

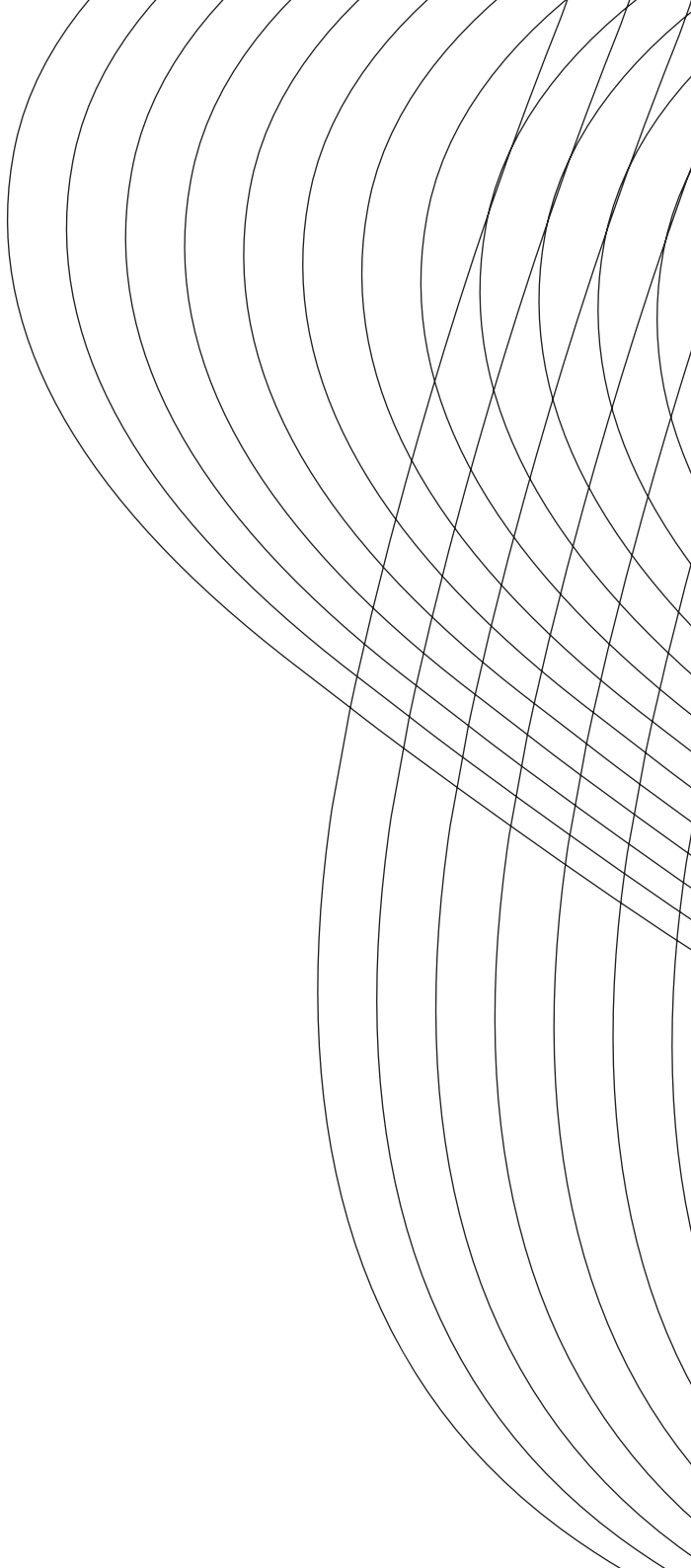


Arnoud Boot

Modernisering van het uitvoeringsmodel voor pensioenregelingen en marktwerking

Netspar NEA Papers

MODERNISERING VAN HET UITVOERINGSMODEL
VOOR PENSIOENREGELINGEN EN
MARKTWERKING



The background of the cover features a series of thin, black, curved lines that sweep across the page from the top left towards the bottom right, creating a sense of movement and depth. The lines vary in curvature and density, with some being more pronounced than others.

Arnoud Boot

Modernisering van het uitvoeringsmodel voor pensioenregelingen en marktwerking

NEA PAPER 6
NETSPAR ECONOMISCHE ADVIEZEN



Netspar

Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement

Colofon

NEA Papers is een uitgave van Netspar
Mei 2007

Redactie

Karin Bitter (Interpolis)
Maarten Camps (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
Henk Don (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Peter Kooreman (Universiteit van Tilburg)
Rick van der Ploeg, voorzitter (European University Institute, Florence)
Tom Steenkamp (ABP)
Marno Verbeek (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Vormgeving

Bladvulling, Tilburg

Drukwerk

Drukkerij Universiteit van Tilburg

Redactieadres

Netspar
Universiteit van Tilburg
Postbus 90153
5000 LE Tilburg
Telefoon +31 13 466 2109
Fax +31 13 466 3066
E-mail info@netspar.nl
www.netspar.nl

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s).

INHOUD

<i>Voorwoord</i>	7
<i>Conclusies en samenvatting</i>	9
<i>1 Verantwoording</i>	14
1.1 <i>Onderzoeksvraag</i>	14
1.2 <i>Randvoorwaarden bij de advisering</i>	14
1.3 <i>Verschillen tussen pensioenfondsen en verzekeraars</i>	15
1.4 <i>Indeling</i>	17
<i>2 Analyse</i>	18
2.1 <i>De problematiek gezien vanuit de EU</i>	18
2.2 <i>Eisen aan ons pensioensysteem</i>	19
2.3 <i>Rol van de verplichtstelling</i>	22
2.4 <i>Marktwerking en de markt voor pensioen(regeling)en</i>	24
<i>3 Nadere beoordeling van de uitvoeringsmodellen</i>	29
3.1 <i>Huidige situatie</i>	29
3.2 <i>Voorgestelde nieuwe uitvoeringsmodellen</i>	33
<i>4 Toekomstperspectief</i>	39
<i>Literatuurlijst</i>	42

VOORWOORD

Netspar stimuleert debat over de gevolgen van vergrijzing voor het spaargedrag van mensen, de houdbaarheid van hun pensioenen en het overheidsbeleid. Vergrijzing wordt veroorzaakt doordat veel van de baby-boomers met pensioen gaan. Meer in het algemeen: mensen leven gezonder en langer en gezinnen krijgen steeds minder kinderen. Vergrijzing staat vaak in een negatief daglicht, want het aantal 65-plus-sers ten opzichte van het aantal jongeren zou de komende decennia wel eens kunnen verdubbelen. Kan een slinkend aantal jongeren nog wel de centen opbrengen van een groeiend aantal gepensioneerden? Moeten mensen meer uren draaien tijdens hun werkzame periode en later met pensioen gaan? Of moeten de pensioenen worden gekort of de premies worden verhoogd om het collectieve pensioen betaalbaar te houden? Moeten mensen worden aangemoedigd zelf veel meer verantwoordelijkheid te nemen voor het eigen pensioen? En hoe verandert de rol van de sociale partners in het organiseren van een collectief pensioen? Kunnen en willen mensen eigenlijk wel zelf gaan beleggen voor hun pensioen of zijn ze graag bereid dat aan betrouwbare pensioenfonds over te laten? Wie gaat eigenlijk over de pensioengelden? En hoe kan een helder speelveld voor pensioenfonds en verzekeraars worden gedefinieerd? Hoe kunnen collectieve doelstellingen als solidariteit met meer individuele wensen worden verzoend?

Er is behoefte aan debat over de gevolgen van vergrijzing om een aantal redenen. We weten niet altijd precies wat de gevolgen van vergrijzing zijn. Zelfs als we die goed kunnen inschatten, is het nog steeds een goed idee om erover te debatteren, om deze gevolgen – maar ook de kansen en dilemma's die de vergrijzing genereert – bekend te maken aan een groter publiek. Belangrijkst is natuurlijk dat veel van de keuzen die moeten worden gemaakt een politieke dimensie hebben en daarover is hard debat nodig. Het gaat immers om een maatschappelijk zeer relevant en actueel vraagstuk waar, in de meest letterlijke zin oud en jong mee worden geconfronteerd. Om die reden introduceert Netspar de NEA papers. Deze naam heeft twee betekenissen. Ten eerste, NEA staat voor

Netspar Economische Adviezen. Wetenschappers adviseren op persoonlijke titel en op verzoek van Netspar over actuele economische kwesties op het gebied van vergrijzing. Ten tweede, NEA slaat op Nee-Ja wat toch een wezenskenmerk van elk debat is.

Rick van der Ploeg

Voorzitter van de redactie van Netspar NEA papers en Panel papers

PENSIOENREGELINGEN EN MARKTWERKING

Conclusies en samenvatting

Dit paper is gebaseerd op een recente adviesaanvraag van de Ministeries van SZW en Financiën inzake mogelijk gewenste aanpassingen in het uitvoeringsmodel voor pensioenregelingen (Boot, 2007). In het navolgende wordt het integrale advies weergegeven, aangevuld met enige nadere gedachten over de toekomstige invulling van het geheel van het Nederlandse pensioensysteem.

In de Kabinetsnotitie van 8 december 2006 (SZW, 2006) wordt terecht geconcludeerd dat het Nederlandse pensioensysteem zich moet 'wapenen' tegen externe ontwikkelingen die vanuit de EU en anderszins op ons afkomen. De bedreigingen vanuit de EU zijn niet acuut voorzover het de strikte houdbaarheid van de huidige arrangementen betreft. Het is veeleer zo dat er een dynamiek gaande is die op termijn op gespannen voet kan komen te staan met de wijze waarop het pensioenstelsel in Nederland vorm heeft gekregen. Hieronder vallen ook maatschappelijke ontwikkelingen die afdwingen dat de deelnemer een steeds centralere rol zal (moeten) krijgen in de governance en vormgeving van pensioenarrangementen. Daarnaast speelt een meer beleidsmatige invalshoek namelijk of veranderingen in het Nederlandse pensioenstelsel wenselijk zijn om zowel de Nederlandse markt voor pensioenen competitiever te maken als de Nederlandse expertise op het gebied van pensioenen pan-Europees te kunnen benutten. Een tijdige positionering in dit dynamische speelveld kan voordelen bieden.

In antwoord op de specifieke vragen in de Kabinetsnotitie kom ik tot de volgende conclusies:

- ik zie geen verband tussen de voorgestelde verplichte uitbesteding van activiteiten – met het oog op het hierdoor kunnen handhaven van de verplichtstelling – en het al dan niet doen vervallen van de domeinafbakening. Dit betekent niet dat ik het doen vervallen van de domeinafbakening onmogelijk acht; de vraag is of dit onderdeel van de taakafbakening überhaupt een belangrijke rol speelt. Ik zie name-

- lijk geen belangrijke rol weggelegd voor de domeinafbakening in een omgeving waar via onder meer doorsneepremie, verbod op ringfencing en (sectorale) inbreng van sociale partners toch al relatief homogene domeingerelateerde collectiviteiten worden gezocht (zie paragraaf 2.4, 3.1 en 3.2 in dit advies).
- Voor de zogenaamde 'markt- en overheid-bepalingen' (artikel 5, 6 en 7 Wet Bpf 2000) geldt evenzeer dat verplichte uitbesteding aan de noodzaak van deze bepalingen weinig verandert. De bepalingen zijn er namelijk op gericht om een door verplichtstelling in de schoot geworpen marktdominantie van pensioenfondsen te neutraliseren. Uitbesteding van deelactiviteiten verandert hier in principe niets aan. De rol die deze bepalingen spelen is niet triviaal. Verplichtstelling geeft een bepaalde marktmacht en automatische toegang tot deelnemers waardoor ook andere (niet-solidaire) producten makkelijker zijn te verkopen. Dus ik acht deze bepalingen van grotere betekenis dan het door mij betwijfelde belang van domeinafbakening (zie paragraaf 2.4 en 3.2).
 - Het introduceren van een API als nieuwe vorm voor een pensioeninstelling die optimaal kan functioneren onder de Europese IORP-richtlijn is een 'no-brainer'; andere landen zijn het aan het doen, en we hebben niets te winnen (en dus alleen maar te verliezen) door op dit punt achter te blijven. Het hebben van een 'eigen' Nederlands vehikel maakt het waarschijnlijker dat er een dynamischer internationale markt voor pensioenen ontstaat met een rol voor Nederlandse partijen. Ook wordt hiermee de mogelijkheid geboden dat buitenlandse partijen via een dergelijke Nederlandse structuur hun activiteiten in Nederland maar ook in andere landen gaan aanbieden. Dit biedt dus bepaalde vestigingsplaats voordelen die weliswaar onmogelijk zijn te kwantificeren, maar evident van belang zijn voor de nationale economie zolang er ook maar enige verhoging is van de kans dat Nederland als vestigingsplaats wordt gekozen (paragraaf 3.2). In totaliteit draagt dit bij aan het verwezenlijken van een dynamischer interne markt.
 - Als de verplichte deelname aan het fonds wordt ingeruild voor een verplichte deelname aan de pensioenregeling dan is verre van uitgesloten dat de introductie van de API, met de min of meer gelijktijdige introductie van identieke vormen hiervan in andere landen, effectief

gaat betekenen dat de taakafbakeningeisen en andere beperkingen kunnen worden omzeild.

