

Vrijwillige aansluitingen bij verplichtgestelde pensioenfondsen



Amsterdam, september 2017
In opdracht van het ministerie van SZW

Vrijwillige aansluitingen bij verplichtgestelde pensioenfondsen

Lucy Kok (SEO Economisch Onderzoek)
Herma Geboers (Herma Geboers Consultancy)

Herma Geboers
CONSULTANCY



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2017-61

ISBN 978-90-6733-878-3

Copyright © 2017 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

Door afname van het aantal ondernemingspensioenfondsen is het marktaandeel van verzekeraars en verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen in de afgelopen 20 jaar gegroeid. Verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen konden voldoen aan de vraag naar uitkeringsregelingen, waar verzekeraars door de lage rente en de garantie-eisen waaraan ze moesten voldoen, geen betaalbaar alternatief konden bieden. In de toekomst is dit alternatief er wel, in de vorm van een algemeen pensioenfonds. Omdat voor algemeen pensioenfondsen, zolang zij zich in de startfase bevinden, strengere regels gelden dan voor bedrijfstakpensioenfondsen, kan er de komende jaren sprake zijn van oneigenlijke concurrentie. De domeineis, die ervoor moet zorgen dat bedrijfstakpensioenfondsen alleen in de eigen bedrijfstak actief mogen zijn, biedt hiertegen onvoldoende bescherming.

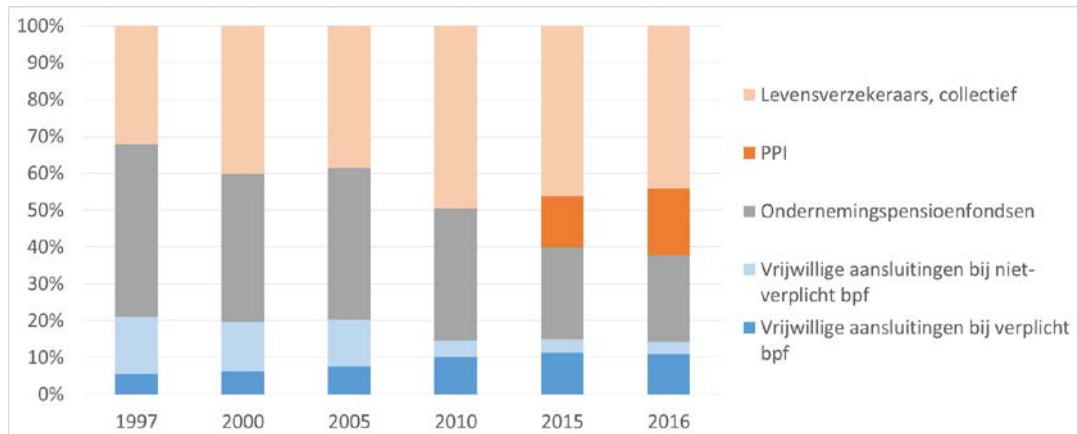
De laatste jaren worden verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen actiever in het realiseren van vrijwillige aansluitingen. De vraag is of dit leidt tot verstoring van de markt. Verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen zouden door hun grotere schaal, opgebouwd door de verplichtstelling, een concurrentievoordeel kunnen hebben op andere pensioenuitvoerders, zoals verzekeraars.

De verplichte deelname van werkgevers aan een pensioenregeling bij een bedrijfstakpensioenfonds is een inperking van de mededinging die verdedigbaar wordt geacht, omdat hierdoor solidariteit kan worden georganiseerd binnen een bedrijfstak. Om oneerlijke concurrentie te voorkomen is het in principe niet mogelijk voor een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds om buiten het domein van de bedrijfstak pensioenregelingen uit te voeren. De mogelijkheid van vrijwillige aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds is een uitzondering op deze domeinafbakening. Werkgevers kunnen zich alleen vrijwillig aansluiten bij een bedrijfstakpensioenfonds als zij een band hebben met de sector. Zij moeten binnen de sector – zoals omschreven in de statuten van het bedrijfstakpensioenfonds – vallen, of zij moeten op een andere manier een band met de sector kunnen aantonen, bijvoorbeeld door het volgen van de loonontwikkeling en deelname in sociale fondsen. Deze eisen gelden zowel voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen als voor niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen.

Marktaandeel verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen én verzekeraars op vrije markt toegenomen

Het aantal vrijwillig aangesloten actieve deelnemers bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen is in de afgelopen 20 jaar naar schatting toegenomen van 89.000 naar 256.000 actieve deelnemers. Dit is een toename van 6 procent naar 11 procent van het vrije (niet-verplichtgestelde) deel van de pensioenmarkt (zie tabel S.1). Het aantal actieve deelnemers bij verzekeraars is toegenomen van 510.000 tot ruim 1 miljoen. Dit is een toename van 32 procent naar 44 procent van het vrije deel van de pensioenmarkt. Het marktaandeel van PPI's was in 2016 18 procent van het vrije deel van de pensioenmarkt.

Figuur S.1 Marktaandeel verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen én verzekeraars gestegen



Toelichting: marktaandelen vrije deel van de pensioenmarkt in Nederland in termen van actieve deelnemers. Dit is de totale pensioenmarkt exclusief verplichte aansluitingen bij verplichtgestelde pensioenfondsen en exclusief beroepspensioenfondsen.

Bron: berekeningen SEO

De marktaandelen van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en verzekeraars zijn gestegen doordat het aantal ondernemingspensioenfondsen sterk is gedaald. Bedrijfstakpensioenfondsen hebben een deel van deze nieuwe klanten weten binnen te halen, vooral uitkeringsregelingen (waarbij de pensioenuitkering is vastgelegd). Verzekeraars hebben marktaandeel gewonnen met premieregelingen (waarbij de premie is vastgelegd).

Verskil in regulering uitkeringsregelingen bedrijfstakpensioenfondsen en verzekeraars

Door een verschil in toezichtskaders is de premie voor uitkeringsregelingen bij bedrijfstakpensioenfondsen veel lager dan bij verzekeraars. Dit is het gevolg van een verschil in het karakter van de toezegging. Een verzekeraar zegt een harde pensioengarantie toe en een pensioenfonds niet. Doordat verzekeraars garanties bieden moeten zij bij de huidige lage rente hoge premies vragen. Verzekeraars bieden vanwege de lage rente nog weinig uitkeringsregelingen aan. Werkgevers of liquiderende ondernemingspensioenfondsen die toch een voorkeur hebben voor een uitkeringsregeling waren daardoor de laatste jaren aangewezen op een bedrijfstakpensioenfonds, tenzij zij genoeg namen met een lagere pensioenuitkering. Pas sinds 2016 kunnen zij ook kiezen voor een algemeen pensioenfonds. De belangrijkste oorzaak voor de stijging van het marktaandeel van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen is daarmee de daling van de rente in combinatie met het verschil in toezichtskader voor uitkeringsregelingen dat van toepassing is op pensioenfondsen en verzekeraars. Voor premieregelingen zijn er geen relevante verschillen in regelgeving tussen pensioenfondsen en verzekeraars.

Doordat er verschillende regels van toepassing zijn op aanbieders in dezelfde markt is er sprake van marktverstoring (oneigenlijke concurrentie). De oneigenlijke concurrentie tussen verzekeraars en bedrijfstakpensioenfondsen wordt beperkt door de domeinafbakening. Werkgevers kunnen immers niet vrij kiezen voor een bedrijfstakpensioenfonds. Zij moeten binnen het domein van het bedrijfstakpensioenfonds vallen of aantonen daar een band mee te hebben. Het domein 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. Voor PGB is de domeineis daarvoor nauwelijks een beperkende factor voor vrijwillige aansluitingen van nieuwe werkgevers. De

domeineis is per 1 januari 2016 aangescherpt, maar deze aanscherping heeft geen betrekking op uitbreiding van het domein in het verleden.

Premie algemeen pensioenfondsen in startfase hoger dan premie van bedrijfstakpensioenfondsen

Sinds 2016 kunnen werkgevers en fondsen die een voorkeur hebben voor een uitkeringsregeling deze ook onderbrengen bij een algemeen pensioenfonds. Algemeen pensioenfondsen vallen grotendeels onder hetzelfde toezichtskader als bedrijfstakpensioenfondsen. Zij hoeven, net als bedrijfstakpensioenfondsen, geen harde garanties te bieden over de hoogte van de pensioenuitkering. In tegenstelling tot bedrijfstakpensioenfondsen hoeven zij niet aan een domeineis te voldoen: elke werkgever die niet onder een verplichtstelling van een ander fonds valt kan zich aansluiten bij een algemeen pensioenfonds. Dit is een voordeel ten opzichte van bedrijfstakpensioenfondsen. Zolang zij in de opstartfase zijn, stelt DNB nog wel strengere financiële eisen aan algemeen pensioenfondsen dan aan bedrijfstakpensioenfondsen, om te voorkomen dat het fonds niet reeds in de eerste jaren van de uitvoering van de pensioenregeling in de financiële problemen komt en tot korten moet overgaan. Daardoor kan de premie van bedrijfstakpensioenfondsen een kwart tot een derde lager liggen dan die van algemeen pensioenfondsen.

Vershil in regulering heeft zeer beperkte invloed op marktaandelen verzekeraars en bedrijfstakpensioenfondsen

Dat er sprake is van oneigenlijke concurrentie betekent niet noodzakelijk dat de markt slechter presteert in termen van prijs en kwaliteit. Als de domeineis eerder aangescherpt zou zijn dan zou het marktaandeel van verzekeraars met naar schatting één procentpunt extra gestegen zijn, ten koste van het marktaandeel van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Er zijn geen aanwijzingen dat de stijging van het marktaandeel van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen nadelig is geweest voor deelnemers en werkgevers. DNB toetst bij vrijwillige aansluitingen waarbij sprake is van collectieve waardeoverdracht of zowel de ontvangende partij als de overdragende partij geen nadeel ondervinden van de overdracht. Bestaande deelnemers aan een bedrijfstakpensioenfonds hebben mogelijk baat gehad bij een daling van de kosten door de vergroting van de schaal als gevolg van vrijwillige aansluitingen. Ook nieuwe deelnemers kunnen voordeel hebben gehad. Sociale partners met een voorkeur voor een uitkeringsregeling hadden weinig opties. Door de mogelijkheid zich aan te sluiten bij een bedrijfstakpensioenfonds konden zij hun voorkeursoptie verwezenlijken.

De komende jaren kunnen strenge eisen aan pensioenfondsen in startfase marktaandeel efficiënte algemeen pensioenfondsen beperken

In de toekomst kunnen sociale partners met een voorkeur voor een uitkeringsregeling ook kiezen voor een algemeen pensioenfonds. Bedrijfstakpensioenfondsen kunnen momenteel een lagere premie vragen dan algemeen pensioenfondsen doordat algemeen pensioenfondsen in de startfase aan strengere eisen moeten voldoen dan gevestigde bedrijfstakpensioenfondsen. Hierdoor kan het zijn dat algemeen pensioenfondsen uit de markt worden gedrukt door bedrijfstakpensioenfondsen, ook door bedrijfstakpensioenfondsen die niet beter presteren dan algemeen pensioenfondsen. De domeineis voor bedrijfstakpensioenfondsen biedt hier slechts beperkt bescherming tegen. Met name de oprekking van de werkingssfeer van PGB in het verleden biedt ruimte voor veel werkgevers zich aan te sluiten zonder de loonontwikkeling van een van de verplichtgestelde bedrijfstakken te hoeven volgen.

Inhoud

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 Mogelijkheden voor vrijwillige aansluiting	5
3 Structuur van de markt	9
3.1 Spelers op de markt	9
3.2 Is er sprake van een gelijk speelveld?	10
3.3 Omvang van de markt	13
3.4 Conclusie.....	18
4 Gedrag van marktpartijen	19
4.1 Gedrag van vragers.....	19
4.2 Gedrag van aanbieders.....	21
4.3 Conclusie.....	26
5 Prestaties van de markt	27
Literatuur	29
Bijlage A Geïnterviewde personen	31

1 Inleiding

De laatste jaren worden verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen actiever in het realiseren van vrijwillige aansluitingen. De vraag is of dit leidt tot verstoring van de markt.

