eigen collectiviteitskring, binnen een groter fonds. Het is voor werkgevers en werknemers van groot belang dat (meerdere soorten) efficiënte pensioenuitvoerders die behulpzaam kunnen zijn bij het behalen van schaalvoordelen beschikbaar zijn en blijven om aan een breed scala aan pensioenwensen en -voorkeuren tegemoet te komen.

Tegelijkertijd is het feit dat startende pensioenfondsen in het kader van een houdbare financiële opzet rekening moeten houden met de impact van premiedemping in hun opstartfase, een logisch gevolg van de algemene eis dat de financiële opzet van een pensioenfonds deugdelijk moet zijn. Een fonds dat bij de start al voorziet dat het op korte termijn moet gaan korten heeft geen deugdelijke financiële opzet. Het is hier wederom van belang om te benadrukken dat werkgevers en werknemers niet alleen naar de directe premiekosten moeten kijken, maar ook de risico's in dat verband en de kans op kortingen uitdrukkelijk in hun afwegingen zouden moeten betrekken.

De impact van een (tijdelijk) verschil in concurrentievoorwaarden wordt ook hier beperkt door de domeinafbakening. Daar waar het een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds betreft dat slechts sporadisch vrijwillige aansluitingen realiseert, dan wel een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds met een beperkte statutaire werkingsfeer, kunnen de effecten op de markt voor de pensioenuitvoering beperkt blijven. Echter, daar waar verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen veelvuldig vrijwillige aansluitingen realiseren of een (zeer) uitgebreide statutaire werkingsfeer hebben kunnen de effecten op de markt voor de pensioenuitvoering substantieel zijn. Daarom past ook in deze context dat de voor- en nadelen van het nog systematischer toepassen van de eisen aan vrijwillige aansluitingen omtrent de samenhang nader worden gezien.

Indien vrijwillige aansluitingen zonder aantoonbare relatie aldus zouden worden tegengegaan zouden dus niet alleen de effecten op de markt voor de pensioenuitvoering, maar ook de juridische risico's voor de houdbaarheid van de verplichtstelling worden beperkt.

## **5. Relatie met het wetsvoorstel fusie verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met tijdelijk afgescheiden vermogens**

De bijzondere positie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen is een terugkerend onderwerp van discussie. Zowel bij het onderzoek naar de vrijwillige aansluitingen als bij het wetsvoorstel fusie verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met tijdelijk afgescheiden vermogens speelt dit een rol. Het kabinet acht het daarom verstandig beide zaken in samenhang te bezien. Het kabinet tracht daarbij een balans te vinden tussen enerzijds het behoud van de bijzondere positie van deze fondsen en anderzijds de nuttige rol die zij in het kader van schaalvergroting en consolidatie kunnen vervullen.

Het kabinet beschouwt de verplichtstelling als een waardevol instrument omdat deze bijdraagt aan een adequate pensioenopbouw en het tegengaan van concurrentie op de arbeidsvoorwaarde pensioen in een

bedrijfstak. Tegelijkertijd brengt de verplichtstelling een beperking van de mededinging met zich mee. Deze beperking is gerechtvaardigd vanwege het sociale doel dat zij dient, maar vereist daardoor wel de aanwezigheid van voldoende solidariteit en dat terughoudendheid wordt betracht buiten het verplichtgestelde deel van de werkingsfeer.

Ten aanzien van de noodzaak om voldoende solidariteit te behouden blijkt uit het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State bij het wetsvoorstel fuserende bedrijfstakpensioenfondsen met tijdelijk afgescheiden vermogens dat voor het behoud van de bijzondere positie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen de in dit voorstel opgenomen waarborgen en randvoorwaarden terecht en noodzakelijk zijn (Kamerstuk 34 801, nr. 4). Aan die waarborgen en randvoorwaarden dient streng de hand te worden gehouden, omdat bij gebreke daarvan het stelsel alsnog zou worden ondermijnd, aldus de Afdeling. Dit geldt volgens de Afdeling in het bijzonder voor de beperkte tijd waarvoor ringfencing wordt toegestaan.

Ten aanzien van het terughoudend omgaan met de invloed van de verplichtstelling buiten het verplichtgestelde deel van de werkingsfeer, blijkt uit de twee onderzoeken naar vrijwillige aansluitingen dat mogelijke juridische risico's en de effecten van oneigenlijke concurrentie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met andere pensioenuitvoerders, zoals verzekeraars en algemene pensioenfondsen, beperkt kunnen worden door een aanscherping van de eisen aan de domeinafbakening, bijvoorbeeld door een meer systematische toepassing van de eisen omtrent de samenhang.

Wat betreft de samenhang van het advies van de Afdeling en de uitkomsten van de onderzoeken naar vrijwillige aansluitingen, concludeert het kabinet dat ondanks de implicaties rond de betekenis van het voorstel in de praktijk, ook de afdeling Advisering het belang van de opgenomen waarborgen en randvoorwaarden voor de taakafbakening en juridische houdbaarheid van de verplichtstelling bevestigt. In aanvulling hierop concludeert het kabinet dat tevens de domeinafbakening versterkt dient te worden, bijvoorbeeld door een meer systematische toepassing van de eisen omtrent de samenhang. Dit om mogelijke markteffecten van een groter verschil in concurrentievoorwaarden van verschillende pensioenuitvoerders ten gevolge van het wetsvoorstel te beperken.

Daarbij tekent het kabinet aan dat het bovenstaande is ingegeven vanuit de huidige vormgeving van de verplichtstelling. Zoals ik in mijn eerdergenoemde brief van 22 december 2016 aangaf, en de afdeling Advisering van de Raad van State eveneens terecht opmerkt, is het ook mogelijk te komen tot een andere vormgeving van de verplichtstelling. Zoals in het wetsvoorstel is aangegeven acht het kabinet een verplichtstelling aan de regeling voor de middenlange termijn een interessante en nuttige optie.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. Klijnsma