- Zelfs als aan een Nederlandse API eisen worden gesteld die effectief de taakafbakening ook hieraan koppelen dan nog is dit niet effectief zolang men evenzeer gebruik kan maken van een buitenlandse vorm van de API. Dit laatste is namelijk mogelijk bij het verplichtstellen van de pensioenregeling. Sociale partners kunnen dan in principe hun pensioenfonds omdopen in een buitenlandse API, hier 100% eigenaar van zijn, zelf een rol claimen in het bestuur, en verlost zijn van de taakafbakeningeisen (zie paragraaf 3.2).
- Het bewaken van solidariteitselementen voorzover van belang voor het Europese Hof voor haar acceptatie van de verplichtstelling wordt hiermee extra relevant. De acceptatie van de verplichtstelling door het Hof is namelijk naar ik heb begrepen gekoppeld aan de aanwezigheid van solidariteitskenmerken in de regeling; verplichtstelling is dan te rechtvaardigen om deze solidariteitselementen houdbaar te maken. Als door de introductie van de API en het verplichtstellen van de regeling in plaats van het fonds (en de dynamiek die hierdoor – mede – wordt beïnvloed) beperkingen wegvallen die solidariteitsbevorderend waren dan kan dit dus van invloed zijn op de houdbaarheid van de verplichtstelling (paragraaf 3.2).

Specifieke opmerkingen over marktwerking:

- Verplichtstelling (dus inclusief de eigen uitvoering hiervan in het pensioenfonds) staat haaks op het hebben van marktwerking. Marktwerking ontstaat alleen als er concurrentie is voor een dergelijk collectief aan deelnemers. De voorgestelde maatregelen veranderen hier weinig aan. Voorzover de notitie uitgaat van het uitbesteden van deelactiviteiten kan er alleen sprake zijn van een zeer *indirecte* vorm van marktwerking, namelijk via verzakelijking en het verbeteren van transparantie. In principe verandert er echter niets aan de positie van het collectief aan deelnemers. Op dat niveau is geen sprake van

marktwerking.¹ Zelfs *aanbesteding* van deelactiviteiten verschaft strikt genomen geen marktwerking op het niveau waar het echt om gaat, namelijk het niveau waarop de verplichtstelling aangrijpt. Het verplichtstellen van de pensioenregeling biedt wel een opening voor marktwerking. Maar echte marktwerking (in combinatie met de verplichtstelling) kan alleen worden gerealiseerd bij *aanbesteding* van de pensioenregeling, maar dit is complex. Aanbesteding van de regeling vergt een zeer grote specificering van contracten. Het is echter wel zo dat er sprake is van steeds meer gespecificeerde contractuele relaties die de mogelijkheden tot aanbesteding verbeteren (zie paragraaf 2.2 t/m 2.4 en 3.2).

- De toenemende verzakelijking met betere scheiding van verantwoordelijkheden met dito verantwoordingsplichten zijn kenmerkend voor de huidige ontwikkelingen in pensioenland. Dit vertaalt zich ook in een trend naar meer uitbesteding en het op afstand plaatsen van uitvoeringsorganisaties. Er geldt dat uitbesteding al eerder regel dan uitzondering is. De voorgestelde maatregel om uitbesteding (van vermogensbeheer en administratie) verplicht te stellen heeft voor de meeste spelers (met onder meer ABP en PGGM als belangrijke uitzonderingen) dan ook geen wezenlijk effect op de meeste spelers. De uitzonderingen zijn echter wel de grote spelers.
- Een verplichting tot uitbesteding zou vooral ingegeven moeten worden door het positieve effect op pension fund governance. Transparantie verbetert en een grotere verzakelijking wordt bewerkstelligd. Hieruit volgt indirect mogelijk enige verbetering van de marktwerking.

1 MNServices en Cordares zijn uitvoeringsorganisaties (PUBs) die op redelijke afstand zijn komen te staan van de hierin participerende pensioenfondsen. Het is zeer waarschijnlijk dat deze organisaties competitieve druk voelen om ter presteren. Voor deze deelactiviteiten is dus sprake van enige marktwerking. Maar de deelnemers zijn veroordeeld tot hun respectievelijke pensioenregelingen en op dat niveau is er in principe geen marktwerking. Men kan hier over doorfilosofen en opmerken dat uitbesteding van deelactiviteiten meer macht legt bij de uitvoerende professionals (de PUB). En als dit zo is dan zou het mogelijk kunnen zijn dat de opdrachtgever (het pensioenfonds) tegenwicht gaat ondervinden van de uitvoerder (de PUB). In een positieve interpretatie zou de PUB hierdoor kunnen zorgen voor disciplineren van de opdrachtgever. Dit is echter puur speculatief en bovendien een omkering van hoe de gezagsrelatie zou moeten verlopen. Als het zo is dat de PUB (als opdrachtnemer) de opdrachtgever kan beïnvloeden dan kan dit eveneens op een wijze gebeuren die niet in het belang is van de deelnemers. Ik ben buitengewoon huiverig om hieraan eenduidige effecten toe te kennen.

Dit geldt in versterkte mate voor het alternatief: de introductie van de API tezamen met de verplichtstelling van de pensioenregeling; de nog grotere specificering van contracten die hieraan vast zit versterkt transparantie en verzakelijking (paragraaf 2.4 en 3.1).

Tenslotte, de belangrijke invalshoek van het onderhavige advies is dat het belang van de deelnemer centraal moet staan. Dit is van essentieel belang temeer daar de markt voor pensioenproducten in brede zin (dus ook meer individuele, niet-solidaire producten) wordt gekenmerkt door marktfalen (zie paragraaf 2.2). Het zorgen voor collectieve contracten is een belangrijk middel om dit marktfalen op te vangen. De verplichtstelling die centraal staat in de adviesaanvraag zorgt voor een collectief contract voor het solidaire deel. Hoewel de gekozen vorm hiervan wel degelijk discussie behoeft (zie paragraaf 2.3), is de collectiviteit die het bewerkstelligt een groot goed.

Echter het gebied van de niet-solidaire producten – voornamelijk in de derde pijler – blijft hiermee grotendeels onbesproken. In paragraaf 2.4 en 3.2 heb ik wel enige opmerkingen opgenomen over de logica van de handhaving van de markt en overheid bepalingen; dit raakt de problematiek van niet-solidaire derde pijler producten. De beperkingen die deze bepaling opleggen aan een integrale advisering van de deelnemers, zijn niet kosteloos. In zekere zin wordt hierdoor de deelnemer blind de markt opgestuurd voor alles wat niet strikt in de tweede pijler valt. Gezien het marktfalen op de markt voor deze vrijere producten is dit buitengewoon kostbaar voor de deelnemer (zie paragraaf 2.3 en 3.2). Het nadenken over alternatieven voor de verplichtstelling in huidige vorm om daarmee te trachten te komen tot een versoepeling van de markt en overheid bepalingen is belangrijk. Het lijkt voor de hand liggend om werkgevers een belangrijke rol te geven bij het verwezenlijken van collectieve contracten voor deze vrijere producten. De aan mij voorgelegde kabinetsnotitie (SZW, 2006) verwijst hier niet naar. In paragraaf 4 ga ik hier nader op in.

1 Verantwoording

1.1 Onderzoeksvraag

Mijn advisering aan SZW/Financiën had als opdracht een advies uit te brengen over de toekomstige houdbaarheid van de manier waarop in Nederland de bedrijfspensioenvoorziening is geregeld, en tevens advies uit te brengen over de wenselijkheid dan wel noodzaak van een aantal voorgestelde veranderingen. De opdracht aan mij was om met name de markteconomische invalshoek te belichten.

De opdracht is toegespitst op de houdbaarheid van de Nederlandse structuur van het tweede pijler pensioen, uitgaande van handhaving van de verplichtstelling. De kernvraag is welke veranderingen noodzakelijk zijn in de Nederlandse structuur zodat de verplichtstelling ook in de toekomst verenigbaar is met de eisen die de Europese Unie stelt, c.q. zal gaan stellen, aan de interne markt. En in het verlengde hiervan is de meer algemene vraag of het Nederlands pensioenstelsel voldoende is toegerust om de te verwachte economische dynamiek te kunnen accommoderen.

Een bijkomende vraag is hoe Nederland als grootmacht op het gebied van pensioenen beter kan profiteren van de te verwachten grotere economische betekenis van het tweede pijler pensioen binnen Europa, en de hiermee samenhangende lucratieve bedrijfsmatige activiteit. De vraag is dan met name of de voorgestelde veranderingen zullen bijdragen aan de slagvaardigheid van Nederlandse pensioenfondsen bij het veroveren van marktaandeel in andere Europese lidstaten. Tegelijkertijd zouden de veranderingen ook de Nederlandse markt voor pensioenvoorziening ten goede kunnen komen, bijvoorbeeld doordat er een grotere dynamiek met meer marktwerking ontstaat.

1.2 Randvoorwaarden bij de advisering

De aan de adviseringopdracht van de Ministeries van Financiën en SZW ten grondslagliggende Kabinetsnotitie *Modernisering van het uitvoeringsmodel voor Pensioenregelingen: een achtergrondnotitie* (dd. 8 december 2006) vermeldt een aantal randvoorwaarden die uitgangspunt waren van mijn advisering aan SZW/Financiën, namelijk:

- i. Collectiviteit en solidariteit, en daarmee samenhangend de verplichtstelling moeten behouden blijven.

- ii. Aangezien de tweede pijler pensioen als arbeidsvoorwaarde moet worden gezien moeten sociale partners in een nieuwe constellatie de mogelijkheid behouden om volledig eigenaar te blijven van de (financiële) middelen die benodigd zijn voor de feitelijke realisatie van de pensioenuitkeringen. Ze moeten dus de balans *kunnen* blijven bezitten.
- iii. Het te kiezen uitvoeringsmodel moet mededingingsrechtelijk in orde zijn. In het bijzonder wordt hiermee bedoeld dat er voor een pensioenfonds geen voordelige positie op de markt moet ontstaan die de verplichtstelling mogelijk onhoudbaar maakt.