Aanleiding

Aanvullende pensioenen behoren in Nederland tot de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners. Een deel van de werkgevers is op grond van cao-afspraken verplicht een pensioenregeling aan te bieden aan hun werknemers. Vaak moeten ze deze onderbrengen bij het bedrijfstakpensioenfonds in hun sector. Op verzoek van een representatieve meerderheid van sociale partners kan het ministerie van SZW deze verplichting opleggen aan alle werkgevers in de sector, ook aan degenen die niet betrokken zijn bij de cao-afspraken. In dat geval is sprake van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. Werkgevers die niet op grond van een cao-afpraak of verplichtstelling zijn aangesloten bij een bedrijfstakpensioenfonds zijn vrij om een uitvoerder te kiezen. Dat kan een bedrijfstakpensioenfonds zijn, een ondernemingspensioenfonds, een algemeen pensioenfonds, een verzekeraar of een premiepensioeninstelling.

De verplichtstelling heeft een driedelig doel¹:

- het voorkomen van concurrentie tussen werkgevers op de arbeidsvoorwaarde pensioen;
- het bewerkstelligen van solidariteit in een bedrijfstak ten aanzien van de pensioenregeling, en;
- het tegengaan van witte vlekken.

De keerzijde van de verplichtstelling is dat ondernemingen binnen een bedrijfstak geen keuze hebben als het gaat om de inhoud en de uitvoering van de pensioenregeling. Het beperkt daarmee de concurrentie tussen pensioenuitvoerders, omdat de pensioenregeling bij het aangewezen bedrijfstakpensioenfonds moet worden uitgevoerd.

Hoewel een beperking van de concurrentie in beginsel strijdig is met het mededingingsrecht, wordt het instrument van de verplichtstelling verdedigbaar geacht, omdat de sociale functie voorop staat en er een stevige mate van solidariteit wordt gegenereerd. De verplichte winkelnering vereist gelijktijdig ook een duidelijke afbakening van dat exclusieve domein. In het kader van de taakafbakening zijn grenzen gesteld aan de activiteiten die pensioenfondsen mogen uitoefenen. Dit om oneerlijke concurrentie met andere marktpartijen te voorkomen.

Werkgevers die niet onder de verplichtstelling vallen kunnen zich onder voorwaarden vrijwillig aansluiten bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Dit kan gepaard gaan met een collectieve waardeoverdracht van de opgebouwde aanspraken van de deelnemers (actieve deelnemers, slapers en gepensioneerden) maar dit hoeft niet. Het kan ook gaan om alleen de toekomstige pensioenaanspraken van actieve deelnemers.

De laatste jaren worden verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen actiever in het realiseren van vrijwillige aansluitingen. De vraag is of verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen op een oneigenlijke manier ondernemingen aan zich binden. Er is sprake van marktverstoring (oneigenlijke

¹ Zie: E. Lutjens (1999).

concurrentie) wanneer er verschillende regels van toepassing zijn op aanbieders in dezelfde markt. Er is dan geen sprake van een gelijk speelveld. Dit kan nadelig zijn voor vragers op de markt, maar dat hoeft niet. Om deze vragen te beantwoorden heeft het ministerie van SZW twee onderzoeken laten uitvoeren:

- Een juridisch onderzoek door het Onderzoekscentrum voor Onderneming en Recht van de Radboud Universiteit;
- Een economisch onderzoek door SEO Economisch Onderzoek in samenwerking met Herma Geboers Consultancy.

Onderzoeksvragen

Het doel van het economisch onderzoek is om inzicht te krijgen in het aantal vrijwillige aansluitingen bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen, het aantal deelnemers en het beheerd vermogen dat hiermee is gemoeid, de beweegredenen voor sociale partners en de effecten hiervan op de markt van pensioenuitvoerders in economisch opzicht. De gestelde onderzoeksvragen zijn:

1. Hoeveel vrijwillige aansluitingen hebben er in de laatste 20 jaar plaatsgevonden en wat zijn de beweegredenen hiervoor?
2. Welke economische effecten heeft dit op de markt van de pensioenuitvoering?
3. Wat zijn de redenen daarvoor en de consequenties daarvan?

Aandachtspunten daarbij zijn:

- Is er sprake van oneigenlijke concurrentie door verplichtgestelde pensioenfondsen als gevolg van de mogelijkheid tot vrijwillige aansluiting?
- Op welke wijze voert DNB de toetsing uit. Is daarbij voldoende aandacht voor oneigenlijk gebruik, onder andere door interne subsidiëring?
- Op welke wijze hebben adviserende partijen aansluitende fondsen geadviseerd en welke overwegingen hadden zij daarbij?
- Welke reden hebben aansluitende ondernemingen voor vrijwillige aansluiting (en bijvoorbeeld niet bij een verzekeraar) en welke adviezen en aanbiedingen daarbij een rol hebben gespeeld?
- Op welke wijze doen ontvangende fondsen hun aanbiedingen en hoe zij komen tot de prijsberekening?

Onderzoeksopzet

Het onderzoek valt uiteen in drie delen:

Gedrag van marktpartijen

Op basis van interviews is het gedrag van marktpartijen en de motieven daarvoor in beeld gebracht. Gesproken is met bedrijfstakpensioenfondsen, andere aanbieders in de markt (onder andere verzekeraars), pensioenadviseurs en werkgevers- en werknemersorganisaties (zie bijlage 1 voor de lijst met geïnterviewden).

Cijfermatig beeld over de afgelopen 20 jaar

In beeld gebracht is hoeveel vrijwillige aansluitingen in de afgelopen 20 jaar hebben plaatsgevonden. Dit is in beeld gebracht op basis van een gegevensuitvraag bij zes verplichtgestelde pensioenfondsen die regelmatig vrijwillige aansluitingen realiseren. De fondsen zijn geselecteerd op basis van interviews met pensioenadviseurs. Het gaat om PGB (voorheen grafische industrie), PME

(metalektro), BPL (landbouw), Pensioenfonds detailhandel, PFZW (zorg en welzijn) en ABP. Daarnaast zijn drie niet verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen benaderd, waarvan er twee gegevens hebben geleverd (PNO media en SBZ, het bedrijfstakpensioenfonds van de zorgverzekeraars).² De niet-verplichtgestelde fondsen zijn in het onderzoek opgenomen als controlegroep, om te kunnen beoordelen of de verplichtstelling tot marktverstoring leidt. De opgevraagde data hebben betrekking op de helft van de actieve deelnemers die zijn aangesloten bij een bedrijfstakpensioenfonds in Nederland. De gegevens geven een beeld van de ontwikkeling van het marktaandeel van vrijwillige aansluitingen bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen.

Marktanalyse

Vervolgens is een marktanalyse gemaakt op basis van interviews met marktpartijen en het cijfermatige beeld over de afgelopen 20 jaar. De marktanalyse is erop gericht te beoordelen of er sprake is van marktverstoring (oneigenlijke concurrentie) en of de marktverstoring leidt tot negatieve effecten voor vragers op de markt. Bij het maken van de marktanalyse is gebruik gemaakt van het Structuur-Gedrag-Prestatie (SGP)-paradigma. Dit paradigma houdt in dat de structuur van de markt het gedrag van marktpartijen beïnvloedt en, andersom, het gedrag van marktpartijen de structuur van de markt. Bij de structuur van de markt gaat het om het type spelers op de markt en de omvang van de spelers. Bij gedrag gaat het om de strategie van bedrijven wat betreft prijsbeleid en marketing. Marktstructuur en gedrag tezamen bepalen vervolgens de prestaties van de markt in termen van prijs en kwaliteit.

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat in op de wijze waarop verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen vrijwillige aansluitingen kunnen realiseren. Hoofdstuk 3 gaat in op de marktstructuur, hoofdstuk 4 op de mogelijkheid van vrijwillige aansluitingen op het gedrag van marktpartijen en hoofdstuk 5 op de gevolgen van vrijwillige aansluitingen op de prestaties van de markt.

² Bij PNO media is vanaf 1-1-2012 het verplichtgesteld fonds voor de bioscopen aangesloten. Het kan daarom ook worden aangemerkt als een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. Aangezien het fonds vanouds vrijwillig is en het verplichtgestelde deel minder dan 20 procent van het aantal actieve deelnemers uitmaakt wordt in de rest van tekst dit fonds als vrijwillig beschouwd.

2 Mogelijkheden voor vrijwillige aansluiting

Een werkgever heeft twee mogelijkheden voor vrijwillige aansluiting bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds: binnen de statutaire werkingssfeer en buiten de statutaire werkingssfeer. Het pensioenfonds kan de statutaire werkingssfeer verruimen om werkgevers meer mogelijkheden te geven voor vrijwillige aansluiting binnen de statutaire werkingssfeer.

De verplichtstelling

Een bedrijfstakpensioenfonds is een pensioenfonds dat een pensioenregeling uitvoert voor één of meer bedrijfstakken. Er zijn twee typen bedrijfstakpensioenfonds: verplichtgestelde en niet-verplichtgestelde.

1. Als sprake is van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds zijn alle werkgevers in de bedrijfstak of bedrijfstakken verplicht hun werknemers deel te laten nemen aan de pensioenregeling van het bedrijfstakpensioenfonds.
2. Als sprake is van een niet-verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds zijn alleen de werkgevers die lid zijn van een werkgeversorganisatie die partij was bij de pensioen-cao onderhandeling verplicht de pensioenregeling aan te bieden aan hun werknemers. De overige werkgevers mogen zelf kiezen of ze hun werknemers aansluiten bij het bedrijfstakpensioenfonds.

Op verzoek van een representatieve vertegenwoordiging van werkgevers en werknemers in een bedrijfstak kan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de deelname in een bedrijfstakpensioenfonds verplicht stellen. Indien de werkgever opereert in een bedrijfstak waar een verplichtstelling geldt op grond van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 (Wet Bpf 2000) heeft de werkgever niet de vrijheid om zelf een pensioenuitvoerder te kiezen.³ Met de verplichtstelling is geregeld dat een deel van de pensioenuitvoering binnen de tweede pijler het exclusieve domein is van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonden. Hoewel een beperking van de concurrentie in beginsel strijdig is met het mededingingsrecht, wordt het instrument van de verplichtstelling verdedigbaar geacht, omdat de sociale functie voorop staat en er een stevige mate van solidariteit wordt gegeneerd. De verplichte winkelnering vereist gelijktijdig ook een duidelijke afbakening van dat exclusieve domein. In het kader van de taakafbakening zijn daarom grenzen gesteld aan de activiteiten die pensioenfondsden mogen uitoefenen. De taakafbakening bestaat uit een afbakening van de producten die pensioenfondsden mogen aanbieden en het domein waarop ze actief mogen zijn⁴

Mogelijkheid voor vrijwillige aansluiting

Een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds heeft behalve de werkingssfeer volgens de verplichtstelling ook een statutaire werkingssfeer. Die statutaire werkingssfeer kan ruimer zijn dan de

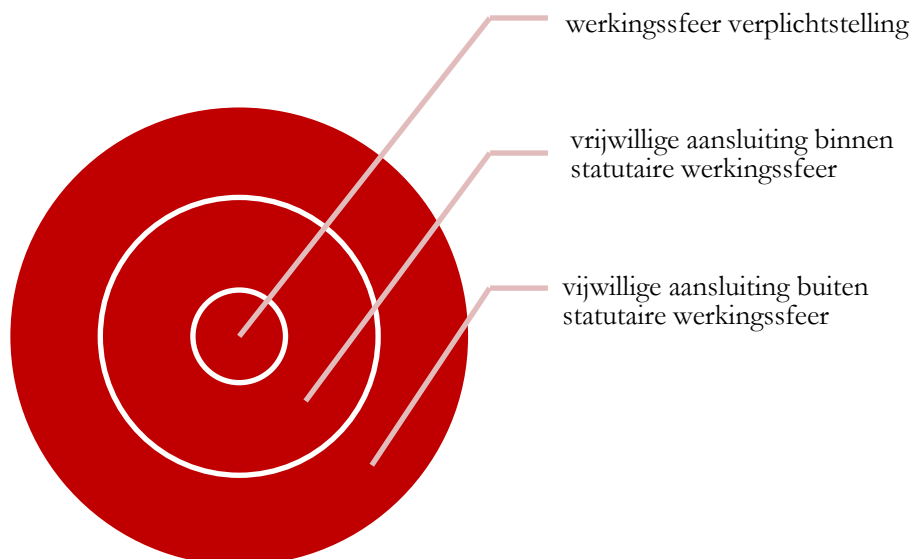
³ ABP valt niet onder de Wet BPF, maar de verplichte deelname in dit verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds is vastgelegd in de Wet Privatisering ABP.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 537, nr. 4.

werkingssfeer volgens de verplichtstelling. Het bedrijfstakpensioenfonds mag pensioenovereenkomsten uitvoeren voor werkgevers die niet onder de werkingssfeer volgens de verplichtstelling vallen, maar wel binnen de werkingssfeer van het bedrijfstakpensioenfonds vallen (artikel 111 PW). Ook buiten de statutaire werkingssfeer mag het pensioenfonds pensioenovereenkomsten uitvoeren als deze aan één van de volgende voorwaarden voldoen (artikel 121 PW):

1. de loonontwikkeling ten minste gelijk is aan die van de verplichtgestelde bedrijfstak van het bedrijfstakpensioenfonds en de werkgever(s) deelnemen aan de sociale fondsen van die bedrijfstak,
2. als er sprake is van een groepsverhouding met een werkgever die al onder de werkingssfeer valt, of
3. als dit gebeurt aansluitend aan een periode waarin de werkgever wel onder de werkingssfeer viel.

