

Den Haag, 21 november 2015

De verplichtstelling koesteren en uitbreiden ongeacht arbeidsvorm

Er gaan steeds meer stemmen op om de grote verplichtstelling af te schaffen. Dit geluid wordt steeds krachtiger verwoord door verzekeraars, sommige politieke partijen en sectoren met veel flexwerkers. De Vakcentrale voor Professionals (VCP) vindt dit een gevaarlijke ontwikkeling en wil de grote verplichtstelling behouden. Sterker nog: de VCP wil deze uitbreiden naar alle werkenden, ongeacht de arbeidsvorm. De invulling waarop dit mogelijk is luistert nauw, zo laat de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de verplichtstelling zien maar ook het recente SEO-onderzoek naar verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en het algemeen pensioenfonds (verder APF). In dit position paper wordt ingegaan op de geschiedenis en de werking van de grote verplichtstelling. Vervolgens gaat het in op de meerwaarde voor werknemers en werkgevers en wordt een eerste verkenning naar een oplossing aangedragen voor de werkenden zonder aanvullend pensioen.

Een korte terugblik op de geschiedenis

In 1949 werd de Wet Verplichtstelling Bedrijfstakpensioenfondsen (verder Wet BPF) van kracht omdat het bestaande wettelijke kader niet toereikend was en met onvoldoende waarborgen. Beoogd werd een stelsel te introduceren dat gelijkenissen vertoonde met het algemeen verbindend verklaren van bepalingen in cao's. Een beroep op de Wet algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (verder Wet AVV) gold destijds slechts voor twee jaar (nu voor max. vijf jaar) en omdat pensioenfondsen een meer permanent karakter dragen werd destijds al besloten dat de Wet AVV niet het juiste instrument was voor de invulling van een verplichtstelling. Hierom kwam de Wet Verplichte Deelneming in een Bedrijfstakpensioenfonds (Wet BPF), die vanwege het sociaal en economisch belang ook degene die zich daar niet vrijwillig aan onderworpen kon binden. Ook op dit punt voorzag de Wet AVV destijds niet in, omdat het wel ongeorganiseerde werknemers kon binden maar niet de ongeorganiseerde werkgevers. De concurrentiebeperking werd gerechtvaardigd omdat alle bedrijfsgenoten er mee waren gediend en hierdoor het 'niet' geven van pensioen geen voorsprong gaf op vakgenoten. Ook werd er destijds besloten tot paritaire besturen, die een onpartijdig beheer van de pensioenen waarborgden. Verder werd er op verzoek van een aantal bedrijfstakken beoogd om ook zelfstandige werkers zonder personeel en 'kleine werkers' op te nemen onder de werkingssfeer van de Wet BPF¹. Dit omdat deze groepen maatschappelijk niet zoveel verschilden van de werknemers en op een gelijk sociale en economisch niveau stonden. Echter werd op de laatste dag van de behandeling van dit wetsvoorstel besloten om zelfstandige beroepsgenoten en beroepsgenoten niet onder de reikwijdte van de wet te laten vallen omdat dit tot uitgebreide en complexe wetgeving zou leiden. Mede vanwege de verschillen in definiëring tussen werknemers en beroepsgenoten. Zelfstandigen vielen alleen onder de Wet BPF voor zover zij onder de reikwijdte van de verplichtstelling vielen. Beroepsgenoten moesten zelf hun pensioenvoorziening regelen. In 1972 toen echter de Wet verplichte deelname in beroepspensioenregelingen (verder WVB) in werking trad werd dit wel mogelijk via een verplichtstelling op de regeling voor de beroepsgenoten, waarbij het zwaartepunt niet ligt bij de beroepsgenoten in loondienst, maar bij de zelfstandigen.

De werking van de verplichtstelling

Een beroep op de Wet BPF (inmiddels Wet BPF 2000) begint altijd met een verzoek van de gezamenlijke werkgevers en werknemersorganisaties aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hierbij wordt gekeken of de werkgeversorganisaties voldoende representatief zijn voor de bedrijfstak waarvoor de verplichtstelling wordt aangevraagd. Zij zijn representatief als bij de aanvragende werkgeversorganisatie meer dan 55% van het aantal werknemers in de bedrijfstak werkzaam is.