De eerste en derde randvoorwaarde zijn aan elkaar gerelateerd. De verplichtingstelling moet behouden blijven, en deze mag dan ook geen (onoverkomelijk) mededingingsproblemen opwerpen. Dit laatste verband is indirect. De gedachte is dat als pensioenfondsen die van deze verplichtstelling profiteren tegelijkertijd de vrije markt opgaan dit oneerlijke concurrentie kan betekenen die vervolgens de houdbaarheid van de verplichtstelling onder druk kan zetten. (zin loopt niet: de gedachte is dat als pensioenfondsen dit oneerlijke concurrentie...verwijzing dit is niet correct) De tweede randvoorwaarde betekent dat de sociale partners niet alleen een belangrijke rol moeten kunnen blijven spelen bij het pensioen als arbeidsvoorwaarde (de totstandkoming van de pensioenregeling), maar tegelijkertijd – mochten zij dat willen – risicodragers en dus eigenaar moeten kunnen blijven van de activa en passiva verbonden aan de pensioenregeling.

De analyse zal waar het mijn advies aan de Ministeries van Financiën en SZW volgt (Boot, 2007) de in de Kabinetsnotitie voorgestelde veranderingen bespreken vanuit de wens de verplichtstelling veilig te stellen. Tegelijkertijd zal ik ook de wenselijkheid van de verplichtstelling bespreken, en mogelijke alternatieven bezien.

1.3 *Verschillen tussen pensioenfondsen en verzekeraars*

De Europese wetgeving betreffende bedrijfspensioenvoorziening, de Richtlijn 2003/41/EG, ook wel genoemd de IORP-richtlijn, richt zich op dat deel van de pensioenopbouw dat tot stand komt in overleg tussen werkgevers en werknemers, individueel dan wel collectief. Een verdere afbakening is gegeven in Artikel 6(d) die specificeert wat onder pensioenuitkeringen moet worden verstaan die onder de bedrijfspensioenrichtlijn

vallen. Dit betreffen de uitkeringen die worden verstrekt vanaf de pensioendatum en daaraan gerelateerde zaken zoals betalingen bij overlijden, arbeidsongeschiktheid en ziekte. Nationale autoriteiten kunnen de afbakening verder limiteren, bijvoorbeeld tot alleen die zaken waarvoor levenslang premies worden betaald, dus geen producten op basis van eenmalige stortingen.²

In Nederland is sprake van een aanzienlijke aanscherping van de eisen waaraan pensioenfondsen moeten voldoen ten opzichte van wat vereist wordt door de Europese bedrijfspensioenrichtlijn. Zo wordt aan pensioenfondsen opgelegd dat ze zich moeten houden aan een taakafbakening. Deze betreft beperkingen op het domein (iets wat de Europese richtlijn niet kent) en tevens een nauwer afgebakende productomschrijving ten opzichte van de richtlijn. De domein- en productafbakening tezamen worden wel genoemd de taakafbakening. Daarnaast mag er binnen een pensioenfonds geen sprake zijn van zogenaamde 'ringfencing' tussen pensioenregelingen en is – voor verplichtgestelde fondsen – een doorsneepremie verplicht.³ Ook geldt de eis van een paritaire bestuursstructuur. Tenslotte geldt voor verplichtgestelde pensioenfondsen dat zij onderhevig zijn aan de zogenaamde 'markt- en overheid-bepalingen' (de artikelen 5, 6 en 7 van Wet Bpf 2000) die beperkingen opleggen aan het gebruik van data (over deelnemers), naam en beeldmerk van het pensioenfonds en aan het verschaffen van informatie over andere producten dan die het fonds zelf voert. Geen van deze beperkingen komt (rechtstreeks) voort uit de Europese bedrijfspensioenrichtlijn.

Deze gezamenlijke eisen zijn althans ten dele ingegeven door de wens eerlijke concurrentieverhoudingen te waarborgen ten opzichte van verzekeraars. Tevens speelt mee in de Kabinetsnotitie dat hiermee mogelijk de verplichtstelling beter is te waarborgen. Overigens is het pensioenfondsen wel toegestaan niet-toegestane activiteiten in 100% deelnemingen onder te brengen (zie Referentiekader), waarbij voor de

- 2 Merk ook op dat beleggingsinstellingen (UCITS) en levensverzekeraars niet onder de Europese bedrijfspensioenrichtlijn vallen. Levensverzekeraars kunnen wel IORP-business naar zich toe halen; UCITS kunnen de uitbestede asset management activiteiten van IORP-instellingen uitvoeren.
- 3 Voor niet-verplichtgestelde pensioenfondsen geldt of de doorsneepremie of een bijdrage van ten minste 10% van de werkgever in de premies.

verplichtgestelde pensioenfondsen deze deelnemingen (dochter) zich moeten houden aan de markt- en overheid-bepalingen.

1.4 Indeling

In paragraaf 2 ga ik in op een aantal belangrijke ontwikkelingen voor ons pensioenstelsel. Ik analyseer allereerst de rol die de EU speelt, met name welke invloed vanuit de EU (Commissie en het Europese Hof) zou kunnen uitgaan op ons pensioensysteem (2.1). Vervolgens bekijk ik welke eisen vanuit efficiëntie en effectiviteit we willen stellen aan het pensioensysteem (2.2), en welke rol de verplichtstelling hierin speelt (2.3). In deze analyse bekijk ik de ontwikkelingen vanuit het belang van de deelnemer. In het verschuivende speelveld zal deze namelijk een steeds belangrijkere rol krijgen. Ook bekijk of er sprake is van marktwerking in ons pensioenstelsel (2.4). In paragraaf 3 beoordeel ik de huidige situatie (3.1) en de voorgestelde nieuwe uitvoeringsmodellen (3.2). Paragraaf 4 bevat enige gedachten over alternatieve vormen van collectiviteitsvorming waarmee beter inhoud gegeven zou kunnen worden aan de vrijere elementen in de pensioenopbouw (voornamelijk derde pijler producten).

2 Analyse

2.1 De problematiek gezien vanuit de EU

De Europese bedrijfspensioenrichtlijn (Richtlijn 2003/41/EG) opent met de preambule dat een echte interne markt voor financiële diensten voor de Europese Unie van wezenlijk belang is (preambule 1). In lijn hiermee stelt preambule 35 dat "beperkingen ten aanzien van de vrije keuze door instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening van erkende vermogensbeheerders en –bewaarders de mededinging belemmeren in de interne markt en derhalve moeten worden opgeheven". Preambule 37 spreekt van een recht van een instelling in een bepaalde lidstaat om een bedrijfspensioenregeling overeengekomen in een andere lidstaat uit te voeren. Zonder twijfel mag worden geconcludeerd dat de Europese Unie graag een actieve interne markt voor bedrijfspensioenen ziet ontstaan. Dit is op zich begrijpelijk gezien het steeds grotere, te verwachten belang van deze tweede pijler pensioenvoorziening als economische activiteit.

Verplichtstelling geaccepteerd vanuit subsidiariteit van sociaal beleid

Tegelijkertijd respecteert de Europese Unie nationale sociale en arbeidswetgeving en instrumenten zoals verplichte deelneming (preambule 36). Dit laatste is een kenmerk van het Nederlandse pensioenstelsel. Via de zogenaamde verplichtstelling kunnen bedrijven in een bedrijfstak (en daarmee de hierin actief zijnde werknemers) gedwongen worden deel te nemen aan het betreffende bedrijfstakpensioenfonds. Het is belangrijk te benadrukken dat de Europese Unie de verplichtstelling expliciet accepteert als onderdeel van de nationale sociale en arbeidswetgeving; de Europese Unie stelt dat een dergelijke verplichtstelling gebaseerd is op een overeenkomst tussen werkgevers en werknemers (of hun vertegenwoordigers) en daarom buiten het bereik valt van de interne markt.

Voor Europese Hof is solidariteit van groot belang

Naar ik begrepen heb accepteert het Europese Hof de verplichtstelling (ondanks het concurrentiebeperkende effect) vanwege de noodzaak van verplichtstelling voor het verwezenlijken van solidariteit. Zonder verplichtstelling kan door het uittreden van bepaalde ondernemingen deze

solidariteit op het spel komen te staan.⁴ Naar ik heb begrepen gaat het hier primair over de verplichtstelling van de pensioenregeling, en kan de acceptatie door het Europese Hof dus niet per definitie worden opgevat als een ondersteuning van de exclusieve uitvoering van de regeling door het betreffende bedrijfstakpensioenfonds. Merk echter op dat in arresten daterend van voor de Europese Pensioenrichtlijn het Hof die exclusieve uitvoering wel heeft geaccepteerd. De mogelijke consequenties hiervan voor het functioneren van de interne markt zouden eventueel dus wel ter discussie kunnen komen te staan. Of dit zal gebeuren is niet evident.

De bedrijfspensioenrichtlijn kan vooralsnog niet worden opgevat als een aanval op het Nederlandse bedrijfstakpensioenfonds. Dat gezegd hebbende moet worden geconstateerd dat het Nederlandse bedrijfstakpensioenfonds volledig nationaal is georiënteerd en zeker niet bijdraagt aan een bloeiende interne markt die de Europese Commissie graag ziet. De mogelijkheden hiertoe worden in de komende paragrafen nader onderzocht, c.q. afgebakend, mede vanuit het gezichtspunt van het mogelijk marktfalen op pensioenmarkten.

2.2 Eisen aan ons pensioensysteem

De onderliggende bedoeling van de vragen zoals voorgelegd in de Kabinetsnotitie is om de sterke punten van ons pensioensysteem ook naar de toekomst toe veilig te stellen. Primair denkt men hierbij aan het collectieve en solidaire karakter van ons pensioensysteem dat i. zorgt voor hoge participatie, ii. een relatief solide financiering kent (kapitaaldekking), iii. relatief lage kosten met zich meebrengt en iv. een bepaalde mate van risicodeling en intergenerationele solidariteit mogelijk maakt.

Belang deelnemers moet voorop staan

Ik zal benadrukken dat deze sterke punten van een niet geringe betekenis zijn. Er is dus reden om veel van wat er in dit land gebeurt op het gebied van pensioenen te koesteren. Toch is het belangrijk om met

4 Deze juridische argumentatie loopt langs de weg van Artikel 86.2 van het EU Verdrag. Door de kwalificatie als dienst van algemeen economisch belang kunnen mededingingsregels (inclusief Artikel 81) buiten toepassing blijven. Daarnaast is er een economische argumentatie mogelijk langs de lijnen van Artikel 81.3. Ruwweg biedt dit artikel een ontsnappingsroute als mededingingsbeperkende afspraken welvaart verhogend zijn (ook voor de consument) zonder dat de afspraken disproportioneel zijn en concurrentie in het geheel uitsluiten. Zie ook Boone en Van Damme (2007).

een wat opener vizier naar het pensioengebeuren te kijken. Wat mij hier voor ogen staat is dat ons pensioenstelsel primair gericht moet zijn op het zo goed mogelijk inspelen op de wensen van de deelnemer waarbij tegelijkertijd het stelsel voor werkgevers attractief en werkbaar moet zijn. Dit laatste is van niet onbelangrijke betekenis voor Nederland als vestigingsplaats van ondernemingen, maar ook voor het draagvlak van de verplichtstelling. De verplichtstelling betekent immers dat ondernemingen zich bij hun betreffende bedrijfstakpensioenfondsen moeten aansluiten. Het is moeilijk voor te stellen dat een dergelijke verplichtstelling (uiteindelijk) houdbaar is als bij bedrijven hier geen draagvlak meer voor zou zijn.