Figuur 2.1 Twee mogelijkheden voor vrijwillige aansluiting



Een bedrijfstakpensioenfonds kan vrijwillige aansluiting van werkgevers makkelijker maken door de statutaire werkingssfeer uit te breiden met een nieuwe bedrijfstak. De tweede kring in Figuur 2.1 wordt dan ruimer. De aansluiting van de werkgever vindt vervolgens plaats binnen de statutaire werkingssfeer, waardoor artikel 121 PW niet hoeft te worden toegepast. Per 1 januari 2016 zijn er met artikel 121a van de Pensioenwet nadere eisen verbonden aan het uitbreiden van de statutaire werkingssfeer met een nieuwe bedrijfstak.⁵ Concreet is bepaald dat de voorwaarden die van toepassing zijn op vrijwillige aansluiting van werkgevers buiten de statutaire werkingssfeer van overeenkomstige toepassing zijn bij uitbreiding van de statutaire werkingssfeer met een bedrijfstak (artikel 121a PW). Het artikel is van toepassing op toekomstige uitbreidingen van de werkingssfeer. Het artikel is niet van toepassing op nieuwe vrijwillige aansluitingen op grond van eerdere verruimingen van de werkingssferen.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 32 043, nr. 351

Wanneer er binnen een bedrijfstakpensioenfonds sprake is van meerdere verplichtgestelde bedrijfstakken kan een werkgever of nieuwe bedrijfstak die zich wil aansluiten op grond van de eerste eis in artikel 121 of 121a PW (dat de loonontwikkeling wordt gevolgd van de verplichtgestelde bedrijfstak) kiezen van welke verplichtgestelde bedrijfstak de loonontwikkeling wordt gevolgd.

Samenvattend zijn er voor een werkgever twee mogelijkheden voor vrijwillige aansluiting:

1. Binnen de statutaire werkingssfeer (of door uitbreiding daarvan)
2. Buiten de statutaire werkingssfeer. In dat geval moet de werkgever aan een aanvullende eis voldoen

Uitbreiding van de statutaire werkingssfeer is sinds 1 januari 2016 gebonden aan dezelfde voorwaarden als individuele vrijwillige aansluitingen buiten de statutaire werkingssfeer.

Toetsing door DNB

Wanneer bij een vrijwillige aansluiting niet alleen de toekomstige op te bouwen pensioenaanspraken worden ondergebracht bij een nieuwe uitvoerder, maar ook de reeds bestaande pensioenaanspraken dan is sprake is van een collectieve waardeoverdracht. Er vindt dan vooraf een toetsing plaats door DNB. Er zijn twee soorten collectieve waardeoverdrachten:

- Op verzoek van een werkgever, hierop is artikel 83 PW van toepassing
- Bij liquidatie van een pensioenfonds, hierop is art 84 PW van toepassing

DNB toetst of de pensioenaanspraken van het collectief dat overgaat bij de nieuwe uitvoerder actuair gelijkwaardig zijn aan die bij de oude uitvoerder. Daarnaast wordt getoetst of zowel de ontvangende pensioenuitvoerder als de overdragende pensioenuitvoerder geen nadeel ondervinden van de overdracht. De uitgangspunten die DNB daarbij hanteert zijn (www.dnb.nl):

1. De overdrachtswaarde omvat een toereikende vergoeding voor de over te dragen pensioenverplichtingen.
2. De overdrachtswaarde omvat een toereikende vergoeding voor de inkoop in het eigen vermogen.
3. Een daling van de gemiddelde uitvoeringskosten of de gemiddelde leeftijd van het deelnemersbestand van het ontvangende pensioenfonds als gevolg van de aansluiting van nieuwe deelnemers leidt niet tot een korting op de overdrachtswaarde.
4. Het overdragende fonds rekent het aanwezige eigen vermogen naar evenredigheid toe aan de belanghebbenden, die bij het pensioenfonds betrokken blijven en de bij de collectieve waardeoverdracht betrokken belanghebbenden.

Deze uitgangspunten voorkomen dat bij een collectieve waardeoverdracht de toetredende deelnemers en gepensioneerden bevoordeeld worden ten nadele van de zittende populatie (en vice versa).

Toetsing of de nieuwe aansluiting binnen de werkingssfeer valt van het ontvangende fonds en of wordt voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 121 en 121a van de Pensioenwet gebeurt door het ontvangende fonds. Er is hierbij sprake van toetsing achteraf door DNB.

3 Structuur van de markt

Het aantal ondernemingspensioenfondsen is de afgelopen 20 jaar sterk gedaald, van 957 fondsen naar 211 fondsen. Dit heeft geleid tot een toename van zowel het marktaandeel van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen als dat van verzekeraars.

3.1 Spelers op de markt

Werkgevers die niet onder een verplichtstelling vallen kunnen kiezen uit de volgende pensioenuitvoerders:

- *Bedrijfstakpensioenfondsen*: dit is een pensioenfonds voor een of meer bedrijfstakken of delen daarvan. Deze vallen uiteen in verplichtgestelde en niet-verplichtgestelde fondsen:
 1. Als sprake is van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds zijn alle werkgevers in de bedrijfstak verplicht hun werknemers deel te laten nemen aan de pensioenregeling.
 2. Als sprake is van een niet-verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds zijn alleen de werkgevers die lid zijn van een werkgeversorganisatie die partij was bij de pensioen-cao onderhandeling verplicht de pensioenregeling aan te bieden aan hun werknemers. De overige werkgevers mogen zelf kiezen of ze hun werknemers aansluiten bij het bedrijfstakpensioenfonds.
- *Ondernemingspensioenfondsen*: dit is een pensioenfonds voor een onderneming of een groep ondernemingen.
- *Algemeen pensioenfondsen*: dit is een pensioenfonds waar meerdere werkgevers zich kunnen aansluiten, zonder dat zijn tot een bepaalde bedrijfstak horen en waarvoor per collectiviteitkring een afgescheiden vermogen wordt aangehouden. Algemeen pensioenfondsen zijn in 2016 geïntroduceerd door middel van nieuwe wetgeving.
- *Verzekeraar*: werkgevers kunnen het pensioen voor hun werknemers door verzekeraars laten uitvoeren.
- *Premiepensioeninstelling (PPI)*: een PPI is een pensioenuitvoerder die alleen een premieovereenkomst mag uitvoeren waarbij de PPI geen risico draagt. PPI's bestaan sinds 2011.
- *Buitenlandse uitvoerders*. Het gaat om pensioenuitvoerders uit een andere EU-lidstaat, die beschikt over een daartoe verleende vergunning (Institutions for Occupational Retirement Provision).

De discussie over vrijwillige aansluitingen draait om de concurrentie tussen bedrijfstakpensioenfondsen, algemeen pensioenfondsen, verzekeraars en PPI's en buitenlandse uitvoerders. Zij concurreren om:

- werkgevers die voor het eerst een pensioenregeling aanbieden aan hun werknemers
- werkgevers die al een pensioenregeling hadden en deze willen overdragen naar een andere pensioenuitvoerder
- werkgevers die alleen de nieuwe opbouw ergens anders willen onderbrengen

Een ondernemingspensioenfonds concurreert niet om andere ondernemingen binnen het pensioenfonds te krijgen. Voor hen geldt een strikte domeineis. Zij willen vaak juist overgaan naar een andere uitvoerder om de kosten omlaag te krijgen. Buitenlandse uitvoerders zijn buiten beschouwing gelaten. In 2016 zijn enkele multinationals overgestapt naar een Belgische uitvoerder, maar

de verwachting is dat het marktaandeel van deze uitvoerders niet sterk zal stijgen de komende jaren. (zie Kok & Geboers, 2016).

3.2 Is er sprake van een gelijk speelveld?

Of er sprake is van oneigenlijke concurrentie tussen spelers op de markt, is afhankelijk van de definitie die men hanteert voor een ‘gelijk speelveld’. Appelman et al. (2003) vinden een gelijk speelveld in termen van regels wenselijk. Zij definiëren dit als “Alle regels zijn hetzelfde voor alle bedrijven. Met ‘regels’ worden alle vormen van overheidsbeleid bedoeld, zoals wetgeving en subsidies. Een speelveld is gelijk in termen van regels wanneer de regels symmetrisch zijn: dezelfde niet-discriminerende regels zijn van toepassing voor alle (verschillende) bedrijven in een markt. Oftewel: twee bedrijven in een gelijke situatie worden gelijk behandeld.” Het gaat om spelers op dezelfde markt: dus spelers die hetzelfde product aanbieden aan dezelfde klanten.

Op de verschillende spelers op de markt is verschillende wetgeving van toepassing. DNB controleert pensioenfondsen op basis van de Pensioenwet (PW) en levensverzekeraars en PPI's op basis van de Wet financieel toezicht (Wft) en de PW. DNB kijkt daarbij vooral naar het verschil in prudentiële risico's, de financiële opzet van de instelling en de deskundigheid en integriteit van de bestuurders van de instelling. Op bedrijfstakpensioenfondsen is daarnaast de Wet Bpf 2000 van toepassing. Onderstaand schema geeft een overzicht van de verschillen die hieruit voortvloeien:

Tabel 3.1 Op verschillende spelers is verschillende regelgeving van toepassing

	Verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds	Niet verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds	Algemeen pensioenfonds	Verzekeraar	PPI
Nominale garanties uitkeringsregelingen verplicht	nee	nee	nee	ja	nee
Gedempte premie uitkeringsregeling mogelijk	ja	ja	nog niet*	nee	n.v.t.
Gedwongen winkelnering	ja	nee	nee	nee	nee
Domeinafbakening	ja	ja	nee	nee	nee
Mogelijkheid tot ringfencing	nee	nee	ja	ja	ja
Vergunningseis	nee	nee	ja	ja	ja
Vakbekwaamheidseisen adviseur	ja	ja	ja	ja	ja

*Niet toegestaan voor startend fonds; alle apf'n zijn startend.

Pensioenfondsen, verzekeraars en PPI's vallen elk onder een ander toezichtkader. Verzekeraars handelen voor eigen rekening en risico. Bij pensioenfondsen worden de risico's gedragen door de collectiviteit. Daarbij worden eisen gesteld aan wat pensioenfondsen wel en niet mogen uitvoeren. Zo is er sprake van taakafbakening, bestaande uit productafbakening en domeinafbakening. De productafbakening gaat over welke producten pensioenfondsen mogen aanbieden en over de eisen die aan die producten gesteld worden. Zo gelden er solidariteitseisen aan de producten die pensioenfondsen aanbieden en extra solidariteitseisen bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen (Heemskerk, 2017). Verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen moeten bijvoorbeeld een doorsnee premie hanteren.