¹ Kamerstukken 785, 1947/48 nr.3 en nr. 5, p.5, p.11-13 en handelingen 1948/49, p.305

De aanvraag moet worden ondersteund door de werknemersorganisaties. In eerste instantie wordt hierbij gekeken of de werknemersorganisaties statutair bevoegd zijn tot het maken van arbeidsvoorwaardelijke afspraken in de desbetreffende bedrijfstak. Indien er bedenkingen worden geuit tegen de representativiteit van werknemersorganisaties wordt ook gekeken naar de organisatiegraad bij betrokken werknemersorganisaties in relatie tot de organisatiegraad bij de overige werknemersorganisaties die betrokken zijn in de bedrijfstak. Indien dit leidt tot een verplichtstelling dan vallen ook alle niet georganiseerde werkgevers en hierbij werkende werknemers onder het verplichtstellingbesluit. Een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds vervult hiermee sinds 1949 een dienst vanuit het economisch algemeen belang en heeft een essentiële sociale functie. Het heeft ervoor gezorgd dat 75% werknemers middels de grote verplichtstelling een aanvullend pensioen hebben opgebouwd.

De representativiteitstoets

Iedere vijf jaar moet een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds een representativiteitstoets, ook wel draagvlakmeting genoemd, uitvoeren. Deze metingen zijn geïntroduceerd met de Wet BPF 2000. Bij een flinke wijziging van de regeling moet er opnieuw worden getoetst en begint de termijn opnieuw te lopen. Indien meer dan 60% van de bedrijfstak nog achter de regeling staat, dan loopt de verplichtstelling weer voor opnieuw vijf jaar. Ligt de steun tussen de 55 en 60%, dan moet duidelijk zijn dat het draagvlak evenwichtig en gespreid is onder de sociale partners. Dit in het bijzonder als er meer sectoren vallen binnen de werkingssfeer van één verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds, zoals bij het Pensioenfonds voor de Grafische Bedrijven (PGB). Een meerderheid mag niet scheef zijn verdeeld over de deelnemende bedrijven. Zelfs bij een krappe meerderheid van 50- 55% kan de verplichtstelling van kracht blijven. Hiervoor moet sprake zijn van bijzondere omstandigheden zoals een 'reëel perspectief' op voldoende draagvlak. Bij een onvoldoende draagvlakmeting krijgt een pensioenfonds een herkansing. Het moet dan binnen twee jaar een herhalingstoets doen. De verplichtstelling blijft in de tussentijd van kracht.

De statutaire werkingssfeer

Een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds moet een statutaire werkingssfeer opnemen. Deze mag ruimer zijn dan de verplichtstelling. Dit betekent dat een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds op basis van de huidige pensioenwetgeving als pensioenuitvoerder kan optreden voor (meerdere) ondernemingen/bedrijfstakken of delen van een bedrijfstak die niet onder de verplichtstelling vallen. Dit biedt sociale partners, in het kader van de gewenste consolidatie meer mogelijkheden voor het onderbrengen van hun pensioenregelingen. In artikel 121 PW is een regeling opgenomen op grond waarvan een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds een uitvoeringsovereenkomst kan sluiten met een werkgever die niet onder de werkingssfeer van het bedrijfstakpensioenfonds valt, maar die zich vrijwillig bij het fonds wil aansluiten. Dit kan indien de werkgever aan de voorwaarden van artikel 121 PW voldoet. Naast de vrijwillige aansluiting van een werkgever die niet onder de werkingssfeer valt kan een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds ook de werkingssfeer statutair uitbreiden. In het nieuwe artikel 121a PW, dat onderdeel uitmaakt van de conceptwet algemeen pensioenfonds wordt voorgesteld om dezelfde voorwaarden als voor de vrijwillige aansluiting te gaan hanteren. Dit indien een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds de werkingssfeer wil uitbreiden met een (deel van een) bedrijfstak waarbij deelname aan het bedrijfstakpensioenfonds voor dat deel niet verplicht wordt gesteld. De voorwaarden gelden dus niet bij uitbreiding van de werkingssfeer door uitbreiding van de verplichtstelling of opname van een ander verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds maar alleen bij uitbreiding van de werkingssfeer met een vrijwillig deel. Uitbreiding van de werkingssfeer is dan mogelijk als 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, als er sprake is van een groepsverhouding met een werkgever die al onder de werkingssfeer valt, of als dit gebeurt aansluitend aan een periode waarin de werkgever wel onder de werkingssfeer viel. Dit is opgenomen wegens de ruime wijze waarop het Pensioenfonds Grafische Bedrijven uitleg geeft aan de werkingssfeer die door het ministerie van SZW niet is voorzien.