Het belang van de deelnemer is echter waar het primair om draait. Wij zijn trots op ons pensioensysteem omdat de gemiddelde Nederlander een goed en betaalbaar pensioen tegemoet kan zien. Deze verworvenheid willen we veilig stellen. Het is verrassend om te zien dat het belang van de deelnemer nergens expliciet wordt genoemd. Dit betekent niet dat het in het geheel wordt genegeerd. Zeker niet. De eerder genoemde sterke punten zijn allemaal voor de deelnemer van belang. Maar het belang van de deelnemer blijft echter wel impliciet. Een meer expliciete focus op de deelnemer is gewenst zeker nu allerlei aanpassingen worden voorgesteld om de houdbaarheid van ons pensioensysteem te vergroten in het licht van mogelijke bedreigingen die vanuit de EU op ons af komen.

Stelsel staat onder druk

Naast mogelijke bedreigingen vanuit de EU, zijn er ook andere externe veranderingen die ons pensioenstelsel onder druk zetten. Deze kunnen niet worden veronachtzaamd bij het evalueren van de houdbaarheid van het huidige model en de voorgestelde veranderingen. Hierbij denk ik onder meer aan demografische ontwikkelingen die van invloed zijn op de financierbaarheid van het pensioenstelsel. Dit is met name de 'omkering' van de bevolkingspiramide. Deze zorgt voor een stijging van de verhouding gepensioneerden ten opzichte van werkenden, en maakt daardoor het premie-instrument minder effectief om dekkingsproblemen te kunnen opvangen. Hiermee zet het ook de intergenerationele solidariteit op scherp. Het minder effectieve premie-instrument betekent namelijk dat grotere schommelingen in premies nodig zijn om dekkingsproblemen op te vangen. Hierdoor dreigen grotere transfers tussen gene-

raties te ontstaan die voor de betalende jongere deelnemers reden kunnen zijn hun deelname te heroverwegen. Ook de doorsneepremie speelt een rol. Een volledige leeftijdonafhankelijke premie kan het generatieconflict verder op scherp stellen. In het licht van de individualisering van de samenleving is dit mogelijk een extra reden voor zorg.

Tegelijkertijd zijn werkgevers steeds minder bereid risico's van onderdekking te accepteren. Met name wijzigingen in accountingregels (IFRS: IAS 19) hebben geleid tot een beperking van de risico-exposure van ondernemingen, met in een toenemend aantal gevallen een verschuiving naar collectieve defined contribution (CDC) regelingen waarbij alle risico's grosso modo bij het collectief van huidige en toekomstige pensioengerechtigden komen te liggen, en niet meer bij de sponsorende onderneming(en).⁵ In ieder geval betekent dit een verdere verzakelijking van de relatie tussen onderneming en pensioenfonds. In wezen ontstaat er steeds meer een contractuele relatie. Het grotere risico dat bij deelnemers komt te liggen tezamen met de eerder genoemde intergenerationale spanningen binnen het pensioenfonds zullen mogelijk leiden tot een steeds explicietere specificering van de risico-verdeling tussen cohorten. Op deze manier ontstaat ook langs deze weg een meer gespecificeerde contractuele relatie.

Een andere ontwikkeling is de toenemende druk vanuit toezichthouders en regelgevers op de professionalisering van het management en de interne organisatie van pensioenfondsen en uitvoeringsorganisaties. Deze druk is enorm en ook de hieraan verbonden kosten zijn niet gering. Voor de veelheid aan (nog) bestaande kleinere fondsen dwingt dit tot schaalvergroting via fusies en/of uitbesteding. Ook deze ontwikkeling leidt tot een grotere specificering van het pensioengebeuren.

Contractuele relatie komt centraal te staan

De grotere specificering en vastlegging in contracten vooraf heeft invloed op de onderhavige advisering aangezien het de effectiviteit (en haalbaarheid) van de verschillende uitvoeringsmodellen kan beïnvloeden. Ter illustratie, stel dat alleen de pensioenregeling verplicht wordt gesteld (en niet het fonds), en dat deze als geheel ergens ondergebracht moet worden, bijvoorbeeld in de later te bespreken API. Een dergelijke uitbe-

5 Deze verschuiving is gradueel. Sommigen zullen een defined benefit stelsel waarbij de indexering afhankelijk wordt gemaakt van de toestand van het fonds al karakteriseren als de facto een beweging in de richting van CDC.

steding van de regeling vereist een grote(re) detaillering van het contract. Bovenstaande ontwikkelingen maken dit een minder grote stap dan dit tot voor kort zou zijn geweest. Het voorgaande betekent dat zelfs afgezien van de zaken die spelen op het niveau van de EU het pensioenland- schap in beweging is. Ik zal dan ook de voorgestelde maatregelen evalueren vanuit dit bredere dynamische perspectief.

2.3 Rol van de verplichtstelling

De verplichtstelling was uitgangspunt van de advisering. Toch is het belangrijk om stil te staan bij de houdbaarheid van de verplichtstelling aangezien dit wel degelijk de kern van de adviesaanvraag raakt. Vanuit economisch perspectief zijn er ten minste drie redenen om de verplicht- stelling te rechtvaardigen. Ten eerste, de verplichtstelling zorgt voor een collectiviteit die de kosten van het pensioenproduct aanzienlijk kan ver- lagen. Dit betreffen onder meer marketingkosten en besparingen op de kosten verbonden aan risicoselectie. Deze reden is van grote betekenis. Een vrije markt van pensioenproducten met een rechtstreekse matching van individuele keuzes aan het aanbod op de markt werkt zeer moeilijk. De nogal desastreuze ervaringen op de markt van derde pijler pensioen- producten spreken voor zich.⁶ De ingewikkeldheid en het lange termijn karakter van pensioenproducten tezamen met een gebrek aan transpa- rantie en kennis van consumenten (mede door het incidentele karakter van beslissingen hierover) maken het buitengewoon moeilijk voor de consument om tot goede keuzes te komen. Hierdoor is de markt ook erg marketing- en misleiding gevoelig. Een marktfalen dreigt dan ook. De verplichtstelling en dus de collectief georganiseerde vraag helpen dit te voorkomen.

Een tweede rationaal voor de verplichtstelling is dat deze de deel- nemer in bescherming neemt onder meer door hem te dwingen tijdig te beginnen met de opbouw van zijn pensioen. Dit is een meer paternalis- tisch argument. Individuen moeten schijnbaar tegen zichzelf in bescher- ming worden genomen anders beginnen ze te laat met hun noodzakelijke pensioenopbouw. Gezien het grote maatschappelijke belang van een fatsoenlijke pensioenopbouw is dit in mijn ogen zeker

6 Vaak wordt verwezen naar ervaringen in Engeland waar liberalisering (naar effectief vrije derde pijler producten) zeer schadelijk is geweest voor grote bevolkingsgroe- pen. De ervaringen met koopsommen, beleggingsverzekeringen en lijfrentes in Nederland zijn niet veel anders.

een legitieme rechtvaardiging voor de verplichtstelling. Een derde reden voor verplichtstelling is het verwezenlijken van solidariteit en intergenerationale risicodeling. Zoals eerder aangegeven staat deze derde reden het meest onder druk, maar kan zeker niet geheel worden genegeerd.

Vorm van verplichtstelling 'not carved in stone'

Vanuit een economisch perspectief kan dus worden geconcludeerd dat er een rechtvaardiging te vinden is voor een (vorm van) verplichtstelling. Dit betekent niet dat er geen discussie over de vorm van de in Nederland bestaande verplichtstelling mogelijk is. De hierboven geformuleerde redenen voor de verplichtstelling zeggen immers weinig over de specifieke vorm van de verplichtstelling. Ik interpreteer de economische argumenten voor de verplichtstelling primair als onderbouwing van de wenselijkheid van het creëren van collectiviteiten en het garanderen van ieders deelname hieraan. Dit laatste dekt het paternalistisch motief af. De collectiviteiten zorgen voor lage kosten doordat het verplicht opleggen van de deelname een mogelijk marktfalen mitigeert; de noodzaak van risicoselectie in een collectief verval, en een collectief kan betere voorwaarden afdwingen in de markt (of via het zelf uitvoeren van activiteiten mogelijk marktfalen omzeilen). Solidariteit en risicodeling kunnen binnen en tussen collectiviteiten vorm krijgen.

Maak stelsel bestendig voor alternatieve collectiviteiten

De verplichtstelling via verplichte deelname aan bedrijfspensioenfondsen is slechts één manier om invulling te geven aan het creëren van collectiviteiten. Hoewel deze vorm uitgangspunt is van de advisering (met als variant de verplichtstelling van de regeling) is het zinvol om bij het bespreken van de houdbaarheid en bestendigheid van de verschillende pensioenmodellen rekening te houden met de mogelijkheid om de verplichtstelling anders vorm te geven. Wat ik bedoel is dat de voorgestelde veranderingen in uitvoeringsmodellen niet alleen bestendig moeten zijn in relatie tot ontwikkelingen op de Europese interne markt maar eveneens andere vormen van verplichtstelling en/of collectiviteitvorming zouden moeten kunnen accommoderen. In paragraaf 4 geef ik enige gedachten over wat deze alternatieve vormen van collectiviteitvorming en verplichtstelling zouden kunnen behelzen. Wat volstaat op dit moment is te constateren dat door de dynamiek in de maatschappij, en het bedrijfsleven in het bijzonder, een verplichtstelling langs de lijnen

van bedrijfstakken in de toekomst misschien minder voor de hand liggend wordt.⁷ Hoe men hier ook over mag denken, het is belangrijk de houdbaarheid van de uitvoeringsmodellen te toetsen ook op deze ontwikkeling.⁸

2.4. *Marktwerking en de markt voor pensioen(regeling)en*

Het idee achter het Nederlandse pensioenfonds is het gezamenlijk, ofwel onderling, regelen van zaken op een efficiënte en effectieve manier zodat voor de deelnemers in deze gezamenlijke onderlinge activiteit een meerwaarde wordt gerealiseerd. In principe is er niets op tegen om iets gezamenlijk te regelen. Vragen komen op omdat er geen sprake is van een vrijwillige onderlinge activiteit, althans er is voor gekozen om een verplichtstelling in te voeren. In deze paragraaf evalueer ik hoe de verplichtstelling zich verhoudt tot de gewenste marktwerking. Hierbij zal ik tevens de voorgestelde aanpassingen (uitbesteding en API) bespreken, althans in hun relatie tot de voorgestelde wens tot marktwerking.

De verplichtstelling die een exclusief recht creëert en daarmee concurrentiebeperkend is, is – zoals eerder al aangegeven – door het Europese Hof geaccepteerd omdat deze als dienst van algemeen economisch belang een mate van solidariteit en risicodeling mogelijk maakt die zonder verplichtstelling mogelijk op de tocht zou komen te staan. Het idee achter dit laatste is dat betere risico's anders de neiging zouden hebben zich hieraan te onttrekken waardoor de solidariteit op de tocht zou komen te staan. Solidariteit die noodzaakt tot het instrument verplichtstelling is dus een cruciale factor in de afwegingen van het Hof. Het behouden van solidariteitselementen in de pensioenregelingen is daarmee cruciaal voor de houdbaarheid van de verplichtstelling. Voor de Europese Unie is de primaire invalshoek dat de verplichtstelling onderdeel is van afspraken tussen werknemers en werkgevers, en daarmee onderdeel van het sociale en arbeidsrechtelijke beleid van een lidstaat waarvoor het primaat van subsidiariteit geldt.

7 De in de Kabinetsnotitie genoemde zorg over de houdbaarheid van de in Nederland geldende domeinafbakening roept (onbedoeld) ook de vraag op of naar de toekomst toe het nog steeds houdbaar is om een scheidslijn te trekken tussen bedrijfstakken.