Nominale garanties en gedempte premie uitkeringsregelingen

Doordat het risico binnen een pensioenfonds gedragen wordt door de collectiviteit kan het fonds meer risico nemen. Zij mogen risicovoller beleggen dan verzekeraars omdat zij minder harde garanties bieden dan verzekeraars. Pensioenfondsen mogen als ultimum remedium achteraf korten op de toegezegde aanspraken en de ingegane uitkeringen. Pensioenfondsen moeten er wel alles aan doen om korten te voorkomen. Het kan pensioenfondsen worden toegestaan gedurende korte tijd een vermogenstekort te hebben. Er moet dan een herstelplan worden ingediend dat voldoet aan bepaalde voorwaarden. Hierdoor kunnen lasten en verplichtingen in de tijd worden verdeeld op een manier die acceptabel wordt geacht binnen de collectiviteit van het pensioenfonds. Verzekeraars hebben deze mogelijkheid niet. Hierdoor kunnen pensioenfondsen lagere premies vragen voor uitkeringsregelingen dan verzekeraars. Daarnaast kunnen zij een gedempte kostendekkende premie in rekening brengen door rekening te houden met een hoger rendement dan de huidige marktrente. Dat kan op basis van een voortschrijdend gemiddelde van de rente of op basis van het verwachte rendement. Er kan daardoor een hogere uitkering tegen een lagere premie worden toegezegd. Dit brengt het risico met zich mee dat het beloofde uitkeringsniveau op termijn niet gehaald kan worden, en er gekort moet worden. Werkgevers betalen bij pensioenfondsen die uitgaan van een gedempte premie op korte termijn een lagere premie, maar ze lopen het risico op een lagere uitkering voor hun werknemers (door te korten) of hogere kosten op termijn (als moet worden bijgestort).

Hoewel een algemeen pensioenfonds een pensioenfonds is en in principe aan dezelfde regels moet voldoen als bedrijfstakpensioenfondsen, kunnen zij op dit moment voor uitkeringsregelingen niet dezelfde lage premie offeren als bedrijfstakpensioenfondsen. Zolang zij in de opstartfase zijn, stelt DNB op grond van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen nog strengere financiële eisen aan algemeen pensioenfondsen dan aan bedrijfstakpensioenfondsen. Een startend pensioenfonds moet de premie zodanig vaststellen dat het fonds niet reeds in de eerste jaren van de uitvoering van de pensioenregeling in de financiële problemen komt en tot korten moet overgaan. De premiedekkingsgraad waarmee rekening wordt gehouden bij het vaststellen van de premie mag bij een startend pensioenfonds niet lager zijn dan 100 procent, terwijl een gevestigd pensioenfonds wel met een dekkingsgraad onder de 100 procent mag offeren.⁶ Een lage premiedekkingsgraad is bij een algemeen pensioenfonds alleen mogelijk als een pensioenfonds liquideert en alle pensioenen naar het algemeen pensioenfonds overgaan en worden ondergebracht in een aparte collectiviteitskring. Alleen in dat geval mag bij de premievaststelling worden gedaan alsof het een voortzetting is van het oude pensioenfonds. Bij een premiedekkingsgraad van 75 procent is de premie 25 procent lager dan bij een premiedekkingsgraad van 100 procent. Een startend pensioenfonds moet continu aantonen dat alle risico's onder controle zijn. Een algemeen pensioenfonds moet tevens waarborgen dat er voldoende weerstandsvermogen is voor de bedrijfsrisico's.

Gedwongen wijkelnering

Verplichte aansluiting van werkgevers bij een pensioenfonds is alleen van toepassing bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen, zie hoofdstuk 2.

⁶ De premiedekkingsgraad geeft aan of het eigen vermogen stijgt of daalt als gevolg van premiebetalingen. Indien de premiedekkingsgraad lager is dan de actuele dekkingsgraad neemt de dekkingsgraad af als gevolg van pensioenopbouw.

Domeinafbakening

De domeinafbakening is een beperking van de kring van werkgevers (het domein) die zich bij een pensioenfonds kunnen aansluiten. Het domein is de werkingssfeer zoals vastgelegd in de statuten. Het idee is dat er solidariteit bestaat tussen werkgevers die een bepaalde binding met elkaar hebben. De mogelijkheid van vrijwillige aansluiting bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds is in zekere zin een verruiming van de domeinafbakening. De vrijwillige aansluiting is immers mogelijk buiten de werkingssfeer of na uitbreiding van die werkingssfeer (Heemskerk, 2017). Voor een algemeen pensioenfonds geldt geen domeinafbakening. In die zin heeft een algemeen pensioenfonds vergelijkbare mogelijkheden als een verzekeraar (Heemskerk, 2017).

Ringfencing

Bij een bedrijfstakpensioenfonds dat meerdere pensioenregelingen uitvoert is er altijd financiële solidariteit tussen de pensioenregelingen binnen het pensioenfonds. Die pensioenregelingen binnen het bedrijfstakpensioenfonds moeten namelijk één financieel geheel vormen, zo bepaalt artikel 123 lid 1 Pensioenwet. Dat betekent dat er geen gescheiden vermogens zijn voor de verschillende pensioenregelingen. Door dit verbod van ringfencing is er kruissubsidiëring tussen de pensioenregelingen. Anders gezegd: er is één grote solidariteitskring (Heemskerk, 2017). Voor algemeen pensioenfondsen geldt dit verbod niet.

Vergunningseis

Een algemeen pensioenfonds moet aan vergunningseisen voldoen, een bedrijfstakpensioenfonds niet. Dit heeft te maken met de complexiteit van het uitvoeren van meerdere van elkaar financieel afgescheiden collectiviteitkringen. Ook zijn er meer voorwaarden bij toetreding van nieuwe collectieven. Zo moet een algemeen pensioenfonds altijd een toetredingstoets doen bij het opnemen van een nieuw collectief. Zij moeten onder andere een risicoanalyse uitvoeren (Internal Capital Adequacy Assessment Process). Een bedrijfstakpensioenfonds hoeft dit niet per nieuwe toetreders te doen. Ook zijn er veel bestuurlijke procedures rondom toe- en uittreden. De Raad van Toezicht (RvT) en het bestaande Belanghebbendenorgaan (BO) of Verantwoordingsorgaan (VO) moeten toestemming geven voor toetreding van een nieuwe collectiviteit.

Vakbekwaamheidseis

Vakbekwaamheidseisen uit de Wft waren tot 1 juli 2017 niet van toepassing op advies over een algemeen pensioenfonds en het vrijwillig aansluiten bij een bedrijfstakpensioenfonds. Per 1 juli 2017 is dit verschil opgeheven en zijn de vakbekwaamheidseisen voor pensioenadviseurs uit de Wft ook van toepassing op advies over een algemeen pensioenfonds en het vrijwillig aansluiten bij een bedrijfstakpensioenfonds.

Geen gelijk speelveld verzekeraars en pensioenfondsen bij uitkeringsregelingen, wel bij premiereregelingen

De verschillen in regelgeving tussen verzekeraars en pensioenfondsen betreffen vooral uitkeringsregelingen. De nominale garanties en de mogelijkheid van een gedempte premie hebben alleen betrekking op uitkeringsregelingen. Hierdoor verschillen de kenmerken van de uitkeringsregelingen die verzekeraars en pensioenfondsen aanbieden, maar zij zijn voor de vragers op de markt substituten. Waar het gaat om vrijwillige aansluitingen bedienen zij dezelfde klanten en concurreren zij dus direct met elkaar. Het verschil in regelgeving kan tot grote verschillen leiden in de hoogte van de premies voor uitkeringsregelingen. Voor premiereregelingen zijn er geen relevante verschillen in regelgeving tussen verzekeraars en pensioenfondsen.

3.3 Omvang van de markt

Aantal ondernemingspensioenfondsen neemt af

Onderstaande tabel laat zien dat het aantal ondernemingspensioenfondsen vooral sinds 2000 in rap tempo is afgenomen. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn (DNB, 2016):

- Uitvoeringskosten. De kosten per deelnemer zijn voor kleine pensioenfondsen relatief hoog (zie Bikker et al. 2017).
- Slechte financiële positie.
- Toename complexiteit en strenger wordende wet- en regelgeving, onder andere wat betreft governance-eisen.
- Beschikbaarheid en deskundigheid bestuurders. Kleine en middelgrote fondsen hebben soms moeite om voldoende gekwalificeerde bestuursleden te vinden.
- Vergrijzing: een scheve samenstelling van het deelnemersbestand zorgt voor onvoldoende mogelijkheden om financiële risico's op te vangen.

Tabel 3.2 Aantal ondernemingspensioenfondsen afgenomen naar 211 in 2016

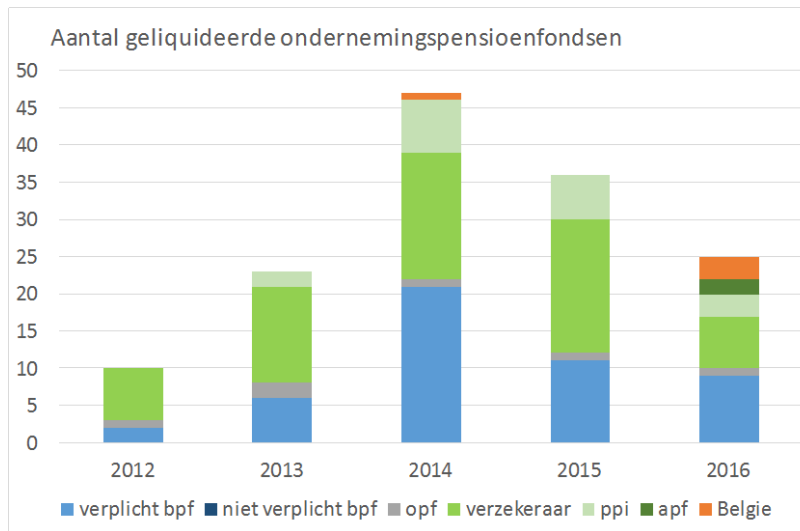
	1997	2000	2005	2010	2015	2016
Bedrijfstakpensioenfondsen verplicht	67	67	78	65	57	54
Bedrijfstakpensioenfondsen niet verplicht	15	25	25	17	10	9
Ondernemingspensioenfondsen	957	877	676	414	236	211
Algemeen pensioenfondsen	–	–	–	–	–	7
PPI's	–	–	–	–	10	10
Levensverzekeraars	102*	94	70	43	35	30
Totaal	1141	1063	849	539	348	321

Toelichting: aantal aanbieders ultimo jaar,
Bron: DNB, behalve levensverzekeraars: CBS
*1999

Per jaar liquideerden er in de periode 2005 tot 2015 gemiddeld ongeveer 30 tot 40 ondernemingspensioenfondsen. Onderstaande figuur laat zien dat in de afgelopen jaren het aandeel van de ondernemingspensioenfondsen dat naar verzekeraars ging afnam, ten gunste van algemeen pensioenfondsen, PPI's en ook enkele Belgische uitvoerders.⁷ In geen enkel jaar zijn er liquiderende ondernemingspensioenfondsen overgenomen door niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. De kleinere schaal van niet-verplichte bedrijfstakpensioenfondsen kan hierbij een rol spelen. Ook speelt een rol dat het bij een deel van de liquiderende fondsen ging om fondsen met een dispensatie van een verplichtstelling. Na liquidatie waren zij verplicht zich aan te sluiten bij het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds.

⁷ Het ging hierbij om enkele multinationals met bedrijven in meerdere landen die hun pensioenvoorziening bij één uitvoerder wilden onderbrengen. Zie Kok & Geboers (2016).

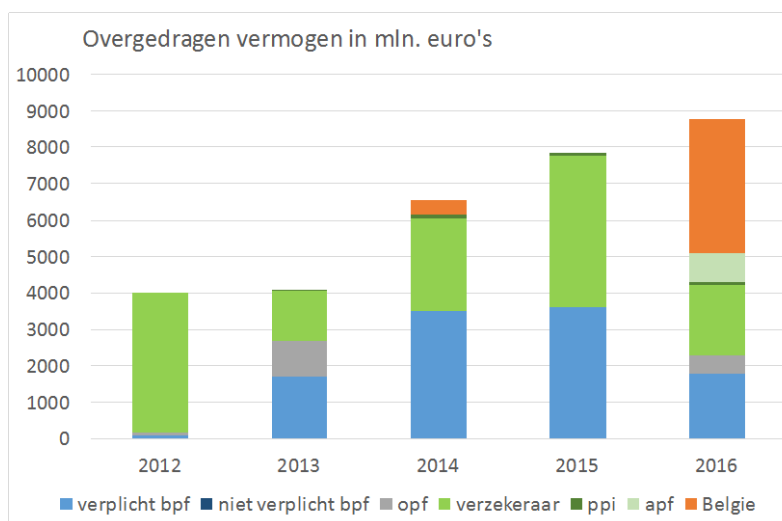
Figuur 3.1 Groot deel liquiderende ondernemingspensioenfondsen vanaf 2012 naar verplicht bedrijfstakpensioenfondsen



Toelichting: liquiderende ondernemingspensioenfondsen met collectieve waardeoverdracht volgens art. 84 PW
Bron: DNB

In 2012 werd € 4 mld. aan vermogen overgedragen vanuit liquiderende ondernemingspensioenfondsen, waarvan 96 procent naar verzekeraars ging. In de jaren daarna neemt het totaal aan overgedragen vermogen toe en gaat een groter deel naar verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. In 2016 gingen enkele grote ondernemingspensioenfondsen over naar een Belgische uitvoerder. In 2016 werd in totaal bijna € 8,8 mld. overgedragen. Dit is 0,8 procent van het totale pensioenvermogen in Nederland. Hiervan ging 20,5 procent naar een verzekeraar, 22 procent naar een bedrijfstakpensioenfonds, 42 procent naar een Belgische uitvoerder, 9 procent naar een algemeen pensioenfonds en 6 procent naar een ondernemingspensioenfonds en 0,5 procent naar een PPI, zie Figuur 3.2.