De VCP is van mening dat het niet erg is als er meerdere bedrijfstakken onder de werkings sfeer van een verplichtgesteld bedrijfstak vallen. Een bedrijfstakpensioenfonds kan immers voor meerdere bedrijfstakken werken. Ook bij (eerder gedispenseerde) ondernemingspensioenfondsen kan het valide zijn deze op te nemen indien er door versoering van de ondernemingspensioenregeling geen onderscheid meer is met de regeling van het verplichte bedrijfstakpensioenfonds. Bij het toetreden van vele ondernemingsregelingen die geen enkele binding hebben met de sector dient dit altijd vanuit het belang van de inkomende deelnemers en de zittende deelnemers te worden beoordeeld. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met het level playing field tussen verschillende pensioenuitvoerders.

Daarnaast moet een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds (of indien uitbesteed aan de uitvoerder, de uitvoerder) werkgevers opsporen die wel onder de verplichtstelling vallen maar geen aangifte hebben gedaan en dus voor hun werknemers niet deelnemen aan de verplichte regeling. Hierdoor borgt de verplichtstelling van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds een belangrijke extra beschermfunctie ook voor de (on)georganiseerde werknemers bij deze werkgever en zorgt het ook voor deze groep werknemers voor een aanvullend pensioen. Het verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds kan voor deze werknemers alsnog de premies innen (dit kan met terugwerkende kracht, zo blijkt uit recente rechtspraak) en een pensioenaanspraak toekennen.

De voordelen voor werkenden en (kleine werkgevers)

De grote verplichtstelling zorgt voor rust, voorkomt terugvallen op sociale voorzieningen en maatschappelijke uitsluiting en voorkomt concurrentie op de loonkosten als gevolg van een arbeidsvoorwaardelijke pensioentoezegging². Dit alles in het belang van de werknemers en de vele kleine werkgevers in een bedrijfstak. Omdat er in bedrijfstakken verplicht pensioen wordt opgebouwd, kunnen goede en slechte risico's worden gedeeld. Het fonds is toegankelijk voor alle werknemers in de desbetreffende bedrijfstak en de prijs van het risico komt niet tot uiting in de individuele pensioenpremie. Ook werknemers met verhoogde risico's worden hierdoor in staat gesteld pensioen op te bouwen en het voorkomt dat de deelnemers met de 'goede' risico's zich kunnen onttrekken aan deelneming. Er geldt verder een verbod op medische keuring (artikel 4 lid 3 WMK). Voor de werknemers met verhoogde risico's zou een pensioenregeling zonder verplichtstelling anders te duur worden. Voor een goede werking van de solidariteit is een collectief nodig waarbinnen de baten en de lasten in gelijke mate - en dus niet per definitie evenredig in verhouding tot het risico - worden gedeeld. We noemen dit risicosolidariteit. Mede hierdoor vervult een bedrijfstakpensioenfonds een dienst van algemeen economisch belang sinds de komst van de verplichtstelling in 1949 en een essentiële sociale functie. De verplichtstelling op grond van de Wet BPF 2000 heeft ertoe geleid dat in ons land het grootste deel van werknemers een levenslang aanvullend pensioen opbouwt. De verplichtstelling organiseert de continuïteit van het (financiële) draagvlak zonder welke de bovengenoemde solidariteit niet kan bestaan.

Door het grote aantal verplicht aangeslotenen en de zekerheid dat groepen automatisch deelnemen behalen de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen schaalvoordelen in termen van kosten en kan worden geprofiteerd van de voordelen van een lange termijn beleggingsbeleid. Verder worden schommelingen in beleggingsrendementen tussen verschillende generaties gedeeld en ontstaan er geen pech- of gelukgeneraties als gevolg van een periode van crisis. Dit is de intergenerationele risicospreiding. Tevens hoeven verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen niet naar winst te streven, daar verzekeraars dit doorgaans wel doen en hoeven deze fondsen geen acquisitiekosten te maken. De sociale partners waarborgen de sociale functie van de verplichtstelling door de belangen van de achterban zoveel mogelijk tot hun recht te laten komen in de vormgeving van de pensioenregeling. Hierbij dient opgemerkt te worden dat uit meerdere onderzoeken blijkt dat het overgrote deel van de werkgevers en werknemers zich helemaal niet wil bezighouden met de vraag waar en hoeveel pensioen zij moeten opbouwen en dit ook niet doen als zij daartoe niet worden verplicht en het niet automatisch voor hen wordt geregeld.