8 Zie ook de hierover geformuleerde gedachten in de *Monitor Financiële Sector* (NMa, 2006, hst. 4).

Verplichtstelling en marktwerking staan meestal haaks op elkaar

In principe staan marktwerking en verplichtstelling haaks op elkaar. Dit is niet moeilijk in te zien. Zodra een partij als automatische een groep deelnemers als afnemers van een bepaalde dienst in de schoot geworpen krijgt is er geen marktwerking. Namelijk die partij hoeft zich niet meer optimaal in te spannen omdat zij als vanzelfsprekendheid die groep deelnemers behoudt. De prikkel van de markt om in te spelen op de wensen van de deelnemers, tijdig te innoveren en, meer in het algemeen, je te onderscheiden van andere aanbieders is er dan niet. Dit wordt bedoeld met afwezigheid van marktwerking.

Maar markten werken soms niet...

Het is belangrijk op te merken dat het niets zegt over de doelmatigheid van de uitkomst. Zoals ik eerder heb gezegd, functioneren markten, en dus marktwerking, mogelijk niet; het zogenaamde marktfalen. Voor de ingewijden in de economische theorie en de dogmatici over de zegeningen van de markt, aan de voorwaarden die het hoofdtheorem van de welvaartstheorie stelt voor het op een markt bewerkstelligen van 'een doelmatige en Pareto-efficiënte uitkomst' wordt vaak niet voldaan. Deze voorwaarden vereisen namelijk een markt zonder informatieproblemen en andere fricties. De pensioenmarkt is een moeilijke markt waar gemakkelijk sprake kan zijn van marktfalen.⁹

Aanbesteding van de pensioenregeling geeft wel marktwerking...

Een uitzondering op de absolute uitspraak 'verplichtstelling is dus geen marktwerking' kan worden verkregen als de verplichtstelling wordt opgehangen aan de pensioenregeling. In dat geval kan marktwerking worden gezet op de aanbesteding van de pensioenregeling. Dit is ook precies waar de marktwerking moet aangrijpen namelijk op het collectief dat onder de verplichtstelling valt. Het vormgeven van die aanbesteding is dan uiteraard van belang voor de vraag of er daadwerkelijk sprake is

9 Voor de pensioenproblematiek is ook relevant dat er sprake is van 'ontbrekende markten'. Wat hiermee wordt bedoeld is dat een marktuitskomst zelfs indien Pareto-efficiënt door het ontbreken van bepaalde verzekeringsmogelijkheden (bijvoorbeeld een intergenerationele solidariteit), toch evidente verbeteringsmogelijkheden lijkt te hebben. Sommigen zien hierin een voordeel van een pensioenfonds, namelijk dat het kan zorgen voor een intergenerationele solidariteit die via de markt niet mogelijk is.

van effectieve marktwerking. Dit is niet veel anders dan de bekende discussie of de overheid op een goede manier in staat is de aanbesteding van publieke werken te regelen, maar in principe – mits goed georganiseerd – is er marktwerking.

Maar aanbesteding is niet eenvoudig...

De complexiteit van het aanbesteden van een pensioenregeling is groot. Het vereist complexe contracten. Ook vereist een effectieve aanbesteding met marktwerking over de tijd dat het geen aanbesteding voor onbepaalde duur is. Ook dit zorgt voor extra complexiteit omdat op latere momenten geswitcht zou moeten kunnen worden van uitvoerder.¹⁰ De trend naar een toenemende specificering van contracten (zie paragraaf 2.2), met ook een toenemende populariteit van CDC regelingen maakt dit probleem overigens kleiner. De complexiteit komt voort uit het grote aantal vrijheidsgraden dat bestaat, bijvoorbeeld met betrekking tot het over de tijd verschuiven van reserves in relatie tot de op elk moment in rekening te brengen premie. Voor een huidige deelnemer is een lagere premie, en daarmee een iets lagere toekomstige reserve, waarschijnlijk beter, maar een toekomstige deelnemer heeft belang bij het erven van een grotere reserve.¹¹

Als een afwezigheid van de verplichtstelling van de regeling had betekend dat iedereen voor zich de commerciële markt op zou moeten (en dat is lastig, zie eerdere discussie) dan is het mogelijk dat de via collectieve aanbesteding geregelde marktwerking beter is en op een effectievere wijze de mogelijke voordelen van de markt weet te verwezenlijken.

Merk overigens op dat ik in het bovenstaande spreek over aanbesteding, en niet uitbesteding. Bezien vanuit de problematiek van marktwerking biedt alleen aanbesteding een echte mogelijkheid tot marktwerking. Uitbesteden aan jezelf (bijvoorbeeld een API met sociale

10 Het aanbestedingscontract zal (afrekenbare) performance criteria moeten hebben gedurende de looptijd, en een relatief beperkte looptijd (5 jaar?) moeten hebben waardoor er ook marktwerking ontstaat door het weer willen winnen van de aanbesteding. Het is overigens niet nodig om collectiviteiten in de omvang van bijvoorbeeld het ABP per definitie bij elkaar te houden. Het lijkt zelfs wenselijk om bij het overwegen van een aanbestedingsscenario – gezien de gigantische omvang van het ABP – om verschillende pensioenregelingen te onderscheiden en deze apart te bezien.

11 De complexiteit is het grootst voor defined benefit (DB) contracten, en het minst voor DC contracten; CDC regelingen nemen een middenpositie in.

partners als 100% aandeelhouders), is waarschijnlijk een verbetering bezien vanuit transparantie en pension fund governance, maar hoeft niet direct iets met marktwerking van doen te hebben. Ik schrijf dit enigszins voorzichtig op omdat goed te verdedigen is dat door de verzakelijking en transparantie – en mogelijk ook de onafhankelijkheid en objectiviteit die in de bestuursstructuur wordt aangebracht – een veel grotere druk op performance ontstaat. In zoverre werkt er indirect een soort marktwerkingsmechanisme.

Aanbesteding van deelactiviteiten is geen substituut

Het aanbesteden van administratie en vermogensbeheer is geen substituut voor aanbesteding van de pensioenregeling als geheel. Deelactiviteiten kunnen worden aanbesteed, maar dat neemt niet weg dat het pensioenfonds via de verplichting exclusieve toegang heeft tot de deelnemers. De aanbesteding van deelactiviteiten laat dus onverlet dat het pensioenfonds nog steeds de waarde die deze exclusiviteit heeft kan toe-eigenen. Het pensioenfonds behoudt hiermee een beschermde positie. De conclusie hieruit is dat in de markt waar de verplichtstelling aangrijpt, die van pensioenregelingen, er ondanks de aanbesteding van deelactiviteiten geen sprake is van marktwerking.

Voor wat betreft de uit te besteden activiteiten is er sprake van beperkte marktwerking. In de Kabinetsnotitie wordt namelijk gesproken over uitbesteding en geen aanbesteding. Uitbesteding is veelal aan een eigen 100% dochter. De dochter hoeft in principe niet te concurreren voor deze activiteit. Deze activiteit wordt haar in de schoot geworpen. Dit zal echter niet het hele verhaal zijn. Zoals eerder aangegeven zullen de organisaties waaraan is uitbesteed zich onafhankelijker gaan gedragen en ook andere klanten gaan zoeken. Dit geeft een bepaalde mate van dynamiek die uiteindelijk wel marktwerking kan zetten op de uitbestede activiteiten (zie ook de gekwalificeerde opmerkingen in voetnoot 1).

Wat betekent dit?

Het voorgaande plaatst de in de Kabinetsnotitie uitgesproken ambitie van het creëren van marktwerking in een iets wat terughoudend perspectief. Voorzover de Kabinetsnotitie uit gaat van het uitbesteden van deelactiviteiten kan er – op het relevante niveau van de pensioenregeling – alleen sprake zijn van een zeer indirecte vorm van marktwerking, namelijk via verzakelijking en het verbeteren van transparantie. Zelfs

aanbesteding van deelactiviteiten verschaft niet de marktwerking op het niveau dat noodzakelijk is, namelijk de pensioenregeling (het niveau waarop de verplichtstelling aangrijpt). Echte marktwerking (in combinatie met de verplichtstelling van de regeling) kan alleen worden gerealiseerd bij aanbesteding van de pensioenregeling, maar dit is geen onderdeel van de voorgelegde voorstellen.¹²

In het principe betekent dit dat door de verplichtstelling er ook na uitbesteding van deelactiviteiten nog steeds geen open concurrentie is voor het betreffende collectief (dat wil zeggen de deelnemers van het pensioenfonds). Voorzover de beperkingen die aan pensioenfonds worden opgelegd deze geprivilegieerde positie proberen te neutraliseren, c.q. in goede banen proberen te leiden, is er nog steeds bestaansrecht voor deze beperkingen. Wat dit betekent is dat voorzover de in paragraaf 1.4. genoemde beperkingen voortkwamen uit de gewenste eerlijke concurrentie ten opzichte van verzekeraars, hier weinig aan is veranderd.¹³ Voorzover het Europese Hof deze beperkingen heeft meegenomen in haar oordeel over de houdbaarheid van de verplichtstelling, zou ook hier gelden dat weinig is veranderd aan de noodzaak van deze beperkingen.

- 12 Overigens is het de vraag hoe belangrijk het handhaven van de verplichtstelling is voor het behoud van de ontstane collectiviteiten. Naar ik heb begrepen is er in de privatiseringswet van het ABP in principe een opening gecreëerd om de verschillende aangesloten sectoren binnen het ABP zich te laten af te splitsen. Deze mogelijkheid is echter nog niet geëffectueerd mede omdat de verschillende aangesloten sectoren hier niet op aandringen. Schijnbaar biedt het onderdeel zijn van het collectief grote waarde. Overigens spelen hierbij ongetwijfeld complicaties, bijvoorbeeld de problematiek van collectieve waardeoverdracht en de vaststelling van verzekeringstechnische risico's ter bepaling van het over te dragen vermogen. Maar toch denk ik dat de waarde van het onderdeel zijn van (in dit geval) het ABP collectief niet te onderschatten is. Collectiviteiten zijn dus in mijn ogen redelijk stabiel. Dit neemt niet weg dat bepaalde eisen onnodig een collectief op de proef kunnen stellen. Zo zou de stabiliteit van een collectief versterkt worden als bepaalde algemeen beschikbare informatie invloed zou kunnen hebben op de vast te stellen premie. Zo zou de doorsneepremie bijvoorbeeld wel degelijk gedifferentieerd kunnen worden naar de leeftijd van de deelnemer.
- 13 Zoals ik ook elders in dit stuk doe blijken is de rationale achter de markt- en overheid-bepalingen legitiem. Een dominante speler (met als fundament hiervoor de verplichtstelling) kan zijn dominantie 'misbruiken' in aanverwante markten. Door deze 'leveraging' van een dominante positie zou een mededingingsprobleem kunnen ontstaan in dergelijke aanverwante markten. De markt- en overheid-bepalingen trachten dit in te dammen.

In antwoord op de specifieke vragen in de Kabinetsnotitie betekent het voorgaande dat ik geen verband zie tussen de voorgestelde uitbesteding van activiteiten (en het kunnen handhaven van de verplichtstelling) en het al dan niet doen vervallen van de domeinafbakening. Dit betekent niet dat ik het doen vervallen van de domeinafbakening onmogelijk acht. Het is de vraag of dit onderdeel van de taakafbakening een belangrijke rol speelt.

Voor de markt en overheid bepalingen (artikel 5, 6 en 7 Wet Bpf 2000) geldt evenzeer dat aan de noodzaak van deze bepalingen weinig is veranderd. De rol die deze bepalingen spelen is echter complexer. Bij de nadere beoordeling van de uitvoeringsmodellen in paragraaf 3 ga ik hier nader op in.

3 Nadere beoordeling van de uitvoeringsmodellen

3.1 Huidige situatie

Het huidige pensioenfonds heeft te maken met aanzienlijke beperkingen: domein- en productafbakeningen, een doorsneepremie, markt- en overheid-bepalingen (voor verplichtgestelde fondsen) en een verbod op ringfencing. Deze beperkingen zijn opgelegd om te voorkomen dat pensioenfondsen in oneerlijke concurrentie treden met verzekeraars. De oneerlijke concurrentie is dan gelegen in de exclusieve rechten die een pensioenfonds als dienst van algemeen economische belang (indirect) heeft verkregen van de overheid. Dit betreft de bescherming van de positie van pensioenfondsen die uitgaat van de verplichtstelling. Het opleggen van beperkingen is naar ik begrepen heb op zich houdbaar omdat dit zijn oorsprong vindt in de exclusieve rechten die aan verplicht gestelde pensioenfondsen zijn gegeven, en dienen om misbruik van deze exclusieve positie te voorkomen.

Buitenlandse ambitie pensioenfondsen vooralsnog beperkt

Een interessant juridisch vraagstuk is of het mogelijk is dat nationale lidstaten de exclusieve rechten van een pensioenfonds op de nationale markt mitigeren door stringentere eisen op te leggen aan het opereren van een dergelijk pensioenfonds op die markt maar *niet* cross-border. Dit zou betekenen dat gezien vanuit het thuisland de domein- en product afbakening geen beperkingen hoeven op te leveren voor de cross-border activiteiten. Als dit zo zou zijn dan lijken zelfs vanuit de EU

interne marktgedachte de domein- en productafbakening op de thuismarkt houdbaar.¹⁴ Maar naar ik heb begrepen uit het parallel juridische advies is deze differentiatie mogelijk strijdig met het Europese recht.¹⁵ In ieder geval lijkt dit mij geen acuut probleem. Pensioenfondsen tonen (vooral nog?) louter interesse in het opereren op de nationale markt hetgeen niet verrassend is gezien de dominantie van nationale sociale partners in het paritair bestuur. Een belangrijke uitzondering zijn ondernemingspensioenfondsen van multinationals. Voor multinationals is er mogelijk veel aan gelegen om het pensioenfonds voor de onderneming wel pan-Europees te organiseren. Binnen de bestaande domeinafbakening is daar overigens ruimte voor; een ondernemingspensioenfonds mag actief zijn voor een groep van ondernemingen.

Het is moeilijk om vooruit te lopen op de mogelijke toekomstige pan-Europese ambities van pensioenfondsen. De in de komende subparagraaf te bespreken nadere invulling van de Europese bedrijfspensioenrichtlijn (de IORP-richtlijn), en de mogelijk in te voeren API, hebben hierop invloed, doch ook in de huidige constellatie kunnen pensioenfondsen via (100%) deelnemingen in dochterondernemingen in principe de buitenlandse markt op. Deze expansie zou echter door de invoering van de API kunnen vergemakkelijkt.¹⁶ Tegelijkertijd zou Nederland een betere uitgangssituatie creëren als vestigingsplaats voor pensioenfondsen. Invoering van de API heeft dus wel degelijk effecten.

- 14 De vraag is dan wel hoe deze verbreding van activiteiten buiten de thuismarkt zich verhoudt tot de moeizaam tot stand gekomen taakafbakening met verzekeraars op de thuismarkt. Deze taakafbakening is onderdeel van een compromis dat gericht was op het veiligstellen van de belangen van verzekeraars ten opzichte van de geprivilegieerde pensioenfondsen op de nationale markt voor wat betreft andere activiteiten dan die vallen onder de arbeidsrechtelijk tot stand gekomen pensioenafspraken met een collectief en solidair karakter. Het is mij niet duidelijk of dit compromis hierdoor is verstoord.
- 15 De jurist B.J. Drijber heeft op verzoek van het Ministerie van Financiën en SZW een parallel juridisch advies uitgebracht.
- 16 Merk op dat de Europese markt dan niet bestreken kan worden als Nederlandse API, wel als buitenlandse API (dat wil zeggen met een op de IORP richtlijn gebaseerd vehikel). Ook kan de buitenlandse markt bestreken worden als PUB, maar dan geldt dat voor de PUB niet iets als een Europees paspoort bestaat (maar wel weer voor de deelactiviteit vermogensbeheer, niet voor de deelactiviteit administratie). Ook kan het pensioenfonds zelf de buitenlandse markt op mits de buitenlandse activiteit aansluit op de product- en domeinafbakening (inclusief de eis van één financieel geheel), en belangrijker nog, bij het bestaande collectief past.

Markt- en overheid-bepalingen belemmerend voor deelnemer

De analyse tot nu toe bekijkt de problematiek van de taakafbakening echter louter vanuit de interne markt dimensie van de EU en de belangen van de verzekeraars. Dit is echter onvoldoende. Zoals eerder aangegeven is het belangrijk om de problematiek te evalueren vanuit de invalshoek van de deelnemer. Vanuit deze invalshoek is het moeilijk om tot een positief oordeel te komen over de gekunstelde taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars. Wat vooral opvalt, zijn de beperkingen op de informatievoorziening die worden opgelegd aan het pensioenfonds (de markt- en overheid-bepalingen). Ook deze beperkingen vinden hun oorsprong in geprivilegieerde positie van het pensioenfonds. De informatievoorziening moet beperkt blijven tot algemene informatie en informatie die louter betrekking heeft op de regelingen die door het pensioenfonds zelf mogen worden uitgevoerd.

Pension fund governance belangrijkste reden voor actie

Een belangrijk ander element is hoe de corporate governance (pension fund governance) in het huidige model is georganiseerd. Dit raakt ook de kern van de adviesaanvraag. In hoeverre is sprake van een stelsel dat voldoende flexibel is en kan inspelen op marktdynamiek en andere ontwikkelingen? Het pensioenstelsel was traditioneel een nogal gesloten bolwerk. Het tot stand komen van de pensioenregeling en vervolgens het onderbrengen van deze regeling bij een pensioenfonds en het toezicht hierop zijn nauw verweven. Hoewel Nederland al lange tijd vooroploopt door het pensioenvermogen af te schermen van het wel en wee van de bijdragende onderneming¹⁷, zijn er wel degelijk innige banden tussen fonds en aangesloten ondernemingen. De traditie was – en tot op zekere hoogte is – dat er sprake is van een soort onderhandelingspel tussen sociale partners om zodra de nood aan de man is gezamenlijk 'het systeem' in de lucht te houden via aanpassingen in indexering, pensioenpremies en werkgeversbijdragen. Kenmerkend is dat op voorhand niet duidelijk is wie in welke mate de risico's draagt. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 is op dit punt enige beweging. Er is sprake van een grotere specificering (minder discretie, meer contractuele vastlegging), en tege-

17 Dit wordt nu gezien als een standaard element in wat we zien als fatsoenlijke pension fund governance, maar was in vele andere landen niet de praktijk. Ook de EU richtlijn 2003/41/EG heeft dit als voorwaarde. Zie ook OECD (2004), *Core principles of occupational pension regulation*.

Ijkkertijd ook een verschuiving van de risico's van werkgevers naar de deelnemers. Deze ontwikkeling maakt ook duidelijk waarom op grotere transparantie wordt aangedrongen: de deelnemers als risicodragers vragen hierom. Tegelijkertijd verduidelijkt het ook waar de primaire rol ligt voor de sociale partners. Dit is hun rol in het pensioenfondsbestuur waarbij zij een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor het tot stand komen van de pensioenregeling als onderdeel van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Het pensioenfonds zelf gaat niet over de pensioenregeling maar moet wel voorwaarden stellen waaronder zij de pensioenregeling op een verantwoorde wijze kan uitvoeren. Dit vereist een zakelijke relatie tussen pensioenfondsen als uitvoerder van een pensioenregeling en sociale partners in hun rol als opstellers van de pensioenregeling. Momenteel lopen deze rollen door elkaar. Tegelijkertijd is een duidelijker rol voor deelnemers bij het pensioenfonds noodzakelijk. Met name willen deelnemers als steeds belangrijker risicodragers helderheid hebben over de governance van het pensioenfonds.

Uitbesteding past bij pensioenfund governance problematiek

De bovenstaande discussie maakt duidelijk dat een toenemende verzakelijking met betere scheiding van verantwoordelijkheden met dito verantwoordingsplichten kenmerkend zijn voor de huidige ontwikkelingen in pensioenland. De trend naar meer uitbesteding en het op afstand plaatsen van uitvoeringsorganisaties passen in principe naadloos bij deze ontwikkeling.

Een risico dat aan de bestaande situatie kleeft is dat deze omvormingen door de veelheid aan verschillende belangen niet snel genoeg gaan. Hierdoor kan het draagvlak voor ons pensioenstelsel beschadigd raken waardoor de houdbaarheid wordt ondermijnd. Dit verlies aan draagvlak kan langs vele wegen zich voltrekken. Eerder heb ik genoemd dat de solidariteit tussen jong en oud tot spanningen kan leiden. Dit kan ook tot spanningen leiden tussen bedrijven met relatief jonge en oude deelnemers. Ook is het in de toekomst niet per definitie vanzelfsprekend dat de verplichtstelling op bedrijfstakniveau plaatsvindt. De steeds grotere dynamiek van het bedrijfsleven staat hier mogelijk mee op gespannen voet. Ten slotte is het ook noodzakelijk voor het draagvlak van pensioenfondsen (en de verplichtstelling) dat deelnemers een duidelijke rol krijgen in de governance; zie ook het kader dat de in Pensioenwet

verankerde *Principes voor goed pensioenfondsbestuur* hiervoor scheppen.

Het mogelijke gebrek aan aanpassingsvermogen dat zit ingebakken in ons pensioensysteem zie ik dan ook als belangrijkste reden om alternatieve uitvoeringsmodellen te overwegen. De taakafbakening zelf is evenzeer onderdeel van de bestaande situatie en dus ook van invloed op het aanpassingsvermogen van ons pensioensysteem. Het is dan ook terecht dat het denken over alternatieve uitvoeringsmodellen ten dele is ingegeven door de mogelijk verstarrende werking van de taakafbakening. Dat met alternatieve uitvoeringsmodellen mogelijk ook beter kan worden ingespeeld op de Europese dynamiek en de interne marktgedachte is een potentieel extra voordeel. In een meer puur economische zin zouden deze veranderingen het mogelijk kunnen maken om beter in te spelen op de behoeftes van de deelnemer met mogelijk een grotere efficiëntie en doelmatigheid. De voordelen uit hoofde van efficiëntie en doelmatigheid mogen echter zeker niet worden overschat. Het Nederlandse pensioenproduct is niet duur.

3.2 Voorgestelde veranderingen

De in de kabinetsnotitie voorgestelde veranderingen betreffen twee zaken: een aanpassing in het bestaande uitvoeringsmodel van pensioenfondsen en de introductie van een nieuw type pensioeninstelling, namelijk de Algemene Pensioeninstelling (API). Laat mij allereerst een aantal opmerkingen plaatsen bij de API.

Invoeren API no-brainer (vanzelfsprekend...)

Het lijkt mij zeer gewenst dat de Nederlandse wetgever optimale mogelijkheden tracht te creëren voor financiële dienstverleners om binnen de grenzen die de Europese bedrijfspensioenrichtlijn 2003/41/EG stelt invulling te geven aan een instelling voor bedrijfspensioenvoorziening die optimaal pan-Europees kan opereren. De API voorziet hierin. Het is moeilijk anders dan positief te oordelen. Nederland heeft überhaupt geen alternatief. Andere lidstaten zijn eveneens vergelijkbare API's aan het introduceren en conform de Europese wetgeving hebben deze een pan-Europees paspoort. De Nederlandse markt wordt dus hoe dan ook geconfronteerd met dit nieuwe type instellingen. Het zelf creëren van een dergelijke instelling kan gezien vanuit deze realiteit alleen maar voordelen opleveren. Het is een potentiële attractieve activiteit voor de eigen

economie. Nederlandse instellingen zijn dan minder snel geneigd zich in een buitenlands vehikel om te toveren (gezien het principe van home-country-control maakt dit ook een eigen prudentieel toezicht mogelijk).

Ook wordt hiermee de mogelijkheid geboden dat buitenlandse partijen via een dergelijke Nederlandse structuur hun activiteiten in Nederland maar ook in andere landen gaan aanbieden. Dit biedt dus bepaalde vestigingsplaats voordelen die weliswaar onmogelijk zijn te kwantificeren, maar evident van belang zijn voor de nationale economie zolang er ook maar enige verhoging is van de kans dat Nederland als vestigingsplaats wordt gekozen.

API zet taakafbakening op scherp

Een andere vraag is of de realiteit van het ontstaan van de API invloed heeft op de wet- en regelgeving omtrent pensioenfondsen, en het uitvoeringsmodel voor deze pensioenfondsen in het bijzonder. Met andere woorden, welke gevolgen heeft het gelijktijdig bestaan van beide type instellingen?¹⁸

Voor wat betreft de houdbaarheid van de taakafbakening lijkt er een spanningsveld te ontstaan. Als de sociale partners zelf in het bestuur van de API zitten (wat onder het Referentiekader Staatsen mag maar wordt ontmoedigd; in directie mag niet), en de API een 100% deelneming is (dat mag ook) dan is er weinig veranderd aan het speelveld behalve dat wel alle taakafbakeningseisen zijn vervallen. Sociale partners hebben dan weliswaar niet meer de balans in eigendom, maar zijn wel 100% eigenaar van de API en spelen een belangrijke rol in de bestuursstructuur. Conform de opmerkingen in paragraaf 2.4 is er wel enige verbetering mogelijk in termen van transparantie en verzakelijking, maar dat is alles. In principe lijkt er dus weinig veranderd. Ook is het niet duidelijk waar in deze structuur marktwerking vandaan komt. Het is dan in principe niet voor de hand liggend om de taakafbakeningseisen bij een dergelijke invulling van de structuur aan te passen.

Toch speelt er een probleem omdat de API kan leiden tot het omzeilen van de taakafbakeningseisen. Namelijk als de verplichte deelname aan het fonds wordt ingeruild voor een verplichte deelname aan de pensioen-

18 Het belang van deze vraag moet in het juiste perspectief worden geplaatst. In zekere zin is de verzekerde regeling al een alternatief model dat een API lijkt. Een verschil is echter dat het onderbrengen bij een niet-gerelateerde verzekeraar betekent dat sociale partners echt geen invloed meer hebben op 'de balans'.

regeling dan is verre van uitgesloten dat de introductie van de API, met de min of meer gelijktijdige introductie van identieke vormen hiervan in andere landen, effectief gaat betekenen dat de taakafbakening en andere beperkingen kunnen worden vermeden. Zelfs als aan een Nederlandse API eisen worden gesteld die effectief de taakafbakening ook hieraan koppelen dan nog is dit niet effectief zolang men evenzeer gebruik kan maken van een buitenlandse vorm van de API. Sociale partners kunnen dan in principe hun pensioenfondsen omdopen in een buitenlandse API, hier 100% eigenaar van zijn, zelf een rol claimen in het bestuur, en verlost zijn van de taakafbakening.

Vanuit de gedachte om een dynamische Europese markt voor pensioenen te verwezenlijken is het ruimte geven aan het concept API wenselijk. Het verplichtstellen van de pensioenregeling in plaats van het fonds zou deze dynamiek ten goede komen.

Als dit realiteit wordt, is de vraag hoe verzekeraars zullen reageren. Een constatering is dat verzekeraars zelf ook API's kunnen oprichten (doekje voor het bloeden?), maar moeten accepteren dat door sociale partners bestuurde API's een voorsprong hebben.¹⁹

Definieer solidariteit

Maar hoe dan ook, de taakafbakening en vele van de andere restricties uit paragraaf 1.4 lijken daarmee achterhaald. Dit kan nog een ander probleem geven. Het Europese Hof heeft namelijk de noodzaak van de verplichtstelling (en daarmee haar acceptatie) gekoppeld aan het hiermee kunnen verwezenlijken van solidariteit in de regeling. Voorzover de dynamiek die (mede) ontstaat door de introductie van de API (tezamen met het verplichtstellen van de pensioenregeling) solidariteitselementen onder druk zet,²⁰ ontstaat hier indirect een effect op de houdbaarheid van de verplichtstelling. Het is niet vanzelfsprekend dat dit gebeurt, maar het is een mogelijkheid. Het bewaken van solidariteitselementen voorzover van belang voor het Europese Hof voor de verplichtstelling is

19 Een dergelijke API zou zich om kunnen vormen tot een soort 'onderlinge verzekeringsmaatschappij' waarin deelnemers een belangrijke rol krijgen, en mogelijk zelfs gemeenschappelijk de aandelen in handen hebben.

20 Merk op, zie paragraaf 2.3 en 2.4, dat er een trend is naar een toenemende specificering van contracten en dat de invoering van de API dit mogelijk versnelt. Aangezien – zoals daar aangegeven – solidaire regelingen ingewikkelder zijn, zet dit solidariteitselementen onder druk.

dus van belang. Voor de overheid wijst dit op een andere beleidsrichting, namelijk dat zij minimale solidariteitselementen in de verplichtgestelde pensioenregelingen moet bewaken.²¹

Uitbesteding betekent geen wezenlijke verandering

In de voorstellen in de kabinetsnotitie wordt het voornemen uitgesproken om pensioenfondsen te dwingen hun vermogensbeheer en administratie uit te besteden. Een pensioenfonds (bedoeld wordt het paritair samengestelde pensioenfondsbestuur) zou dan nog steeds verantwoordelijk blijven voor het algehele pensioenbeleid, inclusief asset-liability management, en ook de risico's dragen die verbonden zijn aan het bezit van de balans, zijnde de financiële middelen die benodigd zijn voor de feitelijke realisatie van de pensioenuitkeringen. Een dergelijke uitbesteding zorgt via contracten (service level agreements, SLA's) tot een verdere verzakelijking en waarschijnlijk een grotere transparantie en betere governance.

... en de rol van domeinafbakening en andere beperkingen veranderen niet wezenlijk

De genoemde uitbesteding betreft louter een verzakelijking van verhoudingen door de uitvoeringsorganisatie op afstand te zetten. Betekent dit dat de taakafbakening, en in het bijzonder de domeinafbakening, kan verdwijnen? Strikt genomen lijkt er op dit punt niet veel veranderd, zie ook de bespreking in paragraaf 2.4. Voorzover de taakafbakening een doel diende (bescherming van andere (markt)partijen), doet die dat nog steeds. Dit neemt niet weg dat ik – zoals eerder aangegeven – geen al te grote waarde toeken aan het belang van de domeinafbakening.

Ook in het bredere kader van de taakafbakening en markt en overheid bepalingen (met name de beperkingen op aan te bieden producten) is er door de uitbesteding van deelactiviteiten niet veel veranderd. Merk op dat het dan is te verwachten dat zonder taakafbakening de geprivilegieerde positie van de eigen uitvoeringsorganisatie vroeg of laat ter discussie komt te staan. In mijn optiek zal dit dan niet terugslaan op de verplichtstelling maar juist leiden tot een nieuwe taakafbakening of de

21 Eerder is opgemerkt (zie paragraaf 2.2.) dat de leeftijdonafhankelijke doorsneepremie de intergenerationele solidariteit onder druk zet. Tegelijkertijd is de doorsneepremie een van de solidariteitselementen. Een behoedzame benadering op dit punt is dus nodig.

eis van een meer heldere uitbesteding via aanbesteding.²² Dit laatste kan voorkomen worden door de niet solidaire activiteiten (dus die activiteiten die buiten de solidariteitsdiscussie vallen) optimaal toegankelijk te maken voor andere aanbieders.

Markt en overheid bepalingen blijven problematisch

Er zou veel te winnen zijn als er een structuur te bedenken is die het mogelijk maakt vanuit het pensioenfonds een vollediger informatievoorziening toe te staan. Dit is niet eenvoudig. De informatiebeperkingen die voorkomen uit de markt- en overheid-bepalingen hebben een sterk fundament in de concurrentieanalyse. Wat wel wordt genoemd, 'leveraging of a dominant position' is een van de belangrijkste economische mededingingszorgen. Min of meer komt dit er op neer dat een onderneming zijn sterke positie in een markt gebruikt (of misbruikt) op een aanverwante markt, bijvoorbeeld door gebruik van klantgegevens. De markt- en overheid-regels sluiten hier nauw op aan.²³ Het is evident dat de voorgestelde uitbesteding van deelactiviteiten deze zorg niet kan wegnemen.

De markt en overheid bepalingen zijn overigens louter nationaal ingegeven. De overheid heeft een aantal jaren geleden zich laten leiden door een nationaal compromis tussen pensioenfondsen en verzekeraars. Er is geen direct verband met de Europese problematiek en de vandaar uit mogelijk te ontdekken bedreigingen voor de verplichtstelling. De overheid heeft dus speelruimte om de markt- en overheid-bepalingen af te zwakken. Zoals aangegeven vervullen ze echter een rol.

Door de verplichtstelling is de problematiek anders dan die bij een private financiële instelling die vanuit de gedachte van relatie-georiënteerd bankieren klantinformatie op allerlei manieren gebruikt. Hoewel

22 Dit betekent niet dat de verplichtstelling per definitie buiten schot zal blijven. Echter de beweging die ik hier zie is dat – in lijn met wat ik heb opgemerkt in paragraaf 2.3 – er mogelijk een alternatieve vorming van collectiviteiten in de toekomst kan ontstaan die niet langs de bedrijfstakgrenzen tot stand komt.

23 Zoals al mogelijk blijkt uit mijn formulering kunnen deze zorgen ook spelen in situaties waar geen sprake is van verplichtstelling. In dat geval geldt er mededingingstoezicht achteraf, namelijk mogelijk market abuse kan worden aangepakt. Een level playing field per se is dan geen doelstelling, maar dus wel het misbruik maken van een machtspositie. In het geval van 'leveraging van een dominant position' is de zorg dat er door de 'leveraging' een mededingingsprobleem ontstaat op een *andere* markt.

de privacywetgeving en de *Gedragscode verwerking persoonsgegevens financiële instellingen* hieraan bepaalde beperkingen stellen, kan een financiële instelling wel degelijk klantinformatie op allerlei manieren gebruiken binnen de grenzen van het financiële conglomeraat. Zoals gezegd loopt de analogie met pensioenfondsen en dochterondernemingen in principe spaak vanwege de verplichtstelling. De voorgestelde aanpassingen bieden geen direct aangrijpingspunt om de markt en overheidbepalingen af te zwakken. In de marge zijn een aantal maatregelen mogelijk die enig lucht kunnen scheppen. Zo zou het invoeren van een infrastructuur waarbij aanbieders op gelijke voet toegang krijgen tot informatie over deelnemers, en toegang hebben tot deelnemers om relevante aanbiedingen te doen, helpen. Uiteraard moet dit vorm worden gegeven zodat het voldoet aan de privacywetgeving. Een volledig level playing field wordt hiermee echter niet mee bereikt. Dit beantwoordt in wezen de tweede in de kabinetsnotitie gestelde vraag.

Kosten en eindplaatje?

Ik heb in het voorgaande niet gesproken over de mogelijke kosten van het verwezenlijken van de uitbesteding; deze kosten zullen moeten worden afgewogen tegen primair de pension fund governance voordelen. Bij uitbesteding aan een eigen uitvoeringsorganisatie zijn deze kosten niet hoog. Aanbesteding waardoor collectiviteiten van deelnemers verhuizen tussen aanbieders (en dus mogelijk verdwijnen bij de eigen uitvoeringsorganisatie) zorgt wel voor aanzienlijk hogere kosten. Ook moet rekening worden gehouden met het risico van opportunistisch biedgedrag.²⁴

Een vraag die het voorgaande oproept is hoe het eindplaatje er uit gaat zien als beide structuren zijn geïntroduceerd (dus enerzijds uitbestedingsplicht van deelactiviteiten voor pensioenfondsen en anderzijds API met mogelijkheid pensioenregeling uit te besteden; dus verplichtstelling van de regeling). Zal het betekenen dat het pensioenfonds naast API's blijft bestaan, of zal het pensioenfonds zich uiteindelijk zelf ook omvormen tot een API, met dus een volledige uitbesteding van de pensioenregeling inclusief balans? Deze laatste ontwikkeling valt niet uit

24 Hier tegenover staan mogelijke voordelen uithoofde van een betere marktwerking. Gezien de relatieve efficiëntie van de grote Nederlandse pensioenfondsen – althans voor wat betreft de basale (solidaire) pensioenactiviteiten – zijn deze voordelen beperkt.

te sluiten. Een API die geen extra restricties kent ten opzichte van de Europese richtlijn lijkt een bijna superieur vehikel. Dit is echter niet per definitie zo. De uitbesteding van de pensioenregeling aan een API vereist – zoals eerder aangegeven – een nog verdere specificering van contracten. Hoewel dit strikt genomen defined benefit regelingen niet uitsluit, is de contractuele complexiteit hiervan mogelijk te groot. Vanuit dit perspectief valt het aan te nemen dat bij een verdergaande groei in populariteit van (collectief) defined contribution regelingen API's aan belang zullen gaan winnen.

4 Toekomstperspectief

Zoals in paragraaf 2.3 is benadrukt werkt een vrije markt van pensioenproducten met een rechtstreekse matching van individuele keuzes aan het aanbod op de markt zeer moeilijk. Marktfalen dreigt dan ook. Een collectief georganiseerde vraag helpt dit te voorkomen. Met de zogenaamde kleine verplichtstelling op het niveau van de werknemer (gedwongen meedoen) tezamen met de echte verplichtstelling (ook wel genoemd 'de grote verplichtstelling') via het door werkgevers gezamenlijk moeten deelnemen aan een bedrijfstakpensioenfonds wordt invulling gegeven aan het creëren van een collectief georganiseerde vraag.

Hierover zijn twee opmerkingen te maken. Ten eerste, deze (grote) verplichtstelling betreft alleen de tweede pijler pensioenopbouw, en biedt (mede door de markt en overheid bepalingen) geen houvast voor het collectief organiseren van de vraag naar derde pijler producten. De deelnemer wordt blind de markt opgestuurd voor alles wat niet strikt in de tweede pijler valt. In zeker zin wordt door de wat krampachtig vormgegeven verplichtstelling in de tweede pijler de noodzakelijke collectiviteitsvorming in de derde pijler bemoeilijkt.

Ten tweede, de vorm van de verplichtstelling behoeft discussie. Zoals ik in paragraaf 2.3 heb aangegeven, is het nadenken over andere vormen van verplichtstelling en/of collectiviteitsvorming wenselijk, en moet onderdeel zijn van het beoordelen van de uiteindelijke houdbaarheid van het pensioenstelsel.

De houdbaarheid van een verplichtstelling langs de lijnen van bedrijfstakken kan gezien de toenemende dynamiek van de private sector problematisch worden. Deze minder stabiele economische structuur

van de economie vertaalt zich in een kortere levensduur van bedrijven (de ratio nieuwe ten opzichte van bestaande bedrijven stijgt) en een grotere internationale mobiliteit van ondernemingen. Een degelijke dynamiek staat op gespannen voet met de verplichtstelling voor bedrijven om zich aan te moeten sluiten bij een bedrijfstakpensioenfonds.

Hieronder formuleer ik een aantal denkrichtingen waarlangs bovenstaande zorgen zouden kunnen worden opgevangen. De genoemde suggesties zijn echter niet zonder risico. Hoe dan ook mag alleen behoedzaam en weldoordacht worden gekomen tot aanpassingen. De suggesties zijn louter bedoeld om een discussie op gang te brengen.

- a. Een misschien weinig controversiële suggestie is dat het zou moeten worden aangemoedigd dat werkgevers namens hun werknemers collectieve pakketten onderhandelen voor derde pijler producten. Dit sluit aan bij het 'cafeteria model' van secundaire arbeidsvoorwaarden.
- b. Zoals hierboven aangegeven roept de verplichtstelling (van het bedrijfstakpensioenfonds) vragen op. Een vraag die opkomt, is of het werkelijk onwenselijk is als werkgevers (uiteindelijk) de vrijheid krijgen te kiezen waar zij de pensioenregeling van hun werknemers onderbrengen?
- c. Een grotere verandering is het sleutelen aan de kleine verplichtstelling. In navolging van de gekozen structuur voor de zorgverzekeringsmarkt, is het niet mogelijk om individuele werknemers te verplichten om deel te nemen aan een gestandaardiseerde pensioenregeling (met mogelijke aanvullingen) maar de vrijheid te geven waar men het gestandaardiseerde 'basispensioen' wil onderbrengen? De terminologie basispensioen geeft al aan dat het mogelijk gewenst is om tot een bepaald niveau aan pensioenopbouw het pensioen nader te concretiseren en vast te leggen. Merk op dat ik deze grotere individuele keuzevrijheid koppel aan een meer gestandaardiseerd pensioen. Dit laatste is belangrijk vanwege het marktfalen dat dreigt op een vrij-

gegeven markt. In een bijdrage aan ESB in 2003 (Boot, 2003) heb ik hiertoe een voorzet gegeven.²⁵

Bovenstaande suggesties gaan verder dan de modellen die voorgelegd worden in de Kabinetsnotitie. De API structuur met verplichtstelling van de regeling komt iets in deze richting. Zoals besproken in eerdere paragrafen past hierbij grote zorgvuldigheid. Ook moet worden nagedacht over de wijze waarop een API institutioneel vorm krijgt. Een op pensioen toegespitst vehikel zoals de API zou kunnen opereren als een soort 'onderlinge' waarbij (vertegenwoordigers van) deelnemers een belangrijke rol spelen als trustee en toezichthouder.

25 In Boot (2003) wordt aangegeven dat een zwaardere rol van de overheid wenselijk kan zijn in het basispensioen (met name bij het bepalen van het standaardpakket), maar dat daarboven een grotere vrijheid zou kunnen bestaan. Voor degenen die (terecht) angstig zijn voor de wispelturigheid van de politiek is het belangrijk op te merken dat de betrokkenheid van de politiek ver kan blijven staan van de uitvoering. De politiek is cruciaal voor het bepalen van het standaardpakket en het regelen van het toezicht.

LITERATUURLIJST

Boender, C.G.E., A.L. Bovenberg, S. van Hoogdalen en T.E. Nijman, Optimale risicodeling in individuele en collectieve pensioencontracten, in: Eds. S.G. van der Lecq en O.W. Steenbeek, *Kosten en baten van collectieve pensioenen*, Kluwer, p. 97–118, 2006.

Boone, J., en E. van Damme, Marktwerking in de pensioensector, NEA-Netspar paper, 15 maart 2007.

Boot, A.W.A., Naar een houdbaar pensioenstelsel, *ESB* (4394), p. 52–55, 2003.

Boot, A.W.A., Advies inzake Modernisering van het uitvoeringsmodel voor pensioenregelingen, in opdracht van de Ministeries van Financiën en SZW, 19 maart 2007.

Commissie Conglomeraatvorming Pensioenfondsen (Commissie Staatsen), Het pensioenfonds als taakorganisatie: Schoenmaker blijf bij je leest, onderzoeksrapport, 27 oktober 2003.

CPB, Solidariteit en transparantie: De toekomst van de Nederlandse oudedagvoorziening, 2000.

Els, P.J.A. van, M.C.J. van Rooij en M.E.J. Schuit, Nut en noodzaak van verplicht Pensioensparen, in: Eds. S.G. van der Lecq en O.W. Steenbeek, *Kosten en baten van collectieve pensioenen*, Kluwer, p. 191–120, 2006.

Es, I. van, IORP in Nederland, voordracht, Tilburg, 5 oktober 2006.

EU 2520/05, Main Conclusions of the Meetings on 22 October 2004 and 19 April 2005 on the Transposition of the IORP Directive, 2003/41/EC, 2005.

Hoek, I. van, Marktwerking in de Nederlandse pensioensector: De Nederlandse pensioensector in Europees perspectief, 5 oktober 2006.

Kakes, J., en D. Broeders eds., De houdbaarheid van het Nederlandse pensioenstelsel, DNB Occasional Studies, 2006.

Koedijk, K., en A. Slager, De toekomst van het Nederlandse pensioenfonds, *ESB* (4496), p. 516–519, 2007.

Lecq, S.G. van der, en O.W. Steenbeek, *Kosten en baten van collectieve pensioenen*, Kluwer, 2006.

NMa, *Monitor Financiële Sector 2006*, Inzichten van de NMa over de mededinging in de financiële sector, oktober 2006.

Omzicht, P.H., De grote verplichtstelling, in: Eds S.G. van der Lecq en O.W. Steenbeek, *Kosten en baten van collectieve pensioenen*, Kluwer, p. 221-238, 2006.

Motie van de leden Mosterd en Deplaa, voorgesteld op 21 september 2006, TK 2006-2007, 30 413, nr. 68.

Ponds E., en B. van Riel, *The Recent Evolution of Pension Funds in The Netherlands: The Trend to Hybrid DB-DC Plans and Beyond*, January 2007.

Pronk, B., Advies inzake verplichtstelling en taakafbakening in het kader van de Europese markt en regelgeving, ongedateerd.

Referentiekader naar aanleiding van het rapport van de Commissie Conglomeraatvorming Pensioenfondsen, TK 2004-2005, 28 294, nr. 22.

Stichting van de Arbeid, rapportages over mini-conferentie, 22 december 2004.

SZW, Een notitie over alternatieven voor de verplichtstelling, TK 2000-2001, 26537, nr. 4.

SZW, Een verkenning van een nieuw model voor de uitvoering van pensioenregelingen, aangeboden door de Minister van SZW aan de Stichting van de Arbeid op 29 oktober 2004.

SZW, Brief aan de Tweede Kamer over opdrachtverlening inzake Europese markt voor bedrijfspensioenvoorziening, 19 december 2006.

SZW, Notitie modernisering van het uitvoeringsmodel voor pensioenregelingen, 8 december 2006.

En verschillende overige relevante wetteksten.

OVERZICHT UITGAVEN IN DE NEA PAPER SERIE

- 1 Een 10 voor governance (2007)
Lans Bovenberg, René Maatman
- 2 Blinde vlekken van de denkers en doeners in de pensioensector (2007)
Kees Koedijk, Alfred Slager, Harry van Dalen
- 3 Efficiëntie en continuïteit in pensioenen: het FTK nader bezien (2007)
Casper van Ewijk, Coen Teulings
- 4 Jongeren met pensioen: Intergenerationele solidariteit anno 21e eeuw (2007)
Mei Li Vos, Martin Pikaart
- 5 Marktwerking in de pensioensector? (2007)
Jan Boone, Eric van Damme
- 6 Modernisering van het uitvoeringsmodel voor pensioenregelingen en marktwerking (2007)
Arnoud Boot