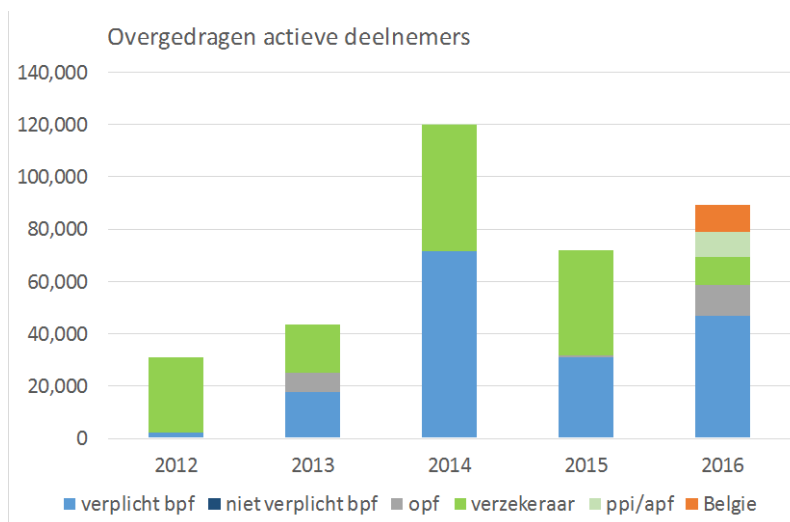
Figuur 3.2 Groot deel vermogen van liquiderende ondernemingspensioenfondsen vanaf 2012 naar verplicht bedrijfstakpensioenfondsen



Toelichting: liquiderende ondernemingspensioenfondsen met collectieve waardeoverdrachten volgens art. 84 PW
Bron: DNB

In termen van deelnemers neemt eveneens het aandeel dat naar verzekeraars gaat af. Na 2012 vooral ten gunste van bedrijfstakpensioenfondsen en in 2016 vooral ten gunste van Belgische uitvoerders.

Figuur 3.3 Groot deel deelnemers van liquiderende ondernemingspensioenfondsen vanaf 2012 naar verplicht bedrijfstakpensioenfonds



Toelichting: liquiderende ondernemingspensioenfondsen met collectieve waardeoverdrachten volgens art. 84 PW PPI en apf zijn samengenomen omdat bij waardeoverdrachten vanuit één fonds naar zowel PPI als apf de deelnemers alleen zijn meegeteld bij de partij waar het meeste vermogen naartoe gaat.

Bron: DNB

In 2017 waren er tot 1 juli zes collectieve waardeoverdrachten vanuit een ondernemingspensioenfonds. Van de deelnemers ging 87 procent naar een algemeen pensioenfonds en 13 procent naar een verzekeraar. In de eerste helft van 2017 waren er geen collectieve waardeoverdrachten naar een bedrijfstakpensioenfonds of Belgische uitvoerder (Bron: DNB).

Bovenstaande cijfers geven een beeld van de bestemming van liquiderende ondernemingspensioenfondsen. De cijfers geven geen beeld van alle vrijwillige aansluitingen. Ten eerste gaat het bij overgangen van liquiderende pensioenfondsen niet alleen om vrijwillige aansluitingen, maar ook om verplichte aansluitingen bij het bedrijfstakpensioenfonds (ingeval de dispensatie van de verplichtstelling vervalt). Ten tweede gaan niet alle vrijwillige aansluitingen gepaard met waardeoverdracht. Pensioenfondsen en werkgevers kunnen ook alleen de toekomstige aanspraken van actieve deelnemers overdragen aan een nieuwe uitvoerder.

Aantal vrijwillig aangesloten deelnemers bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen neemt toe

Door de consolidatieslag is het aantal actieve deelnemers bij ondernemingspensioenfondsen gedaald van 742.000 in 1997 tot 547.000 in 2016. Deze daling is minder sterk dan de daling van het aantal fondsen, omdat het juist de kleine fondsen zijn die liquideren. Het aantal actieve deelnemers aan pensioenregelingen van verzekeraars is verdubbeld van 510.000 in 1995 tot ruim 1 miljoen in 2016. Het aantal deelnemers van bedrijfstakpensioenfondsen is gestegen van 3,8 miljoen tot 4,8 miljoen in 2016. Daarbinnen is het aantal deelnemers aan vrijwillige bedrijfstakpensioenfondsen

afgenomen van 246.000 in 1997 tot 79.000 in 2016.⁸ De daling wordt voor een groot deel veroorzaakt doordat een vrijwillig fonds in 2006 verplicht is gesteld. Het aantal vrijwillig aangesloten deelnemers bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen is naar schatting gestegen van 89.000 in 1997 tot 256.000 in 2016. Deze schatting is gebaseerd op de door zes verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen aangeleverde data.⁹

Tabel 3.3 Vrijwillig aangesloten actieve deelnemers bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen toegenomen naar 256.000 in 2016

	1997	2000	2005	2010	2015	2016
Bedrijfstakpensioenfondsen	3.829	4.517	5.387	5.141	4.859	4.842
• waarvan vrijwillige aansluitingen bij niet-verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen	246	286	275	90	84	79
• waarvan vrijwillige aansluitingen bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen	89	133	161	199	247	256
Ondernemingspensioenfondsen	742	863	888	707	551	547
Algemeen pensioenfonds	-	-	-	-	-	-
PPI	-	-	-	-	310	425
Levensverzekeraars, collectief	510*	857**	834	978	1.026	1.028
Totaal	5.081	6.237	7.109	6.826	6.746	6.842

Toelichting: aantal actieve deelnemers x 1.000

Bron:

Pensioenfondsen: CBS, behalve 2016: DNB

PPI en Levensverzekeraars: DNB

Aansluitingen bij vrijwillige bedrijfstakpensioenfondsen: DNB, incl. PNO

Vrijwillige aansluitingen bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen: Schatting SEO op basis enquête pensioenfondsen en data DNB

*1995 **1999

Bij de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen die data hebben geleverd is het aandeel vrijwillige aansluitingen toegenomen van gemiddeld 2 procent in 1997 tot 6 procent in 2016. Pensioenfonds PGB kende een sterkere toename dan gemiddeld: in 2016 was 43 procent van hun actieve deelnemers vrijwillig aangesloten.¹⁰

Marktaandeel verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen toegenomen naar 11 procent van actieve deelnemers op vrije deel van de markt

Om de concurrentie tussen verzekeraars en pensioenfondsen te beoordelen is gekeken naar marktaandelen op het vrije deel van de markt; dit is de pensioenmarkt exclusief deelnemers die onder

⁸ Bij PNO media is sinds 2012 een klein verplichtgesteld fonds aangesloten. De vrijwillige aansluitingen bij PNO media zijn geteld bij de vrijwillige aansluitingen bij niet-verplichtgestelde fondsen.

⁹ Het aantal vrijwillige aansluitingen bij de zes fondsen is opgehoogd naar het totaal door het gemiddeld percentage vrijwillige aansluitingen bij vijf van de zes pensioenfondsen in een jaar toe te passen op het totaal aantal deelnemers onder verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen minus het aantal in de steekproef. Bij het ophogen is het aandeel vrijwillige aansluitingen bij PGB niet meegenomen omdat dit veel hoger is dan bij de rest van de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Ondanks deze correctie kan er sprake zijn van enige overschatting van het aantal vrijwillige aansluitingen omdat bedrijfstakpensioenfondsen zijn geselecteerd waarvan in de markt bekend is dat zij regelmatig vrijwillige aansluitingen realiseren.

¹⁰ Zie Jaarverslag PGB, tabel 2. De sectoren rubber- en drukinkt en de groothandel bloemen zijn als verplichte aansluitingen gerekend. Voor de sector rubber- en drukinkt geldt echter alleen een verplichting op basis van cao-afspraken en niet op basis van een verplichtstelling van het ministerie van SZW. De verplichtstelling voor de sector groothandel in bloemen is pas per 1 juli 2017 van kracht. Zonder deze twee sectoren zou het aandeel vrijwillige aansluitingen op 53 procent komen.

een verplichtstelling vallen.¹¹ Op het verplichte deel van de markt is immers geen concurrentie mogelijk. Tot het verplichte deel van de markt worden de verplichte aansluitingen bij bedrijfstakpensioenfondsen gerekend.¹² Het vrije deel van de pensioenmarkt in termen van actieve deelnemers is vanaf 1997 iets toegenomen, van 31 procent naar 34 procent (zie Tabel 3.4).

Tabel 3.4 Omvang vrije deel van de pensioenmarkt toegenomen naar 34 procent in 2016

	1997	2000	2005	2010	2015	2016
Verplichte deel van de markt	3.495	4.098	4.950	4.852	4.528	4.507
Vrije deel van de markt	1.586	2.139	2.159	1.974	2.218	2.335
Totaal	5.081	6.237	7.109	6.826	6.746	6.842
Omvang vrije deel van de markt	31%	34%	30%	29%	33%	34%

Toelichting: aantal actieve deelnemers x 1.000

Bron: zie Tabel 3.3

Onderstaande tabel laat zien dat op het vrije deel van de markt het marktaandeel van ondernemingspensioenfondsen, in termen van aantal actieve deelnemers, is afgenomen van 47 procent tot 23 procent. Het marktaandeel van verzekeraars is gestegen van 32 procent in 1997 tot 44 procent in 2016. Het marktaandeel van PPI's is toegenomen tot 18 procent in 2016. Het marktaandeel van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen is toegenomen van 6 procent in 1997 tot 11 procent in 2016. Daarentegen is het marktaandeel van vrijwillige bedrijfstakpensioenfondsen afgenomen van 15 procent tot 3 procent. In totaal is het marktaandeel van bedrijfstakpensioenfondsen op de vrije markt gedaald van 21 procent naar 14 procent van het aantal actieve deelnemers.

Tabel 3.5 In 2016 is 11 procent van de actieve deelnemers vrijwillig aangesloten bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds

	1997	2000	2005	2010	2015	2016
Vrijwillige aansluitingen bij verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen	6%	6%	7%	10%	11%	11%
Vrijwillige aansluitingen bij niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen	15%	13%	13%	5%	4%	3%
Ondernemingspensioenfondsen	47%	40%	41%	36%	25%	23%
Algemeen pensioenfonds	0%	0%	0%	0%	0%	0%
PPI	0%	0%	0%	0%	14%	18%
Levensverzekeraars, collectief	32%	40%	39%	50%	46%	44%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Toelichting: marktaandelen vrije deel van de markt. Dit is de totale pensioenmarkt exclusief verplichte aansluitingen bij verplichtgestelde pensioenfondsen en exclusief beroepspensioenfondsen

Bron: berekeningen SEO, op basis van Tabel 3.3

¹¹ Het gaat hierbij niet om marktafbakening in mededingingsrechtelijke zin. Zie Heemskerk et al. 2017.

¹² Ondernemingspensioenfondsen worden tot het vrije deel van markt gerekend. Dit omdat ondernemingen de keuze om hun pensioen ergens anders onder te brengen. Een deel van de ondernemingen met een ondernemingspensioenfonds heeft dispensatie van een verplichtstelling. Bij het opheffen van de dispensatie hebben zij mogelijk geen vrije keuze om te kiezen voor een andere aanbieder dan het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds.