² Zie ook het VCP-Visiedocument 'Naar een eigentijds pensioenstelsel', november 2014

De grote verplichtstelling voorkomt nu juist dat zij deze moeilijke afwegingen moeten maken en over de deskundigheid van een pensioenfondsbestuurder moeten beschikken in de steeds complexere financiële wereld.

Het voorkomt dat zij 'vergeten voor hun oude dag te sparen'. De vele voordelen laten zien dat de grote verplichtstelling met risicodeling moet worden gekoesterd en dat de nadelen van het afschaffen forse nadelige gevolgen heeft voor de werknemers en werkgevers in Nederland.

Een eerste verkenning naar een oplossing voor alle werkenden

De verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen bereiken echter geen maximale solidariteit omdat er groepen worden uitgesloten en buiten de werking van de Wet BPF 2000 en daarmee buiten de werking van de doorsneesystematiek vallen. Hierdoor bouwen sommige groepen onvoldoende aanvullend pensioen op en ontstaat voor een deel de doorsneeproblematiek. Er moet dus aan de slag worden gegaan voor deze 10% werkenden die nog geen pensioen opbouwen en wegens dikwijls flexibele arbeidscontracten of de overstap (al dan niet vrijwillig) naar het zzp-schap. Als gevolg hiervan vallen zij buiten de werking van de Wet BPF 2000. Dit met het gevolg dat zij daardoor dikwijls geen of onvoldoende aanvullend pensioen opbouwen en vanaf pensioendatum fors aan welvaart inleveren. Deze steeds groter wordende groep kan daarnaast in de toekomst zijn stempel gaan drukken in het kader van de representativiteitstoets, omdat het lastiger wordt voor de georganiseerde werkgevers- en werknemersorganisaties hieraan te voldoen. Er gaan dan ook steeds meer stemmen op voor een wettelijke verplichting tot het opbouwen van pensioen voor deze groep. Zonder uitpuittend en volledig te willen zijn wordt hieronder een eerste verkenning naar een mogelijke invulling van een oplossing voor deze groep geschetst.

De VCP pleit ervoor deze groepen ook onder de werking van de verplichtstelling van de Wet BPF 2000 onder te brengen, zoals was beoogd bij de totstandkoming van de Wet BPF in 1949. Met de kennis van nu zijn we veel beter in staat deze groepen te definiëren en het benodigde maatwerk te leveren. Hiervoor kan o.a. gebruik worden gemaakt van het IBO-rapport³ dat inzicht geeft in deze groep. Er kan voor een breder politiek draagvlak worden gestart met een opt-out systeem. Dit zodat sommige van deze kleine ondernemers, (overige) beroepsbeoefenaren en zelfstandigen, die niet de noodzaak voelen het verplichte pensioen op te bouwen, bij een speciale (overheids)instantie dispensatie aanvragen. Er dienen dan wel concrete voorwaarden te worden geformuleerd waaronder dit mogelijk wordt. Zo kan dit alleen mits zij kunnen aantonen dat zij op een vergelijkbare manier over voldoende vermogen kunnen beschikken op pensioendatum en verzekerd te zijn van dekking voor arbeidsongeschiktheid en voor de nabestaanden bij vroegtijdig overlijden. Dit zoals ook het geval is bij het bedrijfstakpensioenfonds van waaruit dispensatie wordt aangevraagd. Verder kan er bijvoorbeeld om het ondernemerschap in de startfase niet onder druk te zetten worden gewerkt met een wachttijdrempel van bijvoorbeeld een jaar. Indien na enkele jaren blijkt dat deze groep niet in staat is deze eigen verantwoordelijkheid te dragen kan worden overwogen de opt-out mogelijkheid te schrappen.

Het onderbrengen van deze groep vraagt om een uitbreiding van de grote verplichtstelling en een aanpassing van de huidige wettelijke grondslag. Op grond van artikel 3 lid 2 Wet BPF 2000 is dit niet mogelijk. De grondslag voor deze verplichtstelling ligt in de verplichtstelling voor beroepsgenoten en via de verplichte beroepspensioenregeling (artikel 5 WVB). Het is wenselijker dat deze uitgebreide verplichtstelling wettelijke grondslag vindt in de Wet BPF 2000, die in beginsel voor *onbepaalde tijd van kracht is* en alle georganiseerde en ongeorganiseerde werkenden en werkgevers bindt aan de verplichtstelling op fondsniveau.

Vervolgens kan binnen een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds middels maatwerk (bijvoorbeeld eerder of later met pensioen, franchises, opbouwen van extra pensioen, of de uitruil van PP met OP) in de regeling worden gezocht naar meer evenwicht in solidariteit en tot meer vergelijkbare pensioenuitkomsten worden gekomen tussen meer homogene groepen van verschillende soorten werkenden. Dit maatwerk zal enigszins op gespannen voet kunnen staan met de solidariteit binnen het gehele collectief, echter staat op voorhand niet vast dat een mindere mate van solidariteit betekent dat er geen rechtvaardiging is voor de verplichtstelling en een dergelijke aanvraag niet slaagt voor de toets op de mededingingswet.

³ Eindrapport IBO, Zelfstandigen zonder personeel, 2 oktober 2015

De reikwijdte van deze solidariteit en het maatwerk wordt bepaald door de sociale partners eventueel in samenspraak met de vertegenwoordigende organisaties van zelfstandigen (daar deze voldoende representatief zijn). Het is immers aan hen om binnen het wettelijke kader te anticiperen op de belangen van de achterban. Indien blijkt dat de rek uit de premies is, is het aan hen te zoeken naar passende oplossingen. Een bedrijfstakpensioenfonds kan werken voor een of meerdere delen van een bedrijfstak of voor meerdere bedrijfstakken en meerdere regelingen uitvoeren. In geval een fonds verschillende regelingen uitvoert die onderling voldoende verschillen, mogen op grond van de Wet BPF 2000 verschillende doorsneepremies worden toegepast echter wel binnen één financieel geheel.

Alleen een kleine pensioenverplichtstelling (middels cao en de Wet AVV) in plaats van een grote verplichtstelling (pensioenfondsverplichting), biedt dus onvoldoende soelaas wegens de steeds grotere groep werkenden zonder pensioen en de dekking van een cao. Daarnaast kent de Wet AVV nog steeds dezelfde beperkingen als in 1949.

Aanvullend aan de uitbreiding van de grote verplichtstelling naar alle werkenden in de bedrijfstak dient er een landelijk fonds te komen, een algemeen pensioenfonds. Hier vallen alle overige werkenden verplicht onder, die niet onder de werkingssfeer van de bestaande (uitgebreide) verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds vallen. Via dispensatie kunnen de bestaande (vrije) beroepsbeoefenaren in de toekomst blijven kiezen voor aansluiting bij de regeling van het eigen beroepspensioenfonds op grond van de WVB of als beroepsgroep besluiten tot de aanvraag van een verplichtstelling op een regeling op grond van de WVB. Ook hier zal dan de eis moeten gelden dat de regeling minimaal gelijkwaardig dient te zijn aan de regeling van het landelijke fonds.

Met een ruimere verplichtstelling kan er worden afgerekend met oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Ook voorkomen we financiële ellende bij grote groepen werkenden in de toekomst die zich nu op de markt goedkoper verkopen maar uiteindelijk de klos zijn, wanneer het werken erop zit en er geen collectief pensioen is opgebouwd. Werkenden die weinig kennis en interesse hebben in lange termijn vraagstukken zoals pensioen en moeite hebben om lange termijn belangen te laten prevaleren boven korte termijn afwegingen. Zij willen zich helemaal niet met de vraag bezighouden waar en hoeveel pensioen zij moeten opbouwen. Ook willen zij dit niet doen als zij daartoe niet verplicht worden gesteld of als het niet automatisch voor hen wordt geregeld.

Tot slot

Er zijn dus een aantal aanpassingen nodig voor een toekomstbestendiger pensioencontract. Allereerst de aanpassing waarbij alle werkenden onder de werkingssfeer gaan vallen van de (uitgebreide) grote verplichtstelling of een landelijk fonds. Vervolgens de overstap naar persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling, waarin dus voldoende solidariteitskenmerken overeind blijven voor de rechtvaardiging om de grote verplichtstelling overeind te houden.

Door ook persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling mogelijk te maken kan invulling worden gegeven aan de maatschappelijke wens naar meer transparantie in het pensioenvermogen en middels maatwerk door sociale partners binnen de regelingen kan er worden gezorgd voor een evenwichtige invulling van solidariteit. Verder is het wel van essentieel belang dat er goede informatieverschaffing gaat plaatsvinden over het doel van risicodeling en overdrachten uit buffers en omwille hiervan meer objectiveerbaar worden gemaakt in het nieuwe contract van de toekomst.