3.4 Conclusie

Bedrijfstakpensioenfondsen hebben een andere positie op de markt dan verzekeraars en PPI's. Zij vallen onder een ander toezichtskader en moeten aan andere eisen voldoen. Een belangrijk verschil is dat verzekeraars bij uitkeringsregelingen nominale garanties moeten bieden en pensioenfondsen niet. Ook is een belangrijk verschil dat pensioenfondsen mogen werken met een gedempte kostendekkende premie en verzekeraars niet. Hierdoor zijn de premies voor uitkeringsregelingen bij pensioenfondsen lager dan bij verzekeraars. Dit geldt sterker voor bedrijfstakpensioenfondsen dan voor algemeen pensioenfondsen, omdat de laatste nog in de opstartfase zitten. Voor premieregelingen zijn er geen relevante verschillen in regelgeving tussen de verschillende marktpartijen.

In de afgelopen 20 jaar is het aantal ondernemingspensioenfondsen sterk gedaald. Dit komt door de toenemende complexiteit, hogere toezichtseisen en een slechtere financiële positie. Op de vrije markt is het marktaandeel van verzekeraars en PPI's samen gestegen van 32 procent naar 62 procent. Het marktaandeel van bedrijfstakpensioenfondsen is gedaald van 21 procent naar 14 procent. Dit komt doordat het aantal deelnemers aan vrijwillige bedrijfstakpensioenfondsen is gedaald. Het aandeel vrijwillig aangesloten actieve deelnemers bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen is gestegen van 6 procent in 1997 tot 11 procent in 2016.

4 Gedrag van marktpartijen

Werkgevers en fondsen die op zoek zijn naar een nieuwe pensioenuitvoerder hebben vaak een voorkeur voor een bedrijfstakpensioenfonds. Een deel van de bedrijfstakpensioenfondsen speelt actief in op de toegenomen vraag. Dit zijn vooral de vrijwillige bedrijfstakpensioenfondsen en een enkel verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. Een ander deel van de bedrijfstakpensioenfondsen streeft niet actief naar vrijwillige aansluitingen. Zij faciliteren vrijwillige aansluitingen voor werkgevers die een relatie hebben met de bestaande werkgeverspopulatie.

Dit hoofdstuk bespreekt het gedrag van vragers op de markt (sociale partners) en aanbieders op de markt (pensioenuitvoerders). Het hoofdstuk is vooral gebaseerd op de interviews met marktpartijen. Als observaties gebaseerd zijn op uitspraken van een groot deel van de geïnterviewden wordt aangegeven dat uitspraak gebaseerd is op de interviews. Als een observatie gebaseerd is op een gering aantal interviews is dit expliciet aangegeven.

4.1 Gedrag van vragers

Werkgevers die overwegen de pensioenuitvoering ergens anders onder te brengen doen dat vanwege liquidatie van het ondernemingspensioenfonds, wijziging van de pensioenregeling of vanwege het aflopen van een verzekeringscontract. Als een bedrijf een uitkeringsregeling heeft bij een verzekeraar, waarvan het contract afloopt, dan kan de premie voor een nieuw contract sterk stijgen, vanwege de lage rente en de toegenomen levensverwachtingen. Verzekeraars die nog uitkeringsregelingen aanbieden moeten hoge prijsstijgingen doorrekenen. Prijsstijgingen van tientallen procenten zijn geen uitzondering (bron: interviews). Dit is een aanleiding om andere opties te bezien. Opties voor de werkgever zijn dan:

- Overgang naar een premieregeling (bij verzekeraar, PPI of een pensioenfonds);
- De pensioenregeling onderbrengen bij een algemeen pensioenfonds;
- De pensioenregeling onderbrengen bij een bedrijfstakpensioenfonds;

Steeds vaker worden uitkeringsregelingen omgezet in premieregelingen. In de periode 2005-2016 is het aantal werknemers met een premieregeling bij een verzekeraar of pensioenfonds gegroeid van 8,6 procent naar 13,6 procent (DNB). Voor werkgevers heeft een premieregeling het grote voordeel dat de premie vaststaat.

Werknemers hebben juist vaak voorkeur voor een uitkeringsregeling. Vanuit de vakbeweging wordt sterk gestuurd op behoud van een uitkeringsregeling (bron: interviews). Verzekeraars bieden de laatste jaren nog weinig uitkeringsregelingen aan vanwege lage rente. Bedrijfstakpensioenfondsen hebben meestal een regeling met hogere aanspraken (bv. hogere opbouw) tegen een lagere premie. Bij overgang van een uitkeringsregeling naar een andere uitvoerder hebben werknemers soms een voorkeur voor overgang naar een bedrijfstakpensioenfonds boven een algemeen pensioenfonds, vooral als er een vakbond betrokken is bij de keuze. Vaak genoemd gepercipieerd voordeel van een bedrijfstakpensioenfonds boven een algemeen pensioenfonds is (1) de lagere premie, (2) de mogelijkheid van een eenmalige verhoging van de aanspraken en (3) de invloed van de vakbond in het bestuur (bron: interviews). De premie is bij een bedrijfstakpensioenfonds vaak lager dan bij een

algemeen pensioenfonds. Dit komt doordat een bedrijfstakpensioenfonds een gedempte kosten-dekkende premie mag vaststellen op basis van verwacht rendement of op basis een gemiddelde marktrente. Een algemeen pensioenfonds mag dit in de opstartfase in principe nog niet (zie paragraaf 3.2). Ook heeft een algemeen pensioenfonds meer governanceverplichtingen (door de verschillende collectiviteitskringen met een eigen belanghebbendenorgaan) en op dit moment nog een kleinere schaal dan een bedrijfstakpensioenfonds. Verder is er – op korte termijn – een voordeel voor de werknemers als de dekkingsgraad van het overdragende fonds hoger is dan dat van het ontvangende fonds. In dat geval kunnen de aanspraken van de werknemers eenmalig verhoogd worden ter compensatie van het dekkingsgraadverschil. Bij een overstap naar een algemeen pensioenfonds is dit ‘voordeel’ er niet.¹³ Dat bij een lage dekkingsgraad het risico van korten in de toekomst hoger is wordt op de koop toegenomen. Dit omdat het risico als zeer klein wordt beschouwd en niet opweegt tegen de voordelen voor werknemers bij een uitkeringsregeling bij een bedrijfstakpensioenfonds. Vakbonden hebben daarnaast veelal een voorkeur voor een bedrijfstakpensioenfonds omdat zij al bekend zijn met een bedrijfstakpensioenfonds via een zetel in het bestuur en daardoor ook (in)directe invloed houden op de pensioenregeling. Vrijwel alle algemeen pensioenfondsen kennen een onafhankelijk bestuur. Er is dan geen directe invloed vanuit vakbonden op de bedrijfsvoering. Er kan wel sprake zijn van indirecte invloed via het belanghebbendenorgaan of via het verantwoordingsorgaan.

Voor werkgevers heeft een bedrijfstakpensioenfonds ook voordelen boven een algemeen pensioenfonds. Een werkgever heeft geen omkijken meer naar de regeling als deze is ondergebracht bij een bedrijfstakpensioenfonds. Als er problemen zijn, bijvoorbeeld korten, dan kan de werkgever doorverwijzen naar het pensioenfonds. De werkgever is dan geen partij meer die aangesproken kan worden. Bij een rechtstreeks verzekerde regeling kan de werkgever wel worden aangesproken op het resultaat. Ook bij een algemeen pensioenfonds is de werkgever betrokken bij de governance, indien sprake is van de eigen kring. Anderzijds willen sommige werkgevers juist wel invloed op het pensioen. Zij willen het bijvoorbeeld meenemen in de cao-onderhandelingen. Verschillende arbeidsvoorwaarden kunnen dan tegen elkaar worden afgewogen (bron: interviews).

Een overgang naar een bedrijfstakpensioenfonds is echter niet altijd mogelijk. Als de dekkingsgraad van het overdragende bedrijfstakpensioenfonds lager is dan dat van het ontvangende fonds dan moet er worden bijgestort. Dat kan een overdragend fonds niet altijd betalen, zeker wanneer het gaat om een fonds dat moet liquideren vanwege een precaire financiële positie. Een andere mogelijkheid is het korten van bestaande aanspraken. Dat kan stuiten op bezwaar van werknemers. In die gevallen moeten werkgevers toch uitwijken naar een andere optie. Meestal wordt dan gekozen voor een premieregeling bij een PPI of verzekeraar (bron: interviews).

Volgens geïnterviewden zijn er vrijwel altijd adviseurs betrokken bij de overstap van een werkgever of fonds naar een andere aanbieder en wordt een zorgvuldig proces gevolgd. Volgens één van de geïnterviewden zijn adviseurs echter niet altijd onafhankelijk. Sommigen werken in opdracht van werknemers en andere in opdracht van werkgevers. Dit kan een bias met zich meebrengen. Voor en nadelen van verschillende opties worden in beeld gebracht vanuit het perspectief van de opdrachtgevende partij of partijen. Ook de kosten van uittreding zouden in beeld moeten worden

¹³ Bij een eigen kring binnen het algemeen pensioenfonds is het niet aan de orde. Bestaande kringen hebben momenteel een dekkingsgraad van 100 procent omdat algemeen pensioenfondsen nog in de opstartfase zitten, zie paragraaf 3.2

gebracht.¹⁴ Dit gebeurt niet altijd volgens meerdere geïnterviewden. Volgens verschillende geïnterviewden vatten zowel werkgevers als werknemers onderdekking bij het ontvangende pensioenfonds soms te makkelijk op. Het risico van korten in de toekomst weegt kennelijk minder zwaar dan de lagere premie en mogelijke extra aanspraken op korte termijn.

4.2 Gedrag van aanbieders

Deel bedrijfstakpensioenfondsen voert actief beleid vrijwillige aansluitingen

Een deel van de door ons geïnterviewde bedrijfstakpensioenfondsen is actief op zoek naar nieuwe klanten. Hun doel is schaalvergroting, of voorkomen van krimp, om de kosten per deelnemer in de hand te houden. Het gaat hierbij om de vrijwillige fondsen (PNO media en SBZ) en PGB.¹⁵ PGB zag zich geconfronteerd met een sterke daling van de werkgelegenheid in de grafische industrie, waardoor het aantal actieve deelnemers sterk afnam en het fonds vergrijsde. Het was de vraag of het fonds zelfstandig had kunnen voortbestaan als niet tot schaalvergroting over zou zijn gegaan. De vrijwillige aansluitingen van deze actieve bedrijfstakpensioenfondsen vinden vrijwel uitsluitend plaats binnen de statutaire werkingssfeer (art 111 PW). SBZ heeft de werkingssfeer in 2016 uitgebreid met de financiële sector. Daardoor hebben zich in 2017 16 werkgevers vrijwillig aangesloten. Voor PGB geldt dat de statutaire werkingssfeer sinds 2010 aanzienlijk is uitgebreid, en veel ruimer is dan de werkingssfeer volgens de verplichtstelling (zie Tabel 4.1). In 2012 is de statutaire werkingssfeer uitgebreid met de gehele industrie, terwijl voor een heel klein deel van deze sector een verplichtstelling bij PGB van toepassing is. De gehele zakelijke dienstverlening is toegevoegd aan de werkingssfeer, terwijl daar helemaal geen verplichtstelling bij PGB van toepassing is. Daarnaast is er ook een aantal verplichtgestelde fondsen toegevoegd om de schaal te vergroten. Het gaat daarbij ook om sectoren die geen band hebben met de oorspronkelijke sector (zeevissers, groothandel in bloemen en planten), zie Tabel 4.1. In tegenstelling tot PNO media en SBZ, die de werkingssfeer uitbreiden met verwante sectoren, heeft PGB ook niet verwante sectoren onder de werkingssfeer gebracht. De werkingssfeer van PGB is zo ruim dat nu ongeveer een derde van de werknemers onder de statutaire werkingssfeer van PGB valt. Vanaf 2016 is het verruimen van de werkingssfeer moeilijker geworden doordat extra voorwaarden worden gesteld (via art. 121a PW, zie Hoofdstuk 2).

Een ander deel van de geïnterviewde bedrijfstakpensioenfondsen streeft niet naar meer vrijwillige aansluitingen. Het gaat hier om vier verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Zij zijn bereid om vrijwillige aansluitingen te faciliteren, maar voeren hier geen actief beleid op. De statutaire werkingssfeer van deze bedrijfstakpensioenfondsen is gelijk of vrijwel gelijk aan die van de verplichtstelling, zie Tabel 4.1. Vrijwillige aansluitingen vinden uitsluitend plaats buiten de statutaire werkingssfeer (art 121 PW). Eén van de vier bedrijfstakpensioenfondsen heeft een werkingssfeer die

¹⁴ Bij uitreden kan er sprake zijn van een verzekeringstechnisch nadeel (VTN). Hiervan is sprake als het collectief bijvoorbeeld relatief jong is. De premie voor de overblijvende werknemers gaat omhoog wanneer het jonge collectief vertrekt. Dit betekent dat een jong fonds dat uitreedt moet betalen. De meeste bedrijfstakpensioenfondsen verrekenen het VTN overigens bij entree van het collectief i.p.v. bij uitreding.

¹⁵ Pensioenpro (5 december 2013). PGB op overnamepad, Pensioenpro (10 maart 2017). Zestien financiële bedrijven naar pensioenfonds Zorgverzekeraars, Pensioenpro (7 juli 2017). PNO Media werft dertig nieuwe werkgevers, 7 juli 2017

ruimer is dan die van de verplichtstelling. Dit was de afgelopen 20 jaar al zo, de werkingssfeer is in die periode niet uitgebreid met het oog op meer vrijwillige aansluitingen. Een ander fonds geeft aan strikter beleid te hanteren dan art. 121 PW vereist om marktverstoring te vermijden.

Tabel 4.1 Werkingssfeer PGB zeer heterogeen en veel ruimer dan verplichtstelling

	Werkingsfeer volgens statuten 2017	Werkingsfeer verplichtstelling 2017
ABP	<ul style="list-style-type: none"> Overheid (rijk, gemeenten, provincies, defensie, politie, rechterlijke macht, waterschappen) Luchthavens 	Identiek aan werkingssfeer statuten minus luchthavens
BPL	<ul style="list-style-type: none"> Bedrijfsverzorgingsdiensten Bloembollengroothandel Bos- en natuuronderneming Land- en tuinbouwwerktuigenexploiterende onderneming Hoveniersbedrijf Glastuinbouw: Open Teelten Dierhouderij Paddenstoelenteelt Groenvoederdrogerij Tuinbouwzaadteelt Rundveeverbetering Varkensverbeteringsorganisatie Groenten- en fruitverwerkende industrie 	Identiek aan werkingssfeer statuten
Detailhandel	<ul style="list-style-type: none"> Detailhandel Schoenherstellersbedrijf, Maatschoenmakersbedrijf, orthopedisch schoenmakersbedrijf Groothandel textielgoederen 	Identiek aan werkingssfeer statuten
PFZW	<ul style="list-style-type: none"> Intramurale en/of extramurale zorg Huisartsenzorg en gezondheidscentra Tandartsen Ambulancezorg Jeugdzorg Welzijnswerk en de maatschappelijke dienstverlening Kinderopvang Rechtsbijstand Protestantse Kerk in Nederland Kunstzinnige vorming Sport Cultuur en verblijfsrecreatie 	Identiek aan werkingssfeer statuten minus cultuur en verblijfsrecreatie
PGB	<ul style="list-style-type: none"> Industrie Groothandel en handelsbemiddeling (niet in auto's en motorfietsen) Informatie- en communicatie-industrie (o.a. creatieve industrie en uitgeverijbedrijf) Financiële en zakelijke dienstverlening Algemene burgerlijke en utiliteitsbouw en projectontwikkeling Zee- en kustvisserij 	<ul style="list-style-type: none"> Grafimedia en reprografie Kartonnage- en flexibele verpakkingbedrijf Groothandel in bloemen en planten Verf- en drukinktindustrie Zeevisserij
PME	<ul style="list-style-type: none"> Metalektro 	Identiek aan werkingssfeer statuten
PNO media	<ul style="list-style-type: none"> Media- en entertainment Kunsten en cultureel erfgoed Social media Creatieve zakelijke dienstverlening, waaronder de game sector 	<ul style="list-style-type: none"> Film- en bioscoopbedrijf
SBZ	<ul style="list-style-type: none"> Zorgverzekeraars Financiële sector 	

Bron: jaarverslagen, statuten en verplichtstellingsbeschikkingen

Concurrentie vooral op hoogte van de premie en flexibiliteit van de regeling

Bedrijfstakpensioenfondsen die een actief beleid voeren concurreren met verzekeraars, PPI's, algemeen pensioenfondsen en met elkaar op premie en flexibiliteit van de regeling. Acquisitie gebeurt door contact te onderhouden met pensioenadviseurs (bron: interviews). Zo zorgen ze dat ze worden meegenomen in de afwegingen van werkgevers en fondsen.

Bedrijfstakpensioenregelingen hebben lagere premie dan verzekeraars, vooral door ander toezichtskader

Bedrijfstakpensioenfondsen kunnen voor uitkeringsregelingen een lagere premie offeren dan algemeen pensioenfondsen en verzekeraars. Bedrijfstakpensioenfondsen mogen een gedempte kostendekkende premie in rekening brengen. Algemeen pensioenfondsen nu nog niet omdat ze in de opstartfase zitten. Verzekeraars kunnen bij uitkeringsregelingen niet concurreren op premie omdat zij onder een ander toezichtskader vallen (zie paragraaf 3.2). Voor werkgevers/fondsen die op zoek zijn naar een uitkeringsregeling met lage kosten is een bedrijfstakpensioenfonds daarom een aantrekkelijke optie.¹⁶

Het is niet de verplichtstelling zelf die zorgt voor het concurrentievoordeel van bedrijfstakpensioenfondsen ten opzichte van verzekeraars. Verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen hebben weliswaar gemiddeld wel een grotere schaal dan de collectieve pensioencontracten van verzekeraars, waardoor zij gemiddeld lagere administratiekosten hebben (PWC, 2009).¹⁷ Dit geldt echter ook voor niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. De administratiekosten van de door ons geïnterviewde fondsen die actief zoeken naar nieuwe klanten bedroegen in 2015 € 157 per deelnemer bij PGB en rond de € 200 per deelnemer bij PNO-media en SBZ (bron: DNB). Deze verschillen hebben een beperkte invloed op de totale premie. De invloed van het verschil in toetsingskader is vele malen groter.

Naast schaal heeft de complexiteit van de regeling invloed op de administratiekosten. Bedrijfstakpensioenfondsen hebben een minder complexe uitvoering omdat zij meestal maar één en dezelfde regeling uitvoeren voor alle deelnemers. Ook dit verlaagt de administratiekosten. Algemeen pensioenfondsen hebben meer governanceverplichtingen dan bedrijfstakpensioenfondsen, omdat zij meerdere regelingen uitvoeren en per collectiviteitskring een aparte governancestructuur hebben. Bedrijfstakpensioenfondsen die meerdere regelingen uitvoeren zijn daartoe niet verplicht. Ook premieregelingen hebben lage administratiekosten omdat het een minder complexe regeling is dan een uitkeringsregeling. Voor premieregelingen is daarom in veel mindere mate sprake van een concurrentievoordeel voor bedrijfstakpensioenfondsen. Bovendien speelt hier het verschil in toetsingskader geen rol.

Tussen bedrijfstakpensioenfondsen kan, naast een verschil in uitvoeringskosten, sprake zijn van premieverschillen door hantering van andere uitgangspunten bij het vaststellen van de premie. Het

¹⁶ Alleen een liquiderend fonds dat een op een overgaat naar een algemeen pensioenfonds mag een gedempte premie rekenen, mits wordt gekozen voor een eigen collectiviteitskring.

¹⁷ Beleggingskosten hangen volgens Bikker et al. (2017) niet samen met de omvang van een fonds in termen van aantal deelnemers. Bikker et al. baseren hun resultaten op data van 1992-2013. In een eerder onderzoek op basis van alleen data van alleen 2013 concludeert Broeders et al. (2015) dat fondsen met een groter belegd vermogen lagere beleggingskosten hebben dan kleinere fondsen.

gaat onder andere om de mate van premiedemping en of er rekening wordt gehouden met kenmerken van het deelnemersbestand. Als het bedrijfstakpensioenfonds een doorsneepremie in rekening brengt dan is dit nadelig voor een werkgever met een jongere populatie dan het bedrijfstakpensioenfonds waarbij wordt aangesloten. PGB, PNO-media en SBZ houden bij de premiestelling rekening met de kenmerken van de populatie (PGB, 2016; www.pnomedia.nl, ANP, 2016). Een aansluitende werkgever met een jonge populatie betaalt een lagere premie dan werkgevers met een oudere populatie. Dit voorkomt dat de bestaande deelnemers voor- of nadeel hebben van de nieuwe aansluitingen. De fondsen die niet actief streven naar nieuwe vrijwillige aansluitingen houden hier geen rekening mee: zij brengen voor alle nieuwe aansluitingen dezelfde doorsneepremie in rekening als voor de bestaande deelnemers.¹⁸ Zij zijn daardoor voor werkgevers met een relatief jonge populatie minder aantrekkelijk dan een fonds dat wel rekening houdt de met samenstelling van de populatie.

Actieve bedrijfstakpensioenfondsen bieden flexibiliteit in de regeling

Fondsen/werkgevers die willen overstappen hebben een voorkeur hun bestaande regeling te handhaven (bron: interviews). Bij een wijziging van de regeling moet de regeling heronderhandeld worden met de ondernemingsraad of de vakbond. Verzekeraar en algemeen pensioenfondsen zijn flexibel wat betreft de inhoud van de regeling. De meeste bedrijfstakpensioenfondsen bieden die flexibiliteit niet; bij veel bedrijfstakpensioenfondsen moet worden aangesloten bij de bestaande regeling. PGB en PNO-media bieden veel flexibiliteit in het type regeling. Bij PGB is de basisregeling voor alle aangesloten werkgevers gelijk, maar daarbinnen kan aan verschillende knoppen worden gedraaid, zoals de hoogte van de franchise en het opbouwpercentage, het maximum pensioengevend salaris en de verzekering van het partnerpensioen, (bron: PGB, 2012). Daarnaast biedt PGB niet alleen een uitkeringsregeling aan, maar ook een premierregeling, een hybride regeling en een uitkeringsregeling met gemaximeerde premie (PGB, 2016). PNO-media biedt vergelijkbare opties (www.pnomedia.nl). De geïnterviewde fondsen die niet actief streven naar meer vrijwillige aansluitingen bieden geen flexibiliteit: alleen de bestaande regeling wordt aangeboden tegen dezelfde doorsneepremie.

Geen kruissubsidiering tussen verplichte en niet-verplichte deel bedrijfstakpensioenfonds

Er zijn geen aanwijzingen dat financiële middelen vanuit het verplichtgestelde deel van het bedrijfstakpensioenfonds worden gebruikt om de premie voor vrijwillige aansluitingen laag te houden. Er kan voor- of nadeel zijn voor het fonds als de samenstelling van het deelnemersbestand van het toetredende fonds afwijkt van de samenstelling van het deelnemersbestand van het ontvangende fonds. Als er sprake is van nadeel wordt meestal dit meestal verrekend in een koopsom, zie voetnoot 18. Kruissubsidiering vanuit het verplichtgestelde deel van het fonds is ook niet in het belang van de bedrijfstakpensioenfondsen. De actieve fondsen streven juist naar meer vrijwillige aansluitingen om de kosten laag te houden voor hun zittende deelnemers.

¹⁸ Wel brengen de meesten het verzekeringstechnisch nadeel (VTN) in rekening: als sprake is van een ouder deelnemersbestand dan de bestaande populatie betaalt de aansluitende partij een eenmalige koopsom. Eén fonds rekent VTN alleen door bij grote collectiviteiten. Door VTN door te belasten wordt selectie tegen het bedrijfstakpensioenfonds voorkomen. Het niet rekenen van VTN kan betekenen dat de bestaande populatie de toetreding van een werkgever met een ouder personeelsbestand enigszins subsidieert. Andersom heeft de bestaande populatie voordeel bij toetreding bij een werkgever met een jonger personeelsbestand. Het verzekeringstechnisch voordeel wordt nooit verrekend.

Wanneer sprake is van collectieve overdracht van vermogen dan wordt dit getoetst door DNB (zie Hoofdstuk 2). Een voorwaarde voor overdracht is dat noch het overdragende fonds, noch het ontvangende fonds hier nadeel van heeft. Bij collectieve waardeoverdrachten zijn er voldoende waarborgen om te voorkomen dat er sprake kan zijn van kruissubsidiering vanuit het verplichtgestelde deel van het bedrijfstakpensioenfonds naar een vrijwillig aansluitend fonds en vice versa.

Collectief waarde overdragen aan een bedrijfstakpensioenfonds is lastig als het overdragende fonds een lagere dekkinggraad heeft dan het ontvangende bedrijfstakpensioenfonds. Er moet dan een koopsom worden betaald, of de bestaande rechten moeten worden gekort. Als de dekkinggraad bij het overdragende fonds hoger is dan is het makkelijker om over te dragen. Het overschot kan dan worden ingezet om extra rechten in te kopen voor de deelnemers (voor zover toegestaan binnen fiscale grenzen).

4.3 Conclusie

Werkgevers en fondsen met een uitkeringsregeling die op zoek zijn naar een nieuwe pensioenuitvoerder hebben vaak een voorkeur voor een bedrijfstakpensioenfonds. Dit komt vooral door de voorkeur van werknemers voor een uitkeringsregeling. Door de lage rente en een ander toezichtkader zijn de premies van verzekeraars voor uitkeringsregelingen relatief hoog ten opzichte van de premies van bedrijfstakpensioenfondsen.

Een deel van de bedrijfstakpensioenfondsen speelt actief in op de toegenomen vraag. Dit zijn vooral de vrijwillige bedrijfstakpensioenfondsen en een enkel verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. Voor deze fondsen is het van belang het deelnemersbestand op peil te houden of uit te breiden om de kosten laag te houden. Zij concurreren met verzekeraars op de premie in combinatie met een grote flexibiliteit in het type regeling dat ze aanbieden. Vrijwillige aansluitingen vindt bij hen veelal plaats binnen de statutaire werkingssfeer. Om meer vrijwillige aansluitingen mogelijk te maken breidden deze fondsen hun statutaire werkingssfeer de afgelopen jaren uit.

Een ander deel van de bedrijfstakpensioenfondsen streeft niet actief naar vrijwillige aansluitingen. Zij faciliteren vrijwillige aansluitingen voor werkgevers die verwant zijn aan de bestaande werkgeverspopulatie. Aansluiting vindt veelal plaats buiten de statutaire werkingssfeer. Deze fondsen hebben hun werkingssfeer niet uitgebreid met het oog op vrijwillige aansluitingen.

De verplichtstelling draagt in beperkte mate bij aan het concurrentievoordeel van bedrijfstakpensioenfondsen ten opzichte van verzekeraars bij het aanbieden van uitkeringsregelingen. Voordeel voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen is dat zij gemiddeld iets lagere administratiekosten hebben dan niet-verplichtgestelde fondsen dankzij schaalgroottes. Er zijn geen aanwijzingen dat financiële middelen vanuit het verplichtgestelde deel worden gebruikt om de premie voor vrijwillige aansluitingen laag te houden. De vrijwillige aansluitingen zijn juist bedoeld om de kosten voor de zittende deelnemers laag te houden.

Zonder de uitbreiding van de werkingssfeer van actieve fondsen zouden meer werkgevers zijn uitgeweken naar premieregelingen bij PPI's of verzekeraars.

5 Prestaties van de markt

Omdat er weinig alternatieven waren voor het onderbrengen van een uitkeringsregeling via een vrijwillige aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds zijn de gevolgen voor de prestaties van de markt moeilijk te beoordelen. In de toekomst is er wel een alternatief voor een bedrijfstakpensioenfonds, namelijk een algemeen pensioenfonds. Omdat voor algemeen pensioenfonds, zolang zij zich in de startfase bevinden, strengere regels gelden dan voor bedrijfstakpensioenfonds, kan er de komende jaren sprake zijn van oneigenlijke concurrentie. De domeineis, die ervoor moet zorgen dat bedrijfstakpensioenfonds alleen in de eigen bedrijfstak actief mogen zijn, biedt hiertegen onvoldoende bescherming. Dit omdat het in het verleden wettelijk mogelijk was het eigen domein op te rekken tot ver buiten de grenzen van de eigen bedrijfstak.

Dit hoofdstuk gaat over de gevolgen van de mogelijkheid van vrijwillige aansluitingen op de prestaties van de markt. Bij de prestaties van de markt gaat het om de hoogte van de premie, de kosten en de kwaliteit. De kwaliteit van een product kan gedefinieerd worden als de mate waarin het product inspeelt op de wensen van sociale partners.

Zeer beperkte vergroting marktaandeel bedrijfstakpensioenfonds ten koste van premie-regelingen bij PPI's en verzekeraars

De vorige hoofdstukken hebben laten zien dat voor werkgevers die een uitkeringsregeling wilden behouden tegen een betaalbare premie er in feite maar een mogelijkheid was, namelijk aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds. Door de mogelijkheid van vrijwillige aansluitingen bij bedrijfstakpensioenfonds is het marktaandeel van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds op het vrije deel van de markt gegroeid met 5 procentpunt (van 6 procent naar 11 procent). Van de groei is één procentpunt toe te rekenen aan het actieve beleid van PGB. De belangrijkste oorzaak van de beweging richting bedrijfstakpensioenfonds is de lage rente. Bij de hogere rente in het verleden verschilden de premies die verzekeraars en bedrijfstakpensioenfonds in rekening brachten minder. Het is daarom vooral het verschil in toezichtskader in combinatie met de lage rente dat heeft gezorgd voor een toename van het marktaandeel van vrijwillige aansluitingen bij verplichtgestelde pensioenfonds.

De vraag is welke andere opties fondsen en werkgevers hadden. De keuze voor een algemeen pensioenfonds is pas recent mogelijk. In het verleden was dit nog geen optie. Gegeven de lage rente was de meest reële alternatieve optie voor fondsen/werkgevers die op zoek waren naar een andere pensioenuitvoerder een premieregeling bij een verzekeraar of PPI. Bij overgang naar een PPI hadden werkgevers de bestaande aanspraken achter moeten laten bij de bestaande uitvoerder.

Door vrijwillige aansluitingen bij bedrijfstakpensioenfonds sluiten keuzes vaker aan bij wensen van werknemers

Werknemers met een uitkeringsregeling hebben vaak een voorkeur voor het behoud van de uitkeringsregeling bij overstap naar een andere pensioenuitvoerder. De mogelijkheid van vrijwillige aansluitingen bij bedrijfstakpensioenfonds heeft de voorkeursoptie van werknemers mogelijk gemaakt. Het is overigens de vraag of werknemers werkelijk beter af zijn met een uitkeringsregeling. De risico's die besloten liggen in een uitkeringsregeling bij een bedrijfstakpensioenfonds worden niet altijd onderkend volgens enkele geïnterviewden. Vakbonden hebben vaak nog grote weerstand

tegen premiereregelingen en sturen op DB. Als er een ondernemingsraad is betrokken bij de pensioenonderhandelingen dan wordt sneller de stap naar premiereregelingen gemaakt, dan wanneer vakbonden betrokken zijn (bron: interviews).

Door vrijwillige aansluitingen bij bedrijfstakpensioenfondsen hebben zij hun schaal kunnen vergroten ten opzichte van de situatie waarin dit niet mogelijk was geweest. Daardoor leiden vrijwillige aansluitingen waarschijnlijk tot lagere administratiekosten voor uitkeringsregelingen. Administratiekosten hangen vooral samen met de omvang van een fonds en de complexiteit van de regelingen (Bikker et al. 2017). Bij een keuze voor premiereregelingen waren de uitvoeringskosten mogelijk ook gedaald: DC regelingen zijn relatief eenvoudig en hebben daardoor ook relatief lage kosten (Bikker et al. 2017).

In de komende jaren kan verschil in regulering marktaandeel efficiënte algemeen pensioenfondsen beperken

Mogelijk heeft de optie van vrijwillige aansluiting bij bedrijfstakpensioenfondsen positieve effecten gehad op de prestaties van de markt, omdat er nog geen alternatief voorhanden was. Voor de toekomst ligt dit anders. Naast bedrijfstakpensioenfondsen kunnen werkgevers met een voorkeur voor een uitkeringsregeling deze nu ook onderbrengen bij een algemeen pensioenfonds. Bedrijfstakpensioenfondsen kunnen nu nog lagere premies vragen dan algemeen pensioenfondsen doordat algemeen pensioenfondsen in de opstartfase aan strengere eisen moeten voldoen dan bedrijfstakpensioenfondsen. Hierdoor kan het zijn dat algemeen pensioenfondsen uit de markt worden gedrukt door bedrijfstakpensioenfondsen, ook door bedrijfstakpensioenfondsen die niet beter presteren dan algemeen pensioenfondsen. De domeinis voor bedrijfstakpensioenfondsen biedt hier slechts beperkt bescherming tegen. Met name de in het verleden opgerekte werkingssfeer van PGB biedt veel ruimte voor werkgevers zich zonder nadere voorwaarden als bedoeld in artikel 121 PW aan te sluiten.

Literatuur

- Appelman, M., J. Gorter, M. Lijesen, S. Onderstal en R. Venniker (2003), "Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field", CPB Document No 34, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Bikker, J., Alserda G. & Van der Lecq, F. (2017). Organisatorische efficiëntie en schaalvoordelen bij pensioenfondsen. ESB jrg 102, nr 4750
- Broeders, D., Van Oord, A. en Rijsbergen, D. (2015). Schaaffecten in de beleggingskosten van pensioenfondsen. Economisch Statistische Berichten, 100 (4712), (pp. 376-379).
- DNB (2016). Consolidatie en transitie door de bril van DNB. Presentatie 10 maart 2016
- Heemskerk (2017). Vrijwillige aansluitingen bij bedrijfstakpensioenfondsen. Juridische mogelijkheden voor vrijwillige aansluitingen binnen het mededingingsrecht. Nijmegen: Radbouduniversiteit
- Kok, L. & Geboers, H. (2016). Grensoverschrijdende uitvoering van pensioenen
- Lutjens E. (1999), De Wet Bpf, Deventer: Kluwer.
- PGB (2012). Pensioenactualiteiten en strategische keuzes bij PGB. Presentatie voor de Ledenraad 29 februari 2012
- PGB (2016). Presentatie Arnold Verplancke voor de Vereniging van Gepensioneerden. 29 april 2016
- PwC (2009), "Uitvoeringskosten van pensioenregelingen. Een onderzoek naar de kosten van verzekeraars en pensioenfondsen voor de uitvoering van collectieve pensioenregelingen", 23 april 2009. Uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers in opdracht van het Verbond van Verzekeraars.
- ANP (2016). Pensioenfonds SBZ: werkgevers uit financiële sector zijn welkom. www.perssupport.nl

Bijlage A Geïnterviewde personen

Nelly Altenburg	Voorzitter PNO Media
Frits Bart	Directeur Beleid & Propositiemanagement Aegon Zakelijk
Karin Bitter	Manager Pensioenbeleid PFZW
Theo Brugmans	Pensioenfonds Detailhandel
Bert Coenradie	Bestuurder pensioenfonds PGB
Jochem Dijkmeester	Bestuurder pensioenfonds PGB
Luuk Lennaerts	Senior bestuurssecretaris PGB
Richard Devue	Actor, Manager bestuursbureau BPL
Tom Dimmendaal	Partner Sprekels & Verschuren
Francis van Bergenhe- negouwen	Directeur bestuursbureau Het nederlands pensioenfonds (hnpf)
Mila Hoekstra	Bestuurder Het nederlands pensioenfonds (hnpf)
Menno Nadels	MN, Adviserend actuaaris van PME
Willem Noordman	Hoofd pensioenafdeling FNV
Harold Herbert	Directeur Verbond van Verzekeraars
Hedda Renooij	Secretaris Pensioenbeleid VNO-NCW MKB-Nederland
Gerard Riemen	Directeur pensioenfederatie
Jan Peters Sengers	AWVN
Hen Veerman	Managing Consultant Triple A
Adri van der Wurff	Voorzitter bestuur SBZ
Mario Wiesemann	Hoofd afdeling pensioenbeleid ABP
Leon Jansen	Jurist afdeling pensioenbeleid ABP
Joep Heijmans	Jurist afdeling bestuursadvisering APG
Respondent die ano- niem wil blijven	



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl