MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Doelstelling	14
3.	Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel	23
4.	Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode	51
5.	Waarborgen voor een evenwichtige transitie	66
6.	Financieel toetsingskader na de transitieperiode	109
7.	Wijziging fiscaal pensioenkader	114
8.	Governance in het nieuwe pensioenstelsel	123
9.	Informatievoorschriften in het nieuwe pensioenstelsel	128
10.	Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming	134
11.	Nabestaandenpensioen	160
12.	Experimenteerruimte ten behoeve van pensioensparen voor zelfstandigen	174
13.	Inkorten wachttijd uitzendsector	186
14.	Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid	187
15.	Overgangsrecht	213
16.	Consultatie, toetsen en adviezen	219
	Artikelsgewijze toelichting	291

ALGEMEEN

Hoofdstuk 1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen wat de aanleiding is voor de herziening van het pensioenstelsel en met welke maatregelen de regering deze herziening wil realiseren. De betreffende maatregelen worden in de hoofdstukken 3 tot en met 9 gedetailleerd beschreven. Naast de maatregelen gericht op de herziening van het pensioenstelsel bevat dit wetsvoorstel tevens voorstellen voor de standaardisering van het nabestaandenpensioen in de tweede pijler, de experimenteerruimte voor de pensioenopbouw door zelfstandigen in de tweede pijler en de inkorting van de wachttijd voor werknemers in de uitzendsector. Deze voorstellen worden in de hoofdstukken 11, 12 en 13 toegelicht.

1.1 Waartoe strekt dit wetsvoorstel?

De herziening van het pensioenstelsel die de regering met dit wetsvoorstel voor ogen heeft, is het voorlopig sluitstuk van een langlopend maatschappelijk debat over de inrichting van het arbeidsvoorwaardelijk pensioen, de tweede pijler van ons pensioenstelsel. Dat debat kwam op gang toen duidelijk werd welk effect de crisis in 2008 had op de dekkingsgraden van pensioenfondsen en is sindsdien niet meer stilgevallen. Mijlpalen in dat debat zijn de rapporten van de *Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenen*[1] (Commissie Goudswaard) en van de *Commissie Beleggingsbeleid en risicobeheer*[2] (Commissie Frijns). Deze commissies signaleerden een kloof tussen wat mensen van hun pensioenfonds verwachtten en wat hun pensioenfonds kon leveren. De belangrijkste oorzaak hiervan was dat de kostprijs van pensioen door verschillende ontwikkelingen steeds hoger werd. Deze ontwikkelingen zijn sindsdien doorgegaan, in het bijzonder door de daling van de marktrente.

Andere mijlpalen in het maatschappelijk pensioendebat zijn de adviezen van de Sociaal-Economische Raad (SER) over aanpassing van het arbeidsvoorwaardelijk pensioen.[3] In deze adviezen deed de SER voorstellen gericht op verbetering van de toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel. Na verschillende tussenstappen, waaronder de Nationale Pensioendialoog in 2014, mondde het debat in juni 2019 uit in het SER-advies "*Naar een nieuw pensioenstelsel*"[4] en de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 5 juni 2019 over het Pensioenakkoord[5]. Dit akkoord had niet alleen betrekking op het tweedepijlerpensioen, maar bevatte ook afspraken over – onder meer – de aanpassing van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting en duurzame inzetbaarheid. In het Pensioenakkoord kwamen het kabinet en werkgevers- en werknemersorganisaties overeen om de afspraken die betrekking hebben op de tweede pijler van het pensioenstelsel gezamenlijk uit te werken. De uitkomst van deze gezamenlijke uitwerking is weergegeven in de *Hoofdlijnennotitie uitwerking pensioenakkoord* van 22 juni 2020[6] (verder Hoofdlijnennotitie). Dit wetsvoorstel strekt ertoe om de in deze notitie beschreven hoofdlijnen uit te werken en te verankeren in de wet- en regelgeving.

Strekking van de overige onderdelen van het wetsvoorstel

Zoals hierboven is vermeld regelt dit wetsvoorstel naast de herziening van het pensioenstelsel een drietal andere onderwerpen. Dat betreft in de eerste plaats de standaardisering van het nabestaandenpensioen. De Tweede Kamerleden Omtzigt en Bruins hebben in hun initiatiefnota over nabestaandenpensioen aandacht gevraagd voor de problemen die bestaan rondom het

---

[1] *Een sterke tweede pijler*, Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen, aangeboden op 27 januari 2010, Kamerstukken II 2009/10, 30 413, nr. 139.
[2] *Pensioen: "Onzekere zekerheid". Een analyse van het beleggingsbeleid en het risicobeheer van de Nederlandse pensioenfondsen*, Commissie Beleggingsbeleid en Risicobeheer, aangeboden op 26 januari 2010, Kamerstukken II 2009/10, 30 413, nr. 138.
[3] SER-advies, *Toekomst pensioenstelsel,* 20 februari 2015.
[4] SER-advies, *Naar een nieuw pensioenstelsel*, 5 juni 2019.
[5] Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 457.
[6] Kamerstukken II 2019/20, 32 043, nr. 520.

nabestaandenpensioen.[7] Naar aanleiding van de initiatiefnota is op 14 januari 2019 een advies gevraagd aan de Stichting van de Arbeid (StvdA) over de wenselijke dekking van het nabestaandenpensioen in de tweede pijler.[8] Het advies over nabestaandenpensioen dat de StvdA heeft uitgebracht staat aan de basis van de wijzigingen van het nabestaandenpensioen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld.[9]

Het introduceren van experimenteerruimte voor pensioenopbouw door zelfstandigen in de tweede pijler is ingegeven door de zorgen van de regering over de achterblijvende pensioenopbouw van zelfstandigen. Via de experimenten wil de regering bezien hoe kan worden bevorderd dat zelfstandigen meer pensioenopbouw opbouwen.

Het verkorten van de wachttijd voor uitzendkrachten wordt ingegeven door de constatering dat een substantieel aantal uitzendwerknemers geen aanvullend pensioen in de tweede pijler opbouwt. De StvdA beveelt aan om de wettelijke wachttijd voor uitzendwerknemers meer in lijn te brengen met die van andere werknemers.

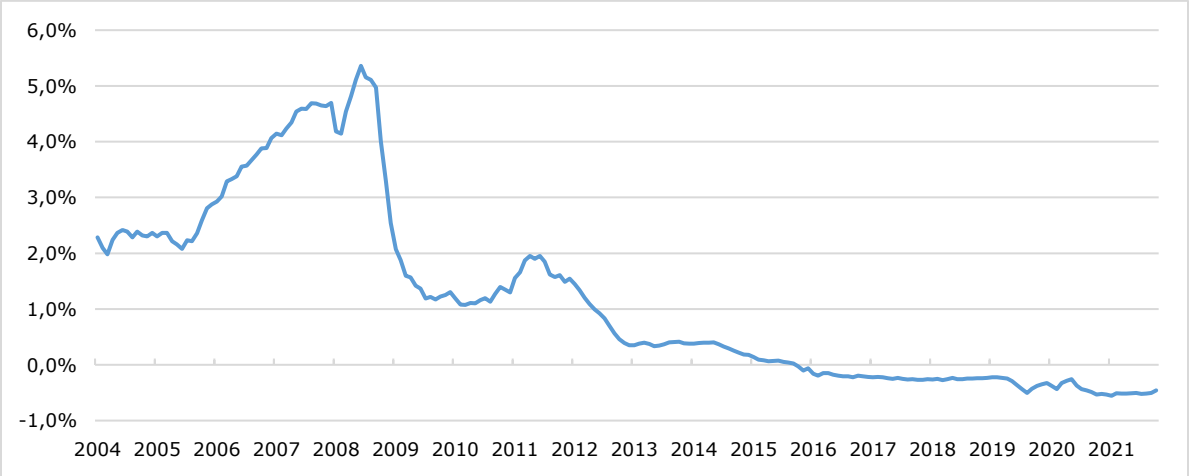
1.2 Wat is de aanleiding voor de herziening van het pensioenstelsel?

De wens om het pensioenstelsel te hervormen is ingegeven door reeds langlopende ontwikkelingen. Twee belangrijke aanleidingen voor die hervorming zijn te onderscheiden. De eerste heeft betrekking op de financiële grondslagen van ons pensioenstelsel, waaronder de sterke gerichtheid op nominale zekerheid. De tweede ziet op de aansluiting van ons stelsel bij ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in maatschappelijke voorkeuren. Hieronder zijn deze twee aanleidingen nader uiteengezet.

1. *Een toekomstbestendig en solidair pensioenstelsel vergt een nieuw evenwicht tussen ambitie, zekerheid en kosten.*

De Pensioenwet, in het bijzonder het financieel toetsingskader, weerspiegelt een behoefte aan zekerheid in de vorm van nominale stabiliteit. Tegelijkertijd leeft de wens om de koopkracht van de pensioenen op peil te houden, door middel van een jaarlijkse aanpassing aan de prijs- of looninflatie (indexatie). De crisis van 2008 en de ontwikkeling van de financiële markten nadien hebben duidelijk gemaakt dat de combinatie van deze behoeften, zonder een drastische verlaging van de pensioenopbouw, voor veel sectoren en ondernemingen onbetaalbaar is geworden. Ook na 2008 is de kostprijs van pensioen voortdurend toegenomen, onder meer door de trendmatige daling van de marktrente en de ontwikkeling van het rendement op het belegde pensioenvermogen. Deze ontwikkelingen zijn zichtbaar in de figuren 1 en 2.

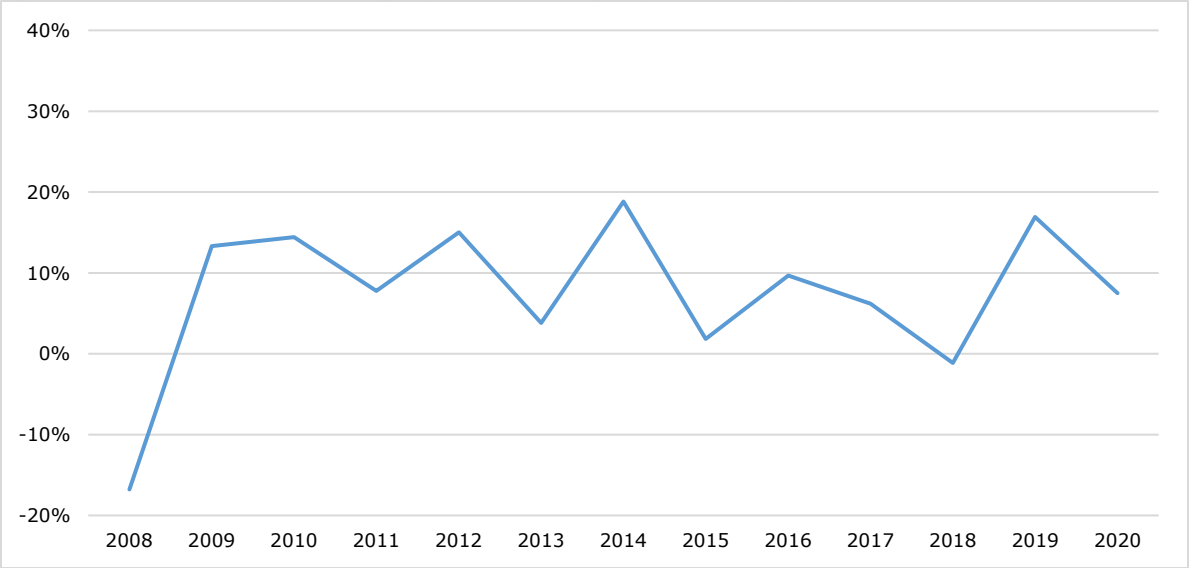
Figuur 1. Nominale rentetermijnstructuur pensioenfondsen (zero coupon) 1 jaar (2004 – 2021)



Bron: DNB

[7] Kamerstukken II 2017/18, 34996, nr. 2.
[8] Bijlage bij kamerstukken II 2018/19, 34996, nr. 3.
[9] Advies nabestaandenpensioen, Stichting van de Arbeid, juni 2020, Den Haag.

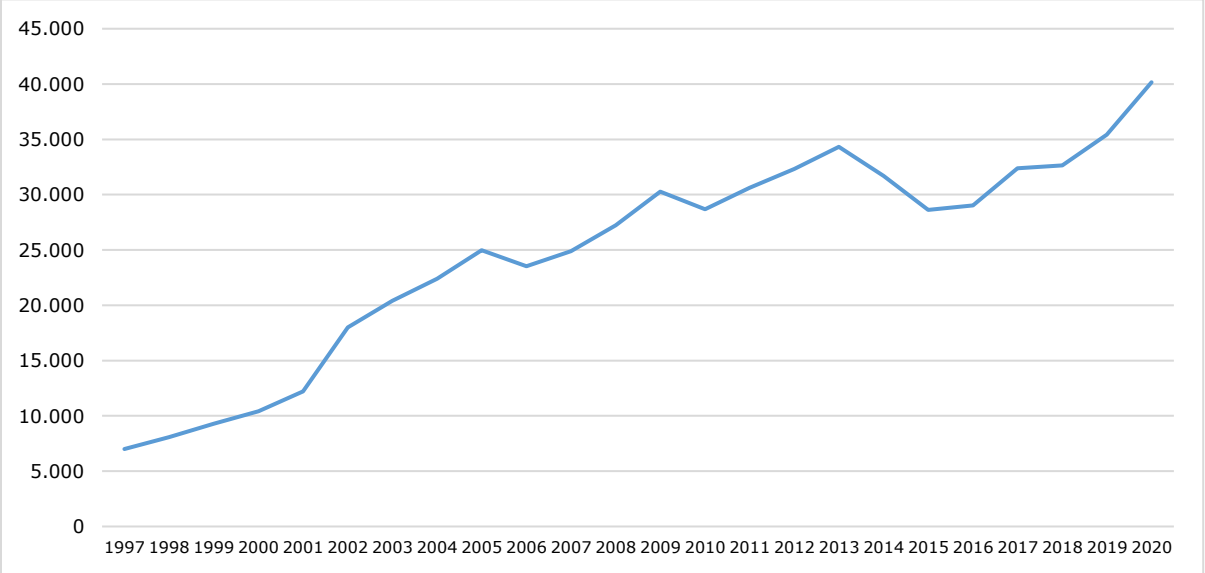
Figuur 2. Rendementen op het belegde pensioenvermogen (2008 – 2020)



Bron: DNB

Deze ontwikkelingen hebben aanvankelijk geleid tot een forse stijging van de pensioenpremies (zie figuur 3). Premiestijgingen gaan direct of indirect ten koste van de inkomens van actieve deelnemers. Werkgevers en werknemers wegen de premiestijging daarom af tegen andere arbeidsvoorwaarden. Figuur 3 laat zien dat de premiestijging vanaf 2010 afvlakt, mede door een stapsgewijze beperking van de fiscale opbouwruimte vanaf 2013. In sectoren en ondernemingen waar sociale partners een verdere premiestijging niet wenselijk vonden, is de pensioenopbouw verlaagd. Waar bovengenoemde ontwikkelingen niet in de premies zijn verwerkt, noch de nominale opbouw is verlaagd, gaat dit ten koste van de ruimte voor indexatie.

Figuur 3. Premiebaten pensioenfondsen 1997 - 2020 (in miljoenen euro's)



Bron: DNB

De crisis van 2008 heeft de betrekkelijkheid van de insteek op nominale zekerheid laten zien. Deze insteek verhoudt zich slecht met de instabiliteit die inherent is aan financiële markten. Pensioenfondsen maakten in 2008 gemiddeld een verlies van circa 20% op hun beleggingen. Tegelijkertijd daalde de marktrente sterk, waardoor de waarde van de verplichtingen van pensioenuitvoerders in vergelijkbare mate toenam. Waar de beleggingsrendementen zich vanaf 2009 herstelden is de marktrente sindsdien verder gedaald. Voor de meeste pensioenfondsen heeft dit tot gevolg dat hun dekkingsgraad, de verhouding tussen de waarde van hun bezittingen en van

hun verplichtingen, nooit meer is teruggekeerd naar het niveau van vóór 2008. Deze pensioenfondsen hebben de ingegane pensioenen en de opgebouwde pensioenaanspraken na 2008 niet of in zeer beperkte mate kunnen aanpassen aan de inflatie. Een deel van de pensioenfondsen heeft de ingegane pensioenen en pensioenaanspraken zelfs nominaal moeten verlagen. De achtergebleven indexatie heeft de koopkracht van veel pensioengerechtigden verminderd, ondanks de jaarlijkse verhoging van de AOW-uitkering. Het niet indexeren en nominaal verlagen werkt ook door in de opgebouwde pensioenaanspraken en daarmee in de koopkracht van toekomstige pensioenen. Inmiddels zijn de pensioenen van een groot deel van de pensioengerechtigden en de opgebouwde pensioenaanspraken van miljoenen deelnemers nooit voor inflatie gecorrigeerd. De 'belofte' van nominale zekerheid heeft geleid tot onrealistische verwachtingen en daarmee tot teleurstelling.

Ook het nieuwe pensioenstelsel is gevoelig voor ontwikkelingen op financiële markten. De hoogte van kapitaalgedekte pensioenen is immers afhankelijk van – onder meer – beleggingsresultaten en renteontwikkelingen. De nieuwe pensioenovereenkomsten bieden echter wel betere mogelijkheden om hiermee om te gaan, door een meer gerichte toedeling van het beleggings- en het renterisico. Dit wordt nader toegelicht in Hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel.*

De kwetsbaarheid van ons pensioenstelsel was in 2009 voor het toenmalige kabinet (Balkenende IV) aanleiding om twee commissies in te stellen met als taak om de vraagstukken die de crisis had opgeworpen, in samenhang in beeld te brengen: de *Commissie toekomstbestendigheid aanvullende pensioenen*, onder voorzitterschap van de heer prof. dr. K.P. Goudswaard, en de *Commissie beleggingsbeleid en risicobeheer*, onder voorzitterschap van de heer prof. dr. J.M.G. Frijns. Het doel was om in den brede zicht te krijgen op de toekomstbestendigheid van ons pensioenstelsel.

De commissies Goudswaard en Frijns constateerden dat de problematiek bij pensioenfondsen werd veroorzaakt door een aantal ontwikkelingen: de stijgende levensverwachting, de vergrijzing van het deelnemersbestand van pensioenfondsen en de daling van de rente waarmee pensioenfondsen hun verplichtingen moeten disconteren. De kostprijs van pensioen is door deze ontwikkelingen sterk toegenomen. Pensioenfondsen zijn daarnaast steeds kwetsbaarder geworden voor ontwikkelingen op de financiële markten. Voor een deel komt dit doordat pensioenfondsen vanaf 1980 de samenstelling van hun beleggingsportefeuille ingrijpend hebben gewijzigd, in de verwachting dat aandelen op lange termijn een hoger rendement hebben dan vastrentende waarden. De beide commissies stelden verder vast dat de volatiliteit op de financiële markten toenam, met name bij het rendement op aandelen. De neerwaartse risico's die tot uiting kwamen in uitblijvende indexatie en zelfs in nominale verlagingen van het pensioen, veroorzaakten een kloof tussen wat mensen van hun pensioen verwachtten en wat pensioenfondsen konden waarmaken. De begin 2010 verschenen rapporten van voornoemde commissies lieten zien dat fundamentele aanpassingen van het pensioenstelsel noodzakelijk waren om de goede elementen daarvan te kunnen behouden.[10] De commissies hebben enkele belangrijke aanbevelingen gedaan om de problemen in het pensioenstelsel het hoofd te bieden:

1. Er is een nieuw evenwicht nodig tussen ambitie, zekerheid en kosten.
2. De doelstelling om in pensioen te voorzien dat zijn koopkracht behoudt, moet leidend zijn.
3. De risico's die inherent zijn aan de opbouw van pensioen, en die momenteel al in belangrijke mate bij deelnemers liggen, moeten expliciet worden toegedeeld.
4. Er dient sprake te zijn van heldere communicatie over de verwachte koopkracht van het pensioen en daarmee ook over de risico's op een lager pensioenresultaat dan wel de kans op een beter pensioenresultaat.
5. Er moet bij pensioenfondsen meer aandacht zijn voor risicobeheer en governance.

Een deel van de door genoemde commissies geconstateerde problemen is sindsdien aangepakt. Zo zijn de AOW-leeftijd inmiddels gekoppeld aan de ontwikkeling van de levensverwachting en is de informatieverstrekking door pensioenuitvoerders veel meer gebaseerd op realistische verwachtingen over de koopkracht van het pensioen. De governance van pensioenfondsen is eveneens versterkt.[11]

[10] Kamerstukken II 2009/10, 30 413, nr. 138.
[11] Wet van 10 juli 2013, Staatsblad, 302.

In 2011 had het toenmalige kabinet met sociale partners overeenstemming bereikt over een herziening van het pensioenstelsel op basis van bovengenoemde adviezen. Het wetsontwerp '*Invoering reële ambitieovereenkomst'* waarin de toenmalige afspraken waren verankerd was, net als dit wetsvoorstel, primair gericht op een verbetering van de pensioencontracten. Het voorstel bood enerzijds ruimte voor een nieuw reëel pensioencontract, waarin de zekerheidsmaat werd losgelaten en scherpte anderzijds het financieel toetsingskader voor bestaande pensioenovereenkomsten aan. Bij de internetconsultatie bleek dat er bij veel maatschappelijke organisaties weerstand leefde tegen de complexiteit van het wetsontwerp. Dit is daarom na de internetconsultatie niet doorgezet. In plaats daarvan koos het kabinet met de *Wet aanpassing financieel toetsingskader*[12] voor een minder ambitieuze aanpassing van het wettelijk kader. Hierbij werd direct opgemerkt dat deze wet moest worden gezien als een noodzakelijke onderhoudsbeurt en dat een meer fundamentele vernieuwing van het pensioenstelsel dringend nodig bleef. Kenmerkend is dat herstelmaatregelen die volgens deze wet noodzakelijk zijn, maar waarvan de effecten maatschappelijk niet worden geaccepteerd, sindsdien steeds vooruit zijn geschoven. Als gevolg hiervan blijft de financiële positie van veel pensioenfondsen permanent ontoereikend en krijgen veel pensioengerechtigden en deelnemers (tenminste) ieder kwartaal in de media of van hun pensioenfonds te horen dat men rekening moet houden met een nominale verlaging van hun pensioen of hun opgebouwde aanspraken.

De aanhoudende uitholling van de koopkracht van de pensioenen en de voortdurende berichten over dreigende kortingen ondergraven het vertrouwen bij deelnemers en pensioengerechtigden dat er verstandig en zorgvuldig met hun pensioengeld wordt omgegaan. De voortdurende discussie over de verdeelregels bij pensioenfondsen en de waarderingsmaatstaf voor pensioenverplichtingen (rekenrente) heeft als gevolg dat iedereen zich tekort voelt gedaan. Pensioengerechtigden ontvangen niet het koopkrachtbestendige pensioen waar zij op rekenden, bij veel jonge deelnemers leeft ten onrechte het idee dat hun premies worden gebruikt voor de huidige pensioenen en dat er, wanneer zij met pensioen gaan, voor hen geen pensioenvermogen meer is. Het vertrouwen in pensioenfondsen is mager, zoals blijkt uit rapporten van Mercer[13] en TPE-digitaal[14]. Uit een onderzoek van DNB uit 2019 blijkt dat rond 2013 minder dan 40% van de ondervraagde deelnemers vertrouwen had in pensioenfondsen. Dit percentage is na 2014 gestegen naar iets meer dan 50%, dit blijft echter een mager draagvlak voor pensioenuitvoerders met in totaal circa € 1800 miljard onder beheer.

2. *Een persoonlijker en transparanter solidair pensioenstelsel gaat niet samen met de doorsneesystematiek.*

Het oogmerk om het pensioen meer persoonlijk te maken, onder meer door het verband tussen de betaalde premies, geboekte rendementen en het te bereiken pensioen te verduidelijken, vormt de tweede aanleiding voor herziening van het pensioenstelsel. Dit oogmerk gaat niet samen met de doorsneesystematiek. Deze systematiek betreft de combinatie van een leeftijdsonafhankelijke premie met een leeftijdsonafhankelijke (tijdsevenredige) opbouw van pensioenaanspraken.
De huidige Pensioenwet schrijft voor dat de pensioenopbouw op grond van een uitkeringsovereenkomst of een kapitaalovereenkomst tijdsevenredig plaatsvindt. Verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en de uitvoerders van een verplichte beroepspensioenregeling moeten tevens een leeftijdsonafhankelijke doorsneepremie hanteren.

De nadelige gevolgen van de doorsneesystematiek zijn de afgelopen jaren meermalen beschreven, onder meer in de kabinetsnotitie *Hoofdlijnen van een toekomstbestendig pensioenstelsel*[15]. Ook in adviezen van de SER[16] en rapporten van het Centraal Planbureau (CPB)[17] zijn de nadelen van de doorsneesystematiek geduid. Kort weergegeven komen deze nadelen hierop neer:

- Bij een doorsneesystematiek zijn de waarde van de pensioenopbouw en de waarde van de premie die voor die opbouw wordt ingelegd, niet met elkaar in overeenstemming. De

[12] Wet van 17 december 2014, Staatsblad 567.
[13] Mercer, *Vertrouwen deelnemers in pensioenfondsen,* 2018.
[14] Van Dalen en Henskens, *Het vertrouwen in de pensioensector, trends en determinanten,* 2015.
[15] Kamerstukken II 2014/15, 32 043, nr. 263.
[16] Kamerstukken II 2014/15, 32 043, nr. 254.
[17] Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 191.

pensioenopbouw van oudere deelnemers wordt deels bekostigd met de premies die voor jonge deelnemers worden ingelegd. Dat is niet bezwaarlijk zolang de pensioenopbouw van een deelnemer gedurende haar of zijn loopbaan voortdurend binnen een doorsneesystematiek plaatsvindt. Door verschillende ontwikkelingen is dit echter steeds minder het geval.
- De doorsneesystematiek leidt tot een ondoorzichtige herverdeling tussen generaties. Deze herverdeling kan afbreuk doen aan het draagvlak voor pensioenopbouw.
- De doorsneesystematiek bevoordeelt deelnemers die in de tweede helft van hun loopbaan bovengemiddeld meer verdienen dan in de eerste helft. Dit geldt met name voor hoger opgeleiden, die doorgaans een steilere carrière hebben dan lager opgeleiden. De doorsneesystematiek leidt zodoende impliciet tot herverdeling van lagere inkomens naar hogere inkomens.
- De doorsneesystematiek belemmert de vernieuwing van het pensioenstelsel en staat in de weg aan invoering van keuzemogelijkheden.

Bij de inrichting van het pensioenstelsel werd het feit dat ook werknemers, die bij de start van een pensioenregeling al op leeftijd waren, nog relatief veel pensioenaanspraken konden opbouwen beschouwd als een voordeel van de doorsneesystematiek. Aan de herverdeling ten laste van jongeren werd niet zwaar getild; die zouden immers later zelf ook profiteren van de doorsnee-systematiek. Bezien vanuit de demografie en de arbeidsmarkt van die tijd, waarin het niet ongebruikelijk was dat een werknemer een leven lang bij hetzelfde bedrijf of binnen dezelfde bedrijfstak werkte, was dit een begrijpelijke redenering. Maar met veranderingen in de samenleving en in de demografie wordt nu anders aangekeken tegen de herverdeling die het gevolg is van de doorsneesystematiek. In een dynamischer arbeidsmarkt en in een vergrijzende samenleving is het niet meer vanzelfsprekend dat iemand bereid is om in zijn jonge jaren bij te dragen aan de 'doorsneesubsidie', als steeds minder zeker is dat die in dezelfde mate terug komt zodra hij ouder is. Daarmee leidt de doorsneesystematiek niet alleen tot een herverdeling tussen levensfases, maar ook tot benadeling van sommige groepen en een afname van pensioendraagvlak. Dit werkt verstorend op arbeidsmarktbeslissingen, hetgeen wordt versterkt door de toegenomen dynamiek op de arbeidsmarkt en de grotere variëteit in arbeidsvormen, loopbanen, en in pensioenregelingen.

In zijn *Advies Toekomst Pensioenstelsel*[18] gaf de SER de volgende argumenten voor afschaffing van de doorsneesystematiek:
- Door premie en pensioenopbouw meer op elkaar aan te laten sluiten, worden belemmeringen weggenomen voor de vernieuwing van het pensioenstelsel en voor eventuele invoering van meer keuzemogelijkheden.
- Afschaffing van de doorsneesystematiek maakt het stelsel aantrekkelijker voor jongeren en draagt zo bij aan de houdbaarheid en het draagvlak ervan. Het beperkt ongewenste herverdeling van laagopgeleiden naar hoogopgeleiden.
- Een meer actuarieel fair systeem is rechtvaardiger bij een toenemende flexibilisering van arbeidsrelaties en toenemende arbeidsmobiliteit waardoor niet iedereen zijn hele carrière in één doorsneesysteem zit.
- Het afschaffen van de doorsneesystematiek leidt tot een sterkere actuariële link tussen de premie-inleg en de pensioenopbouw. Dit leidt tot meer transparantie en dat kan van belang zijn voor het herstel van vertrouwen in het pensioenstelsel.

De SER concludeerde dat een pensioenregeling op basis van persoonlijke pensioenvermogens met collectieve risicodeling beter aansluit bij maatschappelijke trends dan de huidige uitkeringsregeling. In zulke pensioenregelingen is geen sprake meer van een doorsneesystematiek. Het toenmalige kabinet heeft deze conclusie en de argumenten op basis waarvan de SER tot deze conclusie kwam onderschreven.[19]

Met afschaffing van de doorsneesystematiek wordt een aantal knelpunten aangepakt.

[18] Kamerstukken II 2014/15, 32 043, nr. 254.
[19] Kamerstukken II 2014/15, 32 043, nr. 263.

- *De herverdeling wordt beperkt*

De doorsneesystematiek leidt tot herverdeling van jongere naar oudere (45-plus) werknemers. De premie van de jongere kan immers langer renderen. Door de vergrijzing zouden jongeren van nu bij voortzetting van de doorsneesystematiek, er bovendien niet op kunnen rekenen dat zij zelf, als zij ouder worden, in dezelfde mate de voordelen van de doorsneesystematiek zullen ervaren. De verhouding tussen jongeren en ouderen wordt door de vergrijzing immers ongunstiger.
De doorsneesystematiek leidt eveneens tot herverdeling van laag- naar hoogopgeleiden. Hoogopgeleiden hebben in het tweede deel van hun loopbaan vaak hogere loonstijgingen dan laagopgeleiden; hun carrièrepad is gemiddeld steiler. Voor hen pakt het gunstig uit dat de doorsneesystematiek pensioenopbouw in het tweede deel van de loopbaan 'subsidieert' vergeleken met het eerste deel. Ook deze onbedoelde herverdeling is voor deelnemers niet transparant en niet uitlegbaar. Dit zet het maatschappelijk draagvlak voor het pensioenstelsel onder druk.

- *Aansluiting bij de veranderde arbeidsmarkt bevorderen*

De arbeidsmarkt van de 21ste eeuw is niet dezelfde als in de tijd waarin het stelsel van aanvullende pensioenen is opgebouwd. Niet iedereen werkt nog haar of zijn hele loopbaan bij dezelfde werkgever of neemt levenslang deel aan hetzelfde pensioenfonds. In plaats daarvan werken meer mensen op basis van tijdelijke contracten, anderen werken een deel van hun leven als zelfstandige. De toegenomen flexibiliteit op de arbeidsmarkt is duidelijk zichtbaar in de arbeidsmarktstatistieken.[20] Zo is het aandeel werknemers met een vaste arbeidsrelatie in de periode 2003 t/m 2020 afgenomen van 70% naar 61% van de beroepsbevolking. Gedurende dezelfde periode is het aandeel werknemers met een flexibele arbeidsrelatie (zonder aanstelling voor onbepaalde tijd) flink gegroeid, van 13% naar 18%.

Ook het aandeel zelfstandigen zonder personeel in de beroepsbevolking is toegenomen van 8% in 2003 tot 12% in 2020. De toegenomen dynamiek op de arbeidsmarkt is te zien in het aantal wisselingen van werkgever, of aantal mensen dat wisselt tussen loondienst en zelfstandig ondernemerschap. Het aantal werknemers dat wisselt van werkgever is toegenomen van 514 duizend per jaar in 2004 tot 727 duizend in 2020. Het aantal werknemers dat gedurende het jaar overstapt naar zelfstandig ondernemerschap is toegenomen van 71 duizend 2004 naar 104 duizend in 2020. Andersom geldt dat het aantal zelfstandigen dat per jaar kiest voor een betrekking in loondienst is gestegen van 36 duizend in 2004 tot 63 duizend in 2020. De dynamiek op de arbeidsmarkt is de laatste jaren dan ook in verschillende publicaties aan de orde gekomen, zoals het rapport van de commissie Borstlap.[21] Een recente Netspar-studie naar de toekomst van de arbeidsmarkt en het pensioenstelsel bevestigt de veranderingen op arbeidsmarkt als een van de relevante trends.[22] Het is belangrijk dat ons pensioenstelsel goed is toegerust om deze ontwikkelingen te accommoderen.

Het opbouwen van pensioen middels de doorsneesystematiek sluit niet langer aan bij de veranderende arbeidsmarkt. Werknemers die door een baanwisseling overstappen van pensioenregeling met doorsneesystematiek op een regeling zonder deze systematiek, eindigen met een lagere pensioenopbouw dan mogelijk was geweest op basis van ingelegde premies. Datzelfde geldt voor werknemers die later in hun loopbaan als zelfstandige aan de slag gaan. Dit kan gaan om substantiële bedragen. Onderzoek van het CPB laat zien dat als gevolg van de doorsneesystematiek de pensioenopbouw van werknemers over de eerste helft van de loopbaan aanzienlijk lager is dan op basis van de ingelegde premies mogelijk zou zijn geweest.[23] Over de tweede helft van de loopbaan bouwen deze werknemers juist meer pensioen op dan op basis van ingelegde premies valt te verwachten. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor het ontvangende collectief dat de opbouw moet financieren tegen een lager dan actuarieel benodigde premie. De doorsneesystematiek hindert zodoende een soepele werking van de arbeidsmarkt of het zorgt voor

[20] De cijfers die in deze alinea zijn gebruikt zijn afkomst van CBS statline, en het betreft telkens de meest recente jaren die beschikbaar waren.
[21] Commissie Regulering van Werk (2020) 'In wat voor land willen wij werken?'
[22] Toekomst arbeidsmarkt en pensioen - Een verkenning voor de langere termijn. Klaas Bangma (STAR, FNV), Lambrecht van Eekelen (SVB), Casper van Ewijk (Netspar, UvA), Kees Kamminga (Aegon), Ian Koetsier (Min EZK), Niels Kortleve (PGGM), Timo Lambregts (EUR), Emmie Lewin (PostNL), René Sterk (DNB), Esther Valentijn-Breedveld (PGB Pensioendiensten), Ton Wilthagen (TiU), Alice Zulkarnain (CPB, IZA), 2021, Netspar Occasional Paper 01/2021.
[23] Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 191.

teleurstellingen bij groepen werkenden met een veel lagere pensioenopbouw. Andersom beredeneerd, is het voordelig om op latere leeftijd in te stappen bij een pensioenregeling met doorsneesystematiek. Op deze manier kan worden geprofiteerd van een hogere opbouw dan op basis van ingelegde premies mogelijk zou zijn.

De doorsneesystematiek is dus niet neutraal ten aanzien van verschillende arbeidsverhoudingen en kan daarmee verstorend uitwerken op arbeidsmarktbeslissingen. Ook als de meeste personen hier bij hun arbeidsmarktbeslissingen niet bewust rekening mee houden, kan er onbewust wel sprake zijn van ongewenste effecten. De doorsneesystematiek zorgt voor 'openstaande rekeningen' bij een overstap van werknemerschap op zelfstandigheid, of bij overstap op een andere pensioenregeling of een andere pensioenuitvoerder. Onderstaande voorbeelden illustreren het nadelige effect van de doorsneesystematiek in een arbeidsmarkt waarin mensen vaker wisselen van werkgever, van arbeidsrelatie of van pensioenregeling.

Voorbeeld 1
Een werknemer die start in een bedrijfstakpensioenfonds en halverwege zijn loopbaan gaat werken als zelfstandige, mist na deze overstap het voordeel van de doorsneesystematiek voor de kosten van zijn pensioenopbouw. Als zelfstandige is hij veelal aangewezen op de derde pijler, die geen doorsneesystematiek kent. Het pensioen van deze werknemer is aan het eind van zijn loopbaan aanzienlijk lager dan het geval zou zijn als hij zijn hele leven óf als werknemer óf als zelfstandige had gewerkt.

Voorbeeld 2
Ook bij een werknemer die overstapt van een werkgever met een uitkeringsovereenkomst naar een werkgever met een premieregeling kunnen er fricties optreden. Nu het aantal premie-regelingen toeneemt, komt deze overstap vaker voor.[24] Premieregelingen zijn actuarieel fair en kennen momenteel progressieve premies bij een tijdsevenredige opbouw. Bij een overstap op een premieregeling halverwege de loopbaan is de werkgever daarom voor deze werknemer een aanzienlijk hogere premie verschuldigd. Aan het eind van zijn loopbaan heeft deze werknemer hetzelfde pensioen opgebouwd als iemand die zijn hele leven óf in een uitkeringsovereenkomst óf in een premieovereenkomst heeft gezeten, maar tegen aanzienlijk hogere kosten.

- *Meer transparantie*

Pensioenuitkeringen en –aanspraken kennen meer onzekerheid dan vroeger. In het verleden konden tegenvallers, zoals lagere beleggingsrendementen, worden opgevangen met een verhoging van de pensioenpremies. Tegenwoordig is dat lastiger, omdat er door vergrijzing beduidend minder premie betaald wordt in verhouding tot de pensioenaanspraken. Daarbij komt dat werkgevers niet, of minder vaak, bereid zijn het risico van oplopende pensioenlasten te dragen. Pensioenfondsen moeten daarom eerder uitwijken naar het niet-indexeren of korten van de pensioenaanspraken, zoals in afgelopen jaren is gebeurd. Veel ouderen hebben daardoor het gevoel dat hun rechten zijn afgepakt, terwijl jongeren betwijfelen of er nog geld in de pot zit als zij met pensioen gaan. Voor beide groepen doet dat afbreuk aan vertrouwen in het pensioenstelsel. Vanuit de samenleving klinkt dan ook een unanieme roep om meer duidelijkheid en transparantie: over de pensioenrechten en -risico's en ook over de relatie tussen inleg, van premie, en opbouw van pensioen dat daar tegenover staat. Het afschaffen van de doorsneesystematiek draagt bij aan dit doel, omdat in de solidaire premieregeling de betaalde pensioenpremies rechtstreeks ten goede komen aan het persoonlijk pensioenvermogen van de deelnemers.

- *Belemmeringen wegnemen voor vernieuwing van het pensioenstelsel en voor het eventueel introduceren van keuzemogelijkheden*

Het afschaffen van de doorsneesystematiek is een noodzakelijke stap om de door de sociale partners en het kabinet gewenste vernieuwing te bereiken. Het is nodig om pensioenregelingen beter te laten aansluiten bij persoonlijke voorkeuren en omstandigheden. Meer mensen willen hun eigen keuzes kunnen maken. Mensen zijn gewend dat er meer te kiezen valt (energie, internet, bankzaken, verzekeringen). Het is voorstelbaar dat in de verdere toekomst ook ten aanzien van de

[24] Het aantal deelnemers dat pensioen opbouwt in een premieregeling is gestegen van 0,5% in 1998 tot 7% in 2016. Zie www.dnb.nl, tabel 8.11 (typen pensioenovereenkomsten).

pensioeninleg meer behoefte zal zijn aan zulke keuzevrijheid. Het afschaffen van de doorsneesystematiek is in dat geval wenselijk. Het verschil tussen de waarde van de pensioenopbouw en de daarvoor betaalde premie staat bijvoorbeeld in de weg aan een keuzemogelijkheid om tijdelijk geen of minder premie af te dragen. Een tijdelijke verlaging van de premieafdracht voor een jongere werknemer zou een negatieve invloed hebben op de financiering van de pensioenopbouw van oudere werknemers.

1.3 Sterke elementen pensioenstelsel blijven

Ons pensioenstelsel heeft met het reeds opgebouwde pensioenvermogen en de koppeling van de pensioenleeftijd aan de ontwikkeling van de levensverwachting een solide basis. Mede daarom eindigt ons pensioenstelsel ieder jaar hoog in internationale vergelijkingen. De regering kiest ervoor om de sterke elementen van het pensioenstelsel ongewijzigd te laten. In de eerste plaats is dat de bestaande rolverdeling tussen overheid en sociale partners. De overheid stelt het wettelijke kader vast, waaronder het fiscale pensioenkader. Werkgevers en werknemers sluiten pensioenovereenkomsten die binnen het wettelijk kader passen.

De verplichting om de uitvoering van pensioenregelingen onder te brengen bij een pensioenuitvoerder (een pensioenfonds, verzekeraar of premiepensioeninstelling) blijft eveneens een belangrijke verworvenheid van ons pensioenstelsel. Hierdoor staan de opgebouwde pensioenvermogens niet bloot aan de financiële risico's die ondernemingen of sectoren kunnen treffen. De verhouding tussen de opdrachtgever(s) en de pensioenuitvoerder blijft geregeld in een uitvoeringsovereenkomst of – bij een bedrijfstakpensioenfonds – een uitvoeringsreglement. De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) houden toezicht op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de pensioenovereenkomsten.

De toereikendheid van de Nederlandse pensioenen blijft op peil. In overeenstemming met het Pensioenakkoord blijft het mogelijk om gemiddeld in (ruim) 42 jaar een pensioen op te bouwen dat – opgeteld bij de AOW-uitkering – 80% van het gemiddelde loon bedraagt. De overheid waarborgt dit door het niveau van de fiscale facilitering op peil te houden. De fiscale premiebegrenzing in het nieuwe stelsel biedt ruimte voor een totale premiesom die naar verwachting even hoog is als de premiesom die nu fiscaal wordt gefaciliteerd.

De overheid houdt de mogelijkheid intact om deelname aan een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenregeling te verplichten. Deze verplichtstelling zorgt voor een doelmatige uitvoering en maakt het mogelijk om risico's collectief te delen, ook risico's die niet via de markt kunnen worden afgedekt. Ook de mogelijkheden voor risicodekking in de huidige pensioenregelingen blijft behouden: een levenslang ouderdomspensioen, een partner- en wezenpensioen, een arbeidsongeschiktheidspensioen, inclusief de mogelijkheid van premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid. De mogelijkheid om boven de aftoppingsgrens van het Witteveenkader een nettopensioen op te bouwen, blijft eveneens in stand. In 2021 ligt deze grens op € 112.189. Bij een nettopensioen wordt de omkeerregel niet toegepast, maar is de opbouw van het pensioenvermogen wel vrijgesteld van box 3-heffing.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 *Doelstelling* is uiteengezet welke doelen de regering met dit wetsvoorstel wil realiseren en wat de randvoorwaarden zijn voor de herziening van het pensioenstelsel.

In hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* wordt toegelicht in welke pensioencontracten na de overgangsfase pensioen kan worden opgebouwd en aan welke eisen die contracten moeten voldoen. Ook de wijziging van het kader voor de bestaande verbeterde premieregeling (straks: de flexibele premieregeling) wordt in dit hoofdstuk toegelicht. Deze wijziging vloeit deels voort uit het Pensioenakkoord; daarnaast betreft het enkele verbetervoorstellen naar aanleiding van de evaluatie van de *Wet verbeterde premieregeling*.

Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ontstaat een overgangsfase van het bestaande naar het nieuwe pensioenstelsel. De regering vindt het belangrijk dat deze overgang zorgvuldig

plaatsvindt en dat daarbij rekening wordt gehouden met alle belanghebbenden. Het financieel toetsingskader inzake pensioenfondsen zal hiervoor gedurende de overgangsfase tijdelijk worden aangepast, het zogenoemde 'transitie-ftk'. Deze wijzigingen zijn toegelicht in hoofdstuk 4 *Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode*.

In het Pensioenakkoord hebben het kabinet en de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties afgesproken dat de overgang naar het herziene stelsel op een evenwichtige manier zal plaatsvinden en dat nadelige effecten op het te bereiken pensioen worden gecompenseerd.
De waarborgen die dit wetsvoorstel creëert voor een evenwichtige overgang zijn toegelicht in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*.

Voor pensioenfondsen waarbij de pensioenaanspraken en –rechten niet worden omgezet naar een nieuw pensioencontract, of die vaste pensioenuitkeringen blijven uitvoeren, blijft het financiële toetsingskader ook na de transitieperiode van toepassing. In hoofdstuk 6 *Financieel toetsingskader na de transitieperiode* is de aanpassing van het bestaande toetsingskader aan de stelselherziening toegelicht.

Met dit wetsvoorstel wordt tevens het fiscale kader voor pensioenopbouw gewijzigd, het zogenoemde Witteveenkader. De wijziging van het fiscale kader is nodig om dit in overeenstemming te brengen met de nieuwe vorm van pensioenopbouw. Na de overstap op de nieuwe pensioencontacten begrenst het fiscale kader niet langer de opbouw van pensioenaanspraken, maar enkel de inleg van pensioenpremies. Dit wetsvoorstel strekt tevens tot het zo veel mogelijk uniformeren van de regels voor pensioenopbouw in de tweede en derde pijler. De voorstellen die verband houden met het fiscale kader worden in hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader* toegelicht.

De regels voor het bestuur van pensioenfondsen en voor de wettelijke informatievoorschriften worden in overeenstemming gebracht met de hierboven beschreven stelselherziening. Met dit wetsvoorstel worden voorts de uitkomsten van de evaluatie van de *Wet Pensioencommunicatie* in de wetgeving verwerkt. De wijzigingen worden toegelicht in hoofdstuk 8 *Governance in het nieuwe pensioenstelsel* en hoofdstuk 9 *Informatievoorschriften in het nieuwe pensioenstelsel*.

In hoofdstuk 10 *Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming* worden de voorgestelde maatregelen bezien vanuit het Europeesrechtelijk perspectief.

De wijzigingen rondom het nabestaandenpensioen in de tweede pijler worden toegelicht in hoofdstuk 11 *Nabestaandenpensioen*. De experimenteerruimte ten behoeve van pensioensparen voor zelfstandigen in de tweede pijler is toegelicht in hoofdstuk 12 *Experimenteerruimte ten behoeve van pensioensparen voor zelfstandigen*. In hoofdstuk 13 *Inkorten wachttijd uitzendsector* is de inkorting van de wachttijd voor werknemers in de uitzendsector toegelicht. De hoofdstukken 14, 15 en 16 behandelen achtereenvolgens *de gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid, het overgangsrecht en de consultatie, toetsen en adviezen*.

1.5 Terminologie en gegevensbescherming

Pensioenregeling en pensioenovereenkomst
In deze memorie van toelichting wordt de term *pensioenregeling* gebruikt voor de collectieve voorziening die sociale partners afspreken voor het pensioen van de werknemers.

De term *pensioenovereenkomst* wordt hier gebruikt voor de pensioenverhouding tussen een individuele werkgever en een individuele werknemer, vergelijkbaar met de arbeidsovereenkomst.

Pensioencontract
Deze niet wettelijke term wordt veelal gebruikt voor de combinatie van een type pensioenovereenkomst en het daarvoor geldende wettelijk kader, bijvoorbeeld '*het ftk-contract'*. In de *Hoofdlijnennotitie* wordt de term 'contract' gebruikt voor (nieuwe) typen pensioenregelingen.

Pensioenaanspraak
Onder pensioenaanspraak wordt verstaan het recht op een nog niet ingegaan pensioen. In een (zuivere) premieregeling verwijst de term 'pensioenaanspraak' naar het vermogen dat op een bepaald moment voor het toekomstige pensioen is gereserveerd. In de premie-uitkeringsovereenkomst, waarbij de pensioenverzekeraar in de laatste vijftien jaar voor de AOW-gerechtigde leeftijd de premie of het vermogen kan omzetten in een toekomstige pensioenuitkering, kan de term pensioenaanspraak ook verwijzen naar die toegezegde uitkering. Ook in de huidige uitkeringsovereenkomst wordt met de term pensioenaanspraak gedoeld op de toekomstige pensioenuitkering die op een bepaald moment is toegezegd.

Invaren
Het toepassen van de regels van een collectief gewijzigde pensioenovereenkomst op pensioenrechten en pensioenaanspraken die voorafgaand aan die wijziging zijn verworven. Dit gebeurt door middel van een zogenoemde interne collectieve waardeoverdracht (artikel 150m van de Pensioenwet). In het kader van deze stelselherziening worden de pensioenrechten en –aanspraken op grond van een uitkeringsovereenkomst gewaardeerd en omgezet in een voor het pensioen gereserveerd vermogen, respectievelijk een pensioenkapitaal. Het collectief invaren van deze pensioenaanspraken en pensioenrechten heeft tot doel om de bestaande pensioenen en de nieuwe pensioenopbouw bijeen te houden in één pensioenfonds.

Wijziging Wet verplichte beroepspensioenregeling
Dit wetsvoorstel wijzigt ook de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Voor beroepspensioenregelingen geldt eveneens dat nieuwe pensioenopbouw na de overgangsfase alleen mogelijk is in een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie. Ook andere wijzigingen, waaronder de aanpassing van het fiscale kader, de waarborgen voor transitie en het financieel toetsingskader tijdens en na de transitie zijn op beroepspensioenregelingen van toepassing. Beroepsgenoten werken wel in een andersoortige arbeidsverhouding dan die van werknemers en werkgevers. Dit heeft met name gevolgen voor de toedeling van wettelijke taken in het kader van de overgang naar het nieuwe stelsel. Zo moet de beroepspensioenvereniging het transitieplan opstellen en het verzoek om een collectieve waardeoverdracht doen. Vanwege de leesbaarheid is in dit algemeen deel van de toelichting volstaan met een beschrijving van de wijzigingen van de Pensioenwet.

Uitlegbaarheid
Het draagvlak voor het nieuwe pensioenstelsel hangt mede af van de keuzes die sociale partners en pensioenuitvoerders maken bij de vormgeving en uitvoering van de nieuwe pensioenregelingen. De sociale partners kiezen de vormgeving van de pensioenregeling. Zij toetsen hun keuzes voor de nieuwe pensioenregeling vooraf op uitlegbaarheid. Met een begrijpelijk verhaal zullen mensen eerder betrokkenheid voelen of – waar relevant – eerder bereid zijn keuzes te maken die de pensioenregeling hen biedt. Voor acceptatie is het belangrijk dat sociale partners bij de inrichting van hun nieuwe pensioenregeling keuzes maken die problemen in de huidige pensioenregeling helpen op te lossen.

Het verband tussen een bestaand, onderkend probleem met de oude pensioenregeling en de gemaakte keuzes voor de nieuwe pensioenregeling moet zo rechtstreeks mogelijk zijn. Die keuzes betreffen met name de onderwerpen waar sociale partners beleidsvrijheid hebben. Te denken valt aan premiebeleid, pensioendoelstelling, (de gekozen periode voor) spreiding van schokken, inzet van de solidariteitsreserve, projectierendement maar ook compensatie.

Het tweede belangrijke aspect van uitlegbaarheid is dat de gekozen pensioenregeling geen onverwachte verrassingen oplevert voor deelnemers en pensioengerechtigden. Mensen verwachten dat pensioenen onzeker zijn omdat deze afhankelijk zijn van de behaalde resultaten op de financiële markten, zo blijkt uit onderzoek.[25] Mensen weten inmiddels dat pensioenen onzeker zijn, maar als de uiteindelijke uitkering veel lager is dan verwacht, zijn zij alsnog verrast. Een onverwacht veel lagere uitkering is fnuikend voor de aanvaarding van de risico's van die

[25] De ontvangst van een aantal basisprincipes uit het Pensioenakkoord, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32043, nr. 519.

pensioenregeling. Contractkeuzes van sociale partners die tot herkenbare en herleidbare uitkomsten leiden, verhogen de kans op acceptatie van die keuze.

Het derde aspect van uitlegbaarheid is dat de gekozen pensioenregeling zo veel mogelijk moet passen bij de risicopreferentie van de deelnemers en pensioengerechtigden. Dit geldt met name voor het beleggingsbeleid. De risicopreferentie van deelnemers en pensioengerechtigden vervult een belangrijke rol bij de vaststelling van de risicohouding. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen leeftijdscohorten. De beleggingsrisico's die de pensioenuitvoerder namens hen neemt moet passen bij de risicohouding per leeftijdscohort.

Gegevensbescherming
Dit wetsvoorstel vereist voor de maatregelen ten behoeve van de herziening van het pensioenstelsel geen additionele gegevensverwerking door pensioenuitvoerders. Ook in het huidige stelsel worden persoonsgegevens verwerkt bij het informeren van de deelnemer[26], bijvoorbeeld bij een startbrief of aan het einde van het deelnemerschap, of bij het berekenen van het opgebouwde ouderdomspensioen. In het eerste geval betreft dit de naam en het (email)adres van de deelnemer. Voor de hoogte van het ouderdomspensioen wordt onder andere de geboortedatum en het geslacht gebruikt. Het geslacht en de leeftijd van een persoon zijn relevant in verband met de levensverwachting en levenslange uitkering van het ouderdomspensioen. Pensioenuitvoerders zijn in verband met hun informatieverplichtingen op dit moment al aangesloten op de Basisregistratie Personen. Zij beschikken derhalve reeds over de adresgegevens van de deelnemer die noodzakelijk zijn om de deelnemer te informeren. Daarnaast maakt een pensioenuitvoerder op dit moment logischerwijs al gebruik van de informatie over de pensioenaanspraken van de deelnemer, het geslacht, de leeftijd en de (beoogde) pensioeningangsdatum van de deelnemer.

Voor de experimenteerruimte ten behoeve van pensioensparen door zelfstandigen, die in hoofdstuk 12 *Experimenteerruimte ten behoeve van pensioensparen voor zelfstandigen* wordt toegelicht, wordt met dit wetsvoorstel de gegevenswerking door pensioenuitvoerders wel uitgebreid. Om de automatische aanschrijving van gewezen deelnemers die tegenwoordig actief zijn als zelfstandige in dezelfde sector te faciliteren is het noodzakelijk dat pensioenuitvoerders gegevens uit de pensioenadministratie kunnen gebruiken en uitwisselen met de Kamer van Koophandel. Dit betreft de NAW-gegevens (naam, adres en woonplaats) en geboortedata. Om de juiste personen te kunnen aanschrijven moeten de bestanden van gewezen deelnemers bij pensioenuitvoerders kunnen worden vergeleken met de bestanden van zelfstandigen die bij de Kamer van Koophandel in een bepaalde sector zijn geregistreerd. De pensioenuitvoerder kan hierdoor gewezen deelnemers aanschrijven die op dat moment als zelfstandige in de sector actief zijn. De Handelsregisterwet geeft naar huidig recht de mogelijkheid om een bestandsvergelijking te maken. Het gebruik van de gegevens die bij de pensioenuitvoerder bekend zijn voor dit doel vergt een wettelijke grondslag. De experimenteerbepaling voorziet hierin. De onderbouwing van de grondslag wordt nader toegelicht in paragraaf 12.4 *Gebruik gegevens gewezen deelnemers ten behoeve van de automatisch aanschrijven.*

[26] De term deelnemer wordt hier gebruikt als verzamelterm voor (actieve) deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden.

Hoofdstuk 2 Doelstelling

In het inleidende hoofdstuk is uiteengezet wat de aanleiding is voor de herziening van het pensioenstelsel die met dit wetsvoorstel is beoogd, op welke onderdelen van het stelsel de regering aanpassingen voorstelt en welke elementen van het huidige stelsel de regering wil behouden.
Dit hoofdstuk beschrijft de doelen die de regering met de stelselherziening nastreeft. Beknopt weergegeven wil de regering het pensioenstelsel aanpassen aan gewijzigde maatschappelijke voorkeuren en financiële omstandigheden en aan de manier waarop we in de 21e eeuw leven en werken. Op dit moment zijn de hoofdlijnen van ons pensioenstelsel nog steeds gebaseerd op de inrichting van de samenleving, de voorkeuren van werkgevers en werknemers en de resultaten op de financiële markten in de twintigste eeuw.

De doelstelling van dit wetsvoorstel wordt hieronder uitgesplitst en geconcretiseerd. Vervolgens worden de maatregelen beschreven waarmee de regering deze doelen wil realiseren. Deze maatregelen worden in de volgende hoofdstukken van deze memorie nader toegelicht. Het Pensioenakkoord noemt – naast doelen – ook een aantal randvoorwaarden voor de vormgeving van het nieuwe pensioenstelsel. Dit wetsvoorstel neemt deze randvoorwaarden als uitgangspunt. In paragraaf 2.3 is toegelicht op welke wijze dit wetsvoorstel aan deze randvoorwaarden voldoet.

Dit wetsvoorstel regelt ook de standaardisering van het nabestaandenpensioen, de experimenten voor pensioenopbouw door zelfstandigen in de tweede pijler en de verkorting van de wachttijd voor uitzendwerknemers. De doelen die met deze onderdelen van het wetsvoorstel worden nagestreefd zijn in de desbetreffende hoofdstukken verwoord.

2.1 Doelen herziening pensioenstelsel

De drieledige doelstelling van de stelselherziening is gebaseerd op het Pensioenakkoord en het SER-advies dat daaraan ten grondslag ligt.

Eerder perspectief op een koopkrachtig pensioen
Dit wetsvoorstel schept in de eerste plaats ruimte voor nieuwe pensioencontracten die eerder perspectief bieden op een koopkrachtig pensioen, met behoud van risicodeling binnen en tussen generaties. Met deze nieuwe pensioencontracten, die in het volgende hoofdstuk uitgebreid worden toegelicht, geeft het wetsvoorstel invulling aan het advies van de commissie Goudswaard om een nieuw evenwicht te vinden tussen ambitie, zekerheid en kosten. Het nieuwe stelsel biedt aan sociale partners, en andere contractspartijen, meer ruimte voor een eigen afweging tussen risico en zekerheid en voor stabiele afspraken over de kosten in relatie tot de pensioenambitie.

De nieuwe pensioencontracten maken het mogelijk om een einde te maken aan de spagaat tussen het streven naar nominale zekerheid én een koopkrachtig pensioen waar pensioenuitvoerders bij de huidige uitkeringsovereenkomsten mee te maken hebben. Gerealiseerd rendement komt bij de nieuwe contracten eerder beschikbaar voor het verhogen van de ingegane pensioenuitkeringen en de voor het pensioen gereserveerde vermogens, respectievelijk de opgebouwde pensioenkapitalen. Pensioen gaat directer dan nu meebewegen met de ontwikkeling van de economie, met behoud van – deels nieuwe – schokdempers. De nieuwe pensioencontracten maken het verder mogelijk om de risico's die inherent zijn aan het opbouwen van een kapitaalgedekt pensioen, expliciet en gericht toe te delen aan groepen deelnemers, passend bij hun risicohouding.

Een transparanter en meer persoonlijk pensioenstelsel
Het tweede doel van dit wetsvoorstel is om het arbeidsvoorwaardelijk pensioen voor de deelnemers transparanter en persoonlijker te maken. Bij de huidige uitkeringsovereenkomst bepaalt de dekkingsgraad van een pensioenfonds of, en in welke mate, het pensioen kan worden verhoogd (geïndexeerd), dan wel moet worden verlaagd (gekort). De ontwikkeling van de dekkingsgraden hangt in hoge mate af van de waardering van de pensioenverplichtingen, en daarmee van de rente op financiële markten. De meeste deelnemers hebben een beperkt inzicht in de omstandigheden die de ontwikkeling van de dekkingsgraad van hun pensioenfonds beïnvloeden, en daarmee de ontwikkeling van hun pensioen bepalen. De nieuwe pensioencontracten vergroten de transparantie

van de pensioenopbouw. Daarmee wordt pensioen niet ineens eenvoudige materie. Voor veel deelnemers zullen de actuariële principes achter de doorwerking van (bijvoorbeeld) het beleggingsrendement of de ontwikkeling van de levensverwachting in hun pensioen, altijd lastig te volgen blijven. Met de nieuwe contracten, en daarvoor voorgestelde informatievoorschriften, kunnen deelnemers echter de samenhang tussen die ontwikkelingen en hun pensioen van jaar tot jaar volgen. Dit draagt naar verwachting bij aan het begrip bij deelnemers en daarmee aan hun waardering voor het pensioen als arbeidsvoorwaarde. Deelnemers krijgen van hun pensioenuitvoerder voortaan – in plaats van veelvuldige berichten over dekkingsgraden, achterblijvende indexatie en dreigende kortingen – een jaarlijks overzicht over de pensioenpremies die worden ingelegd, de rendementen die de pensioenuitvoerder boekt en de gevolgen daarvan voor hun pensioenopbouw. Dit biedt ruimte voor een positieve kijk op pensioen.

Naarmate deelnemers en pensioengerechtigden de ontwikkeling van hun pensioenvermogen beter kunnen volgen en zich beter kunnen herkennen in hoe dit is geregeld, zullen zij het pensioenstelsel naar verwachting als transparanter, begrijpelijker en persoonlijker ervaren. Dit is van belang voor het maatschappelijk draagvlak voor het pensioen als arbeidsvoorwaarde. Pensioen is de omvangrijkste secondaire arbeidsvoorwaarde, op jaarbasis leggen werkgevers bij pensioenfondsen momenteel ruim € 35 miljard aan pensioenpremie in. Hiervan wordt circa een derde op werknemers verhaald. Om hiervoor voldoende draagvlak te behouden is het noodzakelijk dat werknemers kunnen inzien wat er met die premies gebeurt en hoe financieel-economische omstandigheden in hun pensioen doorwerken. Dit wetsvoorstel creëert hiervoor de voorwaarden.

De afschaffing van de doorsneesystematiek, die in het vorige hoofdstuk is toegelicht, draagt eveneens bij aan het transparanter en persoonlijker maken van de arbeidsvoorwaardelijke pensioenen. De voor de werknemers ingelegde premies worden niet langer herverdeeld, maar komen ten goede aan diens persoonlijke pensioenvermogen. Dit biedt hen meer inzicht in het verband tussen de ingelegde premies en de ontwikkeling van haar of zijn voor het pensioen gereserveerde vermogen. Het pensioen krijgt hierdoor een persoonlijker karakter. Desgewenst biedt de afschaffing van de doorsneesystematiek meer ruimte voor aanvullende individuele keuzemogelijkheden; deze mogelijkheden kunnen het pensioen eveneens persoonlijker maken.

Betere aansluiting bij ontwikkelingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt
Het wetsvoorstel beoogt in de derde plaats om de aansluiting van het pensioenstelsel met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving te herstellen. In het inleidende hoofdstuk is uiteengezet welke veranderingen zich sinds de ontstaansgeschiedenis van het huidige pensioenstelsel op de arbeidsmarkt hebben voorgedaan. Kort gezegd, de dynamiek op de arbeidsmarkt en de verscheidenheid aan arbeidsvormen zijn sindsdien sterk toegenomen. Het pensioenstelsel is tot nu toe niet of nauwelijks aan deze ontwikkelingen aangepast. Afwisseling tussen werknemerschap en zelfstandigheid of een overstap tussen werkgevers die pensioenregelingen met en zonder doorsneesystematiek toepassen, leidt tot onvoorziene gevolgen. De overstap op een stelsel met persoonlijke voor het pensioen gereserveerde vermogens, dan wel met persoonlijke pensioenkapitalen neemt de nadelige gevolgen van een verandering van baan of van arbeidsvorm weg. Na deze overstap worden de waardeoverdrachten tussen pensioenuitvoerders bij een baanwisseling ook eenvoudiger. Er is geen noodzaak meer voor het opschorten van de waardeoverdracht als een pensioenfonds in onderdekking verkeert, noch aan de uitzondering op het recht op waardeoverdracht ingeval de werkgever daarvoor meer dan € 15.000 zou moeten bijbetalen.

2.2 Met welke maatregelen beoogt het wetsvoorstel de genoemde doelen te bereiken?

Nieuwe pensioencontracten
Hierboven is uiteengezet dat dit wetvoorstel een nieuw kader schept voor pensioencontracten. De kern hiervan is de verplichte overstap naar een nieuwe manier van pensioen opbouwen. Deze overstap ziet in de eerste plaats op het *type* pensioencontract. Van de drie contracttypen die de Pensioenwet nu onderscheidt, te weten de uitkeringsovereenkomst, de kapitaalovereenkomst en de premieovereenkomst, blijft na de transitiefase voor nieuwe pensioenopbouw alleen het laatste type

over. De premieovereenkomst kent verschillende verschijningsvormen die onderling vooral verschillen in het moment waarop en de mate waarin risico's, die inherent zijn aan pensioenopbouw, worden verzekerd of collectief worden gedeeld.

Bij de nieuwe pensioencontracten zorgen financiële meevallers eerder tot een verhoging van de pensioenen, respectievelijk van de gereserveerde persoonlijke pensioenvermogens. Daar staat tegenover dat financiële tegenvallers ook eerder doorwerken in de pensioenen en persoonlijke pensioenvermogens. Ingegane pensioenen worden wel beschermd tegen 'schokken' op de financiële markten of bij aanpassing van de levensverwachting. Dat gebeurt echter niet meer door het opbouwen van buffers. Bij de solidaire premieregeling worden mee- en tegenvallers gedempt door de leeftijdsafhankelijke risicotoedeling en de verplichte solidariteitsreserve. Bij de flexibele premieregeling fungeren de leeftijdsafhankelijke beleggingen en de optionele risicodelingsreserve als schokdemper. Daarbovenop bestaat bij beide contracten nog de mogelijkheid om het resterend effect van tegenvallers en meevallers in de uitkeringsfase over maximaal 10 jaar te spreiden.

Een gezamenlijk kenmerk van de pensioencontracten in het nieuwe stelsel zijn expliciete regels voor de wijze waarop financiële mee- of tegenvallers doorwerken in de pensioenen en in de opgebouwde pensioenvermogens. De nieuwe contracten zijn hierdoor 'meer compleet' dan de huidige uitkeringsovereenkomst. De in het wetsvoorstel gemaakte keuzes dragen bij aan het oplossen van de hiervoor geconstateerde problemen van het huidige pensioenstelsel. De nieuwe collectieve premieregelingen bieden een uitweg uit de spagaat tussen het streven naar nominale zekerheid en dat naar een koopkrachtig pensioen. De partijen die de pensioenregeling vormgeven kunnen – met informatie van de pensioenuitvoerder – een eigen afweging maken bij het bieden van bescherming tegen risico's die inherent zijn aan kapitaalgedekte pensioenen. De pensioenuitvoerder kan zijn beleggingsbeleid afstemmen op die afweging. Rendementen en risico's die onvermijdelijk gepaard gaan met kapitaalgedekt pensioen kunnen gericht naar leeftijdscohorten worden toebedeeld. De risicodeling past hierdoor beter bij de risicohouding van leeftijdscohorten. De huidige beleggingsspagaat tussen bescherming tegen renterisico en een zo hoog mogelijk rendement als gevolg van een uniform beleggingsbeleid wordt weggenomen.

Afschaffing doorsneesystematiek
De manier waarop we pensioen opbouwen wijzigt in de tweede plaats door de afschaffing van de doorsneesystematiek. Met dit wetsvoorstel kiest de regering voor een systematiek met leeftijdsonafhankelijke premies en een daarbij passende, actuarieel neutrale pensioenopbouw.
In het inleidende hoofdstuk is uiteengezet waarom de doorsneesystematiek niet langer past bij de veranderde arbeidsmarkt en in de weg staat aan een transparant en meer persoonlijk pensioenstelsel. Afschaffing van de doorsneesystematiek maakt een einde aan de herverdeling van jongeren naar oudere deelnemers en van laagopgeleiden naar hoogopgeleiden. De overstap op een actuariële neutrale pensioenopbouw neemt verder belemmeringen weg voor een wisseling van baan of van arbeidsvorm. Met de afschaffing van de doorsneesystematiek wordt pensioenopbouw meer op de persoon toegesneden. Door het vervallen van de herverdeling tussen jongere en oudere deelnemers bij de pensioenopbouw past het stelsel beter bij de actuele arbeidsmarkt. Er vinden niet langer onzichtbare overdrachten plaats, het pensioen wordt hiermee beter uitlegbaar. De nieuwe manier om pensioen op te bouwen zorgt voor een betere aansluiting op de arbeidsmarkt, sluit aan bij gewijzigde maatschappelijke voorkeuren en maakt het pensioen persoonlijker.

Afschaffing van de doorsneesystematiek kan door middel van twee methoden. Bij de eerste methode blijft de opbouw van het ouderdomspensioen tijdsevenredig, maar worden de premies hoger naarmate de deelnemer ouder wordt (progressieve premies). Bij de tweede manier zijn of blijven de premies onafhankelijk van de leeftijd, maar verwerft de deelnemer minder ouderdomspensioen naarmate hij of zij ouder wordt (degressieve pensioenopbouw). Met beide systemen kan over de levensloop bezien tegen eenzelfde premie-inleg een vergelijkbaar pensioenresultaat worden bereikt. Berekeningen van het CPB laten zien dat de pensioenuitkomsten in beide systemen gemiddeld genomen op ongeveer hetzelfde niveau uitkomen.[27] Bij een leeftijdsonafhankelijke premie met degressieve opbouw ligt het totale pensioenresultaat over de

[27] CPB-notitie, *Pensioenresultaat bij degressieve opbouw en progressieve premie*, 2016.

gehele carrière in de overgrote meerderheid (92%) van de gevallen tussen 90 en 110% van die een progressieve premie met een doorsneeopbouw.

Een aantal argumenten pleit voor het verplicht stellen van een leeftijdsonafhankelijk (vlak) premiepercentage in plaats van een met de leeftijd toenemende premiepercentage (progressieve premies). In de eerste plaats is dit de behoefte aan stabiele pensioenpremies. Een van de randvoorwaarden uit het Pensioenakkoord is dat pensioenpremies zo stabiel mogelijk moeten zijn.[28] Voor alle pensioenregelingen geldt voortaan dat de premie de arbeidsvoorwaardelijke pensioentoezegging is. Het nieuwe pensioenstelsel stelt sociale partners daarmee in staat om in de pensioenovereenkomst een stabiele pensioenpremie af te spreken. Leeftijdsonafhankelijke premies maken de totale premielast stabieler en beter voorspelbaar. De premielast voor de werkgever is immers – anders dan bij progressieve premies – niet afhankelijk van fluctuaties van de gemiddelde leeftijd van het werknemersbestand. Daar komt bij dat een leeftijdsonafhankelijke premie nu al onderdeel is van de meeste pensioenregelingen. Het voortzetten van een leeftijdsonafhankelijke premie is voor deelnemers begrijpelijker, en zal vaak minder financiële gevolgen hebben. Zo komt de premie voor oudere deelnemers na de overgang naar de nieuwe pensioenregeling niet opeens veel hoger te liggen. Voortzetting van leeftijdsonafhankelijke premies vergt voor werkgevers en pensioenuitvoerders minder aanpassingen, vergeleken met een overstap naar een systeem met progressieve premies.

Een tweede argument om een leeftijdsonafhankelijke premie verplicht te stellen betreft de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers. Een leeftijdsonafhankelijke premie heeft als voordeel dat de arbeidskosten van werknemers niet op een directe manier toenemen met hun leeftijd. Een leeftijdsonafhankelijke premie voorkomt dat oudere werknemers minder aantrekkelijk worden, met ongunstige gevolgen voor het in dienst nemen en in dienst houden van deze werknemers. Onder meer recent onderzoek van Netspar[29] en onderzoek van SEO Economisch Onderzoek[30] laat zien dat het systeem met progressieve pensioenpremies nadelige gevolgen heeft voor de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers. Ook voor werkgevers is het belangrijk dat de arbeidskosten onafhankelijk blijven van de leeftijdssamenstelling van het personeelsbestand. Bij leeftijdsonafhankelijke pensioenpremies betalen werkgevers met veel ouderen in dienst niet meer premie dan concurrerende werkgevers met een jonger personeelsbestand.

Het derde genoemde argument om een leeftijdsonafhankelijke premie verplicht te stellen betreft de gemiddeld langere beleggingsperiode per ingelegde euro pensioenpremie. In vergelijking met progressieve premies zal de premie voor jongere deelnemers immers hoger zijn. De gemiddelde pensioenpremie kan hierdoor langer renderen, waarmee de beleggingshorizon langer is. Hierdoor ontstaat bij gelijke premie-inleg naar verwachting een hoger pensioenresultaat. Echter, dit voordeel slaat pas neer bij de generatie pensioendeelnemers die gedurende hun volledige loopbaan pensioen opbouwen volgens het nieuwe systeem met een leeftijdsonafhankelijke premie. Tegenover dit voordeel staat een in totale omvang ongeveer gelijk nadeel dat de huidige generatie – dat zijn alle nu actieve pensioendeelnemers – ondervindt als gevolg van de afschaffing van de doorsneesystematiek.[31] In hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* zijn de maatregelen beschreven waarmee dit nadeel voor bestaande deelnemers wordt gecompenseerd.

Tot slot, de systematiek van leeftijdsonafhankelijke premies sluit ook beter aan bij de oudedags-voorzieningen in de derde pijler, die nu al een leeftijdsonafhankelijke maximale premie-inleg kennen. Dit is in lijn met het voorstel om de fiscale behandeling van de tweede en de derde pijler zoveel mogelijk gelijk te trekken. Dit voorstel is toegelicht in hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader*.

Tegenover bovengenoemde voordelen van een leeftijdsonafhankelijke premie staat een aantal nadelen. Zo groeit het te bereiken pensioen minder aan naarmate de deelnemer ouder wordt

[28] Hoofdlijnennotitie uitwerking pensioenakkoord, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32043, nr. 519.
[29] Netspar Design Paper 165, M. Knoef, S. Muns en A. van Soest, *Arbeidsmarkteffecten van de pensioenpremiesystematiek*, december 2020.
[30] SEO Economisch Onderzoek, A. Heyma, A. Nauta, S. van der Werff, G. van Sloten, *Werkende perspectieven voor oudere werknemers*, Amsterdam, april 2016.
[31] CPB-notitie, *Eindrapportage voor- en nadelen van de doorsneesystematiek*, 2013.

('degressieve opbouw'). Hierboven is al gewezen op het effect van de overstap op degressieve opbouw voor bestaande deelnemers. Zonder nadere maatregelen treft dit in het bijzonder mensen die op het moment van de transitie rond 45 jaar zijn. In hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* zijn de maatregelen uiteengezet om te komen tot adequate compensatie.

Het pensioen wordt verder gevoeliger voor arbeidsparticipatie aan het begin van de loopbaan. Als een werkende, bijvoorbeeld als gevolg van studie of jeugdwerkloosheid, aan het begin van zijn loopbaan een aantal opbouwjaren mist, heeft dat meer invloed op zijn pensioenresultaat dan onder de doorsneesystematiek. Het eerder aangehaalde onderzoek van het CPB op basis van 100 duizend carrières van voorbeelddeelnemers toont echter aan dat ook bij een leeftijdsonafhankelijke premie de werkelijk betaalde premie veelal toeneemt gedurende de levensloop, zowel in euro als in procenten van het brutoloon.[32] Dit is het gevolg van de stijging van het pensioengevende loon gedurende de carrière en het gebruik van een franchise. De feitelijke pensioenopbouw bij een leeftijdsonafhankelijke premie blijkt hierdoor redelijk vlak gespreid over de levensloop. De implicaties voor burgers van de overstap naar een leeftijdsonafhankelijke premie (met degressieve opbouw) wordt nader toegelicht in hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid*.

Leeftijdsonafhankelijke premies in premieregelingen
Na afweging van de voor- en nadelen van beide methoden geeft de regering de voorkeur aan leeftijdsonafhankelijke premies. Dit wetsvoorstel verplicht om in alle basispensioenregelingen die na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tot stand komen, voor het ouderdomspensioen een leeftijdsonafhankelijke premie toe te passen. In combinatie met het vervallen van de tijdsevenredige opbouw uit de Pensioenwet, wordt hiermee de zogenoemde doorsneesystematiek afgeschaft, die nu is voorgeschreven voor bedrijfstakpensioenfondsen en beroepspensioenregelingen. Het opbouwen van pensioen in een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie sluit beter aan bij de veranderende arbeidsmarkt. Deze systematiek beïnvloedt de arbeidsmarktbeslissingen van deelnemers zo min mogelijk. De afschaffing van de herverdeling tussen leeftijdsgroepen maakt de pensioenopbouw daarnaast persoonlijker en transparanter, in lijn met de doelen van het Pensioenakkoord.

Uitzonderingen op het voorschrift van leeftijdsonafhankelijke premies
Op het voorschrift om leeftijdsonafhankelijke premies te hanteren, wordt een uitzondering gemaakt voor risicoverzekeringen. Met uitzondering van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen kunnen pensioenuitvoerders voor deze verzekeringen, zoals het nabestaandenpensioen vóór pensioendatum en arbeidsongeschiktheidspensioen, leeftijdsafhankelijke premies blijven hanteren. In dit geval zouden leeftijdsonafhankelijke premies juist tot herverdeling tussen leeftijdsgroepen leiden. Bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen is die herverdeling tussen werkgevers in de betreffende bedrijfstak daarentegen beoogd om concurrentie tussen werkgevers in de bedrijfstak op de pensioenvoorziening te voorkomen.

Op het voorschrift van een leeftijdsonafhankelijk premiepercentage kan verder alleen een uitzondering worden gemaakt voor bestaande deelnemers in premieregelingen en in uitkeringsovereenkomsten die door een verzekeraar worden uitgevoerd en die vóór de inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel al bestaan. Deze pensioenregelingen kennen nu een met de leeftijd toenemend (progressief) premiepercentage. De werkgever (of sociale partners) moet(en) daarvoor gebruik maken van het hiervoor getroffen overgangsrecht ('eerbiedigende werking'). Deze uitzondering is nader toegelicht in hoofdstuk 15 *Overgangsrecht*. Behoudens deze uitzonderingen is een met leeftijd stijgend premiepercentage, zoals dat nu wordt toegepast, niet langer toegestaan. In de pensioenovereenkomst wordt een vast premiepercentage vastgelegd, ongeacht de leeftijd van de deelnemer.

2.3 Randvoorwaarden voor de stelselherziening

De stelselherziening voldoet aan de randvoorwaarden die hiervoor in het Pensioenakkoord zijn opgenomen.

[32] CPB-notitie, *Pensioenresultaat bij degressieve opbouw en progressieve premie*, 2016.

Levenslang ouderdomspensioen
De regering handhaaft met dit wetsvoorstel het voorschrift dat een ouderdomspensioen levenslang dient te zijn. Het wetsvoorstel biedt bij de solidaire premieregeling en de flexibele premieregeling de mogelijkheid om het langlevenrisico gerichter te delen.

Uniform en stabiel fiscaal kader
Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ontstaat een uniform fiscaal kader voor alle pensioenovereenkomsten. De fiscale ruimte voor nieuwe pensioenopbouw blijft in beginsel tot 2037 stabiel. Het fiscale kader wordt tot 2037 tijdelijk verruimd voor het financieren van compensatie. In het inleidende hoofdstuk is al uiteengezet dat het fiscale kader na de overgangsfase dezelfde premiesom faciliteert als het huidige kader. Fiscaal zijn er geen belemmeringen om hetzelfde pensioen te bereiken als nu mogelijk is: een koopkrachtig pensioen van 80% van het gemiddelde loon na circa 42 opbouwjaren. In hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader* van deze memorie worden de wijzigingen van het fiscale pensioenkader in verband met de stelselherziening nader toegelicht.

Stabiele premies en uitkeringen
Premieregelingen worden gekenmerkt door het uitgangspunt dat de premie die werkgevers en werknemers afspreken, de arbeidsvoorwaardelijke toezegging vormt. De overstap op premieregelingen biedt sociale partners de mogelijkheid om een stabiele pensioenpremie af te spreken. Met die premie beogen werkgevers en werknemers weliswaar veelal een bepaalde doelstelling te realiseren, of die doelstelling wordt behaald hangt echter af van een per definitie ongewisse toekomst. Dit lijkt een geheel andere insteek dan wat wordt beoogd met het nu dominante type pensioencontract, de uitkeringsovereenkomst, waarin de arbeidsvoorwaardelijke toezegging een vooraf bepaalde pensioenuitkering is. In de praktijk is het verschil echter gradueel. Ook bij een door een pensioenfonds uitgevoerde uitkeringsovereenkomst is het te bereiken pensioen in hoge mate afhankelijk van toekomstige beleggingsrendementen en van de ontwikkeling van de rente en het langlevenrisico.

Gerealiseerde tegenvallers bij het beleggingsrendement kunnen in theorie via een herstelpremie worden gerepareerd, in de praktijk komt dit nauwelijks meer voor. Het verschil tussen de pensioencontracten in het nieuwe pensioenstelsel en de huidige uitkeringsovereenkomst zit vooral in de omgang met positieve en negatieve financiële resultaten. Positieve resultaten zijn, gegeven de financiële positie waarin veel pensioenfondsen met een uitkeringsovereenkomst al langdurig verkeren, nu vooral nodig om de dekkingsgraad op peil te houden en om buffers op te bouwen. Het doel hiervan is om de ingegane pensioenen en de pensioenaanspraken nominaal stabiel te houden. In het nieuwe pensioenstelsel komen positieve resultaten sneller ten goede aan de ingegane pensioenen, respectievelijk aan de opbouw van de voor het pensioen gereserveerde vermogens. De keerzijde is dat negatieve resultaten zich sneller zullen vertalen in een verlaging van die pensioenen en vermogens dan bij de huidige uitkeringsovereenkomst het geval is. Dat maakt het noodzakelijk om enerzijds uit te gaan van prudente verwachtingen ('minder beloven, meer waarmaken') en anderzijds om contractelementen in te bouwen die grote negatieve of positieve uitslagen dempen.

Evenwichtige overstap, compensatie van nadelige effecten
Nieuwe deelnemers kunnen in een pensioenregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie naar verwachting hetzelfde pensioen opbouwen als bij de huidige systematiek van tijdsevenredige pensioenopbouw. Voor bestaande deelnemers kan de overstap op premieregelingen met een leeftijdsonafhankelijke, vlakke premie echter een negatief effect hebben voor het te bereiken pensioen. Het wetsvoorstel bevat verschillende waarborgen voor een evenwichtige overgang naar het nieuwe pensioenstelsel. Deze waarborgen worden in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* uitgebreid toegelicht.

Bij de uitwerking van het Pensioenakkoord hebben het CPB[33] en 13 pensioenfondsen[34] in 2020 de gevolgen van de integrale aanpassing van het pensioenstelsel doorgerekend. Uit die berekeningen

[33] CPB-notitie, *Nieuwe pensioenregels: effecten en opties van het doorontwikkelde contract en een overgang naar een vlak premiepercentage*, juni 2020.
[34] Kamerstukken II 2019/20, 34 043, nr. 519.

bleek dat er – gegeven de toenmalige omstandigheden - in veel gevallen geen nadeel, maar een voordeel ontstaat. De negatieve effecten als gevolg van de afschaffing van de doorsneesystematiek worden veelal opgeheven door de (positieve) effecten van andere verdeelregels in het nieuwe contract. Het effect van de overstap van tijdsevenredige opbouw naar een opbouw die past bij een leeftijdsonafhankelijke premie op het te bereiken pensioen, is tegengesteld aan dat van de overstap op een pensioencontract waarin geen buffers worden opgebouwd. De directere doorwerking van rendementen heeft positieve gevolgen voor het te bereiken pensioen van bestaande deelnemers. De gevolgen van de overstap op de nieuwe systematiek van pensioenopbouw worden nader toegelicht in hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid*.

Het effect van de overstap op de nieuwe opbouwsystematiek wordt niet gecompenseerd als een deelnemer overstapt vanuit een premieovereenkomst of vanuit een uitkeringsovereenkomst die door een verzekeraar wordt uitgevoerd. Door de overstap van progressieve premies naar een leeftijdsonafhankelijke (vlakke) premie kan hij of zij minder pensioen opbouwen. Binnen de randvoorwaarde van kostenneutraliteit, die in het Pensioenakkoord is afgesproken, is het niet mogelijk om dit nadelige effect te compenseren. Dit wetsvoorstel bevat daarom een overgangsregeling voor mensen die deelnemen in een premieovereenkomst met progressieve premies die al bestaat vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Eenzelfde overgangsrecht geldt voor deelnemers aan een uitkeringsovereenkomst met een progressieve premie die bij een verzekeraar is ondergebracht. Voor bestaande deelnemers kunnen werkgevers en werknemers ervoor kiezen om ook na de overgangsfase progressieve premies voort te zetten. Deze eerbiedigende werking wordt nader toegelicht in hoofdstuk 15 *Overgangsrecht*.

De wetgever faciliteert en bevordert invaren naar een nieuwe premieregeling
Om de met dit wetsvoorstel beoogde doelen binnen afzienbare tijd te realiseren is het van belang dat de regels van de nieuwe pensioenregeling bij een pensioenfonds ook kunnen worden toegepast op de pensioenaanspraken en pensioenrechten die eerder, in een uitkeringsovereenkomst zijn opgebouwd ('collectief invaren'). Hiermee blijft de solidariteit tussen deelnemers- en leeftijdsgroepen in stand, worden gesloten pensioenfondsen voorkomen en verbetert de uitvoerbaarheid.

Dit wetsvoorstel regelt daarom dat werkgevers en werknemers bij de overgang naar een nieuwe pensioenovereenkomst in beginsel aan het pensioenfonds verzoeken om alle opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten in te varen. Alleen als het invaren tot een onevenredig nadeel voor belanghebbenden leidt, kunnen sociale partners afzien van dit verzoek. Voor deze transitie wordt voorts het individuele bezwaarrecht vervangen door collectieve waarborgen. Het belang van collectief invaren en de maatregelen waarmee dit wordt bevorderd zijn nader toegelicht in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*.

Tot slot biedt dit wetvoorstel aan pensioenfondsen de keuze uit twee methoden om de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten om te rekenen naar voor de uitkering gereserveerde vermogens.

Ruimte voor beleggingsrendement, binnen acceptabele risico's
Belangrijk winstpunt van de solidaire premieregeling is dat er geen sprake meer is van de zogenoemde beleggingsspagaat, doordat er niet meer gestuurd hoeft te worden op (nominale) zekerheid. Pensioenuitvoerders houden zodoende voldoende ruimte om een beleggingsbeleid te volgen welk past bij de risicohouding en rendementsdoelstelling van de deelnemers. Doordat de risico's gerichter worden toebedeeld, is er meer dan nu ruimte voor een optimaal beleggingsbeleid.

Beheersbare uitvoering en kosten
Vertegenwoordigers van de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars zijn nauw betrokken bij de voorbereiding en verdere uitwerking van dit wetsontwerp. Over de uitvoerbaarheid en de implementatie heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden. De insteek van de regering is optimaal aandacht te besteden aan de gevolgen van de voorgestelde maatregelen voor de uitvoering. Dat neemt niet weg dat met dit voorstel een ingrijpende stelselherziening in gang wordt gezet, die voor alle pensioenuitvoerders grote gevolgen zal hebben. De gevolgen van het

wetsvoorstel voor de regeldruk van (onder meer) pensioenuitvoerders worden uiteengezet in hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid*.

Toekomstbestendigheid
Een toekomstbestendig pensioenstelsel vergt draagvlak bij werkgevers en werknemers, jongeren en ouderen, burgers en bedrijven. Zonder dat draagvlak blijven werknemers niet bereid om 'een dag in de week' voor hun pensioen te werken en blijven werkgevers niet bereid om deze arbeidsvoorwaarde aan te bieden. Het draagvlak voor arbeidsvoorwaardelijke pensioenen staat onder druk door de vrijwel permanente discussie over de reken- en verdeelregels bij pensioenfondsen, over wel of niet 'korten' en de jaarlijkse discussies over de hoogte van de pensioenpremie en/of van de pensioenopbouw. De motor achter al die discussies is dat de hoogte van individuele pensioenen in uitkeringsovereenkomsten wordt gestuurd via een collectieve dekkingsgraad, die wordt berekend aan de hand van de verhouding tussen het beschikbare collectieve vermogen en de pensioenverplichtingen. Voor de berekening van de actuele waarde van deze verplichtingen is een rekenrente nodig. Alle verplichtingen zijn hierdoor, ongeacht hun looptijd, voor 100% gevoelig voor de ontwikkeling van de rente. De overstap op de solidaire premieregeling of de flexibele premieregeling biedt een mogelijkheid om deze discussies te beëindigen. Beide premieregelingen bieden een uitweg uit de rekenrentediscussie die het pensioenstelsel verlamt omdat iedereen zich tekort gedaan voelt. Er ontstaan in deze pensioencontracten immers geen harde pensioenaanspraken, c.q. pensioenverplichtingen die risicovrij moeten worden gewaardeerd. In beide premieregelingen kan voortaan gericht worden bepaald in welke mate de pensioenaanspraken van een bepaald leeftijdscohort rentegevoelig worden gemaakt en in welke mate deze aanspraken tegen een daling van de rente worden beschermd. Zo kunnen risico's afgestemd worden op de risicohouding van leeftijdsgroepen en deelnemersgroepen. Deze flexibiliteit, die leidt tot een optimalere risicodeling, ontbreekt bij de uitkeringsovereenkomst. Met de overstap op premieregelingen en de mogelijkheid om maatwerk te leveren bij de risicodeling wordt belangentegenstelling tussen generaties weggenomen. Dit verbetert de toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel.

Uitlegbaarheid
Het draagvlak voor het nieuwe pensioenstelsel hangt mede af van de keuzes die sociale partners en pensioenuitvoerders maken bij de vormgeving en uitvoering van de nieuwe pensioenregelingen. De sociale partners kiezen de vormgeving van de pensioenregeling. Zij toetsen hun keuzes voor de nieuwe pensioenregeling vooraf op uitlegbaarheid. Met een begrijpelijk verhaal zullen mensen eerder betrokkenheid voelen of – waar relevant – eerder bereid zijn keuzes te maken die de pensioenregeling hen biedt. Voor acceptatie is het belangrijk dat sociale partners bij de inrichting van hun nieuwe pensioenregeling keuzes maken die problemen in de huidige pensioenregeling helpen op te lossen. Dit geldt met name voor het beleggingsbeleid. De risicopreferentie van deelnemers en pensioengerechtigden, die mede de risicohouding bepaalt, moet bepalend zijn voor de risico's die de pensioenuitvoerder namens hen neemt met de beleggingen. De nieuwe pensioencontracten bieden sociale partners hiervoor betere mogelijkheden. Hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* gaat hierop uitgebreid in.

2.4 Monitoring en evaluatie

Het wetvoorstel leidt tot een ingrijpende vernieuwing van het arbeidsvoorwaardelijke pensioen. Deze wijzigingen raken het overgrote deel van de deelnemers en pensioengerechtigden, ongeacht hun pensioenovereenkomst en ongeacht de pensioenuitvoerder bij wie de uitvoering van die overeenkomst is ondergebracht. De regering vindt het belangrijk dat de overstap naar het nieuwe pensioenstelsel zorgvuldig verloopt. Gezamenlijk met de Stichting van de Arbeid, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars wordt daarom een handleiding voor het transitieproces ontwikkeld.

De Rijksoverheid, werkgevers- en werknemersorganisaties en de pensioensector hebben hun krachten gebundeld om het publiek, deelnemers en overige belanghebbenden adequaat en eenduidig te informeren over de vernieuwing van het pensioenstelsel en de gevolgen van daarvan voor ingegane en te verwachten pensioenen. De coördinatie van de communicatie en de harmonisatie en timing van de informatie zijn belangrijke aandachtspunten bij deze gezamenlijke

publiekscommunicatie. In dit kader wordt onder meer bezien hoe de basiskennis over pensioenen kan worden verhoogd, als fundament voor verdere communicatie, en wordt een centrale plek (werkenaanonspensioen.nl) ingericht voor specifieke informatie rondom de wetswijziging.

Gedurende de transitiefase zal de voortgang van de transitie worden gemonitord en zullen beide Kamers der Staten-Generaal periodiek over de voortgang worden geïnformeerd. Enkele jaren na afloop van de transitiefase zal worden onderzocht in welke mate de in dit hoofdstuk beschreven doelen worden bereikt en welke effecten het wetsvoorstel overigens heeft. Het wetsvoorstel bevat hiervoor een evaluatiebepaling. De artikelsgewijze toelichting specificeert de onderwerpen die worden geëvalueerd en het tijdstip waarop het parlement de evaluatie ontvangt.

De reikwijdte van de herziening van het pensioenstelsel is groot en de hierboven genoemde doelstelling is ambitieus. De regering heeft er echter vertrouwen in dat deze doelstelling met dit wetsvoorstel kan worden bereikt.

Hoofdstuk 3 Wettelijk kader voor pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel

Inleiding
Dit hoofdstuk schetst in de eerste paragraaf de pensioenovereenkomsten, waarin na de overstap op het vernieuwde pensioenstelsel nieuwe pensioenopbouw mogelijk is. Aan deze pensioencontracten worden wettelijke randvoorwaarden gesteld. Een deel van deze nieuwe eisen geldt voor zowel de solidaire premieovereenkomst als de flexibele premieovereenkomst. Deze eisen zijn toegelicht in paragraaf 3.2 en 3.3. Het specifieke kader voor de solidaire premieregeling is toegelicht in paragraaf 3.4. De aanpassingen bij de flexibele premieregeling worden toegelicht paragraaf 3.5. In de plaats van de twee reeds bestaande vormen van premieregelingen waarbij direct een vaste uitkering of een gegarandeerd kapitaal van de beschikbaar gestelde premie wordt ingekocht, komt één contractvorm die specifiek door verzekeraars kan worden uitgevoerd (de premie-uitkeringsovereenkomst). Ook voor deze premieregeling geldt de verplichting om leeftijdsonafhankelijke premies toe te passen, met inbegrip van de mogelijkheid om voor bestaande deelnemers progressieve premies toe te blijven passen ('eerbiedigende werking').

3.1 Type pensioenovereenkomsten
Om aan de in hoofdstuk 2 *Doelstelling* beschreven doelstellingen te voldoen, zijn bij de uitwerking van het Pensioenakkoord onder meer afspraken gemaakt over de pensioencontracten die werkgevers en werknemers kunnen overeenkomen. De inhoud van de pensioenovereenkomst is een zaak van werkgevers en werknemers. De Pensioenwet biedt evenwel kaders en minimumvoorschriften voor de inhoud van de pensioenovereenkomst, zoals de wijze van uitbetaling van pensioen en het karakter van de pensioenovereenkomst.

Het karakter dat een pensioenovereenkomst kan hebben, wordt met dit wetsvoorstel in lijn gebracht met de afspraken die in het Pensioenakkoord zijn gemaakt. Pensioenopbouw is in het nieuwe pensioenstelsel alleen nog mogelijk op basis van een premieovereenkomst.[35] Daarmee wordt de realiteit erkend dat de pensioenuitkomsten van ieder kapitaalgedekt pensioencontract worden bepaald door de hoogte van de premie-inleg, het beleggingsbeleid en de rentestand (die de prijs van het pensioen beïnvloedt).

Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat voortaan het onderscheid tussen pensioenovereenkomsten in de Pensioenwet wordt gemaakt aan de hand van de wijze waarop rendementen en risico's binnen een premieovereenkomst al dan niet worden gedeeld en de wijze waarop deze worden gedeeld. De bestaande kaders worden met dit wetsvoorstel aangepast aan het feit dat toekomstige opbouw van ouderdomspensioen en een partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum op basis van een uitkeringsovereenkomst en kapitaalovereenkomst niet meer mogelijk is. In dit hoofdstuk zal een overzicht gegeven worden van de pensioenovereenkomsten waar werkgevers en werknemers of beroepsgenoten uit kunnen kiezen.

Verplichte keuze voor één van de drie typen premieovereenkomsten
Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen partijen voor ouderdomspensioen en partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum enkel een pensioenregeling overeenkomen die binnen de wettelijke kaders voor één van de vormen van premieovereenkomsten valt.

Bij een premieovereenkomst is sprake van een vastgestelde pensioenpremie ten behoeve van de pensioenopbouw van de werknemer. Deze premie is in beginsel een vast percentage van het jaarsalaris of van de pensioengrondslag. Uitgangspunt van de pensioentoezegging is de hoogte van

[35] Bij de uitwerking van het Pensioenakkoord is afgesproken dat bestaande rechten uit een uitkerings- of kapitaalovereenkomst tevens zo veel mogelijk volgens een standaard invaarpad worden omgezet naar de nieuwe pensioenovereenkomst (invaren) bij het pensioenfonds. Dit wordt toegelicht in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*. Indien hier geen gebruik van wordt gemaakt, blijven voor bestaande pensioenen nog de regels van het financieel toetsingskader gelden (hoofdstuk 6 *Financieel toetsingskader na de transitieperiode*). Dit geldt ook indien bij pensioeningang voor een vaste uitkering gekozen wordt door deelnemers bij een pensioenfonds.

de pensioenpremie, hetgeen betekent dat de hoogte van het pensioen niet vooraf vast staat. De hoogte van het uiteindelijke pensioen is onder andere afhankelijk van de ingelegde pensioenpremies, de behaalde rendementen, rentestanden en de ontwikkeling van de levensverwachting. Premieovereenkomsten kunnen verschillen in de wijze waarop financiële mee- en tegenvallers over (actieve, gewezen en toekomstige) deelnemers en pensioengerechtigden worden verdeeld of waarop bepaalde risico's verzekerd zijn. Ook de mate van keuzevrijheid en flexibiliteit verschilt.

Kort gezegd zijn in het nieuwe pensioenstelsel de volgende drie typen premieovereenkomsten mogelijk.

1. De solidaire premieovereenkomst

Deze premieregeling kenmerkt zich onder meer door één collectief beleggingsbeleid voor in ieder geval de overrendementen voor actieve, gewezen en toekomstige deelnemers en pensioengerechtigden, waarbij door de pensioenuitvoerder gerealiseerde financiële resultaten op basis van vooraf vastgestelde toedelingsregels worden verdeeld.

Er is sprake van pensioenopbouw in de vorm van voor de uitkering bestemde persoonlijke pensioenvermogens en van uitgebreide risicodeling. Bij deze premieregeling wordt het beleggingsrisico, het micro- en macro-langlevenrisico gedragen door de (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden. Ook toekomstige deelnemers delen mee in deze risico's via een integrale solidariteitsreserve, die verplicht onderdeel vormt van dit type pensioenovereenkomst.

2. De flexibele premieovereenkomst

Dit betreft de bestaande zuivere premieovereenkomst. Deze wordt onder meer gekenmerkt door een gescheiden opbouw- en uitkeringsfase, waarbij op pensioendatum een opgebouwd individueel pensioenkapitaal wordt omgezet in of gebruikt voor een levenslange pensioenuitkering. Het beleggingsbeleid wordt op basis van specifieke beleggingsmixen per leeftijdscohort (life-cycles) vormgegeven. Financiële mee- en tegenvallers worden op basis van behaalde rendementen direct verwerkt in de individuele pensioenvermogens. Afhankelijk van de vormgeving hebben deelnemers al dan niet keuzevrijheid voor beleggingsprofielen. De deelnemer kan daarnaast op de pensioendatum kiezen tussen een vaste pensioenuitkering of een variabele pensioenuitkering. Bij de variabele uitkering wordt het pensioenkapitaal in de uitkeringsfase in een bepaalde mate risicodragend doorbelegd.

In de flexibele premieregeling wordt het beleggingsrisico en het micro- en macro-langlevenrisico gedragen door de (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden. Deze risico's kunnen in de uitkeringsfase collectief worden gedeeld via een collectieve toedelingskring, waarbij geleidelijke toetreding tot deze kring uiterlijk 10 jaar vóór pensioendatum mogelijk is. Met dit wetsvoorstel wordt aanvullende risicodeling via optionele solidariteitselementen mogelijk.

3. De premie-uitkeringsovereenkomst

Dit betreft een zuivere premieregeling tot 15 jaar vóór de AOW-gerechtigde leeftijd. Vanaf 15 jaar voor de AOW-gerechtigde leeftijd kan op verzoek van de deelnemer het opgebouwde kapitaal aangewend worden om gegarandeerde vaste levenslange pensioenuitkeringen vanaf de pensioendatum, in te kopen. Dit kan ook een gedeeltelijk vaste uitkering zijn. De deelnemer kan ervoor kiezen om gegarandeerde vaste levenslange pensioenuitkeringen in te kopen op basis van het tot dan toe opgebouwde pensioenvermogen maar ook met aanwending van alleen toekomstige premies. De premie en/of het opgebouwde pensioenvermogen kan direct worden gebruikt om die aanspraak op een periodieke uitkering in te kopen. Zowel het (micro- en macro)-langlevenrisico als het rente- en beleggingsrisico worden bij inkoop van een vaste uitkering door de verzekeraar overgenomen.[36]

De solidaire en flexibele premieovereenkomst zullen toegankelijk zijn voor alle pensioenuitvoerders. Verzekeraars kunnen ook de premie-uitkeringsovereenkomst aanbieden,

[36] Zie ook artikelsgewijze toelichting artikel 10c Pensioenwet en artikel 28c Wvb.

omdat zij – anders dan pensioenfondsen – een nominaal pensioen kunnen garanderen. Deze nominale garantie wordt uitsluitend door verzekeraars geboden.

3.2 Wettelijk kader nieuwe pensioencontracten

De solidaire en flexibele premieovereenkomst maken een meer gericht beleggingsbeleid mogelijk. Dat geldt ook voor de premie-uitkeringsovereenkomst, zij het dat de keuze van de deelnemer voor een (volledig) vaste uitkering vóór de pensioendatum minder goed zou kunnen aansluiten bij diens vastgestelde risicohouding. In de solidaire premieregeling worden de beleggingsresultaten per leeftijdscohort toebedeeld. In de flexibele premieregeling en de premie-uitkeringsovereenkomst worden aparte beleggingsmixen per leeftijdscohort aangehouden. Desgewenst is in alle contracten daarnaast ook differentiatie naar deelnemersgroepen mogelijk, bijvoorbeeld door bij gewezen deelnemers van een ander risico uit te gaan dan bij actieve deelnemers van dezelfde leeftijd. In alle contracten moet het beleggings- en renterisico passen bij de risicohouding van de leeftijdscohorten. Het kader voor de wijze waarop de risicohouding voor verschillende leeftijdscohorten moet worden vastgesteld, wordt beschreven in paragraaf 3.2.1. In premieovereenkomsten is geen sprake meer van de periodieke inkoop van pensioenaanspraken. Opbouw vindt plaats in persoonlijke vermogens. Om te kunnen bepalen hoeveel pensioen op basis van het opgebouwde pensioenvermogen in de toekomst kan worden verwacht, wordt er met een uniforme scenarioset gerekend. Projectie van verwachte rendementen vervult een aantal belangrijke functies in het nieuwe stelsel die in paragraaf 3.2.2 worden beschreven. Om te voorkomen dat in de uitkeringsfase te veel opgebouwd pensioenvermogen in de tijd naar voren wordt gehaald, waardoor de kans op een laag pensioen op hoge leeftijd te groot wordt, worden in paragraaf 3.2.2 eveneens de wettelijke vereisten ten aanzien van de uitkeringssnelheid nader uitgewerkt.

3.2.1 De vaststelling van de risicohouding

Inleiding

De risicohouding is de vastgestelde mate waarin een groep deelnemers, gewezen deelnemers of pensioengerechtigden (in dit hoofdstuk verder 'deelnemers') bereid is beleggingsrisico's te lopen met het oog op hun doelstellingen en de mate waarin deze groep beleggingsrisico's kan dragen gegeven de kenmerken van deze groep. Onder beleggingsrisico's valt ook het renterisico.

Deelnemers verschillen in de mate waarin zij aangeven beleggingsrisico's te willen en kunnen lopen. Zij hebben een verschillende risicopreferentie. Om de risicopreferentie vast te kunnen stellen, dient een risicopreferentieonderzoek uitgevoerd te worden. De vastgestelde risicopreferentie vormt een belangrijk onderdeel bij de vaststelling van de risicohouding door de pensioenuitvoerder. Naast het risicopreferentieonderzoek zijn wetenschappelijke inzichten en kenmerken/gegevens van de deelnemers van belang bij de vaststelling van de risicohouding. Wetenschappelijke inzichten laten zien dat leeftijd een belangrijke factor is voor de mate waarin deelnemers beleggingsrisico's kunnen dragen. Een jonge actieve deelnemer met meer toekomstige pensioenopbouw wordt beter in staat geacht om financiële schokken op te vangen dan een oudere of gepensioneerde deelnemer. Meer risico op jonge leeftijd zal bijdragen aan een in verwachting hoger pensioen, en de afbouw van risico naarmate deelnemers ouder worden aan een stabieler pensioen. In termen van (verwacht) pensioen worden financiële schokken zo meer gelijkmatig verwerkt. Daarnaast is van belang hoeveel risico deelnemers willen lopen. Beide elementen tezamen bepalen de risicohouding, die in het nieuwe stelsel per leeftijdscohort binnen een regeling moet worden vastgesteld.[37]

De mate waarin deelnemers beleggingsrisico lopen is van invloed op de (verwachte) hoogte en schommelingen in hun pensioenuitkering. Daarom is het van groot belang dat de beleggingsrisico's die deelnemers krijgen toebedeeld op basis van een pensioencontract, passen bij de risico's die ze

[37] De risicohouding per leeftijdscohort wordt, in lijn met bestaande regelgeving, voor zover van toepassing vastgelegd per leeftijdscohort waarbinnen beleggingsrisico's worden gedeeld of per collectiviteitskring bij een algemeen pensioenfonds. Voor premieregelingen met beleggingsvrijheid stelt de pensioenuitvoerder de risicohouding vast als uitgangspunt voor het default beleggingsprofiel voor deelnemers die de verantwoordelijkheid voor de beleggingen niet over willen nemen.

willen en kunnen lopen. Dit wordt geborgd via de risicohouding en de aansluiting van het beleggingsbeleid (incl. verdeelregels) daarop. De solidaire premieregeling en de flexibele premieregeling maken een gerichte, leeftijdsafhankelijke, toedeling van risico's mogelijk.

Onderzoek naar de risicopreferentie
Ten behoeve van de vaststelling van de risicohouding per leeftijdscohort dient inzicht verkregen te worden in de mate waarin deelnemers beleggingsrisico's kunnen en willen lopen. In dit verband wordt gesproken van de risicopreferentie van deelnemers. Dit inzicht in hun risicopreferentie wordt verkregen door middel van een risicopreferentieonderzoek.

Pensioenuitvoerders dienen voortaan periodiek, ten minste eenmaal in de vijf jaar, een dergelijk risicopreferentieonderzoek uit te voeren onder hun deelnemers. Het onderzoek wordt uitgevoerd onder de gehele deelnemerspopulatie of een representatieve weerspiegeling daarvan. Door middel van het risicopreferentieonderzoek wordt de mate van beleggingsrisico die deelnemers willen en kunnen lopen onderzocht. In lagere regelgeving zullen kaders worden gesteld aan het risicopreferentieonderzoek. De exacte invulling van het risicopreferentieonderzoek binnen gestelde kaders is daarbij een open norm. Dit maakt het voor pensioenuitvoerders mogelijk om maatwerk toe te passen in het risicopreferentieonderzoek en voorkomt dat innovatie in de sector op dit gebied wordt geremd.

Een verplicht periodiek risicopreferentieonderzoek geldt ook voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen en pensioenregelingen met (aanspraken op) vaste uitkeringen uitgevoerd door pensioenfondsen.[38] Pensioenuitvoerders zijn niet verplicht om een risicopreferentieonderzoek per pensioenregeling uit te voeren, zij kunnen vergelijkbare pensioenregelingen samenvoegen voor het risicopreferentieonderzoek, mits ook sprake is van vergelijkbare groepen deelnemers. Verzekeraars en premiepensioeninstellingen komen in het algemeen met veel klanten vergelijkbare pensioenregelingen overeen. Deze pensioenuitvoerders kunnen desgewenst op productniveau een risicohouding per leeftijdscohort vaststellen en het onderzoek ten behoeve van het strategisch beleggingsbeleid op productniveau uitvoeren (prudent person regel). Ook voor kleine pensioenregelingen bij pensioenfondsen is het mogelijk om vergelijkbare groepen deelnemers samen te voegen voor een risicopreferentieonderzoek.

Pensioenuitvoerders gebruiken bij de bepaling van de risicohouding ook wetenschappelijke inzichten en deelnemerskenmerken om vast te stellen hoeveel beleggingsrisico deelnemers kunnen lopen. Hierbij dient in ieder geval de verhouding tussen het reeds gerealiseerde pensioenvermogen en het nog op te bouwen pensioenvermogen meegenomen te worden (life-cycle-principe).

Het is verstandig om reeds bij het tonen van mogelijke uitkomsten aan deelnemers in het risicopreferentieonderzoek rekening te houden met wetenschappelijke inzichten en deelnemerskenmerken. Dit kan bijvoorbeeld door in het risicopreferentieonderzoek verschillende mogelijke realistische (pensioen)uitkomsten te tonen aan deelnemers die volgen uit life-cycles of een beleggingsbeleid, inclusief verdeelregels in de solidaire premieregeling.

Vaststelling van de risicohouding
De pensioenuitvoerder maakt een integrale afweging van de resultaten van het risicopreferentieonderzoek, wetenschappelijke inzichten en deelnemerskenmerken en stelt de risicohouding vast per leeftijdscohort in voorgeschreven maatstaven. Bij een pensioenfonds gebeurt dit na overleg met de fondsorganen.

Er is een bepaalde mate van aggregatie van resultaten nodig om de risicohouding per leeftijdscohort vast te stellen. Het risicopreferentieonderzoek levert immers resultaten die voor de deelnemers aan het onderzoek kunnen verschillen, terwijl wetenschappelijke inzichten en deelnemerskenmerken doorgaans inzicht geven op groepsniveau (per leeftijd, deelnemersstatus). De pensioenuitvoerder bepaalt hoeveel differentiatie in leeftijdscohorten wenselijk is om recht te doen aan verschillen in risicohouding tussen deelnemers van verschillende leeftijden.

[38] Het gaat hier bijvoorbeeld om uitkeringsregelingen die worden stopgezet maar niet invaren in de nieuwe pensioenregeling, reeds eerder gesloten regelingen met vaste uitkeringen en vaste uitkeringen waar deelnemers in een flexibele premieregeling desgewenst voor kunnen kiezen bij pensioeningang.

Een risicohouding per leeftijdscohort past bij het life-cycle beginsel voor huidige premieregelingen: het beleggingsrisico moet in beginsel worden afgebouwd naarmate de pensioendatum nadert. Voor de flexibele premieregeling en de premie-uitkeringsovereenkomst maakt een leeftijdsafhankelijke risicohouding het makkelijker om de (default) life-cycle in het beleggingsbeleid hierop toe te spitsen. Ook in de solidaire premieregeling kunnen de (leeftijdsafhankelijke) verdeelregels in combinatie met het beleggingsbeleid beter worden afgestemd op de risicohouding per leeftijdscohort.

Desgewenst is naast de verplichte vaststelling van de risicohouding per leeftijdscohort ook een verdere differentiatie op basis van relevante deelnemerskarakteristieken mogelijk. Zo kan differentiatie op basis van deelnemersstatus meerwaarde hebben, omdat de risicohouding van deelnemers anders kan zijn dan voor gewezen deelnemers. Maar bijvoorbeeld ook verschillen in inkomen of vermogen kunnen leiden tot een verschillende risicohouding bij deelnemers van dezelfde leeftijd.

In de huidige lagere regelgeving is vastgelegd dat de risicohouding per collectiviteit moet worden vastgelegd. Er wordt verduidelijkt dat de risicohouding apart moet worden vastgelegd voor een pensioenregeling met (aanspraken op) vaste uitkeringen en een premieregeling binnen één pensioenfonds. Dit aspect zal in ieder geval een rol spelen bij fondsen die de opgebouwde aanspraken op basis van een uitkeringsovereenkomst niet invaren. Voor deze verschillende pensioenregelingen wordt immers ook een ander beleggingsbeleid gevoerd en vaak gaat het om verschillende deelnemersgroepen met andere kenmerken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een basisregeling in combinatie met een excedentregeling. Dit geldt overigens nu ook al voor collectiviteitkringen in een algemeen pensioenfonds.

Omdat voor huidige uitkeringsovereenkomsten wordt uitgegaan van een uniform beleggingsbeleid en uniforme regels voor toeslagen of korten, kan slechts beperkt rekening worden gehouden met verschillen in voorkeuren tussen leeftijdscohorten. Daarom blijft het voor uitkeringsovereenkomsten die niet worden ingevaren en voor vaste uitkeringen bij pensioenfondsen wel mogelijk om uit te gaan van één leeftijdsonafhankelijke risicohouding voor de gehele groep deelnemers in een gesloten uitkeringsovereenkomst of pensioengerechtigden bij een vaste uitkering.

De risicohouding wordt voortaan vastgelegd door middel van twee maatstaven die zowel voor de opbouw- als uitkeringsfase van toepassing zijn en een derde maatstaf, specifiek voor de uitkeringsfase:[39]

1. een maatstaf waarin het maximaal aanvaardbare risico tot uitdrukking komt, namelijk het risico dat deelnemers maximaal willen en kunnen nemen met oog op het (resterende) pensioen in een pessimistisch scenario ten opzichte van het (resterende) pensioen in een verwacht scenario.[40] In de uitkeringsfase gaat het daarbij om de afwijking van het pensioen van jaar op jaar.
2. een maatstaf waarin de doelstelling tot uitdrukking komt, dat wil zeggen het (over)rendement dat deelnemers tenminste willen behalen met oog op een adequaat pensioen in een verwacht scenario. In deze verwachtingsmaatstaf zijn gerealiseerde resultaten uit het verleden niet materieel van invloed bij de beoordeling op grond van deze maatstaf.
3. een maatstaf voor de uitkeringsfase, die ingeval van spreiding wordt voorgeschreven, is gericht op het risico op de lange termijn. Deze is gerelateerd aan de afwijking van het verwachte pensioen gedurende de gehele uitkeringsperiode ten opzichte van het pensioen in een pessimistisch scenario gedurende de gehele uitkeringsperiode.

[39] Deze maatstaven worden in meer detail vastgelegd in lagere regelgeving.
[40] Van belang is daarbij dat wordt gekeken naar de *afwijking* tussen deze scenario's en niet sec naar het pessimistisch scenario als maatstaf voor risico. Met name bij lange horizonnen kan de focus op een pessimistisch scenario namelijk onterecht suggereren dat het 'risico' slechts beperkt toeneemt of zelfs afneemt wanneer juist beleggingsrisico wordt toegevoegd.

In de eerste maatstaf voor de uitkeringsfase komt alleen het korte termijn voordeel van spreiden tot uitdrukking, maar blijft het nadeel op langere termijn buiten beeld. Een potentieel risico van spreiding van resultaten in de uitkeringsfase is namelijk dat de uitkering bezien over een langere periode juist sterk kan dalen/stijgen, ondanks dat de volatiliteit op korte termijn kleiner wordt. Spreiding haalt immers geen risico weg, maar schuift het alleen door in de tijd. De derde maatstaf is specifiek gericht op het risico op de lange termijn van spreiding in de uitkeringsfase. Gecombineerd leiden deze maatstaven tot een bandbreedte voor het gewenste risico (per leeftijdscohort) die wordt begrensd door een minimaal verwacht (over)rendement en een maximaal aanvaardbaar risico per leeftijdscohort. De combinatie van deze maatstaven voor vaststelling van de risicohouding zorgt daarbij voor een evenwichtige risico-rendementsafweging.

De vertaling van het risicopreferentieonderzoek, wetenschappelijke inzichten en deelnemerskenmerken naar de vastgestelde maatstaven – en dus de ontstane bandbreedtes – wordt door de pensioenuitvoerder onderbouwd. Ook onderbouwt de pensioenuitvoerder de keuze in differentiatie in leeftijdscohorten en eventuele verdere differentiatie gebaseerd op het risicopreferentieonderzoek, wetenschappelijke inzichten en deelnemerskenmerken.

Vertaling van de vastgestelde risicohouding in het beleggingsbeleid
De risicohouding per leeftijdscohort is een belangrijk uitgangspunt voor de inrichting van het beleggingsbeleid en afhankelijk van de pensioenregeling ook voor de uitwerking van verdeelregels, inclusief afspraken over de solidariteits- en risicodelingsreserve, de hoogte van het projectierendement en eventuele spreiding van schokken. Hiermee wordt geborgd dat pensioenuitvoerders zich goed rekenschap geven over hoeveel risico hun deelnemers willen en kunnen lopen en aldus beleggen in het belang van de deelnemers (prudent person beginsel). Bij de vormgeving van het beleggingsbeleid en de uitwerking van verdeelregels moet dan ook nadrukkelijk worden aangesloten op de risicohouding per leeftijdscohort, zoals vastgelegd in de eerdergenoemde bandbreedtes voor het gewenste risico.

In de praktijk zal het bij de vaststelling van een passend beleggingsbeleid en verdeelregels vaak gaan om een iteratief proces: het voorgenomen beleggingsbeleid wordt dan in combinatie met – voor zover van toepassing in de pensioenregeling – de voorgenomen verdeelregels, de regels rondom de solidariteits- of risicodelingsreserve, spreidingregels in de uitkeringsfase en het projectierendement of een vaste daling doorgerekend op basis van de zogenoemde URM-projectiemethode. De resulterende verwachte pensioenen in verschillende scenario's kunnen dan voor de verschillende leeftijdscohorten worden beoordeeld en vergeleken met de vastgestelde risicohouding. Uit deze beoordeling blijkt op welke onderdelen eventuele verdere aanpassing nodig is, net zo lang totdat wordt voldaan aan de pensioendoelstelling en beleidsuitgangspunten, waaronder de vastgestelde risicohouding. Voor flexibele premieregelingen lopen eventuele aanpassingen in het beleggingsbeleid via aanpassingen in de life-cycle.

Pensioenuitvoerders zullen over het algemeen het beleggingsbeleid op detailniveau baseren op eigen ALM-analyses die nauwkeurig rekening houden met de karakteristieken van de verschillende beleggingscategorieën. De risicohouding geeft hierbij een bandbreedte voor het risico en verwachte (over)rendement in het beleggingsbeleid, gebaseerd op uniforme maatstaven en een uniforme scenarioset.

Toetsing van en aan de risicohouding
Toetsing rondom de risicohouding is tweeledig, er is sprake van toetsing van de vastgestelde risicohouding en toetsing van de aansluiting van het beleggingsbeleid op de risicohouding:

1. Pensioenuitvoerders toetsen de vastgestelde risicohouding periodiek, ten minste eenmaal in vijf jaar, waarbij gebruik wordt gemaakt van het risicopreferentieonderzoek. Daarbij worden ook wetenschappelijke inzichten en deelnemerskenmerken betrokken. De vastgestelde risicohouding wordt aangepast indien de toetsing hier aanleiding toe geeft.
2. In het kader van het prudent person principe wordt jaarlijks de aansluiting van beleggingsbeleid en eventuele verdeelregels op de risicohouding getoetst. De uitkomsten die volgen uit een doorrekening op basis van de URM-projectiemethode met een uniforme scenarioset worden getoetst aan de vastgestelde risicohouding per leeftijdscohort. Het

vastgestelde beleggingsbeleid (incl. verdeelregels) wordt aangepast, indien de toetsing hier aanleiding toe geeft.

3.2.2 Projectierendement
In premieregelingen wordt bij elementen waarbij een onzekere toekomst een rol speelt, gebruik gemaakt van een projectie. Alle pensioenuitvoerders zullen gebruik moeten maken van een uniform voorgeschreven projectiemethode. Zo wordt willekeur voorkomen en zijn de resultaten onderling vergelijkbaar. De overheid bepaalt, op basis van onafhankelijk advies, parameters en eventuele andere uitgangspunten voor een uniforme scenarioset. DNB stelt deze scenarioset vast en publiceert deze op periodieke basis. De parameters en scenariosets dienen bij te dragen aan een zo realistisch mogelijke verwachting van de te verwachten rendementen en financiële markten die aansluit bij de financieel-economische realiteit: niet te optimistisch, niet te pessimistisch.

In het nieuwe pensioenstelsel wordt voor vijf functies gebruik gemaakt van een projectiemethode. Voor de eerste vier genoemde functies moet gebruik gemaakt worden van een voorgeschreven uniforme scenarioset.[41] Voor de vijfde functie, de vaststelling van de hoogte van het pensioen in de uitkeringsfase, geldt een wettelijk gemaximeerd projectierendement:

1. voor de communicatie van de verwachte pensioenuitkeringen in scenario's;
2. voor de fiscale premiegrens;
3. voor de balans tussen de doelstelling en de premie[42];
4. voor het toetsen van de risicohouding;
5. voor de vaststelling van de hoogte van het pensioen in de uitkeringsfase.

Deze toepassingen worden hierna toegelicht.

1. Informatie
Om deelnemers een realistisch beeld te geven van het te verwachten pensioen wordt dit berekend in drie scenario's: een optimistisch, verwacht en pessimistisch scenario. Voor deze informatie is al wettelijk voorgeschreven dat een uniforme scenarioset gebruikt moet worden.

2. Fiscale premiegrens
Uitgangspunt bij het vaststellen van de fiscale premiegrens is dat de (maximale) pensioenambitie van 75% middelloon in 40 opbouwjaren[43] op prudente wijze fiscaal wordt gefaciliteerd. Voor het bepalen van de maximale fiscale premiegrens, die voor alle pensioenregelingen zal gaan gelden, wordt aangesloten bij de URM-methodiek op basis van de uniforme scenarioset en geldt het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit. Zie hiervoor hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader*.

3. Balans tussen pensioendoelstelling en premie
Werkgevers en werknemers zijn samen verantwoordelijk voor een adequate pensioenregeling. Het streven in de solidaire premieregeling is om een voorwaardelijk koopkrachtig pensioen te bieden. Deze afgesproken doelstelling leggen sociale partners vooraf vast. De premie is de arbeidsvoorwaardelijke toezegging. CAO-partijen bepalen of de toegezegde premie toereikend is voor de geformuleerde pensioendoelstelling. De pensioenuitvoerder verstrekt hen daartoe in ieder geval berekeningen op basis van de uniforme scenarioset. Deze projectiemethode biedt

[41] Op dit moment is reeds een uniforme scenarioset voor projecties wettelijk voorgeschreven, op basis van het advies van de Commissie Parameters uit 2019. Dat advies had betrekking op de toepassing van de scenarioset in het huidige pensioenstelsel. In het nieuwe stelsel zal een uniforme scenarioset een belangrijkere rol vervullen. De vraag is zodoende of de huidige set ook voldoende is toegerust voor de projecties in het nieuwe pensioenstelsel. Hiertoe wordt een commissie, bestaande uit onafhankelijke leden, gevraagd om een advies uit te brengen over een scenarioset in het nieuwe stelsel. Daarnaast krijgt een uniforme scenarioset een specifieke rol bij de transitie van het oude naar het nieuwe stelsel (zie: hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*). Het advies over deze uniforme scenarioset wordt voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel uitgebracht.
[42] De bepaling van de premiehoogte is een uitsluitende verantwoordelijkheid van sociale partners. De pensioenuitvoerder moet op basis van een uniforme scenarioset sociale partners informeren over de kans dat met een bepaalde premie de pensioendoelstelling wordt behaald.
[43] Hetgeen neerkomt op de ambitie van 80% middelloon in ruim 42 opbouwjaren.

CAO-partijen een goed handvat om de balans tussen de premie, en de pensioendoelstelling, inclusief de kans dat deze doelstelling wordt gehaald, te beoordelen. Zie hiervoor ook paragraaf 3.4.1.

4. Toetsen en vaststellen risicohouding
Op grond van het prudent person principe wordt periodiek getoetst of het beleggingsbeleid past bij de vastgestelde risicohouding. Afhankelijk van de pensioenregeling wordt bij deze beoordeling ook de toedeling van beleggingsresultaten en de vormgeving van de solidariteits- en risicodelingsreserve meegenomen. Omdat de maatstaven voor de risicohouding zijn gebaseerd op de gecommuniceerde pensioenen in scenario's en de gewenste stabiliteit hierin, wordt bij deze toetsing ook uitgegaan van de URM-methodiek op basis van de uniforme scenarioset. Zie hiervoor paragraaf 3.3.1.

5. Hoogte pensioen
Voor de pensioenuitkering wordt na pensioeningang iedere maand een deel uit het gereserveerde vermogen onttrokken. De hoogte van het projectierendement bepaalt de uitkeringssnelheid. Hierbij wordt qua economische uitgangspunten aangesloten bij de parameters. In tegenstelling tot de vier bovengenoemde toepassingen is hier dus sprake van een deterministische berekeningswijze. Bij een hoger projectierendement begint de pensioenuitkering hoog, maar is er daarna meer kans op tegenvallers. Bij een lager projectierendement begint de pensioenuitkering laag, maar is er een grotere kans op meevallers en dus een stijging van de pensioenuitkering. Dit is vergelijkbaar met de systematiek van een vaste daling die voor variabele uitkeringen in de flexibele premieregeling mogelijk is. Het projectierendement wordt gemaximeerd zodanig dat er sprake is van een in verwachting ten minste nominaal gelijkblijvende uitkering.

Omdat zowel de uniforme scenarioset als het projectierendement uitgaat van dezelfde economische uitgangspunten voor verwacht rendement is sprake van een consistente basis.

Projectierendement voor vaststelling uitkeringshoogte
Pensioenuitvoerders kunnen binnen wettelijke grenzen een afweging maken met betrekking tot de verdeling van het per deelnemer gereserveerde vermogen over de uitkeringsfase, aan de hand van een (gemaximeerd) projectierendement. Dit biedt de mogelijkheid om een deel van het toekomstig verwacht rendement over het gereserveerde vermogen van de pensioengerechtigden naar voren te halen. Hierdoor wordt het pensioen op de pensioendatum hoger, maar neemt ook het risico toe dat het pensioen op een later moment wordt verlaagd. Hierbij treedt geen ex-ante herverdeling op, omdat zowel de potentiële risicobeloning van doorbeleggen als het bijbehorende risico neerslaan bij hetzelfde gereserveerde pensioenvermogen van een pensioengerechtigde.

Het wordt ook mogelijk om de pensioenuitkering op pensioendatum juist voorzichtiger, en daarmee lager, vast te stellen, bijvoorbeeld door het inrekenen van een vaste of tijdsvariabele (en eventueel looptijdafhankelijke) afslag voor verwachte inflatie in het projectierendement. De kans op een latere verlaging van de pensioenuitkering wordt daardoor kleiner en de kans op een verhoging groter. Indien de pensioenuitvoerder hiervoor kiest zal de uitkering in verwachting stijgen in de loop der tijd.

Met de toepassing van een projectierendement wordt aangesloten bij de manier waarop de vaste daling in variabele uitkeringen, zoals geïntroduceerd met de Wet verbeterde premieregeling, is vormgegeven. In beide gevallen mag voor het projectierendement worden uitgegaan van een verwacht rendement dat voor gepensioneerden kan worden ingerekend. Dat verwachte rendement bestaat uit de rentetermijnstructuur plus een opslag, zodat stabiele uitkeringen worden gerealiseerd. In beide gevallen wordt de vaste daling, respectievelijk het projectierendement, zodanig vormgegeven dat de mediane uitkering in nominale termen niet dalend is met de leeftijd, waarbij de vaste daling, respectievelijk de opslag op de rentetermijnstructuur in het projectierendement, niet groter mag zijn dan 35% van de risicopremie op aandelen[44]. Op deze

[44] Dat wil zeggen dat als de risicopremie bij het feitelijke beleggingsbeleid (voor de solidaire premieregeling rekening houdend met de verdelingsregels) lager uitkomt, van deze (lagere) risicopremie moet worden uitgegaan. Het verwachte aandelenrendement wordt gemaximeerd door de parameters.

wijze wordt het risico beperkt dat uitkeringen op hogere leeftijd te zeer kunnen dalen. Om diezelfde reden mag het projectierendement tijdens de uitkeringsfase niet worden verhoogd met als doel om een eerdere negatieve financiële schok op te vangen. Hierdoor wordt het risico op tegenvallers in de toekomst immers vergroot. Bovendien dient het projectierendement aan te sluiten bij de vastgestelde risicohouding en mag het bovengenoemde wettelijke maximale projectierendement niet worden overschreden. Deze voorwaarden zijn ook van toepassing op de vaste daling in de flexibele premieovereenkomst. Wel mag het projectierendement worden gebruikt als instrument om gelijke aanpassingen van uitkeringen van alle pensioengerechtigden te realiseren (zie ook: 3.3.3. Spreiding in de uitkeringsfase). Het projectierendement in de solidaire premieregeling is looptijdafhankelijk met als basis de risicovrije rente, evenals de combinatie van de risicovrije rente en de vaste daling in de flexibele premieregeling en de premie-uitkeringsovereenkomst. Indien de risicohouding dat toelaat, mag overigens feitelijk wel risicovoller worden belegd. De begrenzing heeft uitsluitend betrekking op het maximeren van het projectierendement in de solidaire premieregeling, respectievelijk de vaste daling in de flexibele premieregeling en de premie-uitkeringsovereenkomst bij variabele uitkeringen.

De regering wil ruimte voor aanpassing van het uitkeringsverloop bieden, omdat dit kan aansluiten bij wensen van pensioengerechtigden om meer bestedingsruimte te hebben in de eerste periode na pensioeningang. Gevolgd door een periode met minder bestedingsruimte daarna. Het is aan de pensioenuitvoerder om hierin een prudente, passende afweging te maken die aansluit bij de deelnemerspopulatie en risicohouding. Omdat het gaat om collectief vormgegeven regelingen geldt deze keuze voor alle pensioengerechtigden.

In het nieuwe stelsel worden naast een hoger projectierendement[45] ook andere keuzemogelijkheden geboden om uitkeringen naar voren te halen. Het gaat dan om de opname van een bedrag ineens, de keuzemogelijkheid voor het hoog-laag-pensioen en vervroegde pensioeningang (mits de laatste twee keuzemogelijkheden worden aangeboden in de pensioenregeling). In de Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen[46] is geregeld dat deelnemers niet tegelijk mogen kiezen voor een hoog-laagpensioen én een bedrag ineens. In dit wetsvoorstel wordt hierbij aangesloten. De deelnemer moet uiteraard goed geïnformeerd worden over de gevolgen van deze keuzemogelijkheden, zoals een lagere uitkering na verloop van tijd of een grotere kans op dalende uitkeringen. Voorts moet de pensioenuitvoerder kwalitatief en kwantitatief kunnen onderbouwen dat de vormgeving van de pensioenregeling met betrekking tot de uitkeringssnelheid en de hierbij aangeboden keuzemogelijkheden passend zijn en in belang van deelnemers[47], rekening houdend met het risico dat de pensioenuitkering ontoereikend is op hogere leeftijd.

3.3 Het kader voor de solidaire premieregeling

De solidaire premieregeling is een nieuwe vorm van een premieovereenkomst, waarbij de pensioenopbouw in de vorm van een persoonlijk voor de uitkering gereserveerd vermogen wordt gecombineerd met het behoud van de collectieve en solidaire elementen, die zich hebben bewezen in de huidige uitkeringsovereenkomst. Evenals meestal het geval is in de reeds bestaande premieregelingen wordt de hoogte van de door sociale partners toegezegde premie afgeleid uit een door sociale partners beoogde pensioendoelstelling. Ten aanzien van de solidaire premieregeling is daarover in de hoofdlijnennotitie het volgende afgesproken: "De arbeidsvoorwaardentafel bepaalt vóóraf de pensioendoelstelling en stelt voor een vóóraf afgesproken periode een daarbij passende premie beschikbaar."[48] Dit onderdeel wordt nader beschreven in paragraaf 3.3.1. Daarnaast wordt op basis van een collectief beleggingsbeleid rendement en risico toebedeeld naar deelnemers, waarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen beschermingsrendementen en overrendementen ten behoeve van het perspectief op een koopkrachtig pensioen. Dit mechanisme vormt de kern van de solidaire premieregeling en het kader hiervoor wordt beschreven in paragraaf

[45] Indien wordt gekozen voor een projectierendement dat lager uitkomt dan de risicovrije rente, bijvoorbeeld door het inrekenen van een marge voor inflatie, is overigens sprake van het in de tijd vooruitschuiven van een deel van de uitkeringen.
[46] Stb 2021, 20.
[47] Hiermee wordt ook gedoeld op gewezen deelnemers, pensioengerechtigden en andere aanspraakgerechtigden.
[48] Hoofdlijnennotitie uitwerking pensioenakkoord, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32043, nr. 519, p.12.

3.3.2. Spreiding van financiële mee- of tegenvallers vormt een additionele mogelijkheid om volatiliteit in de uitkeringsfase te beperken. Dit wordt beschreven in paragraaf 3.3.3. Een ander belangrijk element van de solidaire premieregeling is de verplichte solidariteitsreserve. Het kader voor dit integrale onderdeel van de solidaire premieregeling wordt beschreven in paragraaf 3.3.4.

3.3.1 Consistentie tussen stabiele premie en pensioendoelstelling in de solidaire premieregeling
In de hoofdlijnennotitie is afgesproken dat sociale partners voor een vóóraf afgesproken periode een passende premie vaststellen in verhouding tot de tevens door hen afgesproken pensioendoelstelling. Onderdeel van een passende premie is een opslag voor instandhouding van het minimaal vereist eigen vermogen ten opzichte van de aangroei van de technische voorzieningen, plus een opslag voor kosten. De vaststelling van de consistentie tussen premie en pensioendoelstelling is een uitsluitende verantwoordelijkheid van sociale partners. Bij het vaststellen van consistentie tussen premie en pensioendoelstelling spelen twee aspecten een rol, zoals ook de hoofdlijnennotitie benoemt: het beoogde niveau van toekomstige pensioenuitkeringen en de kans dat deze afgesproken pensioendoelstelling wordt gehaald. Om deze aspecten in samenhang te kunnen bezien is een scenario-analyse nodig, waarin de uitkomsten op basis van een bepaalde premie in meerdere scenario's door sociale partners gewogen kunnen worden. Het is aan sociale partners om aan de hand van de verschillende scenario's te bepalen bij welke premie sprake is van een evenwichtige balans tussen premie, de beoogde pensioendoelstelling en een aanvaardbare kans dat deze doelstelling wordt gehaald.

De pensioenuitvoerder speelt in dit proces van premievaststelling een faciliterende rol. Op basis van een voorgeschreven uniforme scenarioset maakt de pensioenuitvoerder berekeningen ten behoeve van de premievaststelling door sociale partners. Het is van belang dat deze berekeningen handelingsperspectief bieden aan sociale partners. Daarvoor dienen sociale partners gericht te worden geïnformeerd en dient de informatie gebaseerd te zijn op het specifieke deelnemersbestand van de betreffende pensioenuitvoerder. Bij die berekeningen gaat de pensioenuitvoerder uit van het vastgestelde beleggingsbeleid binnen de wettelijke randvoorwaarden van het nieuwe pensioenstelsel. Dit sluit niet uit dat sociale partners ook andere adviseurs bij dit proces kunnen betrekken. Wettelijk zal worden voorgeschreven dat het pensioenfonds voorafgaande aan de opdrachtaanvaarding sociale partners moet informeren op basis van een voorgeschreven uniforme scenarioset over de kans dat de door sociale partners beoogde pensioendoelstelling – gegeven de door sociale partners gewenste premie – wordt behaald. Dit kan sociale partners aanleiding geven om de premiehoogte en/of pensioendoelstelling nogmaals in ogenschouw te nemen. Voor het pensioenfonds is de door sociale partners uiteindelijk vastgestelde premie de pensioentoezegging op basis waarvan zij de pensioenregeling altijd kunnen uitvoeren. Er is immers geen sprake meer van een aan de deelnemers toegezegde pensioenuitkomst, waar een kostendekkende premie tegenover moet staan.

Uiterlijk iedere vijf jaar brengt een Commissie Parameters een advies uit over onder meer maximale parameters en de uniforme scenarioset. Als op grond van advies van de Commissie Parameters de parameters en/of de uniforme scenarioset worden aangepast, dient het pensioenfonds de sociale partners te informeren over de gewijzigde kans waarmee de afgesproken pensioendoelstelling – gegeven de door sociale partners afgesproken premie – kan worden behaald. Dit kan sociale partners aanleiding geven om de premie en/of de pensioendoelstelling te heroverwegen.

3.3.2 Voorwaarden voor toedeling beschermings- en overrendement
Een elementair onderdeel van de solidaire premieregeling is dat rendementen en risico's gericht periodiek worden toebedeeld aan de voor het pensioen gereserveerde vermogens in lijn met de risicohoudingen per cohort. Bij de toedeling naar de voor de uitkering gereserveerde persoonlijke pensioenvermogens mag geen sprake zijn van ex-ante herverdeling naar leeftijd. Hierdoor wordt het vertrouwen in het pensioenstelsel versterkt, omdat voor deelnemers een persoonlijk gereserveerd pensioenvermogen wordt aangehouden, bestemd voor hun eigen pensioenvoorziening. Dit wetsvoorstel biedt met gerichte toedeling van het nominale renterisico de mogelijkheid om het renterisico per geboortejaar in meer of mindere mate af te dekken en het blootstellen van gepensioneerden aan het nominale renterisico van jongeren op te heffen. Hierdoor kan een bron van generatieconflicten, die het huidige contract onvermijdelijk met zich mee draagt,

worden weggenomen. In het huidige contract, waarin de deling van renterisico tussen jong en oud onvermijdelijk is als gevolg van de meting van de financiële positie aan de hand van een dekkingsgraad, hebben pensioengerechtigden immers last gehad van de daling van lange rentes. Met dit wetsvoorstel kunnen decentrale partijen veel meer zelf bepalen of zij nog in enige mate collectieve deling van het renterisico in stand willen laten en gericht bepalen in hoeverre zij de (verwachte) uitkeringen van (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden willen blootstellen aan renterisico.

De mate waarin (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden aan renterisico worden blootgesteld, wordt in de solidaire premieregeling door de pensioenuitvoerder, in afstemming met sociale partners, bepaald. In lijn met de risicohouding per cohort wordt, als onderdeel van de inrichting van het beleggingsbeleid en de toedeelregels, de mate van blootstelling aan renterisico per leeftijd vastgesteld door de pensioenuitvoerder. De gerichte mate van afdekking van renterisico die hieruit volgt, beschermt de (toekomstige) pensioenuitkeringen tegen de effecten van een veranderende rente.

De vastgestelde risicohoudingen hebben betrekking op het risico dat (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden ten aanzien van hun (verwachte) pensioenuitkering willen en kunnen lopen. Wat betreft het risico dat (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden kunnen lopen, is een belangrijke factor de verhouding tussen het reeds opgebouwde pensioenvermogen en het in de toekomst nog op te bouwen pensioenvermogen. De toedeling van beschermings- en overrendementen is gericht op de voor de uitkering bestemde persoonlijke pensioenvermogens. Deelnemers met dezelfde vastgestelde risicohouding – binnen een bepaald cohort – zullen verschillende beschermingsrendementen tegen renterisico en mogelijk ook verschillende overrendementen toebedeeld krijgen aan hun persoonlijke pensioenvermogen, juist om ervoor te zorgen dat het effect op de (verwachte) pensioenuitkering voor dit cohort gelijk is.

Toedelen van financiële rendementen (rente- en beleggingsrisico's)
Het totale vermogen in de solidaire premieregeling wordt collectief belegd. Het collectief behaalde beleggingsresultaat moet gericht naar deelnemers worden toebedeeld op basis van vooraf vastgelegde verdeelregels, passend bij de risicohouding. De toedeling van beschermings- en overrendementen vindt plaats naar deelnemers en leidt voor elke deelnemer tot een wijziging van het voor die deelnemer gereserveerde vermogen (en de solidariteitsreserve). De gerealiseerde beschermings- en overrendementen kunnen voor individuele deelnemers verschillen, bijvoorbeeld omdat zij een andere leeftijd hebben (en dus een andere uitkeringshorizon) of omdat zij een andere verhouding tussen reeds opgebouwd pensioen en nog te bouwen pensioen hebben. De toedeling is in alle gevallen zodanig vormgegeven dat deze niet leidt niet tot ex-ante herverdeling en past bij de vastgestelde risicohouding. De blootstelling aan risico's die volgt uit het collectieve beleggingsbeleid en de verdeelregels, moeten op hun beurt ook aansluiten bij de vastgestelde risicohoudingen.

Bij de toedeling van het collectief behaalde beleggingsresultaat moet een onderscheid worden gemaakt tussen beschermingsrendementen en overrendementen. Zo kan in de solidaire premieregeling een gerichte afweging worden gemaakt tussen bescherming tegen renterisico en het streven naar een zo hoog mogelijk rendement (met bijbehorend risico). Dat is belangrijke meerwaarde ten opzichte van de huidige uitkeringsovereenkomsten.

Met dit wetsvoorstel wordt de collectieve risicodeling gerichter vormgeven dan in de huidige uitkeringsovereenkomst, waarin alle risico's uniform voor alle (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden worden verwerkt via één collectieve dekkingsgraad. Het gerichte, en in vergelijkbare mate, verwerken van financiële en biometrische schokken op basis van het (verwachte) pensioen is eerlijk, transparant en verkleint de kans op pech- en gelukgeneraties. De solidaire premieregeling biedt meer mogelijkheden om het (verwachte) pensioen van (gewezen) deelnemers en gepensioneerden gericht te kunnen beschermen tegen de gevolgen van een beursval of een daling van de rente.

Net als in het huidige contract zal de pensioenuitvoerder de gemaakte keuzes ten aanzien van het beleggingsbeleid moeten onderbouwen, met als nieuw element de onderbouwing van de toedeling

van beschermings- en overrendementen. De vraag of deling van renterisico tussen die cohorten is beoogd en zo ja, in welke mate vormt daar een logisch onderdeel van.

1. Beschermingsrendement voor renterisico

Ieder kapitaalgedekt pensioencontract is gevoelig voor de stand en de ontwikkeling van de rente. Uiteindelijk moet een risicovol belegd pensioenvermogen immers omgezet worden in een stabiel pensioeninkomen, dat bij voorkeur meestijgt met de prijs- of loonontwikkeling, zonder dat de kans op een daling van dat inkomen te groot wordt. Hierdoor zal het gegeven het risico dat oudere cohorten kunnen dragen niet mogelijk zijn om vanaf de start van deelname aan een pensioenregeling tot aan het overlijden in dezelfde hoge mate risicovolle beleggingen aan te houden. Op een bepaald moment zal risico in termen van het pensioenvermogen afgebouwd moeten worden. Een pensioeninkomen moet immers niet van maand–op-maand kunnen fluctueren met eventueel tientallen procenten als gevolg van schokken op bijvoorbeeld aandelenmarkten. De randvoorwaarde van geen ex-ante herverdeling, in combinatie met de wens te voorzien in een voorspelbaar, stabiel pensioeninkomen, leidt er daarom toe dat renteontwikkelingen in de uitkeringsfase in ieder kapitaalgedekt stelsel een rol zullen blijven vervullen.

Eén van de voordelen van de solidaire premieregeling is dat al in de opbouwfase op een gerichte wijze rekening kan worden gehouden met de stand van en veranderingen in de rente, waardoor het in de toekomst verwachte pensioen in de opbouw- en uitkeringsfase stabieler kan worden gehouden. De voorgeschreven gerichte ex-ante toedeling van beschermingsrendement zorgt hiervoor. Alle (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden krijgen als eerste onderdeel van het beschermingsrendement over de voor de uitkering gereserveerde pensioenvermogens in ieder geval periodiek een rentevergoeding voor het verstrijken van de tijd bijgeschreven. De horizon tot de pensioenuitkering wordt immers ieder jaar korter. Vervolgens wordt de mate vastgesteld waarin deelnemersgroepen aanvullend kunnen worden beschermd tegen periodieke renteschommelingen. Ook voor de solidariteitsreserve wordt een mate van beschermingsrendement tegen renterisico vastgesteld. Deze mate van bescherming tegen renterisico wordt bepaald door de looptijd van de rentes die ten grondslag liggen aan het beschermingsrendement.

De pensioenuitvoerder moet vooraf een afweging maken of en zo ja in welke mate de (verwachte) pensioenen moeten worden beschermd tegen renterisico. Bij een volledige bescherming tegen renterisico zorgt het beschermingsrendement ervoor dat bij een daling of stijging van de rente het tot dan toe voor de uitkering gereserveerde vermogen dusdanig zal toe- of afnemen dat de ingegane pensioenuitkering of de toekomstige, uit het opgebouwde pensioenvermogen te financieren nominale pensioenuitkeringen, gelijk zullen blijven. Bij een onvolledige bescherming tegen renterisico zal het verwachte of uitgekeerde pensioen bij een rentestijging of –daling naar rato van de mate van afdekking respectievelijk stijgen of dalen. Door bijvoorbeeld de ingegane pensioenen volledig te beschermen tegen het renterisico zullen positieve rendementen op de ingegane pensioenen niet langer teniet gedaan kunnen worden door een daling van de rente, zoals afgelopen jaren in het huidige contract bij een aantal pensioenfondsen het geval is geweest.

In de solidaire premieregeling moet worden bepaald in welke mate deelnemers en pensioengerechtigden gericht beschermd worden tegen renterisico op basis van de risicohouding van een cohort. Ook aan de solidariteitsreserve wordt beschermingsrendement toegekend.

Toedeling van beschermingsrendementen tegen renterisico is mogelijk door vanuit de collectieve beleggingsportefeuille ex-ante beschermingsrendementen toe te delen op basis van de ontwikkeling van de door DNB gepubliceerde nominale rentetermijnstructuur. Er is in dat geval sprake van een collectieve beleggingsportefeuille, zonder een expliciet afgescheiden beschermingsportefeuille tegen renterisico. Dat neemt niet weg dat binnen de collectieve beleggingsportefeuille ook beleggingen nodig zijn waarmee het renterisico wordt afgedekt, zodat het collectieve overrendement niet onbedoeld gevoelig is voor rentewijzigingen.

Beschermingsrendement tegen renterisico kan ook deels voortkomen uit zakelijke beleggingen of het overrendement kan ook deels bestaan uit rendementen op bijvoorbeeld obligaties. Het verschil tussen het rendement op de feitelijke renteafdekking en het toegekende beschermingsrendement

voor renterisico komt in het overrendement terecht. Hierdoor zal enige deling van renterisico tussen jong en oud aanwezig blijven.

Pensioenuitvoerders mogen ook kiezen voor een alternatieve mogelijkheid. Binnen de collectieve beleggingsportefeuille kan ook een aparte beschermingsportefeuille tegen renterisico aangehouden worden. Het is toegestaan dat inflatiebeschermende beleggingen onderdeel uitmaken van deze afgescheiden beschermingsportefeuille, net als overigens van een collectieve beleggingsportefeuille. Op deze wijze kan een direct beschermingsrendement tegen inflatie worden geboden, zonder dat dit via het overrendement onbedoeld bij andere deelnemers terecht komt dan door de toedelingsregels wordt beoogd. Door vóóraf een schot te plaatsen tussen de beschermings- en rendementsportefeuille als onderdeel van de inrichting van de collectieve beleggingsportefeuille, zullen toegekende beschermingsrendementen aan deelnemers en pensioengerechtigden per definitie direct aansluiten bij de rendementen op het afgescheiden deel van de collectieve portefeuille dat bestemd is voor renteafdekking en eventueel inflatiebescherming.

2. Overrendement op beleggingen
Het overrendement op de beleggingen wordt gedefinieerd als het verschil van het feitelijk behaalde collectieve rendement verminderd met de toegekende beschermingsrendementen tegen renterisico op alle pensioenvermogens, inclusief de solidariteitsreserve. Dit overrendement wordt, volgens ex-ante vastgelegde toedelingsregels op basis van de risicohouding per leeftijdscohort, verdeeld over alle voor de uitkering gereserveerde pensioenvermogens alsook de solidariteitsreserve. Omdat jongere deelnemers, vanwege hun grotere toekomstige opbouw, een relatief grotere risicodraagkracht hebben zullen zij relatief een groter deel van het overrendement krijgen toebedeeld, maar zij lopen daardoor ook een groter risico. Dit overrendement kan zowel positief als negatief zijn. Meer verwacht rendement gaat onvermijdelijk samen met meer risico. Overigens kan een deel van het overrendement, mits positief, ook worden toebedeeld aan de solidariteitsreserve (zie paragraaf 3.3.4).

In het nieuwe pensioenstelsel kan de mate van collectieve risicodeling worden vergroot door de jongste deelnemers, zolang dit in lijn is met de risicohouding van het leeftijdscohort, effectief bloot te stellen aan meer dan 100% beleggingsrisico.[49] Een pensioenuitvoerder die hiervoor opteert, moet onderbouwen waarom dit in het belang van de deelnemers is (prudent-person beginsel). Daarnaast moeten regels vastgelegd worden waarin wordt beschreven op welke wijze negatieve pensioenvermogens worden voorkomen. Te denken valt daarbij aan het direct bijvullen van de persoonlijke pensioenvermogens met middelen uit de solidariteitsreserve. Als de solidariteitsreserve hiertoe onvoldoende middelen bevat, zullen negatieve pensioenvermogens als eerste aangevuld moeten worden tot nul uit de overige reserves of, indien deze ook ontbreken, uit de overige persoonlijke vermogens. Hier zal van tevoren een verdeelregel voor moeten zijn afgesproken.

De mate waarin pensioengerechtigden meedelen in het overrendement, zoals ex-ante vastgelegd, bepaalt mede de kans op een stijging of daling van het pensioen. Een grotere ex-ante blootstelling aan overrendement betekent dus zowel meer kans op een stijging van de pensioenuitkering, maar ook meer kans op pensioenverlagingen. Pensioengerechtigden profiteren van het verwachte rendement op risicovolle beleggingen, indien de toedeling van het beleggingsrisico aan pensioengerechtigden aansluit bij de risicohouding van deze groep. Overigens geldt dat renteafdekking van de ingegane pensioenen niet ten koste hoeft te gaan van het indexatieperspectief van pensioengerechtigden. Indexatie wordt immers niet bepaald door beschermingsrendementen, maar door de mate waarin pensioengerechtigden meedelen in overrendementen - zijnde de resultante van het collectieve beleggingsbeleid en de toedelingsregels. Ook bij een volledige afdekking tegen renterisico kan er voor hen nog beleggingsrisico genomen worden en dus indexatieperspectief worden geboden.

Wettelijk kader bij toedeling financiële risico's
Bij toedeling van rendement en risico in de solidaire premieregeling wordt ex-ante herverdeling tussen leeftijdscohorten uitgesloten, met uitzondering van risicodeling via de solidariteitsreserve en

[49] Gesaldeerd over alle generaties is het niet mogelijk om voor meer dan 100% in aandelen te beleggen.

aanvulling van negatieve persoonlijke pensioenvermogens vanuit de solidariteitsreserve of andere middelen. De bovenstaande verwerking van beschermingsrendementen voor renterisico en toedeling van overrendementen leidt ertoe dat risico en risicopremie altijd bij dezelfde pensioenvermogens terecht komen. Bij toedeling van risico en rendement is het onmogelijk om bepaalde groepen op voorhand te bevoordelen ten koste van andere door het (verwachte) rendement aan de ene groep toe te delen en het risico aan een andere groep.

Een andere wettelijke bepaling ten behoeve van een goede werking van de mechanismen die hierboven zijn beschreven en dus voor een optimale risicodeling, is dat de collectieve beleggingsportefeuille van de pensioenuitvoerder en de verdeelregels passen bij de risicohouding per leeftijdscohort. Een grote mismatch tussen de ex-ante vastgestelde beschermingsrendementen en de feitelijke collectieve beschermingsportefeuille wordt hiermee voorkomen. Dat is nodig om de toedeling van rendementen en risico's daadwerkelijk te laten aansluiten op de vastgestelde risicohouding en gepensioneerden niet al teveel onbedoeld bloot te stellen aan het renterisico van de jongeren. Afgelopen jaren hebben aangetoond dat het moeilijk uitlegbaar is dat positieve rendementen teniet worden gedaan door een dalende rente. Door gerichte toedeling van het renterisico en een beleggingsportefeuille die daarbij aansluit wordt dat voorkomen. Onderdeel van deze bepaling is dat bij de toedeling van beschermingsrendementen voor het renterisico pensioenuitvoerders een gemotiveerde keuze moeten maken in welke mate pensioengerechtigden worden beschermd tegen renterisico en of zij al dan niet bloot worden gesteld aan het renterisico van de jongeren. Dat laatste element beïnvloedt immers mede in welke mate het renterisico bij een bepaald leeftijdscohort terecht komt en of dit past bij de risicohouding van dat leeftijdscohort. Dat betekent ook dat de inrichting van het beleggingsbeleid in lijn moet zijn met het door de pensioenuitvoerder vastgestelde doel van de renterisicodeling. Waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de potentieel nadelige effecten van de voorgestelde renterisicodeling voor alle leeftijdscohorten tezamen. De methodieken en de nadere vereisten aan de onderbouwing van hetgeen hiervoor is beschreven, zullen in lagere regelgeving nader worden vastgelegd.

Voorbeeld beschermings- en overrendement financiële risico's
Hieronder wordt de werking voor vaststelling van het beschermingsrendement, zoals hierboven beschreven, nader toegelicht.

Stel dat een pensioenuitvoerder gepensioneerden volledig wil beschermen tegen renterisico. Dit betekent dat ex-ante wordt vastgelegd dat pensioengerechtigden een beschermingsrendement voor renterisico krijgen dat gelijk is aan het rendement op nominale obligaties met looptijden gelijk aan de uitkeringsmomenten van het pensioen van de deelnemer. Dit beschermingsrendement bevat ook een rentevergoeding voor het verstrijken van de tijd. Aan het eind van het jaar worden deze rendementen (ex-post) berekend op basis van de wijziging in de rentetermijnstructuur, zoals gepubliceerd door DNB. Een rentedaling zal leiden tot een beschermingsrendement groter dan de risicovrije rente voor de desbetreffende looptijd, terwijl een rentestijging zal leiden tot een lager gerealiseerd beschermingsrendement.

Beschouw concreet een 75-jarige gepensioneerde deelnemer met een resterende levensverwachting van 10 jaar. De gemiddelde duratie van de pensioenuitkeringen bedraagt dan circa 5 jaar. Neem ter illustratie een vijfjaarsrente gelijk aan 1%. Indien nu de vijfjaarsrente met 0,4%-punt daalt naar 0,6%, dan bedraagt het ex-post bijgeschreven beschermingsrendement de prijsverandering van een vijfjaarsobligatie, dus $\frac{1{,}006^{-4}}{1{,}010^{-5}} - 1 = 2{,}6\%$. De dalende rente wordt hiermee volledig gecompenseerd. Met andere woorden: ondanks de gedaalde rente kan de uitkering van de deelnemer op peil blijven.

Neem tevens aan dat de pensioenuitvoerder jongere deelnemers niet volledig beschermt tegen nominaal renterisico. Concreet heeft de pensioenuitvoerder, op basis van een scenarioanalyse, besloten dat 35-jarige deelnemers een beschermingsrendement krijgen, gelijk aan het rendement op vijfjaars nominale obligaties. Terwijl de duratie tot hun pensioenuitkering feitelijk veel langer is dan vijf jaar. Dat maakt dat de jongere deelnemers niet volledig beschermd worden tegen nominaal renterisico: een rentedaling zal leiden tot een lagere inschatting van hun toekomstige pensioen in nominale termen. Aan het eind van het jaar worden de (ex-post) beschermingsrendementen berekend aan de hand van de wijziging in de rentetermijnstructuur.

Op vergelijkbare wijze moet ook ex-ante een bepaalde mate van bescherming tegen renterisico voor de solidariteitsreserve worden bepaald. De solidariteitsreserve werkt in die zin niet anders dan de overige leeftijdscohorten met (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden.

Indien de pensioenuitvoerder een collectieve beleggingsmix aanhoudt waarvan de duratie gelijk is aan de duratie van de vastgestelde beschermingsrendementen gewogen over alle leeftijdscohorten (in bovenstaand voorbeeld 5-jaar voor zowel 75- als 35-jarige deelnemers), dan leidt een daling van de lange rente niet langer tot een daling van de pensioenen van oudere deelnemers. Na de toedeling van de beschermingsrendementen aan alle leeftijdscohorten en de solidariteitsreserve, zal op fondsniveau een (positief of negatief) overrendement resteren dat ook via afzonderlijke ex- ante vastgelegde toedelingsregels aan alle leeftijdscohorten en de solidariteitsreserve wordt toebedeeld.

Indien gekozen wordt voor beschermingsrendementen voor renterisico die rechtstreeks voortkomen uit de daadwerkelijk aangehouden renteportefeuille, dan is een mogelijkheid om voor ieder leeftijdscohort vast te leggen hoe zij blootstaan aan renteportefeuilles. We nemen hier ter illustratie aan dat het pensioenfonds twee renteportefeuilles aanhoudt waarvan één met korte looptijden van bijvoorbeeld 10 jaar en één met een looptijd van bijvoorbeeld 50 jaar. Tevens legt het pensioenfonds voor ieder leeftijdscohort en de solidariteitsreserve vast in welke mate zij blootstaan aan beide renteportefeuilles. Het beschermingsrendement voor een 60-jarige deelnemer wordt dan, bijvoorbeeld, voor 50% bepaald door het rendement op de kortlopende obligatieportefeuille, voor 20% door het rendement op de langlopende obligatieportefeuille en voor de rest het cash-rendement. Dit beschermingsrendement bevat ook een rentevergoeding voor het verstrijken van de tijd. Het is dus niet ex-ante mogelijk vast te leggen dat dit rendement nul (of een ander vast percentage) bedraagt. Door de gewichten die de blootstelling aan de renteportefeuilles weergeven leeftijdsafhankelijk te kiezen, wordt aangesloten bij de risicohouding per leeftijdscohort.

Bescherming van deelnemers tegen langlevenrisico's
Naast financiële risico's lopen deelnemers, slapers en pensioengerechtigden ook langlevenrisico's, bestaande uit micro- en macro-langlevenrisico. Deze risico's worden binnen het collectief gedeeld. Pensioengerechtigden moeten in de nieuwe pensioenregeling volledig worden beschermd tegen het micro-langlevenrisico. Wettelijk moet immers sprake zijn van een levenslange uitkering en daarbij past geen uitkering die, indien pensioengerechtigden niet of gedeeltelijk beschermd worden, stelselmatig zou dalen naarmate de pensioengerechtigde ouder wordt. Deze verplichting geldt overigens ook voor variabele uitkeringen in de flexibele premieregeling of de premie-uitkeringsovereenkomst waarin het micro-langlevenrisico moet worden gedeeld of verzekerd. Ook het macro-langlevenrisico wordt in huidige uitkeringsregelingen collectief gedeeld en dat zal in de solidaire premieregeling niet anders zijn. Waar de collectieve verwerking van langlevenrisico's in de huidige uitkeringsovereenkomst via een mutatie van de dekkingsgraad verloopt, biedt de solidaire premieregeling mogelijkheden om het langlevenrisico gericht toe te delen. Macro-langlevenrisico kan gericht en collectief worden gedeeld via de solidariteitsreserve. Ook is een mogelijkheid om hiervoor hetzelfde concept van de toedeling van beschermings- en overrendementen toe te passen, zoals in deze paragraaf hierboven staat beschreven voor financiële risico's.

1a. Beschermingsrendement voor micro-langlevenrisico
Het beschermingsrendement voor micro-langlevenrisico is het rendement dat nodig is om het toekomstige - uit het opgebouwde pensioenvermogen te financieren pensioen - of het ingegane pensioen en het meeverzekerde nabestaandenpensioen gelijk te houden, ook als de deelnemer of de partner langer leeft dan verwacht. Aangezien de sterftekansen per leeftijd verschillen, zullen deze beschermingsrendementen ook leeftijdsafhankelijk worden toebedeeld. Deze volgen uit de meest actuele sterftegrondslagen die door de pensioenuitvoerder worden gehanteerd.

1b. Overrendement voor micro-langlevenrisico
Het sterfteresultaat – zijnde het overrendement vanwege micro-langlevenrisico – is het verschil tussen de gereserveerde pensioenvermogens van overleden deelnemers die terugvloeien naar het collectief en de toegekende beschermingsrendementen voor micro-langlevenrisico voor alle deelnemers. Als sprake is van gemiddeld langer leven van het deelnemersbestand dan verwacht, ontstaat in dat jaar een negatief overrendement op het micro-langlevenrisico. Op grond van de ex-ante vastgestelde toedelingsregels moet dit resultaat gericht naar leeftijdsgroepen worden toebedeeld. Als sprake is van gemiddeld korter leven, treedt het omgekeerde effect op.

2a. Beschermingsrendement voor macro-langlevenrisico
Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden gericht te beschermen tegen resultaten door een onverwachte stijging of daling van de levensverwachting. Dat kan via de solidariteitsreserve, maar ook met behulp van gerichte beschermings- en overrendementen naar leeftijdscohorten. Hierbij kan worden aangesloten bij de risicohouding die voor deze cohorten is vastgesteld om invulling te geven aan de wettelijke eis van een evenwichtige belangenafweging.

Het beschermingsrendement voor macro-langlevenrisico is het rendement dat nodig is om het toekomstige, uit het opgebouwde pensioenvermogen te financieren pensioen, of ingegane pensioenen gelijk te houden bij een herijking van de levensverwachting als gevolg van gepubliceerde nieuwe sterftetafels. Aangezien het effect van aanpassing van de levensverwachting per leeftijd zal verschillen, zal ook de toedeling van het beschermingsrendement per leeftijd vormgegeven moeten worden. Hierbij wordt ook rekening gehouden met een meeverzekerd nabestaandenpensioen. De wijziging in het (toekomstige) pensioen als gevolg van een verandering in de levensverwachting kan per leeftijd of per leeftijdscohort in verschillende mate worden opgevangen. Enkel in de jaren dat er sprake is van een nieuwe prognose voor de levensverwachting zal een beschermingsrendement voor het macro-langlevenrisico worden bijgeschreven. In de overige jaren is het beschermingsrendement en overrendement voor macro-langlevenrisico gelijk aan nul. De pensioenuitvoerder bepaalt welke leeftijdsgroepen geheel of gedeeltelijk worden beschermd.

2b. Overrendement vanwege macro-langlevenrisico
Het overrendement vanwege macro-langlevenrisico is het collectieve financiële resultaat als gevolg van de toegekende beschermingsrendementen tegen macro-langlevenrisico. In het geval van een per saldo onverwachte stijging van de levensverwachting zal er sprake zijn van een negatief overrendement vanwege macro-langlevenrisico, zijnde het resultaat na aanpassing van de levensverwachting. Bij een onverwachte daling van de levensverwachting op basis van een nieuwe sterftetafel is sprake van een positief overrendement. Ook dit overrendement kan, net als het beschermingsrendement voor macro-langlevenrisico, ex-ante naar leeftijdscohorten worden toebedeeld. Een mogelijkheid daarbij zou kunnen zijn dat jongere deelnemers meer van dit overrendement krijgen toebedeeld omdat zij het risico dat de oudste deelnemers langer leven dan vooraf ingeschat beter kunnen dragen dan dat de oudste deelnemers dat zelf kunnen. Uiteraard dient ook in dit geval het rendement en risico symmetrisch te worden toebedeeld. Als de oudste deelnemers op basis van nieuwe sterftekansen juist korter leven dan vóóraf ingeschat, zal het hieruit voortvloeiende financiële voordeel ook meer dan proportioneel bij de jongere deelnemers terecht moeten komen.

Voorbeeld verwerking langlevenrisico's

a) Micro-langlevenrisico en sterfteresultaat
Stel dat een 100-jarige alleenstaande gepensioneerde een levensverwachting, conform de sterftetafels van de pensioenuitvoerder, van twee jaar heeft en een sterftekans van 50%. Indien het vermogen gereserveerd voor het pensioen van deze gepensioneerde deelnemer € 12.000 bedraagt, dan ontvangt de deelnemer een jaarlijks pensioen van € 6.000. Na uitbetaling van dat pensioen blijft aan het eind van het jaar dus een vermogen van eveneens € 6.000 over. Indien de deelnemer onverhoopt overlijdt, valt dit vermogen toe aan de overige deelnemers. Indien de deelnemer, inmiddels 101 jaar oud, nog in leven is en de levensverwachting wederom 2 jaar is, dan ontvangt deze gepensioneerde deelnemer een beschermingsrendement van 100%, dat wil zeggen € 6.000. Het voor het pensioen van de deelnemer gereserveerde vermogen stijgt dan dus weer naar € 12.000. Op deze wijze kan het pensioen levenslang worden uitbetaald, het gereserveerde pensioenvermogen raakt, zolang de deelnemer leeft, niet op. Op niveau van de pensioenuitvoerder zal, bij gebruik van de juiste sterftetafels, gemiddeld de vrijval door overleden deelnemers en de bijschrijving van beschermingsrendement voor micro-langlevenrisico bij alle deelnemers grotendeels tegen elkaar wegvallen, maar er kunnen van jaar op jaar verschillen zijn. Het verschil noemen we het sterfteresultaat en wordt conform de ex-ante vastgelegde toedelingsregels verdeeld over alle deelnemers en, indien gewenst, de solidariteitsreserve. Pensioenuitvoerders zullen in de praktijk deze toedeling moeten maken op basis van passende, actuele actuariële grondslagen.

b) Macro-langlevenrisico
Beschouw wederom dezelfde 100-jarige gepensioneerde. Ook in dit voorbeeld bedraagt de levensverwachting van deze deelnemer op basis van de actuele sterftetafel twee jaar. Nieuwe prognoses kunnen leiden tot een aanpassing van de inschatting van de levensverwachting van alle deelnemers. Stel nu dat de farmaceutische industrie een nieuw medicijn op de markt brengt waarmee de levensverwachting onverwacht stijgt en een nieuwe sterftetafel voor deze 100-jarige deelnemer leidt tot een aanpassing van de levensverwachting van twee naar drie jaar (een extreem voorbeeld). Op basis van het voor het pensioen gereserveerde vermogen van € 12.000, zou de uitkering dan dalen van € 6.000 per jaar naar € 4.000 per jaar. Er kan worden gekozen om deze deelnemer volledig te beschermen tegen macro-langlevenrisico. Dan zal een beschermingsrendement voor macro-langlevenrisico bijgeschreven worden ter grootte van 50%. Het gereserveerde vermogen stijgt daarmee naar € 18.000 en de uitkering kan op het oorspronkelijke niveau van € 6.000 blijven. Omgekeerd zal het gereserveerde vermogen bij een verlaging van de levensverwachting, verlaagd worden zodat de uitkering ook dan op het oorspronkelijke niveau blijft. De som van deze bij- en afschrijvingen voor alle deelnemers is het collectieve resterende rendement voor macro-langlevenrisico. Dit kan wederom positief en negatief zijn. Dit resterende rendement wordt conform de ex-ante vastgelegde toedelingsregels verdeeld over alle deelnemers en, indien gewenst, de solidariteitsreserve.

3.3.3 Spreiding in de uitkeringsfase
In de huidige uitkeringsovereenkomst heeft spreiding drie functies. Het spreiden van risico's leidt tot intergenerationele risicodeling, tot (impliciete) leeftijdsafhankelijke toedeling en tot geleidelijke aanpassingen van ingegane uitkeringen. In de solidaire premieovereenkomst en de flexibele premieovereenkomst bestaan aparte instrumenten voor intergenerationele risicodeling (de solidariteits- of risicodelingsreserve) en is sprake van expliciete leeftijdsafhankelijke toedeling of life-cycle beleggingen. Alleen de laatstgenoemde functie van spreiding – geleidelijke aanpassingen van ingegane uitkeringen – blijft in het nieuwe pensioenstelsel over. In de solidaire premieregeling mogen in de uitkeringsfase financiële en biometrische risico's gespreid worden over maximaal tien jaar op basis van het per deelnemer gereserveerde pensioenvermogen. Een nadeel van spreiding is dat hierdoor meer onzekerheid ontstaat in de hoogte van de pensioenuitkering op hoge leeftijd. Risico verdwijnt immers niet, maar wordt door spreiding alleen in de tijd vooruitgeschoven. Hierdoor kan sprake zijn van cumulatie van nog onverwerkte financiële mee- of tegenvallers. De toedeling van risico moet zowel op korte als langere termijn passen bij de risicohouding van de groep pensioengerechtigden, zie paragraaf 3.2.1.

Bij spreiding van schokken geldt de algemene eis dat geen ex-ante herverdeling mag optreden en spreiding op basis van het per deelnemer gereserveerde pensioenvermogen moet worden geadministreerd. Dit betekent dat er door het spreiden van schokken geen vermogen tussen de voor de uitkeringen gereserveerde pensioenvermogens van pensioengerechtigden verschuift.[50] De gehanteerde spreidingsperiode moet voor een langere tijd worden vastgelegd en is maximaal 10 jaar[51]. Daarbij moet de pensioenuitvoerder toetsen of de partiële verwerking bij extreme scenario's niet leidt tot te veel cumulatie van nog onverwerkte financiële mee- of tegenvallers, waardoor de volatiliteit van uitkeringen op hogere leeftijd juist kan toenemen.

Het is mogelijk om in de solidaire premieregeling gebruik te maken van spreiding, terwijl de periodieke pensioenaanpassingen voor alle pensioengerechtigden gelijk zijn. De keuze voor spreiding, gecombineerd met de eis dat geen persoonlijk voor de uitkering gereserveerd vermogen tussen deelnemers mag verschuiven, brengt met zich mee dat dit alleen mogelijk is onder bepaalde randvoorwaarden. Het projectierendement, de beschermingsrendementen en de deling in de overrendementen dienen dan in samenhang te worden ingezet. Projectierendement heeft als primaire functie om de uitkeringssnelheid vanaf de pensioendatum te bepalen, waarbij een wettelijk maximum is gesteld. In dit geval wordt het projectierendement echter ook gebruikt om gelijke aanpassingen van uitkeringen te bewerkstelligen, met als gevolg dat het projectierendement in de uitkeringsfase moet worden verhoogd na een negatief overrendement. Dit is voor dit specifieke doel toegestaan, in uitzondering op de hoofdregel dat het projectierendement vóóraf voor een lange periode dient te zijn vastgesteld en niet gedurende de

[50] Er is aldus sprake van zogenoemd 'gesloten' spreiden.
[51] Op basis van de maximale spreidingsperiode van 10 jaar is het toegestaan om als alternatief jaarlijks minimaal 1/10 van een financiële schok te verwerken in de pensioenuitkeringen.

uitkeringsperiode mag worden verhoogd om financiële tegenvallers op te vangen. Hierbij blijft het maximaal toegestane projectierendement van toepassing. Waar zonder spreiding de pensioenaanpassingen gelijk zouden zijn aan de gerealiseerde overrendementen toebedeeld aan pensioengerechtigden, worden ze in die opzet gelijk aan het gemiddelde overrendement over de afgelopen (maximaal 10) jaren.

Gelijke aanpassingen van uitkeringen zijn zonder toepassing van spreiding minder complex vorm te geven, maar ook dan geldt dat het beleggingsbeleid het belangrijkste instrument blijft om stabiliteit te bewerkstelligen en dat voor gelijke aanpassingen van uitkeringen een beschermingsrendement van 100% noodzakelijk is.

3.3.4 De verplichte solidariteitsreserve in de solidaire premieregeling
De solidariteitsreserve is een verplicht collectief element van de solidaire premieregeling, waarmee risico's collectief kunnen worden gedeeld. De solidariteitsreserve is geen afgescheiden beleggingsvermogen, maar onderdeel van het totale vermogen (zijnde de optelling van de voor de uitkeringen gereserveerde pensioenvermogens en de solidariteitsreserve) en deelt mee in de collectieve rendementen en risico's. Daarmee is de solidariteitsreserve een intrinsiek onderdeel van de pensioenregeling.

Door middel van de solidariteitsreserve kunnen financiële mee- of tegenvallers collectief worden gedeeld op een wijze die ex-ante leidt tot gemiddeld stabielere en/of hogere toekomstige en ingegane pensioenuitkeringen voor alle generaties, ten opzichte van de aanname dat de solidariteitsreserve geen onderdeel van de pensioenregeling zou zijn. De solidariteitsreserve heeft daarmee meerwaarde voor het collectief. De solidariteitsreserve mag niet worden gebruikt voor deling van operationele kosten.

Qua instrumentele invulling van de solidariteitsreserve kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:
1) intergenerationele risicodeling binnen premieregelingen[52],
2) demping van schommelingen in pensioenuitkomsten
3) collectieve deling van niet-verhandelbare risico's(bijvoorbeeld macro-langlevenrisico of inflatierisico).

De afspraken over de solidariteitsreserve worden vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst en het pensioenreglement. Hierin is ten minste opgenomen:
- de wijze waarop de solidariteitsreserve gevuld wordt;
- de wijze waarop pensioenvermogens worden aangevuld vanuit de solidariteitsreserve;
- de wijze waarop de solidariteitsreserve meedeelt in de collectieve risico's en rendementen;
- de gewenste en de maximale omvang van de solidariteitsreserve;
- beleid bij een lege of volle solidariteitsreserve;
- op welke wijze de solidariteitsreserve bijdraagt aan de intergenerationele risicodeling en/of stabiliteit van de pensioenen;
- de samenhang en onderlinge consistentie van voorgaande elementen.

Verder geldt voor de solidariteitsreserve een aantal wettelijke bepalingen. Het wetsvoorstel legt een wettelijke bovengrens voor de solidariteitsreserve vast. Dat is nodig zodat op collectief niveau kan worden geprofiteerd van intergenerationele risicodeling en meer stabiliteit, zonder dat er onnodig veel geld in de solidariteitsreserve achterblijft, dat niet ingezet wordt voor verhoging van de pensioenen. De bovengrens wordt vastgesteld op 15% van het totale vermogen, gemeten op 31 december van een kalenderjaar.[53] Pensioenfondsen die hun opgebouwde aanspraken invaren met een hogere actuele dekkingsgraad dan 115% per 31 december van het kalenderjaar voorafgaande aan het moment van invaren, mogen een solidariteitsreserve aanhouden boven 15% van het totale vermogen. Deze fondsen worden geacht de reserve af te bouwen, zodat zij na de compensatieperiode, in 2037, over een solidariteitsreserve van maximaal 15% beschikken. Het maximum van 15% zal eerder van kracht worden als de solidariteitsreserve al vóór het jaar 2037 onder de 15% komt. Vanaf dat moment geldt de structurele, maximale bovengrens van 15%.

[52] Mits er voldoende premievolume in het fonds aanwezig is.
[53] Dat wil zeggen het totaal van individuele pensioenvermogens en de solidariteitsreserve.

Net als de voor de uitkering gereserveerde pensioenvermogens mag de solidariteitsreserve niet negatief worden. Deze restrictie op de solidariteitsreserve voorkomt dat nieuwe deelnemers kunnen toetreden in een pensioenregeling met een negatieve solidariteitsreserve, waardoor er sprake zou blijven van een onverdeeld tekort bovenop de bijdrage die deelnemers al moeten leveren aan het vullen van de solidariteitsreserve.

De solidariteitsreserve kan ervoor zorgen dat wanneer het tegenzit, de (verwachte) pensioenen minder hard omlaaggaan. Door in goede tijden aan de solidariteitsreserve bij te dragen, kunnen schokken worden opgevangen in mindere tijden. De vul- en uitdeelregels van de solidariteitsreserve bepalen hoeveel er gespaard en uitgedeeld wordt. De solidariteitsreserve kan worden gevuld uit twee bronnen: (1) een deel van de premie en (2) een deel van het overrendement. Ook is een combinatie van beide bronnen mogelijk. Jaarlijks mag tot 10% van de ingelegde premies en/of tot 10% van het jaarlijkse collectieve overrendement aan de solidariteitsreserve worden toegevoegd.

Met overrendement wordt bedoeld het behaalde rendement verminderd met de toegekende beschermingsrendementen, voor zover dit overrendement positief is. Het vullen van de solidariteitsreserve vanuit het overrendement is dus asymmetrisch, omdat bij een negatief overrendement de solidariteitsreserve niet wordt gevuld. Door de solidariteitsreserve (deels) te vullen uit overrendement dragen naast actieve deelnemers ook gewezen deelnemers en pensioengerechtigden bij aan de solidariteitsreserve. Naast het vullen vanuit de premie en/of vanuit het positief overrendement muteert de solidariteitsreserve – die als intrinsiek onderdeel van het totale vermogen wordt belegd – jaarlijks tevens met het behaalde rendement. Deze laatste mutatie is afhankelijk van het ex-ante toebedeelde beschermings- en overrendement aan de solidariteitsreserve. In die zin kan de solidariteitsreserve worden gezien als een apart leeftijdscohort van toekomstige deelnemers, waaraan net als aan de gereserveerde vermogens voor de (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden ex-ante beschermings- en overrendement wordt toebedeeld. Deze ex-ante toedelingsregels voor de solidariteitsreserve staan los van het vullen van de solidariteitsreserve uit positief overrendement met maximaal 10% van het op fondsniveau behaalde overrendement.

Bij een negatief overrendement op fondsniveau wordt de solidariteitsreserve niet gevuld uit overrendement via de afgesproken vulregels. Echter via de ex-ante vastgestelde toedelingsregels, voor de persoonlijke pensioenvermogens en de solidariteitsreserve, zal er in dat geval wel een negatief overrendement worden bijgeschreven aan de solidariteitsreserve. Indien ervoor gekozen wordt om de toekomstige pensioenopbouw niet te beschermen tegen renterisico, is het beschermingsrendement dat wordt bijgeschreven aan de solidariteitsreserve gelijk aan de rentevergoeding voor het verstrijken van de tijd.

Rekenvoorbeeld: vullen solidariteitsreserve uit overrendement[54].
Stel dat er sprake is van een fictief pensioenfonds met twee deelnemers van 25 en 65 jaar oud en een solidariteitsreserve. Ter vereenvoudiging wordt aangenomen dat al de drie vermogens even groot zijn.

In rekenvoorbeeld A is het totale overrendement, dat resteert na toekenning van de beschermingsrendementen aan alle vermogens inclusief de solidariteitsreserve, gelijk aan 120. In rekenvoorbeeld B gaan we uit van een negatief overrendement van -/- 120.

Stap 1 is het vullen van de solidariteitsreserve met 10% van het (positieve) overrendement.
Stap 2 is het toedelen van het overrendement aan de persoonlijke vermogens en de solidariteitsreserve. Dit gebeurt na aftrek van het bedrag dat berekend is in stap 1. In voorbeeld A is dat gelijk aan 90% van het totaal behaalde overrendement (=108). Dit overrendement uit stap 2 wordt toebedeeld aan het vermogen van de 65-jarige deelnemer, de solidariteitsreserve en het vermogen van de 25-jarige deelnemer in de verhouding 1:2:3. Dat betekent dat de aanpassing voor de 25-jarige deelnemer respectievelijk 1,5 en 3 keer zo groot is als de aanpassing van de solidariteitsreserve en de aanpassing van het vermogen van de 65-jarige deelnemer.

[54] Ten behoeve van de eenvoud is in dit voorbeeld geabstraheerd van het feit dat de solidariteitsreserve maximaal 15% van het totale fondsvermogen mag bedragen.

	Voorbeeld A	Voorbeeld B
1.Vullen solidariteitsreserve 10% positief overrendement	**12**	**0**
2. Toedelen overrendement aan solidariteitsreserve	**36**	**-/- 40**
2. Toedelen overrendement aan vermogen 25-jarige	**54**	**-/- 60**
2. Toedelen overrendement aan vermogen 65-jarige	**18**	**-/- 20**
Totaal (=1+2)	**120**	**-/- 120**

Als bij de overstap van een uitkeringsovereenkomst naar de solidaire premieregeling de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten worden ingevaren, kan de pensioenuitvoerder onder bepaalde voorwaarden een deel van het vermogen gebruiken voor het initieel vullen van de solidariteitsreserve. Deze voorwaarden staan beschreven in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*. De solidariteitsreserve kan eveneens worden gevuld door middel van storting van de werkgever.

Dit wetsvoorstel schrijft voor dat de afspraken over de solidariteitsreserve evenwichtig, transparant en vooraf en voor langere tijd vastgesteld moeten zijn. Hiermee worden bestuurlijke en politieke risico's verkleind en wordt voorkomen dat achteraf andere keuzes kunnen worden gemaakt met de bestemming van middelen in de solidariteitsreserve dan vooraf werd beoogd. De pensioenuitvoerder behoudt ruimte om, in overleg met sociale partners, evenwichtige afspraken vast te stellen over de specifieke invulling van de solidariteitsreserve, die het beste passen bij de betreffende sector en deelnemerskarakteristieken. Het beschermen tegen inflatieschokken kan ook onderdeel van deze afspraken zijn. Hierover kunnen in lagere regelgeving nadere voorwaarden worden vastgelegd.

De solidariteitsreserve is een verplicht element in de solidaire premieregeling en daarmee onderdeel van de opdracht die sociale partners aan de pensioenuitvoerder verstrekken. De technische en financiële inrichting van de solidariteitsreserve behoort tot de verantwoordelijkheid van de pensioenuitvoerder (zie ook hoofdstuk 8 *Governance in het nieuwe pensioenstelsel*). De pensioenuitvoerder vult deze taak in conform de doelen die sociale partners hierover meegeven bij de opdrachtverlening. De evenwichtigheid van de invulling van de solidariteitsreserve wordt kwantitatief onderbouwd met analyses gebaseerd op toekomstscenario's voor de uitkeringen van alle leeftijdscohorten. Herverdeling tussen generaties als gevolg van een solidariteitsreserve is toegestaan mits dit evenwichtig is. Hieronder wordt in ieder geval verstaan dat de generaties die bijdragen aan de solidariteitsreserve daar in meer of mindere mate van kunnen profiteren.

Het pensioenfondsbestuur legt over de gekozen inrichting van de solidariteitsreserve verantwoording af aan de fondsorganen. Het belanghebbendenorgaan krijgt tevens een goedkeuringsrecht, omdat bij pensioenfondsen met een belanghebbendenorgaan belanghebbenden niet in het bestuur zelf zijn vertegenwoordigd. Deze inspraak borgt de evenwichtigheid en transparantie van de voorgestelde inrichting. De toezichthouder kan eisen stellen aan de documentatie die pensioenfondsen moeten gebruiken, om de evenwichtigheid van de solidariteitsreserve te onderbouwen. De deelnemer wordt naast de informatie die in het pensioenreglement wordt opgenomen, tevens via het Pensioenoverzicht geïnformeerd over de solidariteitsreserve (zie ook hoofdstuk 9 *Informatievoorschriften in het nieuwe pensioenstelsel*).

Indien gewenst kan het macro-langlevenrisico – het risico op een niet ingecalculeerde aanpassing van de levensverwachting – ook worden gedeeld via de solidariteitsreserve.[55] Daarmee wordt het

[55] Andersoortige kleine (rest)risico's, bijvoorbeeld het aanvullen van negatieve vermogens voor de jongste deelnemers, kunnen ook worden opgevangen via de solidariteitsreserve.

mogelijk om het macro-langlevenrisico, dat niet verhandelbaar is op de markt, te delen tussen generaties.

Operationele kosten en onvoorziene technische resultaten, zoals bijvoorbeeld het verwerken van mutaties met terugwerkende kracht, de situatie van "geen premie, wel recht", of excassokosten, moeten afzonderlijk van de solidariteits- of risicodelingsreserve op de balans worden geadministreerd. Deze operationele doelen moeten ex-ante worden gespecificeerd en ook deze afzonderlijke voorziening mag niet negatief worden. Risicogedekt nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidspensioen (inclusief premievrije voortzetting bij arbeidsongeschiktheid) kan eveneens in deze voorziening worden ondergebracht, maar dat mag ook in een aparte voorziening. Ook die eventuele aparte voorziening mag niet negatief worden.

Waardeoverdracht
Ingeval van een individuele waardeoverdracht krijgen deelnemers alleen het actuele voor de uitkering gereserveerde pensioenvermogen mee en geen gedeelte van de solidariteitsreserve. De ontvangende pensioenuitvoerder voegt dit pensioenvermogen toe aan het voor de uitkering gereserveerde pensioenvermogen in de nieuwe pensioenregeling. Er wordt door de ontvangende pensioenuitvoerder geen deel van het over te dragen vermogen in de solidariteitsreserve gestort.

3.4 Het kader voor de flexibele premieregeling

Naast de solidaire premieregeling kunnen sociale partners kiezen voor de flexibele premieregeling. Deze premieregeling wordt momenteel vaak aangeduid met 'de verbeterde premieregeling' en kan bijvoorbeeld geschikt zijn voor sectoren waar sociale partners de voorkeur hebben voor een contract met een meer persoonlijk karakter in de opbouwfase of voor ondernemingen en sectoren waar risicodeling met toekomstige deelnemers niet goed mogelijk is vanwege onvoldoende continuïteit. Met dit wetsvoorstel wordt dit type pensioencontract op enkele punten verder verbeterd. Zoals eerder beschreven wordt de risicohouding voortaan per leeftijdscohort vastgesteld. Een risicohouding per leeftijdscohort past ook goed bij de flexibele premieregeling, waarbij sprake is van maatwerk in het beleggingsbeleid (life-cycle beginsel). Dit bleek ook uit de evaluatie van de Wet verbeterde premieregeling.[56]

Hiernaast zal de flexibele premieregeling beter toegankelijk worden voor verplichtgestelde pensioenfondsen door aanvullende solidariteitselementen integraal onderdeel van het contract te maken. Deze solidariteitselementen zijn optioneel ook toegankelijk voor niet verplichtgestelde pensioenfondsen en verzekeraars. Het kader hiervoor wordt beschreven in paragraaf 3.4.1. Daarnaast wordt het mogelijk voor sociale partners om bij de bestaande keuzemogelijkheid voor de deelnemer tussen een vastgestelde of variabele uitkering, zelf een standaardoptie af te spreken. Dit element wordt behandeld in paragraaf 3.4.2.

3.4.1 Aanvullende solidariteitselementen

In deze paragraaf worden de aanvullende solidariteitselementen toegelicht die integraal onderdeel uitmaken van het contract voor verplichtgestelde bedrijfstak- en beroepspensioenfondsen en die optioneel toegankelijk zijn voor niet-verplichtgestelde pensioenfondsen en verzekeraars. Met aanvullende solidariteitselementen wordt specifiek gedoeld op de risicodelingsreserve en het collectief delen van het micro-langlevenrisico.

Verplichtgestelde bedrijfstak- en beroepspensioenfondsen
Bij de uitwerking van het Pensioenakkoord is bezien op welke wijze de bestaande verbeterde premieregeling toegankelijker kan worden voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en beroepspensioenfondsen. De huidige wetgeving omtrent premieregelingen is goed uitvoerbaar voor verzekeraars, premiepensioeninstellingen en niet-verplichtgestelde pensioenfondsen, maar kent enkele belemmeringen voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en beroepspensioenfondsen. Ten eerste en als voornaamste betreft dit de combinatie van de fiscale premiestaffels voor een premieregeling met de op dit moment verplichte doorsneepremie bij verplichtgestelde fondsen. De overstap op een leeftijdsonafhankelijke premie-inleg, maakt de

[56] Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32043, nr. 501, p.41.

flexibele premieregeling ook voor (verplichtgestelde) bedrijfstak- en beroepspensioenfondsen een beter bereikbaar alternatief.

Ten tweede is het van belang dat deelname aan een bedrijfstakpensioenfonds en beroepspensioenfonds met een flexibele premieregeling (nog steeds) verplicht kan worden gesteld. De regering is van mening dat de verplichtstelling onder andere kan worden gerechtvaardigd met de bedrijfstakbrede acceptatieplicht die een verplichtstelling met zich meebrengt. En in het feit dat zonder verplichtstelling het pensioenfonds de pensioenregeling met zowel rendabele als niet-rendabele diensten, niet meer tegen economische aanvaardbare kosten kan uitvoeren voor alle werkgevers in de betreffende sector. Gegeven het doel van een aanvullende pensioenregeling voor alle werknemers in de bedrijfstak, kan een eventuele inbreuk op het mededingingsrecht, hiermee worden gerechtvaardigd.[57] Evenwel zullen aanvullende solidariteitselementen bijdragen aan de houdbaarheid van de verplichtstelling en zodoende zorgen hierover in de sector wegnemen.

Niet-verplichtgestelde pensioenfondsen en verzekeraars
Voor niet-verplichtgestelde pensioenfondsen en verzekeraars zijn elementen van verdergaande risicodeling in beginsel minder van belang. Desalniettemin zijn er redenen om elementen waarmee risico's gedeeld kunnen worden optioneel toegankelijk te maken voor deze pensioenuitvoerders. Ten eerste kunnen sociale partners er, in het belang van de deelnemers, voor kiezen om verdergaande risicodeling tussen leeftijdscohorten ten opzichte van de huidige verbeterde premieregeling mogelijk te maken. Dit kan ook welvaartswinst opleveren. Ten tweede, wordt door het toegankelijk maken van de optionele solidariteitselementen een gelijker speelveld gecreëerd tussen de twee contracten. Om deze redenen worden de aanvullende solidariteitselementen voor risicodeling optioneel toegankelijk gemaakt voor alle pensioenfondsen en verzekeraars.

Risicodelingsreserve
De risicodelingsreserve binnen de flexibele premieregeling is vergelijkbaar met de solidariteitsreserve in de solidaire premieregeling en kent in beginsel dezelfde voorwaarden en grenzen (zie paragraaf 3.3.4 voor een uitgebreide beschrijving). Een fundamenteel verschil is de manier waarop deze reserve gevuld mag worden binnen de flexibele premieregeling. Binnen de flexibele premieregeling is het enkel mogelijk om de risicodelingsreserve via de premie te vullen. Voor de solidariteitsreserve zijn twee manieren aangeduid waarop de reserve gevuld mag worden: 1) vanuit de premie en 2) vanuit het overrendement (zie paragraaf 3.3.4 voor een uitgebreide beschrijving). De flexibele premieregeling kent geen overrendementen (= totaal behaalde rendementen -/- beschermingsrendementen). Binnen de flexibele premieregeling is het mogelijk dat verschillende beleggingsprofielen worden gehanteerd voor deelnemers. In dat geval kan de situatie ontstaan dat deelnemers met een hoger risicoprofiel (en potentieel hoger rendement) een groter deel zullen moeten inleggen in de reserve zonder daar direct meer profijt bij te hebben. Het is ook mogelijk dat deze deelnemers meer ontvangen uit de reserve bij slechtere resultaten, zonder daarvoor evenredig te hebben ingelegd. Tevens kent de flexibele premieregeling in beginsel een individueler karakter, waardoor het delen van rendementen minder past bij deze contractvorm.

Wanneer sprake is van volledige beleggingsvrijheid of een keuze uit beleggingsprofielen in een flexibele premieregeling zullen uitdeelregels afgesproken worden waarbij behaalde beleggingsresultaten niet worden gecompenseerd via de risicodelingsreserve. Dit sluit niet uit dat een vaste uitdeelregel kan worden afgesproken, waarbij bijvoorbeeld 1/15 van de risicodelingsreserve jaarlijks wordt uitgekeerd. Deze beperking is nodig om te voorkomen dat deelnemers die meer risico nemen in bijvoorbeeld de uitkeringsfase een grotere bijdrage uit de risicodelingsreserve zouden krijgen bij een negatieve schok op financiële markten dan deelnemers die voor een minder risicovol profiel hebben gekozen.

Voorts gelden voor de risicodelingsreserve dezelfde voorwaarden en grenzen voor de onderbouwing en totstandkoming van de solidariteitsreserve. Zo moeten ook in geval van een flexibele premieregeling de werkgever of sociale partners en de pensioenuitvoerder vooraf afspraken vastleggen over de risicodelingsreserve, de evenwichtigheid ervan cijfermatig onderbouwen met analyses gebaseerd op toekomstscenario's en de mate van herverdeling die wordt toegestaan expliciet motiveren. Het is binnen de flexibele premieregeling bijvoorbeeld goed voorstelbaar dat

[57] Een nadere toelichting op de verplichtstelling is opgenomen in hoofdstuk 10 *Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming.*

partijen deze gebruiken om het macro-langlevenrisico te delen tussen de opbouw en uitkeringsfase, zoals eerder in paragraaf 3.3.2 beschreven. Bij de flexibele premieregeling kan dit alleen via de risicodelingsreserve. Anders dan de solidaire premieregeling is er in de flexibele premieregeling ten aanzien van de risicodelingsreserve sprake van een gescheiden vermogen met een aparte beleggingsmix.

Bij de inrichting van de risicodelingsreserve zullen de werkgever en/of sociale partners richting de pensioenuitvoerder concreet moeten aangegeven wat zij met de reserve willen bereiken en welke omvang zij wenselijk achten, tevens moeten zij aangeven hoe met de risicodelingsreserve moet worden omgegaan wanneer deelnemers kiezen voor een vastgestelde uitkering of gebruik maken van het (beperkt) shoprecht. De pensioenuitvoerder draagt zorg voor de technische en financiële inrichting van de risicodelingsreserve. Zie ook paragraaf 3.3.4.

De evenwichtigheid bij de keuze voor een vastgestelde uitkering in combinatie met een risicodelingsreserve verdient aandacht. In hoeverre de risicodelingsreserve ingezet kan worden indien deelnemers kiezen voor een vastgestelde uitkering binnen de flexibele premieregeling zal afhangen van de doeleinden waarvoor de risicodelingsreserve wordt ingezet. Indien de reserve bijvoorbeeld wordt gebruikt voor het aanvullen van een tegenvallend pensioen op pensioendatum, is het voorstelbaar dat dit ook geldt indien een deelnemer voor een vastgestelde uitkering kiest. Indien de risicodelingsreserve is bedoeld voor het opvangen van schokken tijdens de uitkeringsfase, of zelfs alleen de opbouwfase, ligt dit wellicht minder voor de hand. Daarnaast zullen pensioenuitvoerders de implicaties van de risicodelingsreserve voor de keuze voor een vast of variabel pensioen mee moeten nemen in de informatie die op het voorlopig en definitief keuzemoment aan de deelnemer verstrekt wordt.

Waardeoverdracht risicodelingsreserve
Deze reserve vormt een niet-persoonlijk collectief vermogen, bestemd voor één of meer ex-ante vastgelegde doelstellingen. De keuze om gebruik te maken van een risicodelingsreserve maakt het onwenselijk om deze mee te geven bij bijvoorbeeld individuele waardeoverdracht of individueel gebruik van een shoprecht. Dit is in lijn met de regels voor waardeoverdrachten voor de solidariteitsreserve. Bij collectieve waardeoverdracht zal de risicodelingsreserve wel meegaan naar een nieuwe pensioenuitvoerder, als collectief onderdeel van de pensioenregeling.

Micro-langlevenrisico
Micro-langlevenrisico is het (financiële) risico dat een individu langer leeft dan gemiddeld. Op grond van de flexibele premieregeling, moet het micro-langlevenrisico in de uitkeringsfase verplicht gedeeld of verzekerd worden. Deze risico's worden gedeeld tussen pensioengerechtigden en (indien van toepassing) deelnemers en gewezen deelnemers die voor pensionering instromen in een collectieve toedelingskring. Dit wetsvoorstel maakt het eveneens mogelijk voor pensioenfondsen en verzekeraars om het micro-langlevenrisico over de gehele fondspopulatie te delen.

Het collectief delen of verzekeren van micro-langlevenrisico voorkomt dat een deelnemer die ouder wordt dan verwacht, te maken krijgt met een sterk dalende pensioenuitkering. Hierbij geldt dat hoe groter de groep is om dit risico mee te delen, hoe kleiner het risico is dat het verwachte pensioen van een individu naar beneden moet worden bijgesteld. Dit komt omdat dit risico verschillende deelnemers vrijwel onafhankelijk treft; het is niet op voorhand te zeggen wie korter of langer leeft dan gemiddeld. Het risico op langleven valt gemiddeld gezien weg tegen het risico op kortleven wanneer dit wordt gebundeld in de groep. De mogelijkheid om het micro-langlevenrisico uniform met de gehele fondspopulatie te delen spreidt het risico voor alle (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden over een grotere populatie. Hiervan hebben alle deelnemers profijt.

Bovenstaande gaat uit van het delen van het micro-langlevenrisico zonder dat het pensioenfonds een risicodelingsreserve aanhoudt. Sociale partners kunnen er ook voor kiezen om het micro-langlevenrisico via deze reserve op te vangen, bijvoorbeeld om hiermee gericht het micro-langlevenrisico van oudere gepensioneerden op te vangen. Ook blijft het mogelijk dit risico alleen binnen de collectieve toedelingskring in de uitkeringsfase te delen of om dit risico in de uitkeringsfase te verzekeren.

3.4.2 Contractspartijen kiezen standaardoptie (default)
Sinds de inwerkingtreding van de Wet verbeterde premieregeling hebben pensioengerechtigden de mogelijkheid om pensioenkapitaal in de uitkeringsfase door te beleggen. Zij hebben kort gezegd de mogelijkheid gekregen om te kiezen voor een vastgestelde (niet doorbeleggen) of variabele uitkering (wel doorbeleggen na pensionering). De flexibele premieregeling onderscheidt zich op dit punt van de solidaire premieregeling. Dit wetsvoorstel wijzigt deze keuzemogelijkheid niet.

Dit wetsvoorstel wijzigt ook de uitvoering verder niet. Pensioenfondsen bieden vaak ofwel alleen een variabele uitkering of een vaste uitkering. Zowel pensioenfondsen die alleen een vastgestelde uitkering willen aanbieden als pensioenfondsen die alleen een variabele uitkering willen aanbieden kunnen dit doen, zoals bij het debat van 14 juli 2020 ook is toegezegd.[58] Voor de vastgestelde uitkering die wordt uitgevoerd door pensioenfondsen, gelden de regels op grond van het financieel toetsingskader voor vaste uitkeringen. Indien een pensioenfonds de voorkeursvariant niet aanbiedt, kan een deelnemer voor zijn uitkering een andere pensioenuitvoerder in de arm nemen. Dit kan een pensioenfonds zijn indien de deelnemer daar in het verleden reeds pensioen bij opgebouwd heeft of een verzekeraar (reeds bestaand beperkt shoprecht).

Uitgangspunt van de Wet verbeterde premieregeling is dat deelnemers gedurende de opbouwfase zelf een keuze maken tussen een vastgestelde en een variabele uitkering. Als deelnemers zelf een keuze maken, dan is de verwachting dat dit het beste zal aansluiten bij hun eigen situatie en wensen. In de praktijk maken veel deelnemers zelf geen (bewuste) keuze tussen vast en variabel. Zij komen in de standaardoptie (default) terecht. Op dit moment is dat veelal de vastgestelde uitkering. Bij evaluatie van de Wet verbeterde premieregeling bleek dat circa 95% van de aangekochte uitkeringen in 2018 een vastgestelde uitkering betrof, veelal als resultaat van de standaardoptie.[59]
Om deelnemers beter in staat te stellen om daadwerkelijk een keuze te maken is ingezet op het verbeteren van de informatievoorziening richting deelnemers.[60] Hiernaast zullen in de algemene maatregel van bestuur bij dit wetsvoorstel de informatievoorschriften ten aanzien van de keuzebegeleiding op het voorlopig keuzemoment worden verstevigd. Pensioenuitvoerders zullen beter inzicht moeten geven in de gevolgen en risico's van de keuze voor de deelnemer. De keuze op het voorlopig keuzemoment is belangrijk voor het beleggingsbeleid tot aan pensionering. Het is daarnaast een belangrijk eerste moment dat deelnemers geactiveerd worden om over hun pensioenkeuze na te denken. Ook zal bij algemene maatregel van bestuur geregeld worden dat de zorgplicht wordt verstevigd bij het definitieve keuzemoment wanneer een deelnemer bij zijn pensioenuitvoerder kan kiezen voor een pensioenuitkering die deels vast is en deels variabel. In lagere regelgeving zal worden voorgeschreven dat de pensioenuitvoerder bij het definitieve keuzemoment in dit geval de meest geschikte combinatie aanbiedt, in aansluiting op de risicohouding van de deelnemer. De zorgplicht zal vergelijkbaar zijn bij de keuze voor een bepaald beleggingsprofiel.

Naast deze verbeteringen zal een goede standaardoptie moeten blijven bestaan, voor deelnemers die ondanks de inzet van pensioenuitvoerders, geen keuze maken. De bestaande wettelijke standaardoptie van de vastgestelde uitkering beschermt deelnemers tegen fluctuaties van de nominale uitkering in de uitkeringsfase. De regering acht dit belangrijk, omdat hiermee wordt voorkomen dat deelnemers onbewust terechtkomen in risicovolle uitkeringen die niet passen bij hun financiële situatie. Tegelijk is bij de evaluatie van de Wet verbeterde premieregeling naar voren gekomen dat het in ieder geval voor een deel van de deelnemers goed mogelijk is dat een vastgestelde uitkering eigenlijk minder goed bij de persoonlijke situatie past dan een variabele uitkering. Daarnaast biedt een nominaal vastgestelde uitkering, zoals aangeboden door verzekeraars, geen perspectief op indexatie. Dit sluit niet aan bij de doelstellingen van het Pensioenakkoord en van dit wetsvoorstel om meer perspectief op een koopkrachtig pensioen te bieden. In het licht van deze overwegingen wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat sociale partners de mogelijkheid krijgen om zelf een standaardoptie te kiezen. Dit geldt zowel indien de uitvoering van de pensioenovereenkomst is ondergebracht bij een verzekeraar als bij een

[58] Handelingen II 2019/20, nr. 93, item 3.
[59] Kamerstukken II 2019/20, 32043, nr. 501, p. 3.
[60] Kamerstukken II 2020/21, 32043, nr. 548.

pensioenfonds en zowel indien sprake is van individuele als collectieve toedeling van risico's in de uitkeringsfase. Opgemerkt wordt dat de gekozen standaardoptie ook geldt voor het voorlopig keuzemoment indien de deelnemer zelf geen keuze maakt. Op deze manier wordt geborgd dat het beleggingsbeleid in aanloop naar pensionering aansluit bij de standaardoptie op het definitieve keuzemoment.

De nieuwe mogelijkheid voor sociale partners om een variabele standaardoptie af te spreken, vervangt de bestaande mogelijkheid voor pensioenfondsen hiertoe. Op grond van bestaande wetgeving treedt een deelnemer bij een pensioenfonds dat alleen een variabele uitkering aanbiedt, standaard toe in een variabele uitkering, wanneer de deelnemer reeds is toegetreden tot een collectieve toedelingskring. Sociale partners kunnen daarbij afspreken dat die toetreding tot de collectieve toedelingskring de standaardoptie is. De facto betrof dit bij pensioenfondsen een route waarmee deelnemers als standaardoptie in de variabele uitkering terecht kwamen. Deze bepaling kan komen te vervallen. Ook de bestaande bepaling die waardeoverdracht beperkt indien een deelnemer is toegetreden tot een collectieve toedelingskring, komt met dit wetsvoorstel te vervallen. Hiermee vervalt tot slot tevens de bij de evaluatie van de Wet verbeterde premieregeling voorgenomen verplichting dat deelnemers minimaal vijf jaar van te voren zouden moeten instromen in een collectieve toedelingskring om van de bestaande mogelijkheid gebruik te kunnen maken.[61]

De regering vindt het van belang dat indien sociale partners een standaardoptie afspreken, deze aansluit bij de doelgroep. Hier is ook bij de evaluatie van de Wet verbeterde premieregeling op gewezen.[62] Dit kan ook betekenen dat, bij een doelgroep die weinig risico kan en wil dragen, een vaste standaardoptie toch meer passend is. Verzekeraars hebben reeds een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de standaardoptie, in het kader van de PARP (productontwikkelingsnormen) moeten zij ervoor zorgen dat deze aansluit bij de vooraf vastgestelde doelgroep. Indien een pensioenovereenkomst niet via cao of middels verplichte aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds geregeld is, is het van belang dat de ondernemingsraad de standaardoptie meeneemt in haar instemmingsrecht inzake de gewijzigde pensioenovereenkomst. In geval van een pensioenfonds zal het pensioenfonds hiernaast bij de opdrachtaanvaarding moeten toetsen of de gekozen uitvoeringsvariant aansluit bij de risicohouding van de doelgroep. Daarnaast geldt dat pensioenuitvoerders in hun beleggingsbeleid rekening moeten houden met de risicohouding van de doelgroep. Dit geldt ook voor de uitkeringsfase. Dit kan betekenen dat ook indien er sprake is van een variabele uitkering, toch beperkt risico kan worden genomen.

Indien sociale partners geen afspraken maken, blijft de vastgestelde uitkering om eerdergenoemde redenen de standaardoptie. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat wat de standaardoptie ook is, deelnemers de mogelijkheid behouden om zelf voor een andere uitkeringsvorm te kiezen.

Keuzemoment voor gepensioneerden
Indien sociale partners besluiten om over te stappen van een uitkeringsovereenkomst naar de flexibele premieregeling betekent dit dat deelnemers op het moment van pensionering kunnen kiezen voor een vaste of variabele uitkering. Sociale partners kunnen er daarnaast voor kiezen om het pensioenfonds te verzoeken om de opgebouwde pensioenaanspraken in te varen in de flexibele premieregeling. Indien tot invaren wordt besloten, dan moet aan gepensioneerden een keuze worden voorgelegd (het definitieve keuzemoment) voor een vaste of variabele uitkering.

Gepensioneerden die voor het invaren een pensioenovereenkomst hebben met het karakter van een uitkeringsovereenkomst hebben bij pensionering geen keuze kunnen maken tussen een vaste of variabele uitkering, simpelweg omdat de flexibele premieregeling destijds niet van toepassing was. Om na het invaren deze gepensioneerden toch de keuze te laten maken wordt voorgesteld om hen binnen een jaar na de collectieve waardeoverdracht de keuze voor te laten leggen door de pensioenuitvoerder.[63] Daarvoor gelden dezelfde voorschriften als bij het definitieve keuzemoment.

[61] Kamerstukken II, 2019/20, 32043, nr. 501, p. 6.
[62] Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32043, nr. 501, p. 41.
[63] Zie ook artikel 150l van de Pensioenwet.

Extra aandacht wordt gevraagd voor de gevolgen van een (eventuele keuze voor) variabele uitkering voor reeds langdurig ingegane pensioenen. Het is noodzakelijk om te bezien in hoeverre een dergelijke keuze nog passend is bij het beschikbare vermogen van de deelnemer. Als de gepensioneerde echter geen keuze maakt, dan geldt de (sectorale) standaardoptie, die wordt vastgesteld door sociale partners. Als in een sector besloten is dat de standaardoptie een variabele uitkering is voor deelnemers, geldt deze standaardoptie ook voor gepensioneerden. Hetzelfde geldt bij een besluit om de vaste uitkering als standaardoptie vast te stellen. Indien sociale partners geen keuze maken, of nog geen keuze hebben gemaakt, geldt de wettelijke standaardoptie. De wettelijke standaardoptie is een vaste uitkering.

Indien het pensioenfonds slechts een vaste of slechts een variabele uitkering aanbiedt, ontstaat er hierdoor éénmalig een shoprecht voor gepensioneerden onder dezelfde voorwaarden als momenteel de deelnemer of gewezen deelnemer de keuze heeft voor een vastgestelde of variabele uitkering voorafgaand aan de datum waarop het ouderdomspensioen ingaat of kan ingaan.

3.5 Taakafbakeningseisen aan vrijwillige voorzieningen bij pensioenfondsen

In het kader van de taakafbakening worden aan vrijwillige voorzieningen die door pensioenfondsen worden aangeboden eisen gesteld die ervoor zorgen dat voldoende collectiviteit en solidariteit aan deze vrijwillige pensioenvoorzieningen wordt toegevoegd. Momenteel kan gekozen worden uit drie wettelijke voorwaarden:
a. er is sprake van een werkgeversbijdrage van ten minste 10%;
b. er moet inkoop bij overlijden, einde deelneming of op de pensioendatum plaatsvinden in de basisregeling; of
c. er moet bij overlijden, einde deelneming of op de pensioendatum een verzekerd kapitaal worden verworven als dit ook gebeurt in de basisregeling.

Als gevolg van de kenmerken van de solidaire pensioenregeling zijn de voorwaarden b. en c. technisch niet meer mogelijk. In dat contract vindt immers geen inkoop van aanspraken of uitkeringen op één moment plaats. Ten aanzien van variabele uitkeringen, die mogelijk zijn geworden op basis van de Wet verbeterde premieregeling, is al eerder geconstateerd dat geen sprake hoeft te zijn van inkoop op één moment.[64] Van de voorwaarde dat er een werkgeversbijdrage van minimaal 10% moet zijn kan nog steeds gebruik gemaakt worden. Voor met name bedrijfstakpensioenfondsen is het evenwel lastig om te voldoen aan de eis van minimaal 10% werkgeversbijdrage. Zulke fondsen hebben vaak veel werkgevers binnen de werkingssfeer, die niet kunnen worden gedwongen tot het maken van afspraken over een eventuele compensatie bij een vrijwillige regeling. Tot nu toe werd daarom vaak teruggevallen op de voorwaarde van inkoop in de basisregeling, maar in het nieuwe stelsel is dat dus niet meer mogelijk.

Daarom wordt met dit wetsvoorstel een alternatieve taakafbakeningseis voor vrijwillige pensioenvoorzieningen geïntroduceerd, passend bij de kenmerken van het nieuwe stelsel, die voldoende collectiviteit en solidariteit aan de vrijwillige pensioenvoorziening toevoegt. Deze eis houdt in dat de vrijwillige pensioenvoorziening direct moet aansluiten bij de inrichting van de collectieve basisregeling. Het gaat dan onder meer om de vul- en uitdeelregels van de solidariteits- of risicodelingsreserve en de vormgeving van het beleggingsbeleid in combinatie met toedelingsregels in de solidaire premieregeling, respectievelijk de inrichting van het life-cycle beleggingsbeleid in de flexibele premieregeling. Deze voorwaarden zullen in lagere regelgeving nog nader worden uitgewerkt, waarbij de noodzakelijke administratieve scheiding in verband met de eis van fiscale hygiëne bij nettopensioenregelingen specifieke aandacht vraagt. Een solidariteitsreserve of risicodelingsreserve moet onderdeel zijn van deze basisregeling om te kunnen voldoen aan deze taakafbakeningseis. In de solidaire premieregeling is dat per definitie het geval, in de flexibele premieregeling is een reserve optioneel. Als deze ontbreekt in geval van een flexibele premieregeling, moet altijd sprake zijn van een 10%-werkgeversbijdrage bij de vrijwillige pensioenvoorziening, omdat het direct aansluiten bij de basisregeling in dat geval te weinig collectiviteit en solidariteit toevoegt aan de vrijwillige pensioenvoorziening.

[64] Besluit van 7 juli 2016 tot wijziging van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling in verband met wijziging van de regeling voor nettopensioen.

Indien in de flexibele premieregeling sprake is van een keuze uit meerdere beleggingsprofielen, kan die keuze in de vrijwillige pensioenvoorziening ook worden gemaakt. Verder kan worden aangesloten bij de vul- en uitdeelregels van de risicodelingsreserve, die in de basisregeling in dat geval niet afhankelijk mogen zijn van de mate van beleggingsrisico.

Nettopensioen moet altijd een vrijwillige premieovereenkomst zijn. Dat is nu zo en dat blijft zo. Naast de bovengenoemde eisen rond de taakafbakening speelt hier ook het aspect fiscale hygiëne. Er mag geen kruissubsidiëring plaatsvinden tussen de bruto basisregeling en de vrijwillige nettopensioenregeling, waardoor middelen structureel fiscaal onbelast zouden kunnen blijven. Er moet dus sprake zijn van een administratieve scheiding. De voorwaarden om dit te garanderen, zullen worden opgenomen in lagere regelgeving, evenals dat nu al het geval is. De huidige voorwaarden zullen deels aangepast moeten worden, omdat deze niet meer passen bij de kenmerken van het nieuwe stelsel. Zo zullen de bruto en netto geldstromen naar en vanuit de solidariteits- of risicodelingsreserve en het bruto en netto deel van de persoonlijke pensioenvermogens niet vermengd mogen worden. Uitgangspunt blijft verder dat een gescheiden administratie, gescheiden tariefgrondslagen en een aparte kostentoerekening voor het nettopensioen moeten worden toegepast, waarbij onder meer rekening moet worden gehouden met een eventueel afwijkende levensverwachting van de deelnemers aan de nettopensioenregeling. Deze voorwaarden blijven nodig om de eerdergenoemde kruissubsidiëring te voorkomen.

3.6 Risicoverzekeringen bij arbeidsongeschiktheid

Pensioen ziet niet alleen op ouderdomspensioen, maar kan ook nabestaandenpensioen en arbeidsongeschiktheidspensioen betreffen. Op het nabestaandenpensioen wordt in hoofdstuk 11 *Nabestaandenpensioen* uitgebreid ingegaan. Arbeidsongeschiktheidspensioen betreft de tussen werkgever(sorganisaties) en werknemer(sorganisaties) afgesproken uitkering wegens arbeidsongeschiktheid na afloop van de loondoorbetalingsperiode bij arbeidsongeschiktheid dan wel diens ziektewetperiode. Anders gezegd: het betreft een aanvulling op de wettelijke uitkering op grond van de WIA. Het arbeidsongeschiktheidspensioen heeft doorgaans het karakter van een risicoverzekering in plaats van een opbouwkarakter. Hiernaast kan in de pensioenovereenkomst een (premievrije) voortzetting van de opbouw van ouderdomspensioen zijn opgenomen voor de situatie dat de deelnemer arbeidsongeschikt is.

Het wetsvoorstel beoogt niet om wijzigingen aan te brengen in het kader voor arbeidsongeschiktheidspensioenen, noch voor de premievrije voortzetting ingeval van arbeidsongeschiktheid. Een aantal aspecten vraagt evenwel expliciete aandacht. Waar voor pensioen op opbouwbasis een leeftijdsonafhankelijke premie wordt voorgeschreven, wordt voor risicoverzekeringen zoals arbeidsongeschiktheidspensioen een uitzondering gemaakt. Pensioenuitvoerders, met uitzondering van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen, kunnen hiervoor leeftijdsafhankelijke premies blijven hanteren. In dit geval zouden leeftijdsonafhankelijke premies immers juist tot herverdeling tussen leeftijdsgroepen leiden.

Pensioenfondsen brengen de risicopremies voor het arbeidsongeschiktheidspensioen onder in een voorziening, waaruit op het moment van arbeidsongeschiktheid (met inachtneming van de wachttijd) het benodigde persoonlijke pensioenvermogen voor de arbeidsongeschikte beschikbaar wordt gesteld. Dit vermogen heeft een dusdanige omvang dat hieruit voor de volledige uitkeringsperiode uitkeringen kunnen worden onttrokken. Het doel van de genoemde voorziening moet ex-ante worden gespecificeerd en de reserve mag uitsluitend voor deze doelen worden gebruikt. De voorziening mag niet negatief worden. Het voordeel van het aanhouden van een aparte voorziening is dat hier een gericht beleggingsbeleid op gevoerd kan worden. Dit geldt tevens voor de kapitalen die uit de voorziening beschikbaar worden gesteld voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. In het nieuwe stelsel zal het arbeidsongeschiktheidspensioen, in lijn met het ouderdomspensioen, hierdoor een variabel karakter hebben. Door een gericht beleggingsbeleid kan de mate van variatie in de uitkering worden beperkt. Hierbij zal rekening gehouden moeten worden met de risicohouding van de arbeidsongeschikte deelnemers. Voor een

(nominaal) vaste uitkering blijft (her)verzekering van het arbeidsongeschiktheidspensioen mogelijk.

Het is mogelijk de genoemde voorziening tevens te gebruiken voor de premievrije voortzetting ingeval van arbeidsongeschiktheid. Premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid gebeurt vervolgens in termen van vermogen, door bijschrijving vanuit de voorziening aan het voor pensioen gereserveerde vermogen en indien van toepassing de solidariteitsreserve.

Hoofdstuk 4 Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode

4.1 Noodzaak en verantwoording

De transitieperiode is een intensieve periode waarin sociale partners, pensioenuitvoerders (in dit geval: pensioenfondsen) en pensioenuitvoeringsorganisaties afspraken maken en besluiten nemen over hoe zij willen overstappen naar het nieuwe pensioenstelsel. Die transitieperiode is gebaat bij rust en stabiliteit zodat de betrokken partijen op een verantwoorde, uitlegbare en evenwichtige manier hun transitie kunnen vormgeven.

Pensioenfondsen zijn in de transitieperiode tot de overstap naar het nieuwe pensioenstelsel gehouden aan de huidige prudentiële regels van het financieel toetsingskader. In de nieuwe pensioencontracten is echter geen sprake meer van een pensioenuitkering met een vooraf vastgestelde hoogte. Daardoor gelden dan andere regels voor – onder meer – het aan te houden eigen vermogen. Door die verschillen kan het voorkomen dat een pensioenfonds dat de bestaande pensioenaanspraken en –rechten wil invaren in het huidige pensioenstelsel maatregelen moet treffen die vanuit het nieuwe pensioenstelsel bezien onnodig zijn. Een voorbeeld hiervan betreft het vereist eigen vermogen (VEV). Als een pensioenfonds op dit moment naar verwachting niet binnen tien jaar aan het VEV-vereiste kan voldoen, moet het zodanige maatregelen nemen dat het uiterlijk na die tien jaar wel aan dat vereiste voldoet. Een pensioenfonds hoeft voor de pensioenopbouw in premieregelingen geen vereist eigen vermogen aan te houden. In die regelingen ontstaat geen aanspraak op een vooraf vastgestelde uitkering die met een hoge mate van zekerheid moet worden nagekomen. Ook kan het voorkomen dat voor een verantwoorde, uitlegbare en evenwichtige overstap naar het nieuwe pensioenstelsel minder ingrijpende maatregelen nodig zijn dan het huidige financieel toetsingskader vereist.

Daarom kiest de regering ervoor om de transitieperiode te bezien vanuit dat nieuwe pensioenstelsel en in het licht van de overstap daarnaartoe.

Tegelijkertijd blijven bij uitkeringsovereenkomsten uitgevoerd door pensioenfondsen in de transitieperiode nog steeds de eerdergenoemde prudentiële eisen horen. Deze vereisten blijven ook na de transitieperiode bestaan voor de uitkeringsovereenkomsten die niet worden ingevaren. Onzorgvuldige aanpassing van die eisen kan het oorspronkelijke evenwicht binnen het financieel toetsingskader verstoren. Ook blijft Europese wet- en regelgeving kaderstellend voor de zekerheidstelling van de huidige uitkeringsovereenkomst.

Europese wet- en regelgeving laat ruimte voor een aangepast financieel toetsingskader nu dit ontwikkeld is met het oog op de transitie naar een nieuw pensioenstelsel (zie verder bij 4.3). De regering acht het (tijdelijk) afwijken van de eisen aan het (minimum) vereist eigen vermogen gerechtvaardigd vanwege het uitgangspunt dat het transitie-ftk is gericht op het bereiken van een evenwichtige overstap naar het nieuwe pensioenstelsel. Er gelden regels zodat een pensioenfonds wel tussentijds verminderingen moet doorvoeren als dit nodig is om een verantwoorde, uitlegbare en evenwichtige overstap te realiseren. Zodoende worden de transitie en het invaren niet belast met tekorten uit het oude pensioenstelsel. De combinatie van de noodzakelijkheid van deze aanpassingen in het kader van de stelselherziening en de vereiste om te herstellen tot de dekkingsgraad benodigd voor de overstap, zorgt ervoor dat nog steeds voldaan wordt aan het doel en de strekking van de art. 14 tot en met 16 van de IORP II richtlijn.

4.2 Uitgangspunten

Een handeling of ingreep tijdens de transitieperiode die in het kader van een verantwoorde, uitlegbare en evenwichtige overstap naar het nieuwe pensioenstelsel onnodig is, moet volgens de regering achterwege gelaten kunnen worden. Ook het omgekeerde geldt: een handeling die in het kader van een verantwoorde, uitlegbare en evenwichtige overstap naar het nieuwe pensioenstelsel nodig is, moet niet worden nagelaten. Als nodige handelingen worden nagelaten, wordt het nieuwe pensioenstelsel direct bij aanvang belast met een erfenis uit het huidige stelsel. Het is onwenselijk om met nodige handelingen tot het moment van invaren of zelfs het nieuwe stelsel te wachten. Het transitie-ftk zal daarom mogelijk als consequentie hebben dat een aantal pensioenfondsen de

financiële situatie moet verbeteren. Immers, de overstap staat centraal en als een pensioenfonds de financiële situatie niet zou verbeteren, zouden concessies gedaan moeten worden aan bijvoorbeeld de hoogte of stabiliteit van uitkeringen in het nieuwe pensioenstelsel. De overstap naar het nieuwe pensioenstelsel is het leidende uitgangspunt voor het transitie-ftk. Tijdens de transitieperiode moet daarom ook jaarlijks worden bezien of die overstap naar verwachting nog verantwoord, uitlegbaar en evenwichtig gedaan kan worden.

Sociale partners en pensioenfondsen kunnen de transitieperiode bezien vanuit het nieuwe pensioenstelsel. De regering stelt een (aanvullend) wettelijk overgangsregime op en stelt daarvoor kaders die in paragraaf 4.3 benoemd worden. Pensioenfondsen kunnen ervoor kiezen van het transitie-ftk gebruik te maken. Zij volgen daarbij het besluitvormingsproces zoals in paragraaf 4.4 is beschreven en dienen het gebruik van dit overgangsregime kwalitatief en kwantitatief te onderbouwen middels de uitgangspunten die in dit hoofdstuk zijn genoemd. Het gebruik van het transitie-ftk dient een weloverwogen besluit te zijn van het pensioenfonds gegeven de gevolgen die het gebruik van het transitie-ftk heeft voor (gewezen) deelnemers en gepensioneerden, de (on)zekerheid waarmee een pensioenfonds vooraf kan beoordelen of zal worden ingevaren en de gevolgen als op een later moment wordt besloten alsnog niet in te varen. Het gebruik van het transitie-ftk wordt daarom niet verplicht. Het pensioenfonds kan zelf het beste beoordelen of het gebruik gerechtvaardigd en evenwichtig is. Als een pensioenfonds gebruik maakt van het standaardpad voor invaren kan het logisch zijn gebruik te maken van het transitie-ftk. Voor pensioenfondsen die niet verwachten in te varen, is gebruik van het transitie-ftk niet mogelijk. Deze pensioenfondsen kunnen de bestaande pensioenen immers niet bezien vanuit (de overgang naar) het nieuwe pensioenstelsel dan wel het gebruik van het transitie-ftk niet op deze manier onderbouwen. Met dit wetsvoorstel wordt niet van pensioenfondsen vereist dat zij bij het gebruik van het transitie-ftk met zekerheid zeggen dat zij zullen invaren; die zekerheid is immers in de meeste gevallen bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet te geven.

Gebruik van het transitie-ftk kan logisch zijn voor die pensioenfondsen waarbij sociale partners en pensioenfondsen met elkaar overeenkomen de bestaande pensioenen te willen invaren. Tegelijkertijd zijn zij niet verplicht gebruik te maken van het transitie-ftk. Pensioenfondsen die wel willen invaren, maar het overgangsregime niet willen gebruiken (bijvoorbeeld omdat zij het gebruik niet nodig achten), blijven de regels van het huidige financieel toetsingskader toepassen.
Als een pensioenfonds wel voor het transitie-ftk heeft geopteerd, maar in een later jaar geen verzoek tot invaren ontvangt vanuit sociale partners of als dat verzoek tot invaren niet geaccepteerd wordt door het pensioenfonds of als dat leidt tot een verbod door de toezichthouder, kan het niet langer gebruik maken van het transitie-ftk. In dat geval gelden vanaf het eerstvolgende meetmoment onverkort de regels van het reguliere financieel toetsingskader. Bij het vormgeven van het transitie-ftk heeft de regering zoveel als mogelijk aangesloten bij het reguliere besluitvormingsproces dat geldt tijdens de transitieperiode, zodat op een logische wijze wordt aangesloten bij de in die periode gedefinieerde mijlpalen. Bij het vormgeven heeft de regering in het bijzonder aandacht gehad voor een uitlegbaar transitie-ftk, de uitvoerbaarheid voor pensioenfondsen en toezichthouders, voor bestuurlijke en juridische risico's, en voor de financiële haalbaarheid van een evenwichtige transitie.

Het transitie-ftk bestaat tijdens de transitieperiode en eindigt daarom met ingang van 1 januari 2027. Na de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel geldt het aangepaste structurele financieel toetsingskader zoals dit in hoofdstuk 6 *Financieel toetsingskader na de transitieperiode* is beschreven.

4.3 Vormgeving

Pensioenfondsen die gebruik maken van het transitie-ftk hoeven geen maatregelen te nemen om te voldoen aan de VEV- en MVEV-vereisten, zoals het indienen van herstelplannen en het korten tot aan het (minimaal) vereist eigen vermogen.[65] In plaats daarvan dienen zij jaarlijks een overbruggingsplan in bij DNB. De inhoud van dit overbruggingsplan wordt in de volgende

[65] Onvoorwaardelijke gespreide kortingen waartoe voor gebruik van het transitie-ftk is besloten, zijn reeds verwerkt in de dekkingsgraad en dienen nog steeds toegepast te worden.

paragrafen toegelicht en nader in lagere regelgeving vastgelegd. Als een pensioenfonds niet invaart en daarom niet langer gebruik kan maken van het transitie-ftk, dient bij het eerstvolgende meetmoment weer te worden voldaan aan de VEV- en MVEV-vereisten. Vanaf dat moment geldt weer het reguliere aantal van tien jaren om te voldoen aan het VEV en het aantal van zes meetmomenten waarna voldaan moet worden aan het MVEV. Voor het MVEV in het bijzonder geldt dat de teller voor het aantal meetmomenten doorloopt gedurende het transitie-ftk, maar als een pensioenfonds een maatregel zou moeten nemen, hoeft het die maatregel niet te effectueren als het gebruik maakt van het transitie-ftk. Het doorlopen van de teller betekent ook dat voor een pensioenfonds gedurende het transitie-ftk de teller voor het aantal meetmomenten kan beginnen met lopen als zijn dekkingsgraad voor de eerste keer onder het MVEV zakt. Tevens geldt dat als een pensioenfonds gedurende het transitie-ftk op een meetmoment voldoet aan de MVEV-vereiste, het wordt geacht hersteld te zijn waardoor de teller voor het aantal meetmomenten weer op nul staat. Op het moment dat het pensioenfonds het transitie-ftk verlaat en het niet alle pensioenen heeft ingevaren, dient het te korten als het bij het eerstvolgende meetmoment niet voldoet aan de (M)VEV-vereisten.

Aan die afwijkingsmogelijkheid die het transitie-ftk biedt, is de verplichting verbonden om in het overbruggingsplan aan te geven hoe het pensioenfonds herstelt naar het (M)VEV wanneer het geen gebruik meer maakt van het transitie-ftk dan wel het transitie-ftk met ingang van 1 januari 2027 is komen te vervallen en het de pensioenen niet heeft ingevaren.

Gebruik van het transitie-ftk is optioneel en het besluit van het transitie-ftk gebruik te maken, volgt het besluitvormingsproces zoals beschreven in paragraaf 4.4. Als een pensioenfonds gebruik maakt van het transitie-ftk, geldt het volgende.

4.3.1 Invaardekkingsgraad

In de transitieperiode maken sociale partners en pensioenfondsen afspraken over een gewijzigde pensioenovereenkomst en over de transitie. Voor het realiseren van deze afspraken is minimaal een bepaald vermogen nodig. Vertaald in een dekkingsgraad is dit de invaardekkingsgraad. In lagere regelgeving wordt aangegeven hoe de afspraken en de invaardekkingsgraad samenhangen. Een pensioenfonds dat gebruik maakt van het transitie-ftk moet op het moment van invaren, dus uiterlijk per 1 januari 2027 de invaardekkingsgraad bereikt hebben. Zo kan het de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk realiseren. Het kan voor het realiseren van de afspraken nodig zijn de financiële situatie van het pensioenfonds te verbeteren. Gebruik van het transitie-ftk kan dus – net als bij het reguliere nftk – gevolgen hebben voor opgebouwde en ingegane pensioenen. Een pensioenfonds met een dekkingsgraad boven de invaardekkingsgraad hoeft geen maatregelen te treffen. In het vervolg wordt alleen op pensioenfondsen met een dekkingsgraad lager dan de invaardekkingsgraad gedoeld als wordt gesproken van 'toegroeien naar de invaardekkingsgraad'. Alle pensioenfondsen die van het transitie-ftk gebruik willen maken, dienen een overbruggingsplan in, ook fondsen met een dekkingsgraad boven hun invaardekkingsgraad. Zo weet de toezichthouder dat de reguliere (M)VEV-eisen niet van toepassing zijn.

In het transitie-ftk geldt een situatie vóórdat de besluitvorming bij het pensioenfonds over de opdrachtaanvaarding van de pensioenregeling, over invaren en beleidsmatige keuzes daarbij zijn afgerond en een situatie daarna. Voordat de opdrachtaanvaarding van de pensioenregeling en besluitvorming over invaren heeft plaatsgevonden hebben de fondsorganen over de transitie en de eventuele herverdeling die daarbij plaatsvindt geen advies of goedkeuring kunnen geven. Daarom geldt in deze situatie een generieke minimale invaardekkingsgraad. Na het verkregen advies of de goedkeuring kan het implementatieplan worden opgesteld. Vanaf dat moment berekent een pensioenfonds de fondsspecifieke invaardekkingsgraad behorende bij de afgeronde besluitvorming.

Zolang het implementatieplan niet gereed is, groeien pensioenfondsen die gebruik maken van het transitie-ftk naar een invaardekkingsgraad van ten minste 95% die bij het verwachte moment van invaren of uiterlijk 1 januari 2027 bereikt moet zijn. Het pensioenfonds stelt daartoe een herstelpad op in het fondsspecifieke overbruggingsplan (zie paragraaf 4.3.2). De regering acht de 95% een minimum om in het transitie-ftk als generieke invaardekkingsgraad te hanteren. Deze generieke invaardekkingsgraad weerspiegelt de uitkomst van gevoeligheidsanalyses die zijn uitgevoerd voor pensioenfondsen met verschillende kenmerken en waarbij is uitgegaan van de

overstap naar leeftijdsonafhankelijke premies. Daarbij is gebruik gemaakt van de twee contracten en twee invaarmethoden, voor verschillende economische parameters en voor verschillende gemaakte afspraken en doelen die met de transitie kunnen worden nagestreefd. Uit die gevoeligheidsanalyses blijkt dat bij een dekkingsgraad van minimaal 95% een gemiddeld pensioenfonds voldoende middelen heeft om een transitie te voltooien waarbij de verwachte uitkeringen zoals op het pensioenoverzicht getoond gelijk zijn gebleven, zonder dat daarvoor herverdeling nodig is. Met het gelijk houden van uitkeringen wordt bedoeld dat voor gepensioneerden de hoogte van de lopende uitkering vóór en na transitie ten minste gelijk blijft en dat voor *alle* deelnemers de inzake het verwachte pensioen op het jaarlijkse pensioenoverzicht vermelde bedragen op peil blijven. Dat deze aanname (gelijk houden van de uitkeringen) is gebruikt bij het berekenen van een geschikte generieke invaardekkingsgraad, betekent niet dat er een verplichting voor sociale partners en pensioenfondsen is om dit ook als doel van de overstap te realiseren. De analyse en de onderbouwing van de invaardekkingsgraad van 95% is nader toegelicht in paragraaf 4.8 van dit hoofdstuk. In het algemeen en gemiddeld genomen geldt dat pensioenfondsen met, in isolatie bezien, een relatief minder risicovol beleggingsbeleid en pensioenfondsen die overstappen op een premieregeling zonder reserve meer vermogen (en dus een hogere invaardekkingsgraad) nodig hebben om dezelfde doelen te bereiken. Als een pensioenfonds aan meerdere karakteristieken voldoet, kunnen deze elkaar uiteraard versterken of afzwakken. Pensioenfondsen die aan een groot deel van de hiervoor genoemde criteria voldoen en hetzelfde doel willen bereiken, kunnen een invaardekkingsgraad boven 100% nodig hebben. Het staat pensioenfondsen te allen tijde vrij zich op een hogere invaardekkingsgraad te richten als zij dat in hun specifieke situatie verantwoord, nodig of prudent vinden. Pensioenfondsen kunnen daartoe eigen gevoeligheidsanalyses uitvoeren.

Wanneer het implementatieplan gereed is, is voor elk pensioenfonds duidelijk hoe de afspraken over de overstap naar een gewijzigde pensioenregeling eruit zien. Uiterlijk per 1 januari 2025 hebben sociale partners en pensioenfondsen – conform de mijlpalen omschreven in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* – afspraken gemaakt over een nieuwe pensioenregeling en over de vormgeving van de overstap naar die gewijzigde pensioenregeling. Op het moment dat sociale partners de gewijzigde pensioenregeling willen onderbrengen, kan voor elk pensioenfonds specifiek worden bepaald welk vermogen (welke invaardekkingsgraad) benodigd is om de gewenste transitie uit te voeren. Als daaruit volgt dat voor het moment van invaren een hogere dekkingsgraad nodig is dan 95%, groeit het pensioenfonds ten minste naar die hogere dekkingsgraad toe. Als daaruit volgt dat voor invaren een lagere dekkingsgraad dan 95% voldoende is, groeit het pensioenfonds ten minste naar die dekkingsgraad toe. In het overbruggingsplan dat uiterlijk op 1 juli 2025 wordt ingediend, onderbouwt het pensioenfonds de fondsspecifieke invaardekkingsgraad. Met het berekenen van de invaardekkingsgraad neemt het pensioenfonds als het ware een voorschot op de berekeningen die het zal uitvoeren bij de transitie zelf. De berekening geschiedt daarom ook volgens de vereisten die deze wet aan de transitieberekeningen stelt, zoals in paragraaf 5.2 over het invaren is opgenomen.

Pensioenfondsen hebben de vrijheid om zich op een hogere invaardekkingsgraad te richten dan strikt vereist op basis van deze wet en de gemaakte afspraken door sociale partners en pensioenfondsen, bijvoorbeeld omwille van het betrachten van prudentie zodat mogelijke financiële tegenvallers opgevangen kunnen worden zonder dat teruggekomen hoeft te worden op gemaakte afspraken over een nieuwe pensioenovereenkomst en de vormgeving van de overstap daarnaartoe. Een pensioenfonds kan daarop anticiperen door zich al eerder te richten op een hogere invaardekkingsgraad en daarbij de eventuele maatregelen die voor het bereiken van die invaardekkingsgraad nodig zijn over een langere termijn door te voeren. Een andere reden om een hogere dekkingsgraad na te streven, is dat het pensioenfonds wil voorkomen dat – wanneer invaren uiteindelijk niet haalbaar blijkt – het ingrijpende maatregelen moet nemen om te herstellen naar het VEV- of MVEV-vereiste. De regering acht de fondsspecifieke keuze voor een hogere invaardekkingsgraad verantwoord.

4.3.2 Herstelpad naar de invaardekkingsgraad

Een pensioenfonds dat gebruik maakt van het transitie-ftk geeft jaarlijks in een concreet en haalbaar overbruggingsplan aan of het de invaardekkingsgraad bij het invaren, uiterlijk 1 januari 2027, naar verwachting kan bereiken. Zolang het implementatieplan niet is ingediend, groeit het

pensioenfonds naar een invaardekkingsgraad van minimaal 95% die het uiterlijk 1 januari 2027 bereikt. Wanneer het implementatieplan is ingediend, dient het pensioenfonds zijn eigen fondsspecifieke invaardekkingsgraad te bereiken, die een uiting is van de gemaakte afspraken over een nieuwe pensioenovereenkomst en de vormgeving van de overstap daarnaartoe. Het overbruggingsplan heeft in beide gevallen dus een looptijd tot het moment van invaren (uiterlijk 1 januari 2027), wordt jaarlijks geactualiseerd en ter goedkeuring aan DNB voorgelegd. Elk overbruggingsplan kent als startpunt de actuele financiële situatie van het pensioenfonds op het meetmoment op 31 december. Het overbruggingsplan gaat – conform de huidige herstelplansystematiek – uit van een prudente raming van de economische en financiële ontwikkeling binnen de maximaal toegestane waarden van de parameters zoals vastgesteld krachtens de Pensioenwet. Het pensioenfonds beschouwt in het bijzonder de bijdrage van de premiedekkingsgraad aan het herstelpad en licht toe of in het kader van herstel naar de invaardekkingsgraad maatregelen nodig zijn die betrekking hebben op de premiedekkingsgraad, zoals dat ook in de huidige herstelplansystematiek gebeurt.

Zolang het implementatieplan niet is ingediend, kan niet met zekerheid gezegd worden welke invaardekkingsgraad behoort bij de gemaakte afspraken over een nieuwe pensioenovereenkomst en de vormgeving van de overstap daarnaartoe. Daarom geldt een andere kortingssystematiek voor en na afronding van dat implementatieplan.

Zolang het implementatieplan niet is ingediend, dient het pensioenfonds een invaardekkingsgraad van minimaal 95% te bereiken. Als het pensioenfonds op basis van de actuele dekkingsgraad op 31 december niet in staat is de invaardekkingsgraad van 95% op 1 januari 2027 te bereiken, neemt het maatregelen. Als deze maatregelen de vermindering van pensioenaanspraken en –rechten betekenen, mogen deze gespreid worden doorgevoerd over de looptijd van het overbruggingsplan. De korting in het eerste jaar (het jaar waarin het overbruggingsplan wordt ingediend) wordt direct in de technische voorzieningen verwerkt en in de aanspraken en uitkeringen doorgevoerd. De kortingen voor de andere termijnen zijn voorwaardelijk. Deze spreidingstermijn voorkomt dat de transitie zelf wordt belast: wanneer maatregelen gespreid zouden mogen worden over een periode die na ultimo 2026 ligt, moeten die maatregelen worden betrokken bij de transitie en wordt de transitie daarmee onnodig bemoeilijkt. Voor een voorwaardelijke verwerking is gekozen omdat nog onzeker is welke fondsspecifieke invaardekkingsgraad past bij de gemaakte afspraken over een nieuwe pensioenovereenkomst en de vormgeving van de overstap daarnaartoe.

Wanneer het implementatieplan gereed is, dient het pensioenfonds zijn fondsspecifieke invaardekkingsgraad te bereiken. De fondsspecifieke invaardekkingsgraad kent een minimum van 90%. In lagere regelgeving wordt aangegeven hoe het implementatieplan en de invaardekkingsgraad samenhangen. Als het pensioenfonds op basis van de actuele dekkingsgraad niet in staat is de fondsspecifieke invaardekkingsgraad op 1 januari 2027 te bereiken, neemt het maatregelen. Als deze maatregelen de vermindering van pensioenaanspraken en pensioenrechten betekenen, mogen deze niet gespreid worden doorgevoerd. Voor deze onvoorwaardelijke en ongespreide doorvoering is gekozen om te zorgen dat de fondsspecifieke invaardekkingsgraad met grote zekerheid wordt behaald. Als het een pensioenfonds immers niet lukt de fondsspecifieke invaardekkingsgraad te bereiken, zal het de gemaakte afspraken over de overstap naar een nieuwe pensioenovereenkomst niet kunnen realiseren en moet het of die afspraken aanpassen of bij het invaren een korting doorvoeren.

Het eerste overbruggingsplan dient uiterlijk 1 september 2023 te zijn ingediend. Hiermee wordt ruimte geschapen voor een (waarschijnlijk beperkt) aantal pensioenfondsen dat de besluitvorming in korte tijd kan afronden en zodoende direct bij aanvang van het transitie-ftk kan toegroeien naar een fondsspecifieke invaardekkingsgraad. Wel dient elk pensioenfonds dat gebruik denkt te gaan maken van het transitie-ftk uiterlijk 1 april 2023 een intentieverklaring in bij DNB. Zo weet DNB dat het fonds voornemens is een overbruggingsplan in te dienen en daarom geen herstelplan zal indienen. Het overbruggingsplan dat na afronding van de besluitvorming in uiterlijk 2025 wordt ingediend, dient uiterlijk 1 juli 2025 te worden ingediend, tezamen met het implementatieplan en het communicatieplan. In dat overbruggingsplan onderbouwt het pensioenfonds de fondsspecifieke invaardekkingsgraad op grond van de besluitvorming binnen het pensioenfonds. Als de benodigde besluitvorming op een eerder moment afgerond is, kan het pensioenfonds op een eerder moment

ervoor kiezen onderbouwd af te wijken van de generieke invaardekkingsgraad en een overbruggingsplan uitgaande van een fondsspecifieke invaardekkingsgraad indienen. Het pensioenfonds dient in dat geval op het eerdere moment ook het wettelijk verplichte communicatieplan, als onderdeel van het implementatieplan, in bij de AFM. De overige overbruggingsplannen worden ingediend uiterlijk 1 april van het betreffende jaar. Als het implementatieplan niet 1 juli 2025 is ingediend, staat vast dat het pensioenfonds niet zal invaren en kan het geen gebruik meer maken van het transitie-ftk. Het pensioenfonds dient vervolgens binnen drie maanden een herstelplan in. Ook als het pensioenfonds op enig ander moment geen gebruik meer maakt van het transitie-ftk, dient het binnen drie maanden een herstelplan in.

Op uiterlijk 1 januari 2027 heeft het pensioenfonds de transitie voltooid. Eventuele verschillen tussen de voor de transitie benodigde invaardekkingsgraad en de actuele dekkingsgraad worden voor voltooiing van de transitie gecorrigeerd op de actuele dekkingsgraad middels een vermindering van pensioenaanspraken en -rechten.

Voor pensioenfondsen die gebruik maken van het transitie-ftk geldt een minimale dekkingsgraad van 90% die zij op elk meetmoment dienen te hebben. Als een pensioenfonds hier niet aan voldoet, neemt het binnen zes maanden maatregelen waardoor de dekkingsgraad van het pensioenfonds, naar de stand ultimo vorig jaar, direct zodanig wordt dat de technische voorzieningen voor 90% door waarden worden gedekt. De onvoorwaardelijke korting naar 90% mag over maximaal het aantal jaren tot 1 januari 2027 gespreid worden doorgevoerd (doch tenminste tijdsevenredig), waarbij de eerste termijn wordt doorgevoerd in het jaar waarin het overbruggingsplan is ingediend. De 90% dekkingsgraad is een ultieme grens waarvan de regering het niet wenselijk vindt dat pensioenfondsen daaronder zakken met het oog op de continuïteit van het pensioenfonds. Mocht sprake zijn van kortingen wegens de minimale dekkingsgraad van 90% en kortingen in verband met het bereiken van de invaardekkingsgraad, wordt eerst de korting toegepast om te komen tot de dekkingsgraad waarbij de technische voorzieningen voor 90% door waarden worden gedekt. Als vervolgens alsnog een korting om te komen tot de fondsspecifieke invaardekkingsgraad nodig is, wordt ook die korting toegepast.

In het overbruggingsplan geeft het pensioenfonds tot slot aan hoe het zal voldoen aan de VEV- en MVEV-vereisten wanneer het besluit niet langer gebruik te maken van het transitie-ftk of besluit de pensioenen niet in te varen. Wanneer op 1 januari 2025 afspraken zijn gemaakt over de transitie is duidelijk of dit onderdeel van het overbruggingsplan meer of minder relevant is voor het pensioenfonds. Als het pensioenfonds op 1 juli 2025 niet het besluitvormingstraject met interne organen heeft afgerond, dient het een herstelplan in. Als het pensioenfonds besluit niet langer gebruik te maken van het transitie-ftk, als na afronding van de besluitvorming blijkt dat het pensioenfonds niet zal invaren of als het aan het einde van de transitieperiode de pensioenen niet heeft ingevaren, zijn de eisen uit het reguliere financieel toetsingskader van toepassing bij het eerstvolgende meetmoment. In het voornoemde overbruggingsplan werkt het pensioenfonds eveneens uit hoe met de situatie waarin het weer moet voldoen aan de VEV- en MVEV-vereisten in de informatieverstrekking richting deelnemers wordt omgegaan.

In paragraaf 4.5 wordt nader ingegaan op de rol van de toezichthouders en de communicatie met deelnemers.

4.3.3 Indexatie

In het nieuwe pensioenstelsel zijn pensioenverhogingen in de regel eerder aan de orde dan in het huidige pensioenstelsel.[66] Op dit onderdeel van het nieuwe pensioenstelsel wordt ook een voorschot genomen in het transitie-ftk. Voor pensioenfondsen die gebruik maken van het transitie-ftk worden indexatiemogelijkheden daarom verruimd. De wettelijke indexatiedrempel wordt verlaagd van 110% beleidsdekkingsgraad naar 105%. De 105% is gekozen om invulling te geven aan het bij de ontwikkeling van het financieel toetsingskader gevonden evenwicht en ten behoeve daarvan symmetrie na te streven ten opzichte van de generieke invaardekkingsgraad van 95%. Tevens wordt hiermee voorkomen dat de indexatiegrens onder het minimaal vereist eigen

[66] Omdat pensioenen in het nieuwe stelsel sneller meebewegen met de economie zijn zowel verhogingen als verlagingen eerder aan de orde.

vermogen ligt. Als het pensioenfonds een fondsspecifieke invaardekkingsgraad kent die hoger dan 105% ligt, geldt die invaardekkingsgraad als de indexatiedrempel. In alle gevallen kan het pensioenfonds uit prudentie een hogere indexatiedrempel kiezen, dus ook als de invaardekkingsgraad niet hoger dan 105% ligt.

Als een beleidsdekkingsgraad van een pensioenfonds hoger is dan 105% - of een hoger percentage indien de fondsspecifieke invaardekkingsgraad hoger is dan 105% of een pensioenfonds daar zelf voor kiest - dan mag een pensioenfonds maximaal conform de prijs- of loonindex in enig jaar indexeren behalve als de dekkingsgraad daarmee lager zou worden dan 105% of de invaardekkingsgraad. Hiermee wordt voorkomen dat de dekkingsgraad door indexatie lager uitkomt dan het MVEV, dan wel de hogere invaardekkingsgraad. De toeslagregel die stelt dat er genoeg vermogen beschikbaar moet zijn om de nu te verlenen toeslag naar verwachting ook in de toekomst te kunnen realiseren, is niet van toepassing in het transitie-ftk. Voor inhaalindexatie gelden de reguliere voorwaarden uit het financieel toetsingskader.[67] Het staat pensioenfondsen uiteraard vrij de indexatiegrens ongewijzigd te laten en een lagere uitdeelsnelheid te hanteren in het kader van evenwichtigheid of om op een hogere dekkingsgraad bij invaren uit te komen.

In lagere regelgeving worden de indexatieregels vastgelegd.

4.4 Besluitvorming

In hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* is het besluitvormingsproces richting het nieuwe pensioenstelsel beschreven. In het arbeidsvoorwaardenoverleg wordt de gewijzigde pensioenovereenkomst overeengekomen en worden afspraken gemaakt over invaren en compensatie. Deze afspraken worden vastgelegd in het transitieplan dat wordt opgesteld door de werkgever respectievelijk sociale partners. Zij geven het pensioenfonds vervolgens aan de hand van het transitieplan de opdracht tot uitvoering van de nieuwe pensioenovereenkomst, inclusief een verzoek om de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten in te varen. Het pensioenfonds beoordeelt de opdracht op uitvoerbaarheid en evenwichtigheid alvorens deze te aanvaarden. Hierbij heeft het belanghebbendenorgaan of het verantwoordingsorgaan een adviesrecht ten aanzien van de (gewijzigde) uitvoeringsovereenkomst of uitvoeringsreglement.

Vanaf inwerkingtreding van deze wet tot aan het moment van invaren kan het pensioenfonds opteren voor het transitie-ftk. Bij de keuze om gebruik te maken van het transitie-ftk neemt het pensioenfonds een evenwichtige belangenafweging in acht.[68] De besluitvorming omtrent het transitie-ftk kent twee fases: de arbeidsvoorwaardelijke fase voordat het implementatieplan gereed is, en de implementatiefase als het implementatieplan gereed is. Beide fases worden hierna afzonderlijk toegelicht.

4.4.1 Besluitvorming transitie-ftk tijdens de arbeidsvoorwaardelijke fase

Tijdens de arbeidsvoorwaardelijke fase zijn de afspraken over de nieuwe pensioenregeling en eventueel invaren nog niet in detail bekend bij het pensioenfonds. Het pensioenfonds kan desalniettemin, na overleg met sociale partners, opteren voor het transitie-ftk en een overbruggingsplan indienen gericht op herstel naar een invaardekkingsgraad van tenminste 95%. Vanwege de mogelijke generatie-effecten heeft het belanghebbendenorgaan een goedkeuringsrecht op het overbruggingsplan. Het belanghebbendenorgaan heeft een vergelijkbaar goedkeuringsrecht ten aanzien van een herstelplan.[69] Het overbruggingsplan zal jaarlijks worden ingediend bij DNB waardoor ieder overbruggingsplan de goedkeuring behoeft van het belanghebbendenorgaan. Het verantwoordingsorgaan krijgt met dit wetsvoorstel een (jaarlijks terugkerend) adviesrecht ten aanzien van het overbruggingsplan. Doel van het adviesrecht is dat het verantwoordingsorgaan, vanwege mogelijke generatie-effecten, in staat wordt gesteld te adviseren over de toepassing van het transitie-ftk. Als het verantwoordingsorgaan niet om advies wordt gevraagd, het advies van het verantwoordingsorgaan niet wordt opgevolgd of als het advies vanwege later bekend geworden feiten en omstandigheden zou moeten worden herzien, kan het gebruik maken van het beroepsrecht uit artikel 217 van de Pensioenwet.

[67] Artikel 137 van de Pensioenwet.
[68] Artikel 105, tweede lid, van de Pensioenwet.
[69] Artikel 115c, negende lid, sub h, van de Pensioenwet.

4.4.2 Besluitvorming transitie-ftk tijdens de implementatiefase
Tijdens de implementatiefase zet een pensioenfonds het herstelpad richting de invaardekkingsgraad voort wanneer het nog niet aan deze eisen voldoet. Afhankelijk van de afspraken omtrent de nieuwe pensioenregeling, invaren en compensatie kan het herstelpad evenwel gericht zijn op een hogere of lagere invaardekkingsgraad.

Het belanghebbendenorgaan behoudt in de implementatiefase het goedkeuringsrecht op het overbruggingsplan. Het verantwoordingsorgaan behoudt eveneens het adviesrecht op het overbruggingsplan. Ten overvloede, het belanghebbendenorgaan en het verantwoordingsorgaan hebben, los hiervan, een goedkeuringsrecht respectievelijk adviesrecht ten aanzien van het transitiebesluit.

4.4.3 Verlagingsmaatregel
De medezeggenschap rond vermindering van pensioenaanspraken en pensioenrechten in de transitieperiode 2023-2027 wordt niet gewijzigd. Een belanghebbendenorgaan behoudt een goedkeuringsrecht op dit onderdeel.[70] Een verantwoordingsorgaan heeft geen wettelijk adviesrecht. Het staat pensioenfondsen echter vrij om hierin verdere bevoegdheden toe te kennen.[71]

4.4.4 Welke pensioenfondsen
Het pensioenfonds bepaalt of het in het overbruggingsplan opteert voor het transitie-ftk. Toepassing van het transitie-ftk ligt voor de hand als gebruik wordt gemaakt van het standaardpad invaren. Pensioenfondsen waar het op voorhand bekend is dat niet ingevaren zal worden, zullen geen beroep zullen doen op het transitie-ftk. Daarnaast zal er een categorie pensioenfondsen zijn bij wie in de loop van de transitieperiode bekend wordt dat er niet zal worden ingevaren. Zolang de onderhandelingen over de nieuwe pensioenregeling nog gaande zijn, zijn de mogelijkheden voor de toezichthouder om te beoordelen of een pensioenfonds terecht een beroep doet op het transitie-ftk beperkt. De regering gaat ervan uit dat pensioenfondsen hiermee verantwoord en prudent om zullen gaan.

4.5 Toezicht en informatie
DNB en de AFM houden conform de verantwoordelijkheidsverdeling in de Pensioenwet toezicht op de uitvoering van het transitie-ftk door pensioenfondsen. In het bijzonder geldt het volgende.

Een pensioenfonds moet onderbouwen waarom het van oordeel is dat het in het belang is van deelnemers[72] om gebruik te maken van het transitie-ftk en tevens dat dit uitlegbaar en verantwoord is. Het pensioenfonds onderbouwt dit in het overbruggingsplan. Het pensioenfonds onderbouwt in het implementatieplan hoe het pensioenfonds bij de besluitvorming over de vormgeving van de transitie rekening heeft gehouden met de voor- en nadelen die deelnemers hebben van het transitie-ftk. Het pensioenfonds zal de gevolgen van het opteren voor het transitie-ftk en de bijbehorende keuzes met betrekking tot de inrichting van de transitieperiode en ten grondslag liggend aan het overbruggingsplan in kaart brengen middels netto profijt en additionele maatstaven. Bij het in kaart brengen van netto profijt wordt vergeleken met de situatie dat de bestaande pensioenregeling ongewijzigd voortgezet zou worden. Voor die onderbouwing maakt het pensioenfonds voorts gebruik van het transitieplan zodra dat beschikbaar is, maar in ieder geval gebruikt het pensioenfonds het transitieplan bij de onderbouwing van de fondsspecifieke, hogere invaardekkingsgraad. De regering vindt het belangrijk dat pensioenfondsen het besluit om gebruik te maken van het transitie-ftk weloverwogen nemen, transparantie betrachten over het gebruik van het transitie-ftk en ten behoeve daarvan deelnemers inzicht bieden in de profijteffecten op cohortniveau.

Ter uitvoering van de motie Gijs van Dijk, Ceder en Palland is de regering voornemens een besluit te publiceren dat toeslagverlening middels de toeslagregels zoals omschreven in paragraaf 4.3.3

[70] Artikel 115c, negende lid, sub j, van de Pensioenwet.
[71] Artikel 115d van de Pensioenwet.
[72] Waaronder begrepen gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden.

onder voorwaarden mogelijk maakt.[73] Het pensioenfonds dat van dat besluit gebruik maakt, brengt de gevolgen van het gebruik hiervan in kaart zoals hierboven omschreven voor het gebruik van het transitie-ftk. Het pensioenfonds onderbouwt in het implementatieplan hoe het bij de besluitvorming over de vormgeving van de transitie rekening heeft gehouden met de voor- en nadelen die deelnemers hebben van dat besluit.

Het pensioenfonds stelt informatie over het gebruik van het transitie-ftk en de onderbouwing daarvan tijdig ter beschikking van de deelnemers of verstrekt deze informatie tijdig. De norm van artikel 48 van de Pensioenwet is hierop van toepassing. Het pensioenfonds maakt hierbij ook de gevolgen van het gebruik van het transitie-ftk voor de deelnemer inzichtelijk. Hierbij gaat het pensioenfonds eveneens in op de gevolgen voor de deelnemer als het transitie-ftk niet langer van toepassing blijkt. Het pensioenfonds legt de beoogde werkwijze vast in het wettelijk verplichte communicatieplan, als onderdeel van het implementatieplan dat, vanwege de aangepaste tijdslijnen bij gebruik van het transitie-ftk, uiterlijk tegelijk wordt ingediend met het overbruggingsplan in 2025 of zoveel eerder als het pensioenfonds gebruik maakt van een fondsspecifieke invaardekkingsgraad. In de periode voorafgaand aan het indienen van het wettelijk verplicht communicatieplan, als onderdeel van het implementatieplan, geldt in ieder geval het uitgangspunt dat het pensioenfonds de informatie over het gebruik en de onderbouwing van genomen besluiten aan zijn deelnemers en pensioengerechtigden ter beschikking stelt dan wel verstrekt. De informatie zal de gevolgen van het gebruik van het transitie-ftk voor de deelnemer inzichtelijk maken. De informatie draagt bij aan transparantie over het gebruik van het transitie-ftk en is tijdig, correct, duidelijk en evenwichtig.

De AFM houdt toezicht op de informatieverstrekking aan deelnemers over het gebruik en de uitvoering van het transitie-ftk en of informatie over de gevolgen van dat gebruik voor de deelnemers evenwichtig, duidelijk, correct en tijdig is. DNB toetst het overbruggingsplan en de daarin opgenomen onderbouwing voor het gebruik van het transitie-ftk. DNB toetst of het pensioenfonds de (fondsspecifieke) invaardekkingsgraad voldoende heeft onderbouwd en of de effecten daarvan op deelnemers, volgens de wettelijk gestelde vereisten, in beeld zijn gebracht en betrokken zijn bij de besluitvorming over het gebruik maken van het transitie-ftk. DNB toetst niet de uitkomsten van de belangenafweging, maar bijvoorbeeld wel of het proces om tot die afweging te komen goed gevolgd is en de kwaliteit van de gebruikte informatie.

4.6 Premie, opbouw en premiedekkingsgraad

Idealiter wordt ook de premiestelling door pensioenfondsen die gebruik maken van het transitie-ftk vanuit het nieuwe pensioenstelsel bezien. Merk op dat net als bij het bepalen van de fondsspecifieke invaardekkingsgraad pas wanneer de besluitvorming (volledig) is afgerond duidelijk is welke premie wordt afgesproken en met welk projectierendement de hoogte van de uitkering in beeld wordt gebracht. Daarnaast verschilt het karakter van de pensioenovereenkomst tussen het huidige en het nieuwe pensioenstelsel. De vertaling vanuit het nieuwe pensioenstelsel naar de huidige premie, opbouw en premiedekkingsgraad is daardoor moeilijk één-op-één te maken. Er is een aantal manieren om naar die vertaling te kijken. Desalniettemin doen sociale partners er verstandig aan al in de komende jaren een visie op de premiestelling te formuleren volgens de principes van het nieuwe stelsel.

Aan de premiedekkingsgraad zijn geen wettelijke eisen gesteld en de kostendekkende premie mag (binnen bepaalde grenzen) met de rente of met rendement gedempt worden. De balans tussen premie en opbouw kan binnen de wettelijke mogelijkheden worden gebaseerd op een verwacht rendement, zoals in het nieuwe stelsel het verwacht rendement ook een rol speelt in de projectiemethode. Een andere zienswijze is dat in een premieovereenkomst geen uitkering of opbouw wordt toegezegd. Er is daarom, in termen van het huidige pensioenstelsel, per definitie sprake van een kostendekkende premie. Het huidige wettelijke kader geeft sociale partners en pensioenfondsen relatief veel ruimte om naar eigen inzicht en op een verantwoorde manier de balans tussen premie, opbouw en premiedekkingsgraad te benaderen bezien vanuit de nieuwe systematiek. Bij het opstellen van de in dit hoofdstuk genoemde overbruggingsplannen komt de

[73] Kamerstukken II 2021/22, 35897, nr. 17.

premiestelling ook aan de orde. Pensioenfondsen geven in die overbruggingsplannen aan hoe de premiedekkingsgraad met het oog op de transitie bijdraagt aan de financiële positie van het pensioenfonds. Door in die overbruggingsplannen ook de premiestelling te betrekken, kan een integrale afweging gemaakt worden.

4.7 Beleggingsbeleid tijdens de transitieperiode

De regering biedt in de transitieperiode in lagere regelgeving meer ruimte om het beleggingsbeleid van pensioenfondsen aan te passen richting het beleggingsbeleid zoals dat in het nieuwe stelsel van toepassing zal zijn. Het is reeds mogelijk het beleggingsbeleid aan te passen in de zin dat minder risicovol belegd kan worden. De regering ziet dat het in sommige situaties ook wenselijk kan zijn om het beleggingsrisico tijdens de transitie (geleidelijk) te kunnen vergroten, met het oog op de invoering van een nieuw pensioencontract. Dit geldt zowel voor pensioenfondsen die gebruik maken van het transitie-ftk en dus een overbruggingsplan indienen, als voor pensioenfondsen die daarvan geen gebruik maken en dus een herstelplan indienen. Zij dienen wel de risicohoudingen vastgesteld te hebben.

Tijdens de transitieperiode wordt ruimte geboden om het collectieve beleggingsrisico te vergroten, ook als een fonds niet beschikt over het vereist eigen vermogen, als dit onderbouwd kan worden op basis van de risicohoudingen per cohort die vóórafgaande aan de implementatie van een nieuw pensioencontract moeten zijn vastgesteld. Vaststelling van deze risicohoudingen is mogelijk nadat de invaarbesluitvorming is afgerond en de uitkomsten daarvan zijn vastgelegd in het implementatieplan. Als een pensioenfonds uiteindelijk besluit de bestaande opbouw niet in te varen, dan brengt het fonds het risico van beleggingsmix zo snel mogelijk terug naar het risico wat het fonds had voor het risico werd verhoogd of verlaagd.

4.8 Technische verantwoording van de invaardekkingsgraad van ten minste 95%

Bij aanvang van de transitieperiode is nog niet bekend naar welke pensioenregeling ingevaren zal worden, welke invaarmethode wordt gebruikt, noch zijn er afspraken bekend over eventuele compensatie. Daarom is onderzocht waar een generieke invaardekkingsgraad aan zou moeten voldoen gegeven deze onbekendheden. Er is voor gekozen met de invaardekkingsgraad te sturen op de vraag over welke dekkingsgraad het pensioenfonds ten minste moet beschikken om op het transitiemoment minimaal het perspectief van deelnemers vóór en na transitie gelijk te houden. Uiteraard kunnen decentrale partijen ook andere doelen bij het invaren kiezen. Bij het invaren wordt het fondsvermogen toegewezen aan deelnemers volgens de standaardmethode of de VBA-methode (beide methoden worden uitgelegd in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*). Bij de bepaling van de generieke invaardekkingsgraad is gebruik gemaakt van de VBA-methode en gestuurd op uitkomsten waarbij geen herverdeling tussen generaties bij invaren, optreedt, omdat de fondsorganen zich nog niet hebben uitgesproken over de gemaakte afspraken. Er is gecontroleerd of gebruik van de standaardmethode tot andere uitkomsten zou leiden. Bovendien is het toegestaan dat, na afstemming met de fondsorganen, de uitkomsten in termen van netto profijt mogen afwijken van nul indien dit uitlegbaar is.

De Pensioenfederatie en DNB hebben berekeningen uitgevoerd naar de hoogte van de invaardekkingsgraad. De conclusie is dat zowel uit de analyses van DNB als van de Pensioenfederatie volgt dat een invaardekkingsgraad van ten minste 95% in beginsel een afdoende uitgangspunt is om, vooruitlopende op de besluitvorming omtrent het invaren, een evenwichtige transitie te volbrengen.

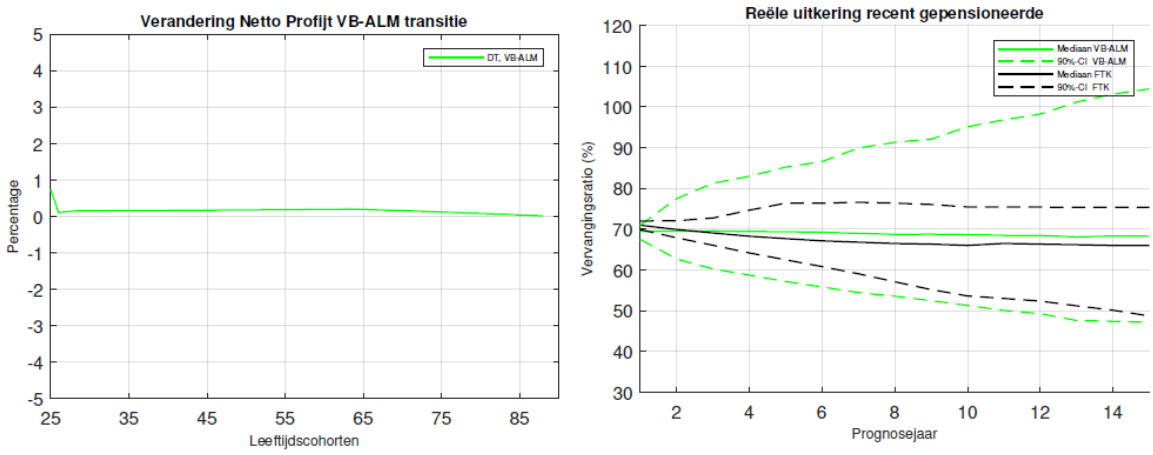
Onderbouwing invaardekkingsgraad van ten minste 95%

Uit doorrekeningen van DNB blijkt dat bij dekkingsgraden vanaf ten minste 95% een gemiddeld pensioenfonds voldoende middelen heeft om de (verwachte) uitkeringen vóór en na transitie gelijk te houden, zonder dat daarvoor bij invaren herverdeling tussen deelnemers nodig is. Met het gelijk houden van uitkeringen wordt bedoeld dat voor gepensioneerden de hoogte van de lopende uitkering vóór en na transitie ten minste gelijk blijft en dat voor *alle* leeftijdscohorten het (verwachte en voor de prijsontwikkeling gecorrigeerde) pensioen ten minste op peil blijft ten opzichte van het FTK-niveau. Hiervoor is een projectierendement gekozen zodanig dat bij een

invaardekkingsgraad van 95% uitkeringen gematched kunnen worden aan de uitkeringen onder het huidige nftk zonder dat herverdeling optreedt (zie tabel 1).

Figuur 1 toont de transitie-effecten bij een doorrekening van een fonds met een dekkingsgraad van 95% op het transitiemoment. De linker grafiek laat zien dat het mogelijk is om met nagenoeg geen herverdeling in te varen. De lijn die de verandering van het netto profijt weergeeft, de maatstaf om generationele effecten inzichtelijk te maken, vertoont een vrijwel vlak verloop op de 0 lijn. De rechter grafiek toont, ter illustratie, het verwachte uitkeringenverloop van een recent gepensioneerde. De groene lijn, die de vervangingsratio in de solidaire premieregeling weergeeft, ligt in het mediane scenario boven of op de zwarte lijn, die de vervangingsratio's in het FTK-contract weergeeft. De spreiding is wel groter, omdat de solidaire premieregeling minder buffervorming kent en er in de uitkeringsfase nog wordt doorbelegd met de toebedeelde vermogens.

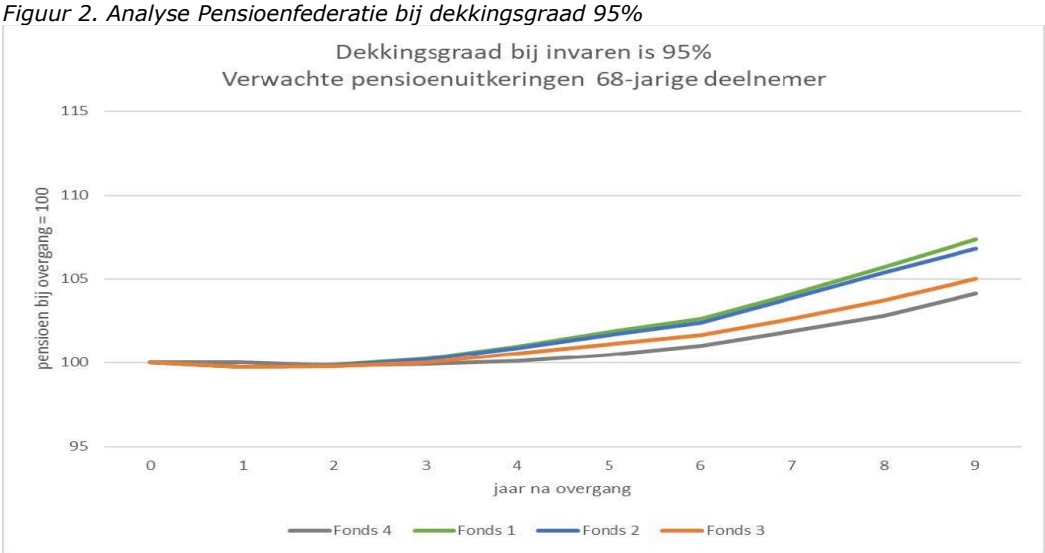
Figuur 1. Transitie-effecten bij een dekkingsgraad van 95%



Bron: DNB

Bij gebruik standaardmethode
De Pensioenfederatie heeft vastgesteld dat een gemiddeld pensioenfonds bij gebruikmaking van de standaardmethode voldoende middelen heeft om de (verwachte) uitkeringen vóór en na transitie gelijk te houden als het invaart bij een dekkingsgraad van 95% of hoger (figuur 2).

Figuur 2. Analyse Pensioenfederatie bij dekkingsgraad 95%



Gevoeligheidsanalyses bij gebruik VBA-methode
De hoogte van de invaardekkingsgraad die nodig is om lopende en verwachte uitkeringen gelijk te houden, zonder dat daarvoor herverdeling tussen generaties nodig is, is gevoelig voor onderliggende aannames die gemaakt zijn. Deze aannames hebben zowel betrekking op

fondsspecifieke aspecten (endogene aannames) als financieel-economische omstandigheden (exogene aannames). Daarnaast is uiteraard de inrichting van de premieregeling relevant. Tabel 1 maakt de resultaten voor een aantal gevoeligheidsanalyses inzichtelijk.[74]

Tabel 1. Gevoeligheidsanalyses VBA-methode

	Model input	**Invaardekkingsgraad**
	Basis	95%
Beleggingsmix	Minder risico: 40%-60%	105%
	Meer risico: 60%-40%	95%
Fondssamenstelling	Groen Fonds	>105% (≥110%)
	Grijs Fonds	95%
Risicopremie aandelen	Lagere risicopremie	>105% (≥110%)
	Hogere risicopremie	95%
Start RTS	Initiële RTS -50bps schok	95%
	Initiële RTS kalibratie december 2018	>105% (≥110%)
Contract	Flexibele premieregeling zonder risicodelingsreserve	>105% (≥110%)

Noot: hier geldt dat de invaardekkingsgraad representatief is voor het minimale niveau om netto profijt effecten van nul te bewerkstelligen, ten einde herverdeling tussen deelnemers te voorkomen, inclusief een tenminste gelijk blijvend pensioenperspectief in termen van de UPO-bedragen. Er is gerekend met stapgrootte 5%-punt voor het bepalen van de invaardekkingsgraad. Invaarmethode: VB-ALM.

De invaardekkingsgraad is in sterke mate gevoelig voor de verschillende modelspecificaties ten opzichte van de basisvariant.

Allereerst is gekeken naar het beleggingsbeleid van pensioenfondsen. Zowel een minder risicovolle beleggingsmix als een lagere risicopremie op aandelen resulteren in een hogere invaardekkingsgraad. Een hoger projectierendement maakt het namelijk eenvoudiger om nominale/reële verwachte uitkeringen op peil te houden en bij risicovollere beleggingen zijn er meer middelen (onverdeeld vermogen) om herverdelingseffecten te vereffenen.

Ten tweede is gekeken naar de fondssamenstelling. Een grijzer pensioenfonds resulteert in een lagere invaardekkingsgraad. Ouderen profiteren in de solidaire premieregeling van meer perspectief op indexatie/rendement, wat een positief effect heeft op het onverdeeld vermogen. Daarnaast hoeft er minder van dat vermogen gebruikt te worden voor bijvoorbeeld compensatie van de effecten van het afschaffen van de doorsneesystematiek.

Ten derde is gekeken naar de contractinvulling. Een solidariteits- of risicodelingsreserve die proportioneel uitdeelt, maar wordt gevuld vanuit premie en overrendement, is ten gunste van oudere generaties, want het zijn de actieven die premies betalen en de grootste blootstelling naar overrendement hebben. Daarom heeft de solidariteits- of risicodelingsreserve een positief effect op het onverdeelde vermogen, wat ingezet kan worden om herverdelingseffecten te vereffenen. Voor de flexibele premieregeling, als daar geen risicodelingsreserve wordt gebruikt, geldt daarom een invaardekkingsgraad van boven de 105%.

[74] De typering van de gevoeligheden die inzichtelijk zijn gemaakt zijn, evenals het gehanteerde basismodel, toegelicht in de 'Technische duiding basisanalyse en gevoeligheidsanalyse'.

Tot slot is gekeken naar het effect van de rentestand op transitiemoment. Hieruit blijkt dat bij een hogere rentestand op transitiemoment, geïllustreerd aan de hand van RTS kalibratie december 2018, een hogere invaardekkingsgraad nodig is. De verklaring hiervoor is dat bij een hogere rente de omvang van het herverdelingsvraagstuk als gevolg van het afschaffen van de doorsneesystematiek groter is.

Opgemerkt zij dat in deze analyse geen rekening is gehouden met de eventuele wens om de reserve al (gedeeltelijk) op het moment van de transitie te vullen. Het vullen van de solidariteits- of risicodelingsreserve tijdens de transitie naar het nieuwe stelsel vereist voor een gemiddeld fonds een hogere invaardekkingsgraad dan 95%. Bij benadering is voor een solidariteits- of risicodelingsreserve met een omvang van 1% een 1%-punt hogere invaardekkingsgraad nodig.

De uitkomsten van de gevoeligheidsanalyses laten zien dat voor andere aannames een invaardekkingsgraad van tussen 95% en oplopend tot 110% nodig is om lopende en verwachte uitkeringen gelijk te houden zonder dat daarvoor herverdeling tussen deelnemers nodig is. Voor fondsen met specifieke karakteristieken of de wens om de solidariteits- of risicodelingsreserve te vullen tijdens op het moment van transitie is een hogere invaardekkingsgraad vereist.

Technische duiding basisanalyse en gevoeligheidsanalyse

Overzicht onderliggende aannames

Aannames onderliggend aan technische analyses	
Economische scenarioset	
Model	ESG: KNW-model
P- en Q configuratie	Conform CPB Background document: A financial market model for the Netherlands
Kalibratie Parameters	Commissie parameters 2019
Rentekalibratie X0	DNB RTS aug-20
Duratie obligaties	20
Demografie	
Sterftekansen	nee
Startleeftijd	25
Werkzame jaren	40
Pensioenjaren	24
Deelnemersbestand	Uniform
Gemeenschappelijke parameters in FTK en Solidaire premieregeling	
Loonprofiel	Gemiddeld; gebaseerd op CBS statistieken 2018
Franchise (t=0)	14.500 euro
Ontwikkeling Pensioengrondslag	Conform prijsinflatie
(Doorsnee)premie	20% van pensioengrondslagsom
Risicoprofiel fondsniveau	Aandelen 50%, obligaties 50%
Huidig FTK	
Renteafdekking	Obligatie allocatie is leidend

Opbouwpercentage	Maximaal 1,875%.
Opbouwtype	Variabele opbouw. Bij premiedekkingsgraden < 100% wordt de opbouw verlaagd.
Minimale Premiedekkingsgraad	100%.
Premiekorting of premievakantie	Nee
Respecteren genoeg is genoeg	Ja
Inhaalindexatie	Ja, conform regels toekomstbestendig indexeren
Indexatieachterstand bij aanvang	15% (= gemiddelde grootste 4)
Terugblikkende horizon indexatieachterstand	10 jaar
Jaren in tekort bij aanvang	5 jaar (eerstvolgende jaar in tekort betekent een MVEV korting)
Smeren MVEV korting	10 jaar
Kritische dekkingsgraad VEV	95%
Solidaire premieregeling	
Projectierendement uitkeringsniveau	Verwacht beleggingsrendement gepensioneerden minus inflatieafslag gelijk aan 50% van steady state inflatie
Verwacht risicopremie aandelen (t.b.v. projectierendement)	conform parameters 2019: 4,33%
Steady state inflatie (t.b.v. projectierendement)	Conform parameters 2019: 1,88%
Start omvang solidariteitsreserve	0% van totale vermogen
Maximale omvang solidariteitsreserve	15% van totale vermogen
Reserve afslag uit premie	10% van premie-inleg
Reserve afslag uit rendement	10% van positief overrendement
Uitdelen reserve (naar rato persoonlijk vermogen)	10% van negatief overrendement
	0%< Buffer < 5% : 1/15 deel
	5% < Buffer < 10%: 1/10 deel
	10% < Buffer < 15%: 1/5
	Buffer > 15%: geheel
Spreiden schokken	Geen spreiding
Negatief overrendement	Niet toegestaan voor overrendement < -50%
Leeftijdsafhankelijke toedeling overrendement (perspectief uniforme aanpassingen in het te bereiken pensioen)	Overrendement wordt gelijkelijk toebedeeld naar het verwachte pensioen.
	Toedelingsfactor leeftijdscohort: LC(i): F/[F+H] x [Fi+Hi]/Fi
	F: huidig vermogen
	H: contante waarde toekomstige premies

	i: leeftijdscohort
Renteafdekking	Renterisico wordt voor alle leeftijdscohorten met hetzelfde percentage afgedekt (50%)

Overzicht onderliggende aannames gevoeligheidsanalyses
Hieronder wordt de typering van de gevoeligheden uit Tabel 1 weergegeven:

- ***Beleggingsmix***: Een meer risicovolle beleggingsmix (aandelen/obligaties 60%/40%) en minder risicovolle beleggingsmix (aandelen/obligaties 40%/60%). Deze bandbreedte is representatief voor de feitelijke beleggingsmix in het 25^{e} en 75^{e} percentiel van de pensioensector.
- ***Fondssamenstelling***: een groen en een grijs fonds. Hierbij is gekeken naar het 20^{e} en 80^{e} percentiel van de sector ultimo 2019 betreffende de verhouding van technische voorzieningen van actieven en gepensioneerden. Deze verhouding is vervolgens in het model gekalibreerd.
- ***Aandelen risicopremie***: een hogere risicopremie op aandelen (+1 procentpunt) en lagere risicopremie op aandelen (-1 procentpunt). De meest recente Commissie parameters stelt deze premie op 4.33%.
- ***Start RTS***: Een initiële (t=0) RTS gekalibreerd op de DNB RTS december 2018 (dit betreft een significant hogere RTS) en een initiële RTS die een parallelle schok ondervindt van -50 bps.

Hoofdstuk 5 Waarborgen voor een evenwichtige transitie

Inleiding
In dit hoofdstuk wordt het wettelijke transitiekader geschetst. Dit betreft nieuwe en bestaande wet- en regelgeving die partijen in acht moeten nemen bij het wijzigen van hun pensioenregeling. Het transitiekader normeert het transitieproces en biedt sociale partners, werkgevers en pensioenuitvoerders handvatten om de transitie zorgvuldig en evenwichtig uit te voeren. Zij geven binnen deze kaders hun eigen transitie vorm. Met transitie wordt gedoeld op de overstap naar een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie, inclusief alle afspraken over invaren, compensatie en een evenwichtige uitkomst.

Het transitiekader is tijdelijk voor de duur van de transitie: 1 januari 2023 tot 1 januari 2027.[75] Het transitiekader is van toepassing indien op 31 december 2022 een pensioenovereenkomst gold die gewijzigd wordt om te voldoen aan het nieuwe kader dat met voorliggend wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Zo'n wijziging kan niet in één dag plaatsvinden, daarom geldt er een transitieperiode waarin de wijziging zorgvuldig kan worden voorbereid en uitgevoerd. In paragraaf 5.1 worden de verschillende fases in de transitieperiode nader toegelicht. De fases bevatten een aantal mijlpalen voor een uiterste datum om een bepaalde stap te zetten in het transitieproces. Deze mijlpalen zorgen ervoor dat de uiterste transitiedatum van 31 december 2026 door iedereen wordt gehaald.

De afspraken uit het Pensioenakkoord hebben tot gevolg dat alle bestaande pensioenregelingen waarin op 31 december 2022 pensioen wordt opgebouwd, moeten worden aangepast. Na de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel kan er in beginsel alleen nog in premieregelingen met een leeftijdsonafhankelijke premie pensioenkapitaal worden opgebouwd. Er is niet langer sprake van een tijdsevenredige pensioenopbouw. Het gevolg hiervan is dat deelnemers op jonge leeftijd meer pensioen verwerven dan nu het geval is; naarmate zij ouder worden, verwerven zij minder pensioen. Over de gehele levensloop kan hetzelfde pensioen worden bereikt. Het is van groot belang dat de wijziging van de pensioenregelingen evenwichtig plaatsvindt en dat sociale partners (op decentraal niveau) zich tot het uiterste inspannen om die evenwichtigheid te realiseren. Dat betekent ook dat sociale partners hun positie moeten bepalen ten aanzien van het al dan niet bij elkaar houden van bestaande en nieuwe pensioenaanspraken en pensioenrechten ("invaren"). Maar ook indien nodig afspraken maken over compensatie en de financiering ervan.

Paragrafen 5.2 tot en met 5.9 gaan over de waarborgen voor een evenwichtige transitie in de arbeidsvoorwaardelijke fase. In deze paragrafen komen de nadere voorschriften aan de orde die voor sociale partners relevant zijn, en wordt beschreven hoe de medezeggenschap er in deze fase uitziet. Voor het uiterste geval dat sociale partners geen overeenstemming kunnen bereiken over de gewijzigde pensioenregeling (inclusief de transitie hier naartoe), wordt een tijdelijke transitiecommissie in het leven geroepen die kan bemiddelen en bindend advies kan geven. In alle gevallen moeten de keuzes, overwegingen en berekeningen die ten grondslag liggen aan de gemaakte afspraken, worden weergegeven in het zogenaamde transitieplan. Het transitieplan bevat de verantwoording waarom gekozen is voor deze invulling van de nieuwe pensioenregeling en waarom sprake is van een evenwichtige overstap hiernaartoe.

In paragrafen 5.10 tot en met 5.12 worden de waarborgen voor een evenwichtige transitie beschreven voor de stappen na de arbeidsvoorwaardelijke fase. De gewijzigde pensioenafspraken moeten worden ondergebracht bij een pensioenuitvoerder en daar worden geïmplementeerd. Voor pensioenfondsen geldt specifiek dat de opdracht tot uitvoering van de nieuwe pensioenregeling (inclusief de afspraken over de transitie) officieel moet worden aanvaard door middel van de zogenoemde opdrachtaanvaarding. De transitie naar het nieuwe pensioenstelsel zorgt voor een (tijdelijke) verzwaring van het takenpakket van diverse fondsorganen. Pensioenuitvoerders moeten zich goed en tijdig voorbereiden op de transitie, en maken hiervoor een implementatieplan. Een

[75] In de fiscaliteit is er aansluitend aan het transitiekader nog een tijdelijk verruimd kader voor de pensioenpremie, zie hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal kader*.

verplicht onderdeel van dit plan ziet op de communicatie over de transitie, hetgeen wordt neergelegd in een communicatieplan.

In bepaalde situaties is gebleken dat een overstap naar een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie niet kan plaatsvinden binnen de in het Pensioenakkoord afgesproken randvoorwaarden van adequate en kostenneutrale compensatie. Dit kan gelden voor a) premieregelingen met een progressieve premie en b) uitkeringsregelingen met een progressieve premie die zijn ondergebracht bij een verzekeraar. In het Pensioenakkoord is afgesproken dat er bij deze pensioenregelingen voor een langere uitfasering in de tijd gekozen kan worden. Werkgevers kunnen ervoor kiezen om in de geschetste situaties de progressieve premie voor bestaande deelnemers te eerbiedigen. Het transitiekader zoals in dit hoofdstuk wordt geschetst, is derhalve niet van toepassing op deze situaties. Een nadere toelichting op deze situaties wordt gegeven in hoofdstuk 15 *Overgangsrecht*.

5.1 Transitieperiode en mijlpalen

In de transitieperiode (2023-2027) maken sociale partners afspraken over het wijzigen van de pensioenregeling, over al dan niet invaren van al bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten en over een adequate compensatie. Pensioenuitvoerders zullen hun pensioenadministratie moeten aanpassen zodat zij de gewijzigde pensioenregeling en de transitieafspraken uiterlijk per 1 januari 2027 kunnen uitvoeren. Het gaat hier om een uiterlijke datum, eerder overstappen is dus mogelijk. De tijd die sociale partners en pensioenuitvoerders nodig hebben voor het realiseren van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel verschilt. Dat is voor een belangrijk deel afhankelijk van de vraag hoe ingrijpend de wijzigingen in de pensioenregeling zijn.

Om ruimte te bieden voor deze variëteit wordt het mogelijk gemaakt binnen de transitieperiode over te stappen op een door sociale partners zelf gekozen moment. Dit is bijvoorbeeld van belang voor sociale partners die een overstap willen maken op een concreet moment vóór 1 januari 2027, bijvoorbeeld omdat de bestaande uitvoeringsovereenkomst afloopt voor die datum. De mogelijkheid over te stappen op een zelf gekozen moment kan in dergelijke gevallen voorkomen dat de pensioenovereenkomst in korte tijd twee keer aangepast moet worden. Bijkomend voordeel van een zelf gekozen moment is dat de transities meer gespreid in de transitieperiode zullen plaatsvinden. Dat heeft voor de situatie dat een werkgever zijn pensioenovereenkomst heeft ondergebracht bij een verzekeraar, het voordeel dat de benodigde adviescapaciteit dan ook meer gespreid aangesproken wordt. Voor pensioenfondsen die meerdere pensioenregelingen naast elkaar uitvoeren geldt dat zij rekening moeten houden met de afhankelijkheid die binnen het pensioenfonds tussen de regelingen bestaat. Vanwege die afhankelijkheden kan de feitelijke overstap pas plaatsvinden wanneer er duidelijkheid is over hoe de nieuwe pensioenregelingen eruit komen te zien.

Het mogelijk maken van een transitie op een zelf gekozen moment betekent dat in elk geval gedurende de duur van de transitieperiode overgangsrecht geldt voor relevante bepalingen in de pensioenwetgeving. Het is gedurende de transitieperiode dus nog mogelijk om pensioen op te bouwen in de huidige uitkeringsovereenkomst of in een premieovereenkomst met een leeftijdsafhankelijke premie, of al over te stappen op een premieovereenkomst met een leeftijdsonafhankelijke premie. Daarnaast is het vanaf het moment van de overstap mogelijk gebruik te maken van de extra fiscale premieruimte ten behoeve van compensatie. Vanaf 1 januari 2027 vervalt in alle gevallen de mogelijkheid om pensioen op te bouwen in een uitkeringsovereenkomst en heeft de wetgeving gericht op transitie naar een nieuwe premieregeling geen toepassing meer, waaronder het kader voor invaren dat in paragrafen 5.4 en 5.5 nader wordt toegelicht.

Het niet tijdig afronden van de transitie heeft ingrijpende consequenties (zie kader hierna), het is dus van belang dat de datum van 1 januari 2027 in alle gevallen gehaald wordt. Om dit zoveel mogelijk te borgen wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld wettelijk vast te leggen wanneer bepaalde mijlpalen in het transitieproces uiterlijk gehaald moeten zijn en wie daarvoor verantwoordelijk is.

Consequenties geen nieuwe pensioenregeling op 1-1-2027
Wanneer sociale partners niet tijdig tot een akkoord komen over het wijzigen van de pensioenregeling – en daardoor de pensioenuitvoerder onvoldoende tijd heeft voor de implementatie - bestaat het risico dat de uitvoeringsovereenkomst (overeenkomst tussen werkgever en pensioenuitvoerder) en de daaraan ten grondslag liggende pensioenregeling vanaf 1 januari 2027 niet aan de nieuwe wettelijke regels voldoen. Dit heeft een aantal implicaties:

a. Pensioenuitvoerders mogen geen uitvoeringsovereenkomsten en daaraan ten grondslag liggende pensioenregelingen uitvoeren die in strijd zijn met de wet. Pensioenuitvoerders zullen zich dit terdege realiseren, daarop anticiperen en op een daartoe geëigend moment - ruim vóór 1 januari 2027 - overgaan tot opzeggen van bestaande uitvoeringsovereenkomsten die per 1 januari 2027 niet meer binnen het nieuwe wettelijke kader passen. Werkgevers en werknemers zullen zich eveneens aan de wet willen en moeten houden en zich ervan bewust zijn dat een pensioenovereenkomst die niet binnen de per 1 januari 2027 geldende wettelijke kaders past, niet voortgezet kan (en zal) worden. Dit heeft allerlei gevolgen, waarbij onder meer acht moet worden geslagen op de gevolgen voor de dekking van overlijdens- en arbeidsongeschiktheidsrisico's (nabestaanden- en eventuele arbeidsongeschiktheidspensioenen en premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid) wanneer die onderdeel uitmaakten van de huidige pensioenregeling.
b. Het wettelijke transitiekader en de faciliteringsmogelijkheden van invaren en compensatie vervallen per 1 januari 2027 grotendeels. Blijft tijdige overeenstemming over aanpassing van de pensioenregeling uit, dan zal het niet langer gebruik kunnen maken daarvan nadelig uitpakken voor de (gewezen) deelnemers, pensioen- en andere aanspraakgerechtigden.
c. Bovendien wordt de fiscale pensioenwetgeving in de opbouwfase gebaseerd op de premie-inleg, deze gaat niet langer uit van begrenzing op de opbouw. Als de pensioenregeling vanaf 1 januari 2027 niet voldoet aan de fiscale wetgeving, treedt de sanctiebepaling in werking. Dat betekent dat de waarde van de pensioenaanspraak in één keer progressief belast wordt via de loonbelasting. Daarnaast wordt er maximaal 20% revisierente geheven over deze waarde. De omkeerregel (dat wil zeggen dat de premies niet tot het belastbaar loon behoren, de aanspraak onbelast is en de uitkeringen belast zijn) is vanaf dat moment niet meer van toepassing op de eerder opgebouwde pensioenaanspraak. De waarde van de pensioenaanspraak vormt na de heffing loonbelasting een vermogensbestanddeel dat in box 3 valt. Bij fiscale bovenmatigheid kan het deel van de pensioenaanspraken dat uitgaat boven de fiscale begrenzingen worden afgekocht.
d. Bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen kan het uitblijven van overeenstemming leiden tot een ambtshalve intrekking van de verplichtstelling door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, omdat het pensioenfonds per 1 januari 2027 niet meer voldoet aan de wettelijke vereisten als het karakter van de pensioenregeling en aan fiscale begrenzingen. In zijn algemeenheid geldt dat bij uitholling of afkalving van het systeem van verplichtstelling de concurrentieverhoudingen binnen sectoren zullen wijzigen en de witte vlek zal toenemen. Ook de financiële positie van het pensioenfonds zal onder druk komen te staan.
e. Uitblijven van vooruitzichten op een nieuwe pensioenovereenkomst van sociale partners en communicatie van de voortgang daarover zal onrust veroorzaken. Bij een evident onredelijke opstelling van betrokken partijen is aansprakelijkstelling niet ondenkbaar. Blijken werkgever en de (individuele) werknemer(s) niet tijdig tot overeenstemming te zijn gekomen dan zal een gang naar de rechter onvermijdelijk zijn. Daarbij zal het nieuwe wettelijk kader het uitgangspunt zijn.

Het transitieproces is niet in alle situaties gelijk. De stappen die gezet moeten worden bij een pensioenregeling die is ondergebracht bij een pensioenfonds zijn anders dan bij een pensioenregeling die is ondergebracht bij een verzekeraar of premiepensioeninstelling en ook weer anders dan de stappen die gezet worden bij een pensioenregeling die is ondergebracht bij een beroepspensioenfonds. Wel kennen ze grofweg dezelfde fases. In figuur 1 is dit hierna weergeven.

Figuur 1. Overzicht fases transitie

In de eerste fase worden door sociale partners arbeidsvoorwaardelijke afspraken gemaakt over de wijziging van de pensioenregeling en een evenwichtige transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. Zie hiervoor paragrafen 5.2 tot en met 5.9.

In de tweede fase wordt het pakket van arbeidsvoorwaardelijke pensioenafspraken bij een pensioenuitvoerder ondergebracht. Specifiek bij pensioenfondsen is in deze fase ook de formele opdrachtaanvaarding aan de orde. In de derde fase vindt de implementatie bij pensioenuitvoerders plaats, het gaat daarbij bijvoorbeeld om het aanpassen van ICT-systemen, het daadwerkelijk omzetten van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten naar een nieuwe pensioenregeling en informatievoorziening richting deelnemers en pensioengerechtigden. In paragrafen 5.10 tot en met 5.12 worden de tweede en derde fase nader toegelicht.

In figuur 1 zijn de fasen als losse stappen gepresenteerd die opeenvolgend doorlopen worden. In de praktijk zullen de verschillende processen meer door elkaar lopen, en is er sprake van een iteratief proces. De diverse partijen betrokken bij de transitie zullen samenwerken om de nieuwe pensioenregelingen vorm te geven. Zo kunnen de pensioenuitvoerders sociale partners ondersteunen bij het uitwerken van de nieuwe pensioenafspraken, bijvoorbeeld bij het doorrekenen van verschillende voorstellen. Daarnaast kunnen pensioenuitvoerders tijdens de arbeidsvoorwaardelijke fase adviseren over de uitvoerbaarheid en communiceerbaarheid van de pensioenafspraken waarover sociale partners onderhandelen. Deze nauwe vorm van samenwerking is nu al goed gebruik en deze manier van samenwerken zal ook in deze transitie van belangrijke waarde zijn. Hierbij moet aangetekend worden dat het traject om tot een gewijzigde pensioenregeling te komen, verschilt tussen pensioenfondsen aan de ene kant en verzekeraars en premiepensioeninstellingen aan de andere kant. Bij pensioenfondsen geldt het traject zoals hiervoor weergegeven, bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen is dit in mindere mate het geval. De verschillen worden hierna nader toegelicht.

Om ervoor te zorgen dat de transitie als geheel binnen de transitieperiode wordt afgerond, wordt voorgesteld de belangrijkste stappen in de wet vast te leggen als mijlpalen die binnen een bepaalde periode behaald moeten worden. Het gaat hier niet om wettelijke afdwingbare mijlpalen, de mijlpalen zijn richtinggevend bedoeld. Ook de mijlpaal van 1-1-2027 is niet wettelijk afdwingbaar, wel zijn er grote consequenties verbonden aan het niet halen van deze mijlpaal. Deze zijn beschreven in de ingekaderde tekst eerder in deze paragraaf. Het behalen van de mijlpalen draagt eraan bij dat alle partijen betrokken bij de transitie voldoende tijd krijgen om hun rol naar behoren te vervullen. Als bepaalde stappen te veel tijd in beslag nemen, kan dit ten koste gaan van de tijd voor de overige stappen die gezet moeten worden. Wanneer bijvoorbeeld de arbeidsvoorwaardelijke fase te veel tijd in beslag neemt, kan dit ten koste gaan van de benodigde tijd voor een zorgvuldige implementatie door pensioenuitvoerders. Wanneer de mijlpalen opgevolgd worden kan tijdig gestart worden met de volgende stap en blijft er voldoende tijd over om die stap naar behoren te zetten. Overigens betekent het niet halen van een mijlpaal niet dat de implementatiedatum van 1-1-2027 verschuift, deze blijft in alle gevallen gelijk. De partijen die betrokken zijn bij de transitie, zijn allen verantwoordelijk om elkaar scherp te houden op het voorspoedig doorlopen van alle noodzakelijke stappen. Het formuleren van mijlpalen helpt hierbij. Door een uiterste datum voor te schrijven, blijft er overigens ruimte om de stappen sneller te doorlopen, wanneer dit wenselijk en mogelijk is. Dit betekent ook dat een overstap op een eerder moment dan 1 januari 2027 mogelijk is. Dit biedt ook voldoende flexibiliteit voor partijen om een overstapmoment te kiezen dat het beste past bij de eigen situatie.

Het bepalen van de exacte doorlooptijd van elke stap is lastig generiek te bepalen, omdat deze afhankelijk is van de specifieke omstandigheden die per sector, werkgever en pensioenuitvoerder kunnen verschillen. Het is de wens van veel betrokken partijen dat de totale duur van de transitieperiode zo kort mogelijk is, maar tegelijkertijd moet er voldoende doorlooptijd resteren voor elk van de stappen die per fase gezet moeten worden.

Bij pensioenregelingen die ondergebracht zijn bij pensioenfondsen is de eerste stap het arbeidsvoorwaardelijk proces tussen sociale partners, waarbij zij afspraken moeten maken over een gewijzigde pensioenregeling conform de nieuwe wettelijke kaders. De regering verwacht dat in alle gevallen een termijn van twee jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel afdoende zou moeten zijn om te komen tot afspraken over een nieuwe pensioenregeling.[76] Bij deze termijn is rekening gehouden met de inschatting van sociale partners ten aanzien van de benodigde doorlooptijd voor het arbeidsvoorwaardelijk proces. Daarna moet er voldoende ruimte zijn voor het proces bij pensioenfondsen omtrent de opdrachtaanvaarding en voor alle pensioenuitvoerders om te komen tot een uitvoeringsovereenkomst met de werkgever. De regering heeft ingeschat dat een periode van zes maanden hiervoor voldoende is. Tot slot resteert voor de feitelijke implementatie van de nieuwe pensioenregelingen door pensioenfondsen een termijn van anderhalf jaar.

Voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen geldt als eerste stap dat zij een pensioenproduct ontwikkelen dat voldoet aan de nieuwe wettelijke kaders en die vervolgens aanbieden aan werkgevers. Werkgevers kunnen de aangeboden pensioenregeling gebruiken om het arbeidsvoorwaardelijk overleg te starten. Wanneer het arbeidsvoorwaardelijk overleg is afgerond, ondertekent de werkgever de offerte van de verzekeraar of premiepensioeninstelling. Deze offerte kan bijgesteld zijn naar aanleiding van het arbeidsvoorwaardelijk overleg. Omdat de productontwikkeling al heeft plaatsgevonden, is het voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen mogelijk om het implementatieplan en communicatieplan al in belangrijke mate voor te bereiden, voordat het arbeidsvoorwaardelijke overleg start.

Aangezien deze uitvoerders de fase van productontwikkeling van de nieuwe pensioenregeling al voor het arbeidsvoorwaardelijkproces hebben afgerond, hebben zij ook minder tijd nodig voor de feitelijke implementatie. De implementatietermijn kan bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen daarom kort zijn. Verzekeraars en premiepensioeninstellingen kunnen tot 3 maanden voor inwerkingtreding van een pensioencontract nog nieuwe regelingen afspreken.

Hierna worden de mijlpalen nader toegelicht. Het aantal mijlpalen dat is benoemd, is beperkt tot de hoofdstappen die voor elke wijziging van een pensioenregeling gezet moeten worden.

<u>Mijlpalen pensioenfondsen</u>

Mijlpaal 1
Voor pensioenregelingen die worden ondergebracht bij pensioenfondsen geldt dat uiterlijk 1 januari 2025 er overeenstemming is tussen (vertegenwoordigers van) werkgevers en werknemers over de pensioenregeling en is het transitieplan afgerond. Het gaat hier om definitieve afspraken, wat betekent dat achterbanraadpleging dan wel het raadplegen van de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering reeds heeft plaatsgevonden. Deze afspraken worden uiterlijk op 1 januari 2025 voor opdrachtaanvaarding aangeboden bij het pensioenfonds.

In de situatie dat sociale partners vastlopen in het arbeidsvoorwaardelijk overleg – en de deadline van 1 januari 2025 dreigen mis te lopen – kunnen zij de transitiecommissie inschakelen. De transitiecommissie wordt nader toegelicht in paragraaf 5.9.

[76] Extra aandacht is nodig voor situaties waarin de werkgever vrijwillig is aangesloten bij een verplicht gesteld bedrijfstakpensioenfonds, of een werkgever die vrijstelling heeft van het verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfonds omdat er een minimaal even goede regeling wordt aangeboden. Deze werkgevers zullen het arbeidsvoorwaardelijke proces bij het verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfonds moeten afwachten alvorens zij zelf tot actie kunnen overgaan. Dat vergt goede afstemming.

Mijlpaal 2
Uiterlijk op 1 januari 2025 start het proces van opdrachtaanvaarding bij een pensioenfonds. Als onderdeel van het proces van opdrachtaanvaarding stellen pensioenfondsen een implementatieplan op, en denken na wanneer en hoe zij (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden informeren over de consequenties van de wijzigingen en stellen hiervoor, als onderdeel van het implementatieplan, een communicatieplan op. DNB en de AFM houden toezicht op de beheerste en integere bedrijfsvoering respectievelijk de informatieverstrekking gedurende de transitie.
Uiterlijk 1 juli 2025 is de opdrachtaanvaarding afgerond en hebben alle pensioenfondsen hun implementatieplan gereed. Door de mijlpaal op 1 juli 2025 te leggen hebben pensioenfondsen hierna anderhalf jaar de tijd om de afspraken voor de pensioenregeling waaronder het invaren van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten en compensatie in te regelen.

Mijlpaal 3
De transitie moet afgerond zijn voor 1 januari 2027. Dit betekent dat er vanaf dat moment geen pensioenopbouw meer mogelijk is in een uitkeringsovereenkomst en dat in premieovereenkomsten geen sprake meer is van een leeftijdsafhankelijke (progressieve) premie (behoudens situaties waarin voor bestaande deelnemers de progressieve premie wordt geëerbiedigd, zie hoofdstuk 15 *Overgangsrecht*). Pensioenopbouw vindt alleen nog plaats in een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijk premiepercentage.

Mijlpalen verzekeraars en premiepensioeninstellingen

Omdat bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen de productontwikkeling en het opstellen implementatieplan en communicatieplan al in belangrijke mate voorafgaand aan het arbeidsvoorwaardelijk overleg kan zijn afgerond, is er na afloop van het arbeidsvoorwaardelijk overleg voor hen minder tijd nodig voor de feitelijke implementatie. Daarom kan voor pensioenregelingen die worden ondergebracht bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen een minder stringente mijlpaal gelden met betrekking tot het moment dat het arbeidsvoorwaardelijk overleg moet zijn afgerond. Indien een nieuwe pensioenregeling per 1 januari van een jaar moet ingaan, is het noodzakelijk dat de werkgever uiterlijk op 1 oktober van het voorafgaande jaar de eventueel bijgestelde offerte ondertekend heeft geretourneerd. Het traject ten aanzien van de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering moet voorafgaand aan het ondertekenen van de offerte hebben plaatsgevonden.

Aangezien vanaf 1 januari 2027 alle pensioenregelingen moeten voldoen aan het nieuwe wettelijk kader moet de transitie afgerond zijn voor deze datum (zie ook mijlpaal 3 voor pensioenfondsen). Dit betekent dat werkgevers uiterlijk vóór 1 oktober 2026 de eventueel bijgestelde offerte moeten hebben ingediend bij hun verzekeraar of premiepensioeninstelling. Dit is ook het moment dat het transitieplan uiterlijk moet worden verstrekt aan de verzekeraar of premiepensioeninstelling. In de situatie dat sociale partners vastlopen in het arbeidsvoorwaardelijk overleg – en de uiterste datum van 1 oktober 2026 dreigen mis te lopen – kunnen sociale partners de transitiecommissie inschakelen. De transitiecommissie wordt nader toegelicht in paragraaf 5.9. Voor de verzekeraar of premiepensioeninstelling geldt verder dat het implementatieplan uiterlijk 1 oktober 2026 ingediend dient te zijn.

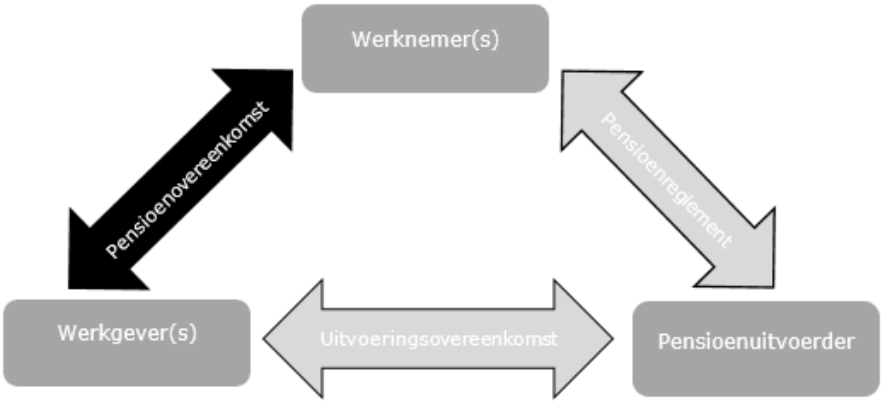
Idealiter sluiten de nieuwe pensioencontracten van werkgevers die hun pensioenregeling hebben ondergebracht bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen aan bij het aflopen van het oude contract. Uitgaande van de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2023 betekent dit dat het zo kan zijn dat het bestaande contract afloopt op 1 januari 2023 en werkgevers per die datum ook direct willen overstappen op een pensioenregeling op basis van het nieuwe wettelijke kader. Dit betekent wel dat verzekeraars en premiepensioeninstellingen en de werkgevers nog voordat deze wet in werking is getreden al alle noodzakelijke processtappen gezet moeten hebben om een dergelijke vroege overgang mogelijk te maken.

ARBEIDSVOORWAARDELIJKE FASE

In de arbeidsvoorwaardelijke fase gelden bepaalde voorschriften die relevant zijn voor sociale partners bij het maken van afspraken over de arbeidsvoorwaarde pensioen. Deze voorschriften

gelden als waarborgen voor (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden voor een evenwichtige transitie. Een nieuw voorschrift is het opstellen van het transitieplan (paragraaf 5.2). Dit is een verplichte bijlage bij de gewijzigde pensioenregeling waarin alle keuzes, overwegingen en berekeningen die ten grondslag liggen aan de gemaakte afspraken in het kader van de transitie moeten worden opgenomen. In het transitieplan komt de aanpassing van de pensioenregeling aan de orde (5.3), staan de afspraken over invaren (5.4), de afspraken over inzet van vermogen voor compensatie en de initiële vulling van de solidariteitsreserve (in de solidaire premieregeling) of een risicodelingsreserve (in de flexibele premieregeling) (5.5), de afspraken over adequate en kostenneutrale compensatie (5.6), en een verantwoording van de evenwichtigheid van al deze transitie-afspraken (5.7). In paragraaf 5.8 wordt beschreven op welke manier de medezeggenschap is georganiseerd in de arbeidsvoorwaardelijke fase. En paragraaf 5.9 sluit de arbeidsvoorwaardelijke fase af met de transitiecommissie, een nieuwe commissie die hulp kan bieden als sociale partners er in de arbeidsvoorwaardelijke fase samen niet op tijd uitkomen. In figuur 2 geeft de zwarte pijl weer dat de hiervoor genoemde onderdelen worden besproken ten behoeve van arbeidsvoorwaardelijke afspraken tussen werkgever(s) en werknemer(s). De twee grijze pijlen komen later in dit hoofdstuk aan bod.

Figuur 2. Arbeidsvoorwaardelijke afspraken



5.2 Transitieplan

Zoals uit de volgende paragrafen zal blijken, moeten sociale partners diverse keuzes maken in het kader van de transitie naar een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie, keuzes over: de wijziging van de pensioenregeling; een verzoek tot invaren aan de pensioenuitvoerder, de omgang met het bestaand vermogen, en compensatie. Alle afspraken tezamen moeten evenwichtig zijn. Het is belangrijk dat werkgevers, werknemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden, inzicht hebben in de gemaakte keuzes en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld voor te schrijven dat alle keuzes, overwegingen en berekeningen die ten grondslag liggen aan de gemaakte afspraken in het kader van de transitie moeten worden weergegeven in een zogenaamd transitieplan. Het transitieplan bevat de verantwoording waarom gekozen is voor de betreffende invulling van de pensioenregeling en waarom sprake is van een evenwichtige overstap hiernaartoe. Het biedt inzicht in de samenhang tussen de verschillende keuzes die in het kader van de overstap naar een premieregeling met leeftijdsonafhankelijke premies zijn gemaakt en moeten worden doorgevoerd. Werkgevers worden verplicht een transitieplan op te (laten) stellen indien zij op 31 december 2022 een pensioenovereenkomst met hun werknemers hebben en waarbij geen gebruik wordt gemaakt van het overgangsrecht op grond waarvan een progressieve premie kan blijven worden gehanteerd voor bestaande deelnemers (zie hoofdstuk 15 *Overgangsrecht*).

Voorgesteld wordt om voor te schrijven dat het transitieplan enkele verplichte onderdelen moet bevatten. Hiermee wordt geborgd dat alle relevante onderwerpen aan de arbeidsvoorwaardelijke tafel besproken worden. Ook indien onderstaande onderdelen niet aan de orde zijn, is het gewenst dat deze op de arbeidsvoorwaardentafel worden besproken en in het transitieplan worden opgenomen. Het transitieplan bevat ten minste de volgende onderdelen:

a. Het karakter van de pensioenregeling.

b. Informatie over hoe wordt omgegaan met bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten, en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen ('invaren'). Invaren is hierbij voor pensioenfondsen de standaard, waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken.
c. Een overzicht van de effecten per leeftijdscohort van de overstap op de gewijzigde pensioenregeling, berekend aan de hand van de voorgeschreven maatstaven (netto profijt of bruto profijt). Hierbij wordt tevens inzichtelijk gemaakt wat de effecten zijn van gebruikmaking van het transitie-ftk (indien van toepassing) en hoe deze effecten van invloed zijn geweest op de besluitvorming bij de transitie.
d. De gemaakte afspraken over compensatie voor de onder c genoemde cohorten. In het Pensioenakkoord is afgesproken dat een evenwichtige overstap vergt dat het nadeel voor betreffende deelnemers adequaat en kostenneutraal wordt gecompenseerd. Partijen kunnen besluiten dat aanvullende compensatie niet nodig is om tot een evenwichtige overgang te komen.
e. Een financieringsplan voor de compensatie waarbij inzichtelijk wordt gemaakt in welke mate elke bron ingezet zal worden. Tevens wordt duidelijk gemaakt dat bij onvoorziene omstandigheden de genomen arbeidsvoorwaardelijke besluiten opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden.
f. Voor zover van toepassing, de gemaakte afspraken over de initiële vulling van de solidariteitsreserve of de risicodelingsreserve.

In de paragrafen 5.3 tot en met 5.6 wordt per onderdeel 'a' tot en met 'f' nader toegelicht wat het voorschrift inhoudt. Het is niet alleen van belang dat het transitieplan de beschreven informatie bevat, maar ook dat hierin de afwegingen die tot de gemaakte keuzes hebben geleid volledig en transparant worden weergegeven. Dit betekent onder meer dat duidelijk inzicht moet worden geboden in de voor- en nadelen van de gemaakte keuzes.

Het is daarnaast van belang dat in het transitieplan duidelijk wordt gemotiveerd waarom de transitie als geheel (en daarmee het geheel aan gemaakte keuzes) leidt tot een evenwichtige overstap (zie ook paragraaf 5.7). Op deze manier biedt het transitieplan een waardevol instrument in het arbeidsvoorwaardelijke proces tussen werkgevers en werknemers en voor de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering. Indien er onvoorziene omstandigheden optreden waardoor de evenwichtigheid van afspraken in het geding komt, zullen partijen de afspraken nog eens tegen het licht moeten houden. Het is aan partijen zelf om kritisch te zijn op de kwaliteit en actualiteit van het transitieplan.

Rollen, taken en verantwoordelijkheden bij het transitieplan
Sociale partners dan wel de werkgever en werknemers gaan over de inhoud van de pensioenregeling. Daaruit vloeit voort dat werkgevers wettelijk verplicht zijn een transitieplan te (laten) opstellen; zij zijn primair verantwoordelijk. Indien de werkgever is aangesloten bij een bedrijfstakpensioenfonds rust deze verplichting op de partijen die de pensioenregeling zijn overeengekomen, dit geldt zowel voor verplicht aangesloten werkgevers als voor vrijwillig aangesloten werkgevers. Bij een beroepspensioenfonds rust deze verplichting op de beroepspensioenvereniging.

Betrokkenheid pensioenuitvoerder bij het transitieplan
In de praktijk zal de pensioenuitvoerder en eventueel een advieskantoor veelal betrokken worden bij het opstellen van het transitieplan, om bijvoorbeeld berekeningen aan te leveren voor de verschillende onderdelen die het transitieplan moet bevatten. De betrokkenheid van de pensioenuitvoerder of pensioenadviseur leidt niet tot een (gedeelde) verantwoordelijkheid voor het opstellen van het transitieplan, zoals die geldt voor de werkgever dan wel de partijen die de pensioenregeling zijn overeengekomen. De wijziging van de pensioenregeling is immers voorbehouden aan de werkgever(s) en werknemers en in dat kader moet het transitieplan worden opgesteld.

In het transitieplan worden de afspraken en overwegingen die leiden tot een gewijzigde pensioenregeling neergelegd. Het transitieplan bevat voorts de verantwoording waarom sprake is van een evenwichtige transitie. De vraag of sprake is van een evenwichtige overstap is in de arbeidsvoorwaardelijke fase voorbehouden aan de partijen die de pensioenregeling zijn

overeengekomen. De pensioenuitvoerder heeft geen directe bevoegdheid om bij te sturen in het arbeidsvoorwaardelijke proces. Overigens geldt wel dat een pensioenfonds op basis van haar eigen verantwoordelijkheid later in het proces zelfstandig zal moeten besluiten of zij de opdracht van sociale partners kan aanvaarden. en eventueel terug te geven aan sociale partners, bijvoorbeeld op grond van de norm van evenwichtige belangenafweging.[77]

Met dit wetsvoorstel wordt ook geregeld dat de werkgever het transitieplan binnen twee weken na afronding en uiterlijk op 1 januari 2025 verstrekt aan het (beoogde) pensioenfonds of uiterlijk op 1 oktober 2026 verstrekt aan de (beoogde) verzekeraar of premiepensioeninstelling. Specifiek bij pensioenfondsen geldt dat deze het plan betrekt bij de eigen besluitvorming over bijvoorbeeld de opdrachtaanvaarding en het (eventuele) verzoek tot invaren van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten. Het transitieplan is voor alle pensioenuitvoerders behulpzaam bij het opstellen van het implementatieplan (zie paragraaf 5.12). De pensioenuitvoerder hoeft het transitieplan – in het kader van de opdrachtaanvaarding - niet formeel te accepteren. Het transitieplan kan namelijk worden gezien als een informatiebron bij de opdrachtaanvaarding en behoeft daarom geen aparte aanvaarding. Daarnaast geldt dat de pensioenuitvoerder verantwoordelijk is voor de uitvoering van de pensioenregeling en niet voor de arbeidsvoorwaardelijke afspraken. Pensioenfondsorganen, zoals het verantwoordingsorgaan en de raad van toezicht, hebben dan ook geen bevoegdheden ten aanzien van het transitieplan. Er is immers ook geen sprake van een (voorgenomen) besluit door het bestuur van het pensioenfonds. De bevoegdheden van de pensioenfondsorganen hebben alleen betrekking op de uitvoering van de pensioenregeling. Hoe de medezeggenschap is geregeld in de arbeidsvoorwaardelijke fase wordt in paragraaf 5.8 toegelicht.

5.3 Aanpassing pensioenregeling

Eén van de afspraken die sociale partners in de arbeidsvoorwaardelijke fase moeten maken ziet op de aanpassing van de bestaande pensioenregeling[78] aan het nieuwe wettelijke kader, zoals dat geldt vanaf 1 januari 2027. Dit betekent onder meer dat voor nieuwe pensioenopbouw alleen nog een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie is toegestaan. De mate waarin de pensioenregeling gewijzigd moet worden, verschilt per pensioenregeling en is mede afhankelijk van de wensen van de partijen die de regeling afspreken. Het gaat niet enkel om een wijziging van de afspraken omtrent het ouderdomspensioen, maar bijvoorbeeld ook om afspraken over nabestaandenpensioen (partnerpensioen en wezenpensioen) en arbeidsongeschiktheidspensioen.

Binding aan een wijziging van de pensioenovereenkomst

De pensioenovereenkomst kan in beginsel niet eenzijdig door de werkgever worden gewijzigd. De hoofdregel is dat binding aan een gewijzigde pensioenovereenkomst ontstaat als een werknemer instemt met een wijziging van de pensioenovereenkomst, tenzij er sprake is van een andere wijze van binding. Voorbeelden van dergelijke andere bindingen zijn: de binding aan een gewijzigde pensioenovereenkomst op grond van een eenzijdig wijzigingsbeding, de gebondenheid via een cao (door middel van een incorporatiebeding of via de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst), binding aan een wijziging van de pensioenovereenkomst door pensioenfondsen of bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen.

Eén van de hiervoor genoemde andere wijzen van binding aan een gewijzigde pensioenovereenkomst is binding via het eenzijdig wijzigingsbeding. Een eenzijdig wijzigingsbeding vereist dat het beding schriftelijk is overeengekomen en dat de werkgever voor de wijziging een

[77] Artikel 105 Pensioenwet.

[78] Afspraken tussen een werkgever en een individuele werknemer inzake de arbeidsvoorwaarde pensioen worden opgenomen in de pensioenovereenkomst. Afspraken worden veelal in eerste instantie op collectief niveau gemaakt door (vertegenwoordigers van) werkgevers en werknemers. De bij gelegenheid hiervan afgesproken pensioenregeling wordt vervolgens opgenomen in een pensioenovereenkomst tussen de werkgever en de individuele werknemer. Indien er sprake is van verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenregeling is er geen sprake van een expliciete pensioenovereenkomst tussen een werkgever en werknemer. De deelname in de pensioenregeling vindt dan plaats op basis van de verplichtstelling. De Pensioenwet stelt een verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds gelijk aan een pensioenovereenkomst (Artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de Pensioenwet).

voldoende zwaarwegend belang heeft.[79] Uit de parlementaire geschiedenis hierover kan worden afgeleid dat een zwaarwichtig belang gelegen kan zijn in bedrijfseconomische en organisatorische omstandigheden, dan wel het gevolg kan zijn van gewijzigde pensioenwetgeving of verplichte toetreding tot een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. De bewijslast voor het aantonen van een zwaarwegend belang ligt bij de werkgever. Daarbij kan de instemming van de ondernemingsraad met de wijziging van de pensioenovereenkomst of het feit dat de wijziging een gevolg is van het overleg tussen sociale partners mee worden gewogen in de belangenafweging of er sprake is van een zwaarwichtig belang.[80] Bij het ontbreken van een eenzijdig wijzigingsbeding kan de werkgever een beroep doen op het goed werkgever- en werknemerschap. Een werknemer is niet verplicht om voorstellen van de werkgever te aanvaarden, maar op basis van het goed werknemerschap kan een werknemer redelijke voorstellen niet weigeren.[81] Bij de beoordeling of een voorstel redelijk is, zijn alle omstandigheden van het geval van belang. Er zal sprake moeten zijn van een aantoonbaar en zwaarwegend belang van de werkgever in verhouding tot het belang van de werknemer.

Naast het eenzijdige wijzigingsbeding kan ook bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen de pensioenovereenkomst zonder instemming van de werknemer worden gewijzigd. Bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds komen sociale partners op collectief niveau een wijziging van de pensioenregeling overeen. Na de opdracht van sociale partners te hebben aanvaard, wijzigt het bestuur van het bedrijfstakpensioenfonds vervolgens het pensioenreglement. De verplicht aangesloten werkgevers en hun deelnemers zijn daarmee vervolgens gehouden om de gewijzigde pensioenregeling na te leven.[82] De vrijwillig aangesloten werkgevers en hun deelnemers zijn tijdens de vrijwillige aansluiting (en, indien aanspraken en rechten achterblijven nadat de vrijwillige aansluiting is beëindigd, daarna omdat de rechtsverhouding ten aanzien van die aanspraken en rechten niet is geëindigd) gebonden aan de statuten en het pensioenreglement via de afgesloten uitvoeringsovereenkomst tussen het bedrijfstakpensioenfonds en de vrijwillig aangesloten werkgever. Ook voor beroepspensioenregelingen geldt dat de pensioenregeling op niveau van de beroepspensioenvereniging wordt afgesproken en dat individuele beroepsgenoten de pensioenregeling dienen na te leven.[83]

Regelingen ondergebracht bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen
Het initiatief voor wijziging van de pensioenregeling ligt in beginsel bij de werkgever dan wel de partijen die de pensioenregeling overeenkomen. In het kader van de transitie lijkt het voor pensioenregelingen die zijn ondergebracht bij een verzekeraar of premiepensioeninstelling het meest werkbaar om een ander startpunt te nemen. Verzekeraars en premiepensioeninstellingen informeren de bij hen aangesloten werkgevers over de wetswijziging en de noodzaak om de pensioenregeling daaraan aan te passen.[84] Daarnaast zullen naar verwachting verzekeraars en premiepensioeninstellingen werkgevers informeren over welke keuzes de werkgever kan, dan wel moet, maken door middel van een voorstel voor wijziging van de pensioenregeling in lijn met het nieuwe wettelijke kader. Dit helpt enerzijds de (kleine) werkgevers en werknemers die niet regelmatig het onderwerp pensioen aan de orde hebben. Anderzijds helpt het de verzekeraars en premiepensioeninstellingen om wijzigingen in de vele duizenden pensioenregelingen praktisch uitvoerbaar te houden. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de verantwoordelijkheid voor de wijziging van de pensioenregeling bij de werkgever ligt. Werkgevers en werknemers kunnen dit voorstel gebruiken als vertrekpunt voor de arbeidsvoorwaardelijke gesprekken. Veelal is in dit traject ook een pensioenadviseur betrokken, bijvoorbeeld bij afwezigheid van pensioenexpertise of omdat tussenkomst van een pensioenadviseur door de pensioenuitvoerder wordt verzocht. Er bestaat echter geen wettelijke verplichting daartoe. Bij de wijziging van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen en Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd per 1 januari 2015 was deze route in de praktijk ook gebruikelijk.

[79] Artikel 7:613 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 19 van de Pensioenwet.
[80] Zie bijvoorbeeld Rb. Groningen, 27 april 1988, JAR 1998/193.
[81] Artikel 7:611 van het Burgerlijk Wetboek.
[82] Artikel 4 van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000.
[83] Artikel 7 lid 3 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling.
[84] Conform artikel 4:20 Wet op het financieel toezicht en de Code Rechtstreeks verzekerde regelingen.

Het verleggen van het initiatief voor wijziging van de pensioenregeling naar de verzekeraar of, premiepensioeninstelling is een vrijwillige praktische afspraak, en laat onverlet dat de werkgever in overleg met de werknemers verantwoordelijk is voor het wijzigen van de pensioenregeling en het (laten) opstellen van het transitieplan. Het staat werkgevers en werknemers uiteraard vrij om – binnen de kaders van de nieuwe wet- en regelgeving en een beoordeling op uitvoerbaarheid door de (beoogd) pensioenuitvoerder – andere afspraken te maken dan de voorgestelde wijziging door de verzekeraar of premiepensioeninstelling. De verwachting is dat het initiatief vanuit de verzekeraar of de premiepensioeninstelling de transitie kan bespoedigen.

Verantwoording in het transitieplan
Als verplicht onderdeel van het transitieplan (onderdeel a) moet informatie over de pensioenregeling worden opgenomen. Het gaat dan in elk geval over de onderbouwing van het gekozen type pensioenovereenkomst en in geval van de flexibele premieregeling de eventuele toevoeging van vrijwillige solidariteitselementen. Het is ook van belang dat in het transitieplan inzicht wordt gegeven in de consequenties van de voorgestelde wijzigingen en veranderingen voor deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin. De kwantitatieve berekeningen die moeten worden gemaakt, worden nader toegelicht in paragraaf 5.7, evenwichtigheid.

5.4 Invaren bij pensioenfondsen

Een wijziging van de pensioenovereenkomst (pensioenregeling) heeft in beginsel geen gevolgen voor de pensioenrechten en pensioenaanspraken die voorafgaand aan die wijziging zijn verworven. De wijziging werkt in beginsel alleen naar de toekomst. Dat ligt voor de hand bij bijvoorbeeld een verlaging van het opbouwpercentage of de pensioenpremie of een verhoging van de pensioenleeftijd. De Pensioenwet maakt het echter mogelijk om de regels van de gewijzigde pensioenregeling ook toe te passen op de pensioenaanspraken en pensioenrechten die onder de oude pensioenregeling zijn opgebouwd indien de waarde van de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten via een collectieve waardeoverdracht worden ingebracht in de gewijzigde pensioenregeling.[85] Het pensioenfonds kan op verzoek van de werkgever overgaan tot een dergelijke collectieve waardeoverdracht. Sociale partners bepalen samen of zij de waarde van de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten collectief voor de fondspopulatie willen inbrengen in de gewijzigde pensioenovereenkomst. Deze collectieve waardeoverdracht voorkomt de splitsing in het deelnemersbestand en houdt risicodeling daarmee optimaal in stand. Sociale partners zullen in hun arbeidsvoorwaardelijk overleg een afspraak moeten maken over het al dan niet bij elkaar houden van reeds bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten en nieuw op te bouwen pensioenvermogen onder de nieuwe wet- en regelgeving per uiterlijk 1 januari 2027.

Invaren
Voor het bij elkaar houden van het oude en nieuwe pensioen wordt ook wel de term "invaren" gebruikt. Als wordt ingevaren zal de waarde van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten via een interne collectieve waardeoverdracht worden omgezet naar persoonlijk pensioenvermogen. Dit persoonlijk vermogen wordt aangewend in de gewijzigde pensioenregeling. De bepaling "intern" bij de collectieve waardeoverdracht betekent dat er maar één pensioenfonds is betrokken, de wijziging vindt intern plaats.

Een interne collectieve waardeoverdracht is een bestaande wettelijke mogelijkheid. In voorliggend wetsvoorstel wordt specifiek voor pensioenfondsen en specifiek voor de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel (2023-2027) een eigen interne collectieve waardeoverdracht geïntroduceerd. Dit wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

5.4.1 Overgangsregime voor pensioenregelingen bij pensioenfondsen

Dit wetsvoorstel neemt - in het kader van de herziening van het pensioenstelsel en de overstap op dat nieuwe pensioenstelsel – specifiek voor pensioenregelingen die zijn ondergebracht bij pensioenfondsen tijdelijk belemmeringen weg om invaren te faciliteren. Het overgangsregime zal

[85] Er zijn overigens meer situaties waar artikel 20 Pensioenwet in een uitzondering voorziet, zoals de situaties genoemd in artikel 76, 78 en 134 Pensioenwet.

alleen voor pensioenfondsen van toepassing zijn en ook alleen gedurende de transitieperiode (2023-2027) voor het invaren (interne collectieve waardeoverdracht) van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten naar een gewijzigde pensioenregeling op grond van onderhavig wetsvoorstel.

Het overgangsregime bestaat uit de volgende onderdelen:

I. Een standaard invaarpad en waarborgen bij arbeidsvoorwaardelijke afspraken door sociale partners, werkgever en beroepspensioenvereniging (paragraaf 5.4.2);
II. Aanvullende regels omtrent de besluitvorming en vertegenwoordiging bij het pensioenfonds vanwege het niet opnemen van het individueel bezwaarrecht (paragraaf 5.4.3 en 5.11);
III. Wettelijk vastgelegde omrekenmethoden voor het omzetten van het collectieve fondsvermogen in persoonlijke pensioenvermogens (paragraaf 5.5).

De juridische aandachtspunten bij het overgangsregime worden beschreven in hoofdstuk 10 *Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming*

Voor pensioenfondsen die een collectieve waardeoverdracht gaan uitvoeren die niet gerelateerd is aan het overgangsregime, blijft het bestaande wettelijke kader voor collectieve waardeoverdrachten onverkort van toepassing. Er kan behoefte bestaan om van pensioenuitvoerder te willen wisselen en ook bestaand pensioen en nieuw pensioen bij elkaar te willen houden. Een externe collectieve waardeoverdracht kan nog steeds plaatsvinden, maar dan voorafgaand aan het invaren of na het invaren. Het overgangsregime is op die externe collectieve waardeoverdracht niet van toepassing. Hiervoor gelden de bestaande wettelijke regels van de artikelen 83 en 84 van de Pensioenwet.

Als onderdeel van het overgangsregime beoogt de regering om – in het belang van de deelnemers – geen individueel bezwaarrecht op te nemen bij een interne collectieve waardeoverdracht. Vanwege de nadelige gevolgen van een individueel bezwaar voor de deelnemer zijn in het standaard invaarpad aanvullende waarborgen voor de collectieve besluitvorming voorgesteld. De nadelige gevolgen voor de deelnemer en de collectieve waarborgen worden nader toegelicht in paragraaf 5.4.3 (Vervangende maatregelen individueel bezwaarrecht).

Het overgangsregime geldt niet voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen. Voor hen blijft de bestaande wettelijke mogelijkheid van een interne of externe collectieve waardeoverdracht ongewijzigd bestaan. Daarvoor zijn meerdere redenen te geven. Zo geldt voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen geen eis van één financieel geheel en is risicodeling tussen deelnemers onderling geen belangrijk aspect van de bij deze pensioenuitvoerders ondergebrachte pensioenregelingen. Ook gelden er bij pensioenfondsen medezeggenschapsvereisten die ontbreken bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen. Verschillende organen van het pensioenfonds krijgen in het overgangsregime een expliciete rol en taak bij de beoordeling van de evenwichtige belangenafweging.. Verzekeraars en premiepensioeninstellingen hebben geen medezeggenschapsorganen waardoor belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming.

5.4.2 Standaard invaarpad

In het Pensioenakkoord is afgesproken dat de nieuwe pensioenopbouw en de reeds opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten zoveel mogelijk bij elkaar worden gehouden in één pensioenregeling bij het pensioenfonds. Op basis hiervan wordt voorgesteld om als hoofdregel een standaardpad bij invaren te hanteren (hierna: standaard invaarpad). Dat houdt in dat bij de overstap naar een premieregeling met leeftijdsonafhankelijke premies de werkgever of sociale partners die de pensioenregeling hebben ondergebracht bij een pensioenfonds, dat pensioenfonds in beginsel zullen verzoeken de waarde van de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten collectief over te brengen naar de gewijzigde pensioenregeling bij datzelfde pensioenfonds (verzoek tot interne collectieve waardeoverdracht). De werkgever of sociale partners doen geen invaarverzoek als invaren onevenredig ongunstig is voor een bepaalde groep belanghebbenden (deelnemers, gewezen deelnemers, gepensioneerden of de werkgever). In dat geval staan de nadelige effecten voor deze groep niet in relatie tot de voordelen van het invaren van alle aanspraken en rechten. Het pensioenfonds kan de werkgever informatie verschaffen over de

mogelijke effecten. De werkgever beoordeelt of de effecten onevenredig ongunstig zijn. Afhankelijk van de concrete situatie zou bijvoorbeeld het vervallen van een onvoorwaardelijke toeslagverlening een dergelijk nadelig effect kunnen zijn.
De werkgever die geen invaarverzoek doet, zal hiervan een onderbouwing opnemen in het transitieplan. Uit de onderbouwing wordt duidelijk welke belangen zijn gewogen en waarom invaren onevenredig ongunstig wordt geacht. Ook het pensioenfonds wordt hierover geïnformeerd, waarna het pensioenfonds de eigen fondsorganen zal informeren.

Als het pensioenfonds een verzoek tot invaren krijgt van de werkgever of sociale partners dan besluit het pensioenfonds in beginsel tot invaren tenzij het pensioenfonds concludeert dat invaren tot onevenwichtig nadeel zou leiden, in strijd is met de wet of onuitvoerbaar is. Deze drie weigeringsgronden laten onverlet dat het besluit na een evenwichtige belangenafweging, wordt genomen.[86] De beoordeling van het pensioenfonds of sprake is van een onevenwichtig nadeel voor een groep belanghebbenden vertoont gelijkenissen met de door de werkgever uit te voeren toets. Echter is het perspectief (werkgever of pensioenfonds) anders. De werkgever maakt geen onderdeel uit van de groep belanghebbenden waar het pensioenfonds van dient te onderzoeken of sprake kan zijn van een onevenwichtig nadeel. Zowel sociale partners als het pensioenfonds hebben dus de mogelijkheid af te wijken van het standaard invaarpad.

Bij het standaard invaarpad geldt dat alle bestaande pensioenregelingen die worden uitgevoerd door het pensioenfonds zullen worden ingevaren. Dat geldt dus ook voor nabestaandenpensioen, excedentregelingen en overgangsregelingen.

Gesloten pensioenfondsen
Gesloten pensioenfondsen zijn pensioenfondsen waarbij geen nieuwe pensioenopbouw meer plaatsvindt. De werkgever heeft dan al eerder de nieuwe pensioenopbouw ondergebracht bij een andere pensioenuitvoerder en het pensioenfonds voert de gesloten pensioenregeling nog uit.

Als de werkgever of de sociale partners een gewijzigde pensioenregeling overeenkomen én bepalen dat deze nieuwe pensioenregeling ook van toepassing is op slapers en pensioengerechtigden bij het gesloten pensioenfonds, kan het standaard invaarpad bij het gesloten pensioenfonds worden toegepast.

Of een pensioenregeling ten aanzien van slapers en pensioengerechtigden wordt gewijzigd en wordt verzocht om in te varen, is de keuze van de werkgever, na overleg met de werknemersvertegenwoordigers. De werkgever zal de keuze in het transitieplan moeten motiveren. Als er geen werkgever meer is, kan er geen keuze worden gemaakt en kan er dus niet worden ingevaren.

Er is voor gekozen om in het geval de werkgever niet verzoekt om in te varen of als er geen werkgever meer is, het wettelijk niet mogelijk te maken dat gesloten pensioenfondsen zelfstandig kunnen besluiten om de pensioenregeling van de pensioen- en aanspraakgerechtigden te wijzigen en vervolgens in te varen. Dat zou namelijk betekenen dat niet de sociale partners een nieuwe pensioenregeling overeenkomen, maar het pensioenfonds deze gewijzigde pensioenregeling zelfstandig, eventueel in overleg met fondsorganen, bepaalt en vastlegt. Dat doorbreekt de bestaande wettelijke taken en verantwoordelijkheden tussen pensioenfonds en sociale partners en tussen de werkgever(s) en werknemers die een pensioenovereenkomst hebben gesloten.

Bestaande gesloten pensioenfondsen kunnen overigens, nu ook al, overgaan tot liquidatie en de bestaande aanspraken op basis van het huidig regime van artikel 84 van de Pensioenwet overdragen naar een andere pensioenuitvoerder. Hetzelfde geldt voor de beëindiging van een collectiviteitskring bij een algemeen pensioenfonds.

Afwijken van het standaard invaarpad
Er is voor gekozen om invaren niet wettelijk te verplichten. Immers, in sommige situaties kan invaren onevenredig ongunstig uitpakken voor bepaalde groepen belanghebbenden. Hierbij kan

[86] Artikel 105 lid 2 Pensioenwet.

bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat sprake is van bestaande garanties in de vorm van bijstortingsverplichtingen van werkgevers of andere fondsspecifieke omstandigheden. In dergelijke situaties kunnen sociale partners besluiten om geen verzoek tot collectieve waardeoverdracht te doen en de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten achter te laten in de bestaande pensioenregeling, onder het daarvoor geldende financieel toetsingskader.

Gevolgen afwijken standaard invaarpad
Pensioenfondsen die thans meerdere pensioenregelingen uitvoeren doen dit binnen één financieel geheel.[87] Bij uitvoering van meerdere regelingen is het hierdoor niet eenvoudig te bepalen hoe de verschillende regelingen er financieel voor staan. Dat kan leiden tot risico-overdrachten en kruissubsidiëring. Als de dekkingsgraad onder het vereist eigen vermogen ligt, moet het pensioenfonds voor de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten handelen conform de systematiek van de Pensioenwet, zoals het indienen van een herstelplan, maar ook als uiterste middel een nominale vermindering om binnen de wettelijke termijn over het (minimaal) vereist eigen vermogen van het pensioenfonds als geheel te beschikken. Kruissubsidiering van de ene pensioenregeling naar de andere pensioenregeling kan dan het gevolg zijn, bijvoorbeeld om een korting in de oude regeling te voorkomen.

Onder de huidige wetgeving is uitvoering van meerdere regelingen waarbij een risico op kruissubsidie bestaat, een bewuste keuze van het pensioenfonds. Bij pensioenfondsen die niet invaren zouden echter de risico-overdrachten en kruissubsidiering zich op veel grotere schaal kunnen gaan voordoen. Aanvankelijk vertegenwoordigen de premieregelingen nog een klein deel van het fondsvermogen, maar dit zal na verloop van tijd veel groter worden. Een actueel overzicht van het individuele pensioenvermogen zou daardoor een niet getrouw beeld geven van de waarde, omdat er potentieel nog vermogensoverdrachten mogelijk zijn. Dit verhoudt zich naar de mening van de regering niet goed met de beoogde transparantie van de nieuwe premieregelingen.

Bij pensioenfondsen die niet invaren maar wel (uiterlijk per 1 januari 2027) een nieuwe premieregeling uitvoeren, wordt derhalve voorgesteld dat de tot dat moment opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten automatisch in een apart financieel geheel gescheiden van de nieuwe premieregeling worden ondergebracht. Op de reeds (tot uiterlijk 1 januari 2027) opgebouwde pensioenaanspraken en –rechten blijft, net als bij gesloten pensioenfondsen, het financieel toetsingskader van toepassing als beschreven in hoofdstuk 6 *Financieel toetsingskader na de transitieperiode*. De regering wijst erop dat deze scheiding in oud en nieuw vermogen alleen wordt geïntroduceerd met het oog op de transitie en voor pensioenfondsen die niet invaren en wel een nieuwe premieregeling uitvoeren. Er ontstaan dan twee gescheiden vermogens. Het is niet toegestaan om meerdere afgescheiden vermogens te creëren. Voorts zal slechts sprake zijn van een 'interne vermogensscheiding', zonder externe werking. Dat betekent bijvoorbeeld dat voor eventuele externe crediteuren sprake blijft van één wederpartij, het pensioenfonds. Om deze redenen acht de regering het niet noodzakelijk om extra waarborgen, zoals bijvoorbeeld een rangregeling, voor te schrijven zoals deze wel gelden bij een algemeen pensioenfonds.

Indien sociale partners de nieuwe pensioenregeling bij een andere pensioenuitvoerder onderbrengen dan het pensioenfonds waar tot op heden de pensioenopbouw plaatsvond, zal in de besluitvorming onder meer ook moet worden ingegaan op de houdbaarheid van de gesloten regeling die achterblijft bij het pensioenfonds en de gemaakte afspraken met het pensioenfonds, ook in het licht van artikel 150 van de Pensioenwet. Overigens is er dan geen sprake van een *interne* collectieve waardeoverdracht, en geldt zoals eerder reeds opgemerkt het standaard invaarpad niet.

Verantwoording in het transitieplan
Sociale partners zijn in het kader van de transitie verplicht een transitieplan op te stellen. Onderdeel van het transitieplan is een beschrijving hoe wordt omgegaan met bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten (onderdeel b). In het transitieplan moeten de effecten van de keuzes die gemaakt worden in het arbeidsvoorwaardelijke proces, waaronder een verzoek tot invaren, worden verantwoord. Indien er wordt besloten om geen verzoek tot invaren te doen (men

[87] Artikel 123 van de Pensioenwet.

maakt gebruik van de afwijkingsmogelijkheid), moet de onderbouwing van dit besluit worden opgenomen in het transitieplan.

5.4.3 Vervangende maatregelen individueel bezwaarrecht
Op grond van de huidige wettelijke systematiek van artikel 83 van de Pensioenwet geldt dat iedere pensioen- of aanspraakgerechtigde bij het voornemen van een collectieve waardeoverdracht in de gelegenheid moet worden gesteld om daartegen bezwaar te maken. Een dergelijk bezwaar hoeft niet gemotiveerd te worden. Voor eenieder die bezwaar heeft gemaakt geldt dat de collectieve waardeoverdracht ten aanzien van zijn of haar individuele pensioenaanspraken of pensioenrechten geen doorgang vindt. De pensioenaanspraken of pensioenrechten van de personen die geen bezwaar maken, worden wel overgedragen naar de gewijzigde pensioenregeling. In dit geval ontstaat zodoende een splitsing in het deelnemersbestand tussen personen op wie de gewijzigde pensioenregeling wel wordt toegepast en de personen bij wie – door bezwaar te maken – op de 'oude' pensioenaanspraken en pensioenrechten de eerdere regels van toepassing blijven.[88] Na de transitie zouden in die situatie binnen een pensioenfonds twee pensioenregelingen worden uitgevoerd: een (gesloten) uitkeringsovereenkomst en een premieregeling.

Gevolgen niet invaren
In hoofdstuk 2 *Doelstelling* zijn de doelen van het nieuwe pensioenstelsel geformuleerd. Deze doelen, eerder perspectief op een koopkrachtig pensioen, een transparant en persoonlijker pensioen en een pensioen dat beter aansluit op de arbeidsmarkt, kan de deelnemer in beginsel alleen bereiken voor het pensioen dat hij gaat opbouwen in het nieuwe pensioenstelsel met de nieuwe regels. Voor het pensioen dat de deelnemer heeft opgebouwd onder het oude pensioensysteem blijven de oude regels van toepassing. Wanneer de deelnemer twee pensioenregelingen heeft, één onder het oude pensioensysteem en één onder het nieuwe pensioensysteem, en deze worden uitgevoerd door dezelfde pensioenuitvoerder dan heeft dat de volgende consequenties:

- Alleen ten aanzien van de nieuwe pensioenregeling mag gerealiseerd rendement eerder beschikbaar worden gesteld voor het verhogen van de ingegane pensioenuitkeringen en de voor het pensioen gereserveerde vermogens. De deelnemer heeft daarom maar op een deel van zijn pensioen perspectief op een koopkrachtig pensioen.
- Er treden geen nieuwe deelnemers toe in de oude pensioenregeling en omdat er voor de bestaande deelnemers geen opbouw meer plaatsvindt in de oude regeling komt daar geen premie meer binnen. Het bestand van de gesloten pensioenregeling wordt daardoor gemiddeld steeds ouder en neemt op termijn af. Voor het pensioen gereserveerd vermogen zal daarom defensiever belegd moeten worden, waardoor de rendementen naar verwachting lager uitpakken.
- Bij een toekomstige financiële schok moeten twee verschillende toezichtkaders worden toegepast. Het naast elkaar toepassen van beide toezichtkaders binnen één pensioenfonds kan leiden tot complexe en niet goed uit te leggen maatregelen. Zie hierna ook bij onderdeel 5.11.
- Twee pensioenregelingen voor bestaande en nieuwe pensioenaanspraken en -rechten is voor een deelnemer minder inzichtelijk. De deelnemer ontvangt van zijn pensioenfonds communicatie over de verschillende pensioenregelingen en de ontwikkeling van de pensioenaanspraken en -rechten.
- Doordat sprake is van zowel uitvoering van bestaande pensioenrechten en uitvoering van nieuwe pensioenaanspraken is pensioenbeheer naar verwachting duurder omdat twee systemen in stand gehouden moeten worden en daarmee neemt de kans op fouten toe.
- Tussen de bestaande en nieuwe pensioenaanspraken en pensioenrechten wordt de risicodeling binnen een pensioenfonds doorbroken. Positieve en negatieve schokken worden niet langer over alle (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden gedeeld en kunnen minder goed opgevangen worden.

[88] In de rechtspraak wordt hierop wel een uitzondering gemaakt als het belang van de bezwaarmakers ten opzichte van het belang van de werkgever (en/of de groep) bij een interne collectieve waardeoverdracht maakt dat in redelijkheid niet gevergd kan worden van de werkgever om twee pensioenregelingen naast elkaar in stand te houden. Het staat echter op voorhand niet vast hoe de rechter de betrokken belangen afweegt.

Deze consequenties van het naast elkaar bestaan van twee pensioenregelingen voor de deelnemers en de uitvoering daarvan leiden tot de conclusie dat het voor de deelnemer van toegevoegde waarde is als zijn pensioen, opgebouwd onder het oude systeem, kan worden ingevaren in zijn nieuwe pensioenregeling. Door het invaren van de bestaande pensioenaanspraken en -rechten heeft de deelnemer ook voor zijn ingevaren pensioenaanspraken of -rechten eerder perspectief op een koopkrachtiger pensioen ten opzichte van de situatie dat bestaande pensioenaanspraken en –rechten niet worden ingevaren. Gerealiseerd rendement komt voor de deelnemer eerder beschikbaar voor het verhogen van de ingegane pensioenuitkeringen en de voor het pensioen gereserveerde vermogens. Het volledige pensioen wordt transparanter en persoonlijker en de pensioenuitvoering wordt efficiënter waardoor kosten kunnen worden bespaard.

Belang van de deelnemer
Hierna wordt toegelicht wat de mogelijke gevolgen zijn als er individueel bezwaarrecht zou zijn bij invaren.

- Het individuele bezwaarrecht vereist dat de deelnemer in staat is een afweging te maken ten aanzien van het wel of niet invaren. Dit vraagt van de deelnemer dat hij beschikt over voldoende tijd, energie en kennis om zich hierin te verdiepen. De deelnemer moet dan weten wat de gevolgen zijn, hij moet zich daarin willen verdiepen en hij moet dat ook kunnen.
- Er bestaat een risico dat een deelnemer zich niet goed realiseert wat de nadelige gevolgen zijn van het achterblijven in een pensioenfonds waardoor hij verkeerde keuzes maakt. De deelnemer blijft achter in een pensioenregeling waar geen nieuwe toetreders meer bijkomen en geen premie meer binnenkomt. De kans op een verbetering van zijn pensioenperspectief neemt hierdoor veelal niet toe en mogelijk zelfs af.
- Als ook maar een klein deel van de deelnemers bezwaar maakt, kunnen de nadelen voor alle deelnemers in het collectief in een pensioenfonds en daarmee ook voor de groep die geen bezwaar maakt, groot zijn (zoals complexiteit van collectieve uitvoering van meerdere regelingen naast elkaar en communicatie en de toename van uitvoeringskosten). Deze nadelen voor het collectief kunnen dan vermoedelijk nog tientallen jaren voortduren.

Borging van belangen bij invaren
De regering heeft bezien hoe deze transitie naar het nieuwe stelsel het best vormgegeven kan worden met borging van belangen van alle belanghebbenden. Gelet op eerdergenoemde overwegingen en consequenties wordt voorgesteld om in plaats van een individueel bezwaarrecht met het oog op deze stelselwijziging (en ook alleen voor deze stelselherziening) te voorzien in andere waarborgen om de belangen van pensioen- en aanspraakgerechtigden bij de besluitvorming te borgen. Deze worden hieronder beschreven.

Waarborgen evenwichtige belangenafweging bij invaren
Enkel voor de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel wordt het individuele bezwaarrecht bij een interne collectieve waardeoverdracht niet opgenomen. In plaats hiervan geldt onderstaand systeem van inspraak. Dit systeem van collectieve vertegenwoordiging door sociale partners in samenspraak met het pensioenfonds, biedt goede waarborgen voor het niet opnemen van het individuele bezwaarrecht. Hierna worden onder onderdelen 'a tot en met f' de waarborgen per stap toegelicht.

a. Introductie hoorrecht in arbeidsvoorwaardelijke fase
Werkgever en werknemer (of sociale partners op collectief niveau) komen wijziging van de pensioenovereenkomst overeen. Daarbij komen ze tevens overeen of een verzoek tot invaren zal worden gedaan. Sociale partners of de werkgever stellen vervolgens het transitieplan op. Dit transitieplan bevat een vastlegging van alle keuzes, overwegingen en berekeningen over de nieuwe pensioenregeling, compensatieafspraken en de keuze om een verzoek te zullen doen om in te varen.

Bij een rechtsgeldige wijziging van de pensioenovereenkomst geldt dat deze eveneens doorwerking heeft in de rechtsverhouding van gewezen deelnemers en pensioengerechtigden.
Gewezen deelnemers en pensioengerechtigden zijn veelal minder betrokken bij de onderhandelingen over de nieuwe pensioenregeling en hebben dan ook geen formele positie bij de

afspraken die sociale partners maken over het voornemen om de bestaande pensioenrechten in te varen in de nieuwe pensioenregeling. Om die reden wordt voorgesteld in de arbeidsvoorwaardelijke fase een hoorrecht te creëren voor verenigingen van gewezen deelnemers en voor verenigingen van pensioengerechtigden.

Een vereniging van pensioengerechtigden die een substantieel aantal van de pensioengerechtigden bij het pensioenfonds vertegenwoordigt, wordt in de gelegenheid gesteld te worden gehoord of schriftelijk inbreng te kunnen geven over het transitieplan. Dezelfde waarborg wordt ingevoerd voor een vereniging van gewezen deelnemers die een substantieel aantal van gewezen deelnemers bij het pensioenfonds vertegenwoordigt. Over in elk geval de invulling van het begrip substantieel worden in lagere regelgeving nadere regels gesteld.

Aan de verenigingen van pensioengerechtigden of gewezen deelnemers die zich hebben gemeld bij de sociale partners wordt een overzicht verstrekt van de beweegredenen voor het besluit tot invaren, dan wel af te wijken van het standaard invaarpad, en van de gevolgen die het besluit naar verwachting voor de deelnemers, gewezen deelnemers, gepensioneerden en andere pensioengerechtigden zal hebben. De verenigingen kunnen van deze informatie kennisnemen en een oordeel geven. Het oordeel over het transitieplan wordt op een zodanig tijdstip gevraagd dat het van invloed kan zijn op de inhoud van het transitieplan en de daarin verantwoorde keuzes. Een eventueel oordeel van een vereniging van pensioengerechtigden of gewezen deelnemers is niet bindend, maar geeft sociale partners, werkgever of beroepspensioenvereniging wel de mogelijkheid om bij de belangenafweging de ingebrachte standpunten van deze verenigingen te beoordelen en te wegen bij het finaliseren van het transitieplan. De functie van het hoorrecht is aldus tweeledig: enerzijds dient het als informatievoorziening richting belanghebbenden in een vroeg stadium van de transitie en anderzijds als informatievoorziening richting sociale partners zodat de standpunten van alle belanghebbenden kunnen worden meegenomen bij de vaststelling van het transitieplan.

b. Opdrachtaanvaarding en rol pensioenfonds
Nadat sociale partners hebben afgesproken een verzoek tot invaren te doen aan het pensioenfonds en het transitieplan is afgerond, zal voor het pensioenfonds de fase aanbreken van opdrachtaanvaarding en de bevestiging daarvan. In deze fase zal het pensioenfonds ook voor het invaren een eigen afweging en taakvervulling hebben. Het pensioenfonds beoordeelt of het verzoek tot invaren niet tot onevenwichtig nadeel leidt voor groepen deelnemers, uitvoerbaar is en niet in strijd met de wet is, bijvoorbeeld of het verzoek geen verboden leeftijdsonderscheid oplevert. Indien deze uitkomsten positief zijn, kan het pensioenfonds de opdracht aanvaarden en het voorgenomen besluit tot invaren nemen. Deze fase staat uitgebreider beschreven in paragraaf 5.11.

Voorafgaande aan de opdrachtaanvaarding wordt het voorgenomen besluit tot invaren voorgelegd aan het belanghebbendenorgaan of verantwoordingsorgaan.

c. Versterking rol fondsorganen en reflectiemoment
De belangen van de belanghebbenden worden geborgd door een adviesrecht van het verantwoordingsorgaan of – bij een onafhankelijk of onafhankelijk gemengd bestuur – een goedkeuringsrecht van het belanghebbendenorgaan. In de adviesaanvraag c.q. bij het vragen van goedkeuring licht het pensioenfonds toe welke belangenafweging aan de collectieve waardeoverdracht ten grondslag ligt. Bij een verzoek tot advies of goedkeuring wordt een overzicht verstrekt van de beweegredenen voor het besluit en van de gevolgen die het besluit naar verwachting voor belanghebbenden zal hebben. Hiermee wordt voor verschillende groepen binnen het pensioenfonds kwantitatief inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen van de collectieve waardeoverdracht zijn. Om een oordeel te kunnen geven over het voorgenomen besluit tot collectief invaren van het pensioenfonds, moeten de stukken die worden overgelegd voldoende inzicht bieden in het besluitvormingsproces, de (cijfermatige) effecten van collectief invaren en een motivering bevatten waarom eventuele effecten van collectief invaren evenwichtig worden geacht.

Een negatief advies van het verantwoordingsorgaan is aanleiding voor een heroverweging van het pensioenfondsbestuur van het voornemen tot een collectieve waardeoverdracht. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat het pensioenfondsbestuur het advies van het verantwoordingsorgaan tevens

deelt met de werkgever of sociale partners, zodat ook zij hun verzoek kunnen heroverwegen en eventueel aanpassen. De werkgever onderbouwt het resultaat van de heroverweging. Als de heroverweging niet tot wijziging van het besluit tot invaren leidt en het fondsbestuur de collectieve waardeoverdracht ondanks dit negatief advies doorzet, kan het verantwoordingsorgaan hiertegen beroep instellen bij de Ondernemingskamer. De Ondernemingskamer toetst of het bestuur in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen.[89]

Het is evenwel ook denkbaar dat de verschillende geledingen binnen het verantwoordingsorgaan verschillend oordelen over het voorgenomen besluit tot invaren. Specifiek ten aanzien van de positie van een groep belanghebbenden geldt dat als een geleding van het verantwoordingsorgaan negatief staat tegenover het voorgenomen besluit, terwijl het besluit van de meerderheid van dit orgaan een positief advies krijgt, het pensioenfonds ook dan de werkgever of sociale partners vraagt hun verzoek tot invaren te heroverwegen.

d. Expliciete rol voor het intern toezicht
Het intern toezicht van een pensioenfonds (raad van toezicht, visitatiecommissie of niet-uitvoerend bestuur) biedt een kritische blik op de besluitvorming in het pensioenfonds. Zoals in paragraaf 5.11 wordt toegelicht heeft het intern toezicht een belangrijke taak bij de gehele transitie en om die reden zal het interne toezicht de besluitvorming door het pensioenfondsbestuur gedurende de gehele transitieperiode nauwgezet volgen.

In aanvulling daarop wordt als onderdeel van de waarborgen die in plaats worden gesteld van het individueel bezwaarrecht, een belangrijke en expliciete rol van het intern toezicht bij het invaarbesluit van belang geacht. Voor alle vormen van intern toezicht wordt voorgesteld dat het bij het oordeel over de evenwichtige belangenafweging door het fonds nadrukkelijk ook toeziet op de besluitvorming bij invaren. In de verantwoording richting het verantwoordingsorgaan en de werkgever of het belanghebbendenorgaan en in het jaarverslag zal hier expliciet verantwoording over afgelegd moeten worden. De raad van toezicht krijgt hiernaast, in aansluiting op hun bestaande goedkeuringsrechten, een afzonderlijk goedkeuringsrecht op het voorgenomen besluit tot invaren door het bestuur. Voor de volledigheid wordt benadrukt dat het intern toezicht een andere rol heeft dan de medezeggenschapsorganen. De rol van het intern toezicht is meer procesmatig en minder inhoudelijk. Het betreft dan ook vooral een beoordeling van het besluitvormingsproces tot invaren, met andere woorden: of alle relevante informatie is meegewogen in het uiteindelijke besluit.

e. Verbodsbevoegdheid DNB
Net als bij een reguliere collectieve waardeoverdracht krijgt DNB een verbodsbevoegdheid. Een pensioenfonds dient een voornemen tot een interne collectieve waardeoverdracht te melden bij de toezichthouder. DNB zal een dergelijke collectieve waardeoverdracht enerzijds beoordelen op (de zorgvuldigheid van en de verstrekte informatie tijdens) het besluitvormingsproces. Het gaat daarbij om de vragen of de pensioenuitvoerder de gevolgen van collectief invaren voor belanghebbenden en voor generaties voldoende inzichtelijk heeft gemaakt.
Naast deze meer procedurele beoordeling, kijkt DNB ook naar de financiële effecten en (financiële en niet financiële) risico's van het collectief invaren van de opgebouwde pensioen. DNB toetst hierbij op beheerste en integere bedrijfsvoering en of de transitie beheerst en integer kan worden uitgevoerd.

Tot slot houdt de beoordeling door DNB een marginale toetsing van de evenwichtige belangenafweging door het pensioenfonds, in. De beoordeling van de interne collectieve waardeoverdracht staat uitgebreider beschreven in paragraaf 5.11. Het verbod van DNB geldt voor onbeperkte tijd.

f. Geschillenbeslechting
Zowel het verantwoordingsorgaan als het individu hebben een effectieve toegang tot de rechter. Het verantwoordingsorgaan kan indien het bestuur afwijkt van een negatief advies beroep instellen bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam. De Ondernemingskamer toetst of het

[89] Vergelijk artikel 217 van de Pensioenwet.

bestuur in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen. Het individu heeft de mogelijkheid om naar de civiele rechter te gaan als hij van oordeel is dat het invaren van zijn pensioenen voor hem een onevenredig nadeel oplevert. Ook kan een individu zich wenden tot de voorgestelde externe geschilleninstantie met een klacht of geschil over de uitvoering door het pensioenfonds van de besluitvorming over het invaren.

5.5 Invaren bij pensioenfondsen – Aanwenden van het collectieve vermogen

Onderdeel van het overgangsregime bij pensioenfondsen is dat de manier wordt voorgeschreven waarop bij een huidige uitkeringsovereenkomst het collectieve vermogen van het pensioenfonds wordt ingevaren naar de solidaire premieregeling of de flexibele premieregeling. Dit biedt duidelijkheid voor sociale partners en pensioenfondsen en beperkt de verschillen in uitkomsten die ontstaan door individuele keuzes van pensioenfondsen.

Bij het invaren wordt het collectieve vermogen van het pensioenfonds aangewend voor:
1) het eigen vermogen ten behoeve van het minimaal vereist eigen vermogen in de gewijzigde pensioenregeling;
2) de persoonlijke pensioenvermogens van iedereen in het deelnemersbestand;
3) een eventuele initiële vulling van een solidariteitsreserve (in de solidaire premieregeling) of een risicodelingsreserve (in de flexibele premieregeling);
4) een eventuele vulling van een compensatiedepot.

Vóór het toepassen van de omrekenmethode wordt het minimaal vereist eigen vermogen uit punt 1 eerst afgezonderd, ongeacht de dekkingsgraad. Dit minimaal vereist vermogen wordt nader besproken in hoofdstuk 6 *Financieel toetsingskader na de transitieperiode*. Hieronder wordt ingegaan op de overige punten.

5.5.1 Twee omrekenmethoden

Voor het toedelen van het collectieve vermogen van het pensioenfonds aan bovenstaande onderdelen staan pensioenfondsen twee omrekenmethoden ter beschikking, namelijk de 'value based ALM methode' (hierna: vba-methode) en de 'standaardmethode'. Deze methoden zijn gekozen uit een lijst van omrekenmethoden na toetsing van deze methoden op de criteria nauwkeurigheid, robuustheid, uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid. Zowel de vba-methode als de standaardmethode zijn adequaat bevonden voor het doel (omrekenen) en er zijn zowel experts met een voorkeur voor de vba-methode als experts met een voorkeur voor de standaardmethode. Daarom is ervoor gekozen beide methoden toe te staan en is er geen voorkeursmethode of default methode. De vba-methode is complexer qua achterliggende berekeningen, maar het is bij deze methode mogelijk om nauwkeurig aan te sluiten bij fondsspecifieke eigenschappen. De standaardmethode is relatief eenvoudig qua berekeningswijze en is algemener qua invulling. Hoewel de naam van de standaardmethode anders kan doen vermoeden, is dit geen default methode: beide methoden zijn toelaatbaar. Het is aan pensioenfondsen om te bepalen welke methode wordt gehanteerd bij het invaren, waarbij geldt dat één van beide rekenmethoden passender kan zijn afhankelijk van de financiële positie van het pensioenfonds, van bepaalde fondskenmerken, van de complexiteit van de pensioenregeling of van de doelen die beoogd worden bij het invaren. Het pensioenfonds kiest welke methode zij wil gebruiken bij het invaren en legt dit vast in het implementatieplan.

Vba-methode

Met de vba-methode worden de persoonlijke pensioenvermogens in de solidaire premieregeling of de flexibele premieregeling vastgesteld zodanig dat per leeftijdscohort per deelnemersgroep de marktwaarde van de persoonlijke pensioenvermogens tenminste gelijk is aan de marktwaarde van de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten[90] in de uitkeringsovereenkomst. Hiermee is geborgd dat alle leeftijdscohorten en deelnemersgroepen na invaren minimaal de marktwaarde van de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten behoudt. Zie het kader hierna voor een toelichting over marktwaarde en het bepalen van marktwaardes. Voor gepensioneerden

[90] Vanwege de leesbaarheid is ervoor gekozen om te spreken van de 'marktwaarde van de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten'. Strikt genomen betreft het echter 'de marktwaarde van de pensioenuitkeringen die volgen uit de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten'.

betekent het minimaal behouden van de marktwaarde van de pensioenrechten overigens nog niet vanzelf dat de hoogte van de pensioenuitkeringen bij invaren gelijk blijft. Dat komt doordat de marktwaarde niet alleen de pensioenuitkering bij invaren omvat, maar ook de verhogingen en verlagingen die naar de toekomst toe op die pensioenuitkering worden verwacht. De marktwaarde van de pensioenrechten kan dus ook minimaal gelijk blijven als de pensioenuitkering bij invaren lager is, maar de verwachte pensioenuitkeringen daarna hoger zijn.[91]

Marktwaarde in de uitkeringsovereenkomst
In een uitkeringsovereenkomst heeft iedereen in het deelnemersbestand pensioenaanspraken en pensioenrechten die worden verhoogd als een pensioenfonds er financieel goed voorstaat en verlaagd als het slecht gaat, op grond van de verhoog- en verlaagregels van het huidig financieel toetsingskader. Bij het bepalen van de marktwaarde van de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten in de uitkeringsovereenkomst wordt rekening gehouden met deze voorwaardelijke elementen. Daarom wordt dit ook wel het bepalen van de *inclusieve* marktwaarde genoemd. Voor de leesbaarheid is deze term in de toelichting afgekort tot marktwaarde. Ook relevante fondsspecifieke kenmerken zoals de dekkingsgraad, bestandssamenstelling en financiële opzet van het pensioenfonds (waaronder inbegrepen het beleggings-, premie- en verhoog- en kortingsbeleid) zijn van invloed op de hoogte van de marktwaarde. Met deze marktwaarde wordt aangesloten op het huidig financieel toetsingskader en op de specifieke (beleids-) kenmerken van het pensioenfonds en de uitkeringsovereenkomst.

Marktwaarde in de solidaire premieregeling of de flexibele premieregeling
In de solidaire premieregeling of de flexibele premieregeling kan - conform bovenstaande beschrijving - de marktwaarde van de persoonlijke pensioenvermogens worden vastgesteld. De voorwaardelijke elementen die hier een rol spelen, zijn de solidariteitsreserve/risicodelingsreserve en het compensatiedepot. Van daaruit kunnen namelijk bedragen toe- en afvloeien naar de persoonlijke pensioenvermogens, afhankelijk van toekomstige economische ontwikkelingen. Bij het vaststellen van de marktwaarde van de persoonlijke pensioenvermogens moet hiermee rekening gehouden worden.[92]

Bepalen van de marktwaarde
Het bepalen van bovengenoemde marktwaarden gebeurt met de value based ALM-techniek. Hierbij worden kasstromen van pensioenuitkeringen en pensioenpremies met behulp van een risicogecorrigeerde economische scenario's[93] gewaardeerd consistent met de waardering op financiële markten op dat moment. Hiervoor zijn veronderstellingen over toekomstige ontwikkelingen nodig, zoals over toekomstige rentes en rendementen in de scenario's en over ontwikkelingen in het deelnemersbestand (sterftekansen, uittredingskansen, kans op arbeidsongeschiktheid, aantal deelnemers met een partner). Ook wordt er bij de value based ALM-techniek rekening gehouden met keuzes van het pensioenfonds voor bijvoorbeeld het beleggingsbeleid en de herstelmaatregelen. Om grote onbedoelde verschillen in de value based ALM-uitkomsten tussen pensioenfondsen te voorkomen, worden veronderstellingen voorgeschreven of ingekaderd. Deze inkadering van de veronderstellingen wordt nader uitgewerkt in lagere regelgeving, waarbij ook de gevoeligheden voor verschillende aannames worden meegenomen.

Binnen de vba-methode is - onder de voorwaarde van tenminste gelijkblijvende marktwaardes - ruimte om een deel van het collectieve vermogen van het pensioenfonds bij invaren gericht toe te delen aan de persoonlijke pensioenvermogens met het oog op evenwichtigheid. Door gerichte

[91] De voorwaarde van minimaal behouden van de marktwaarde geeft het kader weer waar binnen herverdeling mogelijk is. Gewenste uitkomsten van de transitie (zoals bijvoorbeeld lopende pensioenuitkeringen vóór en na transitie ten minste gelijk houden) kan niet alleen via herverdeling gerealiseerd worden, maar daarvoor kunnen ook aanvullende instrumenten worden ingezet, zoals een hoger projectierendement, een bijstorting van de werkgever, of het sturen op een hoger vermogen bij het invaren (zie voor dit laatste ook hoofdstuk 4 *Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode* waar het de invaardekkingsgraad betreft).
[92] Artikel 150n van de Pensioenwet.
[93] Dit betreffen de zogenoemde Q-scenario's. Deze zijn momenteel nog niet wettelijk voorgeschreven. De commissie genoemd in paragraaf 3.2.2 die om advies wordt gevraagd over de zogenoemde P-scenario's voor het nieuwe pensioenstelsel, zal ook gevraagd worden om voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel advies uit te brengen over de Q-scenario's voor de transitie.

toedeling krijgen de hierdoor begunstigden bij het invaren een persoonlijk pensioenvermogen waarvan de marktwaarde groter is dan die van de opgebouwde pensioenaanspraken of pensioenrechten van de uitkeringsovereenkomst. In het kader hieronder is een toelichting opgenomen over welk deel van het collectieve vermogen voor gerichte toedeling beschikbaar is. Fondsbesturen en sociale partners kunnen de vba-methode op deze manier gebruiken om een voor hun situatie evenwichtige uitkomst te bereiken. Naast deze direct gerichte toedeling kan het deel van het collectieve vermogen in het kader hieronder ook ingezet worden voor initiële vulling van een reserve of een compensatiedepot. Dit wordt toegelicht in paragraaf 5.5.2.

Deel collectieve vermogen dat gericht in te zetten is bij vba-methode
De marktwaarde van opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten is in het huidig financieel toetsingskader altijd lager dan het collectieve vermogen van het pensioenfonds. Dit is het gevolg van de wettelijke spreidingsregels voor verhogingen en kortingen en de fiscale maximering van toeslagen. Een deel van het collectieve vermogen komt hierdoor, uitgaande van ongewijzigde voortzetting van de uitkeringsovereenkomst, niet terecht bij de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten, maar komt ten goede aan de pensioenopbouw na de transitie.

De marktwaarde van de persoonlijke pensioenvermogens in de solidaire premieregeling of de flexibele premieregeling is altijd hoger dan de marktwaarde van de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten in de uitkeringsovereenkomst. Dit komt doordat de solidaire premieregeling of de flexibele premieregeling minder buffervorming kennen dan de uitkeringsovereenkomst. Door deze toename van de marktwaarde is er ruimte om een deel van het collectieve vermogen gericht toe te delen, met het oog op evenwichtigheid. Daarbij wordt opgemerkt dat deze ruimte precies het verschil is tussen de marktwaarde van de persoonlijke pensioenvermogens in de gewijzigde premieregeling en de marktwaarde van de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten in het huidig financieel toetsingskader. De ruimte wordt dus begrensd door de voorwaarde die gesteld wordt bij het toepassen van de vba-methode (tenminste gelijkblijvende marktwaardes).

Standaardmethode
Bij invaren met de standaardmethode wordt volgens een standaardregel het collectieve vermogen van het pensioenfonds omgerekend naar persoonlijke pensioenvermogens in de gewijzigde pensioenregeling. Voor de goede orde: vóór het toepassen van de standaardmethode wordt het minimaal vereist eigen vermogen, volgens het financieel toetsingskader na transitie, eerst afgezonderd, ongeacht de dekkingsgraad, zoals in paragraaf 5.5 aangegeven. Zie verder het kader hieronder voor toelichting van de standaardregel. De uitkomsten na het toepassen van de standaardregel mogen bij een dekkingsgraad tot 105% worden aangepast als fondsbesturen en sociale partners van mening zijn dat dit nodig is om de transitie evenwichtig vorm te geven. Hierdoor wordt enerzijds ruimte gecreëerd voor een evenwichtige transitie bij lage dekkingsgraden, maar door het stellen van nadere voorwaarden wordt voorkomen dat bepaalde cohorten onevenredig worden geraakt.

De ruimte om uitkomsten aan te passen is slechts dan beschikbaar als sociale partners en pensioenfonds op voorhand afspraken hebben gemaakt over de doelen die, ten behoeve van een evenwichtige transitie, bereikt kunnen worden door het aanpassen van de uitkomsten na toepassing van de standaardregel bij een dekkingsgraad tot 105%. De doelen worden vastgelegd in het transitieplan. Sociale partners zouden bijvoorbeeld als vooraf vastgelegd doel kunnen afspreken dat bepaalde uitkeringen niet worden verlaagd door de omrekening naar persoonlijke pensioenvermogens. Het aanpassen van de uitkomsten na toepassing van de standaardregel is ten behoeve van een evenwichtige transitie aan strikte voorwaarden gebonden.[94] Voor pensioenfondsen met dekkingsgraden lager dan 100% geldt een ander regime dan voor

[94] Deze voorwaarden geven het kader weer waarbinnen evenwicht vergrotende maatregelen mogelijk zijn. Gewenste uitkomsten van de transitie (zoals bijvoorbeeld lopende pensioenuitkeringen vóór en na transitie ten minste gelijk houden) kunnen niet alleen via deze maatregelen gerealiseerd worden, maar daarvoor kunnen ook aanvullende instrumenten worden ingezet, zoals een bijstorting van de werkgever, of het sturen op een hoger vermogen bij het invaren (zie voor dit laatste ook hoofdstuk 4 *Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode* waar het de invaardekkingsgraad betreft).

pensioenfondsen met een dekkingsgraad hoger dan 100-105%.

Begrenzing bij invaren met de standaardmethode op een dekkingsgraad lager dan 100%
Bij een dekkingsgraad lager dan 100% wordt bij het invaren eerst het collectieve vermogen van het pensioenfonds conform de standaardregel omgerekend naar persoonlijke pensioenvermogens. Hiervan wordt hoogstens het gedeelte zoals vastgelegd in het transitieplan afgezonderd. Dit bedraagt maximaal 5% van de persoonlijke pensioenvermogens. De begrenzing op 5% betekent dat geen enkele individuele deelnemer te maken kan krijgen met een negatieve aanpassing groter dan 5% op zijn individuele vermogen. De regering heeft deze maximering gekozen om balans te vinden tussen mogelijke aanpassingen om een evenwichtige transitie vorm te geven en het voorkomen dat cohorten een relatief grote negatieve bijstelling ondervinden.
Het afgezonderde vermogen kan nu worden gebruikt voor maatregelen die bijdragen aan een evenwichtige transitie. Het verlenen van een toeslag op de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten is nadrukkelijk geen toegestaan doel.

Begrenzing bij invaren met de standaardmethode op een dekkingsgraad tussen 100 en 105%
Bij een dekkingsgraad tussen 100% en 105% wordt bij het invaren eerst het collectieve vermogen van het pensioenfonds conform de standaardregel omgerekend naar persoonlijke pensioenvermogens. Hiervan wordt het gedeelte zoals vastgelegd in het transitieplan afgezonderd. Dit bedraagt maximaal 5% van de persoonlijke pensioenvermogens. Dit afgezonderde vermogen kan uitsluitend worden gebruikt conform de afspraken in het transitieplan om eventuele reserve(s) en het eventuele compensatiedepot te vullen.

Verantwoording richting fondsorganen bij aanpassingen van uitkomsten na toepassing standaardregel
Alle voorgestelde aanpassingen op de standaardregel moeten expliciet en schriftelijk worden voorgelegd aan de medezeggenschapsorganen. Het pensioenfondsbestuur dient in het voorgenomen (invaar)besluit te verantwoorden en inzichtelijk te maken hoe de bijstelling bijdraagt aan het bereiken van een grotere evenwichtigheid én dat hierdoor geen specifiek cohort onevenredig wordt getroffen. De medezeggenschapsorganen gaan hier in hun advies of goedkeuring schriftelijk op in. Het advies of de goedkeuring van de medezeggenschapsorganen, de bevindingen van het intern toezicht en het uiteindelijke besluit worden door het pensioenfonds beschikbaar gesteld voor de deelnemer.

De regering vindt het van belang dat hierbij ook de zogenoemde generatie-effecten (netto profijt effecten) in ogenschouw worden genomen. Indien de bijstelling ertoe leidt dat het netto profijt effect van de groep met het negatiefste netto profijt effect verder verslechtert, dan is deze keuze eveneens onderdeel van de expliciete en schriftelijke raadpleging door de medezeggenschapsorganen. Vanwege de mogelijk onevenredige uitkomsten in een dergelijk geval acht de regering een externe toetsing van belang als het verantwoordingsorgaan negatief adviseert. De aanname is dat het negatieve advies van het verantwoordingsorgaan dan mede is gelegen in de keuze om de netto profijt effecten te verslechteren. In het geval van een negatief advies van het verantwoordingsorgaan legt het pensioenfondsbestuur het voorgenomen besluit voor aan een adviescommissie transitie-effect standaardmethode, niet zijnde de transitiecommissie, die een niet-bindend, onafhankelijk advies zal geven over de besluitvorming door het pensioenfondsbestuur. De externe toetsing dient daarmee ter ondersteuning bij of verbetering van de besluitvorming door het pensioenfondsbestuur. Het extern in te winnen advies vervangt niet de besluitvorming door het pensioenfondsbestuur noch wordt door het externe advies de reguliere toegang tot de rechter beperkt. Het ingewonnen advies wordt door het pensioenfonds beschikbaar gesteld voor de deelnemer. De externe adviescommissie transitie-effect standaardmethode zal nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving.

Begrenzing bij invaren met de standaardmethode op een dekkingsgraad hoger dan 105%
Bij dekkingsgraden hoger dan 105% besluit het pensioenfonds eerst (op grond van het transitieplan) welk deel van het vermogen boven 100% gebruikt wordt voor vulling van de solidariteits- of risicodelingsreserve en het compensatiedepot. Initieel is het voor pensioenfondsen

met dekkingsgraden groter dan 115% mogelijk de solidariteits- of risicodelingsreserve voor meer dan 15% te vullen. Het resterende vermogen wordt volledig toebedeeld op basis van de standaardregel. Er wordt geen vermogen afgezonderd om aan te wenden voor evenwicht vergrotende maatregelen.

In paragraaf 5.7 worden de begrippen evenwichtigheid en netto profijt toegelicht. Bij de standaardmethode kan, net als bij de vba-methode, een deel van het collectieve vermogen van het pensioenfonds ingezet worden voor initiële vulling van een reserve of een compensatiedepot. Dit wordt toegelicht in paragraaf 5.5.2.

Standaardregel[95]
De standaardregel rekent het collectieve vermogen van het pensioenfonds volledig om naar persoonlijke pensioenvermogens in de solidaire premieregeling of de flexibele premieregeling. Daarbij worden de verhoog- en verlaagregels van het huidig financieel toetsingskader benaderd door een tekort of overschot in een spreidingstermijn van maximaal 10 jaar toe te delen aan iedereen in het deelnemersbestand. Deze spreidingswijze wordt op de volgende manier toegepast: Voor pensioenen die pas na 10 jaar of langer tot uitkering komen, wordt verondersteld dat een volledige korting of verhoging wordt toegepast. Voor pensioenen die gedurende deze 10 jaar ingaan of uitkeringen die al ingegaan zijn, wordt verondersteld dat een korting of verhoging gespreid wordt toegepast over maximaal 10 jaar. Bij een dekkingsgraad van 100% is er geen korting of verhoging. Door deze spreidingswijze hebben (bijna) gepensioneerden minder voordeel van een hogere dekkingsgraad, maar ook minder nadeel van een lagere dekkingsgraad dan niet-gepensioneerden. Dit effect is groter naarmate de gekozen spreidingstermijn in de standaardregel langer is, waarbij een maximum van 10 jaar geldt, zoals ook in het huidig financieel toetsingskader. Voor het toepassen van de standaardregel zijn veronderstellingen nodig, de inkadering hiervan wordt nader uitgewerkt in lagere regelgeving.

5.5.2 Deel collectieve vermogen voor vulling reserve en compensatiedepot
Het kunnen inzetten van een deel van het collectieve vermogen van het pensioenfonds voor initiële vulling van een reserve of een compensatiedepot is alleen aan de orde als de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten worden ingevaren. Alleen dan is er immers sprake van dat het collectieve vermogen van het pensioenfonds toebedeeld moet worden. Omdat alleen bij pensioenfondsen sprake kan zijn van invaren, is het ook alleen bij pensioenfondsen mogelijk om op dat moment onder eerdergenoemde voorwaarden een deel van het collectieve vermogen hiervoor in te zetten. Dit geeft bijvoorbeeld een pensioenfonds met een voldoende hoge dekkingsgraad de mogelijkheid ervoor te kiezen niet het volledige collectieve vermogen (direct) over de persoonlijke pensioenvermogens te verdelen.

Deel collectieve vermogen voor vulling solidariteitsreserve of risicodelingsreserve
In paragrafen 3.3.4 en 3.4.1 zijn de solidariteitsreserve (in de solidaire premieregeling) en risicodelingsreserve (in de flexibele premieregeling) beschreven, die gevuld kunnen worden uit overrendementen en/of premie. Het is ook mogelijk om een deel van het collectieve vermogen van het pensioenfonds in te zetten voor initiële vulling van een van deze reserves.[96] Deze mogelijkheid geldt bij beide omrekenmethodes, waarbij voldaan dient te blijven worden aan de voorwaarden bij beide omrekenmethodes zoals die opgenomen zijn in paragraaf 5.5.1.

Iedereen in het deelnemersbestand kan na invaren voordeel hebben van een initiële vulling van een solidariteitsreserve of risicodelingsreserve. Via de vastgestelde uitdeelregels van deze reserves (zie paragraaf 3.3.4 en 3.4.1) kunnen er dan immers bedragen vloeien uit deze reserves naar de persoonlijke pensioenvermogens. Pensioenfondsen met een hogere actuele dekkingsgraad dan 115% per 31 december van het kalenderjaar voorafgaande aan het moment van invaren, mogen een solidariteitsreserve of risicodelingsreserve aanhouden boven 15% van het totale vermogen. Deze pensioenfondsen worden geacht de reserve geleidelijk af te bouwen naar maximaal 15%. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.3.4.

[95] Ontwikkeld door Netspar, zie voor meer toelichting het Netspar-paper 'De bepaling van de marktwaarde van bestaande aanspraken in een uitkeringsovereenkomst'.
[96] Conform de afspraken die gemaakt zijn in de Hoofdlijnennotitie uitwerking pensioenakkoord d.d. 5 juni 2020.

Deel collectieve vermogen voor vulling compensatiedepot
Daarnaast is het bij beide omrekenmethodes mogelijk om een deel van het collectieve vermogen van het pensioenfonds in te zetten voor vulling van een compensatiedepot. Dit compensatiedepot wordt nader omschreven in paragraaf 5.6 en komt alleen ten goede aan actieve deelnemers als compensatie voor het afschaffen van de doorsneesystematiek. Ook bij deze mogelijkheid geldt dat aan de voorwaarden bij beide omrekenmethodes zoals opgenomen in paragraaf 5.5.1 voldaan moet blijven worden.

Indien bij de vba-methode gekozen wordt om een compensatiedepot te vullen, dan geldt een extra voorwaarde. Deze voorwaarde is dat de marktwaarde van de persoonlijke pensioenvermogens ook zonder het deel dat vanuit het compensatiedepot wordt toebedeeld minimaal gelijk moet zijn aan de marktwaarde van de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten in de uitkeringsovereenkomst. Hiermee is geborgd dat het vermogen dat vanuit het compensatiedepot wordt toebedeeld tenminste aanvullend is op de markwaarde in de uitkeringsovereenkomst en daarmee daadwerkelijk een compensatie is voor het afschaffen van de doorsneesystematiek.

Verantwoordelijkheden bij deel collectieve vermogen voor vulling reserve en compensatiedepot
Zoals in deze paragraaf toegelicht, kan een deel van het collectieve vermogen van het pensioenfonds onder voorwaarden en met het oog op evenwichtigheid worden ingezet voor de initiële vulling van een solidariteitsreserve of risicodelingsreserve dan wel voor de vulling van een compensatiedepot. Sociale partners lichten in het transitieplan toe welk verzoek zij aan het pensioenfonds hebben ten aanzien van de inzet van een deel van het collectieve vermogen. Het uiteindelijke besluit over de inzet van een deel van het collectieve vermogen ligt bij het pensioenfonds en zal ook worden vastgelegd in het implementatieplan. In de paragrafen over medezeggenschap in de arbeidsvoorwaardelijke fase (zie paragraaf 5.8) en over de fase van onderbrenging bij een pensioenuitvoerder (zie paragraaf 5.11) wordt hierop nader ingegaan.

5.6 Compensatie

Er is een grote verscheidenheid aan pensioenregelingen en pensioenuitvoerders. Geen sector of onderneming is hetzelfde. In het transitieproces kunnen werkgevers en werknemers keuzes maken die van invloed zijn op de effecten van de overstap naar een nieuwe premieregeling. Dit heeft tot gevolg dat de effecten van die overstap verschillen per type pensioenregeling en pensioenuitvoerder. Dit geldt voor het mogelijke totale voor- of nadeel dat bepaalde leeftijdscohorten ondervinden, maar ook voor de verdeling van dit voor- of nadeel tussen de leeftijdscohorten. Indien is besloten tot aanvullende compensatie, is het van belang om ervoor te zorgen dat de compensatie terecht komt bij de juiste leeftijdscohorten, en daarvoor is maatwerk op het niveau van de cao of pensioenregeling noodzakelijk. Dit betekent ook dat werkgevers en werknemers in gezamenlijkheid besluiten over de noodzaak tot compensatie en de verdeling van de compensatie over de verschillende leeftijdscohorten. Het is dan ook aan de partijen die de pensioenregeling overeenkomen om vast te stellen wat in een specifieke situatie kwalificeert als adequate compensatie. De afspraken over compensatie maken deel uit van het transitieplan, zie hiervoor paragraaf 5.2.

De overstap naar een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie kan ertoe leiden dat actieve deelnemers minder pensioen zullen opbouwen dan bij het voortzetten van de doorsneesystematiek, of het voortzetten van progressieve premies, het geval zou zijn geweest.[97] Doordat de wijze van pensioenopbouw verandert, raakt deze wijziging alleen de actieve deelnemers. Uit berekeningen van het CPB[98] en 13 verschillende pensioenfondsen[99] blijkt dat de negatieve effecten als gevolg van de afschaffing van de doorsneesystematiek veelal worden opgeheven door de (positieve) effecten van andere verdeelregels in het nieuwe contract. In het geval van een nadeel moet er een adequate compensatie komen. Uit deze berekeningen volgt ook dat adequate compensatie vergt dat er maatwerk per pensioenuitvoerder plaatsvindt. Uiteindelijk is

[97] Zie figuur 1 in hoofdstuk 2 *Doelstelling*.
[98] CPB-notitie, Nieuwe pensioenregels: effecten en opties van het doorontwikkelde contract en een overgang naar een vlak premiepercentage, juni 2020.
[99] Kamerstukken II 2019/20, 34 043, nr. 519.

het van groot belang dat de overstap op de nieuwe premieregelingen evenwichtig plaatsvindt en dat sociale partners overeenkomen zich tot het uiterste te zullen inspannen om die evenwichtigheid te realiseren. Voor een nadere uitleg van het begrip 'evenwichtigheid' wordt verwezen naar paragraaf 5.7.

Een evenwichtige overstap zal in voorkomende gevallen vergen dat actieve deelnemers die een onevenredig nadeel ondervinden van de overstap op een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie adequaat en kostenneutraal worden gecompenseerd (hierna: compensatie). Sociale partners maken afspraken over compensatie in de arbeidsvoorwaardelijke fase. Dit sluit aan bij het vereiste van maatwerk en past bij de onderhandelingsvrijheid van de sociale partners. Deze afspraken over compensatie dienen als zodanig herkenbaar in de pensioenregeling terug te komen en worden derhalve uitgevoerd door de pensioenuitvoerder. Dit wetsvoorstel stelt verschillende randvoorwaarden om te borgen dat bij de totstandkoming van de gewijzigde pensioenregeling expliciet aandacht wordt besteed aan compensatie. Voorts worden verschillende voorwaarden gesteld om ervoor te zorgen dat de compensatie op een robuuste wijze gefinancierd wordt. De actieve deelnemers worden door de pensioenuitvoerder geïnformeerd over de maatregelen die de werkgever heeft genomen inzake de compensatieregeling. Het is niet verplicht om per deelnemer uit te rekenen wat het nadeel is en hoe hoog de exacte compensatie is. Voor meer informatie over het communicatieplan wordt verwezen naar paragraaf 5.12.

Compensatie voor actieve deelnemer
Compensatie ziet op gemiste toekomstige pensioenopbouw, omdat de wijze van pensioenopbouw in de periode waarin pensioen wordt opgebouwd, verandert. Deze verandering heeft gevolgen voor de toekomstige pensioenopbouw, niet voor de reeds opgebouwde pensioenaanspraken. Daarom is compensatie alleen aan de orde voor deelnemers die pensioen opbouwen, oftewel actieve deelnemers.

Bij de berekening van het nadeel, het bepalen van de leeftijdscohorten die voor compensatie in aanmerking komen, en de beoordeling of de compensatie leidt tot een evenwichtigere transitie, dient te worden aangesloten bij de berekeningen die worden opgesteld voor de beoordeling van de evenwichtigheid, zoals omschreven in paragraaf 5.7.

In de compensatieregeling wordt gewerkt met leeftijdscohorten, waarbij alle deelnemers binnen een leeftijdscohort dezelfde mate van compensatie toegekend krijgen. Het zou een bijzonder grote uitvoeringslast voor de pensioenuitvoerder met zich brengen als de compensatie per individuele actieve deelnemer berekend zou moeten worden, en alle gevolgen inzichtelijk moeten worden gemaakt op individueel niveau. Dit zou tevens het maken van heldere afspraken in de arbeidsvoorwaardelijke fase bemoeilijken. De overwegingen achter de keuze voor het vaststellen van de compensatie voor specifieke leeftijdscohorten en de motivering waarom dit bijdraagt aan een evenwichtige transitie, dienen opgenomen te worden in het transitieplan.

Indien in de pensioenregeling arbeidsongeschikte deelnemers worden aangemerkt als actieve deelnemers, vallen zij ook onder de reikwijdte van de compensatieregeling. Dat betekent dat zij recht hebben op dezelfde compensatie als actieve deelnemers in hetzelfde leeftijdscohort. Dit geldt ook voor premievrije opbouw bij arbeidsongeschiktheid. Deelnemers aan pensioenregelingen bij een verzekeraar hebben bij arbeidsongeschiktheid een rechtstreeks op de verzekeraar vorderbaar recht op voortzetting van de betaling van overeengekomen premiebedragen voor pensioenopbouw. Dergelijke aanspraken van arbeidsongeschikten worden in de regel niet tussentijds aangepast, ook niet als het gaat om compensatie.

De looptijd van afspraken over compensatie
Hoe langer de compensatieperiode is, hoe groter de kans dat de robuustheid van de financiering en het draagvlak afneemt. Een lange looptijd van compensatie-afspraken vergroot namelijk het risico dat zich omstandigheden voordoen, waardoor de financiering niet tijdig rond is. Het draagvlak kan afnemen als generaties langdurig voor de compensatie betalen en daar zelf geen voordeel van hebben.

Om deze redenen stelt de regering voor de compensatieregelingen in de tijd te beperken. Dit betekent concreet dat de afgesproken compensatie voor 2037 afgerond moeten zijn. Met deze termijn is getracht een balans te vinden tussen enerzijds het voorkomen van de ondergraving van het draagvlak en aantasting van de robuuste financiering en anderzijds het belang om de eventuele lasten van de compensatie te spreiden over de tijd waardoor deze beter te dragen zijn. Om te voorkomen dat latere toetreders in de compensatieregeling worden benadeeld, wordt voorgeschreven dat de compensatie tijdsevenredig over de looptijd van de compensatieregeling moet worden toegekend over de volledige periode.

De regering biedt extra fiscale ruimte voor premie-inleg voor compensatie. De periode waarin deze extra fiscale ruimte voor premie-inleg wordt geboden, start op het moment dat overstappen op het nieuwe pensioenstelsel mogelijk is en loopt door tot het jaar 2037. Aangezien op 1 januari 2027 de overstap op het nieuwe stelsel in alle gevallen afgerond moet zijn, betekent dit dat, afhankelijk van het overstapmoment binnen de transitieperiode, deze extra fiscale ruimte minimaal 10 jaar en maximaal 14 jaar gebruikt kan worden.

Compensatie bij indiensttreding en uitdiensttreding
Gedurende de compensatieperiode zullen er werknemers van baan wisselen. Dit kan betekenen dat een werknemer overstapt op een andere pensioenregeling. Bij de nieuwe werkgever stroomt de werknemer in de bij die werkgever geldende compensatieregeling in. Afhankelijk van de inhoud van de compensatieregeling en het leeftijdscohort waar de werknemer in valt, kan de werknemer aanspraak maken op compensatie. Werknemers worden gecompenseerd voor de resterende geldingsduur van de compensatieregeling bij hun nieuwe werkgever.

Zoals eerder toegelicht is een compensatieregeling maatwerk per sector of bedrijfstak. Dit heeft tot gevolg dat compensatieregelingen in de praktijk van elkaar zullen verschillen. Dit kan bij een overstap naar een andere werkgever zowel een verslechtering als een verbetering betekenen voor de werknemer, net zoals de overstap naar een nieuwe baan voor de pensioenregeling zelf, het loon, of andere arbeidsvoorwaarden consequenties heeft. Niettemin is het verstandig dat een werknemer zich bij baanwisseling laat informeren over de consequenties hiervan voor de eigen pensioenopbouw. Tijdens de compensatieperiode is het dan daarnaast relevant dat de werknemer zich ook laat informeren over de consequenties die zijn of haar overstap heeft voor de compensatie die hij of zij ontvangt.

Gedurende de compensatieperiode kan het voorkomen dat mensen voor het eerst of opnieuw gaan deelnemen in een pensioenregeling. Voor deze mensen geldt dat zij bij hun nieuwe pensioenregeling compensatie ontvangen, indien de pensioenregeling voorziet in een compensatieregeling. Hij of zij ontvangt alleen compensatie indien hij of zij valt binnen de leeftijdscohorten aan wie compensatie wordt toegekend en voor de resterende jaren van de compensatieregeling.

Werkgevers die niet verplicht een pensioenregeling aanbieden of voor het eerst een pensioenregeling aanbieden
Voor zover werkgevers niet verplicht zijn tot deelneming aan een bedrijfstakpensioenfonds, kunnen zij gedurende de compensatieperiode de pensioenregeling onderbrengen bij een andere pensioenuitvoerder. Aangezien de afspraken over compensatie integraal onderdeel uitmaken van de pensioenregeling, zullen in dat geval ook de afspraken over compensatie uitgevoerd moeten worden door de nieuwe pensioenuitvoerder.

Werkgevers kunnen zich gedurende de compensatieperiode ook vrijwillig aansluiten bij een andere pensioenregeling. In dat geval wordt de eerdere compensatieregeling afgesloten en sluiten zij aan bij de compensatieregeling die hoort bij de nieuwe pensioenregeling. Hiervoor gelden alle voorschriften die normaal gesproken ook gelden bij het sluiten van een nieuwe pensioenregeling, zoals het instemmingsrecht van de ondernemingsraad (zie hiervoor hoofdstuk 8 *Governance in het nieuwe pensioenstelsel*).

Een werkgever die geen bestaande pensioenregeling heeft en voor het eerst een pensioenregeling aanbiedt aan zijn werknemers hoeft geen compensatie te bieden aan zijn werknemers. Voor deze

werknemers geldt niet dat zij minder pensioen zullen opbouwen dan bij het voortzetten van de doorsneesystematiek het geval zou zijn geweest. Zij stromen immers direct in een pensioenregeling die is gebaseerd op de nieuwe opbouwsystematiek.

Financieren van compensatie
De regering acht het van groot belang dat de compensatie op een robuuste wijze gefinancierd wordt. Daarom wordt wettelijk vastgelegd dat er een financieringsplan voor de compensatie moet zijn. Het financieringsplan maakt deel uit van het transitieplan.

Zoals eerder toegelicht wordt de compensatie geleidelijk binnen een bepaalde periode toegekend. De financiering moet telkens overeengekomen en beschikbaar zijn voordat compensatie toegekend kan worden. Op deze manier wordt voorkomen dat er compensatie wordt toegekend, zonder dat hier financiering tegenover staat. In het transitieplan moet ook worden opgenomen hoe er op een evenwichtige wijze wordt omgegaan met schokken tijdens de transitie- en compensatieperiode. Dit kunnen financiële en economische schokken zijn, maar ook andere schokken die gevolgen hebben voor de haalbaarheid van het financieringsplan. De financiering kan plaatsvinden door een opslag op de premie of door het onttrekken van bedragen uit een compensatiedepot (zie hierna).

Het compensatiedepot
Het compensatiedepot is een geoormerkt vermogen op de balans van het pensioenfonds, waar de compensatie bestemd voor actieve deelnemers geheel of gedeeltelijk uit wordt gefinancierd. Een compensatiedepot kan, ten opzichte van direct toedelen bij invaren, voordelen hebben als onderdeel van een regeling voor compensatie van actieve deelnemers voor het afschaffen van de doorsneesystematiek. Dit omdat er bij een compensatiedepot sprake is van gespreide toekenning, waardoor actieve deelnemers die tijdens de compensatieperiode uit dienst gaan niet overgecompenseerd worden en eventuele financiering niet in een keer hoeft te worden ingebracht. Sociale partners en pensioenfondsen besluiten of zij gebruik maken van deze mogelijkheid.

Het compensatiedepot kan op twee manieren gevuld worden. De ene manier is door bij het invaren een deel van het fondsvermogen naar het compensatiedepot over te maken. Deze manier is omschreven in paragraaf 5.5.2. Daarnaast kunnen partijen besluiten om te financieren uit een opslag op de premie. Een mengvorm van beiden is ook mogelijk.

De voorwaarden waaronder uit het compensatiedepot mag worden uitgekeerd, zijn vastgelegd in de compensatieregeling. Voor de opdrachtaanvaarding van de compensatieregeling, met inbegrip van het gebruik van een compensatiedepot, en het vullen van en het uitkeren uit het compensatiedepot gelden dezelfde waarborgen als omschreven in paragraaf 5.11.

Verantwoording transitieplan
Het uitgangspunt is dat compensatie plaatsvindt binnen de arbeidsvoorwaarde pensioen. Op deze manier behoudt compensatie zijn pensioenbestemming. Wanneer de compensatie plaatsvindt binnen de arbeidsvoorwaarde pensioen, maken de afspraken hierover deel uit van de pensioenregeling en worden deze uitgevoerd door de pensioenuitvoerder. De mogelijkheid bestaat dat werkgevers en werknemers besluiten om op een andere manier te compenseren dan binnen de arbeidsvoorwaarde pensioen. Alle keuzes, overwegingen en berekeningen die ten grondslag liggen aan de gemaakte afspraken in de arbeidsvoorwaardelijke fase over compensatie worden vastgelegd in het transitieplan (zie paragraaf 5.2). Op deze manier geeft het transitieplan volledig inzicht in de genomen besluiten over compensatie.

5.7 Evenwichtigheid

In deze paragraaf worden de volgende punten uiteengezet:

- De transitie moet als geheel evenwichtig zijn
- De transitie-effecten moeten inzichtelijk gemaakt worden door in ieder geval de netto profijt effecten van de transitie in kaart te brengen of, in uitzonderingsgevallen, de bruto profijt effecten
- De evenwichtigheid moet verantwoord worden aan de hand van de transitie-effecten
    - De netto of bruto profijt effecten hoeven niet gelijk aan 0 (nul) te zijn

- Additionele analyses kunnen helpen bij de verantwoording van de evenwichtigheid
- De effecten van het transitie-ftk moeten in ogenschouw worden genomen
- Toelichting over de verantwoordelijkheid ten aanzien van de evenwichtigheid van de transitie

Transitie als geheel evenwichtig
Het uitgangspunt voor de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel is dat deze als geheel evenwichtig dient te zijn. Dit houdt in dat het afschaffen van de doorsneesystematiek, het wijzigen van de pensioenregeling, de keuze om wel of niet in te varen en de afspraken over compensatie in het geheel doorlopen moeten zijn en in het geheel moeten zijn bekeken. Deze situatie wordt afgezet tegen de situatie dat de huidige pensioenregeling[100] ongewijzigd wordt voortgezet onder het huidig financiële toetsingskader[101].

Transitie-effecten inzichtelijk maken
Van bovengenoemde overgang moeten de transitie-effecten inzichtelijk gemaakt worden voor alle leeftijdscohorten per deelnemersgroep op het moment van de transitie. Dat betekent in ieder geval afzonderlijk voor de actieve deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden. De transitie-effecten moeten opgenomen worden in het transitieplan.

Conform de *Hoofdlijnennotitie uitwerking pensioenakkoord* stelt de regering voor om de transitie-effecten inzichtelijk te maken door in ieder geval de netto profijt effecten van de transitie in kaart te brengen. Het kader aan het eind van deze paragraaf bevat nadere toelichting over het netto profijt. Een uitzondering geldt voor transities van een bestaande premie- of kapitaalovereenkomst waarbij ervoor gekozen wordt om voor alle actieve deelnemers enkel over te stappen op een leeftijdsonafhankelijke premie. Daarvoor worden niet de netto profijt effecten in kaart gebracht, maar de bruto profijt effecten. Het kader aan het eind van deze paragraaf bevat een uiteenzetting van deze uitzondering en een nadere toelichting over het bruto profijt.

Evenwichtigheid verantwoorden
De evenwichtigheid van de transitie moet verantwoord worden aan de hand van de transitie-effecten. Deze verantwoording moet opgenomen worden in het transitieplan. Conform de *Hoofdlijnennotitie uitwerking pensioenakkoord* moeten hierbij de uitkomsten in termen van het netto of bruto profijt uitlegbaar zijn in het licht van de doelen van het Pensioenakkoord. Dat betekent dat de netto of bruto profijt effecten niet gelijk aan 0 (nul) hoeven te zijn. Er mag dus herverdeling optreden bij de transitie, mits dit in kaart gebracht wordt, verantwoord wordt en evenwichtig bevonden wordt. Daarnaast staat het vrij om bij de verantwoording van de evenwichtigheid additionele analyses in kaart te brengen, zoals vervangingsratio's, de ontwikkeling van reeds ingegane uitkeringen, een analyse van verwachte pensioenen volgens de uniforme rekenmethodiek (URM) of andere overwegingen, bijvoorbeeld buiten het arbeidsvoorwaardelijke pensioen. Deze analyses kunnen helpen een passende afweging te maken bij de verantwoording van de evenwichtigheid.

Bij de verantwoording van de evenwichtigheid van de transitie moeten ook de effecten van het transitie-ftk in ogenschouw genomen worden. Daarom dienen de effecten van het transitie-ftk, zoals opgenomen in het overbruggingsplan (zie hiervoor hoofdstuk 4 *Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode*), tevens opgenomen te worden in het transitieplan. Of en zo ja op welke wijze deze effecten invloed hebben gehad op de beoordeling van de evenwichtigheid van de transitie, dient verantwoord te worden in het transitieplan.

Verantwoordelijkheid evenwichtigheid
Of sprake is van een evenwichtige gehele transitie, is primair ter beoordeling en de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Zij sluiten immers de nieuwe pensioenregeling, doen waar afgesproken een verzoek tot invaren aan het pensioenfonds en komen waar nodig een compensatieregeling overeen. Het inzichtelijk maken van de transitie-effecten is de

[100] De pensioenovereenkomst die afgesloten is vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.
[101] De huidige financiële regels zoals die gelden vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

verantwoordelijkheid van de werkgever, aangezien deze verantwoordelijk is voor het (laten) opstellen van het transitieplan.[102]

Daarnaast geldt voor beleidsbepalers van pensioenfondsen de eigen verantwoordelijkheid in het kader van evenwichtige belangenafweging. Het bestuur van een pensioenfonds dient bij het besluit tot aanvaarding van de opdracht van sociale partners rekening te houden met de verschillende belanghebbenden. Indien compensatie is overeengekomen, neemt het pensioenfonds dit mee in de beoordeling van de aanvaarding van de opdracht. Indien een verzoek tot invaren (dat wil zeggen de collectieve interne waardeoverdracht en indien van toepassing de verdeling van het fondsvermogen) wordt gedaan, heeft het verantwoordingsorgaan een adviesrecht en het belanghebbendenorgaan een goedkeuringsrecht.

Netto profijt
Het netto profijt is het verschil tussen de inclusieve marktwaarde[103] van de te verwachten pensioenuitkeringen en de inclusieve marktwaarde van de toekomstige premie-inleg. Door het netto profijt van de situatie dat er overgestapt wordt naar een gewijzigde pensioenregeling (inclusief het afschaffen van de doorsneesystematiek, de keuze om wel of niet in te varen en de afspraken over eventuele compensatie) af te zetten tegen het netto profijt van de situatie dat de huidige pensioenregeling ongewijzigd wordt voortgezet onder het huidig financiële toetsingskader, worden de herverdelingseffecten (tussen leeftijdscohorten en deelnemersgroepen) die optreden door de transitie in kaart gebracht.[104]

Er wordt voor het berekenen van het netto profijt gebruik gemaakt van de value based ALM-techniek. Deze berekeningen spelen, net als de inclusieve marktwaarde, ook een rol bij de vba-methode die pensioenfondsen ter beschikking staat als omrekenmethode bij het invaren. Zie voor een nadere toelichting van deze techniek het eerste kader in paragraaf 5.5.1. Consistentie van de value based ALM-techniek bij het netto profijt en de vba-methode is van belang, dit wordt meegenomen in lagere regelgeving.

Er wordt voor het berekenen van het netto profijt tevens gebruik gemaakt van te verwachten pensioenuitkeringen. Het gaat daarbij om zowel de pensioenen die reeds opgebouwd zijn als die nog opgebouwd worden gedurende de actieve (of arbeidsongeschikte) deelnemerstijd bij de pensioenuitvoerder. Dit is dus een verschil met de vba-methode (bij invaren), daar gaat het alleen om de pensioenen die reeds opgebouwd zijn. De onderliggende grondslagen hiervoor worden opgenomen in lagere regelgeving.

Daarnaast wordt gebruik gemaakt van toekomstige premie-inleg. Daarvoor geldt dat de overstap op een leeftijdsonafhankelijke premie onderdeel is van de herverdelingseffecten. Dit wordt verder uiteengezet in lagere regelgeving. Ook hierbij zijn onderliggende grondslagen benodigd, die worden opgenomen in lagere regelgeving.

Uitzondering voor bestaande premie- en kapitaalovereenkomsten
Uitzondering op netto profijt is de transitie van een bestaande premie- of kapitaalovereenkomst waarbij er enkel voor gekozen wordt om voor alle actieve deelnemers over te stappen op een leeftijdsonafhankelijke premie (er wordt bijvoorbeeld geen solidariteitselement aan de pensioenregeling toegevoegd). Er wordt in dit geval geen gebruik gemaakt van de eerbiedigende werking, zoals toegelicht in hoofdstuk 15 *Overgangsrecht*. Bij deze transitie treden geen herverdelingen op en is alleen sprake van een verandering in de premie-inleg. Het netto profijt is dan niet geschikt om de effecten van deze transitie in kaart te brengen. Bij een bestaande premie- of kapitaalovereenkomst wordt de hoogte van de toekomstige pensioenopbouw volledig bepaald

[102] Indien de werkgever is aangesloten bij een bedrijfstakpensioenfonds rust deze verplichting op de partijen die de pensioenregeling zijn overeengekomen, bij een beroepspensioenfonds rust deze verplichting op de beroepsgenoten die de pensioenregeling zijn overeengekomen.
[103] Bij het bepalen van de inclusieve marktwaarde wordt rekening gehouden met voorwaardelijke elementen zoals verhoog- en verlaagregels. Zie voor een nadere toelichting van deze term paragraaf 5.5.
[104] Netto profijt is een marktwaarde. Voor marktwaarden geldt de zero-sum-eigenschap (op totaalniveau is het netto profijt effect altijd gelijk aan nul). Deze eigenschap maakt het geschikt om inzicht te geven in herverdeling van marktwaarden, omdat het de gevolgen van het doorschuiven van tekorten of overschotten tussen (toekomstige) generaties zichtbaar maakt.

door de toekomstige premie-inleg. Dit geldt nog steeds als er overgestapt wordt op een leeftijdsonafhankelijke premie. Omdat er alleen sprake is van een verandering in de premie-inleg, is in beide situaties de marktwaarde van de *toekomstige* pensioenopbouw gelijk aan de marktwaarde van de *toekomstige* premie-inleg. Dit zorgt ervoor dat het netto profijt (= verschil tussen de marktwaarde van de *te verwachten pensioenuitkeringen* en de marktwaarde van de *toekomstige* premie-inleg) in beide situaties gelijk is aan de marktwaarde van de pensioenen die reeds opgebouwd zijn. Er is daardoor geen verandering in netto profijt bij deze transitie. Bij deze transitie houdt netto profijt dus niet goed rekening met het effect van de overstap op een leeftijdsonafhankelijke premie. Bruto profijt neemt dit effect wel mee en wordt daarom voorgeschreven in deze situatie.

Bruto profijt
Voor de transitie van een bestaande premie- of kapitaalovereenkomst waarbij er enkel voor gekozen wordt om voor alle actieve deelnemers over te stappen op een leeftijdsonafhankelijke premie schrijft de regering voor dat de effecten van de gehele transitie in kaart worden gebracht door het bruto profijt. Hierbij wordt het bruto profijt van de voortzetting van de bestaande premie- of kapitaalovereenkomst afgezet tegen het bruto profijt van de situatie waarin overgestapt wordt naar een gewijzigde pensioenregeling.

Het uitgangspunt bij bruto profijt is om de marktwaarde van de te verwachten pensioenuitkeringen te beschouwen zonder de toekomstige premie-inleg in mindering te brengen (vandaar "bruto" i.p.v. "netto" profijt). Bij een bestaande premie- of kapitaalovereenkomst is de marktwaarde van de te verwachten pensioenuitkeringen gelijk aan de opgebouwde pensioenen plus de contante waarde van de toekomstige premie-inleg. Omdat bij deze transitie de opgebouwde pensioenen niet wijzigen door de overstap naar een gewijzigde pensioenregeling, wordt het bruto profijt binnen de strekking van deze wet gedefinieerd als de contante waarde van de toekomstige premie-inleg.

Voor bruto profijt is geen economische scenarioset nodig, de hoogte van het premiepercentage dat ingelegd wordt bij een premie- of kapitaalovereenkomsten is namelijk onafhankelijk van toekomstige economische scenario's. Wel is een verwachte ontwikkeling van het pensioengevend salaris nodig, maar ook daarvoor is geen economische scenarioset nodig als gebruik gemaakt wordt van accurate aannames over prijs- en loonontwikkeling. Tevens is een rentetermijnstructuur nodig om de contante waarde van de toekomstige premie-inleg te bepalen, zo wordt rekening gehouden met het langer renderen van de gemiddelde premie-inleg. De uitgangspunten worden nader uitgewerkt in lagere regelgeving.

5.8 Medezeggenschap in arbeidsvoorwaardelijke fase

In de paragrafen hiervoor zijn de afspraken weergegeven die in de arbeidsvoorwaardelijke fase worden gemaakt. Afspraken kunnen op collectief niveau, tussen (vertegenwoordigers van) werkgevers en werknemers, of op het niveau van een individuele werkgever en werknemer worden gemaakt. Dit geldt voor de wijziging van de pensioenregeling en de compensatieregeling die hier onderdeel van is.

In geval de afspraken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties op collectief niveau zijn vastgelegd in een cao of indien er sprake is van deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds op basis van een verplichtstelling, is de inspraak van werknemers geregeld via het collectieve overleg tussen de werknemers- en werkgeversorganisaties.

Indien de pensioenregeling is afgesproken op het niveau van de individuele werkgever behoeft de werkgever instemming van de ondernemingsraad met de wijziging van de pensioenregeling (inclusief de compensatieregeling), of is de werkgever gehouden hierover advies te vragen aan de personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering.[105] Tevens is in deze situatie in beginsel

[105] De PV en PVT hebben op grond van artikel 35b en artikel 35c van de Wet op de Ondernemingsraden recht advies uit te brengen op iedere wijziging van de arbeidsvoorwaarden van tenminste een vierde van de in de onderneming werkzame personen. Hiervan zal bij wijziging van de pensioenovereenkomst doorgaans sprake zijn.

instemming van de individuele werknemer vereist. Instemming van de werknemer voor wijziging van de pensioenovereenkomst is enkel niet benodigd als de werkgever bevoegd is de pensioenovereenkomst eenzijdig te wijzigen, bijvoorbeeld met een beroep op een eenzijdig wijzigingsbeding[106] of met een beroep op het goed werkgever- en werknemerschap.[107] In beide gevallen moet sprake zijn van een zwaarwichtig belang.

Het transitieplan wordt meegezonden met een verzoek om instemming van de ondernemingsraad met de wijziging van de pensioenregeling. Het transitieplan bevat immers de onderbouwing voor de gemaakte keuzes in de arbeidsvoorwaardelijke fase, waaronder de wijziging van de pensioenregeling en biedt inzicht in de gevolgen die de nieuwe pensioenregeling heeft voor de werknemers.[108] Als de medezeggenschap is geregeld via een personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering moet het transitieplan op verzoek worden toegezonden bij de adviesaanvraag conform de bestaande adviesbevoegdheden.[109] Tevens ligt het voor de hand dat de werkgever het transitieplan aan de werknemer ter beschikking stelt bij het proces tot wijziging van de pensioenovereenkomst. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het transitieplan zelf geen instemming (of advies) behoeft van de genoemde organen dan wel de werknemer. Het betreft enkel een instrument c.q. informatiebron om de gemaakte afspraken (waar wel inspraak op is) te verantwoorden.

Positie pensioengerechtigden en gewezen deelnemers in arbeidsvoorwaardelijke fase
Verschillende keuzes en afspraken die in het arbeidsvoorwaardelijke proces worden gemaakt, zijn ook van invloed op gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden, denk aan een verzoek om invaren van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten, of de inzet van het vermogen (zie paragraaf 5.5). Voor zover de pensioenregeling is afgesproken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, worden ook de gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden vertegenwoordigd door de werknemersorganisaties. Deze organisaties zullen dan ook specifiek rekenschap moeten geven van de impact die afspraken mogelijk hebben op gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden. Een verantwoording van de evenwichtigheid van de gemaakte afspraken landt in het transitieplan, nadat de verenigingen van gewezen deelnemers of pensioengerechtigden hierover zijn gehoord (zie paragraaf 5.4.3). Uiteraard zal in geval de pensioenregeling is ondergebracht bij een pensioenfonds het bestuur bij de opdrachtaanvaarding tevens rekening houden met evenwichtige belangenafweging (zie paragraaf 5.11). Tevens worden de belangen van de gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden meegenomen bij de beoordeling van de fondsorganen. Vertegenwoordigers namens de gewezen deelnemers en pensioengerechtigden hebben immers de mogelijkheid om zitting te nemen in besturen en fondsorganen.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld in artikel 19 Pensioenwet te regelen dat een eenzijdige wijziging van de pensioenregeling die zich mede uitstrekt tot gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden, slechts toelaatbaar is, indien het belang van de werkgever bij die wijziging zodanig zwaarwichtig is dat de belangen van de gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden daarvoor naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moeten wijken. Dit sluit aan bij de norm van het goed werkgever- en werknemerschap[110] en betreft een codificering van bestaande jurisprudentie dat bij pensioen het einde van de arbeidsovereenkomst niet meebrengt dat de rechtsverhouding tussen partijen is uitgewerkt. Die rechtsverhouding wordt, zij het met gewijzigde hoedanigheid van de partijen, voortgezet in de pensioenovereenkomst.[111] Doordat de pensioenovereenkomst wordt voortgezet worden de belangen van de gewezen deelnemer en pensioengerechtigde geborgd. Een zwaarwichtig belang van de werkgever om de pensioenovereenkomst te wijzigen kan het gevolg

[106] Artikel 19 van de Pensioenwet en artikel 613, boek 7, van het Burgerlijk Wetboek.
[107] Artikel 611, boek 7, van het Burgerlijk Wetboek en artikel 248, boek 6, van het Burgerlijk Wetboek.
[108] Conform artikel 27, tweede lid, van de Wet op de ondernemingsraden.
[109] Conform artikel 35b, vijfde en zesde lid en artikel 35c, derde en vierde lid, van de Wet op de ondernemingsraden.
[110] Artikel 7:611 van het Burgerlijk Wetboek.
[111] HR 06-09-2013, ECLI:NL:HR:2013:CA0566.

zijn van gewijzigde wetgeving, zoals fiscale wetgeving, of gelegen zijn in bedrijfseconomische- en organisatorische omstandigheden.[112] Overigens geldt ten aanzien van dwingend (civiel) recht dat dit automatisch doorwerkt in de pensioenovereenkomst. Bij wijziging van de pensioenovereenkomst vanwege de transitie naar een nieuw pensioencontract zal het belang van de werkgever veelal liggen in de gewijzigde pensioenwetgeving.

Met de voorgestelde wijziging van artikel 19 van de Pensioenwet dient de werkgever expliciet de belangen van gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden mee te wegen bij een eenzijdige wijziging. Een werkgever dient daarmee ook ten aanzien van gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden een voldoende zwaarwichtig belang aan te tonen. Het zwaarwichtig belang moet objectief bepaalbaar zijn. Voorstelbaar is dat het zwaarwichtig belang van de werkgever ten opzichte van gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden bijvoorbeeld gelegen is in bedrijfseconomische redenen. Een aspect dat bijvoorbeeld zwaarwichtig kan zijn voor het belang om de pensioenovereenkomst te wijzigen is het argument dat de oude/huidige pensioenregeling na 2027 niet meer mag worden uitgevoerd waardoor voor behoud van de pensioenregeling de wijziging voor alle belanghebbenden doorgevoerd moet worden.[113] Het belang van de werkgever kan daarmee gelegen zijn in het hebben van één pensioenregeling voor het gehele deelnemersbestand waarmee ook de eventuele compensatie beter vast te stellen en uit te voeren is. Uit de jurisprudentie blijkt dat een financieel belang ook als zwaarwichtig belang kan worden aangemerkt als het van belang is voor de op lange termijn bedrijfseconomisch verantwoorde situatie, "waarbij de continuïteit van het pensioen van alle werknemers zoveel mogelijk is gewaarborgd".[114] Kortom, in een concreet geval zal - door alle relevante feiten en omstandigheden te wegen - beoordeeld moeten worden of een voldoende zwaarwichtig belang voor de werkgever aangetoond kan worden. Artikel 20 Pensioenwet regelt vervolgens de gevolgen van een dergelijke wijziging.

Een wijziging van collectieve pensioenovereenkomsten (pensioenregeling) heeft in beginsel geen gevolgen voor de pensioenrechten en pensioenaanspraken die voorafgaand aan die wijziging zijn verworven. In artikel 20 van de Pensioenwet worden nu alleen pensioenaanspraken genoemd. Nu door de wijziging van artikel 19 van de Pensioenwet expliciet is gemaakt dat een wijziging van de pensioenovereenkomst ook pensioengerechtigden kan betreffen wordt dit ook in artikel 20 van de Pensioenwet verduidelijkt door de pensioenrechten toe te voegen.

De positie van pensioengerechtigden en gewezen deelnemers wordt in de arbeidsvoorwaardelijke fase ook versterkt door het nieuwe (tijdelijke) hoorrecht zoals in paragraaf 5.4.3 geïntroduceerd. Met dit hoorrecht wordt een vereniging van pensioengerechtigden die een substantieel aantal van de pensioengerechtigden bij het pensioenfonds vertegenwoordigt, desgevraagd in de gelegenheid gesteld te worden gehoord of schriftelijk inbreng te kunnen geven over het transitieplan. Dezelfde waarborg wordt voorgesteld voor een vereniging van gewezen deelnemers die een substantieel aantal van gewezen deelnemers bij het pensioenfonds vertegenwoordigt.

Er geldt al een wettelijke verplichting voor pensioenfondsen om desgevraagd de pensioengerechtigden bij het pensioenfonds te informeren over de oprichting of bestaan van een vereniging van pensioengerechtigden.[115] Het pensioenfonds kan richting sociale partners de namen van dergelijke verenigingen van pensioengerechtigden doorgeven of op de website plaatsen. Met dit wetsvoorstel wordt tevens voorgesteld om een dergelijke wettelijke verplichting voor pensioenfondsen uit te breiden naar het informeren over de oprichting of bestaan van een vereniging van gewezen deelnemers.

---

[112] Bijvoorbeeld Rechtbank Almelo 30 augustus 2011, PJ 2011/156: wijziging pensioenregeling in verband Algemene wet gelijke behandeling toegestaan.
[113] Zie Rechtbank Noord-Nederland 23 februari 2013, LJN BZ1430: geen voldoende zwaarwegend belang voor wijzing van de premiebijdrage voor de werknemers aanwezig, ook niet door de overgang naar een verplicht bedrijfstakpensioenfonds. Hof Amsterdam 1 november 2011, PJ 2011/152 (ECN) nam geen voldoende zwaarwegend belang aan voor wijziging van de indexering. Rechtbank Rotterdam 28 september 2012, PJ 2013/82, oordeelde dat er geen voldoende financieel belang was aangetoond voor omzetting van de eindloonregeling in een beschikbare premieregeling.
[114] Gerechtshof Arnhem, 15 maart 2011, PJ 2011/78.
[115] Artikel 115h Pensioenwet.

5.9 Transitiecommissie

De regering stelt conform de afspraken in de *Hoofdlijnennotitie uitwerking pensioenakkoord* voor om voor het ondersteunen van het arbeidsvoorwaardelijke proces een tijdelijke transitiecommissie in te stellen. De transitiecommissie heeft tot doel om ondersteuning te bieden aan sociale partners, dan wel werkgever en werknemers, die geen overeenstemming kunnen krijgen over de afspraken die vastgelegd moeten worden in het transitieplan (zie paragraaf 5.2). De ondersteuning van de transitiecommissie bestaat uit twee instrumenten: bemiddeling en bindend advies.

De inzet van de transitiecommissie kan gezamenlijk worden ingeroepen door de partijen die een pensioenregeling ten aanzien van de onderneming of de sector sluiten. Hierbij geven partijen aan of zij bemiddeling of een bindend advies wensen. Een beroep doen op de transitiecommissie is vrijwillig. Partijen kunnen elkaar ook niet dwingen om gebruik te maken van de transitiecommissie. Het gaat altijd om een gezamenlijke beslissing.
De transitiecommissie kan besluiten een verzoek niet in behandeling te nemen, bijvoorbeeld omdat stukken ontbreken of omdat partijen op te weinig onderdelen tot overeenstemming zijn gekomen. De regering benadrukt dat het niet de bedoeling is dat de transitiecommissie de besluitvorming van sociale partners overneemt, de transitiecommissie biedt onpartijdige ondersteuning voor betrokken partijen bij het maken van afspraken.

Bemiddeling
Het uitgangspunt is dat sociale partners afspraken maken over de wijziging van de pensioenregeling en de transitie. In haar bemiddelende rol helpt de transitiecommissie sociale partners die vast zijn gelopen in de onderhandelingen. Een aanvraag voor een bemiddelingstraject moet door partijen gezamenlijk aangevraagd worden. Voor partijen die een pensioenovereenkomst sluiten en de uitvoering daarvan willen onderbrengen bij een pensioenfonds, is bemiddeling alleen mogelijk wanneer het verzoek tot een bemiddelingstraject is gedaan in het eerste jaar van de transitieperiode (voor 1 januari 2024). Voor partijen die een pensioenovereenkomst sluiten en de uitvoering daarvan willen onderbrengen bij een verzekeraar of premiepensioeninstelling geldt dat zij het verzoek voor 1 januari 2025 moeten hebben gedaan. Wanneer sociale partners na die datum de transitiecommissie willen consulteren, zal de transitiecommissie alleen nog een bindend advies kunnen geven. De reden hiervan is dat betrokken partijen na een bemiddelingstraject alsnog ook aangewezen kunnen zijn op een bindend advies. Om beide trajecten in de tijd na elkaar te kunnen doorlopen is het noodzakelijk de mogelijkheid van een bemiddelingstraject in de tijd te beperken, zodat binnen de periode waarin het arbeidsvoorwaardelijk overleg moet worden afgerond, er ruimte blijft voor een bindend advies van de transitiecommissie.
In paragraaf 5.1 is aangegeven dat de mijlpalen met betrekking tot de implementatie van de pensioenregelingen die zijn ondergebracht bij pensioenfondsen en verzekeraars verschillen: de benodigde implementatietijd na afronding van het arbeidsvoorwaardelijk overleg is bij pensioenfondsen langer dan bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen. In de uiterste data waarvoor een beroep op de transitiecommissie mogelijk is voor bemiddeling, is hiermee rekening gehouden. Wanneer partijen na de voor hen geldende datum nog een bemiddelingstraject willen starten, staat het de onderhandelende partijen natuurlijk vrij om bij een andere partij een bemiddelingstraject te doorlopen dan wel een procedure bij de rechter te starten indien niet wordt gekozen voor bindend advies. De periode waarbinnen de arbeidsvoorwaardelijke fase afgerond dient te zijn, verandert hier echter niet door.

Bindend advies
Betrokken partijen kunnen de transitiecommissie gezamenlijk verzoeken een bindend advies af te geven. Het is van belang dat het bindend advies tijdig genoeg wordt opgeleverd zodat implementatie van de pensioenregeling vóór 1 januari 2027 gerealiseerd kan worden. Zoals hiervoor aangegeven is de benodigde implementatietijd na afronding van het arbeidsvoorwaardelijk overleg bij pensioenfondsen langer dan bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen. Om hier rekening mee te houden betekent dit dat sociale partners c.q. werkgevers en werknemers die hun pensioenregeling onderbrengen bij een pensioenfonds tot 1 juli 2024 een verzoek tot bindend advies kunnen indienen, in het geval een pensioenregeling wordt ondergebracht bij een verzekeraar is dat 1 januari 2026. Alleen dan kan een bindend advies nog tijdig afgegeven worden zodat het implementeren van een pensioenregeling per 1 januari 2027 nog mogelijk is.

Een bindend advies heeft zijn basis in een wederkerige overeenkomst tussen partijen waarover wilsovereenstemming bestaat.[116] Partijen spreken op voorhand af dat zij zich zullen binden aan het advies.

Na een bindend advies is er geen mogelijkheid tot hoger beroep van dat advies. Mocht één van de betrokken partijen geen gevolg willen geven aan het bindend advies, dan staat de gang naar de civiele rechter open voor de andere partij. Met het vonnis van de rechter kan de partij de uitvoering van het bindend advies afdwingen (executoriale titel). De rechter toetst daarbij marginaal. De rechter kan de gebondenheid aan een bindend advies vernietigen op grond van de inhoud of de wijze van totstandkoming als gebondenheid naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid in de gegeven omstandigheden onaanvaardbaar is (noot: artikel 904, boek 7, van het Burgerlijk Wetboek.

Het bindend advies is gericht aan de betrokken partijen die bindend advies hebben verzocht. Het is vervolgens aan deze partijen om het bindend advies te verwerken in de pensioenregeling, om vervolgens deze pensioenregeling onder te brengen bij de pensioenuitvoerder. In geval van een verzoek tot bindend advies overleggen betrokken partijen de afspraken voor zover die al zijn gemaakt aan de transitiecommissie. Daarnaast overleggen zij de onderwerpen waarop het maken van afspraken niet mogelijk is gebleken. Beide onderhandelende partijen vullen dit aan door hun onderhandelingsinzet met de transitiecommissie te delen ten aanzien van de nog openstaande punten. Ook worden de berekeningen van de effecten voor de deelnemers van de verschillende opties overlegd, evenals een oordeel op de uitvoerbaarheid van de (beoogde) pensioenuitvoerder. Op die manier kan de transitiecommissie - rekening houdend met deze onderhandelingsinzetten - komen tot een bindend advies voor de betrokken sociale partners.

Inrichting transitiecommissie
De transitiecommissie wordt bij wet ingesteld en krijgt een wettelijke taak, die nader zal worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Aangezien de transitiecommissie zich zal richten op de arbeidsvoorwaardelijke afspraken omtrent pensioen is het van groot belang dat er voldoende draagvlak is voor de transitiecommissie bij werkgevers en werknemers. Om die reden zullen sociale partners nauw betrokken worden bij het opzetten van de transitiecommissie. Om het draagvlak en het vertrouwen in de transitiecommissie verder te versterken is het onontbeerlijk dat de transitiecommissie volledig onafhankelijk kan functioneren en daardoor boven de partijen kan staan. De wijze waarop deze onafhankelijkheid van de transitiecommissie wordt geborgd zal daarom ook in de (lagere) regelgeving worden vastgelegd.
De precieze vormgeving van de transitiecommissie is op dit moment nog niet bekend, maar de uiteindelijke inrichting zal geschieden met in achtneming van de in deze paragraaf geschetste uitgangspunten en zal in lagere regelgeving en het reglement van de transitiecommissie worden vastgelegd.

ONDERBRENGING BIJ PENSIOENUITVOERDER EN IMPLEMENTATIE

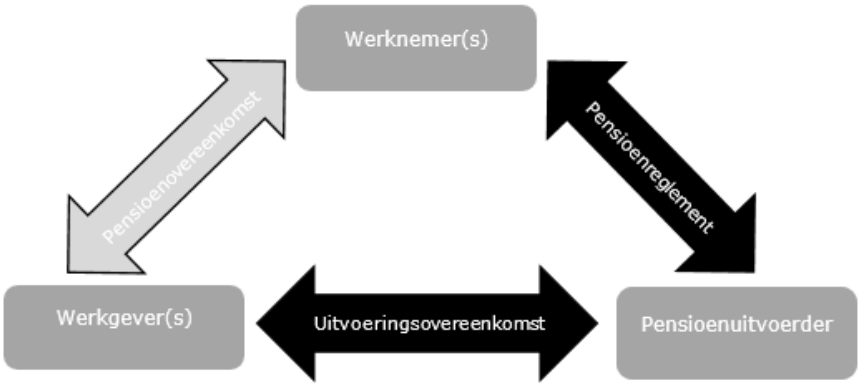
In de fase na de arbeidsvoorwaardelijke fase gaat het om het onderbrengen van de gewijzigde pensioenregeling bij een uitvoerder en de implementatie van die gewijzigde regeling door de pensioenuitvoerder. Ook in deze fases zijn waarborgen nodig om de transitie zorgvuldig te laten verlopen. Op grond van de onderbrengingsplicht uit de Pensioenwet[117] is de werkgever verplicht de uitvoering van de pensioenovereenkomst onder te brengen bij een pensioenuitvoerder: een pensioenfonds, verzekeraar of premiepensioeninstelling.[118] Dit geldt ook voor de gewijzigde pensioenovereenkomst in het kader van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. Dit kan een bestaande of nieuwe pensioenuitvoerder zijn. Het proces van onderbrenging en het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst wordt in paragraaf 5.10 beschreven. De (besluitvormings)processen die hiervoor gelden, wijzigen met dit wetsvoorstel niet, met uitzondering van enkele aanvullende

[116] Artikel 900, boek 7, van het Burgerlijk Wetboek.
[117] Artikel 23 van de Pensioenwet.
[118] De pensioenovereenkomst kan tevens worden ondergebracht bij een pensioeninstelling uit een andere lidstaat of een verzekeraar met een zetel buiten Nederland, mits wordt voldaan aan enkele voorwaarden (art. 23, eerste lid, onderdeel b en c Pensioenwet). Op de besluitvorming bij deze instellingen is de wet- en regelgeving uit het desbetreffende land van toepassing. Hier wordt in deze paragraaf niet op ingegaan.

bevoegdheden voor de fondsorganen bij pensioenfondsen. Deze bevoegdheden komen in paragraaf 5.11 aan bod. Specifiek voor de transitie naar een nieuw pensioenstelsel stelt de pensioenuitvoerder een implementatieplan, met inbegrip van een communicatieplan op (paragraaf 5.12).

In figuur 3 geven de zwarte pijlen weer dat de hiervoor genoemde onderdelen worden besproken ten behoeve van het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst tussen werkgever(s) en de pensioenuitvoerder, en het ontstaan van een relatie tussen werknemer(s) en de pensioenuitvoerder door middel van het pensioenreglement. De grijze pijl is in de paragrafen 5.2 tot en met 5.9 aan bod gekomen.

Figuur 3. Onderbrenging bij pensioenuitvoerder en implementatie



5.10 Uitvoeringsovereenkomst en pensioenreglement

De afspraken die de werkgever en de pensioenuitvoerder maken, worden vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst. In geval van (verplichtgestelde) bedrijfstakpensioenfondsen hoeven er geen individuele uitvoeringsovereenkomsten met de (verplicht) aangesloten werkgevers gesloten te worden. De desbetreffende afspraken zijn vastgelegd in het uitvoeringsreglement van het bedrijfstakpensioenfonds. In geval van een beroepspensioenfonds worden de afspraken gemaakt tussen de beroepspensioenvereniging en het pensioenfonds. De uitvoeringsovereenkomst is nadrukkelijk geen communicatie-instrument voor (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden. De verhouding tussen pensioenuitvoerder en deelnemer wordt verwoord in het door de pensioenuitvoerder opgestelde pensioenreglement, welke in overeenstemming dient te zijn met de pensioenovereenkomst en de uitvoeringsovereenkomst c.q. het uitvoeringsreglement.

Naar verwachting zullen alle gewijzigde dan wel nieuwe pensioenovereenkomsten, vragen om wijziging van de uitvoeringsovereenkomst of uitvoeringsreglement en van het pensioenreglement. De mate waarin de pensioenovereenkomst en pensioenreglement gewijzigd moeten worden, zal per pensioenregeling en per pensioenuitvoerder verschillen.

Benadrukt wordt dat de (beoogd) pensioenuitvoerder in de praktijk al betrokken zal worden in de arbeidsvoorwaardelijke fase, om berekeningen uit te voeren en inzicht te verschaffen in de consequenties en haalbaarheid van voorgenomen besluiten. Besluitvorming in de arbeidsvoorwaardelijke fase en de onderbrenging bij de pensioenuitvoerder zullen in de praktijk een iteratief proces zijn.

Rol van de ondernemingsraad

Opgemerkt wordt dat een ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering door de werkgever geïnformeerd moet worden over het vaststellen, wijzigen of intrekken van de uitvoeringsovereenkomst. Voor zover er geen sprake is van verplichte deelname in een bedrijfstakpensioenfonds en de pensioenregeling niet inhoudelijk is geregeld bij cao, heeft de ondernemingsraad tevens een instemmingsrecht en hebben de personeelsvertegenwoordiging en de personeelsvergadering een adviesrecht op het vaststellen, wijzigen of intrekken van de uitvoeringsovereenkomst indien de wijziging ook de

arbeidsvoorwaarde pensioen raakt.[119] Dit zal bij wijzigingen in het kader van de transitie naar een nieuw pensioenstelsel doorgaans het geval zijn. Doorgaans wordt de ondernemingsraad hiervoor reeds vroegtijdig betrokken bij de voorgenomen wijziging van de uitvoeringsovereenkomst, omdat deze ook reeds een instemmingsrecht heeft op wijziging van de pensioenregeling (zie paragraaf 5.8).

Hoorrecht vereniging pensioengerechtigden
Voor zover een werkgever een pensioenregeling wil onderbrengen bij een verzekeraar en dit besluit van invloed is op de uitvoering of de hoogte van pensioenrechten van gepensioneerden, geldt nu reeds dat verenigingen van pensioengerechtigden, die voldoen aan de door de wet gestelde eisen, een hoorrecht hebben.[120] Dit hoorrecht geldt voor grote ondernemingen, waarbij met minimaal 250 werknemers en/of pensioengerechtigden een pensioenovereenkomst is gesloten. In geval de pensioenregeling is ondergebracht bij een pensioenfonds zijn de pensioengerechtigden vertegenwoordigd in de fondsorganen. De inspraak van deze fondsorganen op de uitvoering van de pensioenregeling is uitgewerkt in de volgende paragraaf.

5.11 Besluitvorming bij pensioenfondsen

Opdrachtaanvaarding
Voordat de werkgever (dan wel sociale partners dan wel beroepspensioenverenigingen) en een pensioenfonds afspraken maken over de uitvoering, draagt het bestuur van een pensioenfonds zorg voor de formele opdrachtaanvaarding van de pensioenregeling. Het pensioenfonds streeft ernaar van de sociale partners die de pensioenregeling zijn overeengekomen zoveel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de doelstellingen bij de opdracht. Daarna beoordeelt het pensioenfonds of het de opdracht kan aanvaarden. Het zal daarbij, op grond van de bestaande wet- en regelgeving, rekening moeten houden met de doelstellingen en uitgangspunten, waaronder de risicohouding, van het pensioenfonds. Ook zal het pensioenfonds moeten bezien of het de pensioenregeling en eventuele extra verzoeken (invaren, inzet vermogen) kan uitvoeren met inachtneming van de evenwichtige belangenafweging en andere toepasselijke wet- en regelgeving, waaronder de gelijke behandelingswetgeving. Tot slot gaat het pensioenfonds nadrukkelijk na of het de pensioenregeling op een beheerste en integere manier kan (laten) uitvoeren.

Zoals in paragraaf 5.7 aangegeven, is het uitgangspunt dat de transitie als geheel evenwichtig dient te zijn, dus inclusief de keuze om wel of niet in te varen en de afspraken over compensatie voor de overstap op premieregelingen met leeftijdsonafhankelijke premies. Elk pensioenfonds stelt daartoe een analyse op waarin voor alle leeftijdscohorten per deelnemersgroep de netto profijt effecten van de transitie in kaart worden gebracht. Conform de hoofdlijnennotitie uitwerking pensioenakkoord moeten de uitkomsten hiervan uitlegbaar zijn in het licht van de doelen van het pensioenakkoord. Zie voor nadere toelichting paragraaf 5.7.

Het pensioenfonds maakt voor de beoordeling van de opdracht tot uitvoering van de pensioenregeling onder meer gebruik van het implementatieplan dat het in het kader van de transitie moet opstellen (zie paragraaf 5.12). Het pensioenfonds zal daarnaast het transitieplan als informatiebron gebruiken en beoordelen of dit voldoende informatie bevat om de uitvoering van de pensioenregeling vorm te geven en de opdracht te aanvaarden. Het pensioenfonds hoeft niet het transitieplan als zodanig te aanvaarden. Met dit wetsvoorstel wordt hiernaast voorgesteld bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat pensioenfondsen de opdracht en de vormgeving van de uitvoering van de pensioenregeling tot slot nog bevestigen bij de werkgevers(vertegenwoordigers) en werknemers(vertegenwoordigers), om te borgen dat zowel sociale partners als het pensioenfonds hetzelfde beeld van de opdracht en de consequenties hebben (zie hoofdstuk 8 *Governance in het nieuwe pensioenstelsel*). Overigens wordt zoals hiervoor al aangegeven het pensioenfonds in de praktijk vaak al betrokken in de arbeidsvoorwaardelijke fase, om inzicht te verschaffen in de consequenties en haalbaarheid van voorgenomen besluiten.

[119] Voor de PVT en PV geldt dat zij inspraak hebben als de arbeidsvoorwaarden van ten minste een vierde van de werknemers raakt. Naar verwachting zal daar in de meeste gevallen sprake van zijn.
[120] Artikel 22 van de Pensioenwet.

Verzoek tot invaren
Het standaard invaarpad in onderhavig wetsvoorstel houdt in dat een pensioenfonds dat het verzoek ontvangt van sociale partners[121] om in te varen, dit verzoek in principe zal uitvoeren. Pas als sociale partners een verzoek tot invaren bij het pensioenfonds hebben neergelegd, kan het pensioenfonds besluiten of het meewerkt aan het verzoek. Een pensioenfonds zal zelfstandig een besluit over invaren nemen. In het standaard invaarpad zal het pensioenfonds het verzoek van sociale partners om in te varen, niet uitvoeren, indien dit in strijd is met wettelijke voorschriften, onuitvoerbaar binnen een beheerste en integere bedrijfsvoering of sprake is van onevenredig ongunstige uitkomsten voor (groepen van) belanghebbenden. Het pensioenfonds moet hiervoor een onderbouwing verstrekken op basis van de in onderhavig wetsvoorstel voorgeschreven wettelijke waarderingsregels. Uit deze onderbouwing moet blijken dat de transitie naar een gewijzigde pensioenregeling, inclusief invaren en inclusief afschaffen doorsneesystematiek en de compensatie daarvoor, onevenredig ongunstig uitpakt voor (een deel van) de belanghebbenden. De verwachting is dat pensioenfonds en sociale partners al in een vroegtijdig stadium overleggen en het pensioenfonds zal aangeven onder welke voorwaarden het mee kan werken aan invaren. Het pensioenfonds zal een implementatieplan moeten opstellen en dit betrekken bij de opdrachtaanvaarding en het besluit tot invaren. In het implementatieplan wordt ingegaan op de technische uitvoerbaarheid, de kosten en de risico's in de uitvoering van de nieuwe pensioenregeling en invaren.

Als sociale partners besluiten om af te wijken van het standaard invaarpad en niet verzoeken om in te varen maar bij het pensioenfonds wel de nieuwe pensioenregeling willen onderbrengen, zal het pensioenfonds bij de besluitvorming over opdrachtaanvaarding van de nieuwe pensioenregeling de verwachte effecten hiervan communiceren aan sociale partners. Het pensioenfonds kan zonder verzoek van sociale partners niet zelfstandig besluiten tot invaren. Wel zal het pensioenfonds aan de sociale partners moeten aangeven of het de analyse, onderbouwing en het besluit van sociale partners om niet in te varen deelt. Deze gemotiveerde mededeling wordt ter informatie ook aan de fondsorganen verstrekt. Tenslotte zal het pensioenfonds in het communicatieplan moeten aangeven hoe het de (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden hierover zowel correct, duidelijken evenwichtig als tijdig informeert.

Het pensioenfonds beoordeelt een verzoek om in te varen, dan wel een besluit om niet te verzoeken in te varen, op grond van de wettelijke regels die op het pensioenfonds rusten, zoals de norm van evenwichtige belangenafweging.[122]

Rol van het verantwoordingsorgaan en belanghebbendenorgaan bij pensioenfondsen
Ten aanzien van de opdrachtaanvaarding op zichzelf is voor de specifieke fondsorganen geen advies- dan wel goedkeuringsrecht voorgesteld. Het verantwoordingsorgaan of belanghebbendenorgaan heeft op grond van de huidige wet wel een adviesrecht op een voornemen tot vaststellen, wijzigen of intrekken van de uitvoeringsovereenkomst. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat dit tevens geldt in geval van een uitvoeringsreglement (zie hoofdstuk 8 *Governance in het nieuwe pensioenstelsel*). Een belanghebbendenorgaan heeft tevens adviesrecht op voorgenomen wijzigingen van het pensioenreglement. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de fondsorganen in het kader van de transitie naar een nieuw pensioenstelsel tevens inspraak krijgen op een voorgenomen besluit tot invaren en de inzet van het bestaande vermogen in het kader van de transitie. Dit wordt hieronder nader uitgewerkt.

Op grond van het wetsvoorstel krijgt het belanghebbendenorgaan tot slot ook een specifiek goedkeuringsrecht op de solidariteitsreserve en de toedelingsregels (zie hoofdstuk 8 *Governance in het nieuwe pensioenstelsel*). Dit goedkeuringsrecht zal ook van belang zijn bij de opdrachtaanvaarding in het kader van de transitie.

Het is van belang dat de voornoemde bestuursbesluiten inzake de uitvoeringsovereenkomst, invaren en de inzet van vermogen voor het compensatiedepot en/of de initiële vulling van de

[121] Afhankelijk van de specifieke situatie kan in plaats van sociale partners ook de werkgever of de beroepspensioenvereniging een verzoek om invaren doen.
[122] Artikel 105, tweede lid, van de Pensioenwet.

solidariteitsreserve of risicodelingsreserve gelijktijdig aan de fondsorganen worden voorgelegd, zodat deze over het geheel hun advies dan wel instemming kunnen geven. Ook is het van belang dat deze verzoeken tijdig worden gedaan, zodat zij nog relevant zijn in het kader van de opdrachtaanvaarding. Het belanghebbendenorgaan of het verantwoordingsorgaan kunnen echter pas hun goedkeuring respectievelijk advies geven over een voorgenomen bestuursbesluit als het inzicht heeft in de volledige pensioenregeling, de keuzes omtrent invaren en inzet van het vermogen, de generatie-effecten van de totale transitie en de overwegingen van het bestuur bij het voorgenomen besluit. Het transitieplan dat in de arbeidsvoorwaardelijke fase is opgesteld, kan hier inzicht in geven, evenals het implementatieplan dat pensioenuitvoerders voor de transitie moeten opstellen (zie paragraaf 5.12). Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat dit informatierecht ook geldt ten aanzien van het goedkeuringsrecht van het belanghebbendenorgaan (zie hoofdstuk 8 *Governance in het nieuwe pensioenstelsel*). In lagere regelgeving wordt ten behoeve van de transitie bepaald welke informatie ten minste moet worden verstrekt aan het verantwoordings- en belanghebbendenorgaan indien gebruik gemaakt wordt van de tijdelijke transitiebepaling ten aanzien van het voorgenomen besluit van het bestuur over invaren en inzet van vermogen. Het verantwoordingsorgaan of het belanghebbendenorgaan zullen vanuit hun eigen positie het voorgenomen besluit toetsen.

Inspraak op het besluit van het bestuur over invaren en inzet van vermogen
De specifieke transitie naar het nieuwe pensioenstelsel waarbij veel nadruk ligt op evenwichtigheid en beheersing van risico's, brengt met zich mee dat de medezeggenschapsorganen een (tijdelijke) verzwaring krijgen van hun takenpakket bij de beoordeling van invaren. Deze tijdelijke verzwaring maakt deel uit van het pakket aan maatregelen dat het individuele bezwaarrecht bij een interne collectieve waardeoverdracht vervangt. Het verantwoordingsorgaan en het belanghebbendenorgaan krijgen inspraak op het besluit van het pensioenfondsbestuur over invaren en de inzet van vermogen. Bij een verantwoordingsorgaan gaat het om een adviesrecht, bij een belanghebbendenorgaan om een goedkeuringsrecht. Hiermee wordt aangesloten bij de rol die deze organen kennen bij bijvoorbeeld externe collectieve waardeoverdrachten. Het adviesrecht respectievelijk het goedkeuringsrecht is van toepassing op het besluit om in te varen en op de beleidsmatige keuzes in dat kader.

Voorafgaande aan de opdrachtaanvaarding legt het bestuur het voorgenomen besluit tot invaren voor aan het belanghebbendenorgaan of verantwoordingsorgaan. Hierbij geldt dat als het verantwoordingsorgaan negatief adviseert of een geleding van het verantwoordingsorgaan negatief staat tegenover het voorgenomen besluit van het bestuur, terwijl het voorgenomen besluit van de meerderheid van dit orgaan een positief advies krijgt, het bestuur het voorgenomen besluit kritisch dient te bezien en in ieder geval sociale partners, beroepspensioenvereniging of werkgever dient te vragen het verzoek tot invaren te heroverwegen met inachtneming van de negatieve advisering. Dit kan voor hen aanleiding zijn het verzoek tot invaren in te trekken.

Indien een bestuur een advies van een fondsorgaan niet over neemt, heeft dit orgaan de mogelijkheid beroep in te stellen bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam. Dit recht wijzigt met dit wetsvoorstel niet.

Er geldt dat een verantwoordings- of belanghebbendenorgaan alleen kan adviseren of goedkeuren over een voorgenomen bestuursbesluit als het inzicht heeft in de volledige pensioenregeling, de onderdelen invaren en inzet van het vermogen, de generatie-effecten van de totale transitie en de overwegingen van het bestuur bij het voorgenomen besluit. Voorgesteld wordt daarom om de bestaande bepalingen voor het verantwoordingsorgaan[123] en het belanghebbendenorgaan[124] inzake informatieverstrekking uit te breiden door in lagere regelgeving een bepaling voor de transitie op te nemen. Hierin wordt opgenomen welke informatie ten minste moet worden verstrekt aan het verantwoordings- en belanghebbendenorgaan indien gebruik gemaakt wordt van de tijdelijke transitiebepaling. Hierbij kan dan aangesloten worden bij het waarderingskader dat wordt uitgewerkt, de eventuele compensatiemaatregelen en –voorschriften en dient inzicht te worden

[123] Artikel 115a, zesde lid, van de Pensioenwet.
[124] Artikel 115c, vijfde lid, van de Pensioenwet.

verstrekt op cohortniveau en per deelnemersgroep van de gevolgen van de transitie en de keuzes die daarin gemaakt kunnen worden.

Intern toezicht
Het intern toezicht van het pensioenfonds, te weten de raad van toezicht dan wel de visitatiecommissie of de niet-uitvoerende bestuursleden, heeft de taak om toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in het pensioenfonds. Het intern toezicht is daarnaast ten minste belast met het toezien op adequate risicobeheersing en evenwichtige belangenafweging door het bestuur. Het intern toezicht legt verantwoording af over de uitvoering van de toezichtstaak aan het verantwoordingsorgaan en de werkgever of het belanghebbendenorgaan en in het bestuursverslag. Gelet op de omvang en impact van de besluitvorming bij de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel, zal het intern toezicht het gehele transitieproces en de gehele transitieperiode vanuit haar bestaande taak reeds nauwgezet volgen en het bestuur hier kritisch op bevragen. Van het intern toezicht bij een pensioenfonds zal worden gevergd dat het bij het uitoefenen van de bestaande bevoegdheid om toezicht te houden op evenwichtige belangenafweging, uitdrukkelijk en gemotiveerd een oordeel velt over de besluitvorming en evenwichtige belangenafweging door het pensioenfondsbestuur bij de transitie.

Gelet op de rol van het intern toezicht en als onderdeel van het pakket aan maatregelen dat het individuele bezwaarrecht bij een interne collectieve waardeoverdracht vervangt, wordt een expliciete rol voor het intern toezicht bij invaren voorgesteld. Voor alle vormen van intern toezicht wordt voorgesteld dat het bij het oordeel over de evenwichtige belangenafweging door het fonds nadrukkelijk ook toeziet op de besluitvorming bij invaren. In de verantwoording richting het verantwoordingsorgaan en de werkgever of het belanghebbendenorgaan en in het jaarverslag zal hier expliciet verantwoording over afgelegd moeten worden. De raad van toezicht krijgt hiernaast een ex-ante goedkeuringsrecht op het besluit tot invaren

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de taak van niet-uitvoerende bestuursleden zich uiteraard niet beperkt tot een toezichthoudende rol. Zij zullen bij hun toezichtstaak expliciet moeten toezien op en verantwoording afleggen over de besluitvorming inzake het invaren.

Extern toezicht - Toets door DNB van invaren in het kader van het overgangsregime
In onderhavig wetsvoorstel wordt opgenomen dat DNB, net zoals bij bestaande collectieve waardeoverdrachten, een verbod kan opleggen voor het uitvoeren van de collectieve waardeoverdracht. Deze maatregel maakt deel uit van het pakket aan maatregelen dat het individuele bezwaarrecht bij een interne collectieve waardeoverdracht vervangt.
Het gaat hier niet om de beoordeling van de gewijzigde pensioenregeling door DNB, maar om het aanwenden van de waarde van de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten in de gewijzigde pensioenregeling. Een pensioenfonds dient een voornemen tot collectieve waardeoverdracht, net als nu het geval is, voorafgaand te melden bij de toezichthouder. Hierbij wordt de informatie verstrekt waarmee DNB het voornemen tot collectieve waardeoverdracht kan beoordelen. DNB richt een proces in voor de melding van de collectieve waardeoverdracht,

De beoordeling door DNB van de collectieve waardeoverdracht bestaat uit meerdere aspecten.

<u>1. Het besluitvormingsproces</u>
DNB zal onder meer het besluitvormingsproces van het pensioenfonds toetsen. Zowel de adequaatheid van de onderbouwing van de besluitvorming door het bestuur als ook de wijze waarop fondsorganen zijn betrokken en hoe met hun zienswijze is omgegaan. Het gaat daarbij om de vragen of het pensioenfonds de gevolgen en de effecten van collectief invaren voor deelnemers voldoende inzichtelijk heeft gemaakt.

Een pensioenfonds zal DNB ook de aan de fondsorganen toegezonden informatie en motivering verstrekken en het advies van het verantwoordingsorgaan respectievelijk het besluit van het belanghebbendenorgaan over het voorgenomen besluit tot invaren. Voor deze informatieverstrekking aan de fondsorganen worden nadere wettelijke regels opgenomen in de artikelen over verantwoordingsorgaan en belanghebbendenorgaan.

2. Impactanalyse van risico's
DNB toetst of het pensioenfonds een adequate analyse heeft gemaakt van de financiële en niet-financiële risico's van de interne collectieve waardeoverdracht en of het pensioenfonds deze risico's adequaat kan beheersen. Een pensioenfonds onderbouwt de beheersing van deze risico's in het implementatieplan. Zie hiervoor ook paragraaf 5.12. Het implementatieplan wordt ook betrokken bij de beoordeling door DNB van de interne collectieve waardeoverdracht.

3. Financiële effecten
DNB beoordeelt de financiële effecten van het collectief invaren van de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten en de beleidsmatige keuzes daarbij.
Hiervoor worden in onderhavig wetsvoorstel wettelijke waarderingsregels voorgeschreven (zie paragraaf 5.5).

4. Collectieve actuariële gelijkwaardigheid
De overdrachtswaarde moet dusdanig worden vastgesteld dat sprake is van sekseneutraliteit zodat het te verwerven pensioen voor mannen en vrouwen gelijk is en aan het vereiste van collectieve actuariële gelijkwaardigheid wordt voldaan.

5. Toets op de evenwichtige belangenafweging door het fonds
Pensioenfondsen zullen aan de toezichthouder moeten kunnen onderbouwen op welke wijze is voldaan aan de verplichting tot evenwichtige belangenafweging en hoe het pensioenfonds zo goed mogelijk voorkomt dat het invaren voor (een deel van) de deelnemers tot onevenredig nadeel leidt. In het standaard invaarpad wordt ruimte gelaten aan sociale partners en pensioenfondsen om onevenredig nadeel te voorkomen. Door inzicht in financiële effecten en risico's kunnen de fondsorganen het voorgenomen besluit van het pensioenfonds beoordelen. De expliciete bezwaar- en goedkeuringsrechten van verantwoordingsorgaan respectievelijk belanghebbendenorgaan en de rol van het intern toezicht, vormen een eerste beoordeling van de belangenafweging door het pensioenfondsbestuur. Hierna kan het pensioenfonds het besluit tot invaren nemen.
De evenwichtige belangenafweging is een open norm die zich richt tot het pensioenfonds. De toetsing van een open norm als de evenwichtige belangenafweging door DNB is dan een marginale toetsing. De toezichthouder betrekt de specifieke omstandigheden van het pensioenfonds en weegt deze omstandigheden mee bij de beoordeling of aan de norm is voldaan.

Net als op basis van het huidige wettelijk kader[125] blijft gelden dat een pensioenfonds dat voornemens is via een interne collectieve waardeoverdracht over te gaan tot invaren van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten, dit voornemen voorafgaand bij DNB moet melden. DNB heeft dan de mogelijkheid om een verbod op te leggen aan de hand van de hiervoor beschreven toets. Als DNB geen verbod oplegt, zal DNB gewoonlijk de betrokken pensioenfondsen per brief informeren.

De verwachting van de regering is dat pensioenfondsen op basis van het standaard invaarpad overgaan tot invaren. Conform de gestelde mijlpalen dient uiterlijk 1 juli 2025 de besluitvorming bij het pensioenfonds over de opdrachtaanvaarding van de pensioenregeling, over invaren en beleidsmatige keuzes daarbij zijn afgerond. Indien het pensioenfonds heeft besloten tot invaren, zal het pensioenfonds onverwijld na besluitvorming het voornemen tot invaren moeten melden bij DNB. Dit leidt naar verwachting tot een piek van schriftelijke meldingen bij DNB van de voorgenomen collectieve waardeoverdracht (uiterlijk) medio 2025. Omdat de toets door DNB zorgvuldig onderzoek vereist terwijl tegelijkertijd veel voorgenomen invaarbesluiten moeten worden getoetst door DNB, worden in onderhavig wetsvoorstel en alleen voor het overgangsregime twee aanpassingen ten aanzien van het proces bij DNB ten opzichte van het bestaande wettelijk kader voorgesteld. De verwachting is dat pensioenfondsen uiterlijk medio 2025 een voorgenomen besluit tot invaren aan DNB voorleggen en het invaren pas in 2026 of zelfs eind 2026 zal plaatsvinden. Deze tussenliggende periode bevat naar verwachting voldoende tijd om de voorgenomen interne collectieve waardeoverdracht van het betreffende pensioenfonds door DNB te toetsen. DNB heeft, net als bij reguliere collectieve waardeoverdrachten, de bevoegdheid een verbod op te leggen tot de beoogde datum van collectieve waardeoverdracht. Vanwege de

[125] Artikel 83 van de Pensioenwet.

verwachte piek aan meldingen omdat veel voorgenomen besluiten tegelijkertijd zullen worden ingediend bij DNB, zal de "ten minste" termijn tussen melding aan DNB en voorgenomen datum van invaren worden vergroot tot zes maanden in plaats van drie maanden. Dit geeft meer ruimte om de voorgenomen invaarbesluiten zorgvuldig te kunnen toetsen. Een tweede wijziging is dat deze termijn op individueel pensioenfondsniveau door DNB gemotiveerd kan worden verlengd met twee maal drie maanden. Dit geeft de mogelijkheid om in individuele gevallen onduidelijkheden of nog openstaande vragen tussen het betreffende pensioenfonds en DNB af te ronden.

Het toezicht door externe toezichthouder de AFM komt hierna aan de orde in de paragraaf over het communicatieplan.

5.12 Implementatieplan en communicatieplan

5.12.1 Implementatieplan

Pensioenuitvoerders zijn verantwoordelijk voor de implementatie en uitvoering van de pensioenovereenkomst op grond van de door de werkgever en pensioenuitvoerder gesloten uitvoeringsovereenkomst. Deze implementatie kan zeer omvangrijk zijn. Voor pensioenfondsen gaat het hierbij veelal om grote inhoudelijke wijzigingen. Bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen gaat het om een grote hoeveelheid pensioenregelingen die aangepast moeten worden. De wijzigingen zullen ongeacht de pensioenuitvoerder vragen om de nodige aanpassingen in de pensioenadministraties en ICT-systemen, binnen de transitieperiode van vier jaar.

Met dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld dat voor pensioenregelingen die op 31 december 2022 door een pensioenuitvoerder worden uitgevoerd en die worden aangepast naar de wet- en regelgeving van het nieuwe pensioenstelsel, een implementatieplan moet worden opgesteld door de pensioenuitvoerder. De verplichting tot het opstellen van een implementatieplan geldt niet indien sprake is van eerbiedigende werking van een premieregeling met progressieve premies (zie hoofdstuk 15 *Overgangsrecht*).

In het implementatieplan zet een pensioenuitvoerder uiteen op welke wijze en in welk tijdspad de pensioenuitvoerder voorbereidingen treft voor de uitvoering van de nieuwe pensioenregeling, op welke wijze er invulling zal worden gegeven aan de uitvoering van de nieuwe pensioenregeling en de wijze waarop zal worden omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten. In het implementatieplan dient de pensioenuitvoerder onder meer in te gaan op de technische uitvoerbaarheid, de kosten en de risico's van de uitvoering van de pensioenregeling en de risicobeheersmaatregelen die getroffen worden. Bij algemene maatregel van bestuur worden hier nadere regels over gesteld. In het kader van de inventarisatie en beheersing van risico's besteedt de pensioenuitvoerder bijvoorbeeld ten minste aandacht aan de datakwaliteit voor, na en tijdens de overstap op een nieuw pensioenstelsel en aan de geschiktheid van het pensioenadministratiesysteem. Ook onderbouwen pensioenuitvoerders hoe zij de pensioenregeling kunnen uitvoeren met inachtneming van de toepasselijke wet- en regelgeving, waaronder gelijke behandelingswetgeving. De regering acht een omschrijving dat wordt voldaan aan de gelijke behandelingswetgeving van belang, omdat bij de transitie herverdelingseffecten kunnen optreden en adequate compensatie kan zijn overeengekomen. Hierbij kunnen verschillen ontstaan tussen verschillende geledingen en leeftijdscohorten. Ook wordt er in het implementatieplan aandacht besteed hoe er omgegaan wordt met eventuele financiële en economische schokken tijdens de transitieperiode, of andere schokken die gevolgen hebben voor de overstap. Daarnaast is voor pensioenfondsen in het bijzonder de evenwichtige belangenafweging relevant. Een communicatieplan is eveneens onderdeel van het implementatieplan. De houders van de in ieder geval de risicobeheerfunctie en interne auditfunctie worden betrokken bij het implementatieplan, vanwege hun rol bij de identificatie en beheersing van risico's (risicobeheerfunctie) en de beoordeling van de procedures ter waarborging van de beheerste en integere bedrijfsvoering (interne auditfunctie).

Het implementatieplan heeft nadrukkelijk een ander karakter dan de uitvoeringsovereenkomst. Zoals gezegd bevat de uitvoeringsovereenkomst de afspraken tussen werkgever en pensioenuitvoerder. Beide partijen kunnen hier aldus rechtstreeks rechten en plichten aan

ontlenen. Het implementatieplan borgt dat de pensioenuitvoerder in het kader van de transitie alle relevante aspecten meeweegt en inzicht geeft in onder meer de uitvoerbaarheid van de nieuwe pensioenregeling. Vanwege het informatieve karakter van het implementatieplan kunnen hieraan geen rechten worden ontleend.

Voorgesteld wordt wettelijk voor te schrijven dat pensioenfondsen het implementatieplan uiterlijk 1 juli 2025 gereed hebben. Het pensioenfonds moet het implementatieplan uiterlijk 2 weken na afronding toesturen aan DNB. Dit loopt vervolgens mee in het reguliere toezicht op de beheerste en integere bedrijfsvoering.

Verzekeraars en premiepensioeninstellingen
Op grond van de bestaande wet- en regelgeving gelden er voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen reeds eisen ten aanzien van de kwaliteit van productontwikkelingsprocessen van de producten die zij in de arbeidsvoorwaardelijke fase aanbieden. Deze productontwikkelingsprocessen dienen ertoe te leiden dat producten op evenwichtige wijze rekening houden met de belangen van de klant, waaronder de kosten van de regeling. Aanbieders van financiële producten moeten beschikken over adequate procedures en maatregelen die dit waarborgen. Zij moeten onder meer een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling in de processen borgen, zorgen voor een uitgebreide risicoanalyse op het product en zorgen dat (adviseurs van) werkgevers de benodigde informatie ontvangen om een oordeel te kunnen geven over het aanbod. Een nieuw ontwikkeld of een aangepast pensioenproduct moet een dergelijk proces hebben doorlopen voordat dit verkocht mag worden. De AFM houdt toezicht op dit proces op productniveau.

De regering acht het in het kader van beheerste en integere bedrijfsvoering van belang dat ook verzekeraars uiteenzetten op welke wijze zij voorbereidingen treffen voor de implementatie van het veelvoud aan wijzigingen die zij moeten verwerken en hoe zij zorg dragen voor de communicatie aan deelnemers. De eisen die gelden ten aanzien van het productontwikkelingsproces overlappen met de beoordeling die een pensioenuitvoerder in het implementatieplan op niveau van de pensioenregeling zou moeten geven over technische uitvoerbaarheid, de kosten en de risico’s van de uitvoering van de pensioenregeling, de risicobeheersmaatregelen die getroffen worden en de toepasselijke wet- en regelgeving. Voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen wordt derhalve voorgesteld in lagere regelgeving te regelen dat voor deze onderdelen kan worden volstaan met een verwijzing naar het doorlopen productontwikkelproces. Om deze reden wordt tevens voorgesteld dat verzekeraars en premiepensioeninstellingen kunnen volstaan met een implementatieplan, inclusief communicatieplan voor meerdere pensioenregelingen, voor zover de pensioenregelingen dezelfde karakteristieken hebben en gebaseerd zijn op hetzelfde producttype. Dit sluit tevens aan bij de wijze waarop het toezicht op de beheerste en integere bedrijfsvoering door DNB is vormgegeven. Het implementatieplan en communicatieplan, die verzekeraars en Premiepensioeninstellingen uiterlijk 1 oktober gereed moeten hebben, worden binnen twee weken na afronding toegestuurd aan DNB respectievelijk AFM. Een nadere toelichting op het communicatieplan volgt in de volgende paragraaf.

5.12.2 Communicatieplan
De regering stelt voor om pensioenuitvoerders wettelijk te verplichten om een communicatieplan op te stellen. Het communicatieplan kent doelgroepen, doelstellingen, kanalen, momenten en inhoud. Tot deze inhoud behoort met name informatie aan deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden over de consequenties van de wijzigingen. Daarnaast ziet het communicatieplan op de informatievoorziening waarmee de pensioenuitvoerder zorgt voor alle aanvullende (achtergrond)informatie over de relevante gevolgen voor deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden over de wijziging. Deze (achtergrond)informatie geeft antwoord op vragen als wat de wijzigingen inhouden en wat de gevolgen zijn van de wijziging van de regeling etc. Het kan ook zo zijn dat sociale partners of de werkgever het uitleggen van de achtergrond van de besluiten tot wijziging van de pensioenovereenkomst willen overlaten aan de pensioenuitvoerder, waardoor deze in zijn communicatieplan kan opnemen op welke wijze hij deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden de hierboven beschreven informatie meegeeft. Dit communicatieplan is een onderdeel van het implementatieplan.

Bij wijziging van de pensioenovereenkomst geldt op basis van de bestaande wetgeving reeds de plicht voor de pensioenuitvoerder om werknemers binnen drie maanden over wijzigingen te informeren en de mogelijkheid te bieden[126] het pensioenreglement op te vragen. Voor de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel wordt met dit wetsvoorstel *aanvullend* geregeld dat de pensioenuitvoerder aan deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden inzichtelijk maakt welke gevolgen de transitie heeft voor de hoogte van het pensioen, en geeft zodoende inzicht in de pensioensituatie vlak vóór en na de overstap. Dit wordt een voorgeschreven onderdeel van het communicatieplan.

Volgens de algemene eisen voor informatieverstrekking die in de Pensioenwet zijn vastgelegd[127] geldt dat pensioenuitvoerders geacht worden correct, duidelijk en evenwichtig als ook tijdig te communiceren, dit geldt evenzeer voor de gevolgen van de overgang naar de nieuwe pensioenregeling. Naast het communicatieplan zijn de reguliere informatievereisten uit de Pensioenwet onverkort van toepassing, waaronder het verstrekken van periodieke informatie (pensioenoverzicht).[128] Bij de inrichting van het communicatieplan en het bepalen van een tijdspad van de communicatie, ligt het voor de hand gebruik te maken van de geldende informatie- en communicatiebepalingen en aan te sluiten bij de gebruikelijke informatiemomenten en –dragers. Hiermee kan de pensioenuitvoerder overbelasting aan informatie voorkomen en vergelijkbaarheid bevorderen. Uit het communicatieplan vloeit voort dat (gewezen) deelnemers en gewezen partners in ieder geval persoonlijk inzicht krijgen in de hoogte van hun pensioen dat zij vóór de overstap mochten verwachten en het verwachte pensioen na de transitie. Zij worden hierover geïnformeerd met behulp van de navigatiemetafoor zoals reeds gebruikt op mijnpensioenoverzicht.nl en het huidige Uniform pensioenoverzicht. Deze navigatiemetafoor laat het bedrag van het ouderdomspensioen zien in een verwacht, pessimistisch en optimistisch scenario. Pensioengerechtigden wordt eveneens inzicht gegeven in de hoogte van de pensioenrechten voor en na de transitie.

Kortom, in het communicatieplan legt de pensioenuitvoerder vast hoe deze deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden (achtergrond)informatie over de relevante gevolgen van wijziging op welke wijze en wanneer, verstrekt of beschikbaar stelt. Die informatie dient ten minste inzicht te verschaffen in de persoonlijke pensioensituatie vlak vóór en na de overstap.

Ook informeert de pensioenuitvoerder deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden over de maatregelen die de werkgever heeft genomen inzake compensatie binnen het pensioendomein en de financiering daarvan. De pensioenuitvoerder maakt hiervoor gebruik van het transitieplan en van afspraken die tussen werkgever dan wel sociale partners en pensioenuitvoerder zijn gemaakt over uitvoering van een compensatieregeling in de uitvoeringsovereenkomst. Het transitieplan wordt op de (mijnomgeving van de) website van de pensioenuitvoerder ter beschikking gesteld voor de deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden. Op deze manier is geborgd dat het transitieplan door alle betrokkenen kan worden geraadpleegd. De werkgever dan wel de sociale partners blijven verantwoordelijk voor de inhoud van het transitieplan, de pensioenuitvoerder is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen ervan.

Indien er sprake is van een compensatieregeling, neemt de pensioenuitvoerder in de jaarlijkse pensioenoverzichten informatie op over de duur van de compensatieperiode en de gevolgen bij baanwisseling.

De AFM houdt toezicht op het communicatieplan en de uitvoering daarvan. Het communicatieplan moet binnen twee weken na afronding aan de AFM worden verstrekt. Voor pensioenfondsen geldt dat het communicatieplan uiterlijk 1 juli 2025 gereed moet zijn.

[126] Artikel 21 van de Pensioenwet.
[127] Artikel 48 van de Pensioenwet.
[128] Artikel 38 van de Pensioenwet, en verder.

Hoofdstuk 6 Financieel toetsingskader na de transitieperiode

Inleiding
In het financieel toetsingskader zoals dit tot inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van kracht is (hierna: huidig financieel toetsingskader) zijn wettelijke eisen aan pensioenfondsen vastgelegd om de financiële gezondheid van pensioenfondsen te borgen en inzichtelijk te maken. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel blijft de financiële gezondheid van pensioenfondsen van belang en blijft een financieel toetsingskader dus relevant. Er zullen pensioenfondsen zijn die niet invaren naar de nieuwe pensioenovereenkomsten en voor pensioenfondsen die wel invaren, bevat het huidig financieel toetsingskader eisen die ook voor de nieuwe pensioenovereenkomsten (aangepast) blijven gelden. Tevens blijft de keuze voor een vaste pensioenuitkering bij pensioenfondsen met een flexibele premieregeling behouden in het nieuwe pensioenstelsel. Dit hoofdstuk gaat voor deze verschillende situaties in op het financieel toetsingskader, hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het huidig financieel toetsingskader.

6.1 Gesloten pensioenfondsen
Er zijn pensioenfondsen die geen actieve deelnemers kennen en daarmee een zogenoemd gesloten pensioenfonds zijn. Er worden geen nieuwe pensioenaanspraken meer opgebouwd en er komen geen pensioenpremies meer binnen. Ná inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen gesloten pensioenfondsen blijven bestaan. Een reden hiervoor is dat er in veel gevallen bij reeds bestaande gesloten pensioenfonds geen werkgever meer betrokken is, waardoor er geen nieuwe pensioenovereenkomst gesloten wordt waar bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten naar kunnen invaren. Daarnaast geldt dat sociale partners de ruimte hebben om af te wijken van het standaard transitiepad, indien invaren tot aantoonbaar onevenwichtige uitkomsten leidt. In deze gevallen zullen de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten achterblijven in het reeds bestaande pensioenfonds. Als in dat geval de pensioenopbouw in de nieuwe pensioenregeling wordt uitgevoerd door een andere pensioenuitvoerder, zal het bestaande pensioenfonds een gesloten pensioenfonds worden.

Gesloten pensioenfondsen lopen specifieke risico’s, zoals risico’s rondom het voortbestaan, de governance, de uitvoeringskosten en de financiële opzet van het pensioenfonds. Deze risico’s dienen voldoende beheerst te worden door het pensioenfonds. Het huidig financieel toetsingskader stelt als eis dat als een gesloten pensioenfonds niet langer toekomstbestendig beheerst kan worden, bijvoorbeeld omdat er gezien de omvang sprake is van te hoge uitvoeringskosten voor een adequate uitvoering, het zich zal moeten beraden op liquidatie en overdracht van de (resterende) verplichtingen aan een andere pensioenuitvoerder.[129] Uit evaluatie van het huidige financieel toetsingskader zijn geen knelpunten gesignaleerd voor gesloten pensioenfondsen.[130] Hieruit kan geconcludeerd worden dat gesloten pensioenfondsen nu de risico’s voldoende kunnen beheersen binnen het huidig financieel toetsingskader. Vanwege dit argument is ervoor gekozen om voor gesloten pensioenfondsen volledig aan te sluiten bij de betreffende wettelijke eisen in het huidige financieel toetsingskader. Het huidig financieel toetsingskader zoals dat geldt voor pensioenfondsen, blijft dus van kracht voor deze situaties, waaronder de huidige regels voor de beleggingen, toeslagverlening, vaststelling van het (minimaal) vereist eigen vermogen, het herstelplan, de haalbaarheidstoets en dergelijke.

De regering heeft nader bezien of er ruimte is om artikel 150 van de Pensioenwet en artikel 145 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling aan te passen. Deze artikelen regelen dat wanneer een pensioenregeling wordt beëindigd in een situatie waarin de beleidsdekkingsgraad van een pensioenfonds onder de gestelde eisen ten aanzien van het minimaal vereist eigen vermogen ligt, het pensioenfonds (binnen een door de toezichthouder te stellen termijn) over moet gaan tot het verzekeren bij een verzekeraar, overdragen aan een verzekeraar of onderbrengen bij een pensioenfonds van de pensioenverplichtingen. Voor pensioenfondsen die bij beëindiging van de

[129] Zo nodig kan de toezichthouder het pensioenfonds verplichten over te gaan op verzekering, overdracht of onderbrenging bij een andere pensioenuitvoerder (zie artikel 149 Pensioenwet).
[130] Kamerstukken II, 2017/18, 32043, nr. 391.

pensioenregeling een beleidsdekkingsgraad onder het minimaal vereist eigen vermogen hebben, betekent deze bepaling dat als sociale partners besluiten de nieuwe pensioenregeling onder te brengen bij een andere pensioenuitvoerder, dat dit pensioenfonds op grond van deze bepaling binnen een door de toezichthouder te stellen termijn ook moet stoppen met het beheer van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten. Indien sociale partners besluiten om de voortzetting van de pensioenopbouw (in een nieuwe premieregeling) onder te brengen bij hetzelfde pensioenfonds als waar de huidige pensioenregeling ondergebracht is, dan blijft deze bepaling van toepassing op de uiterlijk tot 1 januari 2027 opgebouwde aanspraken en rechten in het daarvoor afgescheiden vermogen. Deze bepaling kan ertoe leiden dat een pensioenfonds alsnog verplicht is om de oude aanspraken en rechten over te dragen naar een andere uitvoerder.

Deze bepaling volgt rechtstreeks uit een Europese richtlijn.[131] Er is geen ruimte om de hierboven genoemde consequenties te voorkomen als eenmaal sprake is van beëindiging van de pensioenregeling. Overigens kunnen de consequenties wel voorkomen worden door de maatregel minimaal vereist eigen vermogen toe te passen vóór beëindiging van de pensioenregeling, waardoor het pensioenfonds op het moment van beëindiging wel aan de bepaling voldoet. Pensioenfondsen en sociale partners zullen zich hier rekenschap van moeten geven bij de besluitvorming over de transitie.

6.2 Verschillende pensioenregelingen

6.2.1 Vervallen van uitkeringsovereenkomsten

Een van de gevolgen van dit wetsvoorstel is dat het vanaf 1 januari 2027 voor sociale partners niet meer mogelijk is om een pensioenregeling in de wettelijke vorm van een uitkeringsovereenkomst af te spreken. Het huidige financieel toetsingskader wordt aan het vervallen van pensioenopbouw in deze pensioenovereenkomsten aangepast. Er zijn dan geen wettelijke eisen meer nodig voor het vaststellen van een kostendekkende premie of voor demping van die kostendekkende premie. Dat betekent dat de artikelen die dit betreft met dit wetsvoorstel komen te vervallen. Voor risicodekkingen en uitvoeringskosten in het nieuwe pensioenstelsel blijven kostendekkende opslagen mogelijk, zie hiervoor hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel*. Ook de regeling voor de premiekorting kan deels vervallen, met uitzondering van de wettelijke eisen voor terugstorting. De mogelijkheid tot terugstorting blijft namelijk gelden voor pensioenopbouw die vóór 1 januari 2027 is toegekend binnen een uitkeringsovereenkomst.

6.2.2 Keuze voor vaste pensioenuitkering in de flexibele premieregeling

Vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan een deelnemer in een premieovereenkomst bij pensioeningang kiezen tussen een vaste pensioenuitkering of een variabele pensioenuitkering. Hierbij geldt voor de vaste pensioenuitkering bij pensioenfondsen het huidige financieel toetsingskader.[132] In hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* is opgenomen dat ook ná inwerkingtreding van dit wetsvoorstel deze keuze voor een vaste pensioenuitkering bij pensioenfondsen met een flexibele premieregeling behouden blijft. De eerdergenoemde evaluatie van het huidige financieel toetsingskader alsook de evaluatie van de Wet verbeterde premieregeling geven geen aanleiding om de uitvoering van vaste uitkeringen door pensioenfondsen aan te passen. Het financieel toetsingskader blijft hiervoor dus ongewijzigd.[133] Wel ontstaat er voor pensioenfondsen die een vaste pensioenuitkering aanbieden, op den duur een andere situatie als de groep actieven en gewezen deelnemers met (aanspraken op) vaste uitkeringen krimpt in de loop der tijd en er nog slechts een collectief voor lopende, vaste uitkeringen overblijft. Een pensioenfonds moet in de financiële opzet hier rekening mee houden.

---

[131] Artikel 14, tweede lid, onderdeel c, van de Richtlijn (EU) 2016/2341 van het Europees parlement en de raad van 14 december 2016 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen (IBPV's).

[132] Vaste pensioenuitkeringen bij verzekeraars worden uitgevoerd volgens de wettelijke eisen uit de Wet financieel toezicht en Solvency II en kennen een hogere zekerheidsmaat dan vaste pensioenuitkeringen bij pensioenfondsen.

[133] Voor (aanspraken op) vaste uitkeringen bij pensioenfondsen blijven dus de regels uit het financieel toetsingskader gelden voor onder meer de beleggingen, toeslagverlening, vaststelling van het (minimaal) vereist eigen vermogen, het herstelplan, de haalbaarheidstoets, e.d.

De enige aanpassing ten aanzien van vaste uitkeringen bij pensioenfondsen is dat in lagere regelgeving geregeld zal worden op welke wijze bij pensioeningang een vaste uitkering gefinancierd kan worden met het gespaarde kapitaal in een (zogenoemde bruto) premieregeling. Hierbij zal worden aangesloten op de regels die al wel gelden voor financiering van een vaste uitkering in de basisregeling met het gespaarde kapitaal in een netto premieregeling, het zogenoemde dekkingsgraadneutrale tarief. Het is van belang te borgen dat reeds aanwezige deelnemers met een aanspraak op een vaste uitkering geen voor- of nadeel ondervinden van toetreding van nieuwe gepensioneerden uit een premieregeling, zeker in geval van krimpende pensioenfondsen.

6.2.3 Premieovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel
De wettelijke eisen in het huidige financieel toetsingskader hebben grotendeels betrekking op pensioenfondsen met een uitkeringsovereenkomst, maar het huidige financieel toetsingskader bevat ook een aantal eisen voor pensioenfondsen met een premie- of kapitaalovereenkomst. Denk hierbij aan de regels voor de beleggingen (prudent-person regel), beheerste en integere bedrijfsvoering, sleutelfuncties, de actuariële en bedrijfstechnische nota en de staten. Daarnaast geldt de prudent-person regel ook voor premieovereenkomsten uitgevoerd door verzekeraars en premiepensioeninstellingen.[134] Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel blijven deze wettelijke eisen in principe gelden, ook voor de premieovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel. Enkele wettelijke eisen behoeven aanpassing voor het financieel toetsingskader vanaf 1 januari 2023, dat is hieronder uiteengezet.

Prudent-person regel
Via de prudent-person regel in het huidige financieel toetsingskader wordt geborgd dat pensioenuitvoerders beleggen in het belang van hun aanspraak- en pensioengerechtigden. Hierbij gelden diverse regels ten aanzien van de beleggingen, uitgewerkt in lagere regelgeving. Eén van de eisen is dat het strategisch beleggingsbeleid moet aansluiten op de risicohouding om te borgen dat de pensioenuitvoerders zich goed rekenschap geven hoeveel risico de aanspraak- en pensioengerechtigden willen en kunnen lopen in de hoogte van hun pensioen en aldus beleggen in hun belang.. Ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel blijft dit een belangrijke eis. Aangezien in het nieuwe stelsel de risicohouding per leeftijdscohort een belangrijk uitgangspunt voor de inrichting van het beleggingsbeleid is, wordt er aan deze regel toegevoegd dat bij de vormgeving van het beleggingsbeleid en de verdeling van resultaten moet worden aangesloten op de risicohouding per leeftijdscohort. Merk op dat deze eis voor alle pensioenuitvoerders en alle type pensioenovereenkomsten[135] van kracht is. Zie paragraaf 3.2.1 voor verdere toelichting over de aanpassingen ten aanzien van de risicohouding in het nieuwe stelsel.

Actuariële en bedrijfstechnische nota
In de actuariële en bedrijfstechnische nota geeft een pensioenfonds een beschrijving van de opzet en het beleid van het pensioenfonds en wordt in ieder geval omschreven op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan enkele wettelijke bepalingen, zoals omtrent de uitvoeringsovereenkomst, de technische voorzieningen, de premie, het (minimaal) vereist eigen vermogen, de kortingen, de beleggingen en de toeslagverlening. Ten aanzien van de solidaire premieregeling en de flexibele premieregeling wordt aan de vereisten toegevoegd dat in de actuariële en bedrijfstechnische nota wordt omschreven hoe uitvoering wordt gegeven aan de wettelijke regels voor de solidariteitsreserve, de toedelingsregels, het projectierendement of de vaste daling en de risicohouding. Daarnaast is in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* opgenomen dat de voor het pensioen bestemde vermogens niet negatief mogen worden. Hiertoe dient het pensioenfonds vast te leggen op welke wijze dit voorkomen wordt. Dit is onderdeel van het beleid van het pensioenfonds voor deze type pensioenovereenkomsten en daarom wordt deze beschrijving ook opgenomen in de actuariële en bedrijfstechnische nota.

Staten
Een pensioenfonds verstrekt periodiek verschillende staten aan de toezichthouder voor de juiste uitoefening van zijn taak. De wet noemt de onderwerpen waarover de toezichthouder periodiek

[134] Dit is geregeld in artikel 52 en 52a van de Pensioenwet.
[135] Met uitzondering van de premie-uitkeringsovereenkomst die, zoals toegelicht in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel*, alleen door verzekeraars kan worden uitgevoerd.

informatie mag opvragen. Met dit wetsvoorstel wordt ten aanzien van de solidaire premieregeling en de flexibele premieregeling het volgende aan deze lijst toegevoegd:

- informatie over de solidariteitsreserve en risicodelingsreserve;
- informatie over de toedeling van beleggingsresultaten, sterfteresultaat en resultaat als gevolg van aanpassing in de levensverwachting en
- informatie over de risicohouding.

Uiteraard rapporteert een pensioenfonds alleen informatie over de pensioenregelingen die het uitvoert. Een deel van de onderwerpen waarover pensioenfondsen nu rapporteren, komt aldus te vervallen als het pensioenfonds niet langer een uitkeringsovereenkomst uitvoert, zoals informatie over de dekkingsgraad, het vereist eigen vermogen, de actuariële staten, een deel van de premiegegevens (met betrekking tot de kostendekkende premie) en informatie over het herstelplan, de haalbaarheidstoets, de toeslagverlening en vermindering van de pensioenaanspraken en -rechten.

Minimaal vereist eigen vermogen
Het onderhavige wetsvoorstel stelt geen wijzigingen voor ten aanzien van het verplicht aanhouden van een minimaal vereist eigen vermogen, dan wel de vaststelling van de hoogte van het minimaal vereist eigen vermogen. Dus ook in het nieuwe pensioenstelsel geldt het uitgangspunt dat wanneer een pensioenfonds een dekking tegen biometrische risico's verzekert,[136] of de hoogte van uitkeringen of beleggingsrendement garandeert, het pensioenfonds verplicht is om een minimaal vereist eigen vermogen aan te houden.

Biometrische risico's zijn risico's die verband houden met overlijden, arbeidsongeschiktheid en levensverwachting. Voor alle pensioenfondsen met een uitkeringsovereenkomst geldt dat dekking wordt verzekerd tegen biometrische risico's, namelijk de verzekering van het langlevenrisico en veelal ook dekking van nabestaandenpensioen, arbeidsongeschiktheidsrisico of premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid. Het nieuwe pensioenstelsel gaat ervan uit dat alle nieuwe pensioenopbouw wordt verworven in een premieovereenkomst. Echter, ook in een premieovereenkomst is, in de opbouwfase, veelal sprake van een dekking van biometrische risico's, namelijk de dekking van nabestaandenpensioen en/of arbeidsongeschiktheidspensioen (of premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid). In de solidaire premieregeling is het delen van sterfteresultaat verplicht om (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden te beschermen tegen individueel langlevenrisico. Ook in het nieuwe pensioenstelsel zal er dus een minimaal vereist eigen vermogen aangehouden moeten worden.

De hoogte van het minimaal vereist eigen vermogen is mede afhankelijk van de vraag wie het beleggingsrisico draagt. Het minimaal vereist eigen vermogen is lager wanneer de deelnemers het beleggingsrisico dragen en niet de pensioenuitvoerder. Dit is het geval in een premieovereenkomst, en daarmee ook in de solidaire premieregeling en de flexibele premieregeling. Voor de berekening van de hoogte van het minimaal vereist eigen vermogen, dat te allen tijde aanwezig dient te zijn, moet worden uitgegaan van 1% van de technische voorzieningen,[137] dan wel 25% van de beheerslasten indien deze beheerslasten 5 jaar of minder vastliggen. Aan de eis vanuit de IORP-Richtlijn dat het minimaal vereist eigen vermogen te allen tijde aanwezig moet zijn, moet invulling worden gegeven door een meting van de omvang van het minimaal vereist eigen vermogen op 31 december, waarbij de actuele omvang van het minimaal vereist vermogen op dat moment of de gemiddelde omvang van het minimaal vereist eigen vermogen over de afgelopen 12 maanden als maatstaf genomen moet worden. Daarbij is de hoogste van deze twee maatstaven bepalend. Op basis van die maatstaf moet het minimaal vereist eigen vermogen op 31 december van enig jaar worden aangevuld indien dit niet voldoet aan het wettelijk vereiste niveau. Hier bovenop komen nog opslagen voor pensioenregelingen met nabestaandenpensioen, arbeidsongeschiktheidspensioen of premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid. Dit is conform de huidige situatie.

---

[136] Het gaat hierbij om 'verzekeren' in de terminologie van de Europese pensioenrichtlijn.
[137] De technische voorziening voor de solidaire premieregeling of de flexibele premieregeling bestaat uit het totaal van de (individuele en collectieve) vermogens op basis van marktwaardering, vermeerderd met een voorziening voor uitvoeringskosten, premievrijstelling en verleende garanties (voor zover van toepassing).

Voor de volledigheid merkt de regering op dat het minimaal vereist eigen vermogen geen onderdeel mag vormen van de solidariteitsreserve. Eigen vermogensposten zijn bedoeld als buffer tegen onverwachte verliezen die samenhangen met de risico's die worden gelopen. De buffer die wordt aangehouden mag niet 'bestemd' zijn voor andere doeleinden dan vooraf bepaald. Dit betekent concreet dat het eigen vermogen dat voor het minimaal vereist eigen vermogen moet worden aangehouden, als een aparte balanspost moet worden aangehouden.

Minimaal vereist eigen vermogen

Uit de Europese pensioenrichtlijn (IORP I en II richtlijnen) volgt dat een pensioenuitvoerder[138] (in Nederland een pensioenfonds) een minimaal vereist eigen vermogen (hierna: MVEV) dient aan te houden als alle volgende omstandigheden van toepassing zijn:[139]

1. er is tussen werkgever en werknemer een pensioenregeling overeengekomen;
2. de werkgever (onderneming) heeft die pensioenregeling overgedragen aan een pensioenuitvoerder, waarbij de bijdragende onderneming tot niets meer verplicht is dan het betalen van de 'noodzakelijke bijdragen'; en
3. de pensioenuitvoerder verzekert een dekking tegen biometrische risico's[140] of garandeert de hoogte van uitkeringen of een beleggingsrendement.[141]

Als de bovenstaande drie omstandigheden van toepassing zijn en de instelling dus een MVEV moet aanhouden, wordt de hoogte van het MVEV bepaald door de vraag wie het beleggingsrisico draagt[142]:

- Voor zover de pensioenuitvoerder het beleggingsrisico draagt, dan bedraagt het MVEV 4% van de technische voorzieningen.
- Voor zover de pensioenuitvoerder geen beleggingsrisico draagt, bedraagt het MVEV 1% van de technische voorzieningen dan wel 25% van de beheerslasten,[143] indien deze beheerslasten vijf jaar of minder vastliggen.
- Bovenop de basispercentages voor het MVEV komen nog opslagen voor pensioenregelingen met nabestaandenpensioen[144], arbeidsongeschiktheidspensioen of premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid.

[138] In de pensioenrichtlijn IORP genoemd, hieronder vallen geen (pensioen)verzekeraars.
[139] Overweging 44 en artikel 15 herziene IORP-richtlijn.
[140] Artikel 6 lid 9: „biometrische risico's": risico's in verband met overlijden, arbeidsongeschiktheid en levensverwachting.
[141] De Rechtbank Den Haag bepaalde in de zaak C/09/580679/HA ZA 19-1011 dat bij de beoordeling van de vraag of sprake is van strijd met artikel 15 lid 1 IORP II het volgens de rechtbank niet gaat om de vraag wie feitelijk de biometrische risico's draagt, maar wie die risico's verzekert. Dat zijn de pensioenfondsen. Dat de Pensioenwet, als ultimum remedium, kortingen toestaat, maakt dit niet anders.
[142] Artikel 17 herziene IORP-richtlijn.
[143] Beheerslasten zijn alle lasten die samenhangen met het beheer van de pensioenregeling. In de praktijk vallen hieronder alle kosten met uitzondering van vermogensbeheerkosten.
[144] De Europese richtlijn (en artikel 11 Besluit Financieel Toetsingskader) spreekt niet over een nabestaandenpensioen, maar over een risicokapitaal bij overlijden. Een dergelijk risicokapitaal doet zich echter alleen voor als er ook nabestaandenpensioenen (partnerpensioen of wezenpensioen) zijn verzekerd (en bij overlijden in de opbouwfase).

Hoofdstuk 7 Wijziging fiscaal pensioenkader

Inleiding

Het nieuwe pensioenstelsel vraagt om een nieuw fiscaal kader. Het uitgangspunt is dat voor alle pensioenregelingen hetzelfde fiscale kader geldt. Het fiscale kader is opgenomen in de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) en de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964).
De belangrijkste wijziging voor het fiscale kader is dat het ouderdomspensioen en het partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum, fiscaal enkel nog worden begrensd op de premie en niet langer op de opbouw van een uitkering. Dit betekent dat er een uniforme premiegrens gaat gelden voor iedereen, waarbij de hoogte zodanig zal zijn dat een adequate pensioenopbouw wordt gefaciliteerd.

De voorgestelde maximale premiegrens voor het ouderdomspensioen en het partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum bedraagt 30% van de pensioengrondslag.

Met de voorgestelde premiebegrenzing wordt de in het Pensioenakkoord geformuleerde (maximale) pensioenambitie van 75% middelloon in 40 opbouwjaren (afgerond 80% bij 42 jaar) ook in het nieuwe pensioenstelsel fiscaal gefaciliteerd, uitgaande van een verwacht rendement. Dat blijkt uit berekeningen met dezelfde scenario's als die worden gehanteerd in de zogenoemde URM-methodiek, en met toepassing van een prudentie-afslag om te voorkomen dat te veel risico moet worden genomen. Bij de bepaling van de fiscale premiegrens in het nieuwe pensioenstelsel geldt de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit. Met de voorgestelde maximale premiegrens van 30% wordt hieraan voldaan.[145]

Voorts komt er een mechanisme voor aanpassing van de fiscale premiegrens. Omwille van duidelijkheid, zekerheid en stabiliteit stelt de regering voor de fiscale premiegrens in beginsel vast te zetten tot na de afloop van de in paragraaf 7.2 toegelichte compensatieperiode. Dat betekent dat de fiscale premiegrens op zijn vroegst in 2037 wordt aangepast. Alleen bij een ontwikkeling die leidt tot aanpassingen in de scenarioset van DNB waardoor de op grond daarvan berekende premiegrens meer dan 5%-punt stijgt of daalt, wordt de fiscale premiegrens tussentijds aangepast. Ten behoeve van de in paragraaf 7.2 toegelichte compensatie wordt de premiegrens van 30% gedurende de compensatiefase verhoogd met 3%-punt.

Voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum en het wezenpensioen geldt dat er een uitkering als percentage van het pensioengevend loon kan worden verzekerd op risicobasis. Dit is nader uitgewerkt in hoofdstuk 11 *Nabestaandenpensioen.* De risicopremies voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum en het wezenpensioen komen bovenop de voorgestelde premiegrens van 30%.

Tot slot wordt de fiscale behandeling van de tweede pijler en derde pijler waar wenselijk en mogelijk geharmoniseerd om te komen tot een meer arbeidsvormneutraal pensioenkader en wordt overgangsrecht geboden voor verschillende voorgestelde wijzigingen.

7.1 Fiscale premiebegrenzing

Het fiscale kader wordt aangepast door over te gaan op een premiebegrenzing voor alle pensioenregelingen voor ouderdomspensioen en partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum. De regering acht het van belang dat de voorgestelde fiscale premiegrens aansluit

[145] In de Hoofdlijnennotitie is een voorlopige premiegrens van 33% genoemd en werd een bandbreedte van minimaal 30% en maximaal 33% aangekondigd voor het uiteindelijke voorstel. In het voorliggende voorstel komt de premiegrens uit op 30%. Het verschil is als volgt opgebouwd. Ten eerste ging de vorige premiegrens uit van een direct ingaand partnerpensioen op opbouwbasis. De benodigde premieruimte daarvoor is 1,4%-punt groter dan voor een uitgesteld partnerpensioen op opbouwbasis. De risicopremie voor het partnerpensioen is niet begrepen in de voorgestelde premiegrens. Ten tweede is de verwachte stijging van de levensverwachting neerwaarts bijgesteld (prognosetafel AG 2020 in plaats van prognosetafel AG 2018). Dit scheelt 0,7%-punt in de benodigde premieruimte. Ten derde hebben correcties in de berekening geleid tot een verlaging van 0,5%-punt. Tezamen scheelt dit alles 2,6%-punt, waardoor de premiegrens daalt van 32,5% (afgerond 33%) naar 29,9% (afgerond 30%).

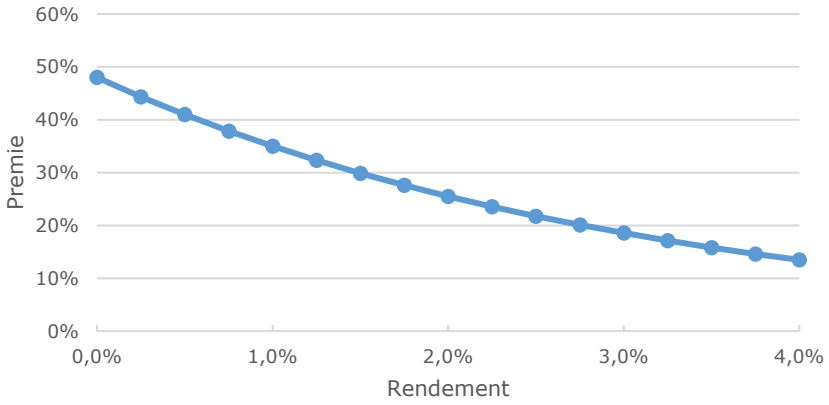
bij de ambitie die in het Pensioenakkoord is geformuleerd. De benodigde premie is vastgesteld op basis van een maatpersoon met algemeen aanvaarde parameters voor levensverwachting, franchise, carrièrepatroon, startloon en soort nabestaandenpensioen, waarbij grotendeels aangesloten wordt bij het Staffelbesluit pensioenen. In tabel 1 zijn de gebruikte parameters bij invoering weergegeven.

Tabel 1. Gehanteerde parameters bij berekenen premiegrens bij invoering

	Parameter	Waarde	Opmerkingen	Huidige Staffelbesluit pensioenen
1.	Rendement	1,5%	Betreft reëel rendement	In beginsel 4%, maar ook 3% en marktrente
2.	Indexatie	Met prijsinflatie.	Gebruik van reëel rendement biedt ruimte voor indexatie met prijsinflatie	Geen, indexatie uit overrendement
3.	Pensioenleeftijd	68 jaar	Geldt vanaf 2018	68 jaar
4.	Opbouwtermijn en ambitie	Vanaf 28 jaar tot pensioenleeftijd, 75% middelloon	Huidige ambitie	1,875% per jaar, overeenkomend met 75% in 40 jaar.
5.	Carrièrepatroon	Conform 3-2-1-0	Dit is volgens de Wet LB 1964 (artikel 18a, derde lid, onderdeel b)	Conform 3-2-1-0
6.	Startloon	€ 20.000		€ 50.000
7.	Franchisebedrag	Actueel bedrag	Uitgaande van franchisemethode, 40 opbouwjaren en 100/75	Actueel bedrag
8.	Overlevingstafel	Prognosetafel AG 2020	Actuele overlevingstafel, geen leeftijdscorrectie toegepast.	GBM/GBV 2012/2017, met leeftijdscorrecties -5 en partner -6
9.	Geslacht	Geslachts-neutraal		Man met partner vrouw
10.	Soort partnerpensioen	Uitgesteld opgebouwd	Conform advies StvdA	Tweede kolom
11.	Leeftijdsverschil partner	3 jaar	Volgens de Wet LB 1964 (artikel 18b, vierde lid)	3 jaar
12.	Kostenopslag	Geen	Betreft premie exclusief uitvoeringskosten. Vermogensbeheerkosten dienen uit het rendement betaald te worden	Idem

De belangrijkste parameter is het te verwachten rendement. Deze parameter heeft grote invloed op de hoogte van de benodigde premie, zoals figuur 1 laat zien.

Figuur 1. Relatie bij invoering tussen verwacht reëel rendement (horizontale as) en benodigde premie (verticale as) gegeven de overeengekomen pensioendoestelling (75% middelloon reëel in 40 jaar)



Voor het bepalen van het te verwachten rendement ten behoeve van het vaststellen van de premiegrens wordt uitgegaan van de meest recente URM-scenarioset van DNB. Het grote voordeel hiervan is dat daarmee ook zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de communicatie over pensioenen in termen van het pensioenvermogen en van pensioenuitkering.

Met behulp van deze meest recente scenarioset van DNB wordt voor een modelportefeuille het verwachte meetkundige gemiddelde reële rendement bepaald voor elk scenario over de volledige periode die de scenarioset beschrijft (momenteel 60 jaar). Hierbij wordt verondersteld dat de samenstelling van de portefeuille bewaard blijft door jaarlijks te herwegen. Bepaald wordt het nettorendement, dat wil zeggen het rendement na aftrek van vermogensbeheerkosten. In de huidige scenarioset is het aandelenrendement reeds een nettorendement. Voor het rendement op obligaties wordt, conform het advies van de Commissie Parameters (2019), uitgegaan van een kostenafslag van 0,2%-punt per jaar. Uitgaande van de laatste scenarioset (tweede kwartaal van 2020) bedraagt het aldus berekende mediane rendement 2,20%.

Zoals hiervoor aangegeven is budgetneutraliteit het uitgangspunt van de pensioenhervorming. Dit betekent dat bij het bepalen van de premiegrens ruimte is om uit te gaan van een prudentieafslag, met andere woorden, er kan gerekend worden met een lager rendement dan het mediane rendement. Dit biedt ruimte aan pensioenuitvoerders om, indien gewenst, minder risicovol te beleggen dan volgens de modelportefeuille. Tevens biedt dit ruimte aan pensioenuitvoerders die een deelnemersbestand hebben dat afwijkt van de actuariële uitgangspunten in tabel 1 en die daardoor meer ruimte nodig hebben om de pensioendoelstelling te behalen.

De budgettair neutrale premiegrens van 30% correspondeert met een rendement van 1,5%. Dit is het 27e percentiel van de rendementsverwachtingen in de scenarioset. Dit percentiel zal gebruikt worden als uitgangspunt bij het aanpassen van de premiegrens, zie verder ook paragraaf 7.1.1. Een premiegrens van 30% ligt voor circa 90% van de deelnemers boven de huidige premie-inleg. Het rendement van 1,5% is een reëel rendement. Er is dus geen extra premie nodig voor financiering van indexatie.

Voor het bepalen van het maximale fiscale kader wordt uitgegaan van een verwacht rendement. Consequentie hiervan is dat er geen fiscale ruimte meer wordt geboden voor een gegarandeerde opbouw van aanspraken tegen de risicovrije rente volgens bovengenoemde ambitie van 75% middelloon in 40 jaar (afgerond 80% bij 42 jaar). Dat past namelijk niet meer in het nieuwe fiscale kader waarin geen sprake meer is van opbouwbegrenzing of eventtoetsen. Het risico dat dan de pensioenopbouw te ruim zou kunnen worden, met als consequentie ongewenste gevolgen voor de arbeidsparticipatie en de overheidsfinanciën, is dan te groot.

De premiegrens wordt zodanig vastgesteld dat deze mede ruimte biedt voor een partnerpensioen op opbouwbasis bij overlijden op of na pensioendatum van 70% van het ouderdomspensioen. De premiegrens is exclusief kosten zoals administratiekosten en incasso- en excassokosten maar inclusief kosten voor vermogensbeheer en het afdekken van beleggingsrisico, zoals het kopen van

een beleggingsgarantie. De premiegrens is ook exclusief risicopremies voor een partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum, wezenpensioen, nabestaandenoverbruggingspensioen, arbeidsongeschiktheidspensioen en premievrijstelling bij invaliditeit. Deze risicopremies zijn (additioneel) fiscaal aftrekbaar. De vergoedingen voor kosten en de risicopremies kunnen niet worden aangewend voor hogere aanspraken op ouderdomspensioen of partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum.

7.1.1 Aanpassingsmechanisme
Er wordt een aanpassingsmechanisme voorgesteld waarbij een evenwicht wordt gevonden tussen het niet te vaak aanpassen van de premiegrens en het met niet te veel vertraging laten doorwerken van de gevolgen van veranderende omstandigheden. Hiermee wenst de regering te voorkomen dat er structureel of te weinig fiscale ruimte bestaat om de ambitie waar te maken, of anderzijds de fiscale ruimte zo ruim wordt dat dit ongewenste gevolgen heeft voor de arbeidsparticipatie en de overheidsfinanciën. Door een wettelijke basis te creëren voor het aanpassingsmechanisme wordt zekerheid geboden over de wijze van aanpassen.
Aangezien van alle gebruikte parameters in tabel 1 alleen het verwachte rendement en de inflatie aan (grote) verandering onderhevig kunnen zijn, zal het aanpassingsmechanisme alleen op veranderingen in het reële rendement gebaseerd worden. De andere parameters veranderen per definitie niet (zoals bijvoorbeeld geslacht en leeftijdsverschil), veranderen slechts weinig of hebben weinig invloed op de premiegrens (zoals bijvoorbeeld veranderingen in de carrièreontwikkeling, het aanvangssalaris of de franchise) of blijven in samenhang met elkaar in evenwicht (levensverwachting en pensioenleeftijd). Bij het laatste moet bedacht worden dat door de 2/3-koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting de pensioenduur relatief ten opzichte van de arbeidsduur in principe een vaste verhouding heeft gekregen, waarbij bij benadering voor 2/3 van het totale aantal jaren gewerkt wordt en voor 1/3 van het pensioen wordt genoten. Bij een stijging van de levensverwachting en een gelijkblijvende premiegrens ontstaat op deze wijze automatisch ruimte om langer pensioen te ontvangen, waarbij er dan wel van wordt uitgegaan dat het aantal opbouwjaren ook navenant toeneemt (met andere woorden: het startpunt blijft bij 28 jaar). Als voorbeeld: bij 40 jaar werken en 20 jaar pensioen en een stijging van de levensverwachting met 1 jaar, uitgaande van een gelijkblijvende pensioenuitkering, stijgt het aantal werkzame jaren met 2/3 jaar naar 40 2/3 jaar en het aantal jaren met pensioen met 1/3 jaar naar 20 1/3 jaar. Overigens is het inherent aan het nieuwe stelsel van degressieve opbouw dat de gekozen referentieperiode, van 28 jaar tot de pensioenleeftijd, de periode met de kleinst mogelijke opbouw is. Bij elke andere opbouwperiode die eerder begint, bijvoorbeeld van 25 jaar tot 65 jaar, zal men in 40 opbouwjaren een hoger resultaat dan 75% middelloon behalen.

Het aanpassingsmechanisme wordt eenvoudig ingevuld door in de wet een tabel op te nemen die de relatie tussen rendement en premiegrens weergeeft. De rendementsverwachting wordt voor de modelportefeuille bepaald op basis van de laatste gepubliceerde scenarioset van DNB. Daarbij wordt, zoals hiervoor beschreven, het 27e percentiel gekozen. Op deze manier ademt de premiegrens op vergelijkbare manier mee met de economische omstandigheden als in het huidige stelsel het geval zou zijn geweest met de ruimte voor premie-inleg onder opbouwbegrenzing. De premiegrens zal eens per vijf jaar herzien worden. Alleen bij schokken als gevolg van aanpassingen in de scenarioset van DNB waardoor de premiegrens meer dan 5%-punt stijgt of daalt, zal er ook tussentijds aanpassing plaatsvinden. Omwille van duidelijkheid, zekerheid en stabiliteit zal de premiegrens in beginsel pas direct na afloop van de compensatieperiode worden aangepast. Dit betekent dat de premiegrens tot 2037 wordt vastgezet; alleen bij een verschil van meer dan 5%-punt zal de premiegrens tijdens de compensatieperiode worden aangepast. Over aanpassingen wordt drie jaar van tevoren gecommuniceerd, zodat sociale partners deze informatie kunnen meenemen in de CAO-onderhandelingen.

Voor arbeidsongeschikte deelnemers die een premievrijstelling vanwege invaliditeit ontvangen geldt dat een wijziging van de maximale premie door het aanpassingsmechanisme ook van toepassing is op deze voortgezette pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid, ongeacht het type pensioenuitvoerder.

Ten overvloede zij opgemerkt dat het hierbij gaat om het aanpassingsmechanisme van de fiscaal *maximale* premie. Ingeval een eerder overeengekomen premie onder de nieuwe fiscale

premiegrens ligt, hoeft toepassing van dit mechanisme niet te leiden tot een aanpassing van de pensioenregeling.

7.2 Fiscale facilitering compensatie

In het regeerakkoord 2017 is budgettaire ruimte gereserveerd voor de fiscale verruiming van de premiegrens om gedurende tien jaar € 1 miljard meer premie per jaar in te kunnen leggen.[146] In het Pensioenakkoord zijn deze afspraken overgenomen.

De € 1 miljard biedt extra ruimte om de fiscale premiegrens tijdelijk te verhogen met 3%-punt. Dit betekent dat de regering voorstelt om de premiegrens vanaf de inwerkingtreding van de maatregelen uit dit wetsvoorstel tot en met 2036 te verhogen van 30 naar 33%. De premie voor compensatie bedraagt derhalve maximaal 33% van de pensioengrondslag verminderd met wat is ingelegd aan reguliere premie. Bij het volledig benutten van de reguliere premie van 30% resteert per saldo ruimte voor een compensatiepremie van 3%. Wanneer de reguliere premieruimte van 30% niet volledig wordt benut, dan kan een hogere compensatiepremie worden gehanteerd. Stel, er is een reguliere premie van 25% toegezegd, dan is voor de compensatiepremie een ruimte beschikbaar van 8% (33% minus 25%). Voor het ontvangen van compensatie geldt geen fiscale begrenzing. Dit biedt de mogelijkheid om maatwerkafspraken te maken zodat gericht kan worden gecompenseerd. Een werkgever kan derhalve voor het collectief van werknemers ten hoogste 33% premie minus de reguliere premie inleggen voor compensatie. De premie voor compensatie kan vervolgens gericht worden toebedeeld aan individuele werknemers. In de specifieke situatie kan dan zo optimaal mogelijk worden gecompenseerd. De premie voor compensatie kan tot 1 januari 2037 aangewend worden voor compensatie. De premie voor compensatie kan niet voor andere doeleinden worden gebruikt dan met dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt.

7.3 Overgangsregelingen

Uiterlijk op 1 januari 2027 dient de pensioenopbouw aangepast te zijn aan het nieuwe fiscale kader. In de periode tussen 1 januari 2023 en 1 januari 2027 geldt een overgangsperiode. In die periode is het nog mogelijk om pensioen op te bouwen binnen het huidige fiscale kader mits deze pensioenopbouw plaatsvindt in een op 31 december 2022 bestaande pensioenregeling.

Als wordt gekozen om de opgebouwde pensioenaanspraken in te varen dan geldt het nieuwe fiscale regime ook voor die ingevaren aanspraken. Als niet wordt ingevaren blijft het huidige fiscale kader gelden voor de uiterlijk op 31 december 2026 opgebouwde pensioenaanspraken.

Bestaande bijstortings- en toeslagverplichtingen blijven, in de situatie van niet invaren, fiscaal gefaciliteerd. Concreet houdt dit in dat al bestaande bijstortings- en toeslagverplichtingen (zoals de verplichting om bij te storten bij een bepaalde dekkingsgraad of het verlenen van een toeslag op grond van reeds bestaande afspraken) worden geëerbiedigd.

Voor op 31 december 2022 bestaande premieovereenkomsten of op 31 december 2022 bestaande uitkeringsovereenkomsten, ondergebracht bij een verzekeraar geldt voor bestaande deelnemers dat ook na 2026 gebruik kan worden gemaakt van een progressieve premiestaffel. Deze overgangsregeling wordt toegelicht in hoofdstuk 15 *Overgangsrecht*. Een fiscale maximale premiestaffel is opgenomen in het wetsvoorstel en geeft daarmee duidelijkheid welke premiestaffel maximaal geldt voor deze eerbiedigende werking. Uiteraard is een premiestaffel die blijft onder deze maximale premiestaffel ook toegestaan. De fiscaal maximale premiestaffel is gebaseerd op dezelfde uitgangspunten als de reguliere premiegrens (zie ook tabel 1). Voor deze premiestaffel geldt dan ook geen eventtoets.

7.4 Nettopensioen

Het nettopensioen, geïntroduceerd in 2015 bij het introduceren van de aftopping van het pensioengevend loon, voorziet in pensioenopbouw voor het inkomen boven de aftoppingsgrens. Dit

[146] *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017-2021, 10 oktober 2017.

pensioen wordt opgebouwd uit netto-inkomen. Er geldt in de Wet IB 2001 een box 3-vrijstelling voor het nettopensioen. Voorgesteld wordt het nettopensioen in overeenstemming te brengen met de wijzigingen die worden voorgesteld voor het pensioen waar de omkeerregel op van toepassing is (het 'bruto'-pensioen). Voor het netto-ouderdomspensioen en nettopartnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum wordt dezelfde premiegrens voorgesteld als voor het brutopensioen maar dan wel gecorrigeerd met de nettofactor.[147] Voor het nettopartnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum en het nettowezenpensioen worden eveneens dezelfde begrenzingen voorgesteld als voor het brutopensioen, eveneens gecorrigeerd met de nettofactor. De premies voor het nettopartnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum en het nettowezenpensioen komen net als bij het brutopensioen bovenop de premies voor het netto-ouderdomspensioen en nettopartnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum en worden niet begrensd door de premiegrens. Bij overlijden voor pensioendatum komt het nettopartnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum tot uitkering en vervalt het nettopartnerpensioen bij overlijden op of na de pensioendatum. De verschillende mogelijkheden voor keuzevrijheid (variabilisering, uitruil, voortzetting partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum en wezenpensioen) zoals die gelden voor het brutopensioen gelden ook voor het nettopensioen.

Voor deze voorgestelde aanpassingen van het nettopensioen geldt geen eerbiedigende werking voor bestaande premiestaffels zoals dat wel het geval is bij het brutopensioen. Dit is niet nodig aangezien de nettopremiegrens ongeveer gelijk is aan het percentage dat veelal in het hoogste leeftijdscohort in de premiestaffel voor het nettopensioen wordt gehanteerd. Daarnaast geldt voor nettopensioen ook niet de wettelijke verplichting van een leeftijdsonafhankelijke premie, omdat het in alle gevallen een vrijwillige regeling betreft.

7.5 Arbeidsvormneutraal pensioenkader

Veranderingen in de samenleving richting een meer flexibele arbeidsmarkt leiden tot een toenemend belang van een arbeidsvormneutraal pensioenkader. In het regeerakkoord van 2017 en vervolgens in het Pensioenakkoord is afgesproken een stap te zetten richting een meer arbeidsvormneutraal pensioenkader.[148] Ondanks het gemeenschappelijke karakter van de tweede pensioenpijler (werknemerspensioen) en de derde pensioenpijler (individuele pensioenvoorzieningen voor bijvoorbeeld ondernemers of werknemers zonder pensioenregeling), namelijk het treffen van een oudedagsvoorziening, gelden verschillende fiscale regels voor deze pijlers. In veel gevallen resulteert dit in een minder ruim fiscaal kader voor ondernemers en werknemers op de arbeidsmarkt die (mede) afhankelijk zijn van pensioenvoorzieningen in de derde pijler. Door waar wenselijk en mogelijk fiscale verschillen weg te nemen tussen de tweede en derde pijler ontstaan meer gelijke mogelijkheden voor fiscaal gefaciliteerde opbouw van een oudedagsvoorziening, ongeacht de arbeidsvorm van belastingplichtigen. Hierna volgt een uiteenzetting van de maatregelen om een stap te zetten richting een meer arbeidsvormneutraal pensioenkader.

7.5.1 Premieruimte en franchise

De regering stelt voor, in lijn met het hiervoor aangehaalde Pensioenakkoord, om het verschil in de hoogte van de fiscale premieruimte tussen de tweede en de derde pijler weg te nemen. Hiertoe wordt het percentage van de maximale premieruimte in de derde pijler verhoogd van 13,3% van de premiegrondslag naar het niveau dat zal gelden in de tweede pijler voor wat betreft de structurele premiegrens. Dit zal 30% van de premiegrondslag bedragen. Dit is derhalve een substantiële verruiming van de premieruimte in de derde pijler. Daarnaast wordt voorgesteld de maximale premieruimte in de derde pijler rechtstreeks te koppelen aan de premiegrens zoals deze zal gelden in de tweede pijler. Bovendien wordt voorgesteld het mogelijk te maken om, net als bij pensioenopbouw in de tweede pijler, tot vijf jaren na het bereiken van de AOW-leeftijd fiscaal gefaciliteerd premies in te leggen voor een derdepijlerproduct.

Tevens wordt voorgesteld om het AOW-drempelbedrag (bedrag waarmee de pensioen- of premiegrondslag wordt verminderd in verband met de AOW) in de tweede en de derde pijler gelijk

[147] De nettofactor wordt al gehanteerd voor het nettopensioen en is opgenomen in artikel 5.16, vierde lid, Wet IB 2001.
[148] Kamerstukken II 2018/2019, 32043, nr. 457.

te trekken. Hiertoe wordt de hoogte van de franchise zoals die in de tweede pijler geldt, ook in de derde pijler toegepast. Ook zal het mogelijk worden om bij de opbouw van een lijfrente een verlaagde franchise te gebruiken in combinatie met een lager premiepercentage, hetgeen gunstig is bij een relatief laag inkomen. In de derde pijler wordt het niet mogelijk een deeltijdfranchise te hanteren. Dit is praktisch gezien niet uitvoerbaar.

7.5.2 Inhaalruimte en reserveringsruimte
Voorgesteld wordt om in de derde pijler de termijn voor het benutten van niet gebruikte fiscale ruimte uit het verleden voor het opbouwen van een lijfrente (de zogenoemde reserveringsruimte) te verruimen van de huidige zeven jaar naar tien jaar. Belastingplichtigen kunnen hierdoor in de derde pijler over meer jaren hun onbenutte fiscale ruimte inhalen dan op basis van de huidige wet. Daarnaast wordt voorgesteld om de begrenzing in de omvang van de reserveringsruimte te verruimen.[149]

In de tweede pijler geldt voor de inhaal van onbenutte fiscale ruimte geen maximale termijn. Wel dienen er pensioengevende dienstjaren te zijn waarover kan worden ingehaald. Met de voorgestelde verruiming van de termijn van de reserveringsruimte is gepoogd een balans te vinden tussen het belang van belastingplichtigen om niet-benutte jaarruimte uit het verleden in te halen, uitvoerbaarheid door uitvoerders en de Belastingdienst, de administratieve lasten van belastingplichtigen en het budgettaire kader. Om deze reden wordt de maximale termijn van de reserveringsruimte vastgesteld op tien jaar.

In het huidige stelsel van de tweede pijler wordt de omvang van de inhaal van onbenutte fiscale ruimte begrensd tot wat kan worden opgebouwd aan pensioen over dienstjaren uit het verleden. Het toepassen van eenzelfde systematiek in de derde pijler past niet binnen de gegeven budgettaire kaders voor het arbeidsvormneutraal pensioenkader.[150] Wel wordt voorgesteld om de omvang van de reserveringsruimte te verruimen, maar tot een niveau van ten hoogste € 38.000 per jaar. Hiermee komt de huidige beperking van 17% van de premiegrondslag te vervallen. Deze verruiming van de reserveringsruimte past binnen de budgettaire kaders.

Het volgende voorbeeld illustreert de werking van de voorgestelde maatregelen. Hierbij gelden de veronderstellingen dat de maximaal aftrekbare premie vanaf 2023 30% is en in de jaren hierna ook 30% blijft en er geen vermindering van de maximaal aftrekbare premie plaatsvindt vanwege pensioenaanspraken uit de tweede pijler (imputatie).

Voorbeeld:
Nico is ondernemer en begint in 2026 met het opbouwen van een lijfrente. In de jaren hiervoor heeft hij geen pensioen opgebouwd bij een werkgever en ook geen premies voor lijfrenten afgetrokken. Nico heeft in de jaren 2016 tot en met 2025 een premiegrondslag van € 50.000 per jaar. De reserveringsruimte betreft tien jaren. Zijn reserveringsruimte is als volgt te berekenen:

Jaar waarover de reserveringsruimte wordt benut	***Premiegrondslag in dat jaar (A)***	***Max. aftrekbare premie in dat jaar (B)***	***Niet-benutte jaarruimte in dat jaar (A*B)***
2016	*€ 50.000*	*13,8%*	*€ 6.900*
2017	*€ 50.000*	*13,8%*	*€ 6.900*
2018	*€ 50.000*	*13,3%*	*€ 6.650*
2019	*€ 50.000*	*13,3%*	*€ 6.650*
2020	*€ 50.000*	*13,3%*	*€ 6.650*
2021	*€ 50.000*	*13,3%*	*€ 6.650*
2022	*€ 50.000*	*13,3%*	*€ 6.650*
2023	*€ 50.000*	*30%*	*€ 15.000*

[149] Deze begrenzing van de omvang is in de huidige wet ten hoogste 17 procent van de premiegrondslag, met een maximum van
€ 7.489 (2021) of een maximum van € 14.785 indien de belastingplichtige bij het begin van het kalenderjaar een leeftijd heeft bereikt die ten hoogste tien jaar lager is dan de in dat kalenderjaar geldende AOW-leeftijd.
[150] In het regeerakkoord van 2017 en in het Pensioenakkoord is € 100 miljoen ingeboekt.

2024	*€ 50.000*	*30%*	*€ 15.000*
2025	*€ 50.000*	*30%*	*€ 15.000*
			Totaal: € 92.050

In totaal heeft Nico in het jaar 2026 een reserveringsruimte van € 92.050. Nico kan in het jaar 2026 maximaal € 38.000 van de reserveringsruimte benutten en € 15.000 aan jaarruimte (uitgaande van een premiegrondslag van € 50.000 ook voor 2026). In totaal kan Nico in het jaar 2026 maximaal € 53.000 aan premie inleggen voor een lijfrente en deze uitgaven in zijn aangifte inkomstenbelasting 2026 in aanmerking nemen als uitgaven voor inkomensvoorzieningen. In een later jaar kan Nico ervoor kiezen overige reserveringsruimte uit het verleden te benutten, mits wordt voldaan aan de voornoemde vereisten.

7.5.3 Expiratiedata voor aankoop pensioen of lijfrente
Momenteel kennen de tweede en de derde pijler verschillende termijnen om na expiratiedatum een oudedagsvoorziening aan te kopen. Dit betreft de termijn tussen de contractueel overeengekomen ingangsdatum van het pensioen of van de lijfrente en de eerste uitkering of termijn. Een overschrijding van deze termijnen leidt in beide pijlers ertoe dat het pensioen onzuiver wordt of de lijfrente niet meer voldoet, waardoor het pensioen of de lijfrente ineens belast zal worden en er tevens revisierente verschuldigd is.

- In de tweede pijler geldt op grond van vaste jurisprudentie een redelijke termijn voor de aankoop van een ouderdomspensioen, wanneer de omvang van de pensioenuitkering nog niet vaststaat (bijvoorbeeld in geval van een beschikbare-premieregeling). In de praktijk hanteert de Belastingdienst een termijn voor de aankoop van een ouderdomspensioen 6 maanden bij in leven zijn en 12 maanden bij overlijden.
- De derde pijler kent een wettelijke termijn voor de maximale periode tussen de contractueel overeengekomen datum en het daadwerkelijk uitkeren van de eerste termijn. De uiterste datum waarop een lijfrente moet ingaan nadat de contractueel overeengekomen ingangsdatum is bereikt, is 31 december van het volgende kalenderjaar bij leven en 31 december van het daaropvolgende kalenderjaar bij overlijden. Hierbij is ook bepaald dat de inspecteur voornoemde termijnen kan verlengen bij bijzondere omstandigheden.

Voorgesteld wordt om de pijlers op dit punt te harmoniseren, door de 'redelijke termijn' uit de tweede pijler te vervangen door de wettelijke termijn zoals die momenteel geldt in de derde pijler. De regering vindt het wenselijk om in beide pijlers dezelfde termijnen te hanteren. Hierbij wordt voorgesteld om de meest ruime termijn, namelijk de wettelijke termijn zoals deze op dit moment geldt in de derde pijler, ook toe te passen in de tweede pijler. Voorgesteld wordt om een vergelijkbare wettelijke termijn ook in te voeren voor zogenoemde loonstamrechten.

7.6 Imputatie pensioenaanspraken uit de tweede pijler in de derde pijler

In de huidige systematiek van de derde pijler geldt dat er slechts premies voor lijfrenten fiscaal in aftrek kunnen worden gebracht indien sprake is van een pensioentekort. Hiervan is – kort gezegd – sprake indien niet de volledige fiscale ruimte voor pensioenopbouw in de tweede pijler is benut. Ter vaststelling van de hoogte van de jaarruimte in de derde pijler vindt een vermindering plaats in verband met de opbouw van pensioenaanspraken in de tweede pijler. Hierbij wordt de jaarlijkse pensioenaangroei (factor A) in de tweede pijler door middel van een formule vertaald naar een bedrag dat in mindering wordt gebracht op de jaarruimte in de derde pijler. Omdat voornoemde systematiek niet meer past bij de voorgestelde systematiek van de tweede pijler (van een tijdsevenredige opbouw naar een in beginsel leeftijdsonafhankelijke premiebegrenzing), wordt voorgesteld om de systematiek van de vermindering in verband met de opbouw van pensioenaanspraken te wijzigen.

De vermindering in verband met de opbouw van pensioenaanspraken wordt hierbij berekend door de ingelegde premies in de tweede pijler af te trekken van de premieruimte in de derde pijler. Hierbij hoeven premies die zien op compensatie niet in mindering gebracht te worden op de premieruimte in de derde pijler. Premies voor compensatie zijn immers gericht op het compenseren van de vermindering van pensioenaanspraken als gevolg van de transitie naar het nieuwe

pensioenstelsel. Hierdoor ligt het naar de mening van de regering niet voor de hand om de ruimte in de derde pijler te verminderen met premies die op de compensatie zien.

Voor werknemers die in de jaren na 2023 nog een pensioen opbouwen volgens een middelloonstelsel of die een pensioen opbouwen op basis van een progressieve premiestaffel wordt overgangsrecht getroffen.

Hoofdstuk 8 Governance in het nieuwe pensioenstelsel

Inleiding

In de eerdere hoofdstukken van deze memorie van toelichting worden de kaders geschetst voor de inrichting van en de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel. De regering vindt het van belang dat de bevoegdheidsverdeling hierbij duidelijk is en aansluit bij de verantwoordelijkheden van partijen. Dit maakt duidelijk wie eindverantwoordelijk is en wie hierop aangesproken kan worden.

Dit hoofdstuk beoogt de noodzakelijke duidelijkheid te verschaffen. Het richt zich daarbij met name op elementen die in grote mate nieuw zijn ten opzichte van het huidige pensioenstelsel, waarin reeds premieregelingen worden uitgevoerd. Tevens wordt aangegeven waar de regering wijzigingen in wet- en regelgeving passend acht. Dit hoofdstuk gaat niet in op de specifieke bevoegdheden die gelden bij wijziging van de pensioenregeling in de transitie. Die worden in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* van de memorie van toelichting geschetst. Dat neemt niet weg dat de bevoegdheidsverdeling in de structurele situatie en wijzigingen die in dit kader worden doorgevoerd, ook doorwerken in de transitieperiode.

8.1 Verantwoordelijkheden in het pensioenstelsel

Het nieuwe pensioenstelsel beoogt geen wijzigingen in de (primaire) verantwoordelijkheidsverdeling tussen sociale partners en pensioenuitvoerders. Sociale partners zijn verantwoordelijk voor de besluitvorming inzake de arbeidsvoorwaarde pensioen. Zij zijn en blijven verantwoordelijk voor de (passendheid van de) pensioenregeling. Het is daarbij belangrijk dat deze aansluit bij de deelnemers. Dit gebeurt via overleg op collectief niveau tussen werkgevers(organisaties) en werknemersorganisaties, of op niveau van de individuele werkgever met inspraak van de ondernemingsraad, personeelsvergadering of personeelsvertegenwoordiging en de individuele werknemer. In geval van een beroepspensioenfonds stelt de beroepspensioenvereniging, net zoals de sociale partners bij de andere pensioenuitvoerders, de pensioenregeling vast.

Werkgevers zijn verplicht de uitvoering van de pensioenregeling onder te brengen bij een pensioenuitvoerder. De pensioenuitvoerder gaat over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de pensioenregeling. Concreet betekent dit dat de pensioenuitvoerder onder meer gaat over het vaststellen van de risicohouding, het beleggingsbeleid en de administratie en communicatie van het pensioen. De pensioenuitvoerder informeert sociale partners vervolgens over de kans dat met de beschikbaar gestelde premie, onder andere rekening houdend met de risicohouding van deelnemers, de door sociale partners gewenste pensioendoelstelling kan worden gerealiseerd. Dit maakt onderdeel uit van het iteratieve proces tussen sociale partners en pensioenuitvoerder. De deelnemer kan hier geen rechten aan ontlenen.

In geval van verzekeraars en premiepensioeninstellingen zal veelal sprake zijn van enige mate van standaardisatie in de producten die zij aanbieden en waaruit werkgevers (en werknemers) kunnen kiezen bij de onderbrenging van hun pensioenovereenkomst. In geval van pensioenfondsen is er veel meer sprake van een iteratief proces en gaat de onderbrenging gepaard met de opdrachtaanvaarding (zie ook hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*).

Het pensioenfonds legt verantwoording af over haar handelen, het uitgevoerde beleid en beleidskeuzes voor de toekomst aan het verantwoordingsorgaan dan wel belanghebbendenorgaan. Deze organen hebben tevens enkele specifieke adviesrechten en in geval van een belanghebbendenorgaan goedkeuringsrechten. Er is tevens sprake van intern toezicht, in de vorm van een raad van toezicht, een visitatiecommissie of niet-uitvoerende bestuursleden. Het intern toezicht houdt toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in het pensioenfonds. De raad van toezicht en niet-uitvoerende bestuursleden zijn daarnaast ten minste belast met het toezien op adequate risicobeheersing en evenwichtige belangenafweging door het bestuur. Een raad van toezicht heeft een meer procesmatige rol. Zij zijn geen uitvoerend orgaan.

Hoewel deze verantwoordelijkheidsverdeling met de invoering van het nieuwe pensioenstelsel niet wordt gewijzigd, zullen de diverse partijen en pensioenfondsorganen ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheden wel rekening houden met de consequenties van het nieuwe pensioenstelsel en het uitvoeren van (enkel) premieregelingen. Bijvoorbeeld de constatering dat bij premieregelingen explicieter aan de orde is dat het pensioen van deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden meebeweegt met de ontwikkeling van de economie. Dit kan grotendeels binnen de reeds bestaande besluitvormingsprocessen. Hierbij is het wel van belang dat de bevoegdheden van diverse partijen helder zijn, met name waar het gaat om nieuwe instrumenten zoals beschreven in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel*. Dit wordt in de volgende paragraaf nader uitgewerkt.

8.2 Taken en bevoegdheden in het nieuwe stelsel

Afspraken tussen werkgevers en werknemers

Sociale partners maken afspraken over de arbeidsvoorwaardelijke toezegging en de doelstellingen bij de pensioenregeling. Bij premieregelingen is de premie de arbeidsvoorwaardelijke toezegging die op de arbeidsvoorwaardelijke tafel wordt bepaald en vastgelegd. In geval van de solidaire premieregeling wordt deze daarnaast bepaald op basis van een onderling afgesproken pensioendoelstelling. Hierbij zullen werkgevers en werknemers inzicht willen krijgen in de consistentie tussen premiedoelstelling en premie (zie ook hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel*). De pensioenuitvoerder verschaft hier berekeningen voor op basis van een uniforme scenarioset en de vooraf door de pensioenuitvoerder vastgestelde risicohouding en het voorgenomen beleggingsbeleid. De pensioenuitvoerder wordt daarmee overigens niet verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaardelijke afspraken of de toereikendheid van de premie. De pensioenuitvoerder heeft slechts een faciliterende rol. In geval van een pensioenfonds zal worden geregeld dat het bestuur bij de opdrachtaanvaarding sociale partners moet informeren over de kans dat de door sociale partners beoogde pensioendoelstelling – gegeven de afgesproken premie – wordt behaald. De situatie kan zich voordoen dat de kans klein is dat de pensioendoelstelling wordt gehaald. Indien dit voor sociale partners onaanvaardbaar is, dan zijn zij aan zet om de pensioenregeling (premie- en/of pensioendoelstelling) aan te passen.

Werkgevers en werknemers besluiten ook over het type premieregeling dat zij wensen. In geval sprake is van uitvoering van de pensioenregeling door een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenfonds en gekozen wordt voor de flexibele premieregeling, wordt tevens bezien of extra solidariteitselementen aan de pensioenregeling worden toegevoegd. In geval werkgevers en werknemers kiezen voor een flexibele premieregeling, kunnen zij tevens besluiten over de standaardoptie voor de uitkeringsfase (vastgestelde of variabele uitkering). Indien geen keuze gemaakt wordt door werknemers en werkgevers, geldt de vastgestelde uitkering als standaardoptie.

Werkgevers en werknemers maken tevens afspraken over doelstellingen die zij hebben binnen het type pensioenregeling dat zij hebben gekozen, bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze waarop met risico's wordt omgegaan. Concreet betekent dit dat in geval een pensioenregeling een solidariteitsreserve in de solidaire premieregeling of een risicodelingsreserve in de flexibele premieregeling bevat, werkgevers en werknemers duidelijke afspraken maken over de doelen die zij voor ogen hebben met deze reserve. Deze afspraken vinden hun weerslag in de pensioenovereenkomst. Een overkoepelend doel van de solidariteits- of risicodelingsreserve is het bewerkstelligen van intergenerationele risicodeling en stabiliteit van pensioenen. Werkgevers en werknemers kunnen daarnaast bepaalde specifieke doelen in gedachte hebben, zoals het inzetten van de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve voor het opvangen van macro-langlevenrisico. Ook maken partijen afspraken over mogelijkheden die op regelingsniveau geboden worden om pensioen 'naar voren te halen', bijvoorbeeld over hoog/laag-pensioen en over vervroegde uittreding.

Bevoegdheden van de pensioenuitvoerder

Pensioenuitvoerders zijn verantwoordelijk voor de specifieke inrichting van ten minste de volgende instrumenten. Ten eerste stellen zij, zoals toegelicht in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel*, de risicohouding vast op basis van het

risicopreferentieonderzoek, wetenschappelijke inzichten en deelnemerskenmerken. Zij bepalen op basis hiervan tevens het beleggingsbeleid dat zij uitvoeren. Zij bepalen in geval van de solidaire premieregeling daarbij tevens de mate van beschermingsrendement en de toedelingsregels voor het overrendement voor verschillende leeftijdscohorten en leggen deze vast in het pensioenreglement. Indien sprake is van een solidariteitsreserve of risicodelingsreserve bepalen zij de (evenwichtige) inrichting van de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve, waaronder de specifieke vul- en verdeelregels, om te voldoen aan de doelen die sociale partners hebben meegegeven. Dit geldt ook voor het aandeel van de premie en het overrendement dat benut wordt om de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve[151] te vullen, zodat zij dit kunnen laten aansluiten bij de karakteristieken van het pensioenfonds en de fondspopulatie, zoals de risicohouding en de demografische kenmerken. Het is van belang dat de inrichting van de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve ex-ante, en voor langere tijd, wordt vastgelegd. Afspraken hierover worden, conform de geldende regels, opgenomen en/of gewijzigd in de uitvoeringsovereenkomst dan wel uitvoeringsreglement en het pensioenreglement.

Pensioenuitvoerders die de solidaire premieregeling uitvoeren, geven tevens de uitkeringssnelheid vorm (dat wil zeggen het daadwerkelijk gehanteerde projectierendement). In geval van de flexibele premieregeling wordt bepaald of deelnemers de keuze krijgen voor een vaste daling of vaste stijging en de vormgeving daarvan. Ook bepalen pensioenuitvoerders of en over hoeveel jaren financiële mee- en tegenvallers worden gespreid. Deze onderdelen worden door de pensioenuitvoerder opgenomen in het pensioenreglement. Pensioenuitvoerders dragen tot slot in geval van keuzemogelijkheden zorg voor de specifieke inrichting van gekozen standaardopties, als hier sprake van is. Bijvoorbeeld de inrichting van een variabele uitkering indien werkgevers en werknemers in het kader van de flexibele premieregeling voor deze standaardoptie gekozen hebben. Pensioenuitvoerders borgen hierbij bijvoorbeeld dat het gehanteerde beleggingsbeleid aansluit bij de risicohouding van de deelnemers.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de pensioenuitvoerder bij een premieovereenkomst, in tegenstelling tot een uitkeringsovereenkomst, geen verantwoordelijkheid heeft voor de hoogte of toereikendheid van de premie. Dit betekent ook dat in de uitvoeringsovereenkomst niet meer verplicht de wijze waarop de premie tot stand komt hoeft te worden opgenomen. De regels met betrekking tot de inrichting van de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve komen wel in de uitvoeringsovereenkomst. Overigens blijft het partijen vrij staan om naast de wettelijk verplichte onderdelen, nadere afspraken te maken die vastgelegd worden in de uitvoeringsovereenkomst. Dit kan ook ruimte bieden aan partijen om aanvullende afspraken te maken over de onderlinge rollen en taken.

8.3 Nadere implicaties voor pensioenfondsen

Opdrachtaanvaarding

Premieregelingen en specifiek de instrumenten uit de solidaire premieregeling brengen met zich dat concrete afspraken worden gemaakt over de vormgeving van de pensioenregeling. Zowel waar het gaat om de arbeidsvoorwaardelijke afspraken als de inrichting door de pensioenuitvoerder. Er is sprake van een 'completer contract', waarbij de hoofdelementen van tevoren worden vastgelegd. De regering meent dat dit zijn weerslag moet hebben in het proces van opdrachtaanvaarding, zoals pensioenfondsen dit kennen. De opdrachtaanvaarding vereist momenteel dat een pensioenfondsbestuur zorg draagt voor de vastlegging van de eigen doelstellingen en beleidsuitgangspunten – waaronder de risicohouding van het pensioenfonds – en daarnaast zoveel mogelijk duidelijkheid probeert te verkrijgen over de doelstellingen van de regeling alvorens het de opdracht beoordeelt, aanvaardt en tot uitvoering over gaat.

De regering vindt het wenselijk te expliciteren dat de formele opdrachtaanvaarding, ongeacht het type premieregeling, tevens gepaard moet gaan met een 'opdrachtbevestiging' aan de partijen die die de regeling zijn overeengekomen. Middels de opdrachtbevestiging zet het pensioenfonds de vastgestelde risicohouding en de voorgenomen inrichting van de pensioenregeling uiteen en

[151] De risicodelingsreserve kan enkel gevuld worden vanuit de premie, zoals ook beschreven in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe stelsel*.

onderbouwt deze. Het gaat daarbij in ieder geval concreet in op de vormgeving van de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve als hier sprake van is. Ook moet een pensioenfonds werkgevers en werknemers tijdig informeren over de kans dat de door sociale partners beoogde pensioendoelstelling – gegeven de afgesproken premie – wordt behaald. Onderdeel van de onderbouwing is hiernaast ten minste het inzichtelijk maken van de consequenties van de concrete invulling van de instrumenten en de aansluiting bij de risicopreferentie van de beoogde deelnemerspopulatie. Daarnaast is onderdeel van de onderbouwing de mate waarin deelnemers en pensioengerechtigden de consequenties accepteren van de voorgenomen inrichting en uitwerking van belangrijke hier bedoelde afzonderlijke onderdelen van de pensioenregeling, en van de gezamenlijke werking van die onderdelen. Deze onderbouwing is ook van belang indien de invulling van de instrumenten op enig moment wordt herzien.

Het doel van de opdrachtbevestiging is tweeledig. Ten eerste bevat de opdrachtbevestiging een onderbouwing van de door het pensioenfonds gekozen inrichting van de instrumenten, zowel waar deze voortvloeien uit arbeidsvoorwaardelijke keuzes als vallen onder de discretionaire bevoegdheid van het pensioenfondsbestuur. Ten tweede borgt de opdrachtbevestiging dat sociale partners en pensioenfonds ex-ante hetzelfde beeld hebben bij de opdracht en de consequenties van onder meer arbeidsvoorwaardelijke keuzes voor de deelnemers.

Kortom, het is van goot belang dat sociale partners en pensioenuitvoerder met elkaar in overleg gaan over de wensen en keuzes die zij maken, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. Dat geldt in algemene zin, maar juist ook met het oog op de transitie. Hoewel de opdrachtbevestiging een sluitstuk is van de afspraken die in het proces van opdrachtaanvaarding worden gemaakt, verwacht de regering dat dit ook impact zal hebben op het iteratieve proces hiernaartoe. Zo is het van belang dat pensioenfondsen tijdig inzicht geven in de gevolgen van keuzes die sociale partners op de arbeidsvoorwaardentafel maken en in de mate waarin de beoogde deelnemerspopulatie de consequenties gevolgen accepteert van onderdelen van de voorgenomen inrichting en uitwerking afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang. Deze opdrachtbevestiging, inclusief de onderbouwing zal bij algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt. Hiertoe wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld de delegatiebepaling bij het bestaande artikel over de opdrachtaanvaarding[152] uit te breiden tot het derde lid. De toezichthouders kunnen regels stellen ten aanzien van de informatie die het bestuur van het pensioenfonds ten minste gebruikt bij de formele opdrachtaanvaarding. Het betreft hierbij regels die waarborgen dat de gebruikte informatie volledig, passend en adequaat is. In aanvulling op de bestaande toezichtbevoegdheden van DNB, zal de AFM er daarbij in haar rol als gedragstoezichthouder toezicht op houden dat het pensioenfonds de gevolgen van de voorgenomen inrichting en uitwerking op deelnemersniveau inzichtelijk maakt, waarbij het fonds in ieder geval aangeeft in hoeverre deze gevolgen aansluiten bij de wensen, doelstellingen en risicopreferenties van de beoogde deelnemerspopulatie. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de opdrachtbevestiging geen afbreuk mag doen aan de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen, het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat partijen op elkaars stoel gaan zitten. Voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen is de opdrachtbevestiging reeds geborgd omdat zij een compleet contract aanbieden aan de werkgevers en werknemers ten behoeve van de arbeidsvoorwaardelijke besluitvorming.

Bevoegdheden van pensioenfondsorganen
Met het vervallen van de bevoegdheden van het pensioenfondsbestuur ten aanzien van de hoogte en toereikendheid van de premie, komen met dit wetsvoorstel ook de inspraakmogelijkheden van de fondsorganen logischerwijs te vervallen. Pensioenfondsen krijgen in plaats hiervan wel een belangrijke taak met betrekking tot de inrichting van de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve en beleid ten aanzien van de toedelingsregels. Er wordt voorgesteld dat parallel hieraan een belanghebbendenorgaan een goedkeuringsrecht krijgt (zie ook paragraaf 3.3.4). Een goedkeuringsrecht voor het belanghebbendenorgaan wordt passend geacht, omdat dit in lijn is met hun inspraakmogelijkheden op het strategisch beleggingsbeleid en omdat de vertegenwoordigers van werknemers en pensioengerechtigden in deze gevallen geen zitting hebben in het bestuur. Overigens hebben verantwoordingsorgaan en belanghebbendenorgaan tevens reeds een

[152] Artikel 102a, vierde lid, van de Pensioenwet.

adviesrecht op de uitvoeringsovereenkomst, waarin afspraken over de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve staan.

Hiernaast worden nog enkele verduidelijkingen in de wet- en regelgeving voorgesteld. Zo wordt verduidelijkt dat verantwoordingsorganen en belanghebbendenorganen ook in geval van een bedrijfstakpensioenfonds een adviesrecht hebben op het uitvoeringsreglement. Daarnaast wordt geregeld dat wanneer een bestuur om goedkeuring vraagt aan een belanghebbendenorgaan, het hierbij inzicht moet geven in de beweegredenen van het voorgenomen besluit en implicaties voor belanghebbenden. Dit recht op informatie bestaat momenteel alleen bij een verzoek om advies, maar acht de regering ook wenselijk bij een verzoek om goedkeuring, zodat de leden van het belanghebbendenorgaan dit mee kunnen nemen bij de evenwichtige belangenafweging. Voor het overige blijven de bestaande bevoegdheden bestaan. Dit betekent onder meer dat zij worden betrokken bij het vastleggen van de risicohouding van het pensioenfonds. Zie in dat kader ook hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel*. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de pensioenfondsorganen specifiek voor de transitie ook een zwaardere rol en aanvullende bevoegdheden krijgen. Deze worden nader beschreven in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*. Voor de raad van toezicht wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld te expliciteren dat ook in geval van een bedrijfstakpensioenfonds een goedkeuringsrecht bestaat over het beleid inzake het aangaan en beëindigen van een uitvoeringsreglement. De raad van toezicht heeft geen specifieke wettelijke bevoegdheid bij de daadwerkelijke wijzigingen van een uitvoeringsovereenkomst. Hiernaast geldt ook voor het intern toezicht dat zij een belangrijke rol hebben bij de transitie. Deze rol en bevoegdheden worden eveneens in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* beschreven.

Hoofdstuk 9 Informatievoorschriften in het nieuwe pensioenstelsel

Inleiding
Het nieuwe pensioenstelsel gaat uit van een premieovereenkomst (al dan niet) met solidariteitselementen en heeft niet langer de uitkeringsovereenkomst als uitgangspunt. Zoals eerder in deze memorie van toelichting aangegeven kent het nieuwe pensioenstelsel de volgende overeenkomsten: de solidaire premieregeling, de flexibele premieregeling en de premie-uitkeringsovereenkomst, hierna in dit hoofdstuk gezamenlijk te noemen de 'premieovereenkomst'. Deelnemers met een premieovereenkomst bouwen een pensioenkapitaal op, bestemd voor de financiering van de pensioenuitkering. Ze hebben een aanspraak op het vermogen dat voor hun pensioenuitkering wordt gereserveerd. Voor een ingegane pensioenuitkering gebruiken we ook in het nieuwe stelsel de term pensioenrecht.

In hoofdstuk 6 *Financieel toetsingskader na de transitieperiode* is toegelicht in welke gevallen het bestaande financieel toetsingskader van toepassing blijft. In die gevallen blijven de noties 'toeslagverlening', 'vermindering van pensioenaanspraken en pensioenrechten', 'beleidsdekkingsgraad' en/of 'dekkingsgraad' ongewijzigd en onverkort van toepassing. Ook bij bestaande rechtstreeks verzekerde uitkeringsovereenkomsten kan sprake zijn van toeslagverlening. De bestaande terminologie uit de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling behoudt derhalve haar gelding.

9.1 Informatiebepalingen bij de nieuwe premieregelingen
Net als voor de huidige pensioenregelingen geldt ook voor de nieuwe premieregelingen dat correcte, duidelijke en evenwichtige alsmede tijdige informatie van groot belang is. Zo is het bijvoorbeeld van belang dat de deelnemers en pensioengerechtigden de relevante informatie krijgen over de kenmerken van de betreffende regeling. De huidige wettelijke bepalingen ten aanzien van informatie voldoen niet (volledig) gelet op kenmerken van die nieuwe premieregelingen, waardoor aanpassing van wetgeving nodig is. De pensioenuitvoerder wordt verplicht om deelnemers[153] te informeren over de premie, de bestemming daarvan voor de eigen opbouw en de gemeenschappelijke solidariteitsreserve, de toe- of afname van het voor het pensioen gereserveerde vermogen, stortingen en onttrekking aan dat vermogen, de toedeling van beleggingsresultaten en de overige resultaten. Een concreet voorbeeld betreft het informeren over verworven aanspraken.[154] Voor de nieuwe pensioencontracten is daarmee bedoeld inzicht te geven in het vermogen dat is gereserveerd voor de pensioenuitkering aan de betreffende deelnemer. De specifieke invulling van de informatiebepalingen wordt in lagere wetgeving nader bepaald.

Deelnemers en pensioengerechtigden hebben belang bij informatie over enerzijds de stand en ontwikkeling van het voor hun uitkering gereserveerd vermogen en anderzijds over het verwacht pensioen volgens de drie scenario's.[155] Bovendien moeten deelnemers en pensioengerechtigden bij de overgang naar het nieuwe stelsel kunnen zien wat hun te bereiken pensioen is op grond van hun huidige pensioenregeling, en wat dit na de overdracht naar de nieuwe pensioenregeling zal worden. Voorts informeert de pensioenuitvoerder de deelnemers of sprake is van compensatie en hoe dit is gefinancierd. Dit laatste wordt vastgelegd in het communicatieplan dat onderdeel is van het implementatieplan.

9.2 Invoering keuzebegeleiding
Steeds meer mensen willen keuzes binnen de pensioenregeling kunnen maken. Vaak zijn deze echter ingewikkeld in hun techniek of hebben ze pas effect op langere termijn. De keuze ten aanzien van de aanwending van hun pensioen, dient zo goed mogelijk aan te sluiten bij de behoefte of doelstelling van de deelnemer.

---

[153] De term deelnemer is hier, en verder in dit hoofdstuk, gebruikt als verzamelterm voor (actieve) deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden.
[154] Artikel 38, eerste lid, onder a, van de Pensioenwet.
[155] Een optimistisch, een pessimistisch en het verwachte scenario.

In het nieuwe pensioenstelsel wordt explicieter gemaakt dat bij pensioenfondsen het risico van voldoende gegenereerd pensioen bij de deelnemer ligt. Dit wetsvoorstel introduceert geen nieuwe keuzemogelijkheden voor deelnemers, de invoering van de verplichte keuzebegeleiding beschermt hen wel beter als zij gebruik willen maken van een bestaande keuzemogelijkheid. Bij een eventuele introductie van nieuwe keuzes, maar vooral bij de combinaties van nieuwe en bestaande keuzes, zijn de implicaties van keuzes in het nieuwe stelsel groter.[156] Uit onderzoek blijkt dat mensen moeite hebben met het maken van financiële keuzes met gevolgen op lange termijn. Keuzes worden uitgesteld, afgesteld of genomen op basis van verkeerde afwegingen.[157] Dit geldt zeker ook voor pensioenkeuzes; de afwegingen zijn complex en voor veel mensen is pensioen niet 'top of mind.'[158]

Een suboptimale keuze of een combinatie van suboptimale keuzes kan leiden tot een te grote en onomkeerbare achteruitgang in de hoogte van de pensioenuitkering. Dit heeft tevens zijn weerslag op het vertrouwen in de pensioensector. Het is daarom in het belang van de deelnemer en de pensioenuitvoerder dat de laatste de deelnemer zo goed mogelijk begeleidt bij het maken van pensioenkeuzes. Het aanbieden van informatie is hierbij belangrijk maar niet voldoende, zo is ook de ervaring van de sector.[159] Idealiter is informatie activerend en keuze-ondersteunend, maar zelfs als daarvan sprake is, zijn er nog altijd deelnemers die daadwerkelijke begeleiding nodig hebben bij pensioenkeuzes.

De keuzeomgeving van de pensioenuitvoerder kan bijdragen aan deze keuzebegeleiding, mits zorgvuldig ingericht. Uit onderzoek is bekend dat er altijd (enige) sturing uitgaat van de wijze waarop keuzes en bijbehorende informatie aan deelnemers wordt voorgelegd.[160] Daarom is het van belang dat de wijze waarop die sturing plaatsvindt in het belang is van de deelnemer en diens (financiële) doelstellingen tot uitgangspunt neemt.

Introductie nieuwe open norm
Ter bevordering van weloverwogen keuzes die zo veel mogelijk in het belang zijn van de deelnemer en ter voorkoming van substantiële en onomkeerbare inkomensgevolgen door keuzes die deelnemers over hun pensioen hebben en maken, wordt een nieuwe open norm geïntroduceerd. Het gaat hier om keuzes indien en voor zover de wet of de pensioenregeling die toekennen aan de deelnemer of pensioengerechtigde. Dit wetsvoorstel is erop gericht de risico's van suboptimale

---

[156] Door het combineren van keuzes kan het pensioen op latere leeftijd behoorlijk worden uitgehold. Zie Van Bilsen, Ponds, & Bonekamp. *Keuzes rondom pensioen: implicaties op uitkeringssnelheid voor een heterogeen deelnemersbestand*, juli 2020.
[157] Zie bijv. (a) Agarwal, Skiba, & Tobacman, 2009. *Payday loans and credit cards: new liquidity and credit scoring puzzles?*; Benartzi, Previtero, & Thaler, 2011. *Annuitization puzzles*; (b) Bernheim, Skinner, & Weinberg, 2001. *What accounts for the variation in retirement wealth among U.S. households?*; (c) Bhargava, Loewenstein, & Sydnor, 2017. *Chose to lose: Health plan choices from a menu with dominated option*; (d) Böhnke, Brüggen, & Post, 2019. *Appreciated but complicated pension choices? Insights from the Swedish premium pension system*; (e) Brown, Kapteyn, Luttmer, & Mitchell, 2017. *Cognitive constrainst on valuing annuities*; (f) Bütler & Teppa, 2007. *The choice between an annuity and a lump sum: Results from Swiss pension funds*; (g) De Grip, Fourage, & Monitzaan, 2020. *Redistribution of individual pension wealth to survivor pensions: Evidence from a stated preferences analysis*; (h) Gathergood & Weber, 2014. *Self-control, financial literacy & the co-holding puzzle*; (i) Hedesstrom, Svedsater, & Garling, 2010. *Identifying heuristic choice rules in the Swedish premium pension scheme*; (j) Ignition House, 2014. *Exploring consumer decision making and behaviour in the at-retirement landscape*; (k) Madrian & Shea, 2001. *The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behavior*; (l) Shapira & Venezia, 2001. *Patterns of behavior of professionally managed and independent investors*.
[158] Zie bijv. (a) Krijnen, Zeelenberg, Breugelmans, & Van der Schors, 2018. *Intention and action in retirement preparation*; (b) Wijzer in Geldzaken, 2018. *Pensioenmonitor*.
[159] Kamerstukken II 2019/20, 32 043, nr. 515.
[160] Zie bijv. (a) Bockweg, Ponds, Steenbeek, & Vonken, 2018. *Framing and the annuitization decision – Experimental evidence from a Dutch pension fund*; (b) Brown, Kapteyn, & Mitchell, 2013. *Framing and claiming: how information-framing affects expected Social Security claiming behavior*; (c) Chetty, Friedman,Leth-Petersen, Nielsen, & Olsen, 2014. *Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark*; (d) Choi, Laibson, Madrian, & Metrick, 2002. *Defined contribution pensions: plan rules, participant choices, and the path of least resistance*; (e) De Bresser & Knoef, 2019. *Heterogeneous default effects on retirement saving;* (f) Jachimowicz, Duncan, Weber, & Johnson, 2019. *When and why defaults influence decisions: a meta-analysis of default effects*; (g) Thaler & Benartzi, 2004. *Save more tomorrow: Using behavioral economics to increase employee saving*; (h) Van Putten, Potter van Loon, Turlings, & Van Dijk, 2018. *Framing in pensioenkeuzes*; (i) Zijlstra, De Bresser, & Knoef, 2020. *Keuzes tijdens de pensioenopbouw: De effecten van nudging met volgorde en standaardopties*.

keuzes door de deelnemer te mitigeren. De open norm strekt tot de verplichting voor pensioenuitvoerders om zich dusdanig in te spannen dat deelnemers op een adequate wijze begeleid worden bij het maken van (voorlopige) keuzes. Het uitgangspunt voor de introductie van de norm is derhalve dat de keuze die de deelnemer heeft en maakt past bij de voorkeuren en financiële doelstelling of wensen van deze deelnemer. Onderdeel van de norm is de verplichting voor pensioenuitvoerders om hier invulling aan te geven door het inrichten van een (digitale) keuzeomgeving. Deze omgeving moet een deelnemer in staat stellen om een passende keuze te maken, gegeven zijn of haar doelstelling. Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de deelnemer of deze een keuze maakt en, zo ja, welke.

De norm ziet op de effecten van keuzes binnen één pensioenregeling en niet op meerdere regelingen van één of meerdere pensioenuitvoerders. Daarnaast verplicht de norm een pensioenuitvoerder niet tot de inrichting van een keuzeomgeving die rekening houdt met het effect van onder meer belastingen en toeslagen op de betreffende deelnemer; de pensioenuitvoerder beschikt immers niet over informatie over de persoonlijke fiscale situatie van de deelnemer. Wel dient de pensioenuitvoerder de deelnemer te wijzen op mogelijke samenloop en gevolgen, risico's, voor- en nadelen van keuzes in combinatie met het bieden van handelingsperspectief (bijvoorbeeld een verwijzing naar relevante websites). De (nadere) specifieke vormgeving van de wijze waarop pensioenuitvoerders verder invulling aan de norm geven is opengelaten.

Pensioenuitvoerders krijgen de ruimte om een keuzeomgeving te creëren die aansluit bij een doelgroep van deelnemers. Te denken valt daarbij aan (onderbouwde) standaardopties (defaults) en een overzichtelijk aantal keuzemogelijkheden waarbij het voor de deelnemer duidelijk is dat die aansluiten op zijn/haar voorkeuren en financiële doelstelling. Daarnaast zorgt een open norm ervoor dat de snelle ontwikkeling van digitale hulpmiddelen geen belemmering ondervindt van de wet- en regelgeving.

Tussen informatie en advies
Met de introductie van een nieuwe open norm keuzebegeleiding, wordt gedeeltelijk invulling gegeven aan de leemte tussen informeren enerzijds en adviseren anderzijds. De huidige pensioenwetgeving bevat nagenoeg alleen verplichtingen tot informeren en in slechts een beperkt aantal gevallen bepalingen die tot adviseren verplichten.[161] De nieuwe norm houdt geen verplichting in tot adviseren. De nieuwe norm verplicht echter wel tot meer 'activiteit' van de pensioenuitvoerder dan enkel informeren en het geven van inzicht conform de huidige wet.[162]

Pensioenuitvoerders menen vaak nog niet te mogen adviseren. Dat is niet zonder meer juist en behoeft nuancering. Een pensioenuitvoerder is niet verplicht, maar mag een deelnemer adviseren over de keuzes die een deelnemer heeft. Een deelnemer heeft bijvoorbeeld de keuze om een partnerpensioen uit te ruilen voor een hoger ouderdomspensioen. Noch de pensioenwetgeving noch de financiële toezichtwetgeving verbiedt de pensioenuitvoerder de betreffende deelnemer, als deze vraagt om persoonlijk advies, deze te geven. Een pensioenuitvoerder mag adviseren over keuzes die voortvloeien uit de pensioenregeling zelf of de pensioenregelgeving maar mag geen productgerelateerd advies (zogeheten Wft-advies) geven. Zo lang de pensioenuitvoerder geen financieel product aanbeveelt of daarover bemiddelt, overtreedt deze geen verbod indien deze de deelnemer adviseert over de keuze om wel of niet uit te ruilen.

Toezicht
De AFM zal toezicht gaan houden op de nieuwe open norm.

9.3 Uitkomsten van de evaluatie van de Wet pensioencommunicatie

In het nieuwe pensioenstelsel bouwt de deelnemer een voor de pensioenuitkering bestemd vermogen op, in plaats van een nominale uitkering. De bandbreedte van het verwachte pensioen is in het begin breed, wordt later nauwer en geeft dan meer duidelijkheid. Het belang van de deelnemer neemt toe bij goede informatie over de ontwikkeling van zijn pensioenvermogen en

[161] Artikelen 47a, 47c, 52 en 52a van de Pensioenwet.
[162] Artikel 48, derde lid, van de Pensioenwet.

daarmee van zijn of haar verwachte pensioenuitkering. Dit toenemende belang leidt tot wijzigingen voor de informatiebepalingen als gevolg van de wijziging van het pensioenstelsel. Waarbij de introductie van de norm keuzebegeleiding goed past. De voorgenomen wijzigingen in de informatiebepalingen voortvloeiend uit evaluatie van de Wet pensioencommunicatie dragen bij aan de versterking van de informatiepositie van de deelnemer.

De Wet pensioencommunicatie is in 2020 geëvalueerd. De uitkomsten van die evaluatie hebben aanleiding gegeven tot beleidsvoornemens.[163] Deze beleidsvoornemens zien op de informatieverstrekking door pensioenuitvoerders aan deelnemers als ook op het pensioenregister. Alle beleidsvoornemens beogen de effectiviteit en doelmatigheid van informatie te bevorderen. Zij zijn ook tijdens en na implementatie van het nieuwe pensioenstelsel van belang. Een belangrijk deel van de deelnemers krijgt te maken met een nieuw concept, te weten pensioenvermogen van waaruit een verwacht pensioen wordt berekend. Dus enerzijds vermogen dat voor de uitkering is gereserveerd en anderzijds een verwacht pensioen dat zich ontwikkelt naarmate de ingelegde premie rendeert. Vanwege die conceptuele verandering is het belangrijker dan ooit dat informatie in zijn vorm zo goed mogelijk past bij de deelnemer en aansluit op zijn of haar behoefte en kenmerken. Daarom is ervoor gekozen in dit wetsvoorstel de volgende maatregelen op te nemen:

1. Het is wenselijk dat deelnemers informatie ontvangen in een vorm die past bij en uitgaat van de wensen, behoeften en kenmerken van de doelgroep waartoe die deelnemer behoort. Daarvoor is nodig dat pensioenuitvoerders effectief om kunnen gaan met de wijze waarop zij verplichte informatie aan hun deelnemers geven. Het gebruik van verplicht voorgeschreven uniforme model past daar niet langer bij. De regering stelt dan ook voor om het verplicht hanteren van het model van het Uniform Pensioenoverzicht (UPO) af te schaffen. Een standenoverzicht, met het woord "Pensioenoverzicht" en de geldende elementen, blijft op grond van Europese regelgeving wel verplicht. De verwachting is dat pensioenuitvoerders de ruimte zullen nemen om pensioeninformatie beter te laten aansluiten op de doelgroep. Een verplicht format maakt het voor pensioenuitvoerders onmogelijk de vormgeving aan te passen. Ook ten behoeve van de optelbaarheid van pensioen(overzichten) is het niet langer nodig uniformering van de vormgeving af te dwingen, aangezien mijnpensioenoverzicht.nl dit overzicht biedt. Op mijnpensioenoverzicht.nl wordt namelijk een overzicht gegeven van AOW en aanvullend pensioen, alsmede inzicht in de gevolgen van gebeurtenissen. De afschaffing van de verplichte vorm laat de verplichte inhoud onverlet, bijvoorbeeld ook het verwachte pensioen in de drie scenario's.

2. Zoals bij maatregel 1 beschreven, moeten pensioenuitvoerders effectiever kunnen worden in de manier waarop zij verplichte informatie aan hun deelnemers geven. Het is daarom niet langer gewenst om pensioenuitvoerders wettelijk voor te schrijven de modellen voor de Pensioen 1-2-3 te gebruiken. Pensioenuitvoerders moeten de ruimte krijgen om pensioeninformatie beter te laten aansluiten op de doelgroep. Om die reden stelt de regering voor om de verplichting voor pensioenuitvoerders om het format voor de Pensioen 1-2-3 te gebruiken te laten vervallen. De algemene eisen aan informatie, te weten dat deze correct, duidelijk en evenwichtig moet zijn en rekening moet houden met de kenmerken en behoeften van de ontvanger, blijven echter onverkort van toepassing op de informatieverstrekking. De verplichte vormgeving van de Pensioen 1-2-3 heeft niet kunnen voorkomen dat dit document nauwelijks bekendheid geniet bij deelnemers, zo blijkt uit de evaluatie van de Wet pensioencommunicatie. Daarmee wordt de hogere doelstelling niet gehaald van het kunnen vergelijken van pensioenregelingen op een aantal belangrijke elementen. Het is daarom verstandig de voorgeschreven basisinformatie over de pensioenregeling vormvrij te maken, zodat pensioenuitvoerders per doelgroep kunnen werken aan verbeterde aansluiting op wensen, kenmerken en behoeften en daarmee aan verhoging van de bekendheid en het gebruik van deze informatie.

   Een van de belangrijkste aanbevelingen uit de evaluatie van de Wet pensioencommunicatie is dat het nodig is om ontvangers van pensioeninformatie te activeren. Pensioenuitvoerders kunnen deelnemers helpen te begrijpen met welk doel zij de informatie verstrekken als zij

[163] Kamerstukken II 2019/20, 32043, nr. 515.

expliciet maken wat de ontvangers kunnen doen met die informatie. Pensioenuitvoerders zelf ervaren ook dat het effectiever is om door middel van informatie persoonsgericht te sturen op gedrag dan om enkel kennis over te brengen. Zij benadrukken terecht het belang van het kunnen aansluiten op de behoefte en kenmerken van deelnemers.

Pensioenuitvoerders krijgen met dit wetsvoorstel de verplichting dat de informatie die zij verstrekken aanzet tot actie. Deze maatregel is bewust open geformuleerd, zodat de pensioenuitvoerder de ruimte en verantwoordelijkheid heeft om hieraan effectief invulling te geven. Het gaat erom dat pensioenuitvoerders de ontvanger aanzetten tot een zo concreet mogelijke actie, bijvoorbeeld nagaan of er later voldoende pensioen is. Het gaat erom dat de deelnemer weet wat deze concreet kan doen. De informatie verstrekkende pensioenuitvoerder wordt geacht te weten bij welke informatie welk handelingsperspectief hoort, ook wel de passende 'call to action' geheten.

3. Er bestaan voor pensioenuitvoerders, in het nieuwe pensioenstelsel, drie mogelijkheden tot het verschaffen van informatie over de pensioenregeling. Ten eerste (actief) schriftelijk verstrekken, ten tweede (actief) elektronisch verstrekken en ten derde (passief) ter beschikking stellen. De huidige wettelijke bepalingen gaan thans voor een belangrijk deel nog uit van actieve, schriftelijke verstrekking. De wet bepaalt in beginsel de manier waarop de ontvanger de informatie krijgt en niet de ontvanger zelf. Het gevolg hiervan is dat de pensioenuitvoerder geen rekening kan houden met de wensen van de ontvanger dan wel de doelgroep waartoe deze behoort.

   Met dit wetsvoorstel krijgen pensioenuitvoerders de mogelijkheid te kiezen tussen de drie genoemde manieren van informatieverschaffing, waarbij geldt dat de informatie moet activeren. Daarbij zijn waarborgen nodig om de informatiepositie van de ontvanger te beschermen, welke niet wezenlijk anders zijn dan nu het geval is. Het uitgangspunt blijft dat indien de deelnemer geen wens kenbaar maakt en de betreffende pensioenuitvoerder geen e-mailadres heeft, de uitvoerder de informatie schriftelijk verstrekt. Indien de pensioenuitvoerder ervoor kiest de informatie beschikbaar te stellen, dient de deelnemer een attendering te ontvangen. Bovendien behoudt de deelnemer het recht om de informatie op een andere manier te krijgen.

   Wettelijke bepalingen waarin pensioenuitvoerders verplichte informatie nog schriftelijk moeten verstrekken passen niet meer bij het uitgangspunt dat de pensioenuitvoerder kiest uit de mogelijke wijzen van verschaffing (met in achtneming van de wensen van de ontvanger).

4. De AFM mag op grond van de geldende algemene inlichtingenbevoegdheid bij eenieder inlichtingen inwinnen ten behoeve van het toezicht op de naleving van de wet. Ter verduidelijking van het toezicht van de AFM op het pensioenregister (thans Stichting Pensioenregister, de stichting die het platform mijnpensioenoverzicht.nl exploiteert), wordt de reikwijdte van het toezicht van de AFM nader toegelicht. Het toezicht van de AFM ziet op de uitoefening van de wettelijke taken van het pensioenregister alsmede op de bedrijfsvoering en organisatie daartoe. Te denken valt aan onder meer de administratieve organisatie en systemen van interne controle (AO/IC), die eraan moeten bijdragen dat bijvoorbeeld de raadpleegfunctie van het pensioenregister werkt en is geborgd. Deze verduidelijking maakt de reikwijdte van het toezicht dusdanig duidelijk dat ook opzet, bestaan en werking van processen, systemen, afspraken en beheersing van risico's, kortom het geheel van de bedrijfsvoering van het pensioenregister, onder dat toezicht valt. Het toezicht van de AFM ten aanzien van de wettelijke taken van het pensioenregister, doet niet af aan het toezicht van de AFM ten aanzien van de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van pensioenuitvoerders. Zo hebben en houden pensioenuitvoerders de wettelijk taak en verantwoordelijkheid tijdig correcte en actuele pensioengegevens aan het pensioenregister te verstrekken. Het pensioenregister en pensioenuitvoerders hebben dus ieder hun eigen taken, met bijbehorend toezicht, in de keten van de informatievoorziening aan de deelnemer. Het doel van die keten van samenwerking is dat de bedragen, die het pensioenregister toont en gebruikt, dezelfde bedragen zijn als die pensioenuitvoerders aan het pensioenregister aanleveren. Deze bedragen worden dan door het pensioenregister waar mogelijk in zijn geheel getoond aan de deelnemer

die daarmee een totaaloverzicht heeft. De toezichthouder maakt voor de uitoefening van het toezicht gebruik van haar wettelijk bepaalde inlichtingenbevoegdheid in relatie tot de wettelijke taak. Bijvoorbeeld, de pensioenuitvoerder is verantwoordelijk voor de juistheid van de aan te leveren pensioengegevens. Voor het toezicht op de naleving van de wettelijke verplichting van de pensioenuitvoerder om pensioeninformatie te verstrekken aan het pensioenregister, wint de toezichthouder inlichtingen in bij de pensioenuitvoerder. De geldende algemene inlichtingenbevoegdheid van de toezichthouder geeft daarboven de mogelijkheid om informatie waarover het pensioenregister kan beschikken in te winnen bij het pensioenregister, bijvoorbeeld welke pensioenuitvoerders in welk opzicht niet voldoen aan hun verplichtingen om de voorgeschreven informatie aan te leveren. Voor het toezicht op de naleving van wettelijke verplichting van het pensioenregister om pensioeninformatie van de pensioenuitvoerders beschikbaar te stellen in het pensioenregister wint de toezichthouder inlichtingen in bij het pensioenregister en eventueel gemotiveerd bij de pensioenuitvoerders.

5. De gebruiker van het pensioenregister heeft nu geen wettelijk geborgde stem in de besluitvorming over de doorontwikkeling van het pensioenregister en mijnpensioenoverzicht.nl. Gebruikers, dat wil zeggen met name deelnemers, gewezen deelnemers, partners en pensioengerechtigden, die het pensioenregister raadplegen om zich een overzicht te verschaffen van hun pensioenopbouw of verwachte uitkering, zijn nu niet formeel vertegenwoordigd in het bestuur van het pensioenregister. In het bestuur hebben uitsluitend vertegenwoordigers zitting van de pensioenuitvoerders, vertegenwoordigd via de Pensioenfederatie en Verbond van Verzekeraars, en de Sociale Verzekeringsbank. Alleen via een deelnemersonderzoek kan de stem van de gebruiker worden geraadpleegd. Het is daarbij de keuze van het bestuur om te bepalen of, over welke onderwerpen, op welke wijze en/of op welk moment deelnemersonderzoek plaatsvindt en wie zij daarbij betrekt. Aangezien het belang van de gebruiker niet per definitie gelijkloopt met het belang van de pensioenuitvoerders en gegeven het belang van mijnpensioenoverzicht.nl om de gebruiker overzicht en inzicht te geven en tot actie aan te zetten, acht de regering het nuttig en verstandig te regelen dat het pensioenregister een gebruikersorgaan instelt. Dit orgaan adviseert het pensioenregister over onder meer de functionaliteiten en de gewenste doorontwikkeling van het pensioenregister.

Hoofdstuk 10 Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming

Inleiding
Om het pensioenstelsel toekomstbestendig te maken is het noodzakelijk dat dit aansluit bij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (zoals meer wisselingen van baan), veranderende maatschappelijke voorkeuren (zoals meer behoefte aan keuzevrijheid) als ook de ontwikkelingen op de financiële markten die maken dat rekening moet worden gehouden met een structureel lagere rente. Zoals in hoofdstuk 1 *Inleiding* geschetst, dient de stelselherziening een algemeen belang. Echter de maatregelen die daarvoor nodig zijn, zullen net als het huidige pensioenstelsel, moeten voldoen aan zowel nationale als internationale wet- en regelgeving. Het Europese Unierecht, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het Europese Hof van Justitie geven de kaders waarbinnen het nationale recht moet blijven. De voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel hebben onder meer betrekking op het collectief overdragen van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten en de overstap van een doorsnee pensioenopbouw naar een leeftijdsonafhankelijke premie. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om uit te gaan van leeftijdsafhankelijke risicotoedeling.

De Raad van State heeft een aantal jaar geleden in zijn voorlichting betreffende de doorsneesystematiek al gewezen op de taak van de overheid om de (herverdelingsvraagstukken bij de) overgang van het oude naar het nieuwe pensioenstelsel onder ogen te zien.[164] Om de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel in goede banen te leiden worden in onderhavig wetsvoorstel kaders geboden voor een evenwichtige transitie. Tevens is voorzien in een zorgvuldig vormgegeven overgangsrecht.

In de herziening van het pensioenstelsel speelt een aantal mensenrechten een belangrijke rol. Het betreft de gelijke behandeling naar geslacht en leeftijd, de bescherming van het eigendomsrecht, vrijheid van collectief onderhandelen en het recht op collectieve actie. Hierbij is van belang dat geen van deze normen absoluut is en dat er geen hiërarchie bestaat tussen de verschillende normen. Inbreuk op een van de normen vergt een objectieve rechtvaardiging.
In de eerste inleidende paragraaf wordt een korte beschouwing gegeven van de verschillende Europese verdragen en richtlijnen die in het kader van de stelselherziening van belang zijn en waarin de bescherming van een of meerdere van de bovenstaande normen zijn vastgelegd. Vervolgens wordt in de volgende paragraaf van dit hoofdstuk toegelicht hoe de verschillende maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld passen binnen de Europese en andere internationale wet- en regelgeving.

10.1 Relevante Europese en andere internationale wet- en regelgeving

a. Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is een Europees verdrag waarin mensen- en burgerrechten van alle inwoners van de aangesloten landen zijn vastgelegd. Het EVRM legt lidstaten bepaalde positieve en negatieve verplichtingen op. Daarnaast biedt het EVRM burgers van aangesloten landen, waaronder Nederland, de mogelijkheid om de eerbiediging, of het gebrek daaraan, van hun rechten en fundamentele vrijheden te laten toetsen door een rechterlijke macht. Hiertoe kunnen zij een procedure aanspannen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Belangrijke kanttekening hierbij is dat burgers zich pas tot het EHRM kunnen richten, als alle mogelijkheden bij de nationale rechtbanken zijn benut.

Wat pensioen betreft is artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM van belang. In artikel 1 EP EVRM is namelijk het grondrecht op de bescherming van eigendom neergelegd en het schrijft voor dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoorde genot van zijn eigendom.

[164] Voorlichting van de Raad van State, advies W12 17 0115 van 3 juli 2017, p. 5.

Artikel 1 EP EVRM

Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

Een eventuele inbreuk op het eigendomsrecht van een burger moet door de lidstaat gerechtvaardigd kunnen worden. De bescherming van het eigendomsrecht wordt nader toegelicht in paragraaf 10.2.5. In het kader van de analyse van de bescherming van eigendom is ook artikel 14 EVRM meegenomen. Artikel 14 vereist dat een inmenging met artikel 1 EP EVRM niet op discriminatoire gronden gebeurt.

Artikel 14 EVRM

Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Daarnaast is het twaalfde Protocol bij het EVRM (hierna: het Protocol) van belang. Het twaalfde Protocol bevat in artikel 1 een bepaling met daarin een algemeen verbod van discriminatie. Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status. Het tweede lid breidt het verbod uit tot het feitelijk overheidsoptreden. De genoemde gronden zijn dezelfde als die welke in artikel 14 EVRM staan opgesomd. Artikel 14 EVRM bevat een verbod op discriminatie, maar biedt alleen bescherming tegen discriminatie in verband met één van de in het EVRM gegarandeerde rechten. Het Protocol breidt het discriminatieverbod uit tot alle juridische en feitelijke handelingen van de overheid.

Tenslotte is het recht op collectieve actie als ook onderdeel van het recht op vakvereniging relevant in de herziening van het pensioenstelsel. Zo moet iedereen het recht hebben om zich bij een vakvereniging aan te sluiten voor de bescherming van zijn of haar belangen.

Artikel 11 EVRM

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.
2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.

b. *Europees Handvest*
In het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Europees Handvest) zijn alle grondrechten ('mensenrechten') opgenomen die in de Europese Unie gelden. Het gaat om onderwerpen als vrijheid, gelijkheid, solidariteit en burgerschap. De meeste van deze rechten worden eveneens beschermd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Handvest verschaft de Unie en haar lidstaten een lijst van grondrechten die voor de ondertekenaars ervan juridisch bindend zal zijn.

In het kader van dit wetsvoorstel is artikel 17 van het Europees Handvest, waarin het eigendomsrecht is vastgelegd, relevant.

Artikel 17 Recht op eigendom *1. Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Aan niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits zijn verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan worden geregeld bij de wet voor zover het algemeen belang dit vereist.* *2. Intellectuele eigendom is beschermd.*

Artikel 17 van het Europees Handvest is relevant in de beoordeling of het overdragen van bestaande pensioenen naar een gewijzigd pensioencontract een inbreuk maakt op het eigendomsrecht van burgers.

Zowel het EVRM als het Europees Handvest geven de burger dus een eigendomsrecht dat door eenieder geëerbiedigd dient te worden. In de toelichting bij artikel 17 van het Europees Handvest staat dat er met het eigendomsrecht in artikel 17 van het Europees Handvest nadrukkelijk geen inhoudelijke wijzigingen zijn beoogd ten opzichte van (de toets aan) het eigendomsrecht uit artikel 1 EP EVRM en de rechtspraak daarover van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zie hiervoor ook de nadere toelichting in paragraaf 10.2.5.

Naast artikel 17 van het Europees Handvest is ook artikel 23 van het Europees Handvest relevant voor gelijke behandeling die samenhangt met de stelselherziening.

Artikel 23 De gelijkheid van vrouwen en mannen *De gelijkheid van vrouwen en mannen moet worden gewaarborgd op alle gebieden, met inbegrip van werkgelegenheid, beroep en beloning.* *Het beginsel van gelijkheid belet niet dat maatregelen worden gehandhaafd of genomen waarbij specifieke voordelen worden ingesteld ten gunste van het ondervertegenwoordigde geslacht.*

c. *Richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (Richtlijn 2000/78/EG)*
De Richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep heeft tot doel met betrekking tot arbeid en beroep een algemeen kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden. De richtlijn bepaalt voorts dat onder het beginsel van gelijke behandeling de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie wordt verstaan. Van directe discriminatie is sprake wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie. Van indirecte discriminatie is sprake wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling of maatstaf bepaalde personen of groepen personen, in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt. De zogenaamde 'kaderrichtlijn' is in Nederland geïmplementeerd in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en voor wat betreft de grond leeftijd geïmplementeerd in de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid.[165]

In de Wgbl is bepaald dat onderscheid op grond van leeftijd is verboden bij de arbeidsvoorwaarden (artikel 3, aanhef en onderdeel e Wgbl). Het pensioen in de tweede pijler valt onder het beloningsbegrip en dient te worden beschouwd al een arbeidsvoorwaarde. Zowel

[165] Wet van 17 december 2003, Stb. 2004, 30.

direct als indirect onderscheid op grond van leeftijd kan objectief worden gerechtvaardigd (zie verder bij 10.2.1).

In het kader van dit wetsvoorstel is deze wetgeving relevant voor de beoordeling of er in de voorgestelde maatregelen geen onderscheid op grond van leeftijd wordt gemaakt tussen bepaalde (groepen) personen. Een eventueel onderscheid kan toegestaan zijn, mits de lidstaat het onderscheid kan rechtvaardigen.

d. *Europese wetgeving met betrekking tot gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep*
Het uitgangspunt van gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen bij de arbeid en arbeidsvoorwaarden (waaronder aanvullend pensioen) vloeit voort uit Europese wetgeving, zoals artikel 157 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) waarin het beginsel van gelijke beloning tussen mannen en vrouwen is vastgelegd, de daarop gebaseerde jurisprudentie en verschillende EU-richtlijnen (o.m. Richtlijn 86/378/EEG en Richtlijn 2006/54/EG). De pensioenovereenkomst tussen werkgever en werknemer mag wat betreft inhoud en uitvoering niet verschillen voor mannen en vrouwen.
De betreffende richtlijnen zijn zowel in de overheidssector als in de marktsector van toepassing op alle personen met betrekking tot de voorwaarden voor de toegang tot arbeid in loondienst of als zelfstandige, en tot het vrije beroep, de (voortgezette) beroepsopleiding, beroepskeuzevoorlichting en omscholing, werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden met inbegrip van ontslagvoorwaarden en beloning en het lidmaatschap van en betrokkenheid bij werkgevers- en werknemersorganisaties en verenigingen van beroepsgenoten.

In de Nederlandse wetgeving is bovengenoemd uitgangspunt van gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen onder meer geïmplementeerd in de Algemene wet gelijke behandeling (artikel 5, eerste lid, onder e), het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:646) en artikel 1b van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (hierna: Wgb m/v). In de Wgb m/v zijn meer specifieke regels voor gelijke behandeling voor wat betreft pensioenvoorzieningen vastgelegd. Hierbij geldt dat direct onderscheid op grond van geslacht in beginsel verboden is en dat indirect onderscheid objectief kan worden gerechtvaardigd. Relevant met het oog op de voorgestelde nieuwe pensioencontracten is dat deze met ingang van 1 januari 2005 ook voor premieovereenkomsten expliciet voorziet in het beginsel van gelijke uitkeringen voor mannen en vrouwen.[166] Dit is aangemerkt als het sluitstuk van gelijke behandeling m/v in aanvullend pensioen.[167]

In het kader van dit wetsvoorstel is deze Europese wetgeving relevant voor de beoordeling of er in de voorgestelde maatregelen geen ongeoorloofd onderscheid op grond van geslacht wordt gemaakt tussen bepaalde (groepen) personen.

e. *IORP II (Richtlijn 2006/2341)*
Dit wetsvoorstel is met inachtneming van Richtlijn 2016/2341/EU van het Europees parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's) (PbEU 2016, L 354) (hierna: de herziene IORP-richtlijn) opgesteld. De IORP II-richtlijn bevat regels ter bevordering van de verdere ontwikkeling van tweedepijlerpensioenen in de Europese Unie en is met ingang van 13 januari 2019 omgezet in de Nederlandse wet- en regelgeving.[168] De richtlijn is van toepassing op

[166] Wet van 21 december 2000, Stb. 625.
[167] Kamerstukken II 1998/99, 26 711, nr. 3, par. 3 en Kamerstukken II 1999/2000, 26 711, nr. 11 p. 20.
[168] Wet van 19 december 2018 tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Wet op het financieel toezicht in verband met de implementatie van Richtlijn 2016/2341/EU van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's) (PbEU 2016, L 354), Stb. 2018, 515 en Besluit van 19 december 2018 tot wijziging van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen, het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling, het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019, het Besluit prudentiële regels Wft, het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft en het Besluit markttoegang financiële ondernemingen Wft in verband met de implementatie van Richtlijn 2016/2341/EU van

pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen en bevat regels met betrekking tot verschillende onderwerpen, waaronder de grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht, governance, informatieverstrekking aan (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden en het toezicht op pensioeninstellingen. Dit wetsvoorstel is in lijn met de IORP II-richtlijn.

Op grond van de IORP II-richtlijn kan een pensioeninstelling uit een andere lidstaat een pensioenregeling uitvoeren van werkgevers uit Nederland. Het Nederlandse sociale en arbeidsrecht blijft van toepassing op pensioenregelingen die door een buitenlandse pensioenuitvoerder worden uitgevoerd. Echter voor het prudentieel kader geldt dat de prudentiële vereisten van de betreffende lidstaat van toepassing zijn. De Pensioenwet[169] geeft een opsomming van de artikelen die tot de Nederlandse sociale en arbeidswetging behoren. In het kader van dit wetsvoorstel is beoordeeld of er wijzigingen zouden moeten plaatsvinden in hetgeen als sociale en arbeidswetgeving moet worden gezien. De regering is van mening dat dit het geval is voor de bepaling over de gezamenlijke huishouding die wordt opgenomen in het kader van de uniformering van het partnerbegrip. De artikelen die in het kader van de transitie met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd behoren niet tot het sociale en arbeidsrecht. Maar wel bijvoorbeeld de artikelen die betrekking hebben op de vormgeving van de solidaire premieregeling of de flexibele premieregeling.

De IORP II-richtlijn is voorts relevant waar het in dit wetsvoorstel gaat om het minimaal vereist eigen vermogen. De eisen rondom het minimaal vereist eigen vermogen zijn meegenomen in hoofdstuk 4 *Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode*. En eveneens wordt in hoofdstuk 6 *Financieel toetsingskader na de transitieperiode* aandacht besteed aan het minimaal vereist eigen vermogen in het nieuwe pensioenstelsel.

f. Regelgeving in het kader van mededinging

Het Europees mededingingsrecht is relevant in het kader van de houdbaarheid van de verplichtstelling. Een aantal artikelen uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is in dit kader relevant:

Artikel 101 lid 1 VWEU
Onverenigbaar met de interne markt en verboden zijn alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst en met name die welke bestaan in: (…)

Artikel 102 VWEU
Onverenigbaar met de interne markt en verboden, voor zover de handel tussen lidstaten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, is het, dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de interne markt of op een wezenlijk deel daarvan.

Artikel 106 lid 1 en 2 VWEU
1. *De lidstaten nemen of handhaven met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel welke in strijd is met de regels van de Verdragen, met name die bedoeld in de artikelen 18 en 101 tot en met 109.*
2. *De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van de Verdragen, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.*

het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's) (PbEU 2016, L 354), Stb. 2018, 516.
[169] Artikel 2, elfde lid, van de Pensioenwet.

In het wetsvoorstel worden twee mogelijke pensioencontracten beschreven. De solidaire premieregeling en de flexibele premieregeling. De bovenstaande artikelen zijn relevant in de bepaling of de verplichtstelling houdbaar is voor beide pensioencontracten. De analyse hieromtrent wordt toegelicht in paragraaf 10.2.7.

g. *ILO-verdragen die betrekking hebben op de onderhandelingsvrijheid van sociale partners*
De International Labour Organization (ILO) zet zich in voor het bevorderen van sociale rechtvaardigheid en internationaal erkende mensenrechten en arbeidsrechten. De ILO-verdragen zijn afspraken tussen meerdere landen die tot doel hebben het bevorderen van erkende rechten op het gebied van arbeid. De ILO-verdragen bevatten veel bepalingen die een streven, doelstelling of minimum aangeven en de partijen ruimte voor de wijze van invulling laten. De partijen zijn gebonden aan de ILO-verdragen, hetgeen inhoudt dat zij er in eerste instantie zelf voor moeten waken dat zij niet handelen in strijd met hetgeen in de verdragen is bepaald.

In het kader van het voorliggende wetsvoorstel zijn de ILO-verdragen die betrekking hebben op de onderhandelingsvrijheid van sociale partners relevant. Het betreft de ILO-verdragen 87, 98, 151 en 154. Hierna volgt, voor zover relevant voor het wetsvoorstel, een korte duiding van de inhoud van het betreffende ILO-verdrag. Voornoemde verdragen zijn door Nederland geratificeerd. Over het algemeen hebben ILO-verdragen geen rechtstreekse werking volgens Nederlandse rechters.

ILO-verdrag 87 (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention) is van toepassing op alle werknemers en werkgevers in de private en publieke sector. Hierin wordt bepaald dat werknemers en werkgevers het recht hebben zonder voorafgaande toestemming organisaties op te richten en daar lid van te worden, hun eigen reglementen vast te stellen, vertegenwoordigers te kiezen en hun eigen werkwijze en bestuur te organiseren. De overheid mag zich hierin niet mengen of de uitoefening van dit recht belemmeren. De overheid mag werknemers- of werkgeversorganisaties niet op non-actief stellen of ontbinden. De organisaties moeten bij hun activiteiten de nationale wetgeving respecteren. De nationale wetgeving mag echter de waarborgen in dit verdrag niet aantasten. Tot die waarborgen wordt ook de vrijheid om collectief te onderhandelen gerekend.

ILO-verdrag 98 (Right to Organise and Collective Bargaining Convention) is van toepassing op alle werknemers, met uitzondering van personen die betrokken zijn bij het openbaar bestuur. Dit verdrag schrijft voor dat de overheid collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaardenvorming moet bevorderen.

ILO-verdrag 151 (Labour Relations [Public Service] Convention) is van toepassing op alle personen in dienst van het openbaar bestuur (dus zowel ambtenaren met een publiekrechtelijke aanstelling als arbeidscontractanten). ILO-verdrag 151 schrijft voor dat de overheid zich niet mag mengen in de oprichting, de werkwijze en het bestuur van personeelsvertegenwoordigingen en dat de overheid niet mag proberen hierop op enigerlei wijze invloed uit te oefenen. De overheid moet onderhandelingen over arbeidsvoorwaardenvorming bevorderen.

ILO-verdrag 154 (Collective Bargaining Convention) is van toepassing op alle bedrijfstakken. Dit verdrag is in feite een nadere uitwerking van eerdere verdragen. Het verplicht de overheid tot het bevorderen van collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden, de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers en die tussen werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties. Maatregelen moeten gericht zijn op o.a. het mogelijk maken van collectieve onderhandelingen voor alle werkgevers en alle groepen werknemers in de onder dit verdrag vallende bedrijfstakken. Maatregelen die collectieve onderhandelingen bevorderen moeten eerst met de sociale partners worden besproken en, zo mogelijk, met hun instemming worden genomen. De maatregelen mogen niet zodanig worden vormgegeven of toegepast dat zij de vrijheid van collectief onderhandelen belemmeren.

Dit wetsvoorstel is een uitwerking van het door sociale partners en het kabinet in juni 2019 overeengekomen Pensioenakkoord. Het uitgangspunt in het wetsvoorstel blijft dat het aanbieden van een pensioenregeling een arbeidsvoorwaarde is, waarover sociale partners gezamenlijk onderhandelen en besluiten. Het wetsvoorstel legt geen verplichting op tot het aanbieden van een pensioenregeling, eveneens legt de overheid geen voorwaarden of specifieke inhoud op als sociale partners een pensioenregeling overeenkomen.

Vanuit de concept wetgeving wordt er geen verplichting tot invaren voorgeschreven. Hetgeen impliceert dat deze maatregel geen inbreuk maakt op het recht op collectief onderhandelen zoals dat in de ILO-verdragen is neergelegd. De kans dat een rechter zal oordelen dat de hier voorliggende maatregelen onrechtmatig zijn vanwege strijd met het recht op collectief onderhandelen acht de regering dan ook klein.

h. Europees sociaal handvest

In het Europees sociaal handvest (hierna: ESH) zijn rechten en vrijheden gewaarborgd en is een toezichtmechanisme in het leven geroepen dat toeziet op naleving van die rechten en vrijheden. De rechten gegarandeerd door het ESH treffen alle individuen in hun dagelijkse leven. In het kader van dit wetsvoorstel is relevant dat het Handvest borgt dat men de vrijheid heeft om vakbonden en werkgeversorganisaties op te richten ter behartiging van economische en sociale belangen.[170] Daarnaast bevordert het Handvest het paritair overleg, collectieve onderhandelingen, bemiddeling en vrijwillige arbitrage. Tevens geeft het Handvest het recht van vrouwen en mannen op gelijke behandeling en gelijke kansen in relatie tot werk.

In artikel 6 van het ESH is bepaald dat overheden zorgvuldigheidsverplichtingen hebben met als doel de vrije onderhandelingen tussen partijen te bevorderen. Op grond hiervan komt aan de leden 1, 2 en 3 van artikel 6 van het ESH geen rechtstreekse werking toe. Voor Nederland heeft enkel artikel 6, lid 4 van het ESH rechtstreekse werking, maar die bepaling is voor dit wetsvoorstel niet relevant.[171] Omdat artikel 6, lid 1 en lid 2 van het ESH geen rechtstreekste werking hebben, kunnen individuen geen beroep kunnen doen op deze bepalingen.

10.2 Toepassing van Europese wet- en regelgeving op verschillende onderwerpen

10.2.1 Algemeen kader voor gelijke behandeling

De beoordeling ten aanzien van de gelijke behandeling heeft zich toegespitst op het onderscheid naar leeftijd en geslacht.

De gelijke behandelingswetgeving gaat uit van het begrip direct of indirect onderscheid. Er is sprake van direct onderscheid indien een persoon op grond van leeftijd of geslacht op een andere wijze behandeld wordt dan een ander in een vergelijkbare situatie behandeld wordt, is of zou worden behandeld. Van indirect onderscheid is sprake indien een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelswijze, personen met een bepaalde leeftijd of van een bepaald geslacht in vergelijking met andere personen bijzonder treft. De gelijke behandelingswetgeving kent een zogenoemde open normadressering. Dat betekent dat naast de werkgever ook anderen bij de arbeidsverhouding betrokkenen, zoals pensioenuitvoerders, een verantwoordelijkheid hebben voor de besluiten die zij op grond van wet- of regelgeving nemen.[172] Dit geldt ook indien de overheid al een objectieve rechtvaardiging heeft gegeven voor onderscheid in wet- en regelgeving.

Eén van de terreinen waarop gelijke behandeling van belang is, is dat van de beloning. De Europese richtlijnen, de Awgb en de Wgbl strekken zich onder meer uit tot het terrein van arbeid en beroep. Onderscheid is derhalve verboden bij de arbeidsvoorwaarden, waaronder beloning (zie bijvoorbeeld artikel 3, sub e, Wgbl). Aanvullend pensioen is een vorm van (uitgestelde) beloning.[173] Om te bepalen of er sprake is van onderscheid in de beloning, is het beloningsbegrip uit artikel 157 VWEU bepalend.

[170] Zie artikel 6 van het Europees sociaal handvest.
[171] Zie: HR 30 mei 1986, NJ 1986/688, r.o. 3.2. Dit betreft het recht op collectieve actie (staking).
[172] HvJ EG, 9 oktober 2011 (Menauer) en bijvoorbeeld CGB oordeel 2011-184.
[173] Zie hierover ook de Voorlichting van de Raad van State, advies W12 17 0115 van 3 juli 2017, p. 5.

De hoofdregel in de wetgeving is dat direct of indirect onderscheid op grond van leeftijd en indirect onderscheid op grond van geslacht verboden is, tenzij er sprake is van een objectieve rechtvaardiging van het onderscheid.
De objectieve rechtvaardiging is gebaseerd op de uitzondering van artikel 6, eerste lid, van de Kaderrichtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep (2000/78/EG). Op grond van dit artikel kunnen lidstaten bepalen dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormen indien deze in het kader van de nationale wetgeving objectief en redelijk worden gerechtvaardigd, met inbegrip van legitieme doelstellingen van beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt of de beroepsopleiding.

Om vast te stellen of voor een onderscheid een objectieve rechtvaardiging aanwezig is, wordt getoetst aan de onderstaande drie criteria:
- het doel moet legitiem zijn
- het middel is geschikt om het doel te bereiken
- het middel is noodzakelijk: het doel kan niet op een andere, geen of minder onderscheidend makende manier worden bereikt en het middel staat in evenredige verhouding tot het doel.

Met de beschrijving van de doelen in hoofdstuk 2 *Doelstelling* wordt voldaan aan het vereiste dat er sprake moet zijn van een legitiem doel (zie ook hierna). Naast een legitiem doel dient de onderscheid makende maatregel voor het bereiken van het doel ook passend en noodzakelijk te zijn. Dat wil zeggen dat door het gebruik van het middel het doel gerealiseerd wordt, dan wel dat daartoe de gerechtvaardigde verwachting bestaat. Daarnaast moet het gebruik van het specifieke middel ook noodzakelijk zijn om het doel te bereiken. Twee vragen zijn daarbij van belang: (1) Kan het doel niet bereikt worden met een ander middel, waarbij geen sprake is van onderscheid (subsidiariteit)? En (2) kan het doel niet bereikt worden met een ander middel, waarbij sprake is van minder vergaand onderscheid dan wel sprake is van mitigeren van de nadelen (proportionaliteit)?

In beginsel kunnen financieel-economische argumenten gemaakt onderscheid niet rechtvaardigen. Uitvoeringsargumenten leveren slechts een legitiem doel op als gelijke behandeling zou leiden tot een disproportionele stijging van de kosten voor werkgevers of pensioenuitvoerders.[174] Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat sociale partners ook doelstellingen van algemeen belang kunnen nastreven. Bij het nastreven van specifieke doelstellingen van sociaal en werkgelegenheidsbeleid komt aan sociale partners een ruime beoordelingsvrijheid toe.[175] Dit geldt ook voor pensioenuitvoerders, die een eigen verantwoordelijkheid hebben bij de opdrachtaanvaarding ten aanzien van het voorkomen van verboden onderscheid op grond van gelijke behandelingsvoorschriften.

Juridische aandachtspunten bij gelijke behandeling
Zoals eerder toegelicht hebben werkgevers en pensioenuitvoerders een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om gelijke behandeling. In de praktijk zal het vaak de werkgever of pensioenuitvoerder zijn die door een werknemer, (gewezen) deelnemer of pensioengerechtigde wordt aangesproken op (een vermoeden van) onderscheid. In dit verband zij gewezen op de bewijslastverdeling die in de Awgb en de Wgbl is vastgelegd.[176] Indien degene die stelt dat er onderscheid is gemaakt daarvoor in rechte feiten aanvoert die dat kunnen doen vermoeden, dient de wederpartij te bewijzen dat niet in strijd met de wet gehandeld is. Het moet gaan om onbetwiste en/of vaststaande feiten die een objectief vermoeden van onderscheid doen ontstaan. De verweerder zal het gewekte vermoeden moeten zien te weerleggen en aantonen dat de gelijke behandelingsnormen niet zijn geschonden.

Werkgever
De werkgever kan geconfronteerd worden met juridische geschillen over gelijke behandeling. Als vooraf sprake is geweest van goede informatievoorziening, zorgvuldige besluitvorming en een

[174] CGB 7 november 2005, oordeel 2005-215.
[175] HvJ EG 16 oktober 2007 (Palacios de la Villa).
[176] Artikel 12 van de Wet op de gelijke behandeling van leeftijd bij de arbeid.

goede onderbouwing van gemaakt onderscheid dan kunnen de juridische risico's voor de werkgever zoveel mogelijk beperkt worden.

Indien een werknemer desondanks van mening is dat er sprake is van ongerechtvaardigd onderscheid zou hij bij het College voor de Rechten van de Mens kunnen vragen om een (niet bindend) oordeel over het gemaakte onderscheid. In plaats daarvan of in vervolg daarop kan ook bij de civiele rechter gelijke behandeling gevorderd worden. Wanneer een ongelijk behandelend beding nietig wordt verklaard, betekent dit dat het beding wordt geacht nooit te hebben bestaan en daarmee dat de oude situatie hersteld moet worden. Daarbij kan een financiële vergoeding aan de orde zijn. Verboden onderscheid op grond van geslacht en/of leeftijd kan derhalve financiële gevolgen hebben.

Onderdeel van de overgang naar een nieuw pensioencontract kan zijn dat de werkgever een compensatie toekent aan bepaalde leeftijdsgroepen. Het toekennen van compensatie kan een rol spelen in de objectieve rechtvaardiging (noodzakelijkheidsvraag). Het College van de Rechten van de Mens wijst hier ook op in haar advies op het wetsvoorstel, zie hiervoor hoofdstuk 16 *Consultatie, toetsen en adviezen.* De afwezigheid van compensatie kan in bepaalde gevallen leiden tot verboden onderscheid, zo blijkt uit eerdere oordelen van het College voor de Rechten van de Mens.[177]

Pensioenuitvoerder
Ook een pensioenuitvoerder heeft een eigen verantwoordelijkheid op grond van de gelijke behandelingswetgeving. Een besluit van een pensioenuitvoerder mag niet leiden tot ongerechtvaardigde ongelijke behandeling. Een eventueel onderscheid dient daarom gerechtvaardigd te worden. Derhalve kan ook de pensioenuitvoerder geconfronteerd worden met klachten die worden ingediend bij het College voor de Rechten van de Mens dan wel met het starten van een procedure bij de externe geschilleninstantie of de civiele rechter.

Nadat sociale partners een nieuwe pensioenovereenkomst zijn aangegaan, moet de pensioenuitvoerder het pensioenreglement daarmee in overeenstemming brengen.[178] Wanneer het pensioenreglement vervolgens leeftijdsonderscheid maakt, kan op grond van de gelijke behandelingswetgeving nietigheid van een beding met leeftijdsonderscheid in een pensioenreglement worden ingeroepen. Dit kan voor de pensioenuitvoerder grote financiële gevolgen hebben. De pensioenuitvoerder heeft derhalve een zelfstandige plicht om in het pensioenreglement rekening te houden met de gelijke behandelingswetgeving.

10.2.2 Juridische aandachtspunten bij afschaffen van de doorsneesystematiek
In de eerste twee hoofdstukken van deze algemene toelichting is uiteengezet waarom de huidige doorsneesystematiek niet langer aansluit bij de verander(en)de arbeidsmarkt en maatschappelijke wensen. Bij de overstap naar het nieuwe pensioenstelsel, waarbij de tijdsevenredige opbouw uit het huidige artikel 17 van de Pensioenwet verdwijnt, is geen sprake van direct onderscheid op grond van leeftijd. Er zal immers voor iedereen voor pensioen op opbouwbasis in de basispensioenregeling een leeftijdsonafhankelijke premie worden voorgeschreven in het nieuwe artikel 17 Pensioenwet.[179] In de wetsgeschiedenis van de Wgbl is gesteld dat de pensioenaanspraak bij een zuivere premieovereenkomst bestaat uit 'de aanspraak op een beschikbaarstelling van de premie'.[180] Zowel de solidaire premieregeling als de flexibele premieregeling worden gezien als zuivere premieregelingen. Ook de premie-uitkeringsovereenkomst is een premieregeling. Voor deze premieregelingen geldt dat de toegezegde premie de arbeidsvoorwaardelijke beloning is. Met de leeftijdsonafhankelijke premie wordt een persoonlijk pensioenvermogen gevormd dat bij deze premie past. De toegezegde premie is in de solidaire premieregeling afgestemd op de door sociale partners overeengekomen pensioendoelstelling. Door uit te gaan van een leeftijdsonafhankelijke premie is er, zowel in de

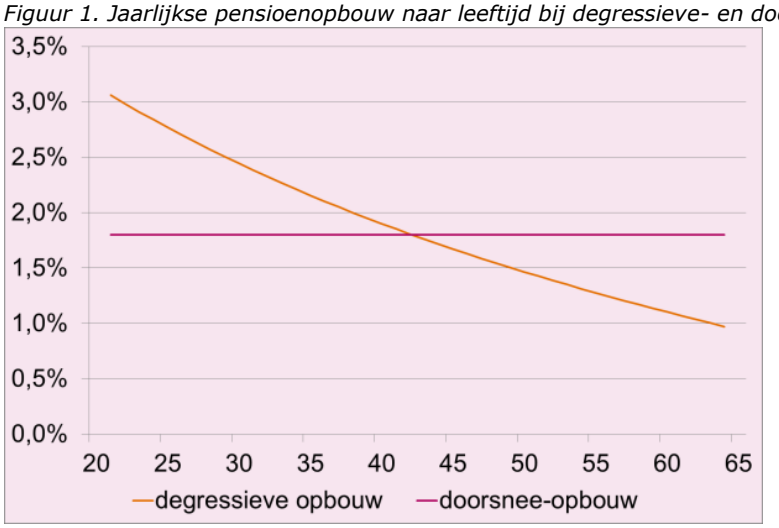
[177] CRM 2006-187.
[178] Artikel 35 van de Pensioenwet.
[179] Dit uitgangspunt geldt ook voor pensioen op risicobasis in een basisregeling van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds.
[180] Kamerstukken II 2005/06, 30 413, nr. 3, blz. 86.

solidaire premieregeling als de flexibele premieregeling, geen sprake van direct leeftijdsonderscheid.

Bezien moet worden of deze ogenschijnlijk neutrale bepaling in haar feitelijke uitwerking ten opzichte van specifieke leeftijdscategorieën wellicht discriminatoir is. De overstap heeft voor bepaalde leeftijdsgroepen tot gevolg dat er, in vergelijking met de huidige situatie, sprake kan zijn van een lager verwacht pensioenresultaat. Hierbij zijn drie situaties te onderscheiden. De situaties 1) en 2) hebben betrekking op de transitie naar het nieuwe stelsel, situatie 3) betreft de nieuwe structurele situatie.

1) In de eerste plaats kan leeftijdsonderscheid aan de orde zijn voor deelnemers voor wie nu al een doorsneepremie geldt in combinatie met tijdsevenredige opbouw. Door de verplichte leeftijdsonafhankelijke premie en het wegvallen van de eis van tijdsevenredige opbouw zal er in het nieuwe stelsel sprake zijn van een degressieve opbouw (afnemend met de leeftijd). De tijdsevenredige pensioenopbouw zou hoger zijn geweest dan de pensioenopbouw die voor deze leeftijdsgroepen 'passend bij de premie' is (degressief). Dat geldt met name voor deelnemers in de leeftijdsgroep van 40 – 55 jaar.

Figuur 1. Jaarlijkse pensioenopbouw naar leeftijd bij degressieve- en doorsnee-opbouw[181]



2) Voor deelnemers die nu - veelal bij verzekeraars - te maken hebben met een progressieve premie (toenemend met de leeftijd), verandert deze in een leeftijdsonafhankelijke premie. Voor dezelfde hierboven genoemde leeftijdsgroep betekent dit dat zij een lagere premie zullen krijgen met een daarbij behorende pensioenopbouw.[182]
3) De nieuwe systematiek heeft tot gevolg dat in het begin van de loopbaan sprake is van een relatief hoge pensioenopbouw. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor groepen die om verschillende redenen minder werken in hun jonge jaren of pas op latere leeftijd de arbeidsmarkt betreden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan minder werken/later gaan werken als gevolg van bepaalde vormen van verlof (zoals ouderschapsverlof), deeltijdwerk, werk als zelfstandige of in tijden van jeugdwerkloosheid.

Voor zover in deze situaties sprake is van indirect onderscheid op grond van leeftijd, geslacht of een andere grond, is de regering van mening dat dit verschil in behandeling gelet op de doelstellingen van de vernieuwing van het pensioenstelsel objectief en redelijk kan worden gerechtvaardigd. In deze afweging is ook de voorlichting van de Raad van State over het afschaffen van de doorsneesystematiek en het Europeesrechtelijke verbod op leeftijdsdiscriminatie betrokken.[183] De objectieve rechtvaardiging zal hierna verder worden uitgewerkt.

[181] CPB-notitie, *Pensioenresultaat bij degressieve opbouw en progressieve premie*, 2016.
[182] Tenzij gebruik wordt gemaakt van het overgangsrecht voor pensioenregelingen met een progressieve premie, zie daarvoor hoofdstuk 15 *Overgangsrecht*.
[183] W12.17.0115/III/Vo, d.d. 3 juli 2017.

Ad 1 en 2)
Legitiem doel
Met de overstap op een systeem met leeftijdsonafhankelijke premie en daarbij behorende opbouw streeft de regering verschillende doelen na, die zijn uiteengezet in hoofdstuk 1 *Inleiding* van deze algemene toelichting. Met betrekking tot het voorschrijven van een leeftijdsonafhankelijke premie zijn de doelstellingen 'bevorderen van aansluiting van het pensioenstelsel op de arbeidsmarkt' en 'het beperken van herverdeling' van belang. Andere doelstellingen die verband houden met het voorschrijven van een leeftijdsonafhankelijke premie zijn het wegnemen van belemmeringen voor vernieuwing van het pensioenstelsel en voor het eventueel introduceren van keuzemogelijkheden. En tenslotte ook het bevorderen van transparantie door het voorschrijven van een leeftijdsonafhankelijke premie. Deze doelen kunnen worden gezien als legitieme doelstellingen op het terrein van arbeidsmarkt en werkgelegenheid.

Passend middel
De gerechtvaardigde verwachting bestaat dat met het afschaffen van de doorsneesystematiek en de overstap op de nieuwe systematiek van een leeftijdsonafhankelijke premie en daarbij passende opbouw de genoemde doelen gerealiseerd kunnen worden. De voorgestelde systematiek sluit beter aan bij de verscheidenheid en toename van flexibele arbeidsrelaties. Voorts is er in de nieuwe systematiek niet langer sprake van herverdeling tussen jongere en oudere werknemers enerzijds en tussen laag- en hoogopgeleiden anderzijds. Beide doelen worden in hoofdstuk 2 *Doelstelling* nader toegelicht. Het middel is derhalve geschikt om het doel te bereiken en daarmee een passend middel.

Noodzakelijk middel
Vervolgens is de vraag of het doel kan worden bereikt met een ander middel of middelen, zonder dat sprake is van onderscheid of dat er sprake is van een minder vergaand onderscheid dan wel van compensatie van de nadelen (subsidiariteit en proportionaliteit). Ten aanzien van deze vraag is hetgeen in hoofdstuk 1 *Inleiding* is opgenomen over de afweging tussen de twee verschillende methoden om de doorsneesystematiek af te schaffen van belang. Een belangrijk nadeel van het (blijven) hanteren van progressieve premies zijn de nadelige gevolgen voor de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers. Een systeem met progressieve premies kan ertoe leiden dat oudere werknemers minder aantrekkelijk worden op de arbeidsmarkt, met ongunstige gevolgen voor het in dienst nemen en houden van deze groep. Onder meer recent onderzoek van Netspar laat zien dat het systeem met progressieve pensioenpremies nadelige gevolgen heeft voor de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers.[184,185] In het licht van de doelstelling om een betere aansluiting van het pensioenstelsel op de veranderende arbeidsmarkt te bevorderen komt deze methode niet in aanmerking. Voorts is de regering van mening dat de overstap naar een systeem met een leeftijdsonafhankelijke premie en daarbij passende pensioenopbouw in evenredige verhouding staat tot het doel dat wordt beoogd. Daarbij speelt een rol dat in onderhavig wetsvoorstel is voorzien in mogelijkheden en randvoorwaarden voor adequate compensatie voor leeftijdsgroepen die nadeel ondervinden van de overstap. De regering heeft, gelet op de grote verscheidenheid aan pensioenregelingen en pensioenuitvoerders, ten behoeve van een adequate compensatie bewust gekozen voor het bieden van mogelijkheden en randvoorwaarden en biedt daarmee ruimte voor maatwerk op niveau van de cao of de pensioenregeling (zie ook paragraaf 5.6). Het wetsvoorstel schrijft wel voor dat de gemaakte afspraken over compensatie van de betreffende leeftijdsgroepen moeten worden vastgelegd in het transitieplan. Zoals vermeld in hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader* wordt met dit wetsvoorstel extra fiscale ruimte geboden voor compensatie. Gelet op deze overwegingen concludeert de regering dat er sprake is van een noodzakelijk middel.

Ad 3)
Specifiek ten aanzien van de 3e situatie, de gevoeligheid van het nieuwe pensioenstelsel voor arbeidsparticipatie aan het begin van de loopbaan, merkt de regering het volgende op. Inherent aan het nieuwe pensioenstelsel is dat in de jongere jaren het grootste deel van het pensioen wordt

[184] Netspar Design Paper 165, M. Knoef, S. Muns en A. van Soest, *Arbeidsmarkteffecten van de pensioenpremiesystematiek*, december 2020.
[185] SEO Economisch Onderzoek, A. Heyma, A. Nauta, S. van der Werff, G. van Sloten, *Werkende perspectieven voor oudere werknemers*, Amsterdam, april 2016.

opgebouwd en in de oudere jaren relatief weinig. Zie ook figuur 1 eerder in dit hoofdstuk. Tijdelijk geen of minder pensioen opbouwen in de jonge jaren levert in het nieuwe pensioenstelsel een groter 'pensioengat' op dan wanneer iets dergelijks zich gedurende de laatste jaren van iemands loopbaan voordoet. De afschaffing van de doorsneesystematiek kan daardoor enerzijds ongunstig uitpakken voor jonge mensen die tijdelijk geen of minder pensioen opbouwen omdat ze niet of minder werken en anderzijds de prikkel tot langer doorwerken op hogere leeftijd verminderen.[186]

In verschillende media is aandacht voor gevraagd voor de bovengenoemde problematiek.[187] De veronderstelling is onder meer dat jonge vrouwen vaker dan jonge mannen werkzaam zijn in deeltijd.[188] Het werken in deeltijd lijkt zelfs op het moment dat de zorg voor kinderen (nog) niet aan de orde is (veel) vaker voor te komen bij jonge vrouwen dan bij jonge mannen. Als gevolg hiervan ontstaat er bij meer vrouwen dan mannen een 'pensioengat' vanaf hun jonge jaren.[189] Dit vraagstuk is nader belicht in hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid,* en heeft naast een maatschappelijk ook een juridisch aspect. Het is mogelijk dat dit in het bijzonder jonge vrouwen treft en dat de voorgestelde maatregel hiermee indirect onderscheid op grond van geslacht oplevert in de structurele nieuwe situatie. Dit onderscheid zal derhalve objectief gerechtvaardigd moeten worden.

De invoering van een leeftijdsonafhankelijke premie en daarbij passende pensioenopbouw bevat op zichzelf geen onderdelen waarin onderscheid tussen mannen en vrouwen wordt gemaakt. Dit betekent dat er geen sprake is van direct onderscheid op grond van geslacht. Desondanks is het mogelijk dat er indirect onderscheid wordt gemaakt op grond van geslacht in de structurele nieuwe situatie, zoals hiervoor beschreven.

Voor het vaststellen van indirect onderscheid gaat het om het effect van de betreffende maatregel. De bedoeling van de werkgever, sociale partners, pensioenuitvoerder of de wetgever speelt geen rol. Van indirect onderscheid op grond van geslacht is sprake als door de betreffende maatregel in overwegende mate personen van één bepaald geslacht worden getroffen.[190] Als dit het geval is, dan kwalificeert dit als indirect onderscheid op grond van geslacht. Voor zover er op dit punt sprake is van indirect onderscheid op grond van geslacht is de regering van mening dat hiervoor een objectieve rechtvaardiging aanwezig is. De doelen van de stelselherziening zijn, zoals hierboven uiteengezet, legitiem. Daarnaast kan aangenomen worden dat de overstap op leeftijdsonafhankelijke premies en daarbij passende pensioenopbouw geschikt is om de doelen te bereiken. Er is derhalve ook sprake van een passend middel.

Met betrekking tot de vraag of er ook sprake is van een noodzakelijk middel, waarmee de subsidiariteit en proportionaliteit van de maatregel wordt geborgd, wordt het volgende opgemerkt. De huidige tijdsevenredige pensioenopbouw is mogelijk in mindere mate gevoelig voor arbeidsparticipatie aan het begin van de loopbaan en derhalve een alternatief met minder onderscheid. Gelet op de in hoofdstuk 2 *Doelstelling* geschetste nadelen aan het huidige systeem is daar niet voor gekozen. De huidige doorsneesystematiek past niet langer bij de veranderende arbeidsmarkt en staat in de weg aan het creëren van een transparant en meer persoonlijk

---

[186] De AOW-gerechtigde leeftijd vormt een belangrijke (financiële) prikkel om langer door te werken. Ook is vervroegen van aanvullend pensioen kostbaar.
[187] Zie bijvoorbeeld: 'Jonge vrouw de dupe', Financiële Telegraaf 22 maart 2019 en 'Beter pensioen? Jonge parttimer grijpt mis', NRC Next 16 juli 2019 en 'Toekomst arbeidsmarkt en pensioen – Een verkenning voor de langere termijn, Netspar 8 juni 2021.
[188] Merens, A. en F. Bucx, 2018, Werken aan de start, SCP, Den Haag: Aan de start van hun loopbaan werken vrouwen al vaker in deeltijd dan mannen. Het verschil in arbeidsuren tussen vrouwen en mannen wordt groter zodra ze ouders worden, en wordt later in het leven slechts beperkt kleiner. De daling in de arbeidsduur van vrouwen is in recente cohorten wel kleiner dan in eerdere cohorten.
[189] Zie bijvoorbeeld: OESO-rapport 'Pension markets in focus' 2019 en Europese Commissie 'Pension Adequacy Report 2018'.
[190] Volgens het College voor de Rechten van de Mens is hiervan sprake wanneer de verhoudingsfactor tussen de verschillende geslachten 1,5 of hoger is (oordelen 2003-73 en 2003-98). Het CRM hanteert de in de statistische wetenschappen toegepaste methoden van Correlatie en Chikwadraattoets (oordelen 2003-98 en 2004-30). Met de Correlatietoets is te berekenen of er een samenhang bestaat tussen een bepaalde regeling en de benadeling van een groep. Vervolgens is met de Chikwadraattoets te berekenen of de samenhang significant en niet toevallig is. Op grond van de jurisprudentie van het HvJ EG blijkt dat indirecte discriminatie kan worden vastgesteld aan de hand van significante statistische gegevens (arrest Enderby en arrest Seymour).

pensioenstelsel. Het nieuwe systeem is weliswaar gevoeliger voor arbeidsparticipatie aan het begin van de loopbaan (deelnemers verwerven op jongere leeftijd meer pensioen en op oudere leeftijd minder), maar de feitelijke pensioenopbouw is bij een leeftijdsonafhankelijke premie redelijk vlak gespreid over de levensloop. Bij hetzelfde inkomen en dezelfde arbeidsdeelname kan over de gehele levensloop naar verwachting een vergelijkbaar pensioen worden opgebouwd als met de huidige tijdsevenredige opbouw. Dit wordt nader toegelicht en geïllustreerd in paragraaf 14.1.2 *Effect op gendergelijkheid.* Voorts blijkt uit de nu beschikbare gegevens dat de effecten voor vrouwen wisselend kunnen zijn en ook beperkt in omvang zijn (zie hoofdstuk 2 *Doelstelling*).
Ten aanzien van de proportionaliteit van de maatregel merkt de regering nog het volgende op. In hoofdstuk 16 *Consultatie, toetsing en adviezen* is toegelicht waarom compensatie van de nadelen niet aan de orde is in deze situatie. De belangrijkste reden hiervoor is te vinden in het vaststellen en afbakenen van de groep die in aanmerking zou kunnen komen voor compensatie.
Om de structurele situatie voor met name vrouwen te verbeteren, zal de regering blijven inzetten op het verder verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen en het versterken van de arbeidsmarktpositie van vrouwen om het bovengenoemde 'pensioengat' van vrouwen terug te dringen (zie verder 14.1.2 *Effecten op gendergelijkheid).* Daarnaast ziet de regering kansen om met het nieuwe pensioenstelsel meer bewustwording over pensioen te creëren, waardoor mensen wellicht bewustere keuzes maken over de verdeling van werk en zorg en de daaraan gerelateerde pensioenopbouw. Gelet op de bovenstaande argumenten is de regering van mening dat er ook sprake is van een noodzakelijk middel.

10.2.3 Juridische aandachtspunten bij compensatie

De overstap voor nieuwe pensioenopbouw op een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie kan ertoe leiden dat actieve deelnemers minder pensioen zullen opbouwen dan bij het voortzetten van de doorsneesystematiek het geval zou zijn geweest. Een evenwichtige overstap zal in voorkomende gevallen vergen dat actieve deelnemers die een onevenredig nadeel ondervinden van de overstap op een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie adequaat en kostenneutraal worden gecompenseerd.

Indien deze compensatie geschiedt in de vorm van premie of aanspraken, maakt dit onderdeel uit van het beloningsbegrip zoals omschreven in paragraaf 10.1 van dit hoofdstuk. Ook bij het overeenkomen en uitvoeren van de compensatieregeling door sociale partners en de pensioenuitvoerder moet de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (Wgbl) in acht worden genomen.[191]

Voor adequate compensatie kan het noodzakelijk zijn om bepaalde leeftijdsgroepen in meer of mindere mate te compenseren. Compensatie heeft als doel het eerder gemaakte onderscheid voor bepaalde leeftijdsgroepen op te heffen, dan wel zo veel als mogelijk ongedaan te maken. In de compensatieregeling zal daardoor ook onderscheid naar leeftijd worden gemaakt. Om het doel, een evenwichtige transitie, te kunnen bereiken, is het noodzakelijk dat de compensatie terecht komt bij de leeftijdsgroepen die onevenredig nadeel lijden bij de overgang naar het nieuwe stelsel. Inherent daaraan en onvermijdelijk is dat daarbij onderscheid naar leeftijd wordt gemaakt. Door toedeling naar leeftijd kan de compensatie immers op de juiste wijze worden toebedeeld en ingepast in het nieuwe stelsel. Dit is in overeenstemming met artikel 7 Richtlijn 2000/78/EG, waarin is opgenomen dat gelijke behandeling er niet aan in de weg hoeft te staan dat er wordt gecompenseerd wegens ongelijke behandeling.

De keuze welke leeftijdsgroepen gecompenseerd worden, wordt aan sociale partners gelaten. Voor het onderbouwen waarom bepaalde leeftijdsgroepen in een concrete pensioenregeling in aanmerking komen voor compensatie, kan gebruik gemaakt worden van de nettoprofijt- en brutoprofijtuitkomsten die moeten worden opgesteld om de transitie-effecten in kaart te brengen. Hiermee zijn immers de generatie-effecten zichtbaar gemaakt.

Tevens moet worden afgewogen of het middel ook noodzakelijk is en er geen betere of beter passende alternatieven voor handen zijn. Daarbij kan gedacht worden aan het voorschrijven van

[191] In artikel 7 Richtlijn 2000/78/EG is opgenomen dat gelijke behandeling er niet aan in de weg hoeft te staan dat er wordt gecompenseerd wegens ongelijke behandeling. Dit artikel is niet (expliciet) geïmplementeerd in de Wgbl.

een compensatieplicht, een minimumnorm voor compensatie, dan wel een compensatie uit andere bron, de overheid. Deze alternatieven leiden er echter óók niet toe dat er geen onderscheid naar leeftijd meer nodig is om tot het doel – een evenwichtige transitie – te komen. Deze alternatieven zouden bovendien veel grofmaziger zijn waardoor een adequate toebedeling in het gedrang komt. Het van overheidswege voorschrijven van een plicht tot compensatie zou overigens bovendien op gespannen voet staan met de ILO-verdragen en de daarin opgenomen onderhandelingsvrijheid. Een minimumnorm veronderstelt dat er in alle gevallen een groep is die zonder compensatie onevenredig nadeel lijdt, terwijl dit niet het geval hoeft te zijn. Het nadeel dat ontstaat door de overstap op de nieuwe opbouwsystematiek kan ook worden weggenomen door herverdeling bij invaren. Compensatie door de overheid is niet in lijn met de uitgangspunten van het Pensioenakkoord.

10.2.4 Juridische aandachtspunten bij eerbiedigende werking van bestaande premieregelingen met een progressieve premie

Een maatregel die leidt tot onderscheid op grond van leeftijd is het overgangsrecht dat voorgesteld wordt voor bestaande premieregelingen met progressieve premies. De regering treft voor deze situaties een overgangsregeling, zoals toegelicht in hoofdstuk 15 *Overgangsrecht* van de algemene toelichting. Kortgezegd houdt deze overgangsregeling in dat de bestaande progressieve (met de leeftijd oplopende) premies onder bepaalde voorwaarden kunnen worden geëerbiedigd. Toekomstige deelnemers zijn uitgesloten van deelname aan de betreffende geëerbiedigde pensioenregeling.

In hoofdstuk *15 Overgangsrecht* is toegelicht dat voor de huidige premieregelingen en voor de uitkeringsregelingen, die worden uitgevoerd door verzekeraars, is gebleken dat in die specifieke situaties de bronnen voor compensatie ontbreken om te kunnen komen tot een evenwichtige transitie. Voor de deelnemers aan deze pensioenregelingen is het eerbiedigen van de huidige pensioenregeling met progressieve premie de enige oplossing om – zonder additionele kosten – geen schade aan te brengen aan het te bereiken pensioen.

In een regeling met progressieve premies wordt onderscheid op grond van leeftijd gemaakt. Een jongere deelnemer krijgt in deze situatie immers minder premie dan een oudere werknemer. Deze vorm van leeftijdsonderscheid dient in bestaande regelingen met een progressieve premie reeds gerechtvaardigd te zijn door het gebruik van staffels die voor alle leeftijdscohorten zijn gericht op dezelfde pensioenopbouw. Werkgevers die ervoor kiezen om de progressieve premie voor hun bestaande werknemers te eerbiedigen, dienen er rekening mee te houden dat ze het onderscheid naar leeftijd moeten kunnen rechtvaardigen op grond van artikel 7, eerste lid onder c van de Wgbl. Als gevolg van het Europese jurisprudentie komt artikel 8, derde lid van de Wgbl met dit wetsvoorstel immers te vervallen.[192]

Voor de objectieve rechtvaardiging kan aangesloten blijven worden bij het uitgangspunt dat de regering en de Belastingdienst tot nu toe hanteren en dat het kader kan blijven: voor elk cohort dient bij gelijke salarissen en in gelijke omstandigheden eenzelfde pensioenuitkomst per ingelegde premie-euro de te verwachten uitkomst te zijn.[193] De premie dient daarbij binnen de fiscale maximale begrenzing te blijven. Daarbij hoort voor alle leeftijdscategorieën dezelfde berekeningsmethodiek gehanteerd te worden.[194]

Naast deze pensioenregeling met een geëerbiedigde progressieve premie, zal een werkgever voor de werknemers die in dienst komen na het sluiten van een nieuwe pensioenovereenkomst, doch uiterlijk per 1 januari 2027, een pensioenregeling moeten treffen met een leeftijdsonafhankelijke premie. Dit is conform de wettelijke kaders die voor alle pensioenregelingen gelden vanaf 1 januari 2027. Dit betekent dat de werkgever onderscheid zal gaan maken tussen werknemers die voor een bepaalde datum in dienst waren, en werknemers die na deze datum in dienst zijn gekomen. Dit

[192] Kamerstukken II 2016/17, Aanhangsel van de handelingen, nr. 2195.
[193] Kamerstukken II 2016/17, Aanhangsel van de handelingen, nr. 2195. Zie ook Kamerstukken I 2003/04, 28170, C, p. 2-3.
[194] Asser-Lutjens 7-XI Pensioen (2019), 694 en 695; *M.J.C.M. van der Poel*, noot bij PJ 2013/176 en 'Leeftijdsonderscheid bij pensioenpremie en pensioenaanspraak aan banden gelegd', TPV 2013/50; M. Heemskerk, in Pensioenrecht 2020, tweede druk, par. 14.15.3 en 14.15.4.

verschil is te rechtvaardigen door gewijzigde wetgeving en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen voor de stelselwijziging. Bovendien kan in de situaties waarvoor deze overgangsmaatregel open staat, geen gebruik gemaakt worden van de dubbele transitie (zie hoofdstuk 15 *Overgangsrecht*).

Na de inwerkingtreding zou, na verloop van tijd, evenwel kunnen blijken dat er indirect onderscheid naar leeftijd is ontstaan. Dat is afhankelijk van de leeftijd van degenen die na de inwerkingtreding in de nieuwe pensioenregeling gaan deelnemen. Een kenmerk van pensioenopbouw is dat deze plaatsvindt gedurende de werkzame periode dat men werknemer is. Dit beslaat doorgaans een periode van 40 tot 45 jaar. De vraag is of de overgangsmaatregel van de eerbiediging een dergelijke periode moet beslaan en of dat redelijk is. Uit de jurisprudentie volgt dat een overgangsmaatregel niet onnodig lang moet duren. De bijzondere (langdurige) aard van pensioenopbouw past echter niet eenvoudig binnen een kortere overgangsperiode. Daarom is in het wetsvoorstel een evaluatiemoment opgenomen in 2037 om de effecten van de overgangsregeling te evalueren.

10.2.5 Juridische aandachtspunten bij invaren

Invaren betreft onder andere het onderbrengen van de waarde van de bestaande pensioenen in collectief gewijzigde pensioenovereenkomsten. Zie voor een nadere definitie hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie.* Dit gebeurt door middel van een specifiek voor de transitie vormgegeven interne collectieve waardeoverdracht.[195] Dit invaren heeft tot doel om de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten en de nieuwe pensioenopbouw bijeen te houden in één pensioenfonds. Hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* gaat uitgebreid in op de waarborgen voor een evenwichtige transitie en de stappen die daarvoor in de verschillende fases gezet moeten worden. Bij de uitvoering van de gewijzigde pensioenregeling en het omzetten van de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten naar pensioenvermogen gelden de volgende juridische aandachtspunten.

1. Bescherming van het eigendomsrecht waarop een inbreuk kan ontstaan bij collectief invaren.
2. Aandacht voor mogelijk direct of indirect leeftijdsonderscheid.

Ad. 1 Bescherming van eigendomsrecht

In de analyse over de bescherming van eigendom is artikel 1 EP EVRM relevant. Bij eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM is sprake van rechten en belangen die een economische waarde vertegenwoordigen.

Op grond van artikel 1 EP EVRM en de rechtspraak hierover van het EHRM is bij een eigendomsrecht sprake van afdwingbare rechten en belangen die een economische waarde vertegenwoordigen. Aanvullende pensioenrechten kunnen onder het eigendomsrecht vallen en zijn gebaseerd op het dienstverband.[196] Er kan onderscheid gemaakt worden tussen bestaand en toekomstig eigendom. Bestaande en opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten ('bestaand pensioen') zijn verkregen rechten die per definitie onder artikel 1 EP EVRM kunnen vallen. Een toekomstig recht op pensioen valt alleen onder dit artikel indien en voor zover dit toekomstig recht met voldoende zekerheid vaststaat. In uitzonderingsgevallen kan een eigendomsrecht volgens het EHRM ook bestaan als er een gewettigde, legitieme verwachting was dat een pensioenaanspraak of pensioenrecht in de toekomst zou worden verkregen, of in de situatie waarin een persoon niet hoefde te verwachten dat specifieke wet- of regelgeving zou wijzigen of in werking treden. Dat kan zijn als bijvoorbeeld sprake is van een gewettigde verwachting over de toekomstige verwerving van (eigendomsrechten op) pensioen en de essentie van het eigendomsrecht op dit toekomstige pensioen wezenlijk wordt geraakt[197], bijvoorbeeld als er reeds sprake is van een verworven recht, zoals een toegezegde onvoorwaardelijke indexatie, waarvan gerechtvaardigd mocht worden vertrouwd dat het recht in de toekomst niet zou wijzigen.

[195] Zie het voorgestelde artikel 150m van de Pensioenwet.
[196] Zie uitgebreid hierover M.J.C.M van der Poel, "Het eigendomsrecht op aanvullend pensioen", *TPV* 2018/29, p. 8 en 12, onder meer onder verwijzing naar EHRM 9 maart 2006, 73511/01 (Laloyaux/België), EHRM 2 februari 2010, EHRC 2010/44, ECLI:NLN:XX:2010:BM3645 (Airpurua/Ortiz e.a./Spanje) in navolging van ECHR 13 juli 1998, 12264/86 (Sture Stigson/Sweden) en ECieRM 1 oktober 1975, 5849/72 (Müller/Oostenrijk).
[197] M.J.C.M. van der Poel, "Het eigendomsrecht op aanvullend pensioen.", *TPV* 2018/29.

Artikel 1 EP EVRM maakt onderscheid tussen inmenging in een eigendomsrecht door ontneming van eigendom en regulering van eigendom. Ontneming is de meest vergaande vorm van inmenging. Bij regulering van het gebruik van eigendom worden de gebruiksmogelijkheden van het eigendomsrecht beperkt. In de voorgestelde maatregelen van dit wetsvoorstel gaat het om de regulering van eigendom.

Artikel 1 EP EVRM bepaalt dat iedereen recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Het staat iedere natuurlijke persoon en privaatrechtelijke rechtspersoon vrij om een beroep te doen jegens de eigen lidstaat op het eigendomsrecht in artikel 1 EP EVRM. Dit wordt de directe verticale werking genoemd. Artikel 1 EP EVRM heeft geen directe horizontale werking. Dit betekent dat deze bepaling geen invloed heeft op de rechtsverhouding tussen private partijen, zoals die tussen een deelnemer en een pensioenuitvoerder. Deze verdragsbepaling kan alleen jegens een verdragsstaat worden ingeroepen. Wel kan sprake zijn van indirecte horizontale werking indien een beroep op artikel 1 EP EVRM wordt gedaan in een geschil tussen particulieren, bijvoorbeeld via de open band van de redelijkheid en billijkheid of als de nationale rechter besluit direct te toetsen aan deze bepaling.

Zoals in de inleidende alinea reeds kort geschetst is naast artikel 1 EP EVRM is ook artikel 17 van het Europees Handvest relevant in de bescherming van het eigendomsrecht.

Artikel 17 EU Handvest
Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.

Artikel 17 van het Europees Handvest biedt inhoudelijk geen andere bescherming dan artikel 1 EP EVRM. Dit bepaalt de toelichting bij het artikel, waarin staat dat artikel 17 van het Europees Handvest nadrukkelijk geen inhoudelijke wijzigingen beoogt ten opzichte van (de toets aan) het eigendomsrecht uit artikel 1 EP EVRM en de rechtspraak daarover van het Europese Hof van de Rechten van de Mens.[198] De rechtspraak bevat ook nog geen duidelijke aanwijzingen dat het Hof van Justitie van de Europese Unie inhoudelijk anders oordeelt over het eigendomsrecht op pensioen dan het Europese Hof van de Rechten van de Mens.

Er zijn wel enkele verschillen betreffende de toegang tot beide bepalingen. Zo kan, anders dan bij artikel 1 EP EVRM, alleen een beroep op artikel 17 van het Europees Handvest worden gedaan indien door het nationale recht uitvoering wordt gegeven aan (een concrete bepaling uit) het EU-recht (het 'connexiteitsvereiste'). Een ander verschil met het EP EVRM is dat wordt aangenomen dat er bepalingen zijn in het Europees Handvest die horizontale werking kúnnen hebben, mits een bepaling als zodanig volstaat om aan particulieren een subjectief recht te verlenen; hetgeen nog niet als zodanig is komen vast te staan voor artikel 17 Europees Handvest.[199] Pensioen wordt Europeesrechtelijk beschermd door artikel 17 van het Europees Handvest, maar regulering door een lidstaat is onder voorwaarden mogelijk.[200] Het bestaan van een eigendomsrecht betekent dus niet dat het absolute gelding heeft in die zin dat een recht bestaat op een bepaald bedrag.[201]

De verplichting om het eigendomsrecht te beschermen richt zich primair tot de Staat en het is de verantwoordelijkheid van de Staat om te waarborgen dat geen ongerechtvaardigde inmenging in het eigendomsrecht plaatsvindt. Dat de besluitvorming om bestaande pensioenaanspraken en

[198] Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.
[199] J.M. Emaus, 'Rechten, beginselen en horizontale directe werking van de grondrechten uit het EU Handvest', *NTBR* 2015/10 en H.C.F.J.A. de Waele, 'Horizontale werking van het EU- Grondrechtenhandvest: de kogel lijkt door de kerk', *NtEr* 2014, 5.
[200] Hof van Justitie van de EU van 24 september 2020 in de zaak YS tegen NK AG (C-223/19).
[201] Zoals eerder door het EU-Hof geoordeeld in arrest van 13 juni 2017, Florescu e.a., C-258/14, EU:C:2017:448.

pensioenrechten collectief in te varen in de gewijzigde pensioenregeling bij sociale partners en pensioenuitvoerders ligt, maakt dit niet anders. Omdat bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten als gevolg van het besluit tot invaren niet komen te vervallen, leiden de maatregelen in dit wetsvoorstel niet tot ontneming van eigendom. De maatregelen in het wetsvoorstel leiden wel tot regulering van eigendom. Als gevolg van invaren, worden immers andere regels van toepassing op de overgedragen pensioenaanspraken en pensioenrechten.

Rechtvaardiging
Het eigendomsrecht is niet absoluut. Op grond van artikel 1 EP EVRM staat het lidstaten onder de hier te bespreken voorwaarden vrij om eigendom te ontnemen dan wel te reguleren, indien dit vanuit het algemeen belang noodzakelijk is. Uit jurisprudentie die ziet op pensioenen en sociale zekerheid blijkt dat een lidstaat een ruime beoordelingsvrijheid heeft bij het bepalen of een maatregel in het algemeen belang is.[202] Van een gerechtvaardigde ontneming of regulering van eigendom is sprake als aan een drietal criteria is voldaan:

a. De inbreuk moet bij wet zijn voorzien. Dat betekent dat de inmenging niet in strijd mag zijn met het rechtszekerheidsbeginsel of het verbod van willekeur en derhalve moet berusten op een wettelijke grondslag, gelegen in het geschreven of ongeschreven recht. De inmenging moet eveneens kenbaar en voorzienbaar zijn.
b. Met de regulering of inmenging moet een legitiem doel worden nagestreefd in het kader van het publieke belang. Dit hangt veelal samen met het sociale en economisch beleid van een lidstaat, waardoor individuele lidstaten hierin veel beleidsvrijheid hebben.
c. De inbreuk moet proportioneel en gerechtvaardigd zijn. Dat wil zeggen dat er een rechtvaardig evenwicht moet zijn tussen het algemeen belang en de mate waarin inbreuk wordt gemaakt. De inmenging mag geen onevenredige en excessieve last op een individuele betrokkene[203] leggen, ten opzichte van het algemeen belang dat wordt gediend.

Deze criteria worden hierna toegelicht.

Aan het vereiste dat de inbreuk bij wet moet zijn voorzien (ad. a) wordt voldaan na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel legt de kaders vast waarbinnen sociale partners en de pensioenuitvoerder een interne collectieve waardeoverdracht kunnen doen. Dit proces van invaren is omgeven met verschillende waarborgen ter bescherming van de belangen van deelnemers en pensioengerechtigden.

Ten tweede moet de wet een legitiem doel nastreven in het kader van het publieke belang (ad. b). In 2019 heeft de SER[204] de wens uitgesproken om bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten en nieuwe pensioenopbouw in één pensioenfonds bij elkaar te kunnen houden. Sociale partners en de regering steunen deze wens en deze wens heeft zijn weerslag gevonden in de Hoofdlijnennotitie.[205] Collectief invaren zorgt ervoor dat de beoogde verbeteringen in het pensioenstelsel binnen een afzienbare termijn kunnen worden bereikt.[206] Indien er niet wordt ingevaren, worden de beoogde doelen pas na vele decennia gerealiseerd. Bovendien ontstaat zonder collectief invaren een cesuur tussen nieuwe pensioenopbouw en reeds opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten. Dit kan de risicodeling tussen generaties binnen een pensioenfonds doorbreken. Verder compliceert een onderscheid (splitsing) tussen toekomstige pensioenopbouw en bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten de uitvoering van en communicatie over de pensioenregeling. Het algemeen belang van een houdbaar, toekomstbestendig en uitvoerbaar pensioenstelsel is ermee gediend als wordt ingevaren. Bovendien acht de regering het in het belang van de deelnemer om niet achter te blijven in een pensioenfonds als daar geen pensioenpremies meer worden ontvangen en hierdoor defensiever zal

[202] EHRM 25 oktober 2011, nr. 2033/04 EHRC 1012 22 (Valkov/Bulgarije).
[203] De toetsing of sprake is van een onevenredig zware last kan alleen plaatsvinden in een individueel geval. Het is derhalve niet mogelijk om in zijn algemeenheid een uitspraak te doen of een regeling inzake regulering van eigendom leidt tot een onevenredig zware last voor een of meerdere burgers.
[204] SER-advies 19/05, Naar een nieuw pensioenstelsel, pagina 19.
[205] Kamerstukken II 2018/19, 32 043, 457 en Hoofdlijnennotitie uitwerking pensioenakkoord, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32043, nr. 519.
[206] CPB-notitie, L. Metselaar, A. Nibbelink, P. Zwaneveld, Nieuwe pensioenregels: effecten en opties van het doorontwikkelde contract en een overgang naar een vlak premiepercentage, Den Haag, juni 2020 en Kamerstukken II 2019/20, 34 043, nr. 519.

worden belegd. De kans op een verhoging neemt hierdoor af. Het schokabsorberend vermogen van het pensioenfonds zal op termijn fors minder zijn. Zonder aanvullende maatregelen kan het zelfs nadelig zijn voor een groep belanghebbenden om niet in te varen.

Tenslotte is het voor een rechtvaardiging vereist dat de inbreuk proportioneel en gerechtvaardigd is (ad. c). Proportioneel omdat er na uitgebreid onderzoek geen volwaardige en reële alternatieven bleken te zijn om het gewenste doel, het invaren naar de nieuwe pensioenregeling, te bewerkstelligen zonder de eerdergenoemde nadelen waaronder het doorbreken van de solidariteit en het uitvoeren van meerdere pensioenadministraties. In hoofdstuk 2 *Doelstelling* zijn de doelen van het nieuwe pensioenstelsel geformuleerd. De deelnemer profiteert het meest van de regels van het nieuwe pensioenstelsel als ook de reeds opgebouwde pensioenaanspraken worden overgedragen. Het gerealiseerde rendement komt voor de deelnemer in dat geval beschikbaar voor het verhogen van het voor het pensioen gereserveerde vermogen. Daarnaast wordt door het invaren het volledige pensioen transparanter en persoonlijker voor de deelnemer. Hiermee is er een gerechtvaardigd evenwicht tussen het algemeen belang en de mate waarin inbreuk wordt gemaakt bij de individuele deelnemer. De inmenging mag geen onevenredig zware last op een belanghebbende leggen. Hiervan zou sprake kunnen zijn als een individu onevenredig hard worden geraakt. In hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* zijn de waarborgen beschreven waarmee wordt beoogd een onevenredig zware last voor individuen te voorkomen, zoals zorgvuldige waarderingsmethoden en verschillende vormen van versterking van de governance.

In het bijzonder zij hierbij gewezen op een vorm van collectieve medezeggenschap, die specifiek voor invaren is gecreëerd. Door het ontbreken van een individueel bezwaarrecht in het voorgestelde standaard invaarpad, kan sprake zijn van regulering van eigendomsrecht.[207] Met het vervangen van het individuele bezwaarrecht door versterkte collectieve medezeggenschap, wordt deze regulering van eigendomsrecht naar de mening van de regering gerechtvaardigd. Het voor deze transitie vervangen van het individuele bezwaarrecht in de collectieve waardeoverdracht door een collectieve vorm van medezeggenschap is de resultante van een belangenafweging door de regering. Als een individu door zijn/haar specifieke omstandigheden (onbedoeld) onevenredig wordt getroffen, dan zal een (rechterlijke) beoordeling van die situatie mogelijk zijn. Zie hiervoor ook paragraaf 10.3 *Rechtsbescherming burgers.*

Het belang van het overdragen van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten naar een nieuwe premieregeling is door de regering zorgvuldig afgewogen. De regering heeft een overgangsregime voor pensioenfondsen opgesteld waarmee tijdelijk belemmeringen worden weggenomen om het invaren te faciliteren. De aanvullende waarborgen die daarmee worden geïntroduceerd dienen ter bescherming van de belangen van pensioen- en aanspraakgerechtigden. Dit proces van aanvullende collectieve waarborgen is uitgewerkt in de paragraaf 5.4.3 *Vervangende maatregelen individueel bezwaarrecht*.

Collectief invaren van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten leidt mogelijk tot herverdelingseffecten. De regering acht deze herverdelingseffecten niet op voorhand bezwaarlijk, mits deze effecten niet overwegend neerslaan bij specifieke groepen of individuen (waardoor ongelijke behandeling op grond van leeftijd of geslacht ontstaat, zie ad. 3). In dat geval kan de inbreuk op het eigendomsrecht proportioneel worden geacht in relatie tot het algemeen belang van een stabiel, toekomstbestending en solidair pensioenstelsel.

De regering acht een rechtvaardiging van de inmenging in het eigendomsrecht mogelijk met de introductie van de aanvullende waarborgen die in dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd.

Ad. 2 Aandacht voor mogelijk direct of indirect leeftijdsonderscheid
Naast een inmenging in het eigendomsrecht, is voor invaren het juridisch kader rond gelijke behandeling op grond van leeftijd relevant. Bij collectief invaren moet worden getoetst aan dit beginsel, omdat het collectief invaren van pensioenaanspraken en pensioenrechten kan leiden tot direct en indirect leeftijdsonderscheid. Achtergrond hiervan is dat collectief invaren

[207] M.J.M. van der Poel, *Eigendomsrecht en het pensioenakkoord*, TPV 2019/40.

herverdelingseffecten tot gevolg kan hebben en daarmee tot een verschil in generatie-uitkomsten kan leiden.

De hoofdregel in de wetgeving is dat direct of indirect onderscheid op grond van leeftijd en indirect onderscheid op grond van geslacht verboden is, tenzij er sprake is van een objectieve rechtvaardiging van het onderscheid. Dat wil zeggen dat er voor het gemaakte onderscheid een legitiem doel is én de onderscheid makende maatregel voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk is.

Dit wetsvoorstel faciliteert met de introductie van het overgangsregime voor pensioenregelingen bij pensioenfondsen (zoals toegelicht in paragraaf 5.4.1) de (tijdelijke) mogelijkheid om de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten collectief in te varen door middel van een aangepaste vorm van een interne collectieve waardeoverdracht. Het voorgestelde wettelijke standaard invaarpad maakt geen direct onderscheid op grond van leeftijd. In de vormgeving van het standaard invaarpad is opgenomen dat de interne collectieve waardeoverdracht plaatsvindt, tenzij dit onevenredig ongunstig zou zijn voor belanghebbenden. Of er sprake is van indirect onderscheid en zo ja, wat de objectieve rechtvaardiging daarvoor is zal per individueel pensioenfonds moeten worden vastgesteld. Ieder pensioenfonds zal derhalve moet beoordelen of er voor het gemaakte onderscheid een legitiem doel is én de onderscheidende maatregel voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk is.

De in dit wetsvoorstel voorgeschreven waarderingsregels voor invaren zullen nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Voor het toepassen van de waarderingsregels zullen actuariële berekeningen worden uitgevoerd waarbij onderscheid op grond van leeftijd zal worden gemaakt. Het onderscheid naar leeftijd in de waarderingsregels kan worden gerechtvaardigd op grond van de Wgbl[208]. De rechtvaardiging hiervoor is gelegen in een zorgvuldige omzetting van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten en het voorkomen van disproportionele herverdelingseffecten voor de verschillende leeftijdsgroepen zoals hierboven beschreven. Bij de vastlegging van de waarderingsregels in lagere regelgeving zal de objectieve rechtvaardiging nader worden uitgewerkt.

De regering concludeert dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen biedt voor belanghebbenden waarmee een rechtvaardiging voor het maken van onderscheid naar leeftijd gevonden kan worden.

10.2.6 Juridische aandachtspunten bij het vaststellen van de verdeelregels

In de verdeelregels, die een integraal onderdeel zijn van de pensioenregeling, wordt onderscheid gemaakt op grond van leeftijd: op basis van de risicohouding per leeftijdscohort worden verdeelregels voor het rendement vastgesteld. Deze verdeelregels worden door de pensioenuitvoerder vastgesteld en vallen naar mening van de regering onder het beloningsbegrip uit het eerder genoemde artikel 157 VWEU.[209]

Paragraaf 3.2.1 *Risicohouding* van het algemeen deel van deze toelichting gaat nader in op de risicohouding per leeftijdscohort en bijbehorende verdeelregels. De mate waarin deelnemers beleggingsrisico lopen is van invloed op de (verwachte) hoogte en schommelingen in de pensioenuitkering. Daarom is het van belang dat de beleggingsrisico's die deelnemers toebedeeld krijgen op basis van een pensioencontract, passen bij de risico's die ze kunnen en willen lopen. Dit wordt geborgd via de risicohouding en de aansluiting van het beleggingsbeleid inclusief de verdeelregels daarop. Zowel de solidaire premieregeling als de flexibele premieregeling maken een gerichte, leeftijdsafhankelijke, toedeling van risico's mogelijk.

De rechtvaardiging voor dit leeftijdsonderscheid is te vinden in de aansluiting van de verdeelregels op de risicohouding per leeftijdscohort. Er gaat hier een bepaalde beschermingsgedachte vanuit. Leeftijdscohorten verschillen immers onderling in de mate waarin zij risico willen en kunnen dragen. De risicohouding per leeftijdscohort maakt een afweging mogelijk tussen rendement en

[208] Zie artikel 7 eerste lid onder c van de Wgbl.
[209] Artikel 157 VWEU bepaalt: Onder beloning in de zin van dit artikel dient te worden verstaan het gewone basis- of minimumloon of – salaris en alle overige voordelen in geld en natura die de werknemer uit hoofde van zijn dienstbetrekking direct of indirect van de werkgever ontvangt.

risico. Een andere maatregel die hetzelfde beschermende effect bewerkstelligt is een leeftijdsafhankelijk beleggingsbeleid (lifecycle beleggen). Bezien vanuit het oogpunt van gelijke behandeling verschilt lifecycle beleggen niet van een leeftijdsafhankelijke risicotoedeling.

10.2.7 Juridische aandachtpunten bij de premie-uitkeringsovereenkomst
Dit wetsvoorstel regelt - naast de solidaire premieregeling en de flexibele premieregeling - nog een derde premieregeling, te weten de premie-uitkeringsovereenkomst. Bij de premie-uitkeringsovereenkomst wordt, vergelijkbaar met de flexibele premieregeling, met de ingelegde premies en de daarop geboekte rendementen een pensioenkapitaal gevormd. De deelnemer kan met dit kapitaal per de pensioendatum kiezen voor een vastgestelde of een variabele pensioenuitkering. De premie-uitkeringsovereenkomst biedt de deelnemer daarnaast, onder bepaalde voorwaarden[210], de mogelijkheid om vanaf 15 jaar vóór de AOW-gerechtigde leeftijd een (uitgestelde) vaste pensioenuitkering in te kopen. De premie-uitkeringsovereenkomst kan alleen door verzekeraars uitgevoerd worden.

Door deze termijn van 15 jaar voorafgaand aan de AOW-gerechtigde leeftijd te stellen wordt onderscheid naar leeftijd gemaakt. De rechtvaardiging hiervoor is te vinden in bescherming van de deelnemer. Na het inkopen van een nominale vaste pensioenuitkering staat de deelnemer – in beginsel – bloot aan inflatierisico. De leeftijdsbegrenzing beperkt dit risico, en beschermt zodoende de deelnemer. De termijn van 15 jaar komt overeen met het voorlopige keuzemoment voor een vaste of variabele uitkering in de huidige verbeterde premieregeling, op basis waarvan de pensioenuitvoerder het beleggingsrisico bepaalt.

10.2.8. Juridische aandachtspunten bij de actuariële berekeningen bij pensioen
Met dit wetsvoorstel komt artikel 8, derde lid, van de Wgbl te vervallen (zie ook artikelsgewijze toelichting bij artikel V). Hiermee wordt de Wgbl in overeenstemming gebracht met de Europese kaderrichtlijn (2000/78/EG). Deze wijziging vloeit voort uit jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.[211] Dit betekent dat de Wgbl niet langer een specifieke uitzondering kent voor leeftijdsonderscheid in actuariële berekeningen bij pensioen. Leeftijdsonderscheid in actuariële berekeningen zal derhalve objectief gerechtvaardigd moeten worden op grond van de algemene uitzondering van artikel 7, eerste lid, onder c van de Wgbl.[212] Leeftijdsonderscheid, waarbij de deelnemer benadeeld wordt, en waarvoor dus een objectieve rechtvaardiging aanwezig moet zijn, speelt wellicht wanneer er een werknemersdeel in de pensioenpremie wordt gehanteerd, bij de afkoop van een klein pensioen en eventueel bij een korting op het nabestaandenpensioen bij een groot leeftijdsverschil. De werkgever, dan wel de pensioenuitvoerder, moet in een dergelijke situatie aantonen dat een onderscheid naar leeftijd in die gevallen objectief gerechtvaardigd is. Dezelfde objectieve rechtvaardigingsgronden als eerder in dit hoofdstuk beschreven (legitiem doel, passend en noodzakelijk middel) zijn hier van toepassing.

10.2.9. Juridische aandachtspunten bij de houdbaarheid van de verplichtstelling
Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie[213] blijkt dat de verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds een toelaatbare beperking van het mededingingsrecht vormt, mits aan de drie voorwaarden is voldaan die volgen uit artikel 106, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie:

- Er is sprake van een dienst van algemeen economisch belang waarmee een bedrijfstakpensioenfonds is belast. Het algemeen belang is gelegen in de doelstelling van nationaal beleid om de opbouw van aanvullend pensioen te faciliteren en stimuleren.
- Zonder de verplichtstelling is het voor een bedrijfstakpensioenfonds naar verwachting niet mogelijk om de pensioenregeling voor alle werknemers van alle werkgevers, die onder de werkingssfeer van de verplichtstelling vallen, in de bedrijfstak op dezelfde wijze tegen economisch aanvaardbare kosten uit te voeren.
- De verplichtstelling is noodzakelijk voor de te bereiken sociale doelstelling.

[210] Bijvoorbeeld een vereiste dat de verzekeraar nagaat dat de beoogde inkoop past bij het risicoprofiel van de deelnemer, en de deelnemer informeert over risico's (bijv. inflatie).
[211] HvJ EG 26 september 2013 (HK Danmark/Experian).
[212] Zie ook Kamerstukken II 2016/17, Aanhangsel van de handelingen, nr. 2195.
[213] Artikel 101 e.v. WVEU; HvJEU 21 september 1999 (Albany); HvJEU 21 september 1999 (Brentjens); HvJEU 21 september 1999 (Drijvende Bokken).

Een lidstaat mag sociaal beleid voeren en als onderdeel van de doelstellingen van nationaal beleid bepalen wat een dienst van algemeen economisch belang is. De lidstaat mag daarbij verplichtingen en feitelijke beperkingen opleggen die een hoog niveau van sociale bescherming bieden. De dienst van algemeen belang waarmee verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en uitvoerders van verplichte beroepspensioenregelingen zijn belast, moet wel goed worden omschreven. Door het Europese Hof van Justitie wordt slechts een marginale invulling gegeven van het begrip 'dienst van algemeen economisch belang'. Door de verplichtstelling bouwt het leeuwendeel van de werknemers in Nederland een aanvullend pensioen op, waardoor de zogenaamde witte en grijze vlekken beperkt zijn. De verplichtstelling is daarmee een belangrijk onderdeel van het Nederlandse stelsel van sociale bescherming. Deze essentiële sociale functie zal blijven bestaan bij een overgang naar het nieuwe pensioenstelsel, zowel voor de verplichte deelneming in bedrijfstakpensioenfondsen als voor de verplichte deelneming in beroepspensioenregelingen.

Een pensioenuitvoerder zal zonder de verplichtstelling de aan hem opgedragen bijzondere taak van sociale aard naar verwachting niet kunnen vervullen onder economisch aanvaardbare omstandigheden. Zonder verplichtstelling zullen werkgevers of (zelfstandige) beroepsgenoten met gemiddeld veel goede risico's, oftewel economisch meer rendabele diensten, naar verwachting weggaan bij de pensioenuitvoerder. Degenen met relatief 'slechte' risico's, oftewel de economisch minder rendabele diensten, blijven achter waardoor kosten voor hen zullen stijgen en op den duur onaanvaardbaar kunnen worden. De aanname is dat met name de kleine en middelgrote ondernemingen met relatief slechtere risico's achter zullen blijven. Een pensioenuitvoerder met verplichtstelling kan voorts kruissubsidiering toepassen tussen de kosten van rendabele diensten en onrendabele diensten, waaraan behoefte bestaat in een bedrijfstak. In een vrije markt zouden pensioenuitvoerders zich vooral op de rendabele diensten richten waardoor bepaalde dekkingen niet meer (tegen dezelfde kosten) aangeboden zouden kunnen worden. Een pensioenfonds functioneert op basis van collectiviteit en solidariteit. Deze komt tot uiting in de verplichtstelling waardoor alle werknemers (of beroepsgenoten) zonder voorafgaand medisch onderzoek geaccepteerd moeten worden. Zonder een uniforme acceptatieplicht zal het lastig zijn om dezelfde mate van dekking te bereiken als met een verplichtstelling en acceptatieplicht.

Voor de verplichtstelling van beroepspensioenregelingen geldt overigens een andere beoordeling van de houdbaarheid. In de eerste plaats betreft het hier een afspraak tussen beroepsgenoten, verenigd in een beroepsvereniging, in plaats van een afspraak tussen sociale partners, waardoor deze afspraak niet naar haar aard buiten het kartelverbod valt. Echter, voor schending van het kartelverbod moet onder meer sprake zijn van een wezenlijke invloed op de (totale) prijsvorming van de beroepsgenoot in kwestie. Hiervan is in de rechtspraak nog geen sprake geweest. Het is echter aannemelijk dat ook het uitsluitende recht van een pensioenuitvoerder van een beroepspensioenregeling conform de toets van een bedrijfstakpensioenfonds moet worden gerechtvaardigd. Dit volgt uit het feit dat een uitsluitend recht wordt vergeven aan de gekozen pensioenuitvoerder voor de beroepspensioenregeling en uit de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie.

Toepassing op de solidaire premieregeling
Ten aanzien van de eerste voorwaarde is geconcludeerd dat hier ook in het nieuwe pensioenstelsel aan wordt voldaan. Ten aanzien van de tweede en derde voorwaarde moet de vraag worden beantwoord of een pensioenuitvoerder die de solidaire premieregeling uitvoert de aan hem opgedragen bijzondere taak van sociale aard naar verwachting ook zonder de verplichtstelling onder economisch aanvaardbare omstandigheden kan uitvoeren.

In hoofdstuk 3 *Wettelijk kader voor pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* worden alle kenmerken van de solidaire premieregeling uitgewerkt en toegelicht. Een relevant kenmerk voor het behoud van de verplichtstelling is de verplichte solidariteitsreserve als onderdeel van de solidaire premieregeling. De solidariteitsreserve zorgt voor risicodeling tussen huidige generaties en met toekomstige generaties. Hiermee is het mogelijk om intergenerationele risicodeling toe te voegen, schommelingen in pensioenuitkomsten te dempen en kunnen niet-verhandelbare risico's (zoals het macro-langlevenrisico) worden gedeeld. Deze verbreding van het risicodraagvlak levert welvaartswinst op. Alle generaties profiteren naar verwachting van de solidariteitsreserve, omdat er meer risico genomen kan worden, zonder dat dit ten koste gaat van de stabiliteit van de

pensioenen. Om de risicodeling tussen generaties goed te kunnen waarborgen is een verplichtstelling noodzakelijk, omdat zonder de verplichtstelling de werkgevers met gemiddeld veel goede risico's hun pensioenregeling elders kunnen laten uitvoeren, waardoor de pensioenregeling voor de overige werkgevers niet meer tegen economisch aanvaardbare kosten uitgevoerd kan worden.

Toepassing op de flexibele premieregeling
Ten aanzien van de eerste voorwaarde is geconcludeerd dat hier ook in het nieuwe pensioenstelsel aan wordt voldaan. Er blijft immers sprake van een dienst van algemeen economisch belang, ongeacht het type pensioenovereenkomst. De regering benoemt hierbij dat de uitvoering van pensioenregelingen wordt gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.

Ten aanzien van de tweede en derde voorwaarde moet de vraag worden beantwoord of een pensioenuitvoerder die een flexibele premieregeling uitvoert de aan hem opgedragen bijzondere taak van sociale aard naar verwachting ook zonder de verplichtstelling onder economisch aanvaardbare omstandigheden kan uitvoeren.

Ook de flexibele premieregeling is in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader voor pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* omschreven en toegelicht. Evenals bij de solidaire premieregeling is ten aanzien van de flexibele premieregeling de rechtvaardiging van de verplichtstelling te vinden in de bedrijfstakbrede (of beroepsgroepbrede) acceptatieplicht. Individuele deelnemers of bedrijven worden dus op grond van hun risicoprofiel niet geweigerd, noch met hogere premies geconfronteerd. Door het verbod op ringfencing worden risico's tussen de werkgevers binnen een bepaalde bedrijfstak gedeeld. Voor de juridische onderbouwing is verder van belang dat aannemelijk kan worden gemaakt dat het zonder de verplichtstelling naar verwachting niet mogelijk zal zijn om de pensioenregeling voor alle betrokken ondernemingen tegen economisch aanvaardbare kosten uit te voeren.

Uit de juridische analyses die de regering heeft laten uitvoeren, blijkt dat de verplichtstelling van de 'kale' flexibele premieregeling gerechtvaardigd kan worden, mits voldoende aannemelijk gemaakt kan worden dat de verplichtstelling leidt tot economisch meer aanvaardbare kosten. Hierbij is van belang dat door de acceptatieplicht en het verbod op ringfencing risico's tussen de werkgevers binnen een bepaalde bedrijfstak worden gedeeld. Dit zal doorgaans bij een 'kale' flexibele premieregeling lastiger aan te tonen zijn dan bij de solidaire premieregeling. Met de 'kale' flexibele premieregeling wordt bedoeld een flexibele premieregeling zonder de optionele solidariteitselementen zoals die zijn toegelicht in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel*. Dat betekent echter niet dat deze premieregeling in zichzelf geen solidariteits- en collectiviteitselementen kent die bijdragen aan het sociale doel. Belangrijke aanvulling daarbij is dat bij de flexibele premieregeling bij een pensioenfonds in de praktijk in de uitkeringsfase vaak risico's collectief worden gedeeld met alle pensioengerechtigden binnen het fonds, ongeacht of dat een vaste of een variabele pensioenuitkering uitvoert. Hierop gelden uitzonderingen, bijvoorbeeld bij de uitvoering van de 'individuele' variant waarbij het rente- en beleggingsrisico niet wordt gedeeld. Verder kennen de flexibele premieregelingen aanvullende solidariteit en collectiviteit door bijvoorbeeld de premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid en het nabestaandenpensioen.

Om ervoor te zorgen dat het wettelijk kader voor uitvoering van de flexibele premieregeling door verplichtgestelde pensioenfondsen zo zeker als mogelijk is van behoud van de verplichtstelling wordt voorgesteld dat de optionele solidariteitselementen integraal onderdeel worden van dit contract. Door het toevoegen van de risicodelingsreserve ontstaat risicodeling tussen huidige generaties en met toekomstige generaties. De risicodelingsreserve die voor verplichtgestelde pensioenfondsen toegevoegd wordt aan de flexibele premieregeling werkt op dezelfde manier als de verplichte solidariteitsreserve in de solidaire premieregeling. Met de risicodelingsreserve is het mogelijk om intergenerationele risicodeling toe te voegen, schommelingen in pensioenuitkomsten te dempen en kunnen niet-verhandelbare risico's (zoals het macro-langlevenrisico) worden gedeeld. Deze verbreding van het risicodraagvlak levert welvaartswinst op. Alle generaties profiteren in verwachting van de risicodelingsreserve, omdat er meer risico genomen kan worden,

zonder dat dit ten koste gaat van de stabiliteit van de pensioenen. Om de risicodeling tussen generaties goed te kunnen waarborgen is een verplichtstelling noodzakelijk, omdat zonder de verplichtstelling de werkgevers met gemiddeld veel goede risico's hun pensioenregeling elders kunnen laten uitvoeren, waardoor de pensioenregeling voor de overige werkgevers niet meer tegen economisch aanvaardbare kosten uitgevoerd kan worden. De toevoeging van de risicodelingsreserve leidt er zonder meer toe dat aannemelijk is dat de verplichtstelling leidt tot economisch meer aanvaardbare kosten en dat voldaan wordt aan de sociale doelstelling van de verplichtstelling.

Het breder delen van het micro-langlevenrisico leidt ertoe dat het risico dat het verwachte pensioen van een individu naar beneden bijgesteld moet worden als gevolg van het feit dat hij langer leeft dan verwacht, kleiner wordt. Voor deze vorm van solidariteit is de verplichtstelling niet in alle gevallen noodzakelijk, desondanks wordt de solidariteit binnen de pensioenregeling door toevoeging van dit element vergroot.

10.3 Rechtsbescherming burgers

De rechtsbescherming van de (gewezen) deelnemers, aanspraak- en pensioengerechtigden (hierna te noemen "belanghebbenden") in het kader van de transitie naar de nieuwe pensioenovereenkomst wordt op verschillende wijzen en op verschillende momenten in het wetsvoorstel gewaarborgd, zowel op individueel als op collectief niveau. De regering heeft de beschrijving van de (individuele) rechtsbescherming, die over verschillende paragrafen in het algemeen deel van de toelichting is verspreid, in een paragraaf samengevoegd. In deze paragraaf wordt ten aanzien van de wijziging van de pensioenovereenkomst en de omzetting van de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten naar de nieuwe pensioenregeling ingegaan op de individuele rechtsbescherming van burgers. Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan enkele collectieve waarborgen. Specifiek komt aan de orde de vragen tegen wie, wanneer en tegen welk(e) besluit(en) een individuele burger in het kader van de transitie rechtsmiddelen kan inzetten.

10.3.1 Wijziging van de pensioenovereenkomst

Vanaf 1 januari 2027 is pensioenopbouw alleen nog mogelijk op basis van een premieovereenkomst met een leeftijdsonafhankelijke premie. Dit heeft tot gevolg dat in beginsel alle pensioenregelingen in Nederland gewijzigd dienen te worden en moeten voldoen aan de nieuwe wetgeving.

Pensioenregelingen kunnen op collectief niveau (per bedrijfstak of groep van ondernemingen) of op het niveau van een individuele werkgever zijn overeengekomen.

In geval sociale partners verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de pensioenregeling, dienen zij zich in te spannen om de wijziging van de pensioenregeling evenwichtig te laten plaatsvinden. Sociale partners besluiten op collectief niveau over de inhoud van een pensioenregeling voor de nieuwe opbouw, zonder instemming van de individuele werkgever en werknemer. Hiervan is sprake als er (a) sprake is van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds of (b) de pensioenbepalingen in de cao staan. De inspraak van werknemers (tijdens het arbeidsvoorwaardelijk proces) is daarmee via het collectieve overleg tussen sociale partners geregeld.

Indien de pensioenregeling is afgesproken op het niveau van de individuele werkgever geldt dat de pensioenovereenkomst in beginsel niet eenzijdig door de werkgever kan worden gewijzigd. De hoofdregel is dat binding aan een gewijzigde pensioenovereenkomst ontstaat als een werknemer instemt met een wijziging van de pensioenovereenkomst, tenzij er sprake is van een andere wijze van binding (bijvoorbeeld via een cao of een eenzijdig wijzigingsbeding). De werkgever kan een pensioenovereenkomst eenzijdig wijzigen als er sprake is van (1) een schriftelijk overeengekomen wijzigingsbeding en (2) de werkgever een zodanig zwaarwegend belang heeft bij de gewenste wijziging, dat de belangen van de werknemer daarvoor in redelijkheid moeten wijken. Indien er geen eenzijdig wijzigingsbeding aanwezig is, is de werknemer niet verplicht om akkoord te gaan met de voorgestelde wijziging van de pensioenovereenkomst. Op basis van het goed

werknemerschap[214] kan een werknemer redelijke voorstellen echter niet weigeren. Uit de rechtspraak blijkt dat werkgever en werknemer over en weer verplicht zijn om zich als goed werkgever c.q. goed werknemer te gedragen. Een werknemer is in beginsel gehouden om akkoord te gaan met een redelijk voorstel van de werkgever tot wijziging van een of meer arbeidsvoorwaarden dat verband houdt met gewijzigde omstandigheden , tenzij aanvaarding niet in redelijkheid van de werknemer kan worden gevergd.[215] Een rechter zal bij de beoordeling of een voorstel redelijk is rekening houden met de omstandigheden van het geval.

Bij wijziging van een pensioenovereenkomst (met of zonder schriftelijk wijzigingsbeding) dient er sprake te zijn van een aantoonbaar en zwaarwegend belang van de werkgever in verhouding tot het belang van de werknemer.[216] De werkgever dient aan te tonen dat er sprake is van een zwaarwegend belang om de pensioenovereenkomst aan te mogen passen. Een zwaarwichtig belang van de werkgever om de pensioenovereenkomst te wijzigen kan het gevolg zijn van gewijzigde wetgeving, zoals fiscale wetgeving, of gelegen zijn in bedrijfseconomische- en organisatorische omstandigheden. Bij wijziging van de pensioenovereenkomst vanwege de transitie zal het belang van de werkgever veelal liggen in de gewijzigde pensioenwetgeving. Opgemerkt zij dat met het onderhavige wetsvoorstel ook ten aanzien van gewezen werknemers, aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden de voorwaarde van een zwaarwegend belang geldt voor de werkgever.

Indien de pensioenregeling is afgesproken op het niveau van de individuele werkgever geldt dat de werkgever de instemming van de ondernemingsraad behoeft of is de werkgever gehouden hierover advies te vragen aan de personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering.[217] Een ondernemingsraad heeft de mogelijkheid om advies te vragen aan een deskundige.[218] Dit kan helpen in het vormen van een afgewogen oordeel. Ondanks dat de instemming van de ondernemingsraad niet de instemming van de werknemer vervangt, zal een rechter de instemming van de ondernemingsraad mee laten wegen in haar oordeel.[219] Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat indien een werkgever zonder de instemming van de ondernemingsraad de pensioenovereenkomst wijzigt, de ondernemingsraad bij de kantonrechter de nietigheid van het besluit kan inroepen.[220]

Indien een belanghebbende van oordeel is dat er geen binding is aan een gewijzigde pensioenovereenkomst (bijvoorbeeld wegens het ontbreken van wederzijdse instemming, wegens het ontbreken van een zwaarwegend belang van de werkgever of omdat er geen sprake is van een redelijk voorstel) dan staat voor hem de gang naar de rechter open tegen het besluit van de werkgever om de pensioenovereenkomst te wijzigen.

Opgemerkt zij dat de transitie naar de nieuwe pensioenovereenkomst niet leidt tot aanpassing van de wet- en regelgeving omtrent de aanpassing van arbeidsvoorwaarden. De huidige waarborgen en jurisprudentie omtrent het wijzigen van arbeidsvoorwaarden blijven ook in het kader van transitie gelden.

10.3.2 (Geen) Verzoek werkgever tot omzetting van de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten

In het Pensioenakkoord is afgesproken dat de nieuwe pensioenopbouw en de reeds opgebouwde pensioenaanspraken en –rechten, ondergebracht bij pensioenfondsen, zoveel mogelijk bij elkaar worden gehouden in één pensioenregeling (ook wel 'invaren' genoemd). Er geldt echter geen wettelijke verplichting tot invaren. Voor pensioenregelingen ondergebracht bij verzekeraars en premiepensioenregelingen wordt in beginsel niet ingevaren. Sociale partners zullen bij de overstap naar een premieregeling met leeftijdsonafhankelijke premies in beginsel een verzoek tot invaren

[214] Artikel 7:611 BW.
[215] HR Taxi Hofman 26 juni 1998, JAR 1998/199, NJ 1998/767.
[216] Artikel 19 PW.
[217] De PV en PVT hebben op grond van artikel 35b en artikel 35c van de Wet op de Ondernemingsraden recht advies uit te brengen op iedere wijziging van de arbeidsvoorwaarden van tenminste een vierde van de in de onderneming werkzame personen. Hiervan zal bij wijziging van de pensioenovereenkomst doorgaans sprake zijn.
[218] Artikel 16 Wet op de ondernemingsraden.
[219] Zie bijvoorbeeld Rb. Groningen, 27 april 1988, JAR 1998/193.
[220] Artikel 27 lid 5 Wet op de ondernemingsraden.

voorleggen bij het betreffende pensioenfonds. Het formele verzoek tot invaren zal conform artikel 150l door de werkgever aan het pensioenfonds worden gedaan. Voor de werkgever geldt hierbij het standaard invaarpad. Dit houdt in dat de werkgever een verzoek tot invaren zal doen, tenzij dit niet in het belang is van belanghebbenden of de werkgever. De afspraken die sociale partners in het kader van de transitie maken (waaronder over invaren) dienen te worden neergelegd in het transitieplan. Het transitieplan kan gezien worden als een verantwoording van de evenwichtigheid van de gemaakte afspraken op collectieve niveau en dwingt sociale partners de belangen van alle betrokkenen mee te nemen in de onderhandelingen.
Indien een individuele burger van oordeel is dat hij door het besluit van de werkgever tot een verzoek tot invaren onevenredig is benadeeld, heeft hij de mogelijkheid om tegen dat besluit naar de rechter te stappen. Ook ingeval de werkgever besluit geen verzoek tot invaren te doen bij het pensioenfonds staat voor (individuele) belanghebbenden de gang naar de rechter open wegens het besluit van de werkgever om geen verzoek tot invaren bij het pensioenfonds in te dienen.

10.3.3 Omzetting van de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten bij een pensioenfonds
De werkgever, of bij bedrijfstakpensioenfondsen de partijen die de collectieve pensioenregeling zijn overeengekomen, doet een verzoek tot invaren bij het pensioenfonds. Het bestuur van het pensioenfonds toetst het verzoek aan wet- en regelgeving, uitvoerbaarheid en of het invaren tot een onevenwichtig nadeel voor belanghebbenden kan leiden. In dat kader neemt het bestuur ook een besluit over de wijze waarop de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten worden ingevaren. Het bestuur kan het definitieve besluit pas nemen nadat de pensioenfondsorganen over het besluit zijn geraadpleegd. Zowel de medezeggenschapsorganen (verantwoordingsorgaan en belanghebbendenorgaan) als het interne toezicht hebben een rol bij de besluitvorming door het pensioenfondsbestuur. Tot slot kan de toezichthouder, De Nederlandsche Bank, de omzetting verbieden. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het verantwoordingsorgaan, dat een adviesrecht heeft, beroep kan instellen bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam als het bestuur van het pensioenfonds afwijkt van een negatief advies van het verantwoordingsorgaan.[221] Het belanghebbendenorgaan en de Raad van Toezicht hebben hier een goedkeuringsrecht.

Het pensioenfonds neemt op basis van het verzoek van de werkgever een eigenstandig besluit of zij de opgebouwde pensioenaanspraken en –rechten kan invaren. Het nemen van een eigenstandig besluit brengt met zich mee dat een individuele burger ook tegen het besluit van het pensioenfonds om de opgebouwde pensioenaanspraken en –rechten in te varen kan opkomen. Zowel in als buiten rechte. Bij wet wordt geregeld dat het pensioenfonds over een adequate klachten- en geschillenprocedure, die voor een belanghebbende eenvoudig toegankelijk is, beschikt. Een belanghebbende kan op basis van de interne klachten- en geschillenprocedure bij het pensioenfonds ook een klacht neerleggen/een geschil voorleggen naar aanleiding van het besluit van het bestuur om in te varen dan wel om niet in te varen, de wijze waarop de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten door het pensioenfonds worden ingevaren en op de uitkomst van de omzetting van de pensioenaanspraken en pensioenrechten in een persoonlijk vermogen. Met dit wetsvoorstel krijgt de interne klachten- en geschillenprocedure bij pensioenuitvoerders een strakkere invulling en wordt het wettelijk verankerd. Het uitgangspunt van de klachten- en geschillenprocedure is dat het een laagdrempelige, kosteloze en snelle procedure moet zijn, die de rechtspositie van de deelnemer verstevigt. Bij algemene maatregel van bestuur worden hier nadere regels over gesteld.

Naast een interne klachten- en geschillenprocedure wordt met dit wetsvoorstel een tijdelijke externe geschilleninstantie geïntroduceerd, ingericht en in stand gehouden door de pensioenuitvoerders. Een belanghebbende krijgt daarmee de mogelijkheid, als het doorlopen van de interne klachten- en geschillenprocedure bij de betreffende pensioenuitvoerder niet tot overeenstemming heeft geleid, het geschil voor te leggen aan een onafhankelijke instantie. Deze onafhankelijke instantie kan geschillen buitenrechtelijk beslechten alsook voorzien in mediation. Bij algemene maatregel van bestuur worden hier nadere regels aan gesteld die onder meer zien op vormgeving, bevoegdheden, financiering en het proces van de instantie. De introductie van de externe geschilleninstantie is voorzien voor de duur van de transitie en voorzien van een

[221] Artikel 217 lid 1 Pensioenwet.

horizonbepaling, omdat in die fase een tijdelijke toename van het aantal geschillen worden verwacht. Na afloop volgt een evaluatie, zodat na de evaluatie kan worden afgewogen of de geschilleninstantie voortgezet zou moeten worden. In beginsel vervalt de grondslag voor de geschilleninstantie via de horizonbepaling. Bij de evaluatie zal onder meer gekeken worden naar de tevredenheid van bij een geschil betrokken partijen, het aantal geschillen, de doorlooptijd van geschillen en de uitvoeringskosten.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat los van de interne- en externe geschillenprocedure voor belanghebbenden ten aanzien van een klacht of geschil over de uitvoering van het pensioenreglement de mogelijkheid bestaat om, als een dergelijke klacht of geschil niet kan worden opgelost bij het pensioenfonds zelf én een belanghebbende nog geen gerechtelijke procedure is gestart, de klacht/ het geschil voor te leggen aan de Ombudsman Pensioenen. De Ombudsman Pensioenen probeert door middel van bemiddeling een oplossing te bereiken. Mocht dat niet lukken dan kan de Ombudsman Pensioenen een formeel (niet-bindend) advies uitbrengen. Dit advies wordt in de praktijk veelal opgevolgd door pensioenuitvoerders. In de lagere regelgeving omtrent de externe geschillenprocedure zal de samenhang met de procedure bij de Ombudsman Pensioenen worden bezien.

Naast de hiervoor genoemde geschillenprocedures en de mogelijkheid van de Ombudsman Pensioenen bestaat voor een belanghebbende de mogelijkheid om tegen het besluit van het pensioenfonds inzake invaren naar de rechter te stappen als hij van oordeel is onevenredig te zijn benadeeld door het besluit van het pensioenfonds. Daarbij opgemerkt dat een belanghebbende niet eerst een (interne dan wel externe) geschillenprocedure hoeft te doorlopen en/of bij de Ombudsman Pensioenen hoeft aan te kloppen alvorens hij een gerechtelijke procedure kan starten.

10.3.4 Tot slot

In deze paragraaf is ingegaan op de rechtsbescherming van belanghebbenden. De transitie naar de nieuwe pensioenovereenkomst kent naast de individuele rechtsmiddelen met name vele collectieve waarborgen (zie hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*), waarmee zoveel als mogelijk wordt voorkomen dat belanghebbenden op individueel niveau onevenredig worden benadeeld. Mocht een belanghebbende van oordeel zijn dat hij ondanks deze collectieve waarborgen onevenredig is benadeeld dan zijn er verscheidene rechtsmiddelen die hij kan gebruiken. De redenen voor en onderbouwing van individuele vorderingen kunnen divers zijn. In de meeste gevallen zal het gaan om een nakomingsvordering al dan niet gecombineerd met een vordering tot (aanvullende) schadevergoeding. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor belangenorganisaties om namens een groep belanghebbenden naar de rechter te stappen met een vordering.[222] Indien alle mogelijkheden bij de nationale gerechtelijke instanties zijn benut kan een belanghebbende zich in het uiterste geval wenden tot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

[222] Vanaf 1 januari 2020 bestaat de mogelijkheid voor grote groepen gedupeerden om in één procedure bij de rechter schadevergoeding te eisen (artikel 3:305a Burgerlijk Wetboek).

Hoofdstuk 11 Nabestaandenpensioen

Inleiding

Een overlijden van een naaste betekent in de eerste plaats een persoonlijk verlies voor de nabestaanden. Naast emotionele gevolgen gaat het overlijden veelal ook gepaard met financiële gevolgen vanwege het wegvallen van een (kostwinners)inkomen, waardoor schrijnende situaties kunnen ontstaan. De voorgestelde wijzigingen inzake het nabestaandenpensioen, die in de volgende paragrafen nader worden toegelicht, zorgen ervoor dat het nabestaandenpensioen meer wordt gestandaardiseerd, adequater en begrijpelijker wordt en dat de risico's voor nabestaanden worden verkleind. Met als doel de schijnende situaties zoveel als mogelijk te voorkomen.

Weduwen- en wezenpensioenen waren veelal de eerste pensioenen die geïntroduceerd werden door werkgevers. Een pensioen voor weduwen en wezen voorzag in een dekking voor een risico dat een gezin niet zelf kon dragen. Namelijk het wegvallen van het (hoofd)inkomen bij een gezin. In een kostwinnerssamenleving, zoals we die in het verleden kenden, is de noodzaak voor een voldoende dekking van het risico op overlijden van de (gewezen) werknemer evident. In Nederland is al enige jaren niet langer sprake van een kostwinnerssamenleving. Binnen een huishouden is steeds vaker sprake van anderhalf of tweeverdieners. In veel huishoudens is echter veelal geen sprake van een gelijke inkomensverdeling, wat de ene partner financieel meer afhankelijk maakt van de andere partner dan vice versa. Als gevolg daarvan zal het wegvallen van één van beide inkomens vaak een enorme impact hebben. Dat maakt dat de behoefte aan een adequate nabestaandenpensioenvoorziening nog altijd bestaat.[223] Daarnaast geldt dat duurzame relaties tegenwoordig in meer verschijningsvormen optreden. Steeds minder mensen kiezen ervoor om te trouwen of een geregistreerd partnerschap aan te gaan, steeds vaker woont men ongehuwd samen. Een uniform partnerbegrip wordt daardoor relevanter, zodat, ongeacht de vorm van de duurzame relatie, de partners over en weer als partner worden gezien voor het partnerpensioen in de pensioenregeling.

Nabestaandenpensioen (voorheen weduwen- en wezenpensioen) is een verzamelnaam voor zowel partnerpensioen als wezenpensioen. Partnerpensioen is bedoeld voor diegenen die volgens de wet als partners kwalificeren, zie ook paragraaf 2 van dit hoofdstuk. Wezenpensioen is een uitkering voor achterblijvende kinderen na overlijden van een of beide ouders. De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van wezenpensioen worden toegelicht in paragraaf 3 van dit hoofdstuk. Indien een wijziging specifiek voor het partner- dan wel wezenpensioen geldt, wordt die specifieke term gehanteerd.

Sociale partners kunnen ervoor kiezen een nabestaandenpensioen in de pensioenovereenkomst op te nemen. De wijze waarop nabestaandenpensioen is vormgegeven is vooral de afgelopen 20 jaar aan grote wijziging onderhevig geweest. Nabestaandenpensioenregelingen vertonen een grote verscheidenheid in opbouwpercentages, financieringsvormen en de wijze waarop het partnerbegrip wordt ingevuld. Het nabestaandenpensioen is versnipperd geraakt en daardoor in veel gevallen onoverzichtelijk voor mensen. Daarnaast geldt dat mensen tegenwoordig in toenemende mate gedurende hun werkzame leven meerdere werkgevers en meerdere (opeenvolgende) partners hebben, hetgeen het nabestaandenpensioen verder compliceert. Op verschillende momenten worden deelnemers gewezen op een eventueel nabestaandenpensioen in de pensioenregeling, bijvoorbeeld bij indiensttreding, op het uniform pensioenoverzicht en soms bij bepaalde life events, met het doel om bewustwording te creëren. Desondanks maakt de diversiteit in pensioenregelingen, gecombineerd met het relatief lage pensioenbewustzijn van de gemiddelde Nederlander, het voor deelnemers lastig om inzicht te krijgen in de manier waarop het nabestaandenpensioen voor hen is geregeld.

De Tweede Kamerleden Omtzigt en Bruins hebben in hun initiatiefnota over nabestaandenpensioen[224] aandacht gevraagd voor de problemen die bestaan rondom het

[223] Kamerstukken II 2017/18, 32043, nr. 393.
[224] Kamerstukken II 2017/18, 34996, nr. 2.

nabestaandenpensioen. Naar aanleiding van de initiatiefnota is op 14 januari 2019 een advies gevraagd aan de StvdA over de wenselijke dekking van het nabestaandenpensioen in de tweede pijler.[225] Het advies over nabestaandenpensioen dat de StvdA heeft uitgebracht[226] staat aan de basis van de wijzigingen van het nabestaandenpensioen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Met de herziening van het nabestaandenpensioen wordt noch een versobering van het nabestaandenpensioen noch een extra premiedruk beoogd.

Hierna wordt eerst in paragraaf 11.1 het huidige stelsel voor nabestaandenpensioen toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 11.2 ingegaan op het partnerbegrip en de voorgestelde wijzigingen daarvoor. In paragraaf 11.3 worden vervolgens de wijzigingen in het kader van het nabestaandenpensioen toegelicht en tenslotte gaat paragraaf 11.4 nader in op de transitie naar het nieuwe stelsel voor nabestaandenpensioen.

11.1 Huidig stelsel voor nabestaandenpensioen

Tweede pijler nabestaandenpensioen

Het nabestaandenpensioen in de tweede pijler kan onderverdeeld worden in drie onderdelen: 1) partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum, 2) partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum en 3) wezenpensioen. Deze drie onderdelen worden hierna toegelicht.

Voor het partnerpensioen geldt er een maximum aan de hoogte dat fiscaal gefaciliteerd wordt.[227] Er wordt veelal gericht op een partnerpensioen ter hoogte van 70% van het ouderdomspensioen.

*1. Partnerpensioen bij overlijden **ná** pensioendatum*

Het partnerpensioen bij overlijden na de pensioendatum is altijd op opbouwbasis en fiscaal gemaximeerd op 70% van het op pensioendatum opgebouwde ouderdomspensioen. Omdat er na pensioendatum geen sprake meer is van een actieve deelname en dus geen premie-inleg meer is, wordt dit partnerpensioen gedurende de actieve periode van de deelnemer betaald en verworven. Op pensioendatum kan, met toestemming van de eventuele partner, (een deel van) het partnerpensioen worden uitgeruild voor een hoger ouderdomspensioen.[228] Omgekeerd kan de deelnemer op pensioendatum of tussentijds bij einde dienstverband ervoor kiezen een deel van het opgebouwde ouderdomspensioen te gebruiken voor een (hoger) partnerpensioen op opbouwbasis.[229] Dat kan bijvoorbeeld interessant zijn in een situatie waar het partnerpensioen voor pensioendatum op risicobasis is verzekerd en er geen partnerpensioen is opgebouwd ten behoeve van de periode na pensioendatum.

*2. Partnerpensioen bij overlijden **vóór** pensioendatum*

Vrijwel alle pensioenregelingen kennen een dekking voor partnerpensioen bij overlijden vóór de pensioendatum.[230] Voor de hoogte van het partnerpensioen is het relevant of de deelnemer ten tijde van het overlijden in actieve dienst was of een gewezen deelnemer (een 'slaper').

De gevolgen voor de achterblijvende partner hangen af van de keuze die sociale partners maken over de vormgeving van het partnerpensioen. Sociale partners kunnen kiezen uit een partnerpensioen op opbouwbasis of een partnerpensioen op risicobasis. Het verschil tussen deze soorten wordt hierna in het kader uitgebreid toegelicht.

[225] Bijlage bij kamerstukken II 2018/19, 34996, nr. 3.
[226] Advies nabestaandenpensioen, Stichting van de Arbeid, juni 2020, Den Haag.
[227] Artikel 18b, eerste lid, Wet LB 1964: 'een op een eindloonstelsel gebaseerd partnerpensioen bedraagt per dienstjaar of ontbrekend dienstjaar niet meer dan 1,160 percent van het pensioengevend loon of bereikbare pensioengevend loon.' Artikel 18b, tweede lid, Wet LB 1964:'een op een middelloonstelsel gebaseerd partnerpensioen bedraagt per dienstjaar of ontbrekend dienstjaar niet meer dan 1,313 percent van het pensioengevend loon of bereikbaar pensioengevend loon.'
[228] Artikel 60 van de Pensioenwet.
[229] Artikel 61 van de Pensioenwet.
[230] Zie Statistiek DNB tabel 8.12 Pensioenreglementen naar pensioentype.

Partnerpensioen op opbouwbasis of risicobasis

Vormgeving partnerpensioen
Het huidige partnerpensioen kent twee hoofdvormen: partnerpensioen op opbouwbasis en partnerpensioen dat verzekerd is op risicobasis. Sociale partners leggen de keuzes die ze maken voor het partnerpensioen vast in de pensioenregeling.

Een partnerpensioen op **opbouwbasis** is een partnerpensioen waarbij ieder jaar een stukje partnerpensioen wordt opgebouwd. Indien een deelnemer (in actieve dienst) overlijdt voor pensioendatum, krijgt de achterblijvende partner een volledig partnerpensioen. Ondanks dat het partnerpensioen in dat geval nog niet volledig is opgebouwd. Het verschil tussen het reeds opgebouwde partnerpensioen en het volledige partnerpensioen wordt gefinancierd met een risicoverzekering. Hoe groter het opgebouwde partnerpensioen, hoe kleiner de risicoverzekering. Bij beëindiging van de deelneming aan de pensioenregeling blijft het reeds opgebouwde partnerpensioen intact. De aanvullende risicoverzekering wordt stopgezet. Dat betekent dat als de *gewezen* deelnemer voor pensioendatum komt te overlijden, er partnerpensioen tot uitkering komt ter hoogte van hetgeen is opgebouwd tot het moment van uitdiensttreding. Dat is derhalve geen volledig partnerpensioen. Indien de gewezen deelnemer bij baanwisseling een waardeoverdracht naar de nieuwe pensioenuitvoerder laat uitvoeren, gaat ook het opgebouwde partnerpensioen mee naar die nieuwe pensioenuitvoerder. Als er geen waardeoverdracht plaatsvindt, blijft het opgebouwde partnerpensioen bij de oude pensioenuitvoerder achter. Bij een scheiding wordt het tot aan de scheidingsdatum opgebouwde partnerpensioen afgesplitst als *bijzonder* partnerpensioen ten behoeve van de ex-partner.[231] Een deel van het opgebouwde partnerpensioen komt in dat geval ten goede aan de ex-partner, hetgeen betekent dat een eventuele latere partner geen volledig partnerpensioen krijgt.

Bij een partnerpensioen op **risicobasis** wordt niet daadwerkelijk een kapitaal of aanspraak opgebouwd voor het geval een deelnemer overlijdt vóór de pensioendatum. Er is sprake van een risicoverzekering die het toegezegde partnerpensioen uitkeert als de deelnemer overlijdt vóór de pensioendatum. De hoogte van dit partnerpensioen op risicobasis is afhankelijk van het aantal jaren dat de deelnemer in de pensioenregeling kan deelnemen. Zolang er sprake is van actieve deelname aan de pensioenregeling, is het partnerpensioen verzekerd. De risicodekking komt te vervallen als er niet langer sprake is van actieve deelname aan de pensioenregeling. Er zijn immers geen aanspraken op partnerpensioen opgebouwd, zoals bij een partnerpensioen op opbouwbasis. Dat betekent dat als de gewezen deelnemer tussen uitdiensttreding en pensioendatum komt te overlijden, er geen partnerpensioen tot uitkering komt[232]. Ook bij een waardeoverdracht wordt er geen partnerpensioen mee overgedragen, en bij een scheiding komt er geen *bijzonder* partnerpensioen tot stand voor de ex-partner. Er is immers geen kapitaal opgebouwd voor partnerpensioen dat verdeeld kan worden, er is enkel een (tijdelijke) risicoverzekering. Vaak wordt de risicoverzekering ter dekking van het risico op overlijden vóór pensioendatum gecombineerd met een partnerpensioen op opbouwbasis ter dekking van het risico op overlijden ná pensioendatum. Dat heeft tot gevolg dat er bij overlijden na de pensioendatum wél partnerpensioen tot uitkering komt voor de achtergebleven partner.

Een partnerpensioen op risicobasis wordt in de praktijk veelal gebruikt in combinatie met een premieregeling. Tot de pensioendatum wordt het partnerpensioen in dat geval volledig op risicobasis verzekerd. Vervolgens kan op de pensioendatum met het totaal opgebouwde pensioenvermogen zowel een ouderdomspensioen als een partnerpensioen worden aangekocht.[233] In de pensioenpremie die periodiek wordt afgedragen wordt rekening gehouden met het feit dat er op pensioendatum ook een partnerpensioen wordt ingekocht.

3. Wezenpensioen

Het wezenpensioen is een uitkering voor kinderen indien één of beide ouders komt te overlijden. Direct na het overlijden van de ouder(s) wordt het wezenpensioen uitgekeerd. Indien beide ouders zijn overleden, kan een kind twee wezenpensioenen ontvangen. Net als voor het

[231] Artikel 57 van de Pensioenwet.
[232] Tenzij de deelnemer een WW-uitkering ontvangt met dekking voor partnerpensioen op grond van artikel 55 lid 5 van de Pensioenwet.
[233] De aanwending van het pensioenkapitaal op pensioendatum wordt gedaan in de verhouding die in de pensioenregeling is vastgelegd. Veelal is die verhouding 100:70 (OP:PP).

ouderdomspensioen en het partnerpensioen geldt ook voor het wezenpensioen een maximale grens voor fiscale facilitering.[234] De hoogte van het wezenpensioen is vaak gekoppeld aan het ouderdomspensioen en is maximaal 14% van het reglementair te bereiken ouderdomspensioen. Het wezenpensioen kan qua hoogte ook gekoppeld zijn aan het partnerpensioen, en is in dat geval maximaal 20% van het te bereiken partnerpensioen (dat weer 70% is van het te bereiken ouderdomspensioen). De vormgeving van wezenpensioen (risico- of kapitaalgedekt) volgt de vormgeving van het partnerpensioen.

Anders dan ouderdomspensioen en partnerpensioen wordt het wezenpensioen niet levenslang uitgekeerd, maar beperkt in de tijd. In de huidige wetgeving geldt de fiscale facilitering van wezenpensioen totdat de wees de leeftijd van 30 jaar heeft bereikt.[235] Veel pensioenregelingen gaan uit van een lagere eindleeftijd voor de uitbetaling van wezenpensioen, bijvoorbeeld 18 of 25 jaar. Het staat sociale partners vrij om in de pensioenovereenkomst nadere voorwaarden te stellen aan het recht op wezenpensioen. Een veel voorkomende aanvullende eis is dat het kind moet studeren om in aanmerking te komen voor verlenging van het wezenpensioen gedurende de periode dat het kind een studie volgt. In sommige pensioenregelingen wordt het aantal kinderen dat in aanmerking komt voor een wezenpensioen beperkt tot bijvoorbeeld maximaal 5 kinderen.

11.2 Uniformering partnerbegrip

Zowel in de Pensioenwet als in de Wet LB 1964 is opgenomen wie kwalificeren als partner voor de pensioenregeling. Het huidige artikel 1 van de Pensioenwet bepaalt dat als partner voor de pensioenregeling wordt gezien de echtgenoot, geregistreerd partner, of *partner in de zin van de pensioenovereenkomst*. Dit betekent dat sociale partners zelf bepalen of ze samenwonenden die niet gehuwd zijn en geen geregistreerd partnerschap hebben gesloten, in aanmerking willen laten komen voor partnerpensioen én of ze daaraan specifieke voorwaarden willen stellen. De Wet LB 1964 bepaalt dat (gewezen) echtgenoten, (gewezen) geregistreerde partners, dan wel degene met wie de deelnemer duurzaam een gezamenlijke huishouding voert of heeft gevoerd en met wie geen bloed- of aanverwantschap in de eerste graad bestaat, worden gezien als partner voor wie aan de werknemer een partnerpensioen kan worden toegekend.[236]

Het begrip 'duurzaam' is niet nader ingevuld in de Wet LB 1964, maar bij anderen dan (gewezen) echtgenoten en (gewezen) geregistreerde partners wel een voorwaarde om fiscaal gefaciliteerd een partnerpensioen aan te kunnen bieden. Daarom stellen pensioenuitvoerders in hun pensioenreglementen aanvullende voorwaarden voor die situatie, zoals eisen ten aanzien van de duur van samenwonen op hetzelfde adres (een half jaar, een jaar, vijf jaar) en/of een (notariële) samenlevingsovereenkomst dan wel een verklaring van samenleving. Dit leidt tot diversiteit in de invulling van het partnerbegrip voor ongehuwd samenwonenden, waardoor het kan gebeuren dat partner A in de pensioenregeling van partner B wel als partner wordt gezien, maar dat omgekeerd partner B niet als partner wordt gezien in de pensioenregeling van A. Dit kan tot onwenselijke situaties leiden en zorgt voor onduidelijkheid bij deelnemers en hun partner. Zowel maatschappelijk[237] als politiek[238] gezien is er meerdere malen gevraagd om een uniformering van de partnerdefinitie.

Steeds minder mensen kiezen ervoor om te trouwen[239], in plaats daarvan kiezen ze voor een geregistreerd partnerschap of wonen ze ongehuwd samen. Een uniform partnerbegrip wordt daardoor maatschappelijk gezien relevanter. In dit wetsvoorstel wordt dan ook voorgesteld om één wettelijke partnerdefinitie te hanteren die geldt voor alle partnerpensioenen in de tweede pijler.

---

[234] Artikel 18c, eerste lid, Wet LB 1964: 'een op eindloonstelsel gebaseerd wezenpensioen bedraagt per dienstjaar of ontbrekend dienstjaar niet meer dan 0,232 percent van het pensioengevend loon of bereikbaar pensioengevend loon.' Artikel 18c, tweede lid, Wet LB 1964: 'een op middelloonstelsel gebaseerd wezenpensioen bedraagt per dienstjaar of ontbrekend dienstjaar niet meer dan 0,263 percent van het pensioengevend loon of bereikbaar pensioengevend loon.'
[235] Artikel 18, eerste lid, onderdeel a, onder 3, Wet LB 1964.
[236] Artikel 18, eerste lid, onderdeel a, onder 2, Wet LB 1964.
[237] https://publicaties.ombudsmanpensioenen.nl/jaarverslag_2018/aanbeveling.
[238] Kamerstukken II 2019/20, 32 043, nr. 537 en Kamerstukken II 2018/19, 34 996, nr. 5.
[239] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/18/twintigers-en-dertigers-trouwen-minder.

Voor het bepalen wanneer ongehuwden gezien moeten worden als elkaars partner is van belang dat het altijd gaat om personen die samenwonen op hetzelfde adres en een duurzame huishouding met elkaar voeren. De duurzame huishouding kan zich op verschillende manieren uiten, waaronder in het delen van de kosten van boodschappen, de kosten van de gezamenlijke woning en of zij bijvoorbeeld samen een kind hebben. Uiteindelijk gaat het er om dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding waar er sprake is van zorg voor elkaar. Bij huwelijk, geregistreerd partnerschap en partners met een notarieel samenlevingscontract wordt deze zorg voor elkaar verondersteld aanwezig te zijn.

Het is echter niet uitgesloten dat er ook partners zijn die samenwonen en zorg voor elkaar dragen, maar dit niet geformaliseerd hebben door middel van een huwelijk, geregistreerd partnerschap of notarieel samenlevingscontract. Omdat deze situatie erg vergelijkbaar kan zijn met een huwelijk, geregistreerd partnerschap of notarieel samenlevingscontract acht de regering het passend dat ook deze situatie valt onder de definitie van partner voor het partnerpensioen.

Om partners in deze situatie laagdrempelig toegang te geven tot een dekking voor het partnerpensioen krijgen pensioenuitvoerders de mogelijkheid om een partnerverklaring te gebruiken. Met die partnerverklaring kunnen partners verklaren dat zij een gezamenlijke huishouding voeren (wonen op hetzelfde adres) en zorg voor elkaar dragen en dat zij in het kader van de pensioenregeling gezien willen worden als partners. De pensioenuitvoerder zal deze partnerverklaring vervolgens verwerken in de administratie zodat bijvoorbeeld ook op het pensioenoverzicht duidelijk wordt dat er sprake is van een partner.

Niet alle pensioenuitvoerders hebben behoefte om bij leven te weten wie de partner is en prefereren partnerschap vast te stellen op het moment dat de deelnemer is overleden. Het is relatief eenvoudig voor een nabestaande om aan te tonen dat er sprake was van een huwelijk, geregistreerd partnerschap of een notarieel samenlevingscontract. In het geval dat partners een gezamenlijke huishouding vormen en er geen sprake is van de hiervoor bedoelde situaties en er bij leven van de deelnemer ook geen gezamenlijke partnerverklaring is ingevuld, biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid een eenzijdige partnerverklaring te hanteren. Het is in dat geval aan de achterblijvende partner om aan te tonen dat er sprake was van een gezamenlijke huishouding (samenwonen op één adres) waarbij sprake was van zorg voor elkaar. In de definitie is bepaald dat deze partners het partnerschap in ieder geval kunnen aantonen op basis van het feit dat er sprake is van een samenwoning op één adres van minimaal zes maanden voorafgaand aan het overlijden en daarnaast dat er sprake is van een gezamenlijk kind of het gezamenlijk bezit of huren van een woning. Tot slot is er ook sprake van partnerschap indien de nabestaande kan aantonen dat de overleden deelnemer ten behoeve van de pensioenregeling van de nabestaande als partner was aangemerkt.

Ook al zullen de genoemde criteria in veel gevallen dekkend blijken te zijn, is niet uit te sluiten dat in een aantal gevallen het partnerschap op basis van deze criteria voor de nabestaande niet is aan te tonen. Om die reden laat dit wetsvoorstel de ruimte in dergelijke gevallen ook andere criteria mee te laten wegen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het feit dat men in het kader van socialezekerheidsuitkeringen aangemerkt was als partner of dat de partner opgenomen was in het testament, of de begunstigde is in het kader van een andere overlijdensrisicoverzekering. Hiermee hebben pensioenuitvoerders de mogelijkheid om in situaties waarbij de partnerdefinitie onredelijk uitpakt alsnog partnerschap vast te stellen en daarmee het recht op partnerpensioen toe te kennen.

In het kader van de voorgestelde partnerdefinitie is er geen sprake van partnerschap in de situatie dat er sprake is van samenwoning tussen twee personen die bloedverwant zijn in de eerste of tweede graad in de rechte lijn. Bij bloedverwanten in de eerste graad gaat het om het samenwonen van een ouder met een eigen kind. Bij bloedverwanten in de tweede graad in de rechte lijn gaat het om grootouders die samenwonen met een kleinkind. Voor deze situaties geldt dat er geen sprake is van een relatie tussen twee gelijkwaardige personen die vergelijkbaar is met een huwelijk of geregistreerd partnerschap. Om die reden worden deze situaties uitgesloten van de partnerdefinitie.

Bij ongehuwde partners die voldoen aan het partnerbegrip in de zin dat zij samenwonen en zorg voor elkaar dragen, kan de situatie zich voordoen dat een van de partners vanwege medische redenen of ouderdom wordt opgenomen in een verpleeghuis of verzorgingshuis. Deze partners zijn dan niet meer woonachtig op hetzelfde adres. Bij overlijden van een van de partners zou er in dat geval geen partnerpensioen tot uitkering komen, omdat men niet meer aan het partnerbegrip voldoet. De regering acht dit een onwenselijke situatie, en stelt daarom voor dat personen in deze situatie toch als partner blijven worden gezien. Te meer omdat in belastingwetgeving en socialezekerheidswetgeving een dergelijke uitzondering voor dergelijke situaties reeds bestaat. Een dergelijke bepaling is niet nodig voor gehuwden en geregistreerd partners aangezien daar samenwonen op hetzelfde adres niet als eis wordt gesteld.

Gevolgen van de wijziging van het partnerbegrip
Alle huidige partnerpensioenregelingen kennen een partnerdefinitie. De voorgestelde partnerdefinitie omvat verreweg de meeste situaties waarbij twee personen aantoonbaar zorg voor elkaar dragen en daarmee in aanmerking moeten kunnen komen voor een partnerpensioen. Daarnaast sluit de voorgestelde partnerdefinitie aan bij de gangbare partnerdefinities die nu al in het algemeen in de pensioensector worden gebruikt. Het aantal wijzigingen zal daardoor naar verwachting beperkt zijn. Indien de partnerdefinitie niet voldoet, zal deze aangepast moeten worden conform de voorgestelde definitie. De pensioenovereenkomst moet worden aangepast, en vervolgens moet de wijziging ook in de pensioenregeling worden verwerkt. De beslissing om al dan niet een partnerpensioen aan te bieden blijft echter een beslissing van sociale partners.

De wijziging van de partnerdefinitie heeft geen consequenties voor reeds ingegane partnerpensioenen, deze worden geëerbiedigd. Door het wettelijk vastleggen van een partnerdefinitie en na vastlegging daarvan in de pensioenregeling, bestaat de mogelijkheid dat bepaalde personen niet langer als partner in de zin van de Pensioenwet worden aangemerkt terwijl ze voor de wijziging wel als partner werden gezien. Ondanks dat het waarschijnlijk om een beperkt aantal situaties zal gaan, immers de partnerdefinitie is vrij omvattend en afgestemd op wat nu gebruikelijk is, acht de regering het onwenselijk dat er toch personen kunnen zijn, die als gevolg van een wetswijziging, bij het overlijden van de (gewezen) deelnemer niet langer aanspraak kunnen maken op een partnerpensioen. Middels overgangsrecht (zie paragraaf 11.4) wil de regering deze situaties voorkomen.

11.3 Wijzigingen inzake het nabestaandenpensioen

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk aangekondigd is het wenselijk dat het nabestaandenpensioen meer gestandaardiseerd wordt. Dit wetsvoorstel is een invulling van die wenselijkheid, en heeft als doel om de financiële risico's die deelnemers en hun nabestaanden ten aanzien van nabestaandenpensioen lopen te verkleinen.

*1. Partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden **ná** pensioendatum*
Het wetsvoorstel stelt geen inhoudelijke wijzigingen voor ten aanzien van het partnerpensioen bedoeld ter dekking van het risico op overlijden na pensioendatum. Het wetsvoorstel legt vast dat als een partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden na pensioendatum wordt aangeboden, dat het dan altijd op opbouwbasis is. Deze vastlegging kan gezien worden als een codificering van de huidige praktijk. Voor de fiscale facilitering mag de dekking maximaal 70% van het ouderdomspensioen op de pensioendatum bedragen. Het partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden na pensioendatum wordt verworven gedurende de actieve periode van een deelnemer en behoudt zijn waarde bij een wisseling van baan. Bij een scheiding ontstaat op grond van artikel 57 van de Pensioenwet een *bijzonder* partnerpensioen voor de ex-partner. Op de pensioendatum kan een deelnemer, net als nu het geval is, de keuze maken om, met toestemming van de partner, een deel van het partnerpensioen uit te ruilen naar ouderdomspensioen. Een uitruil van een deel van het ouderdomspensioen naar partnerpensioen is eveneens mogelijk op de pensioendatum. Waarbij de hoogte van het partnerpensioen maximaal 70% bedraagt van het ouderdomspensioen dat na de uitruil resteert.

*2. Partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden **vóór** pensioendatum*

Het partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden voor pensioendatum is zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven op dit moment divers vormgegeven, waardoor het overzicht en inzicht in het partnerpensioen voor veel deelnemers en hun partners vertroebeld is geraakt. In het wetsvoorstel wordt gepoogd een einde te maken aan deze onduidelijkheid, door de vormgeving te standaardiseren. Conform het advies van de Stichting van de Arbeid is in dit wetsvoorstel opgenomen dat (fiscaal gefaciliteerd) partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden voor pensioendatum enkel nog op risicobasis kan plaatsvinden. Omdat er voor pensioendatum een relatief kleine kans is op overlijden, maar doorgaans wel met grote financiële gevolgen, ligt een risicodekking voor de hand. De afdekking van het risico wordt op die manier meer als een verzekeringsvraagstuk behandeld. Daarnaast geldt, eveneens conform het advies van de Stichting van de Arbeid, dat het uitgangspunt voor de dekking van het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum een levenslange uitkering vormt. Indien het partnerpensioen tot uitkering komt, bestaat naar huidig recht al de mogelijkheid voor een hoog-laaguitkering. De Stichting van de Arbeid heeft tevens geadviseerd om extra mogelijkheden te creëren voor maatwerk in de hoogte van de uitkering, bijvoorbeeld in de vorm van een hogere uitkering tot maximaal een jaarsalaris gedurende een beperkte periode (actuarieel neutraal). De regering staat in beginsel positief tegenover de mogelijkheden voor extra maatwerk, waarbij aandacht wordt gevraagd voor beleidsmatige aspecten (zoals vergroting financiële risico's voor deelnemers) en uitvoeringsaspecten (zoals keuzebegeleiding). Het mogelijk maken van extra maatwerk zal worden onderzocht, waarbij bovengenoemde aspecten zullen worden betrokken.[240]

Ten slotte krijgt de hoogte van de dekking een ander fiscaal maximum, namelijk 50% van het pensioengevend loon in plaats van 70% van het te bereiken ouderdomspensioen. Dat laatste past immers niet meer in een stelsel waarin straks alleen nog sprake is van premieovereenkomsten. De uitkomsten zijn vergelijkbaar, er is geen fiscale beperking of uitbreiding beoogd. In de bepaling van de hoogte van het pensioengevend loon wordt geen rekening gehouden met een franchise. Dit heeft een positief effect voor deelnemers met lage salarissen. Voor hen zal een hoger partnerpensioen verzekerd zijn dan nu het geval is. De onderstaande voorbeelden maken dit punt duidelijk:

Uitgangspunten in dit voorbeeld:	
• Maximaal opbouwpercentage partnerpensioen (huidig)	1,313%
• Franchise	€ 14.167
• Te bereiken dienstjaren	42 jaar
• Maximale dekking partnerpensioen (nieuw)	50%
Deelnemer X heeft een jaarlijks pensioengevend loon van € 22.000.	
• Huidig te bereiken partnerpensioen ((€ 22.000 -/- € 14.167) * 1,313% * 42 jaar)	€ 4.320*
• Partnerpensioen als % van pensioengevend loon	20%
• Nieuwe stelsel voor partnerpensioen Verzekerd partnerpensioen (50% van € 22.000)	€ 11.000*
Deelnemer Z heeft een jaarlijks pensioengevend loon van € 35.000.	
• Huidig te bereiken partnerpensioen ((€ 35.000 -/- € 14.167) * 1,313% * 42 jaar)	€ 11.489*
• Partnerpensioen als % van pensioengevend loon	33%
• Nieuwe stelsel voor partnerpensioen Verzekerd partnerpensioen (50% van € 35.000)	€ 17.500*
* Dit bedrag komt tot uitkering als de deelnemer gedurende het dienstverband overlijdt.	

[240] Het onderzoek naar de wenselijkheid van meer maatwerk in de nabestaandenpensioenuitkering kan aanleiding zijn voor een nadere verkenning van dit onderwerp. De regering is op dit moment nog in afwachting van de onderzoeksresultaten.

Conform de bepaling van het pensioengevend loon voor het ouderdomspensioen, wordt het pensioengevend loon ten behoeve van de verzekering voor partnerpensioen afgetopt op een bedrag van € 112.189 (bedrag 2021).[241] Voor het loon boven deze aftoppingsgrens kan, net zoals dat nu het geval is, een partnerpensioen in de nettosfeer worden overeengekomen. Sociale partners behouden de vrijheid om binnen de fiscale ruimte een afweging te maken over de hoogte van de dekking.

Nieuw ten opzichte van de huidige risicodekking voor partnerpensioen is dat wettelijk verplicht wordt dat de hoogte diensttijd*on*afhankelijk is. De hoogte van het partnerpensioen is daardoor niet meer afhankelijk van het arbeidsverleden of de dienstjaren bij de huidige werkgever. Voor deelnemers is deze wijziging met name relevant na een baanwisseling waarbij men ook toetreedt in een nieuwe pensioenregeling. In de huidige situatie gaat men bij het bepalen van de hoogte van het partnerpensioen op risicobasis uit van de vanaf aanvang van de dienstbetrekking nog te bereiken dienstjaren in de nieuwe pensioenregeling. De oude diensttijd bij de vorige werkgever wordt in de regel niet meegenomen in die nieuwe berekening, terwijl dat fiscaal gezien wel mogelijk is.[242] Het totale partnerpensioen dat op risicobasis is verzekerd komt daardoor lager uit. Door de diensttijdafhankelijkheid los te laten in de berekening, hoeft een deelnemer wat betreft de hoogte van het partnerpensioen geen nadeel te ondervinden van een overstap naar een nieuwe dienstbetrekking. Dit is met name gunstig voor deelnemers die op latere leeftijd van baan wisselen, omdat hun nog te bereiken dienstjaren in de nieuwe pensioenregeling beperkt zullen zijn.

Verminderen van risico's bij einde dienstverband
Inherent aan een partnerpensioen op risicobasis is dat de risicodekking vervalt op het moment dat er niet langer sprake is van deelnemerschap in de pensioenregeling.[243] Dit kan tot schrijnende situaties leiden, bijvoorbeeld wanneer het oude en het nieuwe dienstverband niet direct op elkaar aansluiten, er geen nieuwe pensioenregeling is waarin een partnerpensioen is verzekerd, of wanneer een deelnemer besluit als zelfstandige aan de slag te gaan, daardoor geen pensioenregeling meer heeft en geen andere dekking voor het risico op overlijden heeft getroffen.

Er wordt een aantal nieuwe uitgangspunten bij het einde van een dienstverband voorgesteld. De uitgangspunten hebben als doel het risico te verkleinen dat iemand die tussen twee dienstverbanden in zit of iemand die werkloos of zelfstandige wordt, tijdelijk geen of een lagere dekking voor partnerpensioen heeft.

Wat betreft de positie van arbeidsongeschikte deelnemers kunnen sociale partners overeenkomen dat de pensioenregeling, na afloop van de periode van loondoorbetaling bij ziekte, premievrij voortgezet kan worden.[244] Deze premievrije voortzetting is van toepassing zolang er recht bestaat op een WIA-uitkering. De mate van voortzetting van de premievrije voortzetting is veelal afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid. Concreet betekent dit dat de arbeidsongeschikte deelnemer uit hoofde van de premievrije voortzetting een actief deelnemerschap behoudt, hetgeen betekent dat er ook in dat geval nog dekking is voor het partnerpensioen.

- *Uitloopperiode van drie maanden*

De regering introduceert met dit wetsvoorstel een verplichte uitloopperiode van drie maanden bij het einde van een dienstverband en derhalve beëindiging van de deelneming in de pensioenregeling. De risicodekking voor partnerpensioen wordt in die situatie nog drie maanden

[241] Artikel 18ga, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.
[242] Zie 2.6 uit het Besluit van 11 december 2018, Stct. 2018, 68653, waarin de inkoop van achterliggende dienstjaren ten behoeve van een partnerpensioen op risicobasis bij een baanwisseling fiscaal wordt toegestaan.
[243] Sociale partners kunnen in de pensioenregeling overeenkomen dat de pensioenregeling, na afloop van de periode van loondoorbetaling bij ziekte, premievrij voortgezet kan worden. Deze premievrije voortzetting is van toepassing zolang er recht bestaat op een WIA-uitkering. De mate van voortzetting van de premievrije voortzetting is veelal afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid. Concreet betekent dit dat de arbeidsongeschikte deelnemer uit hoofde van de premievrije voortzetting een actief deelnemerschap behoudt, hetgeen betekent dat er ook in dat geval nog dekking is voor het partnerpensioen.
[244] Vrijwel alle pensioenregelingen kennen een bepaalde mate van premievrije voortzetting bij arbeidsongeschiktheid.

voortgezet door de oude pensioenuitvoerder. Dit geldt ook indien een deelnemer (gedeeltelijk) ziek uit dienst treedt en bijvoorbeeld als zelfstandige aan de slag wil. Voor de volledigheid merkt de regering op dat de uitloopdekking niet van toepassing is bij de opzegging van een vrijwillige regeling door een deelnemer, zoals bijvoorbeeld een netto pensioenregeling of een vrijwillig partnerpensioen.

Er kan alleen sprake zijn van een verplichte uitloopdekking als er in de pensioenregeling sprake is van een partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden voor de pensioendatum. In de uitloopperiode kan nooit méér partnerpensioen verzekerd worden dan in de pensioenregeling was toegezegd, maar ook niet minder. Mocht er tijdens de standaard uitloopperiode sprake zijn van samenloop met een WW-uitkering uit hoofde waarvan de risicodekking eveneens wordt voortgezet, en mocht iemand in die periode komen te overlijden, zal de pensioenuitvoerder slechts uit hoofde van één dekking een uitkering aan de nabestaande hoeven te doen.

Met de introductie van deze uitloopperiode wordt het risico dat er tijdelijk geen dekking voor partnerpensioen is voor iemand van wie het oude en het nieuwe dienstverband niet naadloos op elkaar aansluiten verminderd. De uitloopperiode is primair bedoeld ter overbrugging van een eventuele '*in between jobs*'-periode. Op het moment dat een werknemer binnen de uitloopperiode een nieuwe dienstbetrekking aangaat, komt de verplichting voor de oude pensioenuitvoerder te vervallen om in geval van overlijden van de betreffende persoon een partnerpensioen uit te keren. Dit uitgangspunt geldt ongeacht of in het kader van het nieuwe dienstverband een pensioenovereenkomst is overeengekomen met een partnerpensioen. De beslissing om een nieuwe dienstbetrekking aan te gaan, met alle arbeidsvoorwaarden die daarbij horen (waaronder ook afspraken over (partner)pensioen), ligt bij de werknemer.

- *Bij werkloosheid wordt de risicodekking voortgezet zolang er sprake is van een uitkering uit hoofde van de Werkloosheidswet*

De Pensioenwet regelt op dit moment dat, indien de pensioenregeling voorziet in een partnerpensioen op risicobasis, de deelnemer recht op partnerpensioen behoudt zolang de deelnemer een uitkering uit hoofde van de Werkloosheidswet ontvangt. Indien de gewezen deelnemer tijdens de WW-periode overlijdt, komt er dus een partnerpensioen tot uitkering. De hoogte van dit partnerpensioen wordt afgeleid van de pensioenregeling die gold voor de uitdiensttreding. Tijdens de WW-periode wordt er gekeken naar het aantal dienstjaren voorafgaande aan het einde dienstverband. Deze periode van begin van de deelneming tot aan de beëindiging van de deelneming wordt genomen om de hoogte van het partnerpensioen te berekenen. De partnerpensioenuitkering kan tijdens de WW-periode flink lager uitpakken, dan wanneer de deelnemer vlak voor de WW-periode zou zijn overleden. Het onderstaande voorbeeld maakt deze situatie duidelijk.

Voorbeeld huidige situatie voortzetting tijdens WW-periode:	
De pensioenregeling van deelnemer A kent een partnerpensioen op risicobasis ter grootte van 70% van het ouderdomspensioen. Op moment X gelden de volgende uitgangspunten:	
Pensioengevend salaris	€ 60.000
Franchise	€ 15.000
Opbouwpercentage p/j	1,50%
Te bereiken ouderdomspensioen	€ 28.350
Verzekerd partnerpensioen zolang A deelnemer is	€ 19.845
Aantal dienstjaren bij ontslag	5 jaar
Verzekerd partnerpensioen gedurende WW-uitkering ((60.000 -/- 15.000)*1,50%*70%*5 jaar)	€ 2.362,50

Hoewel er tijdens de WW-periode dus partnerpensioen is verzekerd, is deze in veel gevallen aanzienlijk lager dan de risicodekking die er was voorafgaand aan het ontslag van de deelnemer. Het wetsvoorstel regelt dan ook dat gedurende de periode dat iemand een WW-uitkering ontvangt, de risicodekking voor partnerpensioen uit de pensioenregeling waar de betreffende persoon voorheen in deelnam, wordt voortgezet conform de dekking voorafgaand aan de WW-dekking, waarbij voor de hoogte van de dekking rekening wordt gehouden met de omvang van de

werkloosheid. Er wordt geen rekening meer gehouden met de diensttijd die een deelnemer heeft doorgebracht in de pensioenregeling voorafgaand aan de WW-uitkering. Dat betekent dat de betrokkene wat betreft de dekking van het partnerpensioen geen nadelige gevolgen ondervindt van de beëindiging van de deelneming gedurende de periode dat recht bestaat op een (deeltijd) WW-uitkering.

Voorbeeld nieuwe situatie voortzetting tijdens WW-periode:	
De pensioenregeling van deelnemer A kent een verzekerd partnerpensioen ter hoogte van 40% van het pensioengevend salaris. Op moment X gelden de volgende uitgangspunten:	
Pensioengevend salaris	€ 60.000
Franchise	n.v.t.
Verzekerd partnerpensioen (40% van € 60.000)	€ 24.000
Aantal dienstjaren bij ontslag	Niet relevant
Verzekerd partnerpensioen gedurende WW-uitkering (max. 24 maanden)	€ 24.000

De voortzetting van de risicodekking kan om verschillende redenen eindigen. Allereerst kan er sprake zijn van een nieuw dienstverband voor betrokkene waardoor de WW-uitkering wordt beëindigd. De WW-uitkering zal ook door UWV worden beëindigd wanneer de maximale periode waarover betrokkene een WW-uitkering kon ontvangen is verstreken. De risicodekking voor partnerpensioen komt op dat moment te vervallen.

- *Uitruil van ouderdomspensioen in voortzetting risicodekking bij einde dienstverband*

Op dit moment is in de Pensioenwet geregeld dat de (gewezen) deelnemer het recht heeft om een (deel van) het ouderdomspensioen te gebruiken voor opbouw van partnerpensioen. Dit recht heeft de (gewezen) deelnemer in ieder geval bij beëindiging van de deelneming en op de pensioeningangsdatum. Deze uitruil is onder andere van belang voor deelnemers in pensioenregelingen met een partnerpensioen op risicobasis, de risicodekking eindigt immers op de datum waarop de deelneming eindigt dan wel de pensioeningangsdatum.

Met voorliggend wetsvoorstel is het niet langer mogelijk om ouderdomspensioen na einde dienstverband in te zetten voor opbouw van partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden vóór de pensioendatum. Dit risico kan enkel nog worden gedekt op risicobasis. Op pensioendatum is de uitruil van ouderdomspensioen in partnerpensioen (op opbouwbasis) bedoeld ter dekking van het risico op overlijden ná pensioendatum nog wel mogelijk.

Vanuit het perspectief van de deelnemer kan het wenselijk zijn om de risicodekking voor partnerpensioen bedoeld voor overlijden voor pensioendatum langer voort te zetten dan gedurende de verplichte uitloopperiode van drie maanden, dan wel na afloop van de WW-periode. Een vrijwillige voortzetting van de risicodekking kan voor de (gewezen) deelnemer een manier zijn om het financiële risico dat mogelijk gelopen wordt bij overlijden voor de pensioendatum af te dekken. De regering stelt daarom voor de deelnemer bij het einde van de uitloopperiode dan wel na afloop van de WW-periode een keuzemoment te geven om de risicodekking vrijwillig voort te zetten door middel van een uitruil van het gespaarde pensioenvermogen. Een deel van het gespaarde pensioenvermogen wordt in dat geval gebruikt voor financiering van de risicopremie die nodig is voor de voortzetting van de risicodekking. De hoogte van de benodigde risicopremie is onder andere afhankelijk van de leeftijd van de deelnemer en de hoogte van de risicodekking die wordt voortgezet. De mogelijkheid van vrijwillige voortzetting geldt evenzeer voor een deelnemer die (gedeeltelijk) ziek uit dienst treedt en bijvoorbeeld als zelfstandige aan de slag wil.

Vanuit de wetgeving wordt geen beperking opgelegd ten aanzien van de maximale duur van de vrijwillige voortzetting. Decentrale sociale partners kunnen echter in de pensioenovereenkomst overeenkomen dat de vrijwillige voortzetting door uitruil beperkt wordt in de tijd. Naast een beperking in de tijd kunnen decentrale sociale partners ook een maximum bepalen aan de hoeveelheid pensioenkapitaal die uitgeruild kan worden voor de financiering van de risicopremie. Wettelijk gezien wordt de keuzemogelijkheid beperkt door de hoogte van de afkoopgrens. Wanneer het pensioenkapitaal onder de afkoopgrens komt, is een uitruil van pensioenkapitaal in een

risicopremie wettelijk niet meer toegestaan. Eveneens geldt dat wanneer voortzetten via het onttrekken van de premie aan het pensioenkapitaal niet langer mogelijk is, zal de vrijwillige voortzetting beëindigd moeten worden. Uiteraard moet de deelnemer in dat geval door de pensioenuitvoerder op de hoogte worden gesteld van de risico's die de beëindiging met zich mee brengt.

Voorgesteld wordt om in de wetgeving een jaarlijks keuzemoment te introduceren, waarin de deelnemer expliciet de keuze moet maken om de risicodekking voort te zetten. De regering hecht aan dit keuzemoment vanwege de specifieke uitruil die gedaan wordt van pensioenkapitaal naar risicopremie. In tegenstelling tot de bestaande vorm van uitruil, van opgebouwd ouderdomspensioen naar opgebouwd partnerpensioen, heeft de betaalde risicopremie geen waarde als de deelnemer blijft leven. Er worden immers geen pensioenaanspraken meer opgebouwd. Een zogenaamde 'terugruil' naar ouderdomspensioen is dus niet mogelijk. Derhalve vermindert het pensioenkapitaal wanneer een gewezen deelnemer kiest voor de vrijwillige voortzetting. Vanwege de vermindering van het pensioenkapitaal acht de regering het van belang dat een deelnemer hier jaarlijks conform artikel 48 van de Pensioenwet evenwichtig over geïnformeerd wordt, waarbij specifiek aandacht is voor de risico's van deze keuzemogelijkheid. De norm voor keuzebegeleiding zoals die in hoofdstuk 9 *Informatievoorschriften in het nieuwe pensioenstelsel* is toegelicht, is onverkort van toepassing op de informatieverstrekking in het kader van de keuze voor vrijwillig voortzetten van de risicodekking door middel van uitruil.

- *Vrijwillige voortzetting van de pensioenregeling*

De regering merkt op dat de Pensioenwet op dit moment reeds een mogelijkheid kent om bij het einde van de dienstbetrekking de pensioenregeling vrijwillig en voor eigen rekening voort te zetten.[245] Deze regeling van vrijwillige voortzetting biedt deelnemers bij het einde van hun dienstbetrekking onverkort de mogelijkheid om zowel hun ouderdomspensioen als (in de nieuwe situatie) de risicodekking voor partnerpensioen voort te zetten en daarmee eventuele financiële risico's te beperken. Het wetsvoorstel stelt geen wijzigingen voor op deze mogelijkheid.

3. Wezenpensioen

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om het wezenpensioen te verruimen. De voorgestelde wijzigingen sluiten aan bij het advies dat de Stichting van de Arbeid hierover heeft gegeven. De fiscale ruimte die op dit moment wordt geboden voor wezenpensioen wordt door sociale partners als knellend ervaren. Op basis van de Wet LB 1964 geldt dat het wezenpensioen voor een halfwees maximaal 14% en voor een volle wees 28% van het ouderdomspensioen mag bedragen. Bij een inkomen van € 40.000 is dat ongeveer 7% respectievelijk 14% van het wegvallende inkomen. Vrijwel alle pensioenregelingen maken maximaal gebruik van de fiscale ruimte, uit de technische verkenning van de Stichting van de Arbeid blijkt dat dit niet voldoende is om de kosten van opgroeiende kinderen mee te financieren.[246] De fiscale ruimte voor het wezenpensioen wordt daarom voor half wezen verruimd naar 20% van het pensioengevend salaris, respectievelijk 40% voor volle wezen. De grondslag voor de dekking is, net als bij het partnerpensioen, het pensioengevend salaris waarbij geen rekening gehouden wordt met een franchise en is de hoogte eveneens diensttijdonafhankelijk. Hierdoor is er, net zoals toegelicht in het rekenvoorbeeld bij het partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden voor pensioendatum, ook bij relatief lage inkomens een wezenpensioen verzekerd. Hetgeen als een winstpunt beschouwd kan worden. Het al dan niet aanbieden van een wezenpensioen blijft echter een keuze voor sociale partners.

Naast een fiscaal maximum geldt er voor wezenpensioen ook een wettelijk maximum tot wanneer het wezenpensioen uitgekeerd mag worden. Deze leeftijd is momenteel 30 jaar.[247] In pensioenregelingen variëren de leeftijdsgrenzen voor wezenpensioen op dit moment van 18 tot 30 jaar. Het staat sociale partners op dit moment vrij om in de pensioenovereenkomst nadere voorwaarden te stellen aan het recht op wezenpensioen. Een veel voorkomende aanvullende eis is dat de (half)wees, na een bepaalde leeftijd, moet aantonen dat er een studie gevolgd wordt om

[245] Artikel 54 van de Pensioenwet.
[246] Stichting van de Arbeid, Een beter nabestaandenpensioen, een technische verkenning, Den Haag, maart 2020.
[247] Artikel 18, eerste lid, onderdeel a, onder 3, van de Wet op de Loonbelasting 1964.

nog in aanmerking te komen voor wezenpensioen. Meestal geldt deze 'verlenging' na een leeftijd van 18 of 21 jaar.

Het wetsvoorstel legt vast dat het fiscaal toegestane wezenpensioen in de toekomst uiterlijk dient te eindigen op een leeftijd van 25 jaar in plaats van 30 jaar. Een leeftijdsgrens van 25 jaar sluit gemiddeld genomen aan bij de afronding van een studie, waardoor iemand in principe klaar is om de arbeidsmarkt te betreden[248] en daardoor klaar om zelf in een inkomen te voorzien. De aanvullende 'studie-eis' die in de pensioenovereenkomst kon worden opgenomen komt te vervallen. Een vaste eindleeftijd zonder verdere voorwaarden draagt verder bij aan meer uniformiteit en duidelijkheid. Daarnaast hoeft een (half)wees niet meer zelf achter de schoolverklaring aan in een periode waarin het "doenvermogen" logischerwijs mogelijk (tijdelijk) is verminderd door het overlijden van de ouder(s). Voor pensioenuitvoerders betekent dit een verlaging van de administratiekosten, aangezien zij de jaarlijkse schoolverklaring niet meer hoeven op te vragen en de wezenpensioenuitkering niet meer hoeven terug te vorderen als na een jaar blijkt dat een (half)wees geen onderwijs meer geniet.

11.4 Transitie naar het nieuwe stelsel voor nabestaandenpensioen

Transitieperiode

Dit wetsvoorstel legt per de inwerkingtreding van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen (beoogd 1 januari 2023) de kaders voor een meer gestandaardiseerd nabestaandenpensioen vast. Het is aan sociale partners om hier in de onderhandelingen over de inhoud van de pensioenregeling invulling aan te geven. Uiterlijk aan het eind van de transitieperiode, dus per 1 januari 2027, dient het nabestaandenpensioen te voldoen aan de kaders die met dit wetsvoorstel worden gesteld. Door de wijzigingen in het nabestaandenpensioen mee te laten lopen in de onderhandelingen over de nieuwe pensioenregeling kunnen sociale partners deze wijzigingen goed afstemmen op de in dat kader te maken afspraken. Met deze werkwijze wordt ook voorkomen dat sociale partners (en de pensioenuitvoerders) gedwongen worden de pensioenregelingen meerdere keren binnen een relatief korte periode aan te passen. Deze werkwijze betekent dat de gewenste standaardisering tijdens de transitieperiode nog niet volledig is gerealiseerd. Vanaf het einde van de transitieperiode, te weten 2027, is hiervan wel sprake.

In de eerste twee hoofdstukken van deze algemene toelichting zijn de voordelen van een nieuw pensioenstelsel uiteengezet. Eveneens wordt in die hoofdstukken toegelicht waarom het wenselijk is om bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten en toekomstige pensioenopbouw bijeen te houden in één pensioenregeling. Het standaard invaarpad, zoals beschreven in hoofdstuk 5 *Waarborgen van evenwichtige transitie*, geldt voor alle bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten. Daaronder begrepen dus ook de bestaande aanspraken op nabestaandenpensioen alsook de reeds ingegane uitkeringen. De waarborgen en voorwaarden die gesteld worden aan het standaard invaarpad gelden daardoor onverkort ook voor het nabestaandenpensioen. Sociale partners en pensioenuitvoerders zullen in hun besluitvorming over invaren derhalve in het kader van evenwichtige besluitvorming ook rekening moeten houden met de gevolgen van invaren voor de bestaande aanspraken op nabestaandenpensioen en de ingegane nabestaandenpensioenuitkeringen.

In hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* is toegelicht dat het invaren van bestaande pensioenen ertoe leidt dat de nieuwe pensioenregeling van toepassing wordt op die bestaande pensioenen. Wanneer het opgebouwde nabestaandenpensioen wordt ingevaren kan dit nadelig zijn voor met name de partner van de deelnemer of gewezen deelnemer. Dit betekent niet dat de opgebouwde nabestaandenpensioenen niet ingevaren kunnen worden, het betekent wel dat er aanvullende maatregelen getroffen moeten worden om die nadelen te ondervangen. Het uitgangspunt bij het invaren van het nabestaandenpensioen is dan ook dat het nabestaandenpensioen ter dekking van het risico op overlijden voor pensioendatum dat op het moment van de transitie naar een nieuwe pensioenovereenkomst was opgebouwd beschikbaar blijft voor de partner dan wel ex-partner van de (gewezen) deelnemer. Dit is met name relevant voor de partner van de (gewezen) deelnemer, en eveneens voor ex-partners wanneer er na de

[248] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/20/mijlpalen-twintigers-schuiven-op.

transitie datum sprake is van een scheiding of beëindiging van een partnerschap. Indien het reeds opgebouwde nabestaandenpensioen ter dekking van het risico op overlijden voor de pensioendatum vervalt, door de transitie van karakter verandert of niet geregistreerd is, kunnen de (gewezen) partners mogelijk na de transitie benadeeld worden.

Voor de volledigheid merkt de regering op dat het invaren van nabestaandenpensioen ter dekking van het overlijden na pensioendatum niet tot soortgelijke problemen leidt. Ook in het nieuwe stelsel voor nabestaandenpensioen is er immers na pensioendatum partnerpensioen op opbouwbasis mogelijk. Het tot transitiedatum opgebouwde nabestaandenpensioen ter dekking van het overlijden na pensioendatum wordt bij invaren omgezet in een kapitaal en vervolgens toegevoegd aan het persoonlijk pensioenvermogen van de deelnemer of gewezen deelnemer. Op de pensioendatum gebruikt de deelnemer of gewezen deelnemer dit kapitaal, aangevuld met kapitaal dat in de nieuwe pensioenregeling is verworven ten behoeve van nabestaandenpensioen, voor de verzekering van een nabestaandenpensioen na pensioendatum.

Overgangsrecht
Het wetsvoorstel regelt derhalve middels overgangsrecht dat de tot het moment van overgang naar een nieuw kader voor nabestaandenpensioen opgebouwde aanspraken op nabestaandenpensioen beschikbaar moeten blijven om te voorkomen dat er onevenredige nadelen bij partners of toekomstige ex-partners ontstaan. Concreet betreffen dit de aanspraken op partner- en wezenpensioen die zijn opgebouwd vóór de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel, met als uiterste moment 1 januari 2027.

De regering acht het onwenselijk dat bestaande aanspraken op nabestaandenpensioen in de toekomst niet meer ter beschikking zouden zijn voor partners of toekomstige ex-partners. Dat kan tot onevenredige nadelen leiden voor bijvoorbeeld de partner van een gewezen deelnemer (een "slaper") die jarenlang nabestaandenpensioen heeft opgebouwd en komt te overlijden voor pensioendatum. Als de reeds opgebouwde aanspraken op nabestaandenpensioen niet meer beschikbaar zijn, zou er geen aanspraak op nabestaandenpensioen zijn voor diens nabestaande(n), terwijl dit wel jarenlang is opgebouwd.

Dit geldt evenzeer voor de situatie dat gedurende het grootste gedeelte van de huwelijkse periode onder de regels van het huidige recht partnerpensioen is opgebouwd en de deelnemer en diens partner gaan scheiden. Het wordt onwenselijk geacht dat in verband met de overgang naar een nieuw stelsel rondom het nabestaandenpensioen geen bijzonder partnerpensioen beschikbaar is dat tot uitkering kan komen bij overlijden van de deelnemer voor pensioendatum. Het overgangsrecht bewerkstelligt dat reeds bestaande aanspraken op bijzonder partnerpensioen ook na de overgang naar een nieuw stelsel voor nabestaandenpensioen beschikbaar moeten blijven.

11.5 Samenhang tussen het nieuwe stelsel voor nabestaandenpensioen en het wetsvoorstel pensioenverdeling bij scheiding 2022

De wijzigingen inzake het nabestaandenpensioen die in dit hoofdstuk zijn toegelicht kennen zowel een inhoudelijke en daarmee eveneens een procesmatige samenhang met het wetsvoorstel pensioenverdeling bij scheiding 2022, dat bij de Tweede Kamer aanhangig is.[249]

Het wetsvoorstel pensioenverdeling bij scheiding regelt het wettelijke recht op verdeling van pensioen bij een scheiding voor iedereen die onder het Nederlandse huwelijks- en vermogensrecht valt.[250] Het onderliggende wetsvoorstel regelt de uitkeringsvoorschriften op het terrein van (bijzonder) partnerpensioen wanneer iemand overlijdt. Beide wetten hebben een inhoudelijke samenhang wanneer het een situatie betreft van ongehuwd samenwonenden die uit elkaar gaan. In het wetsvoorstel pensioenverdeling bij scheiding is opgenomen waar de ex-partner recht op heeft qua bijzonder partnerpensioen. In het onderliggende wetsvoorstel is middels de uniforme partnerdefinitie vastgelegd wie als partner aangemerkt zou moeten worden.

[249] Kamerstukken II, 35287.
[250] De wettelijke verdeling van pensioen bij scheiding geldt niet alleen voor pensioen onder de Pensioenwet, maar bijvoorbeeld ook voor Indonesische pensioenen of bepaalde (overgangs)regelingen bij Defensie.

De inhoudelijke samenhang beperkt zich derhalve tot de situatie van ongehuwd samenwonenden en het bijzonder partnerpensioen. Er is geen inhoudelijke samenhang wat betreft de verdeling van het ouderdomspensioen bij scheiding. Het wetsvoorstel pensioenverdeling bij scheiding beperkt zich namelijk tot het automatisch verdelen van het ouderdomspensioen wanneer gehuwde of geregistreerde partners uit elkaar gaan. Er is in het wetsvoorstel pensioenverdeling bij scheiding niet automatisch sprake van verdeling van ouderdomspensioen wanneer ongehuwd samenwonenden uit elkaar gaan. Zij kunnen hier wel voor kiezen mits de pensioenuitvoerder die mogelijkheid biedt.

Zowel het onderliggende wetsvoorstel als het wetsvoorstel pensioenverdeling bij scheiding vraagt een aanzienlijke aanpassing in de pensioenadministratie van pensioenuitvoerders. Het heeft de voorkeur om deze beide technische aanpassingen tegelijkertijd door te voeren, zodat er geen desinvesteringen gedaan hoeven te worden door de pensioenuitvoerder. Voor de pensioenuitvoerders is het derhalve van belang om aan het begin van de transitie een stabiel beeld te hebben van het nieuwe wettelijk kader rondom de verdeling van pensioen bij scheiding.

Hoofdstuk 12 Experimenteerruimte ten behoeve van pensioensparen voor zelfstandigen

Inleiding
Zelfstandigen hebben diverse mogelijkheden om te sparen voor hun oudedagsvoorziening. De praktijk leert evenwel dat daarvan slechts beperkt gebruik wordt gemaakt. Hierdoor loopt een grote groep zelfstandigen het risico van een grote inkomensterugval bij pensionering. Het kabinet en sociale partners zijn van mening dat dit een zorgelijke ontwikkeling is en dat het van belang is dat ook zelfstandigen voldoende pensioen opbouwen. In het licht hiervan zijn in het Pensioenakkoord afspraken gemaakt over pensioensparen door zelfstandigen. De regering acht het wenselijk om te bezien hoe de pensioenopbouw onder zelfstandigen kan worden gestimuleerd. Eén van de oplossingsrichtingen die wordt verkend is het – via experimenten – (breder) mogelijk maken van pensioenopbouw in de tweede pijler voor zelfstandigen. Zelfstandigen hebben naar huidig recht slechts zeer beperkt toegang tot de tweede pijler. In verschillende sectoren wordt door sociale partners, zelfstandigenorganisaties en pensioenuitvoerders nagedacht over experimenten waarbij zelfstandigen kunnen meedoen in de tweede pijler. De regering wil deze initiatieven vanuit de sectoren graag ondersteunen, met als doel om hiermee de pensioenopbouw onder zelfstandigen te vergroten.

Om experimenten in de tweede pijler te faciliteren wordt met dit wetsvoorstel een zogenoemde experimenteerbepaling in de Pensioenwet opgenomen. Hiermee wordt een grondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur van de Pensioenwet af te wijken, zodat kan worden geëxperimenteerd met het aanbieden van een tweedepijlerpensioen aan zelfstandigen. In de fiscale wetgeving is in de Wet inkomstenbelasting 2001 een bepaling opgenomen zodat dit experiment ook fiscaal wordt gefaciliteerd.

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de aanleiding voor het opnemen van een experimenteerbepaling in de Pensioenwet. Vervolgens wordt in paragraaf 12.2 nader ingegaan op de voorgestelde oplossingsrichting: het breder toegankelijk maken van de tweede pijler voor zelfstandigen. In paragraaf 12.3 wordt het kader voor de experimenten toegelicht. In paragraaf 12.4 wordt ingegaan op de noodzaak tot het opnemen van een wettelijke grondslag om gegevensuitwisseling te faciliteren in het kader van de experimenten. Tot slot, wordt in paragraaf 12.5 toegelicht welke grenzen voortvloeien uit het Europeesrechtelijke kader en wat dat betekent voor de experimenten.

12.1 Aanleiding

12.1.1 Ontwikkeling zelfstandigen
De afgelopen decennia is het aantal zelfstandigen in Nederland fors toegenomen. Sinds 2003 is het aantal zelfstandigen met 514 duizend toegenomen tot 1,1 miljoen mensen in 2020. In 2020 was dat 13% van alle werkenden, tegenover 8% in 2003. Het aandeel zelfstandigen is in vrijwel alle bedrijfstakken toegenomen. De grootste stijging deed zich voor in de bouwnijverheid, waardoor in 2019 26% van alle werkenden in die bedrijfstak een zelfstandige was. Daarnaast nam ook in specialistische zakelijke diensten, overige dienstverlening en in de sector informatie en communicatie het aandeel zelfstandigen ruim boven gemiddeld toe.[251] Ook internationaal gezien is de toename van het aantal zelfstandigen in Nederland relatief groot. Uit onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) volgt dat Nederland in 2019 tot de grootste groeiers van het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking binnen Europa behoorde.[252]

12.1.2 Pensioenvoorzieningen zelfstandigen
In tegenstelling tot werknemers die veelal via de werkgever deelnemen aan een pensioenregeling, zijn zelfstandigen in beginsel zelf verantwoordelijk voor het opbouwen van een aanvullend pensioen. Naast de AOW kan een zelfstandige pensioen opbouwen via een individueel pensioenproduct in de zogenoemde derde pijler. De derde pijler omvat de inleg in pensioenproducten die vrijvallen bij pensionering. Ook kunnen zelfstandigen voorzien in hun inkomen na pensionering via het eigen vermogen (bijvoorbeeld in hun onderneming of door het

[251] Ontwikkelingen zzp (cbs.nl).
[252] Hoeveel zzp'ers telt Nederland in vergelijking met andere EU-landen? (cbs.nl).

aflossen van hun hypotheek; de vierde pijler) of door middel van menselijk kapitaal (bijvoorbeeld doorwerken na pensioendatum; de vijfde pijler). Daarnaast hebben zelfstandigen in een beperkt aantal gevallen de mogelijkheid om pensioen op te bouwen in de tweede pijler, namelijk als de zelfstandige onder de werkingssfeer valt van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds of van een verplichtgestelde beroepspensioenregeling, of via vrijwillige voortzetting van de pensioenregeling na beëindiging van de dienstbetrekking.[253] In de praktijk wordt weinig gebruikgemaakt van vrijwillige voortzetting. Zo blijkt uit onderzoek uit 2016 dat slechts circa 650 zelfstandigen in Nederland op basis van vrijwillige voortzetting pensioen opbouwen in de tweede pijler.[254] De belangrijkste reden die daarbij wordt genoemd, is dat de vrijwillige voortzetting te duur wordt bevonden. Een zelfstandige dient namelijk zowel de werkgevers- als werknemerspremie te betalen.

Ondanks de beperkte toegang tot de tweede pijler heeft het merendeel van de zelfstandigen enige actieve dan wel niet-actieve pensioenaanspraken in de tweede pijler.[255] Dit komt doordat veel zelfstandigen op enig moment in hun carrière in loondienst hebben gewerkt en op basis daarvan pensioenaanspraken hebben opgebouwd. Wel blijkt de omvang hiervan bij huishoudens met (alleen) zelfstandigen vaak aanzienlijk lager te liggen dan die van huishoudens met alleen werknemers.[256]

Uit cijfers van het CBS blijk daarnaast dat slechts één op de tien zelfstandigen in 2017 lijfrentepremie betaalde aan een pensioenvoorziening in de derde pijler.[257] Uit onderzoek blijkt ook dat zelfstandigen vaak maar beperkt inleggen in een derdepijlerproduct: slechts 4 à 5% van hun totale pensioeninkomen (pensioeninkomen uit de eerste vier pijlers) is afkomstig uit de derde pijler.[258]

12.1.3 Gevolgen achterblijvende pensioenopbouw zelfstandigen

De afgelopen jaren is door verschillende organisaties onderzoek gedaan naar de pensioenopbouw van zelfstandigen. Hoewel niet alle onderzoeken qua opzet, omvang, populatie en resultaten met elkaar vergelijkbaar zijn en tot (exact) dezelfde uitkomsten leiden, kan hieruit wel de gemeenschappelijke conclusie worden getrokken dat de gemiddelde pensioenopbouw onder zelfstandigen (ook uitgedrukt in vervangingsratio) achterblijft bij die van werknemers.[259] Zelfstandigen lopen hierdoor veel meer dan werknemers het risico om hun levensstandaard na pensionering niet te kunnen voortzetten. In combinatie met het gegeven dat de voorzieningen die door zelfstandigen als voorziening voor de oudedag worden opgebouwd en aangehouden (veelal in de vorm van spaargeld, beleggingen en de waarde van de eigen woning) geen bestemmingsgebonden karakter hebben en aldus tevens voor andere doeleinden kunnen worden aangewend, is er een maatschappelijke zorg dat een deel van de zelfstandigen op pensioendatum over onvoldoende pensioeninkomen beschikt om de levensstandaard te kunnen voortzetten.[260]

De regering vindt het in het licht hiervan wenselijk om te bezien of het breder mogelijk maken van deelname aan een pensioenregeling in de tweede pijler de pensioenopbouw onder zelfstandigen stimuleert.

---

[253] Artikel 54 Pensioenwet. Zelfstandigen hebben de mogelijkheid om aansluitend aan de beëindiging van de dienstbetrekking voor maximaal tien jaar de pensioenopbouw voort te zetten bij de betreffende pensioenuitvoerder, voor zover de pensioenuitvoerder die mogelijkheid biedt.
[254] Bureau Bartels, *Onderzoek vrijwillige voortzetting pensioenfonds voor zelfstandigen,* Amersfoort, 27 januari 2016.
[255] Zie Kamerstukken II 2018/19, 32043, nr. 427 en Witte vlek op pensioengebied 2016 (cbs.nl).
[256] W. Zwinkels, M. Knoef, J. Been, K. Caminada, K. Goudswaard, *Zicht op zzp-pensioen,* Netspar Design Paper 91, november 2017.
[257] Hebben zzp'ers een voorziening voor arbeidsongeschiktheid of pensioen? (cbs.nl).
[258] Netspar Design Paper 91, W. Zwinkels, M. Knoef, J. Been, K. Caminada, K. Goudswaard, *Zicht op zzp-pensioen,* november 2017, p.14.
[259] Zie onder andere: Min. SZW [et al.], *Pensioen van zelfstandigen: Onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor,* januari 2013, W. Zwinkels, M. Knoef, J. Been, K. Caminada, K. Goudswaard, *Zicht op zzp-pensioen,* Netspar Design Paper 91, november 2017 en Anna van der Schors en Annette Groen, *Rondkomen na pensionering, nu en in de toekomst*, Nibud, Utrecht, oktober 2018.
[260] Mark Boumans, *Pensioen van zelfstandigen, een juridische analyse van de regulering van de toegang van zelfstandigen tot pensioen (diss.* Amsterdam VU), 2020, p.12.

12.2 Oplossingsrichting: breder toegankelijk maken van de tweede pijler

Op basis van de experimenteerwetgeving kan proefondervindelijk worden bekeken of en op welke wijze bredere en toegankelijkere mogelijkheden in de tweede pijler kunnen worden gecreëerd voor zelfstandigen om tot een betere pensioenopbouw te komen, waardoor de inkomensterugval bij pensionering voor deze groep wordt verkleind. Specifiek is gekozen voor experimenten in de tweede pijler. Zelfstandigen kunnen op deze manier profiteren van het collectieve karakter van tweedepijlerpensioenregelingen en de (solidariteits)voordelen die daarmee samenhangen, zoals de voordelen van risicodeling tussen deelnemers(groepen). Bovendien kan het voor zelfstandigen die deels in loondienst werkzaam zijn, aantrekkelijk zijn als zij over hun gehele inkomen pensioen kunnen opbouwen bij dezelfde pensioenuitvoerder. Ook kan het aantrekkelijk zijn voor zelfstandigen om pensioen op te bouwen bij het pensioenfonds van de sector of onderneming waar(in) ze werken wanneer zij een sterke mate van binding ervaren met die sector of onderneming. Daarnaast kan het voor zelfstandigen die in het verleden enige pensioenaanspraken hebben opgebouwd in de sector waar ze werkzaam zijn en zich vertrouwd mee voelen, aantrekkelijk zijn opnieuw aan te sluiten bij de pensioenregeling. De experimenteerwetgeving biedt deze mogelijkheden.

Bij de vormgeving van het kader in de wetgeving waarbinnen de experimenten kunnen plaatsvinden is voorts – voor zover dat mogelijk is binnen de kaders van de tweede pijler – gekeken naar de redenen waarom zelfstandigen beperkt pensioensparen. Uit onderzoeken blijkt dat hier verschillende redenen voor zijn: pensioensparen wordt door zelfstandigen te duur bevonden, zelfstandigen vertonen uitstelgedrag waar het hun oudedagsvoorziening betreft, er is een gebrek aan pensioenbewustzijn (hoge mate van onbekendheid), zelfstandigen geven prioriteit aan andere uitgaven en pensioen wordt te ingewikkeld gevonden.[261] Vanuit gedragseconomisch perspectief wordt uitstelgedrag als een van de belangrijkste redenen genoemd voor de beperkte pensioenopbouw door zelfstandigen. Hiermee wordt enerzijds bedoeld dat mensen onvoldoende waarde toekennen aan inkomen in de toekomst en anderzijds dat pensioen niet als urgent wordt ervaren. Daarbij komt dat het nemen van beslissingen over pensioen voor veel mensen een complexe taak is.[262] Keuzearchitectuur kan behulpzaam zijn om mensen te activeren en kan drempels wegnemen om pensioen te sparen.

Een ander aspect waarvan het wenselijk is om rekening mee te houden bij de vormgeving van het wettelijk kader waarbinnen de experimenten kunnen plaatsvinden, zijn de behoeften van zelfstandigen aan een pensioenproduct. Het is voorstelbaar dat zelfstandigen beperkt pensioensparen omdat de bestaande pensioenproducten mogelijk onvoldoende aansluiten bij hun behoeften. Uit de *Ontwerpverkenning*[263] van de Sociaal-Economische Raad (SER) komt naar voren dat zelfstandigen doorgaans behoefte hebben aan een pensioenproduct dat zich kenmerkt door (1) vrijwilligheid, (2) flexibiliteit in de hoogte van de premie en de mogelijkheid om extra bij te storten, (3) integraliteit van een voorziening voor pensioen, arbeidsongeschiktheid en scholing, (4) zeggenschap over de regeling en pensioenuitvoerder en (5) liquiditeit.

Met de experimenten is beoogd zelfstandigen de mogelijkheid te bieden zich op vrijwillige basis aan te sluiten bij een tweedepijlerpensioenregeling. Daarbij is – voor zover dat mogelijk is binnen de kaders van de tweede pijler – beoogd een voor zelfstandigen goede en passende oplossing te bieden door de vrijwilligheid te borgen, flexibiliteit in premie-inleg te bieden, zelfstandigen zeggenschap te geven over de keuze voor de pensioenuitvoerder en door zelfstandigen(organisaties) te betrekken bij de vormgeving van de experimenten. Voorts is ook beoogd een oplossing te bieden voor de geconstateerde problemen rondom uitstelgedrag en complexiteit door het mogelijk te maken dat pensioenuitvoerders zelfstandigen een concreet aanbod doen om pensioen te sparen. Hoewel deze experimenten geen integrale oplossing kunnen bieden voor alle vraagstukken die op dit terrein spelen, kan met de experimenten worden

[261] Zie onder andere: Hebben zzp'ers een voorziening voor arbeidsongeschiktheid of pensioen? (cbs.nl), Min. SZW [et al.], *Pensioen van zelfstandigen: Onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor,* januari 2013 en Min SZW, *Onderzoek vrijwillige voortzetting pensioenfonds voor zelfstandigen*, 27 januari 2016.
[262] Jona Linde, *Voorstel keuzearchitectuur pensioensparen voor zelfstandigen*, Netspar Industry series, Design Paper 132, september 2019.
[263] https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2010/visie-zelfstandigen-zonder-personeel.pdf.

onderzocht of en op welke manier en met welke instrumenten – binnen de kaders van de tweede pijler – een goede en passende pensioenvoorziening aan zelfstandigen kan worden geboden. Door middel van experimenten kan proefondervindelijk worden vastgesteld of een bepaald instrument of werkwijze een bijdrage kan leveren aan het oplossen van het niet of beperkt pensioensparen door zelfstandigen.

12.3 Experimenteerkader

Dit wetsvoorstel neemt een experimenteerbepaling in de Pensioenwet op om een grondslag te creëren om bij algemene maatregel van bestuur bij wijze van experiment af te kunnen wijken van enkele bepalingen in de Pensioenwet. Met de experimenteerwetgeving wordt beoogd experimenten te faciliteren waarin het mogelijk is voor zelfstandigen om vrijwillig deel te nemen aan een pensioenregeling in de tweede pijler. Dit met als doel om te onderzoeken in hoeverre een dergelijke mogelijkheid de pensioenopbouw door zelfstandigen stimuleert. Zoals gebruikelijk bij experimenteerwetgeving wordt zowel het doel van de mogelijkheid om af te kunnen wijken van de Pensioenwet, als de bepalingen waarvan kan worden afgeweken expliciet in het voorgestelde artikel verankerd.

In deze paragraaf wordt nader toegelicht op welke punten afwijking van de Pensioenwet mogelijk zal worden gemaakt. Voor het overige zal als hoofdregel gelden dat de Pensioenwet van overeenkomstige toepassing is voor zelfstandigen die zich op vrijwillige basis aansluiten bij een pensioenregeling. Dit is in lijn met het uitgangspunt dat nu ook geldt als zelfstandigen onder de werkingssfeer vallen van een door een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds uitgevoerde pensioenregeling.[264]

12.3.1 Wijze van aansluiting

Zelfstandigen krijgen de mogelijkheid om zich vrijwillig aan te sluiten bij:

(a) een pensioenregeling in de tweede pijler die geldt voor de bedrijfstak waarin de zelfstandige werkzaamheden verricht (uitgaande van de situatie dat in de bedrijfstak een (verplichtgesteld) bedrijfstakpensioenfonds actief is en de pensioenregeling ook open is gesteld voor vrijwillig aansluiting door zelfstandigen) of de pensioenregeling die de opdrachtgever in zijn hoedanigheid als werkgever aan zijn werknemers aanbiedt en die ook open is gesteld voor vrijwillig aansluiting door zelfstandigen; evenals

(b) een pensioenregeling in de tweede pijler die wordt aangeboden door een algemeen pensioenfonds, verzekeraar of premiepensioeninstelling en die is opengesteld voor vrijwillige aansluiting door zelfstandigen.

Bedrijfstakpensioenfondsen mogen geen pensioenregeling aanbieden aan zelfstandigen die actief zijn buiten de werkingssfeer van het bedrijfstakpensioenfonds. Ook voor ondernemingspensioenfondsen geldt dat er verplichte binding met de onderneming moet zijn. Hiermee wordt aangesloten bij de onderbouwing van de huidige taak- en domeinafbakeningsbepalingen in de Pensioenwet. De domeinafbakening bepaalt voor een deel welke rechten en verplichtingen op een bepaald type pensioenuitvoerder van toepassing kunnen zijn. Zo kan een bedrijfstakpensioenfonds verplichtgesteld worden, maar andere typen pensioenuitvoerders niet. Daarnaast is domeinafbakening bepalend voor de kring van werkgevers en deelnemers die aangesloten kunnen worden door het pensioenfonds. Het gaat derhalve om zeer bepalende voorschriften, die het karakter van de verschillende typen pensioenfondsen, en daarmee de tweedepijlerpensioenvoorziening in zijn geheel, bepalen. In de experimenteerbepaling wordt hier daarom aan vastgehouden. Voor verzekeraars, algemeen pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen geldt het vereiste van binding met een (deel van de) bedrijfstak of opdrachtgever niet. Dit past immers niet bij het open karakter van deze typen pensioenuitvoerders.

Voor bedrijfstakpensioenfondsen en ondernemingspensioenfondsen geldt voorts dat de beslissing om de pensioenregeling open te stellen voor vrijwillige aansluiting door zelfstandigen, genomen moet worden door respectievelijke de sociale partners of de betreffende werkgever. Daarmee

[264] Vergelijk artikel 3 van de Pensioenwet.

wordt aangesloten bij de huidige situatie. Dit geldt niet voor een algemeen pensioenfonds, verzekeraar en premiepensioeninstelling. Vanwege het ontbreken van het bindingsvereiste bij deze pensioenuitvoerder, hebben zij een autonome bevoegdheid om een pensioenregeling te introduceren voor zelfstandigen.

Tot slot is het ten behoeve van het draagvlak onder de zelfstandigen van belang dat zelfstandigen(organisaties) betrokken zijn bij de vormgeving van de experimenten. Dit sluit aan bij de gedachte dat een pensioenregeling in de tweede pijler gedragen moet kunnen worden door degenen die hieraan (kunnen) deelnemen.

Onder de voorwaarde dat er daadwerkelijk pensioenregelingen in tweede pijler voor zelfstandigen worden opengesteld in een bedrijfstak dan wel door een opdrachtgever én door andere aanbieders (een algemeen pensioenfonds, verzekeraar en/of premiepensioeninstelling), heeft een zelfstandige in principe de keuze uit meerdere regelingen binnen de tweede pijler. Daarnaast staat het de zelfstandige vrij om een pensioenproduct te kiezen in de derde pijler of voor een (aanvullende) voorziening in de 'vierde' pijler te treffen.

Daarnaast worden twee vormen van aansluiting door n zelfstandigen aan een pensioenregeling in de tweede pijler mogelijk gemaakt, te weten op eigen initiatief van de zelfstandige ('opt in') of op initiatief van een pensioenuitvoerder (door middel van 'automatische aanschrijving'). Met name wanneer aansluiting op initiatief van een pensioenuitvoerder geschiedt is het de vraag hoe moet worden omgegaan met de situatie dat een zelfstandige meerdere opdrachtgevers heeft. Dit zal bij algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt. Wanneer aansluiting op initiatief van zelfstandigen plaatsvindt, meldt de zelfstandige zich bij de pensioenuitvoerder die een regeling aanbiedt die openstaat voor aansluiting door zelfstandigen. Bij automatisch aanschrijven ligt het initiatief bij de pensioenuitvoerder. Deze benadert zelfstandigen en doet hen een aanbod voor deelname aan een pensioenregeling in de tweede pijler. In paragraaf 12.3.3 wordt de mogelijkheid tot automatisch aanschrijven verder toegelicht.

12.3.2 Soort pensioenregeling
Vrijwillige deelname van zelfstandigen in een pensioenregeling wordt op twee manieren mogelijk gemaakt, te weten door (1) een (bestaande) pensioenregeling die geldt voor werknemers, ook open te stellen voor deelname door zelfstandigen en (2) door een aparte pensioenregeling open te stellen voor zelfstandigen, waar een zelfstandige zich vrijwillig bij kan aansluiten. Daarbij wordt opgemerkt dat de pensioenregeling zich niet hoeft te beperken tot de opbouw van ouderdomspensioen. In lijn met de mogelijkheden die de Pensioenwet biedt kan bijvoorbeeld ook worden voorzien in dekking tegen het risico op overlijden of arbeidsongeschiktheid door te voorzien in een nabestaanden-, arbeidsongeschiktheidspensioen of premievrije voortzetting bij arbeidsongeschiktheid.

Bij de mogelijkheid tot een aparte pensioenregeling voor zelfstandigen kan de vraag opkomen wat het karakter is van een dergelijke regeling. De Pensioenwet maakt naar huidig recht onderscheid tussen een basispensioenregeling en een vrijwillige regeling. Een basispensioenregeling wordt gedefinieerd als de collectieve pensioenregeling of het deel van de pensioenregeling waaraan de werknemer op basis van de pensioenovereenkomst gehouden is om deel te nemen. Een vrijwillige pensioenregeling wordt gedefinieerd als het deel van de pensioenregeling waaraan de werknemer op basis van de pensioenovereenkomst de mogelijkheid heeft om deel te nemen, zoals een excedentregeling of nettopensioenregeling. Bij een vrijwillige regeling gaat het derhalve veelal vooral om het opbouwen van pensioen boven een bepaald niveau. De deelname van een zelfstandige in een pensioenregeling zal vanuit dat licht met name overeenkomsten vertonen met de basispensioenregeling: doel is het opbouwen van een (basis)pensioen om te voorzien in een oudedagsvoorziening.

Met de experimenteerwetgeving wordt voor sociale partners (in samenspraak met het pensioenfonds) de mogelijkheid gecreëerd om een aparte pensioenregeling voor zelfstandigen open te stellen. In geval van een verzekeraar, premiepensioeninstelling en algemeen pensioenfonds geldt er een autonome bevoegdheid voor de pensioenuitvoerder om een aparte pensioenregeling voor zelfstandigen open te stellen. Zoals toegelicht in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader*

pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel van dit wetsvoorstel is pensioenopbouw in het nieuwe pensioenstelsel (zoals dat geldt ná de transitieperiode) alleen nog mogelijk op basis van een premieovereenkomst. Bij de start van de experimenten zullen echter veel van de pensioenregelingen voor werknemers nog niet zijn omgezet naar een premieovereenkomst. Om sociale partners dan wel pensioenuitvoerders de mogelijkheid te bieden om zelfstandigen wel direct te laten opbouwen in een premieregeling, wordt tijdens de experimenten de mogelijkheid gecreëerd om een aparte pensioenregeling open te stellen voor zelfstandigen. Bovendien kan op deze manier tijdens de experimenten proefondervindelijk worden bekeken of het openstellen van een aparte pensioenregeling voor alleen zelfstandigen toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de situatie dat werknemers en zelfstandigen deelnemen in dezelfde pensioenregeling.

Bij het bovengenoemde vraagstuk komt ook de vraag op of het mogelijk is om twee basisregelingen uit te voeren binnen één financieel geheel. In beginsel is dit mogelijk. Conform de Pensioenwet geldt wel voor pensioenfondsen, met uitzondering van een algemeen pensioenfonds, dat indien een pensioenfonds meerdere pensioenregelingen uitvoert deze pensioenregelingen één financieel geheel vormen.[265] Er wordt in de experimenteerbepaling op dit punt niet afweken van de Pensioenwet. Het zijn van één financieel geheel brengt met zich dat – indien de pensioenregeling voor zelfstandigen in een aparte pensioenregeling wordt uitgevoerd – er sprake dient te zijn van solidariteit tussen de verschillende pensioenregelingen. Dit geldt ook als het om verschillende typen pensioenregelingen gaat (zoals een premieovereenkomst, de solidaire- en flexibele premieregeling), deze kunnen naast elkaar binnen één financieel geheel bestaan.

12.3.3 Aansluiting op initiatief van de pensioenuitvoerder
Zoals reeds benoemd worden twee vormen van aansluiting door een zelfstandige aan een pensioenregeling in de tweede pijler mogelijk. Het wordt wenselijk geacht om in aanvulling op aansluiting op eigen initiatief van de zelfstandigen ('opt-in'), aansluiting op initiatief van een pensioenuitvoerder te faciliteren. Hiermee is beoogd een oplossing te bieden voor de geconstateerde problemen rondom uitstelgedrag en complexiteit door het mogelijk te maken dat pensioenuitvoerders zelfstandigen een concreet aanbod doen om pensioen te sparen. Op deze manier kan binnen het kader van de experimenten onderzocht worden of een dergelijke wijze van aansluiting zelfstandigen stimuleert tot pensioensparen. Aansluiting op initiatief van pensioenuitvoerders wordt gefaciliteerd door 'automatisch aanschrijven' mogelijk te maken.

Automatische aanschrijving houdt in dat pensioenuitvoerders zelfstandigen die werkzaam zijn binnen (het deel van) de bedrijfstak(ken) die de desbetreffende pensioenuitvoerder omvat een aanbod kunnen doen voor deelname aan een pensioenregeling in de tweede pijler. Voorwaarde hiervoor is dat de zelfstandige bij de pensioenuitvoerder bekend is als gewezen deelnemer. De aangeschreven zelfstandige kan aan de hand van dat aanbod bepalen of hij daarop in wil gaan. Dit kan de zelfstandige bijvoorbeeld doen door de voorgestelde premie-inleg over te maken, het doorgeven van het rekeningnummer waarvan de premiebetaling mag plaatsvinden of door expliciet aan te geven deel te willen nemen aan de voorgestelde pensioenregeling. Pas daarna is de daadwerkelijke deelname aan de pensioenregeling tot stand gekomen. Door niet te reageren op het aanbod geeft de zelfstandige aan zich niet aan te willen sluiten aan de pensioenregeling.

Het wordt wenselijk geacht de gedragseffecten van automatisch aanschrijven te onderzoeken, en dus deze vorm van aansluiting te faciliteren in aanvulling op aansluiting op eigen initiatief. Zoals hierboven in paragraaf 12.1 uiteengezet, kan het beperkte pensioensparen door zelfstandigen onder meer het gevolg zijn van beperkte pensioenbewustzijn en uitstelgedrag. Met de automatische aanschrijving worden zelfstandigen middels een concreet aanbod geattendeerd op het belang van pensioensparen, en wordt het de zelfstandige gemakkelijker gemaakt om deel te nemen aan een pensioenregeling in de tweede pijler (nudge). Een zelfstandige houdt daarbij de mogelijkheid om niet in te gaan op het aanbod van de pensioenuitvoerder. Het vereenvoudigen van de keuze kan ertoe leiden dat (meer) zelfstandigen (meer) pensioen gaan sparen. Dit sluit aan bij het doel van de experimenteerwetgeving.

[265] Artikel 123 van de Pensioenwet.

Deelname aan het experiment dient uiteraard in het belang van de betreffende zelfstandigen te zijn. Dit is niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen zo. Zo kunnen sommige zelfstandigen met een relatief laag inkomen al voldoende hebben aan de AOW-uitkering. Daarnaast is het niet in alle gevallen voor zelfstandigen fiscaal voordelig om mee te doen aan een pensioenregeling waarvoor de omkeerregel wordt toegepast. Dit kan het geval zijn als het marginale belastingtarief over het inkomen van de deelnemende zelfstandige tijdens de werkende fase lager ligt dan in de uitkeringsfase. Bij de vormgeving van de experimenten dient hier aandacht aan te worden besteed. Betrokkenheid van zelfstandigen(organisaties) is mede daarom van belang bij de vormgeving van de experimenten.

12.3.4 Fiscaal kader
In fiscale wetgeving wordt het mogelijk gemaakt dat een zelfstandige die meedoet aan een tweedepijlerpensioenregeling gedurende de experimenteerperiode de premies kan aftrekken en gebruik kan maken van de omkeerregel (aanspraak onbelast, uitkering belast) zoals dat nu ook al mogelijk is voor zelfstandigen die op grond van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000, de Wet op het Notarisambt of Wet verplichte beroepspensioenregeling meedoen aan een tweedepijlerpensioenregeling. In afwijking van de Wet IB 2001 wordt voor de experimenten voorgesteld om voor vaststelling van het pensioengevend inkomen het jaar voorafgaand aan premie-inleg aan te houden, in plaats van het derde jaar voorafgaand aan de premie-inleg.

12.3.5 Flexibiliteit
Zelfstandigen kunnen vaker dan werknemers te maken hebben met fluctuaties van het inkomen, waardoor zelfstandigen over het algemeen meer behoefte hebben aan flexibiliteit in de premie-inleg dan werknemers.

Het wordt hierom wenselijk geacht om zelfstandigen flexibiliteit te bieden in de premie-inleg. Dit is naar huidig recht reeds mogelijk (en gebruikelijk) voor zelfstandigen die onder de werkingssfeer vallen van een door een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds en een beroepspensioenfonds uitgevoerde pensioenregeling. De flexibele premie-inleg is gerealiseerd doordat zelfstandigen een flexibel pensioenkeuzeloon kunnen opgeven (met een bepaald minimum en maximum). Op grond hiervan kunnen zelfstandigen periodiek zelf bepalen over hoeveel procent van het inkomen zij pensioen willen opbouwen. Over dat gedeelte van het inkomen wordt vervolgens de pensioenpremie berekend. Op het moment dat een zelfstandige een periode minder inkomsten vergaart kan er via het aanpassen van de pensioengrondslag minder premie worden ingelegd. De mogelijkheid om zelfstandigen in een pensioenregeling vrijheid te bieden bij het opgeven van het inkomen waarover pensioen wordt opgebouwd is ook in het kader van de beoogde experimenten mogelijk.

12.3.6 Evaluatie en einde looptijd experimenten
Gelet op de uitzonderlijke omstandigheid dat in lagere regelgeving afgeweken kan worden van hogere regelgeving, dienen de experimenten per definitie een tijdelijk karakter te hebben met een beperkte looptijd. Bij het vaststellen van de looptijd is het evenwel ook van belang om te borgen dat er voldoende tijd beschikbaar is om conclusies te trekken over de effecten van de experimenten en de wenselijkheid van een eventuele bredere toepassing daarvan. Met het oog hierop wordt voorgesteld vast te leggen dat experimenten ten hoogste vijf jaar mogen duren.

Om vast te stellen in hoeverre een experiment aan de doelstellingen heeft voldaan, wordt met dit wetsvoorstel tevens een evaluatie voorgeschreven. Uiterlijk negen maanden voor het einde van de werkingsduur van de algemene maatregel van bestuur dient een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de experimenten in de praktijk zowel voor de experimentdeelnemers als het collectief waartoe de experimentdeelnemers enige tijd onderdeel hebben uitgemaakt, aan het parlement te worden toegezonden. Daarin dient ook te worden ingegaan op de vraag of het wenselijk wordt geacht om de experimenten structureel voort te zetten. In de algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd aan de hand van welke criteria en op welke wijze de experimenten worden geëvalueerd. Pensioenuitvoerders die gaan experimenteren zullen worden verplicht mee te werken aan een evaluatie, onder andere door gegevens beschikbaar te stellen. Als uit de evaluatie blijkt dat de experimenten voldoende aanleiding geven om een structurele wettelijke regeling te

treffen om pensioenopbouw door zelfstandigen in de tweede pijler mogelijk te maken, zal hiervoor een wetsvoorstel worden voorbereid.

Met het oog op de situatie dat de experimenteerwetgeving niet tot een structurele wettelijke regeling zal leiden, zal een vorm van vrijwillige voortzetting mogelijk gemaakt worden. Op die manier kan een zelfstandige die mee heeft gedaan aan het experiment pensioenopbouw bij die betreffende pensioenuitvoerder voortzetten, mits de pensioenuitvoerder deze mogelijkheid biedt. Bij de vormgeving van de lagere regelgeving zal dit punt verder worden bezien. In aanvulling op de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting kan het wenselijk zijn de zelfstandigen meer mogelijkheden te bieden tot een individuele waardeoverdracht dan de Pensioenwet naar huidig recht biedt. Het uitgangspunt bij een waardeoverdracht is dat er geen pensioenaanspraken verloren gaan, ingelegde gelden de pensioenbestemming behouden en pensioenaanspraken niet versnipperd raken over verschillende pensioenuitvoerders, zodoende dat mensen een adequaat pensioen kunnen opbouwen. Gelet op de korte duur van de experimenten is het voorstelbaar dat zelfstandigen een 'klein pensioen' opbouwen. In dat geval geldt in beginsel het systeem van automatische waardeoverdracht[266], waarmee de hiervoor genoemde uitgangspunten worden bereikt. De opgebouwde pensioenaanspraken worden 'automatisch' overgedragen naar de nieuwe pensioenuitvoerder van de werkgever bij wie de deelnemer dan actief is. Gezien de aard van de deelnemers aan de experimenten (geen dienstbetrekking) zal echter veelal geen sprake zijn van een nieuwe werkgever. Hierom is in de experimenteerbepaling een mogelijkheid tot afwijken van de artikelen over waardeoverdracht opgenomen zodanig dat in lagere regelgeving bij de experimenten een voor deelnemers aan de experimenten passende vorm van waardeoverdracht geregeld kan worden. Tot slot kan het wenselijk zijn zelfstandigen meer mogelijkheden te bieden tot afkoop dan de Pensioenwet naar huidig recht biedt[267]. Afkoop is naar huidig recht zeer beperkt mogelijk. Een pensioenuitvoerders heeft – onder voorwaarden – het recht om op de pensioeningangsdatum of bij einde deelneming een klein pensioen (niveau 2021 € 503,24 per jaar) af te kopen. In de lagere regelgeving zal in het kader van de experimenten worden bezien of afwijking van de huidige regels van afkoop wenselijk is.

De uitwerking van de afwijkingen die zijn toegestaan worden, zoals hiervoor aangegeven, nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Voor deze algemene maatregel van bestuur geldt een voorhangprocedure. Een voorhangprocedure wordt wenselijk geacht om de parlementaire betrokkenheid te borgen, aangezien het gaat om afwijkingen van de Pensioenwet bij algemene maatregel van bestuur.

12.4 Gebruik gegevens gewezen deelnemers ten behoeve van de automatisch aanschrijving

Om automatische aanschrijving adequaat te faciliteren, is het vereist dat gegevens uit de pensioenadministratie van pensioenuitvoerders vergeleken kunnen worden met gegevens uit het handelsregister. Daartoe dient een grondslag gecreëerd te worden zodat pensioenuitvoerder gegevens van gewezen deelnemers kunnen verwerken ten behoeve van dit doel.

De uit te wisselen gegevens betreffen de zogeheten NAW-gegevens (naam, adres en woonplaats) en geboortedata. Om de juiste personen te kunnen aanschrijven, moet er een bestandsvergelijking gemaakt worden tussen het bestand van gewezen deelnemers van de pensioenuitvoerders en zelfstandigen die in een bepaalde sector bij de Kamer van Koophandel geregistreerd zijn als zelfstandigen. De gewezen deelnemers die op dat moment actief zijn als zelfstandige in de sector, kunnen door de pensioenuitvoerder aangeschreven worden.

In feite worden de persoonsgegevens in twee stappen verwerkt, die beiden een wettelijke grondslag behoeven:

1. De pensioenuitvoerder mag gegevens van de gewezen deelnemers gebruiken om een bestandsvergelijking te maken met gegevens uit het Handelsregister;

[266] Artikel 70a Pensioenwet.
[267] Artikel 66 Pensioenwet.

2. De pensioenuitvoerder mag gegevens van de gewezen deelnemers gebruiken om ze een aanbod te doen om deel te nemen aan een pensioenregeling van de pensioenuitvoerder.

De Handelsregisterwet geeft naar huidig recht de mogelijkheid om een bestandsvergelijking te maken. De voor een bestandsvergelijking benodigde persoonsgegevens van de gewezen deelnemers zijn door de pensioenuitvoerder verzameld om de pensioenregeling voor werknemers te kunnen uitvoeren. Om deze persoonsgegevens ook te kunnen gebruiken voor het aanschrijven van gewezen deelnemers om hen een pensioenaanbod te doen, voorziet het wetsvoorstel in een wettelijke grondslag om de persoonsgegevens hiervoor te gebruiken en om een bestandsvergelijking te kunnen uitvoeren.

Een wettelijke grondslag behoeft een dragende motivering waarbij ingegaan wordt op de doeleinden van het gebruik van de NAW-gegevens en geboortedata uit de pensioenadministratie, de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit daarvan en de bijbehorende risico's.

12.4.1 Doeleinden van de gegevensverwerking
Zoals hierboven omschreven, heeft de gegevensverwerking ten doel om automatische aanschrijving van gewezen deelnemers mogelijk te maken. Voor de onderbouwing van de wenselijkheid tot het faciliteren van automatische aanschrijving (waarbij het initiatief tot aansluiting wordt genomen door de pensioenuitvoerder), wordt verwezen naar paragraaf 12.3.3.

Wanneer de pensioenuitvoerders de NAW-gegevens van de gewezen deelnemers uit de pensioenadministratie mogen gebruiken, kunnen zij op een kostenefficiënte en eenvoudige manier de gewezen deelnemers gericht aanschrijven. De kwaliteit van deze gegevens kan worden gewaarborgd, doordat pensioenuitvoerders voor de uitvoering van de pensioenregeling gebruik kunnen maken van de basisregistratie personen (op grond van artikel 93 van de Pensioenwet). Doordat daarnaast wordt geregeld dat er een bestandsvergelijking gemaakt mag worden met gegevens uit het Handelsregister, wordt de kans dat de verkeerde personen worden aangeschreven – namelijk personen die wel gewezen deelnemer zijn, maar niet staan ingeschreven in het Handelsregister als zelfstandige – aanmerkelijk verkleind.

12.4.2 Noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit
Om de gewezen deelnemers, die in een sector of voor een onderneming als zelfstandige werkzaam zijn, te kunnen aanschrijven, zijn de namen, adresgegevens en geboortedata noodzakelijk. Dit betekent ook dat pensioenuitvoerders die geen gebruik maken van automatische aanschrijving, geen gebruik kunnen maken van deze gegevens. Om te voorkomen dat ook andere gewezen deelnemers (die niet als zelfstandige werkzaam zijn, of als zelfstandige werkzaam zijn buiten de bedrijfstak die het desbetreffende bedrijfstakpensioenfonds omvat) worden aangeschreven, is het noodzakelijk dat er een bestandsvergelijking kan plaatsvinden met de gegevens van de Kamer van Koophandel. Door het bestand van gewezen deelnemers te vergelijken met het bestand van de Kamer van Koophandel van ondernemers in dezelfde bedrijfstak, kan vastgesteld worden welke gewezen deelnemers aangeschreven kunnen worden. Voor de bestandsvergelijking is het noodzakelijk dat de namen, adresgegevens en geboortedata gebruikt kunnen worden. De geboortedata zijn in hiervoor noodzakelijk, omdat het voorkomt dat personen met dezelfde naam op hetzelfde adres zijn ingeschreven. Door ook de geboortedatum mee te nemen in de bestandsvergelijking, kunnen de juiste personen worden geïdentificeerd.

De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens is beperkt en in verhouding tot de verwerkingsdoeleinden. Doordat de te vergelijken gegevens zijn beperkt tot NAW-gegevens en geboortedata, worden er geen gevoelige persoonsgegevens, zoals inkomensgegevens, verwerkt. Het maatschappelijke belang en het persoonlijke belang van de zelfstandige in kwestie dat zij voldoende pensioen kunnen opbouwen, vergt dat geëxperimenteerd moet kunnen worden met een manier van pensioen opbouwen waarbij het initiatief bij de pensioenuitvoerder wordt gelegd.

Een onderzocht alternatief is automatische aansluiting, waarbij ook inkomensgegevens moeten worden uitgewisseld. Dit zou leiden tot een verdergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens. Een ander overwogen alternatief is om geen grondslag

voor gegevensuitwisseling op te nemen. Het gevolg daarvan zou zijn dat de pensioenuitvoerders handmatig zouden moeten controleren wie er aangeschreven zou kunnen worden. Controles zouden telefonisch moeten plaatsvinden. Dit zou leiden tot te hoge uitvoeringskosten.

Het gebruik van de persoonsgegevens die zijn opgenomen in de pensioenadministratie is noodzakelijk om de gewezen deelnemers te kunnen aanschrijven. De bestandsvergelijking met het Handelsregister is voor bedrijfstakpensioenfondsen noodzakelijk om de gewezen deelnemers die tegenwoordig als zelfstandige werkzaam zijn, tegen redelijke kosten te identificeren. Door de gegevensuitwisseling te beperken tot de categorie gewezen deelnemers en tot op naam, adresgegevens en geboortedata, gaat de inbreuk ook niet verder dan noodzakelijk. Hiermee wordt ook voorkomen dat gevoelige persoonsgegevens worden uitgewisseld. Dit past in het streven naar dataminimalisatie.

12.4.3 Risico's bij de gegevensuitwisseling
De mogelijkheid om gegevensbestanden te vergelijken zorgt ervoor dat de kans dat de verkeerde personen worden aangeschreven wordt verkleind, maar dit kan niet in zijn geheel worden uitgesloten. Een bestandsvergelijking is niet in alle gevallen in één slag goed te maken, bijvoorbeeld waar een verouderd adres is doorgegeven aan de Kamer van Koophandel. Daarnaast geldt dat pensioenuitvoerders ten aanzien de bestandsvergelijking voor automatisch aanschrijven alleen inzage hebben in het vestigingsadres van de onderneming, en niet het privé-adres van de bestuurder. Dat kan bij zelfstandigen (ongeacht de rechtsvorm) hetzelfde adres zijn, maar dat hoeft niet. Via de uittreksels van een onderneming, heeft eenieder inzage in de naam van de bestuurder van de onderneming en diens geboortedatum, behoudens beperkingen.[268] Zolang pensioenuitvoerders andere gegevens dan naam, adresgegevens en geboortedata niet gebruiken voor het doen van een aanbod, zal de ernst van een eventuele inbreuk beperkt zijn.

In artikel 93 van de Pensioenwet is geregeld dat pensioenuitvoerders toegang hebben tot de basisregistratie. Daarmee kan de juistheid en volledigheid van de naam en adresgegevens van de gewezen deelnemers in de pensioenadministratie worden gewaarborgd. Deze pensioenadministratie wordt vervolgens gebruikt om de gewezen deelnemers die actief zijn als zelfstandige aan te schrijven. Er kan echter niet worden uitgesloten dat het gegevensbestand van de pensioenuitvoerders is vervuild doordat gegevens in het verleden (bewust of onbewust) niet juist zijn opgegeven of verwerkt. Daarnaast is de kwaliteit van gegevens over gewezen deelnemers afhankelijk van of en met welke frequentie de pensioenuitvoerder gebruikt maakt van de toegang tot de basisregistratie. Dit kan tot gevolg hebben dat gewezen deelnemers ten onrechte niet worden aangeschreven. Voor wat betreft de integriteit van gegevens van het Handelsregister wordt opgemerkt dat de Handelsregisterwet voorziet in een proces voor kwaliteitscontrole.[269] Dit neemt niet weg dat gegevens onjuist kunnen zijn, doordat in het verleden gegevens (bewust of onbewust) onjuist zijn opgegeven of verwerkt, of omdat ondernemers hebben nagelaten om wijzigingen door te geven.

12.5 Beoordeling van de mededinging

Het toegankelijker maken van de tweede pijler voor zelfstandigen door vrijwillige aansluiting mogelijk te maken, leidt potentieel tot nieuwe aanbieders op de markt voor aanvullende pensioenproducten voor zelfstandigen. Het wordt namelijk mogelijk voor pensioenuitvoerders van tweedepijlerpensioenregeling om deze markt te betreden. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de toepasselijkheid van het mededingingsrecht. Daarna zal worden ingegaan op de uitvoering van de experimenten door verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en onder welke voorwaarden dit mogelijk is met behoud van verplichtstelling.

[268] Zie artikel 21 jo. 10 Handelsregisterwet. In artikel 22 lid 2 Handelsregisterwet is geregeld dat omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer het niet mogelijk is om te zoeken op kenmerken die direct herleidbaar zijn tot natuurlijke personen.
[269] Zie artikel 41 e.v. Handelsregisterwet.

12.5.1 Toepasselijkheid van het mededingingsrecht
Het mededingingsrecht is zowel vastgelegd in Europees recht (art. 101-106 VWEU) als nationaal recht (de Mededingingswet (Mw)). Doel van het mededingingsrecht is het realiseren van werkzame concurrentie op de markt en het stellen van grenzen aan het commerciële gedrag van ondernemingen en overheden. Pensioenuitvoerders kwalificeren als onderneming en vallen derhalve onder het mededingingsrecht.[270] Binnen de kaders die de regering aanreikt, zullen zij bij het uitvoeren van de experimenten zich moeten houden aan de regels van het mededingingsrecht.

De vrijwillige aansluiting van zelfstandigen tot een pensioenregeling in de tweede pijler leidt tot nieuwe aanbieders op de markt voor aanvullende pensioenproducten voor zelfstandigen. Zelfstandigen kunnen nu met name in de derde pijler sparen voor pensioen, omdat zij slechts beperkte toegang hebben tot de tweede pijler. Met de experimenteerwetgeving wordt het zelfstandigen mogelijk gemaakt om vrijwillig deel te nemen aan een pensioenregeling in de tweede pijler, voor zover die door pensioenuitvoerders wordt aangeboden. Het voorgaande roept de vraag op of dit gevolgen heeft voor de marktordening, of de hierboven genoemde verdragsbepalingen van toepassing zijn en of er mogelijk sprake is van een schending van die bepalingen.

Het kartelverbod is geregeld in art. 101 WVEU en is alleen van toepassing op gedragingen van ondernemingen. Het kartelverbod is derhalve in beginsel niet van toepassing is op wettelijke maatregelen, zoals de experimenteerbepaling. [271] Dat wordt alleen anders wanneer die wettelijke maatregelen een met het kartelverbod strijdige afspraak zouden opleggen of begunstigen, de werking van een dergelijke afspraak zouden versterken of wanneer een economische interventie zou worden overgedragen aan marktpartijen.[272] Van deze gevallen is in geval van de experimenteerbepaling geen sprake, waardoor het kartelverbod niet van toepassing is op de experimenteerbepaling.

Artikel 102 VWEU komt, zo volgt uit zowel het arrest *Albany*[273] als het arrest *Pavlov*,[274] in samenhang met artikel 106 VWEU in beeld, voor zover aan pensioenfondsen exclusieve rechten zijn toebedeeld. De experimenteerbepaling creëert in relatie tot zelfstandigen echter geen exclusief recht voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Zelfstandigen behouden tijdens de experimenteerperiode de mogelijkheid om hun pensioen onder te brengen bij andere pensioenuitvoerders dan degene onder wiens werkingssfeer zij vallen.

Uit het voorgaande wordt geconcludeerd dat de experimenteerbepaling niet stuit op mededingingsrechtelijke bezwaren. Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat dit onverlet laat dat verplichtgestelde pensioenfondsen, die vanwege de verplichtstelling een economische machtspositie hebben, zich bij hun gedragingen moeten houden aan de (Europese) mededingingsregels, in het bijzonder het verbod van misbruik van een economische machtspositie.

12.5.2 Uitvoering van de experimenten door verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen
Het uitvoeren van experimenten wordt ook toegestaan voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Deze verplichtstelling houdt doorgaans in dat een bepaald bedrijfstakpensioenfonds een exclusief recht heeft om een pensioenregeling aan te bieden aan werkgevers en werknemers in een bepaalde sector. Uit Europese rechtspraak blijkt dat het exclusieve recht van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om pensioenafspraken in de bedrijfstak uit te mogen voeren niet in strijd is met het mededingingsrecht. Voor een uitgebreidere toelichting op de houdbaarheid van de verplichtstelling wordt verwezen naar hoofdstuk 10 *Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming*.

---

[270] Voor de volledigheid zij opgemerkt dat ook pensioenfondsen – ondanks dat zij een stichting zonder winstoogmerk zijn – kwalificeren als onderneming en derhalve onder het mededingingsrecht vallen. Achtergrond hiervan is dat pensioenfondsen economische activiteiten op de pensioenmarkt verrichten en concurreren met verzekeraars en premiepensioeninstellingen.
[271] HvJEU 21 september 1999 (Albany).
[272] Dit volgt uit de op de lidstaten rustende verplichting om zich te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking het de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen (het beginsel van Unietrouw, zoals neergelegd in artikel 4 lid 3 van het VWEU).
[273] HvJEU 21 september 1999 (Albany).
[274] HvJEU 12 september 2000 (Pavlov).

Bij het mogelijk maken van de vrijwillige aansluiting van zelfstandigen bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds (via opt in en via de automatische aanschrijving) dient te worden beoordeeld in hoeverre deze aansluiting invloed kan hebben op de elementen die naar huidig recht dienen als rechtvaardiging voor de verplichtstelling.

Het vrijwillig aansluiten van zelfstandigen zal in beginsel geen afbreuk doen aan het vervullen van een essentiële sociale functie. De uiteindelijke beoordeling hiervan is mede afhankelijk van de inhoud van de pensioenregelingen. Hierbij is onder meer van belang of er een medische keuring wordt gehanteerd, wat er gebeurt bij faillissement en of er een kostendekkende premie wordt gehanteerd.

De verplichtstelling kan voorts worden gerechtvaardigd, doordat door de verplichtstelling het pensioenfonds aan een grote groep (doorgaans) werkgevers en werknemers een pensioenregeling kan aanbieden tegen economisch aanvaardbare voorwaarden.

Indien de zelfstandigen deelnemen aan een bestaande basispensioenregeling voor de werknemers, geldt dat er een risico kan ontstaan, doordat zelfstandigen op vrijwillige basis deelnemen aan de pensioenregeling, waar dat voor werknemers verplicht is. Dit zou kunnen leiden tot selectie-effecten (met name de 'slechte risico's' stappen in), hetgeen stijgende pensioenpremies en/of een versobering van het niveau van de pensioenregeling tot gevolg kan hebben. In vergaande gevallen zou dit ertoe kunnen leiden dat het pensioenfonds geen pensioenregeling tegen economisch aanvaardbare voorwaarden kan aanbieden, waarmee de verplichtstelling onder druk komt te staan.

In het geval dat er een aparte pensioenregeling voor zelfstandigen zou worden aangeboden, geldt dat deze zich in één financieel geheel bevindt met de verplichte pensioenregeling voor werknemers. Een 'verlies' op de regeling voor de zelfstandigen zal in beginsel moeten worden opgebracht uit het totale vermogen van het pensioenfonds.[275] Een 'verlies' op de regeling van zelfstandigen kan bijvoorbeeld ontstaan doordat de uitvoeringskosten voor de zelfstandigen navenant hoger uitpakken dan voor de andere pensioenregelingen. Daarnaast kan vrijwillig deelnemen door zelfstandigen leiden tot selectie-effecten zoals hierboven al uiteen gezet is. In vergaande gevallen kan de situatie ontstaan dat het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds de basispensioenregeling voor werknemers niet meer tegen economisch aanvaardbare kosten kan aanbieden. Daarmee zou de regeling voor zelfstandigen de verplichtstelling van dit specifieke fonds in gevaar kunnen brengen.

Het risico dat zich dergelijke vergaande gevallen voor zullen doen, wordt klein geacht. De kans dat zodanig veel zelfstandigen met zogenaamde 'slechte risico's' zich vrijwillig willen aansluiten bij een pensioenfonds, dat dit gevolgen heeft voor de voorwaarden van de pensioenregelingen, is niet groot. In de tweede plaats wordt gewezen op de plicht tot evenwichtige belangenafweging die op grond van artikel 105 lid 2 van de Pensioenwet op de bestuurders van het pensioenfonds rust. De evenwichtige belangenafweging houdt in dat bestuurders zich bij de vervulling van hun taak richten naar de belangen van de bij het pensioenfonds betrokken deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden, de pensioengerechtigden en de werkgever en ervoor zorgen ervoor dat dezen zich door hen op evenwichtige wijze vertegenwoordigd kunnen voelen. Het belang bij het in stand houden van de verplichtstelling is voor deze groepen groot. Het zorgt ervoor dat zij tegen economisch aanvaardbare kosten een pensioenregeling aangeboden krijgen. Daarnaast zorgt de verplichtstelling voor een stabiel deelnemersbestand en zorgt het ervoor dat werkgevers worden ontzorgd.

[275] *Kamerstukken II*, 2005/06, 30413, 3, p. 71 en 252, uit Hof Amsterdam 14 februari 2017, *PJ* 2017, 38 (Mercurius) blijkt echter dat de inhoud van de pensioenregelingen en een beoordeling van het bestuur van het pensioenfonds op grond van een evenwichtige belangenafweging (artikel 105 Pensioenwet) evenwel tot een andere uitkomst kan leiden.

Hoofdstuk 13 Inkorten wachttijd uitzendsector

In Nederland bouwen niet alle werknemers via hun werkgever pensioen op, er geldt namelijk geen pensioenplicht. Hierdoor ontstaat een zogenoemde 'witte vlek'. Uit recent onderzoek van het CBS is gebleken dat de witte vlek in 2019 ongeveer 13% betrof.[276] De StvdA heeft in een nadere analyse aangetoond dat de witte vlek waarschijnlijk rond de 9% - 10% ligt.[277] Hoewel dit een lager percentage betreft, blijft het aandeel aanzienlijk. De regering acht het wenselijk dat zo veel mogelijk werknemers pensioen opbouwen.

De Pensioenwet biedt de mogelijkheid om in een pensioenovereenkomst een wachttijd af te spreken van ten hoogste twee maanden. Voor de uitzendsector geldt momenteel echter een uitzonderingsbepaling voor de maximale wachttijd voor het opbouwen van pensioen: in die sector is een wachttijd van maximaal 26 weken toegestaan. Van deze uitzonderingsbepaling wordt in de praktijk ook gebruik gemaakt. Dit is een van de verklaringen achter de witte vlek. Uit een nadere analyse van het CBS, in samenwerking met de uitzendsector, is gebleken dat in 2016, 221.000 werknemers korter dan zes maanden in dienst waren bij dezelfde werkgever.[278] Die groep bouwt vanwege de wachttijd geen pensioen op.

De regering brengt de uitzonderingsbepaling voor de uitzendsector[279] in lijn met hetgeen wettelijk is bepaald voor de andere sectoren. Dit betekent dat de wettelijk toegestane wachttijd voor de uitzendsector wordt teruggebracht van maximaal 26 weken naar analogie van de twee maanden naar maximaal acht gewerkte weken.[280] Dit zal ervoor zorgen dat het aantal werknemers dat aanvullend pensioen in de tweede pijler opbouwt in de uitzendsector substantieel zal toenemen.

Deze aanpassing van de Pensioenwet is in lijn met de aanbeveling van de StvdA. De StvdA heeft in haar aanvalsplan om de omvang van de witte vlek te doen afnemen specifiek gekeken naar de uitzendsector. Een belangrijk deel van de werknemers die geen aanvullend pensioen opbouwt via de werkgever is namelijk werkzaam in deze sector. De StvdA constateert dat in de uitzendsector, ondanks een verplichtgestelde pensioenregeling, relatief veel werknemers vanwege de specifieke wachttijd voor de uitzendsector geen pensioen opbouwen. In haar aanvalsplan beveelt de StvdA aan om de uitzonderingsbepaling voor de uitzendsector op te heffen en in lijn te brengen met hetgeen wettelijk is bepaald voor de andere sectoren. De uitzonderingsbepaling van maximaal 26 weken is in het verleden tot stand gekomen om te kleine pensioenen en daarmee hoge administratieve kosten voor pensioenfondsen te voorkomen. Deze kosten komen uiteindelijk ten nadele van de deelnemer. De maximale duur van 26 weken voorkomt echter tijdige pensioenopbouw voor veel werknemers. Door de maximale wachttijd in te korten naar maximaal 8 gewerkte weken wordt een balans gevonden tussen enerzijds het bevorderen van pensioenopbouw in de uitzendsector door de wachttijd te verlagen en anderzijds de toename van administratieve lasten van kleinere pensioenen.

De voorgestelde maatregel zal per 1 januari 2023 in werking treden. Als overgangsbepaling zal gelden dat indien er op 1 januari 2023 sprake is van 8 of meer gewerkte weken, er dan direct sprake is van deelneming aan de pensioenregeling. Hierbij is geen sprake van terugwerkende kracht van pensioenopbouw. Is er op 1 januari 2023 sprake van minder dan 8 gewerkte weken dan tellen deze weken mee om tot 8 weken te komen.

[276] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/02/witte-vlek-op-pensioengebied-2019.
[277] https://www.stvda.nl/nl/publicaties/witte-vlek-pensioenen.
[278] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/24/witte-vlek-op-pensioengebied-in-de-uitzendsector-2016.
[279] Artikel 14, tweede lid, van de Pensioenwet.
[280] Naar 8 gewerkte weken omdat de administraties in de uitzendsector zijn ingericht op weken i.p.v. maanden.

Hoofdstuk 14 Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid

De met dit wetsvoorstel beoogde stelselherziening heeft financiële gevolgen voor burgers, onder wie pensioengerechtigden en deelnemers aan een pensioenregeling, voor bedrijven, waaronder werkgevers en pensioenuitvoerders en voor de overheid. Deze gevolgen worden hieronder beschreven. Voor zover dat op basis van beschikbare informatie op dit moment mogelijk is, is tevens een raming opgenomen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen gevolgen voor de rijksbegroting, de gevolgen voor burgers in financiële zin, maar ook op het vlak van gendergelijkheid en het doenvermogen. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op de gevolgen voor de regeldruk voor bedrijven (werkgevers en pensioenuitvoerders).

14.1 Gevolgen voor burgers

In deze paragraaf wordt ingegaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor burgers op het vlak van de verwachte pensioenuitkeringen van (toekomstige) deelnemers en pensioengerechtigden, de effecten voor gendergelijkheid en het doenvermogen.

14.1.1 (Toekomstige) deelnemers en pensioengerechtigden

De overstap op een solidaire premieregeling of op een flexibele premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie heeft gevolgen voor het te bereiken pensioen. Dit is enerzijds het gevolg van de wijze waarop de financiële mee- en tegenvallers in die pensioencontracten worden toebedeeld en anderzijds van de overstap van leeftijdsonafhankelijke pensioenopbouw naar leeftijdsonafhankelijke premies. De pensioenen die actieve deelnemers daadwerkelijk bereiken, zijn primair afhankelijk van de premies die werkgevers en werknemers overeenkomen en vooral van de rendementen die pensioenuitvoerders realiseren op het belegde pensioenvermogen. Om een inschatting te maken van de gevolgen van de overstap op genoemde contracten hebben het CPB en 13 pensioenfondsen in 2020 de te bereiken pensioenen voor verschillende leeftijdsgroepen doorgerekend.[281]

Doorrekeningen zijn per definitie afhankelijk van de gehanteerde veronderstellingen. Zo zijn de resultaten van een contractvergelijking gevoelig voor de invulling van de contracten, de demografische ontwikkeling en de financieel-economische scenario's. Ook de financiële positie van een pensioenfonds op het moment van de transitie heeft invloed op de uitkomsten. Er is gerekend met een zogenoemde startdekkingsgraad (bij invaren) van 100%.[282] In alle berekeningen is ervan uitgegaan dat de pensioenen die vóór de overstap zijn opgebouwd, worden ingevaren naar het gekozen pensioencontract. De raming moet worden gezien als de best denkbare op basis van de beschikbare informatie. De doorrekeningen verschaffen vooral inzicht in hoe de nieuwe pensioencontracten en de bestaande uitkeringsovereenkomst ten opzichte van elkaar scoren, gegeven de gehanteerde veronderstellingen.

De doorrekeningen laten zien dat in de mediane economische scenario's de solidaire premieregeling naar verwachting tot betere resultaten leidt voor de huidige deelnemers ten opzichte van de huidige uitkeringsovereenkomst (FTK-contract). Zij profiteren ervan dat ze minder hoeven bij te dragen aan de opbouw van een buffer zoals in de bestaande uitkeringsovereenkomst het geval is. Het CPB laat verder zien dat oudere deelnemers en pensioengerechtigden in de solidaire premieregeling minder blootstelling hebben aan het lange-renterisico. Hierdoor gaan zij er naar verwachting op vooruit in zowel vervangingsratio's als in zekerheidsequivalenten. De laatste maatstaf houdt rekening met de verschillende uitkomsten en het feit dat deelnemers risicoavers zijn. Het CPB noemt deze maatstaf ook wel "nut" of "welvaart".

---

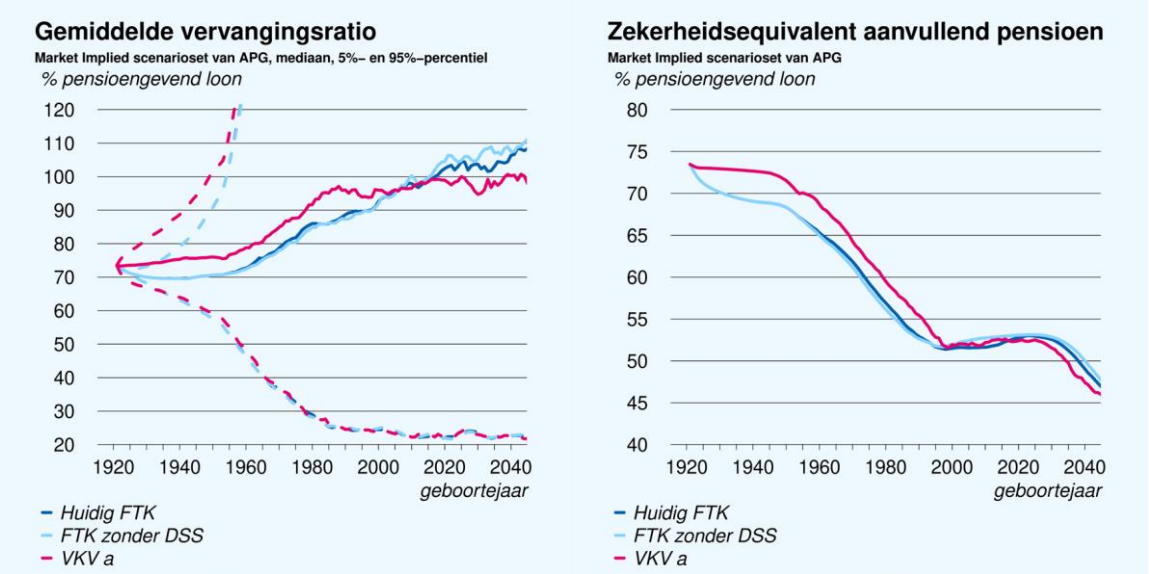
[281] CPB-notitie, *Nieuwe pensioenregels: effecten en opties van het doorontwikkelde contract en een overgang naar een vlak premiepercentages*, 2020 en Rapporten Pensioenfederatie, onderzoeksgroep financieel, *Pensioenresultaat voor maatmensen bij dertien pensioenfondsen: vergelijking FTK en nieuw pensioencontract,* 2020. Bijlagen bij Kamerstukken II 2019/20, 32043, nr. 519.

[282] Sociale partners kunnen er ook voor kiezen om gebruik te maken van het *transitie-ftk*, in dat geval is een lagere startdekkingsgraad ook toegestaan. Zie hoofdstuk 4 *Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode* voor een toelichting van de gevolgen van een lagere startdekkingsgraad.

De doorrekeningen laten zien dat naar verwachting, gemiddeld genomen, de bestaande deelnemers erop vooruit zullen gaan. Verwachtingen zijn gebaseerd op diverse scenario's. Er zijn scenario's denkbaar die gunstiger of minder gunstig uitpakken.

De effecten voor de solidaire premieregeling worden weergeven in figuur 1. Deze effecten worden vergeleken met de verwachte uitkomsten van de huidige uitkeringsovereenkomst ('Huidig FTK' in figuur 1). Opgemerkt wordt dat is gerekend met een transitie in het jaar 2020. Bij een transitie op een later moment schuiven deze effecten navenant op.

Figuur 1. Gemiddelde vervangingsratio en zekerheidsequivalent.



Bron: CPB-notitie, Nieuwe pensioenregels: effecten en opties van het doorontwikkelde contract en een overgang naar een vlak premiepercentages, 2020. De solidaire premieregeling is in deze notitie aangeduid VKV ("verkenningsvariant")

Voor toekomstige deelnemers is het beeld tweeledig: zij hebben voordeel van de afschaffing van de doorsneesystematiek, maar profiteren in mindere mate van de bufferopbouw door eerdere generaties dan in de huidige uitkeringsovereenkomst het geval zou zijn geweest. In vergelijking tot de uitkeringsovereenkomst zullen de verwachte pensioenuitkeringen voor toekomstige generaties lager uitvallen. Evenwel blijkt uit de doorrekeningen dat toekomstige deelnemers bij de gehanteerde scenario's een vervangingsratio kunnen realiseren die boven de huidige ambitie van 80% ligt.

Het CPB en de Pensioenfederatie hebben alleen berekeningen gemaakt voor de solidaire premieregeling, in vergelijking tot de bestaande uitkeringsovereenkomst. Op hoofdlijnen geldt dat de flexibele premieregeling ten opzichte van de huidige uitkeringsovereenkomst soortgelijke effecten zal laten zien, omdat hierbij ook geldt dat er geen sprake is van bufferopbouw waardoor rendementen sneller tot uitkering komen.

Eerder onderzoek van het CPB[283] keek ook naar de gevolgen van leeftijdsonafhankelijke premies met degressieve opbouw voor laag- en hoogopgeleiden. Uit het CPB-onderzoek blijkt dat laag- tot middelbaaropgeleiden bij een leeftijdsonafhankelijke premie met degressieve opbouw iets meer pensioen opbouwen (1%-punt tot 2%-punt) dan bij doorsneeopbouw. De verklaring hiervoor is dat laag- tot middelbaaropgeleiden op jonge leeftijd relatief veel werken, terwijl de arbeidsparticipatie van hoogopgeleiden juist op oudere leeftijd hoger ligt. De inkomensverschillen tussen beide groepen zijn in het eerste deel van de loopbaan ook kleiner dan in het tweede deel. Voor het pensioenresultaat van laag- tot middelbaaropgeleiden is het gunstig als in het begin van de carrière een groter deel van de loonsom als pensioenpremie worden afgedragen. In paragraaf 14.1.2 wordt

[283] CPB-notitie, Pensioenresultaat bij degressieve opbouw en progressieve premie, 2016.

ingegaan op de gevolgen van leeftijdsonafhankelijke premies met degressieve opbouw voor mannen en vrouwen.

Pensioengerechtigden
De overstap naar een premieregeling met leeftijdsonafhankelijke premies heeft *als zodanig* geen gevolgen voor mensen die ten tijde van die overstap hun pensioen al pensioengerechtigd zijn. Hun pensioen is op dat moment immers al volledig opgebouwd. Als een pensioenfonds de ingegane pensioenen invaart naar een nieuwe premieregeling, kan dit wel gevolgen hebben voor de pensioengerechtigden. In dat geval worden de risico's, waaronder financiële mee- en tegenvallers, binnen het pensioenfonds anders verdeeld. Financiële meevallers leiden dan eerder tot een verhoging van ingegane pensioenen; daar staat tegenover dat het pensioen bij een tegenvaller eerder wordt verlaagd.

De doorrekeningen laten zien dat de gemiddelde uitkering gedurende de pensioenperiode voor oudere actieven en gepensioneerden in verwachte en gunstige scenario's veelal hoger zal zijn dan bij de bestaande uitkeringsovereenkomst het geval is. Dit is het gevolg van het feit dat bij de uitkeringsovereenkomst de eerste jaren meer rendement naar de bufferopbouw vloeit. In negatieve scenario's zal het pensioen sneller worden verlaagd.

Om te voorkomen dat de ingegane pensioenen in een negatief scenario te fors zullen dalen zijn er in de nieuwe contracten verschillende afspraken gemaakt om de pensioenuitkeringen te stabiliseren:
- Naarmate mensen ouder zijn, wegen mee- en tegenvallers minder zwaar mee. Pensioengerechtigden merken hier dus veel minder van dan jongeren. Jonge deelnemers kunnen beter gebruikmaken van een langere beleggingshorizon en zijn daarmee ook beter in staat om mee- en tegenvallers op te vangen.
- Mee- en tegenvallers kunnen gedurende de uitkeringsfase in de tijd worden gespreid. Financieel slechte jaren worden hierdoor gecompenseerd door goede jaren.
- Tegenvallers kunnen in slechte jaren verder worden gedempt met de solidariteitsreserve of de risicodelingsreserve (indien hierover afspraken zijn gemaakt).

14.1.2 Effecten op gendergelijkheid
In de hoofdstukken 1 *Inleiding* en 2 *Doelstelling* is toegelicht waarom de regering met dit wetsvoorstel kiest voor een overstap naar premieregelingen met leeftijdsonafhankelijke premies (afschaffing van de doorsneesystematiek). Als gevolg hiervan verwerven deelnemers op jongere leeftijd – ten opzichte van de huidige premiesystematiek – meer pensioen en op oudere leeftijd minder ('degressieve pensioenopbouw'). Bij hetzelfde inkomen en dezelfde arbeidsdeelname kan over de gehele levensloop naar verwachting een vergelijkbaar pensioen worden opgebouwd als met een tijdsevenredige opbouw mogelijk is.

Uit onderzoek van het CPB blijkt dat het zwaartepunt van pensioenopbouw in de jonge werkende jaren ligt bij premieregelingen met een leeftijdsonafhankelijke premie ('degressieve pensioenopbouw'). Tot 35-jarige leeftijd wordt ten opzichte van doorsnee-opbouw meer pensioen opgebouwd met degressieve opbouw, dit geldt voor zowel mannen als vrouwen. Aangezien dit wetsvoorstel leeftijdsonafhankelijke (vlakke) premies voorschrijft is het relevant om te bezien of vrouwen en mannen over de gehele levensloop bij een (de facto) degressieve opbouw nagenoeg hetzelfde pensioen opbouwen als met een tijdsevenredige opbouw (doorsnee-opbouw). Het Centraal Planbureau heeft in een studie op basis van gegevens over inkomen en arbeidsdeelname van 100.000 individuen gedurende de levensloop onderzocht wat de impact is van een leeftijdsonafhankelijke premie ('degressieve opbouw') of een progressieve premie ('vlakke opbouw') op de verwachte pensioenopbouw. Hieruit komt dat de pensioenresultaten van beide premiesystematieken weinig afwijken.[284]

Uit het onderzoek blijkt ook dat laag- tot middelbaaropgeleide vrouwen naar verwachting bijna 1%-punt meer pensioen opbouwen bij degressieve opbouw en hoger opgeleide vrouwen naar

[284] Zie voor de beschreven resultaten in deze alinea de CPB-notitie, *Pensioenresultaat bij degressieve opbouw en progressieve premie, 2016.*

verwachting bijna 2%-punt minder pensioen opbouwen, in beide gevallen in vergelijking met het pensioen onder tijdsevenredige opbouw. Uit het onderzoek blijkt een vergelijkbaar resultaat voor mannen, laag- tot middelbaaropgeleide mannen bouwen naar verwachting 1,6%-punt meer pensioen op, terwijl hoogopgeleide mannen naar verwachting ongeveer 3%-punt minder pensioen opbouwen. Tabel 1 illustreert de kleine en wisselende gevolgen van de wijziging van de premiesystematiek voor de vervangingsratio's voor vrouwen en mannen. Dit toont aan dat andere aspecten, zoals het carrièreverloop, over het algemeen een veel groter effect op het pensioenresultaat zullen hebben dan de premiesystematiek.

Tabel 1. Mediaan van vervangingsratio onder degressieve opbouw gedeeld door vervangingsratio onder doorsnee-opbouw

	Man	Vrouw
Laagopgeleid	1,016	1,009
Hoogopgeleid	0,968	0,981

Bron: CPB-notitie, Pensioenresultaat bij degressieve opbouw en progressieve premie, 2016.

Het te bereiken pensioen is uiteindelijk afhankelijk van de duur en de omvang van de arbeidsdeelname en van het daaruit genoten inkomen. De afschaffing van de doorsneesystematiek heeft gunstige gevolgen voor mensen met een vlak carrièrepatroon en ongunstige gevolgen voor mensen met een stijgend carrièrepatroon. Bij de mensen met een vlak carrièrepatroon zijn vrouwen oververtegenwoordigd. Verder is het nieuwe premiesysteem gevoeliger voor arbeidsparticipatie aan het begin van de loopbaan. De afschaffing van de doorsneesystematiek heeft ongunstige gevolgen voor mensen die op relatief jonge leeftijd niet of minder werken. Hierbij zijn vrouwen eveneens oververtegenwoordigd. Zij werken vaker in deeltijd, nemen vaker verschillende vormen van (zorg)verlof op en werken doorgaans vaker in sectoren waar deeltijd werk gebruikelijker is. Iemand die relatief veel werkt op jonge leeftijd bouwt meer pensioen op bij degressieve opbouw en iemand die relatief veel werkt op hoge leeftijd bouwt meer pensioen op bij doorsnee-opbouw. Zoals in dit hoofdstuk is toegelicht concludeert het CPB op basis van gegevens over arbeidsdeelname en inkomen van een grote groep werkenden dat de afschaffing van de doorsneesystematiek en de overstap naar degressieve opbouw per saldo een klein positief effect voor laagopgeleide vrouwen en een klein negatief effect voor hoogopgeleide vrouwen, uitgaande van de kenmerken van de populatie van het onderzoek. Een vergelijkbaar effect verwacht het CPB bij mannen. Voor beide effecten geldt ook de verwachting dat het nadeel niet zo zeer gaat leiden tot een lager inkomen als geheel omdat de totale loonruimte gelijk blijft, een eventueel pensioennadeel zal naar alle waarschijnlijkheid dus leiden tot een toename in het primair loon.[285]

In de praktijk blijkt dat er nog grote verschillen zijn in de pensioenresultaten tussen mannen en vrouwen. Recent onderzoek van Netspar toont aan dat gepensioneerde vrouwen in 2018 gemiddeld beschikten over een jaarinkomen van bijna € 20.000, terwijl dit voor mannen bijna € 35.000 betrof.[286] Dit is een aanzienlijk groter verschil dan de in tabel 1 gerapporteerde effecten op de vervangingsratio. Dit wordt vooral veroorzaakt door het feit dat vrouwen gemiddeld genomen minder verdienen en minder uren werken. Hetzelfde onderzoek toonde ook aan dat vrouwen over het algemeen vaker werkten in sectoren die minder 'genereuze' pensioenregelingen hebben. Hoe groot het effect is van de afzonderlijke aspecten is echter niet te bepalen. Een nuancerende opmerking hierbij is dat de groep gepensioneerde vrouwen waar het in het onderzoek over gaat, voor een deel ook vrouwen betreft die moesten stoppen met werken toen ze trouwden. In de toekomst valt die groep weg omdat die regelgeving achterhaald is. In het bijzonder mensen die op jonge leeftijd niet of minder participeren in het arbeidsproces riskeren een nadelig effect op hun pensioenopbouw van de overstap op leeftijdsonafhankelijke premies (met degressieve opbouw). Het is de vraag of deze mensen zich terdege beseffen dat dit potentiële nadeel bestaat en daardoor zelf besluiten om dit nadeel tegen te gaan. Indien dat niet, of in geringe mate, het geval is, is het nog belangrijker om de arbeidsparticipatie op jonge leeftijd te stimuleren. Wat daarbij van groot belang is, is dat er een evenwichtige verdeling van zorgtaken mogelijk wordt gemaakt voor

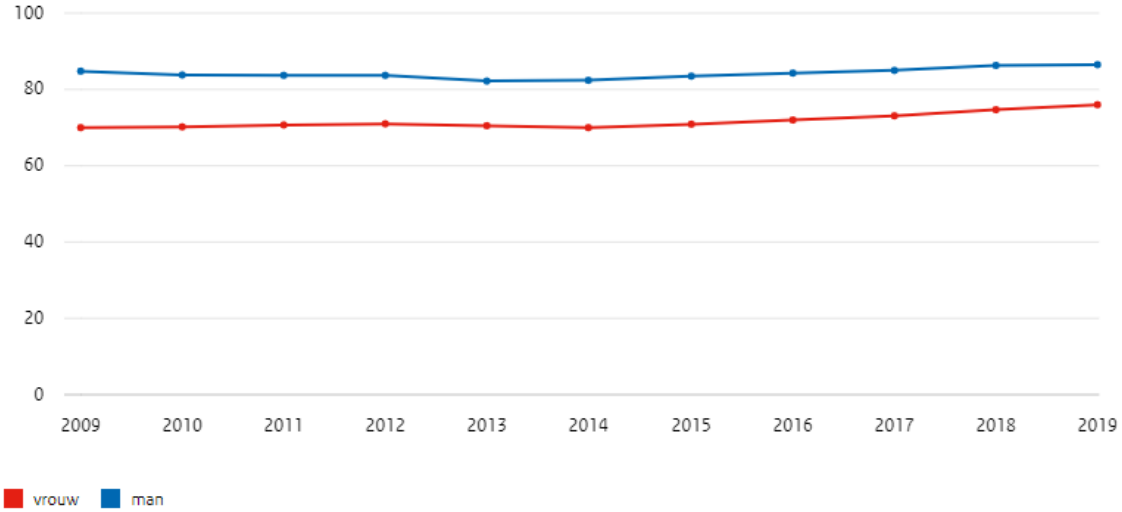
[285] CPB-notitie, *Pensioenresultaat bij degressieve opbouw en progressieve premie*, 2016.
[286] https://www.netspar.nl/assets/uploads/P20210916_Netspar-Design-Paper-178-WEB.pdf.

mannen en vrouwen, zodat het aantal gewerkte uren niet zo zeer een natuurlijk gegeven is maar meer een keuze van het individu kan zijn. Deze aspecten worden achtereenvolgens toegelicht.

Gedragseffecten
Rationeel gezien kan een verwachte lagere pensioenopbouw een stimulans zijn voor jonge mensen die in deeltijd werken om meer uren te gaan werken, om er zeker van te zijn dat zij op latere leeftijd zijn voorzien van een adequate oudedagsvoorziening. Ook zou denkbaar zijn, dat een groter nadelig effect op de pensioenopbouw voltijdwerkende mannen ontmoedigt om korter te gaan werken teneinde een deel van de zorg voor kinderen op zich te nemen. Tegelijkertijd is bekend dat mensen niet altijd rationele keuzes maken en dat keuzes met betrekking tot het pensioendomein meestal niet '*top of mind*' zijn.[287] Het is daarom aannemelijker om te verwachten dat er door de gewijzigde premiesystematiek geen of een gering gedragseffect zal ontstaan bij jonge mensen die (in deeltijd) werken. Dat betekent dat enkel de overstap naar een leeftijdsonafhankelijke premie naar verwachting (ceteris paribus), geen gevolgen heeft voor de arbeidsparticipatie van mensen aan het begin van hun carrière. De redenen om meer of minder te gaan werken hangen vooral samen met sociale normen en preferenties en situaties in het persoonlijke leven van jonge werkenden. Het is daarom juist belangrijk om dit verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen tegen te gaan door de arbeidsparticipatie van vrouwen zo veel mogelijk te stimuleren.

Stimuleren arbeidsparticipatie
In de emancipatienota 2018-2021[288] heeft de regering de ambitie neergelegd om meer gelijkheid op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Leidend principe hierbij is dat alle burgers hun leven moeten kunnen inrichten zoals zij dat willen. De ambitie is dat het aandeel financieel onafhankelijke vrouwen moet stijgen. In 2018 was minder dan de helft (48,4%) van de Nederlandse vrouwen financieel onafhankelijk.[289] Het percentage financieel onafhankelijke vrouwen is de afgelopen jaren gestaag gestegen naar 53,5% in 2020.[290]

Figuur 2. Netto-arbeidsparticipatie mannen en vrouwen (2009 - 2019)



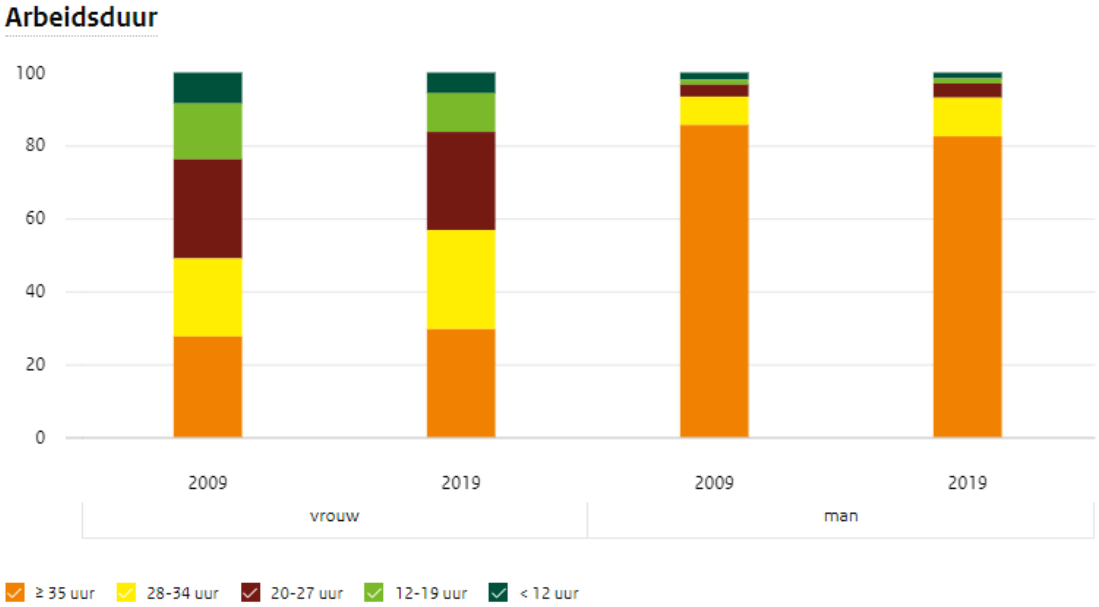
Bron: CBS en SCP Emancipatiemonitor.

Om meer financiële onafhankelijkheid te bereiken, is het belangrijk om de arbeidsparticipatie van vrouwen te vergroten. De afgelopen decennia is de arbeidsparticipatie van vrouwen sterk toegenomen. Ten opzichte van mannen, blijft de netto-arbeidsparticipatie[291] van vrouwen echter

[287] Zie bijv. (a) Krijnen, Zeelenberg, Breugelmans, & Van der Schors, 2018. Intention and action in retirement preparation.
[288] Emancipatienota 2018-2021, 29 maart 2018.
[289] Financieel onafhankelijk wordt gedefinieerd als iemand minimaal 100% van het minimumloon verdient.
[290] StatLine - Inkomen en economische zelfstandigheid; persoonskenmerken (cbs.nl).
[291] Definitie van netto-arbeidsparticipatie volgens het CBS: Het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de bevolking (beroeps- en niet-beroepsbevolking).

nog achter (zie figuur 2). De netto-arbeidsparticipatie van mannen betrof in 2009 84,6%, terwijl die van vrouwen destijds op 69,8% lag. In 2019 was dit verschil al kleiner, zo was de netto-arbeidsparticipatie van vrouwen 75,8% tegenover 86,3% van mannen.[292] Uit figuur 3 blijkt bovendien dat vrouwen ook meer uren zijn gaan werken. Zo zijn het aantal vrouwen die meer dan 35 uur per week werken, 28 uur tot 34 uur per week werken en 20 uur tot 27 uur per week werken allemaal toegenomen terwijl het aantal vrouwen die 12 uur tot 19 uur per week werken en minder dan 12 uur per week werken, is afgenomen. Deze cijfers tonen een positieve trend die het indirecte verschil van pensioenopbouw tussen mannen en vrouw verkleint.

Figuur 3. Arbeidsduur van mannen en vrouwen (2009 en 2019)



Bron: CBS en SCP Emancipatiemonitor.

Evenwichtige verdeling van zorgtaken

Omdat de netto-arbeidsparticipatie van vrouwen al hoog is, wordt het steeds lastiger om deze nog verder te verhogen. Daarom is de inzet gelegen in het verder verhogen van het aantal uren dat vrouwen werken, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat zorgtaken tussen mannen en vrouwen evenwichtiger worden verdeeld.

Zo is recent het verlofstelsel rond de geboorte en de zorg voor kinderen aanzienlijk uitgebreid met de invoering van geboorteverlof voor de partner van de moeder en betaald ouderschapsverlof voor beide ouders.[293] Langer verlof voor (beide) ouders kort na de geboorte draagt bij aan een evenwichtigere verdeling van arbeid en zorgtaken tussen mannen en vrouwen.[294] Het is in veel gevallen ook een bepalend moment voor de verdeling van taken tussen de partners voor de langere termijn.[295] Inmiddels blijkt dat meer mannen nu extra verlof opnemen en vanaf de geboorte van hun kind bij de zorg betrokken zijn en naar verwachting meer blijven zorgen. Daardoor kunnen vrouwen hun aantal arbeidsuren op peil houden. Dit zou dan een positief effect hebben op het pensioenresultaat, of in andere woorden de negatieve effecten van de premiesystematiek voor jonge mensen die in deeltijd werken (overwegend vrouwen) gedeeltelijk mitigeren. Het is echter nog te vroeg om te beoordelen in welke mate de arbeidsparticipatie (in gewerkte uren) van vrouwen zal toenemen vanwege de uitbreiding van het verlofstelsel, temeer

[292] SCP, *Emancipatiemonitor 2020*.
[293] Wet invoering extra geboorteverlof (1e fase 01-01-2019, 2e fase 01-07-2021) en de Wet betaald ouderschapsverlof (02-08-2022).
[294] IBO Deeltijdwerk: De(el)tijd zal het leren, Ministerie van Financiën, Kamerstukken II, 2019/20, 29 544, nr. 1006, bijlage.
[295] Zie onder meer: Tamm, M. (2018) Fathers' Parental Leave-Taking, Childcare Involvement and Mothers', Tanaka, S. en J. Waldfogel (2007) Effects of parental leave and work hours on fathers involvement with their young children, Community, Work & Family, 10:4.

omdat vrouwen ook al voordat zij kinderen krijgen vaak in deeltijd werken.[296] Daarnaast zet de regering zich in om zwangerschapsdiscriminatie tegen te gaan door vrouwen én werkgevers te wijzen op de rechten van (zwangere) vrouwen. Ook beoogt de regering bewustwording te creëren bij vrouwen en werkgevers over bedoelde en onbedoelde vormen van zwangerschapsdiscriminatie en hoe deze zijn te voorkomen.[297] Tenslotte wordt gewerkt aan (wettelijke) maatregelen om gelijke beloning van mannen en vrouwen te bevorderen. Met dit beleid om discriminatie tegen te gaan wordt de participatie van (jonge) vrouwen op de arbeidsmarkt ondersteund.

Gevolgen van wijzigen partnerpensioen en overige wijzigingen op gendergelijkheid
De voorgestelde wijzigingen in het kader van partnerpensioen zullen nauwelijks effect hebben op de gendergelijkheid tussen mannen en vrouwen. Het partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden *voor* pensioendatum wordt in de toekomst gebaseerd op het pensioengevend loon. Het partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden *na* pensioendatum blijft een afgeleide van het op pensioendatum opgebouwde ouderdomspensioen. Gemiddeld genomen is het pensioengevend loon van mannen hoger dan dat van vrouwen, waardoor ook het te verzekeren partnerpensioen (zowel voor als na pensioendatum) hoger zal zijn, dat bij overlijden van de man, in veruit de meeste situaties tot uitkering komt aan een vrouw. Die situatie wijzigt echter niet ten opzichte van de huidige situatie. Daarnaast is het goed om te realiseren dat het partnerpensioen is bedoeld ter vervanging van het wegvallende inkomen.

De overige maatregelen, de experimenteerruimte ten behoeve van pensioensparen door zelfstandigen en de inkorting van de wachttijd in de uitzendsector, zullen naar verwachting eveneens niet of nauwelijks effect hebben op de gendergelijkheid.

14.1.3 Doenvermogen
De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in 2017 het rapport *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*[298] gepubliceerd. De WRR constateert dat de overheid in toenemende mate een beroep doet op de redzaamheid van mensen, terwijl de menselijke vermogens daartoe begrensd zijn. Door een realistischer ontwerp van beleid kan de overheid de redzaamheid van burgers versterken. In het rapport beveelt de WRR aan om bij voorgenomen beleid en regelgeving vooraf te toetsen of de regeling «doenlijk» is voor burgers. In reactie op dit rapport heeft het kabinet besloten om bij het maken van beleid en regelgeving voortaan meer aandacht te besteden aan het doenvermogen van de burger. De kernvraag bij deze zogenoemde doenvermogentoets luidt: wordt bij de regeling uitgegaan van een realistische inschatting van het vermogen van burgers om acties te ondernemen die de wet biedt of verlangt en zijn er passende maatregelen getroffen (zoals beperken van keuzeaanbod en complexiteit) zodat burgers de regeling eenvoudig kunnen toepassen? In deze paragraaf zal per onderwerp worden ingegaan op het doenvermogen van de burger. Daarnaast wordt in paragraaf 14.2.3 ingegaan op de regeldruk voor burgers, hetgeen ook een aspect betreft van het doenvermogen van burgers.

In zijn algemeenheid geldt voor het arbeidsvoorwaardelijke pensioen dat het aantal acties dat deelnemers moeten ondernemen en keuzes die deelnemers moeten maken beperkt is. Voor verreweg de meeste werknemers geldt dat zij verplicht meedoen aan een pensioenregeling die geldt in de bedrijfstak of die wordt aangeboden door de werkgever. De kenmerken van deze regeling, waaronder de premiehoogte, worden veelal vastgelegd in cao-afspraken. Dit wetsvoorstel verandert daar niets aan. Binnen het bestaande stelsel kunnen deelnemers op bepaalde onderdelen binnen de pensioenregeling zelf keuzes maken, maar hoeven zij dat niet. Hieronder zullen deze aspecten worden toegelicht en zal in het bijzonder aandacht zijn voor de aanpassingen die met dit wetsvoorstel worden geregeld.

[296] Werken aan de start Jonge vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt Redactie: Merens, A. en F. Bucx, (red.), Werken aan de start, jonge vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt, Den Haag SCP 2018.
[297] Concrete voorbeelden zijn de campagne 'Zijn jullie er al uit?' uit 2018 en de digitale werk-zorgberekenaar die inzicht biedt in de inkomensgevolgen van een andere werk-zorg verdeling.
[298] Zie: https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen.

Contracten
Met het wetsvoorstel worden drie typen premieregelingen mogelijk. Het is aan de werkgever, of aan de gezamenlijke werkgevers- en werknemersorganisaties (sociale partners) welk contract wordt aangeboden en welke premie-inleg daarbij wordt afgesproken. Bij de solidaire premieregeling geldt vervolgens dat de meeste keuzes op collectief niveau worden gemaakt door de pensioenuitvoerder. Dit geldt voor het beleggingsbeleid, de vul- en verdeelregels van de solidariteitsreserve en de hoogte van het projectierendement in de uitkeringsfase.
Bij de flexibele premieregeling kan de deelnemer op bepaalde onderdelen ruimte worden geboden om zelfstandig keuzes te maken. Dit kan gelden voor de keuze uit beleggingsprofielen en voor de keuze tussen een vaste of een variabele uitkering. Het wetsvoorstel wijzigt deze keuzemogelijkheden niet. Zoals in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* is beschreven is daarbij ingezet op het verbeteren van de informatie aan deelnemers. Daartoe zullen in de algemene maatregel van bestuur bij dit wetsvoorstel de informatievoorschriften ten aanzien van de keuzebegeleiding op het voorlopige keuzemoment worden verstevigd. Zo zullen pensioenuitvoerders beter inzicht moeten geven in de gevolgen en risico's van de keuze voor de deelnemer. Hierdoor wordt de deelnemer beter in staat gesteld om een afgewogen keuze te maken. Ook zal in lagere regelgeving worden voorgeschreven dat de pensioenuitvoerder bij het keuzemoment in het geval er meerdere varianten binnen de variabele uitkering mogelijk zijn (i.e. een combinatieproduct met een vast en variabel gedeelte) de meest geschikte combinatie aanbiedt, in aansluiting op de risicohouding van de deelnemer. Voor deelnemers die geen keuze maken tussen een vaste of variabele uitkering zal een goede standaardoptie blijven bestaan. Op dit moment is wettelijk voorgeschreven dat de vaste uitkering de standaardoptie is. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat decentrale sociale partners de standaardoptie kiezen voor de eigen pensioenregeling. Dat kan dus zowel een vaste als een variabele uitkering zijn. De regering vindt het van belang dat indien sociale partners een standaardoptie afspreken, deze aansluit bij de risicohouding van de doelgroep.

Met betrekking tot het beleggingsbeleid geldt voor alle contracten dat de pensioenuitvoerder verplicht wordt om periodiek, ten minste eenmaal in de vijf jaar, onderzoek te doen naar de risicohouding van de deelnemers. De risicohouding van een groep deelnemers geeft het risico weer dat deze groep deelnemers kan en wil lopen. Het is daarbij van belang dat de vragen over de risicohouding op een begrijpelijke manier worden voorgelegd aan de deelnemers. Het pensioenfonds beoordeelt de resultaten van dit onderzoek in overleg met de fondsorganen.

Bij beide contracten blijven onder meer de mogelijkheid om op de pensioeningangsdatum te kiezen voor een hoog-laag-pensioen en vervroegde pensioeningang bestaan, mits deze keuzemogelijkheden worden aangeboden in de pensioenregeling. Tevens is in het wetsvoorstel bedrag ineens, RVU en verlofsparen geregeld dat deelnemers met ingang van 2023 de mogelijkheid krijgen om op het moment van pensionering maximaal tien procent van hun pensioenuitkering als bedrag ineens op te nemen. Om te voorkomen dat een deelnemer een te groot gedeelte van het ouderdomspensioen naar voren haalt en daarmee een te grote achteruitgang in de hoogte van de periodieke levenslange pensioenuitkering heeft is in het wetsvoorstel bedrag ineens vastgelegd dat deelnemers niet tegelijk mogen kiezen voor een hoog-laagpensioen én een bedrag ineens.

Bij alle bestaande keuzemogelijkheden is een goede informatievoorziening vanuit de pensioenuitvoerder van belang. Dit is reeds geborgd in de huidige wet- en regelgeving. Pensioenuitvoerders hebben de verplichting om deelnemers conform de normen uit de Pensioenwet en de Wvb correct, duidelijk en evenwichtig te informeren over de keuzemogelijkheden die de pensioenregeling biedt. Daarnaast dient de informatieverstrekking tijdig te zijn.[299] Deelnemers ontvangen voorafgaand, gedurende of bij pensioeningang informatie over de keuzemogelijkheden die de pensioenregeling biedt. Op basis van deze informatie wordt een deelnemer in staat gesteld om een keuze te kunnen maken om wel of geen gebruik te maken van de keuzemogelijkheden die de pensioenregeling biedt. Indien een deelnemer nadere informatie wenst over een keuzemogelijkheid kan hij dit opvragen bij een pensioenuitvoerder. Zo kan de pensioenuitvoerder inzichtelijk maken welke gevolgen een bepaalde keuzemogelijkheid heeft voor de levenslange

[299] Artikel 48 Pensioenwet en artikel 59 Wvb.

periodieke pensioenuitkering heeft. Enkel informatie leidt niet altijd tot handelen. Vandaar dat in het voorliggende wetsvoorstel aanvullend wordt geregeld dat de pensioenuitvoerder bevordert dat de door hen gebruikte informatie zoveel als mogelijk aanzet tot relevante actie.[300] Naast informatie en de norm tot het aanzetten van relevante actie, wordt met het voorliggende wetsvoorstel ook de keuzebegeleidingsnorm geïntroduceerd, waarmee deelnemers begeleid worden in het maken van keuzes.[301] De AFM houdt toezicht op de informatiebepalingen, de norm aanzetten tot relevante actie en de norm keuzebegeleiding.

Het voorliggende wetsvoorstel biedt deelnemers op het gebied van het pensioencontract geen aanvullende keuzemogelijkheden ten opzichte van de bestaande situatie. Om die reden acht de regering de bestaande (en aangescherpte) wettelijke voorschriften over de informatievoorziening – waaronder het overzicht van AOW en pensioenopbouw dat iedere deelnemer wordt geboden op mijnpensioenoverzicht.nl – de norm 'aanzetten tot relevante actie' en de norm keuzebegeleiding afdoende.

Transitie
Met dit wetsvoorstel wordt een verstrekkende transitie voorgesteld door de overstap van uitkeringsovereenkomsten naar premieregelingen en door de overstap naar een andere manier van pensioenopbouw (door de afschaffing van de zogenoemde doorsneesystematiek). Om deze transitie op een evenwichtige wijze te doorlopen worden in het wetsvoorstel verschillende waarborgen voorgesteld zoals de eis voor het opstellen van het transitieplan (dat beschikbaar wordt gesteld aan de deelnemers via de (mijnomgeving van de) website van de pensioenuitvoerder), de eis om de transitie-effecten transparant te maken, de voorgeschreven rekenmethodieken en de eis voor adequate en kostenneutrale compensatie. Dit is nader uitgewerkt in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*. In alle gevallen zien deze eisen op de werkgever (of gezamenlijke werkgevers- en werknemersvertegenwoordiging) en op de pensioenuitvoerder, waarbij nadere taken en bevoegdheden worden gegeven aan fondsorganen. Hiermee kunnen deze fondsorganen de evenwichtige belangenafweging door een pensioenfondsbestuur en de adequate beheersing van de risico's toetsen. De individuele deelnemer hoeft met het oog op de transitie naar het nieuwe stelsel en de omzetting van de bestaande aanspraken geen zelfstandige actie te ondernemen. Bij regelingen die zijn ondergebracht bij een verzekeraar of een premiepensioeninstelling ligt dit anders. Wanneer de werkgever geen gebruik maakt van de eerbiedigende werking voor progressieve premies, zal de individuele werknemer moeten instemmen met de door de werkgever voorgestelde wijziging van de pensioenregeling.

In het Pensioenakkoord is afgesproken dat in geval van pensioenopbouw bij een pensioenfonds de nieuwe pensioenopbouw en reeds opgebouwde pensioenaanspraken zoveel mogelijk bij elkaar worden gehouden in één pensioenregeling (ook wel invaren genoemd).
Omdat de verwachting is dat invaren een verbetering van het pensioenperspectief betekent voor de huidige deelnemers, is vervolgens onderzocht hoe dit invaren het beste kan worden vormgegeven.

Op grond van de huidige wettelijke systematiek van artikel 83 van de Pensioenwet geldt dat iedere pensioen- of aanspraakgerechtigde bij het voornemen van een collectieve waardeoverdracht in de gelegenheid moet worden gesteld om daartegen bezwaar te maken. Een dergelijk bezwaar hoeft niet gemotiveerd te worden. Voor eenieder die bezwaar heeft gemaakt geldt dat de collectieve waardeoverdracht ten aanzien van zijn of haar individuele pensioenaanspraken of pensioenrechten geen doorgang vindt. De pensioenaanspraken of pensioenrechten van de personen die geen bezwaar maken, worden wel overgedragen naar de gewijzigde pensioenregeling. In dit geval ontstaat zodoende een splitsing in het deelnemersbestand tussen personen op wie de gewijzigde pensioenregeling wel wordt toegepast en de personen bij wie – door bezwaar te maken – op de 'oude' pensioenaanspraken en pensioenrechten de eerdere regels van toepassing blijven. Na de transitie zouden in die situatie binnen een pensioenfonds twee pensioenregelingen worden uitgevoerd: een (gesloten) uitkeringsovereenkomst en een premieregeling.

[300] Artikel 48 lid 4 Pensioenwet.
[301] Artikel 48a Pensioenwet.

Belang van de deelnemer
Vervolgens is onderzocht wat de mogelijke gevolgen zouden kunnen zijn als er individueel bezwaarrecht zou zijn bij invaren.

- Het individuele bezwaarrecht vereist dat de deelnemer in staat is een afweging te maken ten aanzien van het wel of niet invaren. Dit vraagt van de deelnemer dat hij beschikt over voldoende tijd, energie en kennis om zich hierin te verdiepen en dat hij de gevolgen kan overzien.
- Er bestaat een risico dat een deelnemer zich niet goed realiseert wat de nadelige gevolgen zijn van het achterblijven in een pensioenfonds waardoor hij verkeerde keuzes maakt. De bezwaarmaker stelt zich bloot aan onbekende risico's.
  De deelnemer blijft achter in een pensioenregeling waar geen nieuwe toetreders meer bijkomen en geen premie meer binnenkomt. De kans op een verbetering van zijn pensioenperspectief neemt hierdoor veelal niet toe en mogelijk zelfs af.
- Ook als een klein deel van de deelnemers bezwaar maakt, kunnen de nadelen voor alle deelnemers in het collectief in een pensioenfonds en daarmee ook voor de groep die geen bezwaar maakt, groot zijn (zoals complexiteit van collectieve uitvoering van meerdere regelingen naast elkaar en communicatie en de toename van uitvoeringskosten). Deze nadelen voor het collectief kunnen dan vermoedelijk nog tientallen jaren voortduren.
- Uit het rapport van de WRR *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid* blijkt dat reductie van de mentale belasting met name belangrijk is in situaties die niet vaak in het leven voorkomen, maar die een grote impact kan hebben, zoals ook bij een herziening van het pensioenstelsel het geval is. Het is juist in dit soort omstandigheden dat burgers die onder gewone omstandigheden redzaam zijn, het overzicht verliezen en daardoor beslissingen uitstellen of verkeerde keuzes maken, waardoor ze in de problemen komen. Reductie van de belasting, door vereenvoudiging van de regels of door gerichte ondersteuning, kan dan bijdragen aan de redzaamheid van burgers.[302]

Vormgeving invaren
De regering heeft bezien hoe deze transitie naar het nieuwe stelsel het best vormgegeven kan worden met borging van belangen van alle belanghebbenden. De keuze om in te varen is een specifieke keuze van sociale partners en is afhankelijk van de karakteristieken van het pensioenfonds (deelnemersbestand, bijstortingsverplichting, financiële situatie etc). Om die reden wordt invaren niet wettelijk verplicht.[303] Gelet op eerdergenoemde overwegingen en consequenties wordt voorgesteld om in plaats van een individueel bezwaarrecht met het oog op deze stelselwijziging (en ook alleen voor deze stelselherziening) te voorzien in andere waarborgen om de belangen van pensioen- en aanspraakgerechtigden bij de besluitvorming te borgen.
Enkel voor de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel wordt het individuele bezwaarrecht bij een interne collectieve waardeoverdracht niet opgenomen. In plaats hiervan geldt onderstaand systeem van inspraak in de arbeidsvoorwaardelijke fase en bij de besluitvorming door het pensioenfonds. Dit systeem van collectieve vertegenwoordiging door sociale partners in samenspraak met het pensioenfonds, biedt goede waarborgen voor het niet opnemen van het individuele bezwaarrecht. In paragraaf 5.4.3 *Vervangende maatregelen individueel bezwaarrecht* worden de redenen voor en waarborgen bij invaren nader toegelicht.

De regering is derhalve tot de conclusie gekomen dat het individuele bezwaarrecht bij het invaren niet in het belang van de deelnemer is. De regering realiseert zich ook dat het voorstel voor invaren zonder een vorm van individuele zeggenschap tot weerstand kan leiden bij deelnemers. Zoals hiervoor overwogen concludeert de regering dat het individuele bezwaarrecht nadelig kan uitwerken voor de individuele deelnemer. Invaren wordt om die reden via een standaardpad vormgegeven waarbij de aanspraken en rechten in beginsel zullen worden omgezet, maar sociale partners dienen te allen tijde de afweging te maken of invaren in het belang van de deelnemers is.

[302] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Weten is nog geen doen (samenvatting), Den Haag 2017, p.5.
[303] Bovendien zou verplicht invaren ook een verschuiving van de rolverdeling tussen overheid en sociale partners op pensioenterrein betekenen. Sociale partners zijn verantwoordelijk voor de inhoud van de arbeidsvoorwaarde pensioen.

Alleen als dat het geval is zullen zij het pensioenfonds verzoeken om een collectieve waardeoverdracht. Vervolgens dient ook het pensioenfonds te beoordelen of de collectieve waardeoverdracht niet tot onevenredig nadeel voor groepen deelnemers leidt. Op deze wijze wordt getracht de optimale keuze voor de deelnemer te maken.
De regering heeft begrip voor de weerstand bij deelnemers en blijft zich ook tijdens de transitie inspannen om deelnemers zo goed mogelijk te informeren en uit te leggen hoe de keuzes rond het invaren zijn gewogen.

In de transitie is het in het belang van de deelnemer dat hij in staat is om de financiële overzichten te begrijpen die hij van zijn pensioenuitvoerder ontvangt. De achterliggende vragen bij de financiële overzichten zijn complex. Het gaat er daarbij om dat de deelnemer een inschatting probeert te maken van zowel de korte termijn (wat betekent dit nu voor mij) als de (zeer) lange termijn (wat betekent dit straks op mijn pensioendatum).[304] Alle pensioenuitvoerders worden dan ook wettelijk verplicht om een communicatieplan op te stellen met het oog op de informatie aan (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden over de consequenties van de wijzigingen. Ook dienen de (gewezen) deelnemers persoonlijk inzicht te krijgen in de hoogte van hun pensioen dat zij vóór de overstap mochten verwachten en het verwacht pensioen na de transitie. Zij worden hierover geïnformeerd met behulp van de navigatiemetafoor die het verwachte pensioen laat zien in een verwacht, pessimistisch en optimistisch scenario (zie paragraaf 5.12.2).

Eerbiedigende werking premieregelingen
In hoofdstuk 15 *Overgangsrecht* is uiteengezet dat bij wijze van overgangsrecht de mogelijkheid bestaat om voor bestaande deelnemers in een regeling met een progressieve premiestaffel ook na 1 januari 2027 een progressieve premie te blijven hanteren. Door gebruik te maken van dit overgangsrecht vinden ten aanzien van de bestaande deelnemers geen transitie-effecten plaats. Deelnemers aan een premieregeling met een progressieve premie bouwen op een andere manier pensioen op dan de deelnemers in een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie. Een overstap door een werknemer van een werkgever die gebruik maakt van het overgangsrecht, naar een andere werkgever die hier geen gebruik van maakt kan nadelige gevolgen hebben voor het te bereiken pensioen, omdat de deelnemer dan niet meer onder de eerbiedigende werking valt. Grosso modo kan daarbij worden gesteld dat dit effect het grootst is voor werknemers die halverwege hun werkzame leven overstappen van een premieregeling met een progressieve premie, naar een premieregeling met een vlakke premie. Dit noopt tot zorgvuldige communicatie zodat deze deelnemers een goed beeld hebben van de gevolgen van zo'n overstap voor hun pensioen. Dit wetsvoorstel verplicht pensioenuitvoerders daarom om deelnemers te informeren over de toepassing van een progressieve premie en (kwalitatief) te wijzen op de gevolgen van een overstap naar een andere werkgever voor het te bereiken pensioen. Deze informatie wordt opgenomen in het jaarlijkse pensioenoverzicht dat de pensioenuitvoerder aan de deelnemer verstrekt, is voor de deelnemer beschikbaar op de website van de pensioenuitvoerder en wordt toegelicht in de stopbrief.

Nabestaandenpensioen
Een van de doelen van de standaardisering van het nabestaandenpensioen is het verminderen van (onbewuste) financiële risico's die de deelnemer en zijn of haar partner ten aanzien van het nabestaandenpensioen lopen. De huidige variëteit binnen het nabestaandenpensioen, zowel qua hoogte van de dekking, als qua vormgeving van de dekking (risico- dan wel kapitaalgedekt) leidt tot onduidelijkheid voor de deelnemer en zijn of haar partner. Deze onduidelijkheid leidt ertoe dat mensen zich niet of slechts ten dele bewust zijn van de financiële risico's die nabestaanden lopen bij overlijden.

Een van de voorgestelde maatregelen is dat het partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden voor pensioendatum alleen nog maar op risicobasis verzekerd mag worden. Een partnerpensioen op risicobasis houdt in dat de dekking in beginsel komt te vervallen op het moment dat het dienstverband eindigt en de deelnemer daardoor niet langer deelneemt in de pensioenregeling. Wanneer het oude en het nieuwe dienstverband niet naadloos op elkaar aansluit,

[304] Zie bijvoorbeeld Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, Weten is nog geen doen, Den Haag 2017, p. 45 en p. 132.

zou dat kunnen betekenen dat in die tussenliggende periode geen dekking is voor partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum. Dit kan leiden tot schrijnende situaties, die de regering juist wilt voorkomen met de standaardisering. Dit wetsvoorstel regelt dan ook dat bij einde deelname in de pensioenregeling, de risicodekking voor partnerpensioen ter dekking van overlijden voor pensioendatum onverkort standaard drie maanden doorloopt. Gedurende die drie maanden is het partnerpensioen voor de betreffende gewezen deelnemer nog altijd verzekerd, zonder dat de gewezen deelnemer hier zelf een actieve handeling voor hoeft te verrichten.

Ook wanneer een deelnemer na het einde van het dienstverband en deelname in de pensioenregeling in aanmerking komt voor een WW-uitkering, wordt de risicodekking uit de pensioenregeling onverkort voortgezet gedurende de periode dat een deelnemer een WW-uitkering ontvangt. Voor de voortzetting van de dekking gedurende de WW-periode hoeft een deelnemer zelf geen actie richting de pensioenuitvoerder te ondernemen. Op het moment dat een deelnemer overlijdt in de periode dat er ook sprake is van een WW-uitkering, zal de nabestaande zelf contact moeten opnemen met de pensioenuitvoerder om de partnerpensioenuitkering tot uitkering te kunnen laten komen. Het wetsvoorstel wijzigt niets aan deze situatie die nu ook al bestaat. Ook in de huidige situatie moet een nabestaande zelf contact opnemen met de pensioenuitvoerder, wanneer een gewezen deelnemer overlijdt tijdens de WW-periode. De informatieverstrekking vanuit de pensioenuitvoerder bij einde dienstverband zou de deelnemer en zijn of haar partner kunnen wijzen op deze melding bij overlijden, zodat er bewustwording gecreëerd wordt bij de deelnemer en zijn of haar partner.

Na afloop van de standaard uitloopperiode dan wel de periode waarin een gewezen deelnemer een WW-uitkering ontvangt, krijgt de gewezen deelnemer de mogelijkheid om de risicodekking voor het partnerpensioen vrijwillig voort te zetten. Bij het einde van de deelname in de pensioenregeling wordt de deelnemer door de pensioenuitvoerder gewezen op deze vrijwillige mogelijkheid. De regering realiseert zich dat het niet voor iedereen eenvoudig is om een dergelijke keuze te maken. De pensioenuitvoerder zal dan ook in het kader van de nieuwe norm voor keuzebegeleiding zorgvuldig en evenwichtig uitleg moeten geven over deze keuzemogelijkheid en de voor- en nadelen van de keuzemogelijkheid schetsen. Het gros van de deelnemers zal naar verwachting geen gebruik maken, dan wel hoeven te maken, van deze keuzemogelijkheid, omdat ze zijn toegetreden tot een nieuwe pensioenregeling waarin veelal ook een partnerpensioen zal zijn opgenomen. Een vrijwillige voortzetting van de oude risicodekking voegt in dat geval niets toe.

Gewezen deelnemers die wel kiezen voor een vrijwillige voortzetting van de risicodekking krijgen jaarlijks vanuit de pensioenuitvoerder het verzoek om de actief keuze te bevestigen dan wel de risicodekking te beëindiging. Ook bij dit jaarlijks keuzemoment zal de gewezen deelnemer evenwichtig geïnformeerd moeten worden, zodat hij een juiste keuze kan maken ten aanzien van de vrijwillige voortzetting van de risicodekking en de risico’s die samenhangen met de beëindiging van de vrijwillige voortzetting van de risicodekking.

Op dit moment verschillen de partnerdefinities in pensioenregelingen. Dat leidt tot de onwenselijke situatie dat partners die elk vallen onder een eigen pensioenregeling ermee te maken kunnen krijgen dat zij op basis van de ene pensioenregeling wel gezien worden als partners terwijl dat bij de andere pensioenregeling niet het geval is. Dit is niet uitlegbaar. Om helderheid te geven aan partners in welke situaties zij gezien worden als partner wordt met dit wetsvoorstel een geüniformeerde partnerdefinitie geïntroduceerd. Pensioenuitvoerders kunnen partners die niet gehuwd zijn, maar een geregistreerd partnerschap hebben of een notarieel samenlevingscontract hebben, de gelegenheid bieden met een partnerverklaring aan te geven dat zij in het kader van het partnerpensioen aangemerkt willen worden als partner. In zo’n partnerverklaring verklaren beide partners samen te wonen op hetzelfde adres en dat er sprake is van zorg voor elkaar. Er zijn verder geen kosten aan verbonden, bewijsstukken worden ook niet gevraagd, waardoor dit relatief laagdrempelig is. Pensioenuitvoerders die hier gebruik van maken zullen deze verklaring onder de aandacht brengen van hun deelnemers. Daarnaast zal in de jaarlijkse pensioenoverzichten vermeld worden dat er sprake is van een partner.

Pensioenuitvoerders kunnen er om uitvoeringstechnische redenen ook voor kiezen geen partnerverklaring bij leven te hanteren. In het geval er sprake is van partnerschap zonder huwelijk,

geregistreerd partnerschap of notarieel samenlevingscontract, bieden zij de nabestaande (dus na het overlijden van de deelnemer) de mogelijkheid het partnerschap aannemelijk te maken aan de hand van een eenzijdige partnerverklaring. In zo'n eenzijdige partnerverklaring verklaart de nabestaande met de deelnemer een partnerschap te hebben gevormd. Aangezien de deelnemer niet meer leeft moet de deze nabestaande dit partnerschap wel onderbouwen aan de hand van enkele objectieve criteria, waaruit blijkt dat men in ieder geval minimaal zes maanden heeft samengewoond op hetzelfde adres en dat er sprake was van zorg voor elkaar. Deze zorg voor elkaar kan onder meer blijken uit het feit dat men een gezamenlijk gekochte woning had, of een gezamenlijk kind. Het gaat om zaken die eenvoudig aantoonbaar zijn voor de nabestaande, dat is belangrijk want het overlijden van een partner kan leiden tot veel stress bij de nabestaande. Pensioenuitvoerders die voor deze werkwijze kiezen zullen deelnemers moeten informeren over deze mogelijkheid. Bij het overlijden van de deelnemer zullen deze pensioenuitvoerders contact opnemen met de nabestaanden om na te gaan of er sprake was van een partnerschap en hen wijzen op de mogelijkheid van het indienen van een eenzijdige partnerverklaring.

Experimenteerruimte ten behoeve van pensioensparen voor zelfstandigen
Voor zelfstandigen geldt dat zij slechts beperkte toegang hebben tot een pensioenregeling in de tweede pijler (via een verplichtstelling of vrijwillige voortzetting). Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het opbouwen van een oudedagvoorziening om daarmee een inkomensterugval bij pensionering op te vangen. Het voorliggende wetsvoorstel brengt daar geen wijzigingen in aan. Wel wordt bezien of vrijwillige deelname van zelfstandigen aan een pensioenregeling in de tweede pijler pensioenopbouw stimuleert. Daartoe biedt het wetsvoorstel ruimte aan pensioenuitvoerders om te experimenteren met de deelname van zelfstandigen in de tweede pijler (zie hoofdstuk 12 *Experimenteerruimte ten behoeve van pensioensparen voor zelfstandigen*). Hierbij wordt pensioenuitvoerders ook de ruimte gegeven om gewezen deelnemers die als zelfstandigen werkzaam zijn binnen die sector of voor een opdrachtgever waarvoor de pensioenuitvoerder de pensioenregeling uitvoert, een (persoonlijk) aanbod te doen voor deelname aan een pensioenregeling in de tweede pijler (ook wel 'automatische aanschrijving' genoemd). Door deze automatische aanschrijving wordt het zelfstandigen gemakkelijk gemaakt om deel te nemen aan een pensioenregeling in de tweede pijler (nudge), zonder daarbij de eigen verantwoordelijkheid in te leveren. Het vereenvoudigen van de keuze kan ertoe leiden dat (meer) zelfstandigen (meer) pensioen gaan sparen. Bij de vormgeving van dit experiment wordt dus expliciet gepoogd om de drempel voor pensioensparen te verkleinen.

Conclusies doenvermogen
Uit bovenstaande toelichting blijkt dat het aantal acties dat deelnemers moeten ondernemen en het aantal keuzes dat deelnemers moeten maken in het kader van het arbeidsvoorwaardelijke pensioen beperkt is. Voor verreweg de meeste werknemers geldt dat zij verplicht meedoen aan een pensioenregeling die geldt in de bedrijfstak of die wordt aangeboden door de werkgever. De kenmerken van deze regeling, waaronder de premiehoogte, worden veelal vastgelegd in cao-afspraken. Dit wetsvoorstel verandert daar niets aan. Binnen het bestaande stelsel kunnen deelnemers op bepaalde onderdelen zelf keuzes maken, maar hoeven zij dat niet. Waar keuzemogelijkheden worden geboden hebben pensioenuitvoerders de verplichting om deelnemers zowel correct, duidelijk en evenwichtig als tijdig te informeren over deze keuzemogelijkheden. Daar komt bij dat met dit wetsvoorstel een nieuwe open norm wordt geïntroduceerd die ervoor zorgt dat de pensioenuitvoerder bevordert dat de door hem gebruikte informatie zoveel als mogelijk aanzet tot relevante actie. Daarnaast introduceert dit wetsvoorstel de open norm keuzebegeleiding, die pensioenuitvoerders verplicht om de deelnemer adequaat te begeleiden bij het maken van keuzes binnen de pensioenovereenkomst. Onderdeel van deze keuzebegeleiding is een (digitale) keuzeomgeving.

14.2 Gevolgen voor regeldruk

Dit wetsvoorstel introduceert nieuwe maatregelen die met betrekking tot regeldruk vooral gevolgen hebben voor werkgevers en pensioenuitvoerders, maar ook voor burgers (deelnemers van de pensioenregelingen). Nieuwe verplichtingen leiden tot extra regeldruk. Dit betreft enerzijds maatregelen die samenhangen met de transitie en daarmee tot incidentele regeldruk leiden en anderzijds maatregelen die tot structurele regeldruk leiden. Tegelijkertijd vallen op dit moment

verplichte handelingen weg of worden deze eenvoudiger uit te voeren. Dit leidt tot een vermindering van de regeldruk. Hieronder zijn de maatregelen beschreven die gevolgen hebben voor de regeldruk.

De regeldrukeffecten voor de werkgever hangen samen met de transitie naar het nieuwe stelsel en zijn in alle gevallen incidenteel, voor werkgevers wordt de regeldruk geraamd op ongeveer € 29,7 mln. Met behulp van inbreng van de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars is de incidentele regeldruk voor de pensioenuitvoerders als gevolg van dit wetsvoorstel weergegeven, uitgesplitst naar pensioenfondsen en verzekeraars en premiepensioeninstellingen. De gevolgen van de stelselherziening voor de structurele regeldruk zijn in hoge mate afhankelijk van nu nog onvoorziene besluiten van sociale partners, zoals de keuze voor en de invulling van het pensioencontract en het besluit om bestaande rechten in te varen. Een nauwkeurige raming van de structurele gevolgen van het wetsvoorstel voor de regeldruk is daarom niet mogelijk. De incidentele regeldruk voor pensioenfondsen wordt geraamd op een naar verwachting gemiddeld bedrag van € 5 mln. per pensioenfonds voor de totale periode van 2022 tot 2027, in totaal zijn er ongeveer 200 pensioenfondsen, in totaal komt de incidentele regeldruk voor alle pensioenfondsen daarmee op een schatting van € 200 mln. per jaar voor een periode van vijf jaar. De regeldruk voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen wordt geraamd op € 20 mln. - € 50 mln., eveneens voor de periode tussen 2022 en 2027. Het betreft een best mogelijke inschatting met behulp van de huidige informatie over wat de transitie naar het nieuwe stelsel gaat kosten. Een raming per afzonderlijke handeling bleek niet mogelijk omdat die afhangen van de pensioenuitvoerder, het bijbehorende deelnemersbestand en de invulling van de transitie. Voor burgers wordt de regeldruk geraamd op € 56,2 mln., dit betreft kennisnamekosten.

14.2.1 Werkgevers

Voor wat betreft de gevolgen voor de regeldruk kan onderscheid worden gemaakt tussen:

1. Werkgevers met een eigen pensioenregeling die is ondergebracht bij een algemeen pensioenfonds.
2. Werkgevers met een eigen pensioenregeling die is ondergebracht bij een ondernemingspensioenfonds.
3. Werkgevers met een eigen pensioenregeling die bij een verzekeraar of premiepensioeninstelling is ondergebracht.
4. Werkgevers die vallen onder de werkingssfeer van een bedrijfstakpensioenfonds (of onder vrijwillige aansluiting).

Nederland kent ongeveer 415.880 werkgevers[305] (bedrijven met meer dan één werknemer). Er zijn 136 ondernemingspensioenfondsen en 5 algemeen pensioenfondsen[306], waarbij 136 respectievelijk 1.230 werkgevers[307] zijn betrokken. Ook zijn er naar verwachting ongeveer 50.000 werkgevers[308] verbonden aan een verzekeraar of premiepensioeninstelling. Naar verwachting zijn er ongeveer 124.670 werkgevers[309] zonder pensioenregeling. Ongeveer 240.000 werkgevers[310] zijn naar verwachting aangesloten bij een bedrijfstakpensioenfonds. Onderstaand worden alleen handelingen toegelicht waarvan wordt verwacht dat zij ten gevolge van dit wetsvoorstel tot additionele

[305] https://opendata.cbs.nl/statline.
[306] Bron: https://www.dnb.nl/statistieken.
[307] Bron: jaarverslagen van de algemeen pensioenfondsen actief in Nederland. Tevens wordt aangenomen dat bij ieder ondernemingspensioenfonds één werkgever is aangesloten. In de praktijk kan het zijn dat er soms meerdere werkgevers zijn aangesloten als bijvoorbeeld het gevolg van eerdere splitsingen. Voor de regeldruk berekeningen is aangenomen dat er één werkgever per ondernemingspensioenfonds is.
[308] Bron: https://www.verzekeraars.nl/verzekeringsthemas/leven/pensioenen.
[309] Volgens het onderzoek van het CBS naar de witte vlek betreft 35% van werkgevers met 2 tot 10 werknemers zogenoemde witte werkgevers, dit zijn ongeveer 122.000 werkgevers. Van werkgevers met 10 tot 50 werknemers betreft het aandeel witte werkgevers 5%, dit zijn ongeveer 2.600 werkgevers. Van werkgevers met 50 tot 100 werknemers betreft het aandeel witte werkgevers 1%, dit zijn ongeveer 70 werkgevers. Statistieken zijn afkomstig van Statline en https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/45/witte-vlek-op-pensioengebied-2016.
[310] Totaal aantal werkgevers minus werkgevers zonder pensioenregeling, werkgevers verbonden aan ondernemingspensioenfondsen, algemeen pensioenfondsen, verzekeraars en premiepensioeninstellingen. Het exacte ingeschatte getal betreft 239.844, dit is ten behoeve van de leesbaarheid afgerond naar 240.000.

regeldruk zullen leiden voor werkgevers. Per handeling is toegelicht hoeveel werkgevers naar verwachting te maken zullen krijgen met additionele regeldruk.

De regeldrukeffecten[311] voor de werkgever hangen samen met de transitie naar het nieuwe stelsel en zijn in alle gevallen incidenteel. De handelingen zien toe op het opstellen en het uitvoeren van het transitieplan. In het transitieplan wordt in detail beschreven welke stappen werkgevers moeten uitvoeren, daarop zijn de tijdsinschattingen en de ramingen gebaseerd, voor de uitgebreide toelichtingen van de handelingen van het transitieplan wordt verwezen naar hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*). Individuele werkgevers die onder de werkingssfeer van een bedrijfstakpensioenfonds vallen (of onder de vrijwillige aansluiting), krijgen niet met onderstaande handelingen te maken. In dat geval worden deze verricht door sociale partners op sectorniveau.

1. Handeling: kennisnemen wetgeving en aanpassen pensioenregeling aan nieuw wettelijk kader
Het initiatief voor wijziging van de pensioenregeling ligt in beginsel bij de werkgever dan wel de partijen die de pensioenregeling overeenkomen. Voor pensioenregelingen die zijn ondergebracht bij een verzekeraar, premiepensioeninstelling of algemeen pensioenfonds met multi-cliënt kringen zal in de praktijk de pensioenuitvoerder het initiatief nemen. Verzekeraars en premiepensioeninstellingen informeren de bij hen aangesloten werkgevers over de wetswijziging en de noodzaak om de pensioenregeling daaraan aan te passen. Ook een algemeen pensioenfonds kan de aangesloten werkgevers in een multi-cliënt kring informeren over de wetswijziging en de noodzaak om de pensioenregeling aan te passen. Voor de werkgevers gelieerd aan zojuist genoemde pensioenuitvoerders wordt voor de raming aangenomen dat ze ontzorgd worden door de pensioenuitvoerder. Deze werkgevers moeten wel kennisnemen van de wetgeving en zullen in overleg met (vertegenwoordiging van) werknemers, relevante keuzes moeten maken met betrekking tot aanpassing van de pensioenregeling. De kennisname kosten worden voor zojuist genoemde werkgevers geraamd op ongeveer € 16,2 mln.[312] De kosten voor het aanpassen van de pensioenregeling worden geraamd op ongeveer € 5,4mln.[313] Het is de verwachting dat meeste werkgevers die een eigen pensioenregeling hebben ondergebracht bij een verzekeraar of premiepensioeninstelling advies zullen inwinnen bij een adviseur. De mate waarin advies wordt ingewonnen zal per werkgever sterk verschillen, dit zal onder andere afhangen van de kennis waarover de werkgever zelf reeds beschikt, het personeelsbestand, de huidige pensioenregeling en de gewenste nieuwe pensioenregeling.

---

[311] Bij alle handelingen is voor de benodigde tijd per handeling uitgegaan van de tijdsbestedingstabel voor burgers/bedrijven uit het handboek Meting Regeldrukkosten. (https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf).

[312] Hierbij wordt uitgegaan van: 1) alle werkgevers met een pensioenregeling die is ondergebracht bij een algemeen pensioenfonds, verzekeraar of premiepensioeninstelling (51.230); 2) 240 minuten benodigd om kennis te nemen van de materie, voor sommige werkgevers zal dit meer kunnen zijn terwijl het voor andere werkgevers ook korter kan zijn, bijvoorbeeld door ingewonnen expertise van een adviseur en/of de pensioenuitvoerder; 3) een bruto uurtarief ter hoogte van € 77 voor leidinggevende en managers. Het is de verwachting dat werkgevers aangesloten bij een ondernemingspensioenfonds extensiever kennis moeten nemen van de wetgeving. De kosten voor advies zijn inbegrepen door het totaal aantal minuten om kennis te nemen van de materie te verdubbelen van 120 minuten naar 240 minuten.
Voor werkgevers met een pensioenregeling die is ondergebracht bij een ondernemingspensioenfonds wordt uitgegaan van: 1) 136 betrokken werkgevers; 2) 40 uur benodigd om kennis te nemen van de materie, voor sommige werkgevers zal dit meer kunnen zijn terwijl het voor andere werkgevers ook korter kan zijn, bijvoorbeeld door ingewonnen expertise van een adviseur en/of de pensioenuitvoerder. Het is de verwachting dat werkenaanonspenisoen.nl bijdraagt aan het verminderen van de regeldruk; 3) een bruto uurtarief ter hoogte van € 77 voor leidinggevende en managers.

[313] Hierbij wordt uitgegaan van: 1) Voor werkgevers met een verzekerde regeling is de verwachting dat het overgrote deel (naar schatting 85% (42.500 werkgevers)) gebruik zal maken van eerbiedigende werking waardoor de transitie voor hen sterk vereenvoudigd wordt, zij zullen de pensioenregeling niet aanpassen; 2) 8.730 werkgevers die een eigen pensioenregeling hebben ondergebracht bij een verzekeraar, premiepensioeninstelling of algemeen pensioenfonds zullen de pensioenregeling moeten aanpassen; 3) zij zullen grotendeels ontzorgd worden door de pensioenuitvoerder waardoor zij een (externe) vergadering behoeven van 480 minuten, dit is een som van in ieder geval informatie of advies inwinnen bij de pensioenuitvoerder of adviseur, het informeren van werknemers over wijzigingen en akkoord bewerkstelligen over de wijziging met de (individuele) werknemers; 4) een uurtarief van € 77 voor leidinggevende en managers.

Werkgevers met een eigen pensioenregeling ondergebracht bij een ondernemingspensioenfonds zullen de arbeidsvoorwaardelijke pensioenregeling ook moeten aanpassen. Aanpassing van de pensioenregeling gebeurt meestal in overleg met vakbonden. In andere gevallen is voor de aanpassing instemming van de ondernemingsraad nodig. De hieraan gerelateerde kosten worden geraamd op ongeveer € 840.000.[314] Het is tevens mogelijk dat werkgevers voor het aanpassen van de pensioenregeling advies zullen inwinnen bij een adviseur. In hoeverre dit zal plaatsvinden is niet nauwkeurig in te schatten, daarom zijn deze kosten buiten beschouwing gelaten.

De wijziging van het wettelijk (inclusief fiscaal) kader brengt met zich dat alle pensioenregelingen moeten worden omgezet in premieregelingen met een leeftijdsonafhankelijke premie. In alle gevallen zullen de kosten voor de overstap vanuit een uitkeringsovereenkomst naar verwachting meer bedragen dan vanuit een bestaande premieregeling.

2. Handeling: verzoek tot waardeoverdracht door werkgever of sociale partners
Bij de overgang naar een nieuw pensioencontract doen werkgevers met een eigen pensioenregeling bij een pensioenfonds een verzoek tot collectieve waardeoverdracht (invaren), tenzij dit onevenredig nadelig is voor belanghebbenden. In dat geval moet de werkgever dit uitgebreid motiveren. Dit standaardinvaarpad is toegelicht in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*. Onderdeel van het standaard invaarpad is een hoorrecht voor de deelnemers, gewezen deelnemers, gepensioneerden en andere pensioengerechtigden. Hiervoor moet de werkgever betrokkenen inzicht bieden in de beweegredenen voor het besluit tot invaren en van de verwachte gevolgen daarvan. De kosten voor het verzoek tot invaren worden geraamd op ongeveer € 1,2 mln.[315]

3. Handeling: afspraken over compensatie
De overstap voor nieuwe pensioenopbouw op een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie kan ertoe leiden dat actieve deelnemers minder pensioen zullen opbouwen dan bij het voortzetten van de doorsneesystematiek het geval zou zijn geweest. Een evenwichtige overstap zal in voorkomende gevallen vergen dat actieve deelnemers die een onevenredig nadeel ondervinden van de overstap op een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie adequaat en kostenneutraal worden gecompenseerd (hierna: compensatie). De afspraken over compensatie worden gemaakt in de arbeidsvoorwaardelijke fase. Werkgevers zullen met (vertegenwoordigers van) werknemers afspraken moeten maken over compensatie en de financiering ervan. Deze afspraken over compensatie dienen als zodanig herkenbaar in de pensioenregeling terug te komen. De kosten voor de regeldruk voor het maken van afspraken over compensatie worden geraamd op € 5,8 mln.[316]

---

[314] Hierbij wordt uitgegaan van: 1) 136 werkgevers die een eigen pensioenregeling hebben ondergebracht bij een ondernemingspensioenfonds; 2) meerdere benodigde vergaderingen van 480 minuten per vergadering, er wordt uitgegaan van maximaal 80 benodigde uren; 3) een uurtarief van € 77 bruto voor leidinggevenden en managers.

[315] Hierbij wordt uitgegaan van: 1) 1.230 werkgevers die zijn aangesloten bij een algemeen pensioenfonds die een verzoek tot invaren doen; 3) een externe vergadering met het pensioenfonds en/of organisatie voor het hoorrecht van 480 minuten (dit kan ook opgedeeld worden in meerdere vergaderingen die tot dezelfde som van 480 minuten komen); 4) een uurtarief van € 77 bruto voor leidinggevenden en managers; 5) het is niet in te schatten in hoeverre gebruik gemaakt zal worden van het hoorrecht, dit is in de duur van de externe vergadering geïncorporeerd.
Voor werkgevers met een pensioenregeling die is ondergebracht bij een ondernemingspensioenfonds wordt uitgegaan van: 1) 136 betrokken werkgevers; 2) 40 uur benodigd om tot een beslissing te komen voor een verzoek tot invaren, voor sommige werkgevers zal dit meer kunnen zijn terwijl het voor andere werkgevers ook korter kan zijn, bijvoorbeeld door ingewonnen expertise van een adviseur en/of de pensioenuitvoerder. Het is de verwachting dat werkenaanonspenisoen.nl bijdraagt aan het verminderen van de regeldruk; 3) een bruto uurtarief ter hoogte van € 77 voor leidinggevende en managers.

[316] Hierbij wordt uitgegaan van: 1) alle werkgevers met een eigen pensioenregeling ondergebracht bij een ondernemingspensioenfonds of bij een algemeen pensioenfonds en 15% van werkgevers aangesloten bij een verzekeraar of een premiepensioeninstelling zullen compensatiemaatregelen moeten treffen voor een deel van de werknemers. Dit zijn 8.730 werkgevers; 2) compensatie vindt volledig plaats binnen de arbeidsvoorwaarde pensioen; 3) een benodigde vergaderingsduur van 480 minuten, dit kan verspreid worden over meerdere vergaderingen; 4) een uurtarief voor leidinggevenden en managers van € 77 bruto.
Voor werkgevers met een pensioenregeling die is ondergebracht bij een ondernemingspensioenfonds wordt uitgegaan van: 1) 136 betrokken werkgevers; 2) 40 uur benodigd afspraken te maken over compensatie, voor sommige werkgevers zal dit meer kunnen zijn terwijl het voor andere werkgevers ook korter kan zijn,

4. Handeling: bij toepassing van het overgangsrecht voor bestaande deelnemers met een progressieve premiestaffel dient een werkgever twee pensioenregelingen toe te passen.

Bij toepassing van het overgangsrecht is er verschil tussen de pensioenregeling voor bestaande en voor nieuwe deelnemers. De betreffende werkgever past dus in ieder geval twee pensioenregelingen toe. (1) De pensioenregeling met geëerbiedigde progressieve premie voor degenen die de dag voor de overstap op de nieuwe pensioenovereenkomst voor nieuwe deelnemers reeds deelnemer waren en (2) de pensioenregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie voor deelnemers vanaf het moment dat de nieuwe pensioenovereenkomst is overeengekomen. Uit de uitgevoerde mkb-toets (zie paragraaf 14.3) blijkt dat dit naar verwachting een verwaarloosbare impact zal hebben op de regeldrukkosten. Werkgevers zullen nieuwe werknemers een pensioenregeling aanbieden conform het nieuwe wettelijke kader, waarvoor geen transitiehandelingen verricht hoeven te worden. Het aanbieden van een pensioenregeling is in dat geval een reeds bestaande arbeidsvoorwaarde.

5. Handeling: opstellen transitieplan door werkgever

Alle werkgevers met een eigen pensioenregeling moeten bij de overstap op een nieuwe pensioenregeling een transitieplan opstellen. Deze verplichting is toegelicht in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*. Deze handeling ziet toe op het opstellen van het transitieplan en niet op het uitvoeren van de handelingen die volgen uit het transitieplan. Die handelingen zijn hiervoor toegelicht. Werkgevers met een pensioenregeling ondergebracht bij een verzekeraar (of premiepensioeninstelling) kunnen het transitieplan door de verzekeraar (of premiepensioeninstelling) laten opstellen. Werkgevers die een eigen pensioenregeling hebben ondergebracht bij een algemeen pensioenfonds met multi-cliënt kringen kunnen het transitieplan laten opstellen door het pensioenfonds. De regeldrukkosten voor het opstellen van het transitieplan worden voor werkgevers met een eigen pensioenregeling ondergebracht bij een ondernemingspensioenfonds geraamd op ongeveer € 360.000.[317]

14.2.2 Pensioenuitvoerders

De overstap naar het nieuwe pensioenstelsel en een uniform fiscaal kader veroorzaakt eenmalig additionele kosten (en daarmee administratieve lasten) voor pensioenuitvoerders. Structureel leidt de stelselvernieuwing naar verwachting tot een vereenvoudiging van de pensioenuitvoering.[318] De gevolgen van deze vereenvoudiging voor de structurele uitvoeringskosten zijn op voorhand echter lastig te kwantificeren. De gevolgen van de stelselherziening voor de structurele regeldruk zijn in hoge mate afhankelijk van nu nog onvoorziene besluiten van sociale partners, zoals de keuze voor en de invulling van het pensioencontract en het besluit om bestaande rechten in te varen. Een zeer nauwkeurige raming van de structurele gevolgen van het wetsvoorstel voor de regeldruk is daarom niet mogelijk. Het is wel mogelijk gebleken om een geïnformeerde schatting te geven van de structurele gevolgen voor de regeldruk. Daarnaast zijn de factoren benoemd die verhogende dan wel verlagende invloed hebben op de uitvoeringskosten.

Met behulp van de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars is een inschatting gemaakt van de verwachte kosten voor pensioenuitvoerders in aanloop naar en gedurende de transitieperiode. Het betreft een best mogelijke inschatting met behulp van de huidige informatie over wat de transitie naar het nieuwe stelsel gaat kosten, en hoe de kosten zich kunnen ontwikkelen na de transitie. Een raming per afzonderlijke handeling bleek niet mogelijk omdat die afhangen van het pensioenfonds en het bijbehorende deelnemersbestand en de invulling van de transitie.

---

bijvoorbeeld door ingewonnen expertise van een adviseur en/of de pensioenuitvoerder. Het is de verwachting dat werkenaanonspenisoen.nl bijdraagt aan het verminderen van de regeldruk; 3) een bruto uurtarief ter hoogte van € 77 voor leidinggevende en managers.

[317] Hierbij wordt uitgegaan van: 1) 136 werkgevers met een eigen pensioenregeling ondergebracht bij een ondernemingspensioenfonds; 2) een duur van 3 maal 480 minuten om het transitieplan op te stellen; 3) een uurtarief van € 54 bruto voor hoogopgeleide medewerkers, waarbij in ieder geval twee medewerkers worden betrokken.

[318] Zie ook: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/01/31/het-effect-van-het-pensioenakkoord-op-uitvoeringskosten.

1. Handeling: aanpassing pensioenadministratie in verband met een nieuwe pensioenregeling
Na de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel is nieuwe pensioenopbouw alleen mogelijk in een premieregeling. Veel pensioenuitvoerders zullen als gevolg van de overstap naar pensioenopbouw in premieregelingen met leeftijdsonafhankelijke premies en van de wijziging van het fiscale pensioenkader hun pensioenadministratie eenmalig moeten aanpassen. Dat geldt in het bijzonder voor pensioenuitvoerders met een uitkeringsovereenkomst.

2. Handeling: opstellen implementatieplan
Alle pensioenuitvoerders moeten bij de transitie een implementatieplan opstellen waarin zij uiteenzetten hoe zij de overstap op de nieuwe pensioenregeling willen uitvoeren. Onderdeel daarvan is een communicatieplan waarin zij hun deelnemers, inclusief inactieven en pensioengerechtigden informeren over de consequenties van de overstap op de nieuwe pensioenregeling. Voor pensioenverzekeraars geldt dat zij kunnen volstaan met een implementatieplan dat zich uitstrekt tot meerdere pensioenregelingen, voor zover de pensioenregelingen dezelfde karakteristieken hebben en gebaseerd zijn op hetzelfde producttype.

3. Handeling: wijziging informatieverplichtingen en keuzebegeleiding
De evaluatie van de Wet pensioencommunicatie heeft onderstaande gevolgen voor de regeldruk.
a. Pensioenuitvoerders begeleiden (doelgroepsgewijs) deelnemers bij het maken van keuzes, onder andere door een keuzeomgeving in te richten.
b. Inzicht geven in de gevolgen van het maken van een keuze of een combinatie van keuzes.
c. Pensioenuitvoerders moeten een (gewezen) deelnemer, (gewezen partner) en pensioengerechtigden (individueel of doelgroepsgewijs) aanzetten tot actie door middel van toevoeging van een gerichte, relevante oproep in alle wettelijk verplichte informatie (handelingsperspectief geven gedifferentieerd per soort/moment/doelgroep informatie).
d. Pensioenuitvoerders zijn vrij in de wijze waarop zij de informatie verschaffen: schriftelijk, elektronisch of per attendering (beleid formuleren en uitvoeren per soort/moment/doelgroep informatie en e-mailadressen zien te achterhalen). Daartoe moeten zij (doelgroepsgewijs) beleid opstellen en uitvoeren.

De maatregelen die worden voorgesteld naar aanleiding van de evaluatie van de Wet pensioencommunicatie, die pensioenuitvoerders meer ruimte geven voor maatwerk, zorgen ervoor dat pensioenuitvoerders zich niet hoeven te conformeren aan een voorgeschreven model, anderzijds zullen zij zelf invulling moeten geven aan de vorm waarop bepaalde informatie verstrekt gaat worden. Naar verwachting leidt dit tot een (lichte) verlichting van de regeldruk.
- Pensioenuitvoerders hoeven niet langer een wettelijk vastgesteld UPO-model te gebruiken als vormgeving van het pensioenoverzicht; zij moeten zelf (doelgroepsgewijs) de vormgeving bedenken (eventueel per doelgroep).
- Pensioenuitvoerders hoeven niet langer een wettelijk vastgesteld model voor de Pensioen 1-2-3, waaronder de 'pensioenvergelijker', te gebruiken als vormgeving van de basisinformatie over de pensioenregeling; zij moeten zelf (doelgroepsgewijs) de vormgeving bedenken (eventueel per doelgroep).
- Pensioenuitvoerders hoeven, indien wordt ingevaren, niet langer te informeren over 'uitkeringsovereenkomsten', dus ook niet langer over (vermindering of verhoging van) aanspraken op pensioen en rechten op uitkering; juist wel over (daling of stijging van het) 'voor uitkering gereserveerd vermogen'. Wel moeten uitvoerders informeren over elementen bij de solidaire of flexibele premieregeling. Hierbij kan gedacht worden aan de premie-inleg, kosten, schommelingen, storting in of opname uit solidariteitsreserve of risicodelingsreserve.

4. Handelingen in verband met 'invaren'
Alle pensioenfondsen zetten in beginsel de bestaande pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen die zijn opgebouwd op grond van een uitkeringsovereenkomst, om naar de nieuwe pensioenovereenkomst ('invaren'). Alleen in het geval invaren voor deelnemers onevenredige nadelen met zich meebrengt, kan hiervan gemotiveerd afgeweken worden. De hiermee gepaard gaande interne collectieve waardeoverdracht zorgt voor incidentele additionele uitvoeringskosten. Pensioenfondsen moeten pensioenen omrekenen naar nieuwe pensioenvermogens en besluiten of afwijkingen (ongelijke verdeling) evenwichtig is. Zie de toelichting in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*.

5. Handeling: aanpassing risicobeheer en beleggingsbeleid
De overstap naar een nieuwe of aangepaste pensioenovereenkomst heeft gevolgen voor de wijze waarop pensioenuitvoerders de risicohouding moeten vaststellen. Zij zullen bij de transitie mogelijk hun beleggingsbeleid hierop moeten bijstellen. De hiermee gepaard gaande additionele kosten zijn naar verwachting beperkt. Pensioenuitvoerders stellen hun beleggingsbeleid met enige regelmaat bij aan een gewijzigde risicohouding van hun deelnemersbestand. Pensioenuitvoerders kunnen dit laten samenvallen met de aangepaste vaststelling van de risicohouding die voor de transitie naar de nieuwe pensioenregeling nodig is.

6. Handeling: verkorting wachttijd uitzendsector
Met dit wetsvoorstel wordt de wettelijke uitzondering voor de wachttijd in de uitzendsector verkort van maximaal 26 naar maximaal 8 gewerkte weken. Op dit moment zijn er twee pensioenfondsen die gebruik maken van deze wettelijke uitzonderingsmogelijkheid voor de uitzendbranche: Stichting Pensioenfonds voor Personeelsdiensten en Pensioenfonds Flexsecurity. Deze beide fondsen zullen hun pensioenregelingen moeten aanpassen. Daarnaast is de consequentie van het verkorten van de wachttijd voor de uitzendsector dat meer deelnemers pensioen gaan opbouwen.

7. Handeling: experimenten pensioenopbouw zelfstandigen
Dit wetsvoorstel regelt slechts dat voor een experiment bij AMvB kan worden afgeweken van onderdelen van de Pensioenwet. Dit veroorzaak als zodanig geen regeldruk. De eventuele gevolgen voor de regeldruk zullen worden verantwoord bij de experimenteer-bepalingen in de AMvB.

8. Handeling: vervallen eventtoets op fiscale bovenmatigheid
Wanneer pensioenuitvoerders een pensioenregeling uitvoeren die is gebaseerd op een 3%-staffel of een marktrentestaffel gelden er op dit moment nadere voorwaarden die moeten waarborgen dat een pensioen zowel per jaar als in totaal niet uitkomt boven de grenzen van de uitkeringsregeling uit het Witteveenkader. Hiertoe dient de pensioenuitvoerder bij verschillende gebeurtenissen een zogenoemde eventtoets uit te voeren om te toetsen of het pensioenresultaat daadwerkelijk binnen het Witteveenkader blijft. Indien op een dergelijk toetsmoment blijkt dat het kapitaal uit premieregelingen hoger is dan nodig voor een fiscaal maximale uitkeringsregeling (inclusief indexatie), dient het meerdere van het kapitaal te vervallen aan de verzekeraar dan wel aan de (ex-)werkgever.

In het nieuwe fiscale kader geldt voor alle soorten uitvoerders en regelingen een uniform fiscaal kader met begrenzing op de ingelegde premie en zal er geen toets meer hoeven plaats te vinden op de opbouw. Dit betekent dat in alle gevallen de zogenoemde eventtoets kan komen te vervallen. Dit leidt voor pensioenuitvoerders, met name in de periode na transitie, tot een aanzienlijke kostenreductie.

9. Handeling: vervallen intentieverklaring bij vervroegde uittreding
Uit de huidige wet- en regelgeving en fiscaal beleid volgt dat wanneer deelnemers het pensioen meer dan vijf jaar voor de AOW-gerechtigde leeftijd naar voren willen halen, dat deze deelnemers de intentie moeten hebben dat zij niet meer aan het werk gaan voor zover het pensioen ingaat. Deze eis wordt gesteld omdat de fiscale facilitering van pensioenopbouw is bedoeld als inkomensvervanging na het werkzame leven. Tegelijkertijd staat de voorwaarde dat geen betaalde arbeid meer wordt verricht op gespannen voet met de noodzaak tot langer doorwerken. Met dit wetsvoorstel wordt vastgelegd dat deelnemers hun pensioen maximaal tien jaar kunnen vervroegen ten opzichte van de AOW-gerechtigde leeftijd. Het gebruik van intentieverklaringen kan daardoor vervallen. Deze aanpassing leidt tot een lastenreductie voor burgers, pensioenuitvoerders en de Belastingdienst.

10. Handeling: versterken interne klachtenprocedure en aansluiten bij een externe geschilleninstantie
Dit wetsvoorstel schrijft voor dat pensioenuitvoerders, voor zover nodig, hun interne klachtenprocedure versterken en zich aansluiten bij een externe geschilleninstantie. Voor de versterking van de interne klachtenprocedure geldt dat een deel van de pensioenfondsen al voldoet aan de eisen die in het wetsvoorstel gesteld worden omdat in de Code Pensioenfondsen ook eisen

worden gesteld aan de interne klachtenprocedure. Voor pensioenfondsen die al een klachtenprocedure hebben ingericht overeenkomstig de belangrijkste voorgestelde eisen zullen de uitvoeringslasten lager uitvallen dan voor pensioenfondsen die nog niet zo ver zijn.

Het aansluiten bij een externe geschilleninstantie is voor pensioenfondsen wel nieuw. Dit ligt anders bij verzekeraars, die op dit moment al zijn aangesloten bij Kifid. Op dit moment is de definitieve vormgeving van de externe geschilleninstantie niet afgerond, dit wordt uitgewerkt in lagere regelgeving. De lasten voor uitvoerders zijn dan ook afhankelijk van de gekozen vormgeving van het geschilleninstituut. Indien een vergelijkbare opzet wordt gekozen als bij het Kifid, dan zullen de lasten voor burgers en uitvoerders waarschijnlijk lager liggen dan nu het geval is indien een geschil wordt voorgelegd aan de (civiele) rechter. Ter illustratie: Kifid heeft een begroting van rond de 11 miljoen euro en vervult daarvoor de taak als klachteninstituut voor de financiële sector. Kifid ontvangt jaarlijks ongeveer 4500 klachten (2020: 4.785), waarvan bijna de helft door bemiddeling wordt opgelost. Bij een bijdrage per bij een uitvoerder aangesloten deelnemer zou dit neerkomen op ongeveer 0,57 euro per deelnemer.[319]

Raming incidentele regeldruk pensioenfondsen
In de jaren 2021 tot en met 2027 betalen alle pensioenfondsen gezamenlijk naar verwachting eenmalig een jaar extra pensioenbeheerkosten voor de implementatie van het wetsvoorstel. De kosten in de jaren 2021 en 2022 betreffen met name advies en voorbereidingskosten in aanloop naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De totale kosten die per pensioenfonds gemaakt worden zullen onderling verschillen. Dit hangt af van:

- De complexiteit van het fonds (omvang in vermogen en aantal deelnemers) en de complexiteit van de bestaande en nieuwe pensioenregeling(en) (inclusief de overgangsregelingen).
- De keuzes die worden gemaakt in de verdere uitwerking van de wetgeving.
- De invulling van de transitie voor het betreffende pensioenfonds.

Gemiddeld bedragen de implementatiekosten voor de gehele transitie ongeveer vijf miljoen euro per pensioenfonds. Deze kosten zijn niet gespecificeerd naar de afzonderlijke handelingen. Na overleg met de Pensioenfederatie is naar voren gekomen dat de kosten grotendeels uit de te verrichten handelingen één, twee, vier en vijf die ook in deze paragraaf zijn toegelicht. Wederom geldt dat er tussen pensioenfondsen verschillen zijn, onderstaand genoemde percentages zijn dan ook indicatief:

1. Ongeveer 50% van de kosten wordt gemaakt voor aanpassing van de administratiesystemen aan een nieuwe pensioenovereenkomst.
2. Ongeveer 25% van de kosten wordt gemaakt voor opstellen van het implementatieplan, invaren van bestaande pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen en aanpassing risicohouding en beleggingsbeleid.
3. Ongeveer 25% van de kosten wordt gemaakt voor het inzichtelijk maken voor deelnemers wat er in de transitie gebeurt, hoe de nieuwe afspraken werken en hoe de eigen situatie gewijzigd is door de overstap.

In aanvulling op de implementatiekosten zullen pensioenfondsen in samenwerking met sociale partners ook kosten maken voor het inwinnen van advies en het onderbouwen van keuzes door middel van analyses. Deze kosten zijn onvoorspelbaar en daarom niet meegenomen in de raming.

De kosten voor het aanpassen van de administratiesystemen aan de nieuwe pensioenovereenkomst zijn niet voor alle pensioenfondsen gelijk. Het maakt bijvoorbeeld uit bij welke pensioenuitvoeringsorganisatie de uitvoering is ondergebracht. Sommige pensioenuitvoerders zullen overgaan op een compleet nieuw administratiesysteem, andere passen het bestaande systeem aan. De uitgangspositie kan verschillend zijn.

De hoogte van de transitiekosten is niet noodzakelijkerwijs afhankelijk van de omvang van het fonds. De complexiteit van de huidige pensioenregeling (inclusief overgangsregelingen) in combinatie met het invaren en de mogelijke compensatiemaatregelen die worden overeengekomen, kunnen echter wel leiden tot verschil in kosten.

[319] Het gaat om 9,7 miljoen gewezen deelnemers, 5,9 miljoen actieve deelnemers en 3,5 miljoen pensioengerechtigden.

Zoals reeds benoemd, bedragen de implementatiekosten gemiddeld voor de gehele transitie ongeveer vijf miljoen euro per pensioenfonds. Uitgaande van ongeveer 200 pensioenfondsen, is de verwachting dat de pensioenfondsen in de jaren tot aan de implementatie van het wetsvoorstel is afgerond, jaarlijks (2022 – 2027) ongeveer € 200 mln. extra kosten zullen hebben, in totaal betreft dit ongeveer € 1,01 miljard aan extra uitvoeringskosten. Dit betreft een geaggregeerde raming van alle genoemde handelingen. Dit komt overeen met één jaar reguliere pensioenbeheerkosten voor alle pensioenfondsen in Nederland.[320] Afhankelijk van het transitiemoment en van de specifieke situatie van het pensioenfonds kunnen de kosten vroeger of later in de transitieperiode vallen.

Raming structurele regeldruk pensioenfondsen
Voor de meeste pensioenfondsen zijn een aantal elementen van grote invloed op het structurele kostenniveau na de transitie, vanaf 2027:

- Invaren. Bij de transitie veroorzaakt invaren tijdelijk extra complexiteit en daarmee ook extra kosten. De mate van invaren is bepalend voor de uitvoering na de transitie. Het gaat bij het invaren niet alleen om ouderdomspensioen (inclusief excedentregelingen en bijspaarregelingen), maar ook om nabestaandenpensioen, het arbeidsongeschiktheids-pensioen, gesloten regelingen en overgangsregelingen. Hoe meer kan worden ingevaren, hoe eenvoudiger de uitvoering kan worden. In dat geval wordt het voor een pensioenfonds relatief eenvoudig omdat alle deelnemers van een pensioenfonds in één administratiesysteem zitten met dezelfde regels en uniforme communicatie.
- Niet invaren. Niet invaren betekent een simpele transitie. Een pensioenfonds kan in dat geval een nieuwe administratie neerzetten voor de nieuwe opbouw volgens de green field benadering. Het betekent echter een zeer grote toename van de uitvoeringskosten vanaf 2027 omdat er twee administraties zullen zijn en daarmee ook twee sets aan regels en afspraken. De maakt ook de communicatie naar de deelnemer complex, wat een verhogende werking heeft op de regeldruk.

Voor deze raming wordt verondersteld dat met behulp van het standaard invaarpad zo veel mogelijk pensioenfondsen en bijbehorende pensioenaanspraken ingevaren worden naar het nieuwe pensioenstelsel. Zoals benoemd levert het invaren tijdens de transitie tijdelijk extra complexiteit en daarmee extra kosten, daarna wordt het pensioenbeheer relatief eenvoudig waardoor kosten bespaard zouden kunnen worden. Tegelijkertijd is de daadwerkelijke besparing zeer afhankelijk van de invulling van de gewijzigde pensioenregeling en de keuzes die sociale partners en pensioenfondsen zullen maken in de transitieperiode. Ook hangen de sectorbrede kosten samen met eventuele consolidaties en liquidaties van pensioenfondsen. Op dit moment is niet te voorzien in hoeverre dit zal plaatsvinden. Doorgaans geldt dat kosten bespaard worden in het geval consolidaties plaatsvinden. Met de huidige kennis en verwachtingen wordt een besparing van 10% van de pensioenbeheerkosten (momenteel € 1 miljard per jaar) verwacht terwijl in een minder gunstig geval de verwachting is dat de pensioenbeheerkosten niet hoger zullen uitvallen dan ze momenteel zijn. De precieze hoogte van de structurele kosten zal mede worden bepaald door de mate van gedetailleerdheid van de lagere regelgeving en de invulling van het toezicht.

Raming verzekeraars en premiepensioeninstellingen
Door verzekeraars zijn twee methodieken gehanteerd om de kosteninschatting in kaart te brengen, beide methoden leveren een vergelijkbare bandbreedte aan verwachte kosten. Enerzijds is een kosteninschatting (bandbreedte) gemaakt van de voor een specifieke organisatie te verwachten kosten. Op basis van de marktaandelen van de pensioenverzekeraars is daarbij een inschatting gemaakt van de te verwachten kosten van de gehele pensioenverzekeringmarkt.
Anderzijds is een inschatting gemaakt van de extra werkzaamheden (uren werk) en de daarmee gepaard gaande kosten (per uur). Dit bedrag is vervolgens vermenigvuldigd met het totaal aantal actieve pensioenregelingen bij pensioenverzekeraars (40.000, bron: DNB).

Op basis van bovenstaande methodieken worden de extra kosten voor de pensioenverzekeraars voor de periode 2023-2027 ingeschat op ongeveer € 15 miljoen - € 40 miljoen. Premiepensioen-

[320] Zie LCP-gegevens over pensioenbeheerkosten: http://www.lcpnl.com/nl/nieuws-en-publicaties/nieuws/2021/20210916_wiu_2021/.

instellingen hebben ongeveer 12.000 actieve regelingen (bron: DNB). Indien wordt uitgegaan van dezelfde soort kosten als voor verzekeraars, dan komen de totale kosten voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen uit op ongeveer € 20 miljoen - € 50 miljoen voor de periode 2023-2027. Het is niet mogelijk gebleken om deze kosten in perspectief te zetten tot de jaarlijkse uitvoeringskosten, zodoende is een procentueel aandeel van de kosten, zoals voor pensioenfondsen is opgenomen, niet te noemen.[321]

Een specificatie van de uitvoeringskosten in relatie tot de te verrichten handelingen is net zoals voor pensioenfondsen alleen grof in te schatten. Het grootste deel van de kosten hangt samen met de aanpassing van de pensioenadministratie in verband met de nieuwe pensioenregeling (ongeveer 60% van het genoemde bedrag) en het opstellen van het implementatieplan (ongeveer 35%). De aanpassing van het risicobeheer/beleggingsbeleid en communicatie hieromtrent bedraagt naar verwachting 5% van de kosten. De inschatting voor welke handelingen voor de meeste kosten zorgen zijn in lijn met de inschatting van en voor pensioenfondsen.

Verzekeraars verwachten voor een aantal handelingen dat ze nauwelijks leiden tot meer of minder kosten, of dat ze moeilijk te kwantificeren zijn en daarom niet zijn meegenomen in de bovengenoemde kosteninschatting. Het betreft de handelingen omtrent zzp-experimenten, vervallen eventtoets op fiscale bovenmatigheid en het vervallen van de intentieverklaring bij vervroegde uittreding. Specifieke aanpassingen die naar verwachting hoge kosten met zich mee zullen brengen zijn de aanpassing van het nabestaandenpensioen en het berekenen van de vlakke premie (offreren, begeleiden van klanten en verwerken van keuzes in de administratie).

Overzicht ramingen

Tabel 1. Raming incidentele en structurele uitvoeringskosten pensioenuitvoerders (bedragen x € 1 miljoen)

	2022	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**Struc.**
Raming pensioenfondsen	200	200	200	200	200	-100 - 0
Raming verzekeraars en premiepensioeninstellingen	0	5-13	5-13	5-13	5-13	0
Totaal	200	205-213	205-213	205-213	205-213	-100 - 0

**De raming voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen betreft het delen van de schatting van € 20 mln. - € 50 mln. door de 4 transitiejaren, waarbij de uiterste bandbreedte van € 12,5 mln. (€ 50 mln. gedeeld door 4) voor de leesbaarheid is afgerond naar € 13 mln.*

14.2.3 Burgers

Dit wetsvoorstel heeft ook gevolgen voor de regeldruk voor burgers, met name voor deelnemers en pensioengerechtigden.

1. Handeling: oprichten verenigingen van belanghebbenden.

Voor het hoorrecht bij het transitieplan mogen belanghebbenden een vereniging oprichten die minimaal 10% van de populatie in die pensioenregeling vertegenwoordigt. Deze verenigingen dienen zich te melden bij het pensioenfonds. Hoewel de verwachting is dat hier gebruik van gemaakt zal worden is niet in te schatten in hoeverre dat zal gebeuren. Daarom is niet in te schatten hoe hoog de regeldrukkosten hiervoor zullen zijn.

2. Handeling: informeren over nieuwe regelgeving

De stelselwijziging heeft tot gevolg dat bijna alle bestaande pensioencontracten moeten worden aangepast. Hierover dient de (werkzame) burger zich te informeren. Hiertoe zal de overheid ook een publiekscampagne starten. Tegelijkertijd geldt dat in de meeste gevallen de burger zelf geen actie hoeft ondernemen, maar dat de omzetting van de regeling op sector- of ondernemingsniveau gebeurt. De kosten voor kennisneming van de nieuwe regelgeving worden geraamd op ongeveer € 56 mln.[322]

3. Handeling: vrijwillige voortzetting risicodekking voor het partnerpensioen

[321] Pensioenverzekeraars maken vaak onderdeel uit van een groter concern, waar ook andere verzekeringsproducten worden aangeboden. Waarschijnlijk is het daardoor niet mogelijk om een uitsplitsing van de specifieke jaarlijkse pensioenuitvoeringskosten te maken.

[322] Hierbij wordt uitgegaan van: 1) 7.436 mln. werknemers in Nederland per eerste kwartaal van 2021 (bron: CBS); 2) 87% van werknemers in Nederland bouwen pensioen op via hun werkgever (bron: CBS, https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/45/witte-vlek-op-pensioengebied-2016); 3) een duur van gemiddeld 30 minuten voor het zich op de hoogte stellen van de nieuwe regelgeving; 4) een uurtarief van € 15 netto.

Na afloop van de standaard uitloopperiode dan wel de periode waarin een gewezen deelnemer een WW-uitkering ontvangt, krijgt de gewezen deelnemer de mogelijkheid om de risicodekking voor het partnerpensioen vrijwillig voort te zetten. Bij het einde van de deelname in de pensioenregeling wordt de deelnemer door de pensioenuitvoerder gewezen op deze vrijwillige mogelijkheid. De regering realiseert zich dat het niet voor iedereen eenvoudig is om een dergelijke keuze te maken. De pensioenuitvoerder zal dan ook in het kader van de nieuwe norm voor keuzebegeleiding zorgvuldig uitleg geven over deze keuzemogelijkheid en de voor- en nadelen van de keuzemogelijkheid schetsen. Het gros van de deelnemers zal naar verwachting geen gebruik maken, dan wel hoeven te maken, van deze keuzemogelijkheid, omdat ze zijn toegetreden tot een nieuwe pensioenregeling waarin veelal ook een partnerpensioen zal zijn opgenomen. Naar verwachting zal het maken van de keuze voor vrijwillige voortzetting leiden tot toenemende regeldrukkosten voor burgers. Dit wordt geraamd op ongeveer € 177.000.[323]

14.3 MKB-toets

Op 10 en 11 juni 2021 is een concept van dit wetsvoorstel via twee digitale bijeenkomsten besproken met een aantal pensioenadviseurs van werkgevers uit het midden- en kleinbedrijf (hierna: mkb) en vertegenwoordigers van mkb-brancheverenigingen. Hoewel de meerwaarde van een mkb-toets in beginsel ligt bij het bespreken van het wetsvoorstel met individuele werkgevers, is er in dit verband besloten om dat niet te doen. Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste is voorliggend wetsvoorstel zeer omvangrijk, het is onredelijk om van een individuele werkgever uit het mkb te verwachten dat hij zich inhoudelijk tot in de details op de hoogte zal stellen van het wetsvoorstel. De tweede reden hangt hiermee samen. Veel werkgevers worden met betrekking tot de arbeidsvoorwaarde pensioen ontzorgd door sociale partners, de pensioenuitvoerder of een pensioenadviseur. In de praktijk betekent dit dat werkgevers vooral op de hoogte zijn van de pensioenpremie. Om de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel door middel van een mkb-toets toch te toetsen is gekozen om een aantal pensioenadviseurs en een aantal mkb-branches uit te nodigen voor een bijeenkomst. Hen is gevraagd om te reageren op het conceptwetsvoorstel vanuit het perspectief van een werkgever uit het mkb.

Tijdens de bijeenkomst is gesproken over de handelingen die werkgevers zullen moeten uitvoeren als gevolg van dit wetsvoorstel (zie ook paragraaf 14.2). Daarbij is gevraagd of de handelingen juist omschreven zijn en of deze eventueel op een eenvoudigere manier tot uitvoering gebracht zouden kunnen worden. De aanwezigen hebben allen aangegeven de handelingen te herkennen, tevens zijn de handelingen naar aanleiding van de bijeenkomst op bepaalde onderdelen nader toegelicht.

Voorts is tijdens de bijeenkomst gesproken over het samenspel tussen adviseurs, pensioenuitvoerders en werkgevers met een eigen pensioenregeling ondergebracht bij een verzekeraar, premiepensioeninstelling of een algemeen pensioenfonds. In de praktijk is de directeur (eigenaar) verantwoordelijk voor het wijzigen van de pensioenregeling. De verwachting is dat adviseurs en pensioenuitvoerders met mkb'ers als klanten een actieve rol zullen spelen om de wijziging van de wetgeving aan te kaarten. Wettelijk zijn zij ook verplicht om significante wijzigingen in wetgeving op tijd kenbaar te maken bij hun klanten. De regering vindt het van belang dat werkgevers tijdig aan de slag gaan met de handelingen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Gezamenlijk met de StvdA, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars wordt daarom een handleiding voor het transitieproces ontwikkeld. De aanwezigen stipten aan dat indien gecommuniceerd wordt naar werkgevers, dit vooral helder, bondig en eventueel visueel zou moeten zijn.

Tevens is gesproken over de verwachting in hoeverre werkgevers (met een eigen pensioenregeling ondergebracht bij een verzekeraar of premiepensioeninstelling) zullen kiezen voor het

[323] Hierbij wordt uitgegaan van: 1) 0,2 procent van actieve deelnemers maakt gebruik van de mogelijkheid tot vrijwillige voortzetting (bron: Onderzoek vrijwillige voortzetting pensioenfonds voor zelfstandigen, Bureau Bartels in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016, p. 17). Het aantal actieve deelnemers in 2019 (meest recente data, bron: DNB), is ongeveer 5,9 miljoen mensen. Dit komt neer op 11.800 mensen die gebruik zullen maken van vrijwillige voortzetting; 2) een duur van 60 minuten om een keuze te maken voor het vrijwillig voortzetten; 3) een uurtarief van €15 netto.

overgangsrecht (hierna eerbiedigende werking). Daaruit is naar voren gekomen dat eerbiedigende werking voor werkgevers van belang is om te voorkomen dat zij veel uitvoeringshandelingen moeten verrichten (zoals het opstellen van een transitieplan) en er compensatiekosten moeten worden betaald. In dat geval hoeven werkgevers enkel een nieuwe pensioenregeling conform het wettelijk kader aan te bieden voor nieuwe werknemers. In het gesprek is aangestipt dat twee verschillende pensioenregelingen naast elkaar, binnen een onderneming, niet problematisch is (zie ook handeling 4 bij paragraaf 14.2). Er zullen eenmalige kosten zijn voor het inregelen van een nieuwe pensioenregeling, deze kosten zijn in verhouding met reguliere vernieuwing van het contract tussen werkgever en pensioenuitvoerder (doorgaans gebeurt dit na een periode van 5 jaar). Verder is de verwachting dat de uitvoeringskosten voor twee verschillende pensioenregelingen beperkt zullen zijn. De inschatting is dat het merendeel van mkb'ers gebruik gaat maken van eerbiedigende werking, exacte cijfers zijn niet voorhanden maar de inschatting is dat dit ongeveer 80% tot 90% zal zijn.

Ten aanzien van werkgevers met een pensioenregeling ondergebracht bij een bedrijfstakpensioenfonds wordt in dit wetsvoorstel toegelicht dat zij ontzorgd worden door sociale partners en het pensioenfonds. Tijdens de bijeenkomst is hierover gesproken. De vertegenwoordigers van de mkb-branchevereningingen bevestigen dit beeld.

De MKB-toets bevestigt voor de regering dat de in voorliggend wetsvoorstel beschreven handelingen uitvoerbaar zijn.

14.4 BTW-vrijstelling uitbesteed vermogensbeheer

Voor dit wetsvoorstel heeft een beoordeling plaatsgevonden van de btw-gevolgen van de voorgestelde aangepaste wettelijke kaders van de nieuwe pensioencontracten: de solidaire premieovereenkomst, de flexibele premieovereenkomst en de premie-uitkeringsovereenkomst. Het gaat daarbij om de vraag of een beheerder wel of geen btw moet berekenen over het vermogensbeheer (inclusief pensioenadministratie, hierna verkort weergegeven als "beheer") in opdracht van een pensioenfonds dat een nieuw pensioencontract uitvoert. De EU-regelgeving en jurisprudentie en de daarop gebaseerde Nederlandse btw-regelgeving maken een onderscheid tussen btw-belast beheer van uitkeringsregelingen en btw-vrijgesteld beheer van zuivere premieregelingen.

Nieuwe kaders

De bestaande pensioenkaders worden met dit wetsvoorstel aangepast aan het feit dat toekomstige opbouw van ouderdomspensioen en een partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum op basis van een uitkeringsovereenkomst en kapitaalovereenkomst niet meer mogelijk is. Voor alle drie de nieuwe pensioencontracten geldt dat pensioenopbouw alleen nog mogelijk is op basis van een zuivere premieovereenkomst. De pensioentoezegging is beperkt tot de hoogte van de pensioenpremie, die voor alle deelnemers wordt bepaald op een vast percentage van de pensioengrondslag (veelal pensioengevend loon). De hoogte van het pensioen staat niet vooraf vast en is afhankelijk van de ingelegde pensioenpremies en behaalde rendementen. De pensioendeelnemers delen naar rato van hun premie-inleg en een vooraf bepaalde verdeling in de beleggingsrisico's en –rendementen, die direct doorwerken in de hoogte van hun pensioen.

Bij de solidaire premieovereenkomst vindt (lifecycle) risico- en rendementsverdeling plaats via vooraf vastgestelde regels voor leeftijdscohorten en via de verplichte, integrale solidariteitsreserve. In de uitkeringsfase wordt collectief doorbelegd voor rekening en risico van de pensioengerechtigden en de actieve en gewezen deelnemers. De flexibele premieovereenkomst, oftewel de bestaande zuivere premieovereenkomst, kent een gescheiden opbouw- en uitkeringsfase. Dit contract biedt de keuzemogelijkheid om op pensioendatum deels risicodragend door te beleggen of het individuele pensioenkapitaal op pensioendatum om te zetten in een vaste levenslange pensioenuitkering waarmee de risico's overgaan op het pensioenfonds. De premie-uitkeringsovereenkomst die is voorbehouden aan verzekeraars, biedt de mogelijkheid om vanaf 15 jaar voor de AOW-gerechtigde leeftijd een gegarandeerde vaste, levenslange pensioenuitkering vanaf de pensioendatum in te kopen. Beleggings-, rente- en langlevenrisico zijn in de uitkeringsfase voor rekening van de verzekeraar.

Btw-gevolgen
Op grond van de voorgestelde wettelijke kaders is in de opbouwfase van alle drie de nieuwe pensioencontracten en in de uitkeringsfase van de solidaire premieovereenkomst sprake van een zuivere premieregeling, waarbij de deelnemers/pensioengerechtigden direct delen in het beleggingsrisico en de -rendementen. Beheer in opdracht van het pensioenfonds ten behoeve van de uitvoering van de opbouwfase van de nieuwe pensioencontracten en de uitkeringsfase van de solidaire premieovereenkomst is vrijgesteld van btw. Indien en voor zover sociale partners voor de uitkeringsfase van een flexibele premieovereenkomst kiezen voor doorbelegging voor directe rekening en risico van de pensioengerechtigde en er geen sprake is van een uitkeringstoezegging, geldt dit ook voor de uitkeringsfase van de flexibele premieovereenkomst. Indien wordt gekozen voor de afgescheiden uitkeringsfase van de flexibele premieovereenkomst voor een vaste uitkering, waarmee de beleggingsrisico's en –rendementen niet door de pensioengerechtigde maar door het pensioenfonds als uitvoerder worden gedragen, dan geldt de vrijstelling niet. Beheer in opdracht van het pensioenfonds voor de uitkeringsfase van de flexibele premieovereenkomst is dan belast met btw. Dit is hetzelfde als nu reeds geldt voor de bestaande zuivere premieovereenkomst, waarvan de uitkeringsfase een zuivere premieregeling of een uitkeringsregeling kan betreffen.

De uitkeringsfase van de premie-uitkeringsovereenkomst is altijd een uitkeringsregeling voor rekening en risico van de verzekeraar. Het beheer voor de uitkeringsfase van de premie-uitkeringsovereenkomst valt niet onder de vrijstelling en is belast met btw.
Anders dan bij toepassing van de vrijstelling, heeft de beheerder in geval van belast beheer wel recht op aftrek van de btw die drukt op zijn desbetreffende kosten.
De inhoud van de pensioenovereenkomst is een zaak van de betrokken sociale partners (veelal werkgevers en werknemers). De Pensioenwet geeft de kaders en minimumvoorschriften voor de pensioenovereenkomst, zoals de wijze van uitbetaling van pensioen en het karakter van de pensioenovereenkomst. Daarmee ligt het karakter en de btw-behandeling van de diverse overeenkomsten vast, los van de verdere invulling door sociale partners binnen de kaders van de Pensioenwet.

14.5 Financiële gevolgen voor de overheid

De kosten voor de overheid – anders dan als werkgever – hebben deels betrekking op de voorlichting aan burgers en bedrijven over de vernieuwing van het pensioenstelsel, met het oog op een tijdige en zorgvuldige implementatie en op de (tijdelijke) verruiming van het fiscale kader.

- Centrale regie bij implementatie

Alle pensioenregelingen moeten worden aangepast op het nieuwe pensioenstelsel. Dat betekent dat er veel gaat veranderen voor de pensioensector, werkgevers en grote groepen Nederlanders. Het is van belang dat op tijd aandacht wordt gegeven aan dit implementatieproces. De overheid pakt deze verantwoordelijkheid op in samenwerking met andere partijen en is gestart met een gezamenlijk implementatieprogramma. Goede gezamenlijke aanpak, tijdige informatievoorziening en heldere publiekscommunicatie staan hierin centraal. Het gezamenlijke implementatieprogramma heeft een doorlooptijd van enkele jaren gedurende de transitie. Vanuit de overheid is dit programma begroot op circa € 1 miljoen per jaar.

- Verruiming fiscale ruimte

Het fiscale kader wordt gelijk voor alle pensioenregelingen. In het nieuwe stelsel met premieovereenkomsten worden alle pensioencontracten fiscaal begrensd op de premie en niet langer op de opbouw en de indexatie. Dit betekent dat er een uniforme leeftijdsonafhankelijke premiegrens gaat gelden voor iedereen. In de tweede pijler gebeurt de omzetting van het fiscaal kader vrijwel budgetneutraal. Door afronding van de premiegrens op gehele procentpunten zal de premie-inleg naar verwachting minimaal toenemen, hetgeen leidt tot een lastenrelevante derving die geraamd wordt op € 7 miljoen per jaar. Deze uniforme maximale premiegrens gaat gelden voor alle pensioencontracten en ook voor pensioenopbouw in de derde pijler. Het gevolg hiervan is dat de fiscale ruimte in de derde pijler aanzienlijk zal worden verruimd van 13,3% nu naar de nieuwe premiegrens van 30%. Tevens wordt de reserveringsruimte verruimd. Deze verruimingen leiden tot

een lastenrelevante derving die geraamd wordt op jaarlijks € 102 miljoen. In de onderhandelingen voor het Pensioenakkoord is hiervoor ruimte ingeboekt aan de lastenkant.

- Tijdelijke verruiming van fiscale ruimte ten behoeve van compensatie

Gedurende de transitieperiode, tot 2037, zal de premiegrens tijdelijk worden verhoogd met 3%-punt. Deze fiscale verruiming kan worden gebruikt om gerichte compensatie toe te kennen. In het Regeerakkoord in 2017 was hier reeds budgettaire ruimte voor opgenomen. De derving aan de lastenkant wordt nu geraamd op een tijdelijk bedrag van € 236 miljoen per jaar tot 2037. Tevens heeft de regering vanuit haar rol als overheid- en zorgwerkgever tijdelijk extra middelen gereserveerd voor een eventuele tijdelijke premieverhoging ten behoeve van compensatie. Het gaat hierbij om een gereserveerd bedrag van € 200 miljoen per jaar vanaf de overstap welke doorloopt parallel aan de tijdelijke verruiming van de fiscale ruimte ten behoeve van compensatie, te weten tot en met 2036. Daarbij kan op het moment van overstap naar het nieuwe stelsel, aan de hand van de daarbij behorende relevante parameters, besloten worden of de gereserveerde bedragen toereikend zijn voor de beoogde compensatie. Ook kan bij de inwerkingtreding worden bezien of en zo ja welke aanvullende en of compenserende maatregelen nodig zijn om ook, indien daartoe besloten wordt, de transitie mogelijk te maken voor de begroting gefinancierde pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers (APPA) en Defensie.

- Btw-vrijstelling uitbesteed vermogensbeheer

In paragraaf 14.4 is uiteengezet in welke gevallen wel of geen btw wordt berekend over het vermogensbeheer. Gegeven het feit dat in het nieuwe kader pensioenopbouw alleen nog mogelijk is op basis van een zuivere premieovereenkomst, zal er sprake zijn van minder btw-opbrengsten. Dit betreft echter een endogeen effect, aangezien de btw-voorschriften zelf niet worden aangepast.

- Experimenteerruimte voor zelfstandigen

De zzp-experimenten leiden niet tot extra fiscale ruimte voor zelfstandigen, aangezien de fiscale ruimte in de tweede en de derde pijler zoveel mogelijk wordt gelijkgetrokken. De zzp-experimenten hebben dan ook geen budgettaire gevolgen voor de overheid.

Hoofdstuk 15 Overgangsrecht

Zoals in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* is uiteengezet ontstaat er na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een overgangsfase van vier jaar (2023 – 2027) waarin sociale partners afspraken maken over het wijzigen van de pensioenregeling. Pensioenuitvoerders zullen hun pensioenadministratie moeten aanpassen zodat zij de gewijzigde pensioenregeling en de transitieafspraken uiterlijk per 1 januari 2027 kunnen uitvoeren. Het gaat hier om een uiterlijke datum, eerder overstappen is dus mogelijk. Naar verwachting zullen hierbij verschillen ontstaan tussen sectoren en tussen ondernemingen. Waar bijvoorbeeld in de ene sector nog een uitkeringsovereenkomst wordt toegepast, wordt elders al de solidaire premieregeling uitgevoerd. In dat geval geldt voor eerstgenoemde situatie nog het bestaande wettelijke kader (inclusief het fiscale kader), terwijl voor de tweede situatie reeds het nieuwe wettelijk kader geldt. Gedurende de overgangsfase zijn het oude en het nieuwe wettelijk pensioenkader dus gelijktijdig van toepassing.

15.1 Wettelijk en fiscaal kader voor pensioenovereenkomsten

Het nieuwe wettelijke kader geldt voor nieuwe pensioenregelingen die vanaf de inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen worden overeengekomen. Nieuwe pensioenregelingen moeten direct voldoen aan de wettelijke en fiscale eisen die in dit wetsvoorstel zijn toegelicht. Dit houdt onder meer in dat de nieuwe pensioenregeling moet passen binnen een van de in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* beschreven typen premieregelingen. Met uitzondering van de zogenoemde 'eerbiedigende werking' voor bestaande progressieve premies, die hieronder wordt toegelicht, moet sprake zijn van een leeftijdsonafhankelijke premie die fiscaal wordt begrensd op 30% van de pensioengrondslag (zie hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader*). Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat het in de transitieperiode wel mogelijk is om bestaande regelingen aan te passen binnen de bestaande wettelijke kaders, zoals bijvoorbeeld het aanpassen van het opbouwpercentage van een uitkeringsovereenkomst; het overstappen op een andere premiestaffel in een premieovereenkomst of een aanpassing van de dekking van het nabestaandenpensioen.

Het huidige wettelijke kader voor pensioenregelingen, waaronder het fiscale kader, blijft tot uiterlijk 2027 van toepassing. Vanaf 1 januari 2027 moeten alle pensioenuitvoerders een van de typen pensioenovereenkomsten uitvoeren die in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe stelsel* zijn beschreven. Zoals gezegd kunnen partijen ervoor kiezen om eerder over te stappen op een nieuwe pensioenovereenkomst. Tot het overstapmoment blijft het mogelijk om in een uitkeringsovereenkomst tijdsevenredig nieuwe pensioenaanspraken op te bouwen. Het huidige fiscale kader blijft daarop van toepassing, waaronder de begrenzing van de jaarlijkse opbouw van de pensioenuitkering.

Het huidig fiscale kader voor een uitkeringsovereenkomst staat toe dat werkgevers herstelpremies betalen of bijstortingen doen. In het nieuwe pensioenstelsel zijn extra betalingen alleen mogelijk voor zover daarmee de fiscale premiegrens niet wordt overschreden. Ingeval de bestaande pensioenaanspraken en –rechten niet worden ingevaren, blijft het bestaande fiscale kader van toepassing op bijstortingen en herstelpremies gericht op die aanspraken en rechten. Zie hiervoor ook hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader.*

In hoofdstuk 11 *Nabestaandenpensioen* is toegelicht welk overgangsrecht specifiek geldt voor de maatregelen in het kader van het standaardiseren van het nabestaandenpensioen.

15.2 Wettelijk kader voor pensioenuitvoering

De hoofdstukken 4 en 5 van de Pensioenwet, en de op die hoofdstukken gebaseerde lagere regelgeving, kaderen het handelen in van pensioenuitvoerders (hoofdstuk 4) en specifiek pensioenfondsen (hoofdstuk 5). In de fase tussen de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en het einde van de overgangsperiode kan het betreffende kader voor pensioenuitvoering ook verschillen tussen sectoren en ondernemingen. Het bestaande kader blijft van toepassing op de uitvoering van pensioenovereenkomsten die vóór de inwerkingtreding van de wet tot stand zijn gekomen. Vanaf

het moment waarop de uitvoerder een na de inwerkingtreding van deze wet afgesproken pensioenregeling gaat uitvoeren, geldt voor de nieuwe pensioenopbouw het nieuwe kader.

Een pensioenfonds kan op verzoek van sociale partners besluiten om de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten die zijn opgebouwd tot de overstap op de gewijzigde pensioenovereenkomst, 'in te varen' naar de nieuwe pensioenovereenkomst, middels een interne collectieve waardeoverdracht.[324] Na die collectieve waardeoverdracht geldt het nieuwe wettelijk kader ook voor die eerder opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten.

15.3 Financieel toetsingskader inzake pensioenfondsen

Met dit wetsvoorstel wordt het financieel toetsingskader voor pensioenfondsen gewijzigd. Zie hiervoor hoofdstuk 6 *Financieel toetsingskader na de transitieperiode*. Het gewijzigde kader is van toepassing vanaf het moment waarop een pensioenfonds overstapt op het uitvoeren van de solidaire premieovereenkomst of de flexibele premieovereenkomst. Op grond van deze premieregelingen ontstaan voor pensioenfondsen geen nieuwe te waarderen verplichtingen inzake ouderdomspensioen.

Het huidige financieel toetsingskader blijft van toepassing zolang een pensioenfonds de pensioenaanspraken en pensioenrechten die vóór de overstap op een nieuwe premieregeling zijn opgebouwd niet invaart. Wel kan een pensioenfonds, indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, gedurende de overgangsfase, dus tot uiterlijk 1 januari 2027, gebruik maken van het zogenoemde *transitie-ftk*. Deze voorwaarden en de strekking van dat transitie–ftk zijn toegelicht in hoofdstuk 4 *Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode*.

15.4 Overgangsrecht voor progressieve premies (eerbiedigende werking)

Op dit moment bouwen 1.385.000 deelnemers pensioen op bij een verzekeraar of premiepensioeninstelling in een regeling met progressieve premies. Deze zijn veelal geënt op de staffels uit het Staffelbesluit pensioenen, behorende bij de Wet LB 1964. In deze staffels krijgen jongere deelnemers een lagere pensioenpremie, die oploopt met de leeftijd. Ook deze pensioenregelingen zouden moeten worden omgezet naar een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie, wat gevolgen heeft voor de verwachte pensioenopbouw van de huidige deelnemers.

Een dubbele transitie, waarbij de effecten van de afschaffing van de tijdsevenredige pensioenopbouw en de overstap op een ander type pensioenovereenkomst op het te verwachten pensioen elkaar compenseren, is bij bestaande premieregelingen niet mogelijk, ongeacht het type pensioenuitvoerder waar deze is ondergebracht. Ook kan een dubbele transitie niet uitgevoerd worden bij uitkeringsregelingen met een progressieve premie die worden uitgevoerd door verzekeraars, omdat het invaren van aanspraken daar niet aan de orde is.
Het nadeel dat deelnemers leiden bij de overstap van een progressieve premie op een leeftijdsonafhankelijke premie kan binnen het pensioendomein enkel gecompenseerd worden uit de langere beleggingshorizon en uit een hogere pensioenpremie. De voordelen uit de langere beleggingshorizon zijn echter niet direct beschikbaar voor compensatie. Een hogere pensioenpremie past niet bij het uitgangspunt dat de transitie zoveel mogelijk kostenneutraal dient plaats te vinden.

Een grote groep deelnemers dreigt als gevolg hiervan geconfronteerd te worden met een onevenwichtige transitie. In lijn met het Pensioenakkoord treft de regering daarom voor deze situaties een overgangsregeling. Deze overgangsregeling houdt in dat de mogelijkheid om progressieve premies toe te passen, onder bepaalde voorwaarden wordt geëerbiedigd. Hierdoor krijgen de partijen die de pensioenregeling overeenkomen, de ruimte om voor bestaande deelnemers ook na 31 december 2026 een progressieve premie te blijven hanteren. Door gebruik te maken van het overgangsrecht vinden ten aanzien van de bestaande deelnemers geen transitie-effecten plaats. De opbouwsystematiek blijft immers hetzelfde. De maatregelen uit hoofdstuk 5

[324] Artikel 83, eerste lid, onderdeel c, van de Pensioenwet.

Waarborgen voor een evenwichtige transitie zijn daarom niet van toepassing, tenzij deze van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. De exacte reikwijdte en vormgeving van het voorgestelde overgangsrecht wordt hieronder nader toegelicht.

Bestaande pensioenregeling
Het overgangsrecht is specifiek bedoeld voor situaties waarin er op de dag voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel sprake is van (1) een premieregeling met een progressieve premie (ongeacht het type pensioenuitvoerder waar deze is ondergebracht) of (2) een uitkeringsregeling met een progressieve premie die wordt uitgevoerd door een verzekeraar. Uitgaande van een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2023, geldt als peildatum of is voldaan aan deze voorwaarde 31 december 2022. Na 31 december 2022 kunnen geen nieuwe pensioenregelingen met een progressieve premie worden overeengekomen. Het overgangsrecht is nadrukkelijk niet bedoeld voor de huidige uitkeringsovereenkomsten die door pensioenfondsen worden uitgevoerd.
Voor de volledigheid zij opgemerkt dat het overgangsrecht uitsluitend betrekking heeft op de progressieve premiesystematiek en niet op het type pensioenregeling. Zoals in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* al is uiteengezet, moeten alle pensioenregelingen uiterlijk 1 januari 2027 zijn omgezet in een van de daar genoemde premieregelingen. Wel blijft het ook na 2026 voor werkgevers en werknemers mogelijk om de geëerbiedigde pensioenregelingen binnen de progressieve premiesystematiek te wijzigen. Ook de onderbrenging bij een andere pensioenuitvoerder blijft dus mogelijk.

Voor de bestaande uitkeringsovereenkomsten met een progressieve premie die worden uitgevoerd door verzekeraars, geldt dat werkgevers en werknemers uiterlijk tot 1 januari 2027 de tijd krijgen om de keuze te maken of zij de progressieve premie willen eerbiedigen of dat zij de overstap maken naar een leeftijdsonafhankelijke premie. Hiermee wordt aangesloten bij de gangbare praktijk van verzekeraars om 3- of 5-jaarlijkse uitvoeringsovereenkomsten te sluiten. Begin 2019 ging het om 375.000 actieve deelnemers in een verzekerde uitkeringsovereenkomst.

Het overgangsrecht kan niet worden gecombineerd met het uitvoeren van de solidaire premieregeling. De systematiek binnen die regeling, waarbij schokken gericht naar leeftijdscohorten worden toebedeeld op basis van hun risicohouding, verhoudt zich slecht tot een leeftijdsafhankelijke premie.

Ten aanzien van bestaande uitkeringsregelingen met een progressieve premie die worden uitgevoerd door verzekeraars, wordt opgemerkt dat deze ook bij het eerbiedigen van de progressieve premiesystematiek uiterlijk per 1 januari 2027 moeten zijn omgezet naar een premieregeling.

Ook wordt opgemerkt dat ook vrijwillige excedent-regelingen met progressieve premies na 2027 kunnen worden voortgezet. De eis voor leeftijdsonafhankelijke premies geldt niet voor vrijwillige excedent-regelingen. Het is dus mogelijk om bij excedent-regelingen een progressieve premie te blijven hanteren, mits de premie in zijn geheel binnen de uniforme premiegrens valt. Ten aanzien van nettopensioenregelingen geldt dat deze kwalificeren als vrijwillige excedent-regelingen en daarom ook met een progressieve premie kunnen worden voortgezet.

Tot slot wordt opgemerkt dat een overgang van onderneming ertoe kan leiden dat de verkrijgende onderneming de pensioenregeling met een geëerbiedigde progressieve premie voortzet. Dit kan echter alleen met betrekking tot de werknemers die bij de vervreemder onder de pensioenregeling met een geëerbiedigde progressieve premie vielen.

Huidige en toekomstige werknemers
Het overgangsrecht strekt zich specifiek uit tot degenen die op het moment van invoering van een premieovereenkomst met een leeftijdsonafhankelijke premie voor toekomstige werknemers (uiterlijk 31 december 2026) reeds deelnemer zijn in de regeling. Het overgangsrecht heeft in beginsel effect totdat de laatste deelnemer waarvoor met een beroep op het overgangsrecht een progressieve premie wordt gehanteerd, gewezen deelnemer of pensioengerechtigde wordt. De effecten van het overgangsrecht worden in 2037 geëvalueerd.

Voor de opbouw van nieuwe deelnemers vanaf uiterlijk 1 januari 2027 kunnen de partijen die de pensioenregeling overeenkomen geen gebruik maken van het overgangsrecht. Dit betekent dat voor deze deelnemers altijd sprake moet zijn van een premieovereenkomst met leeftijdsonafhankelijke premie. Indien partijen besluiten op een eerder moment dan 1 januari 2027 over te stappen op een premieovereenkomst met een leeftijdsonafhankelijke premie, geldt dat vanaf dat moment voor alle nieuwe deelnemers een leeftijdsonafhankelijke premie moet worden gehanteerd. Dus stel: op 31 december 2022 heeft de pensioenovereenkomst het karakter van een premieovereenkomst met een progressieve premie. Een werkgever stapt op 1 januari 2025, conform de eisen uit het nieuwe stelsel en voor nieuwe deelnemers over op een premieovereenkomst met een leeftijdsonafhankelijke premie. Dit betekent dat partijen voor degenen die op 31 december 2024 reeds deelnemer waren, gebruik kunnen maken van het overgangsrecht en aldus een progressieve premie kunnen blijven hanteren. Alle nieuwe deelnemers vanaf 1 januari 2025 bouwen in dit geval pensioenaanspraken op conform de (nieuwe) premieovereenkomst met een leeftijdsonafhankelijke premie.

Bij toepassing van het overgangsrecht is er verschil tussen de pensioenregeling voor bestaande en voor nieuwe deelnemers. De betreffende werkgever past dus in ieder geval twee pensioenregelingen toe: (1) de pensioenregeling met geëerbiedigde progressieve premie voor degenen die de dag voor de overstap op de nieuwe pensioenovereenkomst voor nieuwe deelnemers reeds deelnemer waren en (2) de pensioenregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie voor deelnemers vanaf het moment dat de nieuwe pensioenovereenkomst is overeengekomen.

Bijzondere informatieverplichtingen
Deelnemers aan een premieregeling met een progressieve premie bouwen op een andere manier pensioen op dan de deelnemers in een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie. De beëindiging van de arbeidsrelatie van een werknemer die deelneemt in een progressieve premieregeling die onder het overgangsrecht valt kan aanzienlijke nadelige gevolgen hebben voor het te bereiken pensioen. Dit noopt tot zorgvuldige communicatie zodat deze deelnemers een goed beeld hebben van de gevolgen van zo'n overstap voor zijn pensioen. Dit wetsvoorstel verplicht pensioenuitvoerders daarom om deelnemers te informeren over de toepassing van een progressieve premie en (kwalitatief) te wijzen op de gevolgen van een overstap naar een andere werkgever voor het te bereiken pensioen. Bij een overstap naar een andere werkgever kan geen sprake meer zijn van een progressieve premie voor de pensioenopbouw van de betreffende persoon, maar alleen nog van een leeftijdsonafhankelijke premie. Deze informatie wordt verstrekt na het aanvaarden van de opdracht om de pensioenregeling met een progressieve premie uit te voeren door de pensioenuitvoerder. De informatie wordt opgenomen in het jaarlijkse pensioenoverzicht dat de pensioenuitvoerder aan de deelnemer verstrekt, is voor de deelnemer beschikbaar op de website van de pensioenuitvoerder en wordt toegelicht in de stopbrief.

Effecten van overstap op een later moment
Het gebruik van het overgangsrecht sluit niet uit dat partijen die de pensioenregeling overeenkomen op een later moment alsnog besluiten om over te stappen naar een leeftijdsonafhankelijke premie. Voor een overstap op een leeftijdsonafhankelijke premie gedurende de transitieperiode (1 januari 2023 – 1 januari 2027) gelden er verschillende verplichtingen, zoals het opstellen van een transitieplan en implementatieplan. De regering is van oordeel dat werkgevers en werknemers ook bij een overstap op een leeftijdsonafhankelijke premie na 1 januari 2027 inzicht moeten hebben in de transitie-effecten. Met deze informatie kunnen zij bepalen of de bestaande deelnemers alsnog voor deze overstap moeten worden gecompenseerd. Daarom is de werkgever verplicht om ook bij een overstap op de leeftijdsonafhankelijke premie na 2027 de transitie-effecten van dit besluit in kaart te brengen. Ingeval de ondernemingsraad instemmingsrecht heeft op de wijziging van de pensioenregeling, dient deze informatie te worden verstrekt bij het verzoek om instemming.[325]

[325] In geval van een PVT of PV legt de werkgever het voorgenomen besluit ter advies voor en verstrekt daarbij op verzoek tevens de informatie over de generatie-effecten van het besluit.

Arbeidsmarkteffecten
Het overgangsrecht is alleen van toepassing op bestaande deelnemers. De consequentie daarvan is dat wanneer werknemers overstappen naar een andere werkgever het risico op een lager verwacht pensioen ontstaat. Zij vallen dan immers niet meer onder de eerbiedigende werking. Dit kan tot gevolg hebben dat deze werknemers hun huidige werkgever niet willen verlaten, omdat zij na overstap het perspectief op een (hogere) progressieve premie in het vervolg van hun loopbaan verliezen. Dit kan een rem zetten op hun arbeidsmobiliteit. Hierbij past evenwel de kanttekening dat naar verwachting individuele werknemers de beslissing om hun werkgever te verlaten over het algemeen slechts in beperkte mate zullen laten afhangen van de inhoud van de pensioenregeling. De andere kant van de medaille is dat de arbeidsmarktpositie van (werkzoekende) oudere werknemers in potentie verbetert, doordat er voor hen in de toekomst geen progressieve premies meer in rekening worden gebracht.

In een competitieve arbeidsmarkt is de beloning van een werknemer idealiter gelijk aan zijn productiviteit. De totale beloning bestaat uit het brutoloon en de werkgeverslasten, waaronder het werkgeverdeel van de pensioenpremie. In dat geval zullen deelnemers aan een bestaande premieregeling bij vrijwillige baanwisseling naar een werkgever met een leeftijdsonafhankelijke pensioenpremie eenzelfde beloning krijgen, al kan de verhouding tussen brutoloon en de pensioenpremie uiteraard wel verschillen. Onder die voorwaarde zouden baanwisselingen niet al te zeer belemmerd worden. Hoewel in de praktijk de arbeidsmarkt niet altijd volledig competitief is, zullen bij een baanwisseling over het algemeen ook andere arbeidsvoorwaarden dan de pensioenregeling een rol spelen.

Ook met het oog op de pensioenregeling is een kanttekening te plaatsen bij het risico op een lager pensioen dan verwacht. De gemiddelde premie die wordt ingelegd in de huidige premieregelingen is aanzienlijk lager dan de gemiddelde premie die wordt ingelegd bij een ondernemings- of bedrijfstakpensioenfonds. Bij benadering geldt dat de gemiddelde premie-inleg bij een pensioenfonds circa 50% hoger ligt dan bij een verzekeraar. Hierdoor zal in de praktijk de pensioenpremie van werknemers in een premieregeling gebaseerd op een 3%- of 4%-staffel in het merendeel van de gevallen niet dalen na een overgang naar een regeling die wordt uitgevoerd door een ondernemings- of bedrijfstakpensioenfonds. Het merendeel van de werknemers heeft in dat geval vanuit de verwachte pensioenopbouw gezien geen reden om van een overstap naar een andere baan af te zien, er is in deze gevallen immers geen sprake van lagere premie-inleg. Bij werknemers die hun pensioen opbouwen in een marktrentestaffel kan dit wel het geval zijn. Doordat het gehanteerde rentepercentage hier lager is, lopen de ingelegde premies in de tweede helft van hun loopbaan (vanaf 45 jaar) steiler op dan in een 3%- of 4%-staffel. Deze groep is echter beperkt. Circa 5% van de regelingen die worden uitgevoerd door verzekeraars hanteert een marktrentestaffel.

Ten slotte laat onderzoek zien dat de arbeidsvoorwaarde pensioen voor de meeste werknemers een beperkte rol speelt bij arbeidsmarktbeslissingen omtrent baanwisselingen. Derhalve is het te veronderstellen gedragseffect van de eerbiedigende werking op de arbeidsmarktmobiliteit beperkt. Dat neemt niet weg dat deelnemers aan een pensioenregeling met een geëerbiedigde progressieve premie actief geïnformeerd moeten worden, temeer omdat de beperkte rol van pensioenregelingen in arbeidsmarktbeslissingen vaak ook voortkomt uit een beperkt pensioenbewustzijn.
Om deelnemers aan een pensioenregeling met een geëerbiedigde progressieve premie meer bewust te maken van de effecten op het pensioen van een overstap naar een andere werkgever, is het voorstel om – zoals hiervoor toegelicht – in de verplichte pensioencommunicatie aan de deelnemer op te nemen dat een overstap naar een andere werkgever leidt tot veranderingen in de toekomstige pensioenopbouw.

Gelijke behandeling naar leeftijd
Vanwege het leeftijdsonderscheid bij progressieve premies is deze maatregel in hoofdstuk 10 *Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming* getoetst op gelijke behandeling op grond van leeftijd.

Evaluatiebepaling
De werkzame periode van een werknemer beslaat doorgaans 40 tot 45 jaar. Dat betekent dat de

overgangsmaatregel van de eerbiedigende werking in beginsel een lange looptijd heeft. Om aan het einde van de looptijd van de pensioenopbouw op hetzelfde resultaat te komen als bij een degressieve opbouw, is het van belang dat bij eerbiedigende werking de mogelijkheid bestaat om de gehele opbouw onder de eerbiedigende werking te kunnen volbrengen. Anderzijds is het bij een maatregel die tot ongelijke behandeling naar leeftijd en arbeidsmarkteffecten kan leiden, raadzaam om een vinger aan de pols te houden. Om die reden acht de regering het wenselijk om na een periode van tien jaar de effecten van de overgangsregeling en de voorzetting daarvan te evalueren. Daarom is in het wetsvoorstel een evaluatiemoment opgenomen in 2037.

Fiscale behandeling
Bij toepassing van het overgangsrecht moet de premie-inleg passen binnen de maxima van een hiervoor vast te stellen progressieve premiestaffel. De ruimte voor pensioenopbouw binnen deze staffel wordt geënt op de rente en uitgangspunten op basis waarvan de vlakke premiegrens wordt vastgesteld. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader*. Een eventtoets, zoals dit geldt voor bepaalde premieregelingen, is dan ook niet meer nodig. De premiepercentages worden aangepast in hetzelfde ritme als de aanpassing van de premiegrens voor de pensioenregeling met een leeftijdsonafhankelijke premies. Dat betekent dat bij een aanpassing van het rendement ook de premiestaffel opnieuw wordt berekend op basis van dit gewijzigde rendement.

Hoofdstuk 16 Consultatie, toetsing en adviezen

Over conceptversies van dit wetsvoorstel is in verschillende fasen commentaar en advies ingewonnen. Over de eerste conceptversie heeft vanaf medio december 2020 een internetconsultatie plaatsgevonden. De op die versie ontvangen commentaren zijn verwoord in paragraaf 16.1. Daarbij is vermeld tot welke aanpassingen het betreffende commentaar heeft geleid. Het aangepaste concept wetsvoorstel is vervolgens ter toetsing, respectievelijk voor advies voorgelegd aan verschillende organen. In paragraaf 16.2 is weergegeven tot welke aanpassingen het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft geleid. De uitkomsten van de toetsing door DNB, AFM en de Autoriteit Persoonsgegevens zijn weergegeven in de paragrafen 16.3, 16.4 en 16.5. In paragrafen 16.6 en 16.7 is weergegeven tot welke aanpassingen de adviezen van het College voor de Rechten van de Mens, respectievelijk de Raad voor de Rechtspraak hebben geleid. In paragraaf 16.8 is de uitkomst van de toetsing door de Belastingdienst weergegeven. De ontvangen adviezen en toetsen zijn als bijlagen bij dit wetsvoorstel meegezonden.

16.1 Verantwoording internetconsultatie

Een conceptversie van dit wetsvoorstel heeft van 16 december 2020 tot en met 12 februari 2021 voorgelegen voor internetconsultatie. In deze periode zijn 482 openbare reacties ontvangen, alsmede ruim 300 niet openbare. De reacties variëren van een niet nader toegelicht "oneens met de voorstellen" tot zeer uitgebreide commentaren met beschrijvingen van implicaties van het wetsontwerp en voorstellen voor aanpassing van de voorgestelde maatregelen. Het aantal reacties en de kwaliteit daarvan tonen aan dat Nederlandse burgers, organisaties en de pensioensector zich zeer betrokken voelen bij ons pensioenstelsel en uitgesproken opvattingen hebben over de herziening die met dit wetsvoorstel is beoogd. De opmerkingen, suggesties, vragen en andere commentaren hebben de invulling en onderbouwing van dit wetsvoorstel onmiskenbaar verbeterd.

Naast suggesties voor aanpassing van de gemaakte keuzes is in veel reacties aangedrongen op aanscherping of verdieping van de onderbouwing van die keuzes, bijvoorbeeld van de overstap van tijdsevenredige pensioenopbouw naar leeftijdsonafhankelijke premies.
Uit de reacties kwam naar voren dat dit wetsvoorstel in voorkomende gevallen onbedoelde consequenties heeft voor onderwerpen die los staan van de strekking van de stelselherziening. Voorbeelden hiervan zijn de premievrije voortzetting van de pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid en de voorwaarden voor het uitvoeren van vrijwillige pensioenregelingen door pensioenfondsen.

De regering heeft alle ingebrachte reacties bezien en gewogen. Waar een reactie aanleiding gaf tot een andere beleidsmatige keuze, of tot een wezenlijke andere technische invulling, is dat in deze paragraaf vermeld. Dat geldt ook voor reacties die noopten tot verduidelijking, aanscherping of verdieping van de toelichting op de voorgestelde maatregelen. Die aanpassingen zijn verwerkt in de hoofdstukken van deze memorie waarin de betreffende maatregelen worden toegelicht. Reacties die een wezenlijk onderdeel van het wetsvoorstel raakten, maar die na weging geen aanleiding vormden voor een andere beleidsmatige keuze, zijn hieronder eveneens weergegeven. Daarbij is vermeld op grond van welke overwegingen het commentaar niet is overgenomen.

Om de omvang van deze paragraaf, en van deze memorie, binnen redelijke proporties te houden gaat de regering hieronder uitsluitend in op de kernpunten van de meest indringende reacties. Deze reacties zijn hieronder – waar mogelijk – gecombineerd en samengevat. De paragraaf is thematisch ingedeeld overeenkomstig de volgorde van deze memorie van toelichting.

16.1.1 Aanleiding voor het wetsvoorstel

In verschillende commentaren is verzocht om de aanleiding voor en de noodzaak van de stelselherziening die met dit wetsvoorstel is beoogd, duidelijker uiteen te zetten. Naar aanleiding van deze commentaren is het eerste hoofdstuk van deze memorie uitgebreid met een nadere toelichting over het afschaffen van de doorsneesystematiek en de wijze waarop deze maatregel in dit wetsvoorstel is vormgegeven. Uitgezonderd overgangsmaatregelen kan ouderdomspensioen na

de overgangsperiode uitsluitend worden opgebouwd in een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie. De toelichting op het verplicht stellen van deze premiesystematiek is eveneens uitgebreid en aangescherpt.

16.1.2 Doelstelling
Het commentaar van het ATR en enkele anderen is aanleiding om in hoofdstuk 2 *Doelstelling* de doelstelling voor deze stelselherziening te concretiseren. Daarbij is nader uiteengezet welke maatregelen worden voorgesteld om de problemen van het bestaande stelsel op te lossen. In de lange aanloop naar dit wetsvoorstel zijn verschillende alternatieve oplossingsrichtingen verkend. Voor die alternatieven bleek onvoldoende draagvlak te bestaan. Voorbeelden hiervan zijn het wetsvoorstel reële ambitiecontract en de eerder door de SER voorgestelde premieregeling, waarbij de betaalde premie tijdens de opbouwfase periodiek wordt omgezet in een variabele pensioenaanspraak. Overigens biedt dit wetsvoorstel aan sociale partners de keuze tussen alternatieve pensioencontracten, namelijk de solidaire premieregeling en de flexibele premieregeling. Bij uitvoering door een verzekeraar kunnen zij ook kiezen voor een premie-uitkeringsovereenkomst. Binnen deze contracten zijn nog verschillende keuzes mogelijk.
De eenduidige keuze voor een leeftijdsonafhankelijke premiesystematiek is in hoofdstuk 2 *Doelstelling* uitgebreid toegelicht en afgezet tegen het alternatief met progressieve premies.

In enkele commentaren zijn de baten van de stelselherziening afgezet tegen de veronderstelde kosten. Daarbij wordt een bedrag van € 60 tot 100 miljard genoemd. Vooropgesteld, dit wetsvoorstel leidt tot een ingrijpende herziening van het pensioenstelsel. De transitie naar het nieuwe stelsel vergt bij veel pensioenuitvoerders een eenmalige aanpassing van hun pensioenadministratie, in het bijzonder bij pensioenfondsen die nu alleen een uitkeringsovereenkomst uitvoeren. Ook veel werkgevers krijgen te maken met – eveneens eenmalige – transitiekosten. Hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid* bevat ramingen van de incidentele kosten van de stelselherziening voor pensioenuitvoerders en werkgevers.

De in het commentaar genoemde bedragen zijn niet de (uitvoerings-)kosten of administratieve laten, maar de maximale gevolgen van de afschaffing van de doorsneesystematiek voor de pensioenuitkeringen van bestaande deelnemers. Het CPB heeft deze gevolgen in 2017 op € 60 miljard geraamd. Bij de uitwerking van het Pensioenakkoord hebben het CPB en 13 pensioenfondsen in 2020 de gevolgen van de integrale aanpassing van het pensioenstelsel doorgerekend. Uit die berekeningen bleek dat er – gegeven de toenmalige omstandigheden - in veel gevallen geen nadeel, maar een voordeel ontstaat. De negatieve effecten als gevolg van de afschaffing van de doorsneesystematiek worden veelal opgeheven door de (positieve) effecten van andere verdeelregels in het nieuwe contract. [326]

De Universiteit van Leiden (UvL) heeft enkele onderdelen van het wetsontwerp vergeleken met de Wet op het financieel toezicht en geadviseerd om hieraan aandacht te besteden. Voor de onderwerpen die de UvL noemt is dat gebeurd. Het wetsvoorstel bevat nieuwe gedragsnormen voor pensioenuitvoerders, bijvoorbeeld de verplichting om het beleggingsbeleid in te richten op basis van de risicohouding van leeftijdscohorten en groepen deelnemers. Aanvullend wordt de zorgplicht van pensioenuitvoerders nader ingevuld, in het bijzonder met de verplichting om deelnemers keuzebegeleiding te bieden. In hoofdstuk 8 *Governance in het nieuwe pensioenstelsel* van deze memorie en in paragraaf 16.1.8 van dit hoofdstuk is beschreven welke gevolgen de stelselherziening heeft voor de zeggenschap en medezeggenschap bij pensioenfondsen.

16.1.3 Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel
Type premieregelingen[327]
Diverse organisaties en personen hebben commentaar geleverd op de vier typen premieregelingen die in de consultatieversie van het wetsontwerp werden onderscheiden. Het Verbond van Verzekeraars, een pensioenverzekeraar en prof. Lutjens wijzen op de uitvoeringstechnische

[326] Bijlagen bij Kamerstukken II 2019/20, 32043, nr. 518.
[327] In de consultatieversie van dit wetsontwerp hadden de twee nieuwe pensioenregelingen voorlopige namen gekregen, namelijk 'het nieuwe (pensioen)contract en 'de verbeterde premieregeling'. De definitieve namen van deze regelingen in dit wetsvoorstel zijn 'solidaire premieregeling', respectievelijk 'flexibele premieregeling'.

gevolgen van een strikt onderscheid in de wet tussen de flexibele premieregeling, de premie-uitkeringsovereenkomst en de premie-kapitaalovereenkomst. De bestaande keuzemogelijkheid voor deelnemers aan een verzekerde premieregeling om al in de opbouwfase een gegarandeerde vaste uitkering (vanaf pensioendatum) in te kopen of het pensioenkapitaal door te laten beleggen, wordt hierdoor belemmerd. Naar het oordeel van VCP passen de premie-uitkeringsovereenkomst en de premie-kapitaalovereenkomst niet binnen het nieuwe pensioenstelsel. Naar aanleiding van dit commentaar is een heroverweging gemaakt van de typen pensioenregelingen die wettelijk worden gefaciliteerd. Naast de solidaire en de flexibele premieregeling wordt ruimte geboden voor een (aangepaste) premie-uitkeringsovereenkomst die aan deelnemers – onder bepaalde voorwaarden – de mogelijkheid biedt om het opgebouwde pensioenkapitaal, of de nog door de werkgever in te leggen pensioenpremies, vanaf 15 jaar voor de pensioendatum te gebruiken voor het aankopen van een gegarandeerd vaste uitkering (vanaf pensioendatum). Vanwege deze garantie kan de premie-uitkeringsovereenkomst alleen door verzekeraars worden aangeboden. Hiermee komen de in de consultatieversie beschreven premie-uitkeringsovereenkomst en premie-kapitaalovereenkomst te vervallen. Het wettelijke kader voor de nieuwe premie-uitkeringsovereenkomst is in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* nader toegelicht.

Financiering pensioenen op risicobasis
Verschillende actuariële adviseurs, alsmede het Verbond van Verzekeraars, vinden het onwenselijk dat ook voor risicogedekte pensioenen, zoals het nabestaandenpensioen en arbeidsongeschiktheidspensioen, vaste, leeftijdsonafhankelijke premies verplicht worden gesteld. Leeftijdsonafhankelijke premies zouden bij deze pensioenen tot herverdeling en uitvoeringsproblemen bij pensioenfondsen en verzekeraars leiden. Het wetsontwerp is naar aanleiding van deze commentaren aangepast. Voor deze pensioenvormen mogen pensioenuitvoerders leeftijdsafhankelijke premies blijven hanteren. Dit geldt niet voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen waar bedrijfstakbrede premiesolidariteit tussen werkgevers van belang is. Risicopremies kunnen ook worden betaald in de vorm van onttrekkingen uit het opgebouwde pensioenvermogen. Deze verruimingen ten opzichte van het wetsontwerp dat voor internetconsultatie voorlag, worden in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* toegelicht.

Toedeling rendement (w.o. beschermingsrendement en renterisico)
In de consultatie is door een aantal partijen aangegeven dat de optie om in de solidaire premieregeling te kunnen werken met een directe beschermingsportefeuille ter invulling van het beschermingsrendement tegen renterisico zou moeten komen te vervallen. Argument hiervoor is met name dat op deze wijze het verschil tussen de solidaire premieregeling en de flexibele premieregeling duidelijker wordt. Er zijn ook partijen die hebben aangegeven dat de mogelijkheid om een directe beschermingsportefeuille te hanteren juist meerwaarde voor hun deelnemers heeft. Om die reden blijft de mogelijkheid van een directe beschermingsportefeuille bestaan, waarbij de memorie van toelichting geen voorkeur uitspreekt voor de ene of andere variant. Bij deze keuze kan de toezichthouder geen sturende rol vervullen.

Verder is door sommige partijen gevraagd of gelijke aanpassingen van uitkeringen simpeler kunnen worden vormgegeven dan in het huidige wetsontwerp staat beschreven. Deze complexiteit komt voort uit de wens om spreiding te combineren met gelijke aanpassingen van uitkeringen. Die combinatie zorgt ervoor dat gelijke aanpassingen alleen binnen strikte voorwaarden mogelijk zijn. Daarom wordt in de memorie van toelichting nu benadrukt dat gelijke aanpassingen in de solidaire premieregeling zonder spreiding eenvoudiger vorm te geven zijn dan met spreiding. Spreiding is in de solidaire premieregeling ook een minder noodzakelijk instrument, omdat rendementen leeftijdsafhankelijk kunnen worden toebedeeld. In het huidige contract bestaat deze mogelijkheid niet en wordt spreiding onder meer gebruikt om indirect een leeftijdsafhankelijke toedeling van rendementen tot stand te brengen.

De door sommige partijen geuite wens om in de solidaire premieregeling de uitkeringsfase collectief vorm te geven, past niet bij het uitgangspunt van één collectief vermogen in de opbouw- en uitkeringsfase, waarbij de deelnemers over een persoonlijk voor de uitkering gereserveerd pensioenvermogen in beide fases beschikken. Bovendien zou een collectieve vormgeving van de

uitkeringsfase tot herverdeling kunnen leiden, waardoor het risico bestaat dat discussies over de verdeling van het collectieve vermogen tussen generaties uit het huidige contract weer worden binnengehaald.

Inflatiebescherming in de solidaire premieregeling
Enkele pensioenfondsen en een pensioenadviseur hebben in de consultatie vragen gesteld over wat de mogelijkheden voor het bieden van inflatiebescherming zijn in de solidaire premieregeling. Inflatie is een wezenlijk risico voor deelnemers aan een pensioenregeling. Het nieuwe stelsel biedt deelnemers meer mogelijkheden voor een betere bescherming tegen inflatie. Indien bescherming tegen inflatie niet voldoende kan worden opgevangen met overrendement, kunnen gepensioneerden worden beschermd tegen verwachte inflatie door een (horizonafhankelijke) inflatie-afslag op het projectierendement toe te passen. Hiermee wordt een jaarlijks stijgende uitkering ingekocht. Verder kan een pensioenuitvoerder besluiten om inflatie gerelateerde beleggingen op te nemen in een afgescheiden beschermingsportefeuille of beleggingsportefeuille, voor zover de markt voldoende liquide is. In de consultatie is door enkele pensioenfondsen aangegeven meer ruimte te willen krijgen om inflatiebescherming te bieden. De Pensioenfederatie heeft aangegeven dat onderzocht zou moeten worden of het delen van inflatierisico meerwaarde heeft.

Inflatierisico is het risico dat de inflatie hoger uitvalt dan verwacht, en verschilt daarmee van bescherming tegen verwachte inflatie. Het delen van inflatierisico kan in potentie, mits verstandig vormgegeven, welvaartswinst opleveren. Hoewel de doelstelling niet ter discussie staat, is de vormgeving van inflatiebescherming complex. Dit komt omdat er geen Nederlandse inflatiebeleggingen (inflation-linked bonds en inflation-linked swaps) beschikbaar zijn en de Europese markt voor deze producten tamelijk klein is, zeker bij looptijden na 10 jaar, en bovendien afwijkt van de inflatie in Nederland. Er is dus weliswaar in Europa enige markt beschikbaar, maar deze is niet voldoende indien alle pensioenuitvoerders in Nederland gerichte inflatiebescherming voor hun deelnemers willen bieden.

De consequentie hiervan is dat als er een hogere inflatiebescherming gewenst is dan de markt kan bieden, dit via risicodeling binnen een fonds georganiseerd zal moeten worden. Het geëigende instrument voor dergelijke vormen van risicodeling is de solidariteitsreserve. Daar is dit nieuwe instrument juist voor bedoeld. In de memorie van toelichting is daarom bevestigd dat de solidariteitsreserve (ook) gebruikt kan worden om onverwachte inflatieschokken op te vangen.

Sommige partijen hebben naar voren gebracht dat inflatiebescherming (ook) via een apart beschermingsrendement geboden zou moeten kunnen worden. Dit betekent dat inflatiebescherming via mutaties op het persoonlijke pensioenvermogen van deelnemers wordt geboden. De ene deelnemer betaalt ten laste van diens persoonlijke vermogen de inflatiebescherming ten gunste van het persoonlijke vermogen van een andere deelnemer. Bovendien vereist een dergelijke vormgeving van inflatiebescherming een objectieve evenwichtsprijs, waardoor geen ex-ante herverdeling tussen de persoonlijke pensioenvermogens ontstaat. Een dergelijke prijs is echter niet beschikbaar door een onvoldoende liquide markt voor inflatiebeschermende beleggen, zeker na looptijden vanaf 10 jaar. Door het ontbreken van een objectieve verdeelsleutel kan het nieuwe stelsel opnieuw worden belast met discussies over de juiste verdeelknoppen van het collectieve vermogen. In dit verband wordt gewezen op de jarenlange rekenrentediscussie in het huidige stelsel. Eén van de doelen van het nieuwe stelsel is nu juist om deze discussies achter ons te laten.

Vanwege bovengenoemde kwetsbaarheden en risico’s wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid geboden om bescherming tegen onverwachte inflatie te bieden via de solidariteitsreserve. Binnen de solidariteitsreserve wordt ex-ante herverdeling niet uitgesloten, en zal enige mate van herverdeling toegestaan zijn. In lagere regelgeving zullen nadere voorwaarden worden gesteld aan het bieden van inflatiebescherming via de solidariteitsreserve.

Risicohouding
Veel commentaren, waaronder die van (vertegenwoordigers van) pensioenuitvoerders, van pensioenadviseurs en werknemersorganisaties gaan in op de voorgestelde aanpassingen van de

risicohouding die pensioenuitvoerders moeten vaststellen en waar zij zich bij de uitvoering op moeten baseren. Een rode draad in deze reacties is het pleidooi om beleidsruimte te behouden bij de vaststelling van de risicohouding. Volgens deze commentatoren is het niet mogelijk en niet wenselijk om de uitkomsten van een risicopreferentieonderzoek één-op-één te vertalen in een risicohouding voor verschillende leeftijdscohorten. Daarnaast is verzocht te verduidelijken hoe de risicohouding in het nieuwe stelsel moet worden vastgesteld. Ook is door onder andere de AFM verzocht om te verduidelijken hoe de verschillende begrippen inzake de risicohouding moeten worden uitgelegd.

Bovengenoemde commentaren waren aanleiding om het onderdeel van de memorie van toelichting dat betrekking heeft op de werking en eisen die worden gesteld aan de risicohouding te herzien. Er is een meer logische opbouw gehanteerd, waarbij de verschillende stappen zijn beschreven die een pensioenuitvoerder in het proces rond de bepaling van de risicohouding en de vertaling naar het beleggingsbeleid en de verdeelregels moet doorlopen. Het gaat dan over de informatie ten behoeve van de bepaling van de risicohouding, de vaststelling van de risicohouding, de vertaling van de risicohouding naar het beleggingsbeleid en de toetsing van en aan de risicohouding. Daarnaast is het aantal begrippen beperkt tot uitsluitend het begrip "risicohouding", dit begrip is nader toegelicht. De risicohouding bestaat uit risico's die de deelnemer kan en wil dragen. Naast een risicopreferentieonderzoek worden ook wetenschappelijke inzichten en kenmerken/gegevens van deelnemers gebruikt om de risicohouding bij een deelnemer vast te stellen.

De vastgestelde risicohoudingen bij deelnemers moeten worden gebruikt om naar leeftijdscohorten een risicohouding vast te leggen. De pensioenuitvoerder bepaalt hoeveel differentiatie in leeftijdscohorten wenselijk is om recht te doen aan verschillen in risicohouding tussen deelnemers van verschillende leeftijden. Desgewenst is naast de verplichte vaststelling van de risicohouding per leeftijdscohort ook een verdere differentiatie op basis van relevante deelnemerskarakteristieken of pensioensoorten mogelijk.

Beleggingsbeleid
In de internetconsultatie is met name door een aantal ouderenorganisaties opgemerkt dat het indexatiepotentieel in de uitkeringsfase van de solidaire premieregeling lager zou zijn dan in de huidige uitkeringsovereenkomst. Het indexatiepotentieel voor gepensioneerden wordt in de solidaire premieregeling met name bepaald door de mate waarin zij meedelen in overrendementen. De solidaire premieregeling biedt meer ruimte om op deelnemers toegespitste risicodeling vorm te geven dan de bestaande uitkeringsovereenkomst. Soms lijkt bovendien aangenomen te worden dat de toedeling van relatief veel beschermingsrendement aan gepensioneerden, de toedeling van overrendementen aan hen in de weg zou staan. Een hoge mate van afdekking van renterisico hoeft echter niet uit te sluiten dat er ook beleggingsrisico's in de uitkeringsfase worden genomen, passend bij de risicohouding(en) van deze groep. Renterisico en beleggingsrisico kunnen in de solidaire premieregeling apart worden afgewogen op basis van de risicohouding en gericht worden toebedeeld. Overigens komt het beleggingsrisico dat in het huidige contract wordt genomen op grond van een uniform beleggingsbeleid ook niet volledig bij gepensioneerden terecht. Het rendement op fondsniveau wordt via spreidingsmechanismen in het ftk ook deels doorgeschoven naar jongere deelnemers. Ten slotte is het belangrijk om op te merken dat het nemen van beleggingsrisico's, waaronder het renterisico, altijd twee kanten heeft. Het kan leiden tot stijgende uitkeringen bij positieve ontwikkelingen op financiële markten, maar de onvermijdelijke keerzijde is dat er ook financiële tegenvallers kunnen zijn, bijvoorbeeld in de vorm van dalende beurskoersen of een dalende marktrente.

Solidariteitsreserve
De Pensioenfederatie noemt de harde grenzen van de solidariteitsreserve uitvoeringstechnisch een uitdaging. De ondergrens is 0 en de bovengrens is 15%. De redenen voor het begrenzen van de solidariteitsreserve is om voldoende ruimte te laten voor de persoonlijke voor het pensioen bestemde vermogens. Overschrijding van de bovengrens is niet wenselijk. Om de pensioenuitvoerders op uitvoeringsvlak tegemoet te komen is voorgesteld om de solidariteitsreserve op één moment per jaar te meten, op 31 december van het jaar. Op die manier kunnen uitvoerders een administratief proces inrichten om de omvang van de reserve te

beheersen. In hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* is dit nader toegelicht.

Het wetsvoorstel is ook aangepast zodat fondsen, waarbij de actuele dekkingsgraad op het moment van invaren hoger is dan 115%, de mogelijkheid wordt geboden om gedurende de compensatieperiode tijdelijk over een solidariteitsreserve te beschikken hoger dan het maximum van 15%. Dergelijke fondsen zullen overigens ook aan het minimaal vereist vermogen moeten voldoen, waarvoor bij invaren ook een bepaalde hoeveelheid vermogen nodig zal zijn. Deze fondsen worden geacht de reserve af te bouwen, zodat zij na de compensatieperiode, in 2037, over een solidariteitsreserve van maximaal 15% beschikken. Het maximum van 15% zal eerder van kracht worden als de solidariteitsreserve al vóór het jaar 2037 onder de 15% komt. Het vermogen in de solidariteitsreserve moet de pensioenbestemming behouden. Tijdens de voornoemde afbouw mag geen geld worden teruggestort naar de werkgever.

Pensioendoelstelling en premie
In reactie op de commentaren over de consistentie tussen doelstelling en premie is de toelichting op dit punt verduidelijkt. Uitgangspunt in het nieuwe stelsel met alleen nog premieovereenkomsten is dat de vaststelling van de premie een uitsluitende verantwoordelijkheid van sociale partners is. Net als bij bestaande premieregelingen wordt de hoogte van de door sociale partners toegezegde premie in de praktijk meestal afgeleid uit een door sociale partners beoogde pensioendoelstelling. De pensioenuitvoerder heeft een wettelijk faciliterende rol bij de premievaststelling. De pensioenuitvoerder kan geen opdracht teruggeven aan sociale partners als de pensioenuitvoerder van mening is dat de premie te laag is in verhouding tot de pensioendoelstelling. Er is immers in alle gevallen sprake van een premieovereenkomst, waarbij de premie de pensioentoezegging aan de deelnemer is. Verduidelijkt is dat de berekeningen die de pensioenuitvoerder aan sociale partners moet verstrekken, handelingsperspectief moeten bieden aan sociale partners. Daarvoor dienen sociale partners gericht te worden geïnformeerd en dient de informatie gebaseerd te zijn op het specifieke deelnemersbestand van de betreffende pensioenuitvoerder. De communicatie richting deelnemers over verwachte pensioenuitkomsten in drie scenario's verloopt via de reeds bestaande wettelijke communicatievoorschriften.

Projectierendement
Naar aanleiding van opmerkingen van enkele partijen is verduidelijkt dat voor de communicatie van de ingeschatte pensioenuitkeringen, voor de fiscale premiegrens, voor de balans tussen de doelstelling en de premie en voor het toetsen van de risicohouding een (stochastische) uniforme scenarioset moet worden gebruikt en voor de vaststelling van de hoogte van het pensioen in de uitkeringsfase een (deterministisch) projectierendement. Dit projectierendement bestaat uit de rentetermijnstructuur met eventueel een risico-opslag of –afslag en/of een indexatie-afslag. Daarbij is de tekst ten aanzien van het maximale projectierendement in de solidaire premieregeling en de maximale vaste daling in de flexibele premieregeling verduidelijkt en voor beide pensioencontracten zoveel mogelijk onderling consistent gemaakt.

Spreiding
In de memorie van toelichting is verder verduidelijkt wat wel en niet is toegestaan bij toepassing van spreiding in de uitkeringsfase van de solidaire premieregeling. Het is mogelijk om de jaarlijkse aanpassingen in de uitkeringsfase te spreiden met het 'eigen' voor de uitkering gereserveerde pensioenvermogen, mits dit past bij de risicohouding van de gepensioneerden. Het spreiden van schokken met het persoonlijke pensioenvermogen leidt tot meer stabiliteit op korte termijn, omdat schokken worden doorgeschoven in de tijd, en tot meer risico op de langere termijn. Er is geen sprake van ex-ante herverdeling. In de flexibele premieregeling kunnen de financiële schokken collectief gespreid worden in een van de individuele opbouwfase gescheiden uitkeringsfase. Een dergelijke werking van het spreidingsmechanisme is niet mogelijk in de solidaire premieregeling, omdat daarin geen sprake is van een gescheiden uitkeringsfase, maar de persoonlijke voor de uitkering gereserveerde vermogens optellen tot één collectief en solidair geheel.
Verder wordt toegelicht dat de functie van spreiding in het nieuwe stelsel een stuk beperkter is dan in de bestaande uitkeringsovereenkomst. In de huidige uitkeringsovereenkomst heeft spreiding nog drie functies: intergenerationele risicodeling, (impliciete) leeftijdsafhankelijke toedeling van rendementen en geleidelijke aanpassingen van ingegane uitkeringen. In de solidaire en de flexibele

premieregeling blijft bij de keuze voor spreiding alleen de laatstgenoemde functie over. Daarbij geldt bovendien dat stabielere uitkeringen op korte termijn als gevolg van spreiding, het risico op de langere termijn doet vergroten. Voor intergenerationele risicodeling en toedeling kennen deze contracten aparte instrumenten in de vorm van de solidariteits- of risicodelingsreserve, respectievelijk leeftijdsafhankelijke toedeling of life-cycle beleggen. Het is aan decentrale partijen om af te wegen of de beperktere functie van spreiding in de uitkeringsfase van het nieuwe stelsel nog voldoende meerwaarde heeft bovenop de gerichte toedeling van rendementen en risico's naar leeftijdscohorten die in de huidige uitkeringsovereenkomst niet mogelijk is.

Aanpassing kader flexibele premieregeling – Aanvullende solidariteitselementen
Een groot aantal commentatoren bepleit de aanvullende solidariteitselementen binnen de flexibele premieregeling niet alleen voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en beroepspensioenfondsen mogelijk te maken. Zowel pensioenfondsen als verzekeraars, maar ook pensioenadviseurs, zijn van oordeel dat deelnemers bij gebruik van de aanvullende solidariteitselementen gebaat kunnen zijn. Naar aanleiding hiervan is besloten om de aanvullende solidariteitselementen optioneel binnen de flexibele premieregeling toe te staan voor niet-verplichtgestelde pensioenfondsen en voor verzekeraars. Hieraan zijn wel nadere voorwaarden gesteld. In hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* is dit nader toegelicht.

Aanpassing kader flexibele premieregeling – Waardeoverdrachten en risicodelingsreserve
Verschillende commentaren gaan in op waardeoverdrachten in combinatie met de risicodelingsreserve binnen de flexibele premieregeling. De Pensioenfederatie vindt dat de regels voor waardeoverdracht voor beide nieuwe contracten gelijk moeten zijn. Het Verbond van Verzekeraars vindt het belangrijk dat een pensioenuitvoerder bij een individuele waardeoverdracht een gedeelte van de reserve mee kan geven. Aon vraagt met name om verduidelijking en het vraagstuk te bezien in relatie tot hoe omgegaan wordt met waardeoverdrachten van de reserves vanuit beide contracten. Naar aanleiding van het commentaar is besloten om voor de solidaire premieregeling en de flexibele premieregeling dezelfde regel toe te passen. Voor beide contracten is besloten dat de reserve bij een individuele waardeoverdracht niet kan worden meegegeven. De beide reserves vormen een niet-persoonlijk collectief vermogen. In hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* is dit nader toegelicht.

Aanpassing kader flexibele premieregeling – Standaardoptie
Binnen de flexibele premieregeling kan een deelnemer altijd kiezen tussen een vaste of variabele uitkering vanaf pensionering. De deelnemer kan zijn keuze bij het voorlopige en definitieve keuzemoment doorgeven. De wettelijke standaardoptie (default) bepaalt wat er gebeurt wanneer sociale partners geen sectorale standaardoptie hebben vastgesteld, en wanneer de deelnemer zelf geen keuze heeft gemaakt. Het Verbond van Verzekeraars heeft in de internetconsultatie gesuggereerd om de standaardoptie te laten vervallen en een bewuste keuze zo veel mogelijk te laten faciliteren door sociale partners. Adfiz stelt voor om de wettelijke standaardoptie te wijzigen naar een variabele uitkering. De regering ziet hierin echter geen aanleiding om de wettelijke standaardoptie aan te passen. Een bewuste keuze door de deelnemer is het primaire doel, pensioenuitvoerders spelen bij het informeren van deelnemers over deze keuze een belangrijke rol. Daarom zullen in de algemene maatregel van bestuur bij dit wetsvoorstel de informatievoorschriften ten aanzien van de keuzebegeleiding op het voorlopig keuzemoment worden verstevigd. Pensioenuitvoerders zullen beter inzicht moeten geven in de gevolgen en risico's van de keuze voor de deelnemer. De wettelijke standaardoptie geldt als waarborg om verrassingen voor de deelnemer zoveel mogelijk te voorkomen. In het wetsvoorstel is geregeld dat decentrale sociale partners zelf een standaardoptie kunnen instellen, zij weten immers beter wat de behoefte van deelnemers is en kunnen de sectorale standaardoptie daarop aanpassen. Tevens is bij de totstandkoming van de Wet verbeterde premieregeling gebleken dat er groot politiek draagvlak was voor het instellen van de vaste uitkering als standaard. Er is geen reden om aan te nemen dat dit is veranderd.

Collectief vermogen voor 'overige resultaten'
Veel pensioenuitvoerders hebben verzocht om te verduidelijken hoe zij positieve of negatieve resultaten kunnen verwerken die geen betrekking hebben op de voor het pensioen gereserveerde

vermogens. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om mee- of tegenvallers bij het risicoverzekeringen of om mutaties met terugwerkende kracht. Pensioenuitvoerders mogen voor dergelijke mutaties een aparte voorziening opzetten. In hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* is dit nader toegelicht.

Arbeidsongeschiktheidspensioen
Naar aanleiding van het commentaar van de Pensioenfederatie is in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* een passage opgenomen over de positie van het arbeidsongeschiktheidspensioen in het nieuwe stelsel.

16.1.4 Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode
Een aantal consultatiereacties, waaronder van de VCP, de ANBO en het BPF Schoonmaak, geeft aan de wijze waarop in het transitie-ftk met de blik van het nieuwe stelsel wordt gekeken, te willen verbreden naar het vervangen van de huidige rekenrente (rentetermijnstructuur met ufr) door het projectierendement. De regering vindt dit onwenselijk, omdat het huidige stelsel een dekkingsgraad kent, waarbij aan de passivazijde van de balans een rekenrente nodig is om de actuele waarde van alle toegezegde pensioenen te berekenen. Deze rekenrente heeft een andere functie dan een projectierendement op basis van een hoger rendement dan de risicovrije rente, zoals in het nieuwe stelsel gehanteerd wordt om bijvoorbeeld het verwachte toekomstige pensioen van een deelnemer te berekenen. De rekenrente bepaalt de actuele waarde van een toegezegd toekomstig pensioen. Een projectierendement bepaalt welk toekomstig pensioen op basis van een actueel vermogen verwacht mag worden, vaak in meerdere economische scenario's.

In enkele commentaren, onder meer vanuit de advocatuur, is opgemerkt dat het gebruik van het transitie-ftk een standaardkeuze voor pensioenfondsen zou kunnen zijn. Gesuggereerd is het transitie-ftk onderdeel te maken van het standaardpad invaren. Hiervoor is niet gekozen gegeven de gevolgen die het gebruik van het transitie-ftk heeft voor (gewezen) deelnemers en gepensioneerden, de (on)zekerheid waarmee een pensioenfonds kan zeggen dat wordt ingevaren en de gevolgen als op een later moment wordt besloten alsnog niet in te varen. Het gebruik moet daarom een vrijwillige en weloverwogen keuze zijn. Dit is verduidelijkt in de toelichting.

Doornik c.s. vroeg in zijn consultatiereactie of het vereisen van een bepaalde invaardekkingsgraad, gericht op het invaren, niet met name nadelig is voor gepensioneerden. Met het transitie-ftk worden de bestaande eisen aan het (minimum) vereist eigen vermogen tijdelijk buiten werking gesteld met het oog op de transitie naar een nieuw pensioenstelsel. De invaardekkingsgraad zal in gevallen lager liggen dan deze vereisten.

In een aantal reacties, waaronder vanuit de wetenschap, werd aangegeven dat de onderbouwing van de generieke invaardekkingsgraad van 95% onvoldoende duidelijk was. De technische verantwoording in paragraaf 4.8 is daarom uitgebreid.

Een aantal consultatiereacties, van bijvoorbeeld de Pensioenfederatie en Ortec, merkt op dat gebruik van het transitie-ftk niet betekent dat gedurende de transitieperiode niet gekort hoeft te worden. In de toelichting is naar aanleiding van deze reacties opgemerkt dat het voor het realiseren van de afspraken over de overstap naar een nieuwe pensioenovereenkomst nodig kan zijn de financiële situatie van een pensioenfonds te verbeteren. De economische situatie blijft ook de komende jaren van invloed op de financiële situatie van pensioenfondsen, waardoor het nodig kan zijn bij te sturen om een evenwichtige, verantwoorde en uitlegbare transitie te realiseren.

Een aantal consultatiereacties suggereerde aan fondsen die niet over het vereist eigen vermogen beschikken, in de transitieperiode meer ruimte te bieden om het beleggingsbeleid aan te passen. Het is reeds mogelijk het beleggingsbeleid aan te passen in de zin dat minder risicovol belegd kan worden. Met het oog op de invoering van een nieuw pensioencontract kan het in voorkomende gevallen ook wenselijk zijn om het beleggingsrisico geleidelijk te vergroten. In het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen zal deze fondsen daarom ruimte worden geboden om het collectieve beleggingsrisico tijdens de transitieperiode te verhogen, als dit kan worden onderbouwd op basis van de – vooraf vast te stellen – risicohoudingen per cohort. Vaststelling van de risicohoudingen is mogelijk nadat de invaarbesluitvorming is afgerond en de uitkomsten daarvan

zijn vastgelegd in het implementatieplan. Als een pensioenfonds uiteindelijk besluit de bestaande opbouw niet in te varen, dan brengt het fonds het risico van beleggingsmix zo snel mogelijk terug naar het risico wat het fonds had voor het risico werd verhoogd of verlaagd.

In reactie op de opmerkingen dat bij de huidige indieningstermijn van het overbruggingsplan in het eerste jaar onvoldoende tijd is om een besluit te nemen over het gebruik van het transitie-ftk is de termijn verlengd waarbinnen dat eerste overbruggingsplan moet zijn ingediend.

In meerdere reacties is aandacht gevraagd voor de rol van de fondsorganen in relatie tot het transitie-ftk. De reacties variëren van het toevoegen van bevoegdheden tot het beperken van de adviesrechten vanwege vermeende ongeschiktheid. De regering ziet een belangrijke rol weggelegd voor de fondsorganen ten aanzien van de gehele transitie. Zie hiervoor ook hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* van de memorie van toelichting. Gekozen is om voor de transitie geen afwijkende zetelverdeling binnen het verantwoordingsorgaan voor te schrijven alsmede om de adviesrechten niet wijzigen in goedkeuringsrechten. Het verantwoordingsorgaan heeft een adviserende rol ten aanzien van voorgenomen bestuursbesluiten. Om deze adviserende taak goed te kunnen uitvoeren heeft het verantwoordingsorgaan recht op het inschakelen van een adviseur. In aanloop naar het nieuwe stelsel doen pensioenfondsen er eveneens goed aan daarnaast te investeren in de opleiding van de leden van het verantwoordingsorgaan.

In meerdere reacties is aandacht gevraagd voor de premiestelling tijdens het transitie-ftk. In hoofdstuk 4 *Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode* is toegelicht dat bij gebruik van het transitie-ftk de premiestelling idealiter en voor zover mogelijk vanuit het nieuwe pensioenstelsel wordt bezien. In de overbruggingsplannen geven pensioenfondsen aan hoe de premiedekkingsgraad met het oog op de transitie bijdraagt aan de financiële positie van het pensioenfonds. Door in die overbruggingsplannen ook de premiestelling te betrekken, kan een integrale afweging gemaakt worden.

In de consultatiereacties is aandacht gevraagd voor de positie van gesloten pensioenfondsen. Gesloten pensioenfondsen kunnen geen gebruik maken van het transitie-ftk omdat deze pensioenfondsen niet kunnen invaren. In hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* is de definitie en positie van gesloten pensioenfondsen besproken.

In meerdere consultatiereacties is aandacht gevraagd voor de positie van pensioenfondsen die meerdere regelingen uitvoeren, zoals PGB. Net als bij pensioenfondsen die één regeling uitvoeren, geldt dat bij het invaren alle aanspraken worden omgezet naar vermogen. Het daadwerkelijke invaarmoment wordt bereikt als de verzoeken van sociale partners voor alle regelingen zijn verwerkt en uitgevoerd conform het implementatieplan. Nu het transitie-ftk wordt gekoppeld aan het standaardpad invaren kunnen pensioenfondsen die gebruik maken van dit standaardpad, het transitie-ftk toepassen door de vereiste overbruggingsplannen in te dienen. Opgemerkt zij dat, vanwege de eis van een financieel geheel, de fondsspecifieke invaardekkingsgraad zal moeten worden bepaald rekening houdend met alle bij dat pensioenfonds bestaande implementatieplannen.

Naar aanleiding van diverse consultatiereacties is op een groot aantal plaatsen de uitleg verduidelijkt of uitgebreid. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de omgang met reeds ingerekende kortingen, de invaardekkingsgraad bij het invaren naar de flexibele premieovereenkomst, de wisselwerking tussen de invaardekkingsgraad en de indexatiedrempel, de verhouding met de IORP II-richtlijn, de lagere regelgeving en de looptijd van het transitie-ftk.

16.1.5 Waarborgen voor een evenwichtige transitie
Wijziging pensioenregeling: rolverdeling tussen sociale partners en pensioenuitvoerders
In de algemene toelichting van hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* zijn de taken en rollen van sociale partners, pensioenuitvoerders en andere betrokken partijen verhelderd. In het hoofdstuk is een duidelijkere scheiding aangebracht tussen de stappen die de sociale partners moeten zetten in de arbeidsvoorwaardelijke fase en de stappen die pensioenuitvoerders (inclusief de fondsorganen) moeten zetten in de onderbrengings- en implementatiefase. Hierbij is het belangrijk te benadrukken dat het geen gescheiden fases betreft, maar vanaf de start een

iteratief proces van alle betrokken partijen. Sociale partners zijn bijvoorbeeld afhankelijk van berekeningen van pensioenuitvoerders voor het maken van arbeidsvoorwaardelijke afspraken, en pensioenuitvoerders zijn afhankelijk van sociale partners voor tijdige en uitvoerbare arbeidsvoorwaardelijke afspraken. Verder is verduidelijkt dat sociale partners verantwoordelijk zijn voor het maken van afspraken over nieuwe pensioenopbouw, en dat zij aan de pensioenuitvoerder kunnen verzoeken om reeds opgebouwd pensioen te wijzigen (bijvoorbeeld verzoek tot invaren, of verzoek tot inzet van collectief vermogen). De pensioenuitvoerders zijn verantwoordelijk voor het beheer en uitvoering van de bestaande pensioenopbouw, en nemen het uiteindelijke besluit over een eventuele wijziging daarvan.

Betrokkenheid pensioenuitvoerder bij wijziging pensioenovereenkomst
Een aantal adviesbureaus heeft gevraagd toe te lichten wat een werkgever van een verzekeraar mag verwachten in termen van ondersteuning bij de wijziging van de pensioenregeling. Naar aanleiding hiervan is in paragraaf 5.3 (onder "*Regelingen ondergebracht bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen*") van de toelichting verduidelijkt hoe gedurende het proces van wijziging van de pensioenregeling de rol van de verzekeraar en de premiepensioeninstelling vormgegeven kan worden.

Gevraagd is of ook een algemeen pensioenfonds met multi-cliënt kringen of een pensioenfonds dat meerdere regelingen uitvoert, een voorstel aan de werkgever/ sociale partners kan doen om te komen tot een nieuwe pensioenregeling. Ondanks dat de verantwoordelijkheid voor de wijziging van de pensioenregeling en de wijze van compensatie bij de werkgever/ sociale partners blijft liggen, is het mogelijk dat de pensioenuitvoerder proactief randvoorwaarden en een uitvoerbaarheidskader meegeeft. De sociale partners kunnen hun pensioenregeling dan binnen die voorwaarden en dat kader overeenkomen.

Mijlpalen en termijnen
Een aantal partijen pleit voor een minimale implementatieperiode voor pensioenuitvoerders zodat vertragingen uit eerdere fasen niet ten koste gaan van de implementatieperiode die voor pensioenuitvoerders resteert. De transitie zal een iteratief proces zijn waarbij sociale partners en pensioenuitvoerders gedurende de gehele transitieperiode nauw met elkaar zullen samenwerken. Afstemming over de precieze planning van het transitieproces zal hierbij ook aan de orde zijn. De mijlpalen kunnen hierbij dienen als richtsnoer, maar zijn niet wettelijk afdwingbaar. Uitzondering is de einddatum van 1-1-2027 (mijlpaal 3) die wel wettelijke consequenties heeft.
Bij de internetconsultatie heeft een aantal partijen, waaronder het Verbond van Verzekeraars, er terecht op gewezen dat de beschreven mijlpalen in de transitieperiode niet passend zijn voor de situatie bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen. De tekst in de memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

Enkele pensioenuitvoerders hebben erop gewezen dat het mogelijk is dat na de transitie administratieve wijzigingen bekend worden die van invloed zijn op de periode vóór de transitie. Het is inderdaad niet uitgesloten dat na de transitie administratieve wijzigingen opkomen die zien op de periode voor de transitie. Partijen doen er dan ook goed aan om expliciet afspraken te maken over hoe dergelijke administratieve wijzigingen doorgevoerd worden en indien nodig middelen te reserveren om eventuele financiële tegenvallers te ondervangen hetzij af te spreken hoe eventuele meevallers verdeeld worden.

Een vakbond wijst erop dat in bepaalde situaties voor betrokken partijen een gang naar de civiele rechter openstaat. Het gaat hier bijvoorbeeld om het pensioenfonds dat bezwaar maakt tegen een verbod van DNB of een individuele burger die naar zijn mening te veel nadeel ondervindt van invaren. Dergelijke rechtszaken zouden volgens deze vakbond vertraging kunnen opleveren in het tot stand brengen van een nieuwe pensioenregeling. De regering is ervan overtuigd dat het gezamenlijke belang bij het tijdig treffen van een nieuwe pensioenregeling zo groot is dat betrokken partijen ervoor zullen kiezen gezamenlijk tot een oplossing te komen. Zeker gezien de aanzienlijke consequenties die verbonden zijn aan het niet halen van de einddatum van 1-1-2017 (zie paragraaf 5.1). De einddatum is op een moment gelegd waarvan het haalbaar wordt gedacht dat alle partijen in staat moeten zijn een nieuwe pensioenregeling overeen te komen. Betrokken

partijen doen er goed aan voortvarend van start te gaan en om in het transitieproces rekening te houden met mogelijke vertragingen zodat de einddatum alsnog gehaald kan worden.

Het standaardpad invaren: geen wettelijke verplichting
In reactie op het standaardpad invaren is, onder andere door adviseurs, aandacht gevraagd voor een wettelijke verplichting tot invaren. Een wettelijke verplichting tot invaren verhoudt zich niet tot het uitgangspunt van het Nederlandse pensioenstelsel dat pensioen een aangelegenheid van sociale partners is en de overheid hiervoor de noodzakelijke kaders biedt.
Het faciliteren van invaren middels het standaardpad sluit aan bij de afspraken zoals vastgelegd in het Pensioenakkoord en de verantwoordelijkheid die sociale partners hebben voor het arbeidsvoorwaardelijk pensioen. Het uitgangspunt is dat wordt ingevaren, maar er wordt ruimte geboden voor maatwerk. Op het niveau van de werkgever/sociale partners en indien zij een verzoek tot invaren doen op het niveau van de pensioenuitvoerder wordt afgewogen of invaren wenselijk is. Vanwege de pluriformiteit van pensioenregelingen en pensioenuitvoerders is de ruimte voor maatwerk zeer van belang. Afhankelijk van de specifieke situatie kan collectief invaren wel of niet evenwichtig zijn voor de belanghebbenden.

Invaren – Vervallen individueel bezwaarrecht
Er zijn meerdere reacties vanuit individuen, adviseurs en de wetenschap ontvangen op het vervallen van het individuele bezwaarrecht bij het omzetten (invaren) van pensioenaanspraken en –rechten naar pensioenvermogen. De reacties hebben aanleiding gegeven tot heroverwegingen van het proces en hebben geleid tot een nadere versterking van dit proces. Dit is verwerkt in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*. Het invaren dient meerdere hoofddoelen: zo leidt dit tot het volledig benutten van de mogelijkheden van de nieuwe pensioenregelingen zoals, een persoonlijker en meer transparant pensioen en het meebewegen van de pensioenen met de economische ontwikkelingen zodat eerder perspectief op verhogingen van pensioen ontstaat. Het achterblijven in een gesloten pensioenregeling is, zeker op de lange termijn, veelal geen gunstig alternatief voor de deelnemer. Er komt immers geen premie meer binnen terwijl het beleggingsbeleid zal moeten worden aangepast. Op de niet-ingevaren pensioenaanspraken en - rechten blijven de regels van het huidige FTK gelden. De kans dat deze pensioenrechten en –aanspraken worden verhoogd, is naar verwachting beperkt.

Deze redenen maken dat, voor deze specifieke transitie, en in overleg met sociale partners is gekozen om de mogelijkheid van een individu om vooraf bezwaar te maken tegen de omzetting van zijn pensioenaanspraken of –rechten, niet van toepassing te laten zijn.
Om te borgen dat het alternatieve proces even zorgvuldig verloopt en te borgen dat de relevante omstandigheden worden meegewogen, is een uitgebreid besluitvormingstraject vereist. Het startpunt is, net al bij bestaande collectieve waardeoverdrachten, het arbeidsvoorwaardelijk overleg waar wordt bepaald of een verzoek tot invaren zal worden gedaan. Dit verzoek is onderdeel van de bredere onderhandelingen over de nieuwe pensioenregeling en eventuele compensatie. De afspraken in het arbeidsvoorwaardelijk overleg zijn juridisch bindend voor de slapers en gepensioneerden. Toch acht de regering het belangrijk om in het kader van deze transitie expliciet te bepalen dat de stem van slapers en gepensioneerden wordt gehoord. Om die reden wordt een hoorrecht geïntroduceerd voor verenigingen van slapers en voor verenigingen van gepensioneerden. Sociale partners kunnen deze inbreng dan meenemen bij de definitieve besluitvorming. Sociale partners zullen dan ten slotte in een transitieplan schriftelijk hun keuze moeten vastleggen hoe om te gaan met de bestaande pensioenaanspraken en -rechten en daarbij moeten verantwoorden dat sprake is van een evenwichtige transitie.

Vervolgens ligt de beoordeling van het verzoek tot uitvoeren van een nieuwe pensioenregeling en het invaren bij het pensioenfonds en zal het pensioenfonds zelfstandig het besluit moeten nemen om wel niet mee te werken aan het invaren. Hier geldt een zorgvuldig vormgegeven medezeggenschapstraject waarbij in overeenstemming met de rollen en bevoegdheden van de fondsorganen een adviesrecht (verantwoordingsorgaan) of een goedkeuringsrecht (belanghebbendenorgaan) geldt. De fondsorganen hebben het recht om (aanvullende) informatie op te vragen en een adviseur in te schakelen.
Het advies van het verantwoordingsorgaan kan evenwel ook relevant zijn voor sociale partners. In de bestaande praktijk van (externe) waardeoverdrachten is het gebruikelijk dat de

waardeoverdracht in nauw contact tussen sociale partners en pensioenfonds wordt uitgevoerd. Eventuele bezwaren bij (geledingen van) de fondsorganen worden door het pensioenfondsbestuur medegedeeld aan sociale partners zodat zij deze bezwaren kunnen wegen en hun verzoek eventueel kunnen aanpassen. Voor de transitie wordt deze praktijk vastgelegd in de wet door te bepalen dat het pensioenfondsbestuur het advies van (een geleding van) het verantwoordingsorgaan tevens deelt met de werkgever of sociale partners, zodat ook zij hun verzoek kunnen heroverwegen en aanpassen. De werkgever onderbouwt het resultaat van de heroverweging en laat het fonds weten of een aangepast verzoek tot invaren zal worden gedaan. Indien het verantwoordingsorgaan negatief adviseert en het fondsbestuur besluit evenwel tot invaren, kan het verantwoordingsorgaan hiertegen beroep instellen bij de Ondernemingskamer.

In reacties op de consultatie is, mede door de Vereniging voor intern toezichthouders in de pensioensector (VITP), aangegeven dat het intern toezicht een rol moet krijgen bij dit besluitvormingstraject. De regering deelt de mening dat het intern toezicht een belangrijke rol heeft bij de besluitvorming inzake de transitie. In paragraaf 5.11 is de rol van het intern toezicht bij de transitie nader toegelicht. Gelet op de rol van het intern toezicht en als onderdeel van het pakket aan maatregelen dat het individuele bezwaarrecht bij een interne collectieve waardeoverdracht vervangt, wordt hiernaast een expliciete rol voor het intern toezicht bij invaren voorgesteld. Dit is verwerkt in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*.

Invaren – Hoorrecht
In reactie op de consultatiewetgeving is, met name door ouderenorganisaties, verzocht het hoorrecht te wijzigen in een instemmingsrecht. Deze suggestie is niet overgenomen. Een wijziging van een pensioenovereenkomst is juridisch bindend voor de slapers en gepensioneerden. Inspraak is derhalve geen wettelijke verplichting. Op sociale partners rust de verantwoordelijk om ook rekening te houden met de belangen van de slapers en gepensioneerden. Toch acht de regering het belangrijk om in het kader van deze transitie expliciet te bepalen dat de stem van slapers en gepensioneerden wordt gehoord. Om die reden wordt een hoorrecht geïntroduceerd voor verenigingen van slapers en gepensioneerden. Bij algemene maatregel van bestuur zullen nadere vereisten worden gesteld aan de omvang van deze verenigingen. Sociale partners kunnen deze inbreng meenemen bij de definitieve besluitvorming.

Invaren – Carve-out
In reactie op de consultatiewetgeving is verzocht om een carve-out voor gepensioneerden of andere bezwaarmakers die niet willen invaren, toe te staan. Vooropgesteld moet worden dat het besluit om al dan niet in te varen zorgvuldig en met de nodige waarborgen voor alle groepen belanghebbenden tot stand komt. De regering acht het in dat licht niet in het belang van groepen deelnemers, bijvoorbeeld gepensioneerden, om hen af te zonderen in een aparte kring of bij een andere pensioenuitvoerder. Vanwege het uitblijven van premie-inkomsten, de noodzakelijke aanpassing van het beleggingsbeleid en daardoor een verslechtering van het pensioenperspectief acht de regering dit een onwenselijke situatie.

Invaren – Pensioenfondsen die meerdere regelingen uitvoeren
Tijdens de consultatie is de suggestie gedaan, onder andere door Pensioenfonds PGB, om, indien een uitvoerder meerdere regelingen uitvoert, het mogelijk te maken dat op verschillende momenten kan worden ingevaren. Immers, voor regelingen die op verschillende arbeidsvoorwaardentafels tot stand komen, kan het gewenste overstapmoment verschillen. Aangezien het vermogen binnen het fonds is opgebouwd ten behoeve van alle pensioen- en aanspraakgerechtigden en er sprake is van een onverdeeld vermogen, kan een pensioenfonds pas oordelen of de transitie en toerekening van vermogen als geheel evenwichtig uitpakt voor alle pensioen- en aanspraakgerechtigden, wanneer alle betrokken partijen de besluiten op de arbeidsvoorwaardentafel hebben genomen. Dat is tevens het moment dat de pensioenuitvoerder kan beoordelen of de transitie als geheel en ten aanzien van de afzonderlijke werkgevers uitvoerbaar en evenwichtig is. Kortom, het fonds kan pas het besluit over invaren nemen als alle bij het fonds betrokken sociale partners een besluit hebben genomen over de transitie en de opdracht hiertoe aan het pensioenfonds hebben gegeven.

Opgemerkt zij dat de transitie bij dergelijke fondsen een uitdaging kan worden indien er tussen de verschillende arbeidsvoorwaardelijke tafels (grote) verschillen ontstaan. Het kan in het proces behulpzaam zijn dat de pensioenuitvoerder in de voorbereidende fase kaders kan stellen voor bijvoorbeeld uitvoerbaarheid. Daarnaast kan de uitvoerder aangeven wat vanuit het fonds de randvoorwaarden en (beleids)uitgangspunten zijn om een transitie evenwichtig te laten verlopen. Deze informatie kan door sociale partners worden meegenomen bij hun arbeidsvoorwaardelijke onderhandelingen waardoor het proces kan worden bespoedigd. Sociale partners moeten afwegen of de gestelde randvoorwaarden en beleidsuitgangspunten en de bijbehorende uitvoeringsmogelijkheden aansluit bij hun eigen wensen en uitgangspunten. Indien dat niet het geval is, zullen alternatieve mogelijkheden onderzocht moeten worden, inclusief het onderbrengen van de nieuwe regeling en bestaande aanspraken bij een andere pensioenuitvoerder. Een soortgelijke situatie doet zich ook voor bij sociale partners die de uitvoering van hun pensioenregeling hebben neergelegd bij een APF met multi-cliënt kringen.

Invaren – Gesloten fondsen kunnen niet invaren
In reacties is verzocht om gesloten pensioenfondsen zelfstandig de bevoegdheid te geven te kunnen besluiten om de pensioenregeling van de pensioen- en aanspraakgerechtigden te wijzigen en vervolgens in te varen. Dit wordt niet overgenomen. De regering is van mening dat dit de bestaande wettelijke taken en verantwoordelijkheden tussen pensioenfonds en sociale partners en tussen de werkgever(s) en werknemers die een pensioenovereenkomst hebben gesloten, doorkruist. Sociale partners komen een pensioenregeling overeen en pensioenfondsen voeren die pensioenregeling uit.

Bestaande gesloten pensioenfondsen kunnen overigens op basis van de bestaande wet- en regelgeving wel overgaan tot liquidatie en de bestaande aanspraken op basis van het huidig regime van artikel 84 Pensioenwet onderbrengen bij een andere pensioenuitvoerder. Hetzelfde geldt voor de beëindiging van een collectiviteitskring bij een algemeen pensioenfonds. De bestaande pensioenaanspraken en -rechten worden dan overgezet naar een andere pensioenuitvoerder of collectiviteitskring van een algemeen pensioenfonds, bijvoorbeeld de pensioenuitvoerder of collectiviteitskring waar de nieuwe opbouw van de (oorspronkelijke) werkgever is ondergebracht.

Invaren – Toeslagverlening bij gesloten pensioenfondsen
Enkele reeds bestaande gesloten pensioenfondsen vragen om, specifiek voor gesloten pensioenfondsen, nader te kijken naar de wettelijke eisen bij voorwaardelijke toeslagverlening. De indieners geven aan dat voor gesloten pensioenfondsen de minimale beleidsdekkingsgraad van 110%, die nodig is voor voorwaardelijke toeslagverlening, op gespannen voet komt te staan met evenwichtige belangenafweging.

In het huidig financieel toetsingskader is voorgeschreven dat een pensioenfonds bij een beleidsdekkingsgraad onder de 110% geen toeslag mag verlenen.[328] Pensioenfondsen moeten namelijk niet alleen nu, maar ook in de toekomst pensioenuitkeringen kunnen doen. Als een pensioenfonds nu te veel geld uitkeert, blijft er minder over voor de deelnemers die in de toekomst met pensioen gaan. Dit geldt net zo zeer voor gesloten pensioenfondsen, ook zij moeten in de toekomst pensioenuitkeringen kunnen doen en moeten dus aan de wettelijke regels ten aanzien van toeslagverlening voldoen. In het nieuwe pensioenstelsel wijzigt deze situatie niet voor gesloten pensioenfondsen. De wettelijke regels ten aanzien van voorwaardelijke toeslagverlening komen niet nu ineens op gespannen voet te staan met evenwichtige belangenafweging. Voor gesloten pensioenfondsen blijft het huidig financieel toetsingskader van kracht ná inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, waarbij blijft gelden dat zij in de toekomst uitkeringen moeten kunnen doen en daarom bij een beleidsdekkingsgraad onder de 110% geen toeslag mogen verlenen.
In de internetconsultatie hebben de betreffende reeds bestaande gesloten pensioenfondsen voor bovenstaand punt aangedragen dat op grond van artikel 141 van de Pensioenwet een pensioenfonds bij DNB een verzoek tot ontheffing kan indienen ten aanzien van artikel 137 van de Pensioenwet. Echter, artikel 141 van de Pensioenwet is een maatwerkbevoegdheid van DNB en biedt daarmee dus geen generieke oplossing voor gesloten pensioenfondsen in het algemeen.

[328] Artikel 137 van de Pensioenwet en artikel 15 van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen.

Invaren – Het eigendomsrecht
In reactie op de consultatieversie is door verschillende juridische adviseurs aandacht gevraagd voor de bescherming van het eigendom bij invaren. Hoofdstuk 10 *Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming* is op dit onderdeel uitgebreid.

Invaren – Externe waardeoverdrachten
Door verschillende partijen is verzocht het standaardpad invaren ook van toepassing te verklaren op externe waardeoverdrachten. Deze suggestie wordt niet opgevolgd. Het wetsvoorstel faciliteert, eenmalig, omdat vele pensioenregelingen tegelijkertijd worden omgezet, de omzetting van pensioenaanspraken en pensioenrechten naar pensioenvermogen. De activa binnen het pensioenfonds worden op dat moment verdeeld over de bij het pensioenfonds aangesloten werknemers, slapers en pensioengerechtigden. Het governanceproces binnen het pensioenfonds is hierop ingericht. Het staat sociale partners vrij om, na de interne waardeoverdracht, ervoor te kiezen de nieuwe pensioenregeling bij een andere pensioenuitvoerder onder te brengen via het geldende wettelijk kader, maar niet via het eenmalige standaardpad invaren.

Transitieplan – Inhoud van het transitieplan
In reactie op de internetconsultatie is gevraagd of in bepaalde situaties, bijvoorbeeld voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen, volstaan kan worden met een transitieplan *light*. Een dergelijk transitieplan bevat slechts een deel van de genoemde elementen, zo wordt voorgesteld om alleen de door de wetgever voorgeschreven methodiek op te nemen die de effecten van de wijziging weergeeft, bijvoorbeeld het bruto-profijt. Aangezien het gewenst is dat alle genoemde elementen, ook indien ze niet aan de orde zijn, op de arbeidsvoorwaardelijke tafel besproken worden, dienen de genoemde elementen opgenomen te worden in het transitieplan. Indien onderdelen niet aan de orde zijn, kan dat in het transitieplan zo worden opgenomen. Dit is verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Transitieplan – Betrokkenheid pensioenuitvoerder bij transitieplan
In verschillende reacties van onder meer de Vereniging Intern Toezichthouder Pensioensector en een aantal advocatenkantoren op de internetconsultatie is opgemerkt dat de pensioenuitvoerder veelal betrokken zal (moeten) worden bij het opstellen van het transitieplan of dat er vanuit de pensioenuitvoerder één transitieplan zou moeten kunnen worden opgesteld voor alle aangesloten werkgevers. Aanbevolen wordt om toe te lichten dat de werkgever en pensioenuitvoerder in gezamenlijkheid het transitieplan kunnen opstellen en daarmee ook gezamenlijk 'verantwoordelijk' kunnen zijn voor het transitieplan. Daarnaast wordt gevraagd om een formele bevoegdheid voor het bestuur van het pensioenfonds om tijdig bij te sturen of in te grijpen als een voor het pensioenfonds onaanvaardbaar transitieplan wordt opgesteld. Vooropgesteld zij dat sociale partners dan wel de werkgever en werknemers gaan over de inhoud van de pensioenregeling. Daaruit vloeit voort dat de werkgever dan wel de partijen die de pensioenregeling overeenkomen verplicht is om een transitieplan op te (laten) stellen. In de praktijk verwacht de regering te zien dat de bij de transitie betrokken partijen zullen samenwerken om de nieuwe pensioenregeling vorm te geven en het transitieplan op te stellen. Zo kunnen de pensioenuitvoerders en pensioenadviseurs sociale partners dan wel de werkgever ondersteunen bij het uitwerken van de nieuwe pensioenafspraken. Deze werkwijze geldt eveneens ten aanzien van een 'kleine' werkgever die een pensioenregeling onderbrengt bij een verzekeraar, een multi-cliënt kring bij een algemeen pensioenfonds of een premiepensioeninstelling.

In het transitieplan worden de afspraken en overwegingen die leiden tot een nieuwe pensioenregeling neergelegd. Het transitieplan bevat voorts de verantwoording waarom sprake is van een evenwichtige transitie. De vraag of sprake is van een evenwichtige overstap is in de arbeidsvoorwaardelijke fase voorbehouden aan de partijen betrokken bij de wijziging van de pensioenovereenkomst. De pensioenuitvoerder heeft geen formele bevoegdheid om bij te sturen in het arbeidsvoorwaardelijke proces. De pensioenuitvoerder zal in het kader van de opdrachtaanvaarding het transitieplan niet afzonderlijk accepteren. Het transitieplan kan namelijk worden gezien als een informatiebron bij de opdrachtaanvaarding en behoeft daarom geen aparte aanvaarding. Wel zal het pensioenfonds de inhoud van het transitieplan betrekken in de beoordeling of de opdracht kan worden aanvaard. Vanwege het iteratieve proces is de verwachting dat een pensioenuitvoerder indirect wel invloed kan uitoefenen door tijdig aan te geven als de

pensioenregeling die sociale partners dan wel de werkgever voor ogen hebben niet uitvoerbaar of evenwichtig is. Overigens moet een pensioenfonds op basis van haar eigen verantwoordelijkheid zelfstandig besluiten of zij de opdracht van sociale partners kan aanvaarden. Het pensioenfonds kan – ook na (indirecte) betrokkenheid tijdens de arbeidsvoorwaardelijke fase – besluiten de opdracht niet te aanvaarden en terug te geven aan sociale partners, bijvoorbeeld omdat het bestuur van oordeel is dat er geen sprake is van een evenwichtige belangenafweging op grond van artikel 105 van de Pensioenwet of omdat de pensioenregeling niet uitvoerbaar is voor het pensioenfonds.

Transitieplan – Medezeggenschap pensioenfondsorganen inzake het transitieplan
In de internetconsultatie is aanbevolen om medezeggenschapsorganen van pensioenfondsen een advies- of goedkeuringsrecht te geven ten aanzien van het transitieplan. Een pensioenuitvoerder is verantwoordelijk voor de uitvoering van de pensioenregeling en heeft geen verantwoordelijkheid dan wel zeggenschap in het arbeidsvoorwaardelijke proces. Omdat er geen sprake is van een (voorgenomen) besluit door het pensioenfonds is een advies- of goedkeuringsrecht voor medezeggenschapsorganen daarom niet voorzien in het wetsvoorstel.

Transitieplan – Status transitieplan
In het verlengde hiervan is gevraagd wat de verantwoordelijkheid van de werkgever ten aanzien van de (on)juistheid en (on)volledigheid van het transitieplan inhoudt. De arbeidsvoorwaardelijke afspraken worden opgenomen in de pensioenovereenkomst. Een werknemer kan de werkgever aanspreken op de afspraken uit de pensioenovereenkomst. Het transitieplan kent een ander doel dan de pensioenovereenkomst. Een transitieplan biedt inzicht in de gemaakte keuzes en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen en is daarmee aan te merken als een informatiedocument. Het transitieplan wordt door pensioenuitvoerders als informatiebron gebruikt ten behoeve van het opstellen van het implementatieplan en de beoordeling in het kader van de opdrachtaanvaarding. De werkgever is primair verantwoordelijk voor het (laten) opstellen van het transitieplan en dient er zorg voor te dragen en zich daarvoor in te spannen dat de informatie die in het transitieplan staat juist en volledig is, ook als het transitieplan door andere partijen is aangeleverd.

Transitieplan – Verantwoordelijkheden inzake transitieplan door vrijwillig aangesloten werkgevers bij bedrijfstakpensioenfondsen
In de internetconsultatie is gevraagd wat de rol van een vrijwillig aangesloten werkgever bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds is in het kader van het transitieplan. Naar aanleiding van deze reactie is in paragraaf 5.2 van de toelichting verduidelijkt dat ook in geval van vrijwillig aangesloten werkgevers geldt dat de partijen die de pensioenregeling zijn overeengekomen verantwoordelijk zijn voor het opstellen van een transitieplan. Indien de nieuwe pensioenregeling en de afspraken in het kader van de transitie niet passen bij de vrijwillig aangesloten werkgever, kan deze werkgever overwegen om over te stappen naar een andere pensioenuitvoerder.

Transitieplan – Transitieplan in geval van pensioenopbouw bij meerdere pensioenuitvoerders
Een aantal pensioenfondsen heeft gevraagd of een werkgever die het opgebouwde en nog op te bouwen pensioen bij meerdere pensioenuitvoerders heeft ondergebracht, één transitieplan kan opstellen voor alle pensioenuitvoerders of dat per pensioenuitvoerder een transitieplan moet worden opgesteld. Het transitieplan bevat de verantwoording waarom sprake is van een evenwichtige transitie. Deze evenwichtigheid kan een werkgever slechts beoordelen als hij een overzicht heeft van het totaalplaatje. Het totaalplaatje voor de werkgever schetst hij in één transitieplan. Stel, een werkgever heeft de opgebouwde pensioenaanspraken ondergebracht in pensioenfonds A en voor de toekomstige pensioenopbouw een pensioenregeling ondergebracht bij pensioenfonds B, dan hoeft de werkgever slechts één transitieplan op te stellen voor beide pensioenregelingen ondergebracht bij pensioenfonds A en B.

Ook is door deze pensioenfondsen gevraagd of door een werkgever een apart transitieplan moet worden opgesteld in de situatie dat er naast de basisregeling ook een excedentregeling door de werkgever wordt aangeboden aan zijn werknemers op grond van een individuele pensioenovereenkomst. In het transitieplan moeten alle verplichte en vrijwillige pensioenregelingen worden opgenomen die door de werkgever worden aangeboden. Vrijwillige pensioenregelingen,

waarin een werknemer bijvoorbeeld extra ouderdoms- of partnerpensioen opbouwt, moeten dus ook in hetzelfde transitieplan worden opgenomen. Er hoeft derhalve geen apart transitieplan door de werkgever te worden opgesteld voor vrijwillige pensioenregelingen.

Transitieplan – Verzending werkgever transitieplan naar pensioenuitvoerder
In reacties van enkele pensioenadviseurs werd gemeld dat in de artikel 150d Pensioenwet en artikel 145c Wvb en de artikelsgewijze toelichting per abuis was opgenomen dat de werkgever respectievelijk de pensioenuitvoerder het transitieplan binnen twee weken na afronding naar DNB moet versturen. Deze opmerking is terecht gemaakt. De werkgever hoeft het transitieplan niet te versturen aan DNB. DNB heeft immers geen toezichtrol op het transitieplan en de afspraken gemaakt door sociale partners. De werkgever dient het transitieplan binnen twee weken na afronding te versturen aan de pensioenuitvoerder. De wettekst, de artikelsgewijze toelichting en de toelichting zijn daarop aangepast. Voor de pensioenuitvoerder vormt het transitieplan een bron van informatie waarmee inzicht wordt verkregen in de keuzes en onderbouwing daarbij van de werkgever respectievelijk de sociale partners. De pensioenuitvoerder betrekt het transitieplan bij de eigen besluitvorming over de opdrachtaanvaarding. Daarnaast plaatst de pensioenuitvoerder het plan op de eigen website[329], zodat het transitieplan ter beschikking gesteld wordt voor de deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden. Hoewel de pensioenuitvoerder verplicht is om het transitieplan ter beschikking te stellen, blijft de werkgever respectievelijk de sociale partners verantwoordelijk voor de inhoud van het transitieplan.

Transitiecommissie
De Pensioenfederatie en enkele andere partijen wijzen erop dat ook pensioenuitvoerders betrokken zullen moeten worden wanneer decentrale sociale partners gebruik willen maken van de transitiecommissie, zodat ook de uitvoerbaarheid van de pensioenregeling voldoende aandacht krijgt. De uitvoerbaarheid, met daarbij inbegrepen de evenwichtige belangenafweging, is inderdaad een belangrijke overweging. De transitiecommissie heeft de ruimte om waar nodig alle relevante kennis te betrekken bij haar werkzaamheden, dat gaat dus ook om de kennis van de pensioenuitvoerder met betrekking tot de uitvoering. De pensioenregeling die door tussenkomst van de transitiecommissie tot stand komt, zal door sociale partners ondergebracht moeten worden bij een pensioenuitvoerder. Alle reguliere stappen zullen daarbij moeten worden doorlopen. Daarnaast geeft de Pensioenfederatie aan dat een bindend advies van de transitiecommissie niet bindend mag zijn voor pensioenfondsen. Een bindend advies van de transitiecommissie richt zich op de sociale partners en dus niet op de pensioenuitvoerder. Een bindend advies ziet op het tot stand brengen van een pensioenregeling, waaraan sociale partners gebonden zijn. Vervolgens is het aan sociale partners om deze pensioenregeling onder te brengen bij de pensioenuitvoerder, waarbij de gebruikelijke procedurele stappen gevolgd zullen moeten worden. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de pensioenregeling nog aangepast wordt.

Sommige partijen wijzen erop dat de transitiecommissie ook een rol zou moeten spelen wanneer er geen overeenstemming is tussen sociale partners en het pensioenfonds over het transitieplan. Hierbij is van belang op te merken dat pensioenfondsen geen formele rol hebben ten aanzien van het transitieplan. De wijziging van de pensioenregeling is immers voorbehouden aan de werkgever(s) en werknemers en in dat kader moet het transitieplan worden opgesteld. Dit is toegelicht in de memorie van toelichting (paragraaf 5.2).

Besluitvorming – Medezeggenschap evenwichtige besluitvorming
De Vereniging Intern Toezichthouder Pensioensector pleit voor een duidelijke beschrijving van de rol van de fondsorganen bij de beoordeling van de wijze waarop de verschillende belangen door de sociale partners zijn afgewogen (bij de opdrachtaanvaarding). Vooropgesteld moet worden dat de sociale partners onderhandelingsvrijheid hebben ten aanzien van de vormgeving van de pensioenregeling. Het is daarmee ook de verantwoordelijkheid van sociale partners om te borgen dat de transitie naar de nieuwe pensioenregeling evenwichtig is. Bij een evenwichtige transitie naar de nieuwe pensioenregeling kan ook compensatie overeengekomen worden. De werknemersorganisaties vertegenwoordigen tijdens de onderhandelingen ook de gewezen deelnemers en pensioengerechtigden. Deze organisaties zullen dan ook specifiek rekenschap

[329] Bijvoorbeeld in de besloten mijnomgeving van de pensioenuitvoerder.

moeten geven van de impact die afspraken mogelijk hebben op gewezen deelnemers en pensioengerechtigden. Een verantwoording van de evenwichtigheid van de gemaakte afspraken wordt opgenomen in het transitieplan. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel een nieuw (tijdelijk) hoorrecht voor een vereniging van pensioengerechtigden en een vereniging van gewezen deelnemers voorgesteld waarmee deze verenigingen in de gelegenheid worden gesteld, te worden gehoord of schriftelijk inbreng te kunnen geven over het transitieplan (zie hiervoor paragraaf 5.4.3). Deze inbreng vanuit de vereniging van pensioengerechtigden en de vereniging van gewezen deelnemers wegen sociale partners mee in de vaststelling van het definitieve transitieplan.

Naast de verantwoordelijkheid van sociale partners voor een evenwichtige transitie geldt voor beleidsbepalers van pensioenfondsen de eigen verantwoordelijkheid in het kader van evenwichtige belangenafweging.[330] Het bestuur van een pensioenfonds dient bij het besluit tot aanvaarding van de opdracht van sociale partners rekening te houden met de verschillende belanghebbenden. Indien compensatie is overeengekomen neemt het pensioenfonds dit mee in de beoordeling van de aanvaarding van de opdracht. Ten aanzien van de opdrachtaanvaarding op zichzelf is voor de specifieke fondsorganen geen advies- dan wel goedkeuringsrecht voorgesteld. Wel heeft het verantwoordingsorgaan een adviesrecht en het belanghebbendenorgaan een goedkeuringsrecht ten aanzien van het voorgenomen besluit tot collectieve interne waardeoverdracht en indien van toepassing de verdeling van het fondsvermogen. Het belanghebbendenorgaan of het verantwoordingsorgaan kunnen echter pas hun goedkeuring respectievelijk advies geven over een voorgenomen bestuursbesluit als het inzicht heeft in de volledige pensioenregeling, de keuzes omtrent invaren en inzet van het vermogen, de generatie-effecten van de totale transitie en de overwegingen van het bestuur bij het voorgenomen besluit. In lagere regelgeving wordt ten behoeve van de transitie bepaald welke informatie ten minste moet worden verstrekt aan het verantwoordings- en belanghebbendenorgaan indien gebruik gemaakt wordt van de tijdelijke transitiebepaling ten aanzien van het voorgenomen besluit van het bestuur over invaren en inzet van vermogen. Het verantwoordingsorgaan of het belanghebbendenorgaan zullen vanuit hun eigen positie het voorgenomen besluit toetsen.

Besluitvorming – Informatieverplichting bij oprichting en bestaan vereniging van gewezen deelnemers
De Lijst voor Onafhankelijk Pensioentoezicht (LvOP) heeft in reactie op de internetconsultatie gepleit om de wettelijke verplichting voor pensioenfondsen om desgevraagd de pensioengerechtigden bij het pensioenfonds te informeren over de oprichting of bestaan van een vereniging van gepensioneerden uit te breiden naar verstrekking van informatie over de oprichting of het bestaan van een vereniging van gewezen deelnemers. Naar aanleiding hiervan wordt voorgesteld om een dergelijke wettelijke verplichting voor pensioenfondsen uit te breiden naar het informeren over de oprichting of bestaan van een vereniging van gewezen deelnemers. Dit is in paragraaf 5.8 van deze memorie toegelicht. Gezien de in de toelichting beschreven waarborgen voor vereniging van pensioengerechtigden en vereniging van gewezen deelnemers ligt het voor de hand om een dergelijke informatieverplichting voor pensioenfondsen ook ten aanzien van vereniging van gewezen deelnemers te doen gelden.

Compensatie – Compensatie voor gemiste toekomstige pensioenopbouw
Uit een aantal commentaren volgt dat niet voldoende duidelijk was waarop compensatie ziet. Compensatie ziet op de gemiste toekomstige pensioenopbouw, als gevolg van het afschaffen van de doorsneesystematiek. Dit betekent dat voor de bepaling van de doelgroepen en de hoogte van de compensatie alleen naar de toekomst hoeft te worden gekeken. Ook betekent dit dat compensatie alleen gericht is op actieve deelnemers. Wie geen pensioen opbouwt, wordt door de afschaffing van de doorsneesystematiek niet geraakt. De tekst van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Compensatie – Verplichting om compensatie aan te bieden aan nieuwe werknemers
In een aantal commentaren is de vraag gesteld waarom voor werknemers die in dienst treden compensatie verplicht wordt gesteld. Deze verplichting geldt wanneer de werkgever reeds beschikt over een compensatieregeling. De nieuwe werknemer krijgt dan de compensatie zoals die ook geldt

[330] Artikel 105 Pensioenwet.

voor bestaande medewerkers. Dit past ook bij het uitgangspunt dat compensatie geldt voor alle actieve deelnemers en ziet op toekomstig gemiste opbouw. De regering ziet daarom geen aanleiding nieuwe medewerkers anders te behandelen dan reeds bestaande werknemers.

Compensatie – Verschillen tussen compensatieregelingen
Onder meer de Pensioenfederatie wijst erop dat er verschillen kunnen ontstaan tussen de compensatieregelingen bij verschillende pensioenfondsen, bijvoorbeeld omdat het moment van transitie kan verschillen en daarmee het startpunt van de compensatie verschilt. In het verlengde hiervan wordt in een aantal commentaren aangeduid dat er geen voorgeschreven compensatielooptijd is. De regering is ervan overtuigd dat maatwerk in dezen cruciaal is. Immers, op welk moment een transitie wenselijk is en in welke mate er compensatie geboden wordt en op welke wijze deze gefinancierd kan worden, is sterk afhankelijk van de concrete situatie in de sector. Het is dus niet mogelijk een wijze van compensatie vast te leggen die voor alle gevallen past. Daarnaast past het bieden van de ruimte voor maatwerk ook bij de onderhandelingsvrijheid van sociale partners.

Compensatie – Financiering van compensatie
In een aantal commentaren zijn vragen gesteld over de financiering van compensatie. Zoals hierboven toegelicht, is het kunnen bieden van maatwerk cruciaal voor het slagen van compensatie. Dit maatwerk leidt er ook toe dat niet op voorhand in zijn algemeenheid uitspraken kunnen worden gedaan over wie de compensatie uiteindelijk financiert. Dit is afhankelijk van afspraken die sociale partners en pensioenuitvoerders op sectoraal niveau of op werkgeversniveau met elkaar maken. Uit het commentaar blijkt ook dat onvoldoende duidelijk was dat de financiering voor de compensatie overeengekomen en beschikbaar moet zijn, alvorens het kan worden toegekend. De tekst in de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Compensatie – Compensatiedepot
Uit commentaren met betrekking tot het compensatiedepot blijkt dat onduidelijkheid over de toepassing en de governance bestaat. In de nemorie van toelichting is verduidelijkt dat het aan sociale partners en het pensioenfonds is of zij gebruik willen maken van de mogelijkheid om een compensatiedepot in te stellen. Daarnaast is verduidelijkt dat de besluitvorming over het compensatiedepot meeloopt in het besluitvormingsproces over de transitie.

Compensatie – Fiscale behandeling compensatiedepot
In de internetconsultatie is de vraag opgeworpen hoe het compensatiedepot fiscaal behandeld wordt. Het antwoord is als volgt: in de toekomst vindt er enkel een fiscale begrenzing op de premie plaats. Indien het compensatiedepot (gedeeltelijk) uit een opslag op de premie wordt gefinancierd, moet de premie in zijn geheel onder de fiscale begrenzing liggen. In de toekomst zal er geen fiscale begrenzing op de uitkeringen plaatsvinden, en dus ook niet op uitkeringen uit het compensatiedepot.

Compensatie – Werkgevers met weinig opbouw bij een bedrijfstakpensioenfonds
AWVN vraagt in zijn commentaar aandacht voor werkgevers die een (groot) deel van hun opgebouwde pensioenen premievrij bij een verzekeraar of APF hebben staan en nu vrijwillig zijn aangesloten bij een bedrijfstakpensioenfonds. Zij uiten hierbij hun zorg dat zij onvoldoende compensatieruimte bij invaren kunnen creëren vanwege het korte verleden bij het bedrijfstakpensioenfonds.

Vrijwillig aangesloten werkgevers nemen (doorgaans) deel aan de pensioenregeling van het bedrijfstakpensioenfonds. Dat betekent dat zij dezelfde transitie doormaken als de verplicht aangesloten werkgevers, onder dezelfde voorwaarden. In gevallen dat een werkgever het opgebouwde pensioenvermogen bij een andere pensioenuitvoerder zou willen inzetten voor transitie, dient hij hierover het gesprek aan te gaan met de pensioenuitvoerder waar het opgebouwde vermogen is ondergebracht. Indien partijen hierover overeenstemming hebben, is het niet ondenkbaar dat het opgebouwde vermogen ingezet kan worden voor de transitie. Hiervoor is vereist dat het opgebouwde vermogen voor de transitiedatum middels een collectieve waardeoverdracht wordt overgedragen aan de pensioenuitvoerder waar de transitie plaatsvindt.

Implementatieplan per pensioenregeling
In de internetconsultatie is door een aantal pensioenfondsen gevraagd om pensioenfondsen de mogelijkheid te bieden om voor vergelijkbare klanten één implementatieplan te hanteren. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat een pensioenuitvoerder per pensioenregeling een implementatieplan opstelt. Daaruit is af te leiden dat het ook mogelijk is voor pensioenfondsen om voor vergelijkbare werkgevers, die dezelfde pensioenregeling hebben, slechts één implementatieplan te hanteren. Het is niet toegestaan – met een uitzondering voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen - om voor verschillende pensioenregelingen één implementatieplan te hanteren. Het implementatieplan heeft betrekking op de weg naar en de uitvoering van de nieuwe pensioenregeling, en niet op het type werkgever. De verscheidene pensioenregelingen verschillen veelal van elkaar qua karakteristieken en producttype, hetgeen in het kader van de transitie naar de nieuwe pensioenregeling tot een andere beoordeling kan leiden van de technische uitvoerbaarheid, kosten en risico's van uitvoering van de nieuwe pensioenregeling en invaren.

Implementatieplan – Status implementatieplan
In reactie op de internetconsultatie is gevraagd om nader toe te lichten of de pensioenuitvoerder rechtstreeks door de (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden kan worden aangesproken op het implementatieplan. Naar aanleiding hiervan is in paragraaf 5.12.1 van de toelichting verduidelijkt dat er geen rechten kunnen worden ontleend aan het implementatieplan.

Communicatieplan – Informatie voor en na transitie
Onder meer door de Pensioenfederatie en de AFM zijn vragen gesteld over de informatie die een deelnemer, gewezen deelnemer, gewezen partner of pensioengerechtigde te zien krijgt 'voor' en 'na' de transitie. De regering benadrukt dat het doel van het communicatieplan is dat pensioenuitvoerders zorgen voor goede informatie richting de deelnemer bij de transitie. De vereisten uit het communicatieplan dienen daarbij als minimale invulling. Die invulling bestaat uit een overzicht 'voor' en 'na' de transitie. Het doel daarbij is inzicht te verschaffen in de pensioensituatie voor en na de overstap, waarbij de situaties naast elkaar bezien kunnen worden. Het communicatieplan is nader toegelicht in paragraaf 5.12.2 van deze memorie.

Naar aanleiding van het commentaar van het Verbond van Verzekeraars is in de wettekst verduidelijkt op wie de informatieverplichtingen inzake de transitie rusten.

Medezeggenschap implementatie- en communicatieplan
Vanuit de wetenschap is de vraag gesteld of er geen medezeggenschap is voorzien bij de bestuursbesluiten tot vaststelling van implementatieplan en communicatieplan. Het antwoord op die vraag is bevestigend. Het verantwoordingsorgaan heeft geen adviesrecht en het belanghebbendenorgaan heeft geen goedkeuringsrecht ten aanzien van het vaststellen van het implementatie- en communicatieplan omdat het implementatie- en communicatieplan een informatiedocument is en geen voorgenomen bestuursbesluit. Daarmee is er ook geen sprake van adviesrecht ex artikel 115a lid 3 sub 3 Pensioenwet respectievelijk artikel 115c lid 2 sub j Pensioenwet.

Invaren – omrekenmethodes
In meerdere commentaren wordt gevraagd waarom het wetsvoorstel twee omrekenmethodes bevat, de vba-methode en de standaardmethode. Diverse commentatoren bepleiten één methode te laten vervallen, of om één van de methodes als default aan te wijzen. Er zijn zowel commentaren waarin wordt beargumenteerd waarom de vba-methode de voorkeur zou moeten hebben, als commentaren die – eveneens beargumenteerd – de voorkeur geven aan de standaardmethode.

De twee omrekenmethodes in het wetsvoorstel zijn op basis van diverse toetsingscriteria geselecteerd uit een lijst van omrekenmethodes. Zowel de vba-methode als de standaardmethode zijn adequaat bevonden voor het doel, het toedelen van (een deel van) het collectieve vermogen aan persoonlijke pensioenvermogens. Het raadplegen van experts heeft niet geleid tot een eenduidige voorkeur voor één methode. Er zijn zowel experts met een voorkeur voor de vba-methode, als experts met een voorkeur voor de standaardmethode. De regering heeft er daarom voor gekozen om beide methodes wettelijk mogelijk te maken en geen default voor te schrijven.

De tekst in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* is op deze punten verduidelijkt.

In een groot aantal commentaren is gevraagd om de invulling van de omrekenmethodes te verduidelijken en om nader toe te lichten onder welke voorwaarden een deel van het collectieve vermogen kan worden ingezet om een reserve en/of een compensatiedepot te vormen. In hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* is de toelichting op beide omrekenmethodes, alsmede op de mogelijkheden om vanuit het collectieve vermogen een reserve of depot te vormen, uitgebreid en verduidelijkt.

Maatstaven voor evenwichtigheid
Een aantal commentaren vraagt om in de toelichting meer aandacht te geven aan de randvoorwaarde van een evenwichtige transitie en de daarbij behorende nettoprofijteffecten.
De transitie moet als geheel evenwichtig zijn. De afschaffing van de doorsneesystematiek, de overstap op een nieuwe pensioenregeling, het wel of niet invaren (inclusief het al dan niet opteren voor het transitie-ftk) en de eventuele compensatie moet in het geheel worden bekeken. Deze situatie moet worden afgezet tegen de ongewijzigde voortzetting van de huidige pensioenregeling onder het huidige ftk. Van deze overgang moeten in de transitie-effecten inzichtelijk gemaakt worden door in ieder geval de nettoprofijteffecten van de transitie in kaart te brengen of, in uitzonderingsgevallen, de brutoprofijteffecten.

In hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* is nader toegelicht welke partijen zorgdragen voor een evenwichtige transitie en op welke wijze de evenwichtigheid van de transitie kan worden verantwoord. Bij deze verantwoording moeten de effecten van het transitie-ftk in ogenschouw genomen worden.

16.1.6 Financieel toetsingskader na de transitieperiode
Toeslagverlening bij gesloten pensioenfondsen
Enkele reeds bestaande gesloten pensioenfondsen vragen om, specifiek voor gesloten pensioenfondsen, nader te kijken naar de wettelijke eisen bij voorwaardelijke toeslagverlening. De indieners geven aan dat voor gesloten pensioenfondsen de minimale beleidsdekkingsgraad van 110%, die nodig is voor voorwaardelijke toeslagverlening, op gespannen voet komt te staan met evenwichtige belangenafweging.

In het huidig financieel toetsingskader is voorgeschreven dat een pensioenfonds bij een beleidsdekkingsgraad onder de 110% geen toeslag mag verlenen.[331] Pensioenfondsen moeten namelijk niet alleen nu, maar ook in de toekomst pensioenuitkeringen kunnen doen. Als een pensioenfonds nu te veel geld uitkeert, blijft er minder over voor de deelnemers die in de toekomst met pensioen gaan. Dit geldt net zo zeer voor gesloten pensioenfondsen, ook zij moeten in de toekomst pensioenuitkeringen kunnen doen en moeten dus aan de wettelijke regels ten aanzien van toeslagverlening voldoen. In het nieuwe pensioenstelsel wijzigt deze situatie niet voor gesloten pensioenfondsen. De wettelijke regels ten aanzien van voorwaardelijke toeslagverlening komen niet nu ineens op gespannen voet te staan met evenwichtige belangenafweging. Voor gesloten pensioenfondsen blijft het huidig financieel toetsingskader van kracht ná inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, waarbij blijft gelden dat zij in de toekomst uitkeringen moeten kunnen doen en daarom bij een beleidsdekkingsgraad onder de 110% geen toeslag mogen verlenen.
In de internetconsultatie hebben de betreffende reeds bestaande gesloten pensioenfondsen voor bovenstaand punt aangedragen dat op grond van artikel 141 van de Pensioenwet een pensioenfonds bij DNB een verzoek tot ontheffing kan indienen ten aanzien van artikel 137 van de Pensioenwet. Echter, artikel 141 van de Pensioenwet is een maatwerkbevoegdheid van DNB en biedt daarmee dus geen generieke oplossing voor gesloten pensioenfondsen in het algemeen.

Kostendekkende risicopremies
Het Actuarieel Genootschap (AG) bepleit in zijn commentaar dat voor het bekostigen van risico-elementen in het nieuwe stelsel kostendekkende opslagen mogelijk moeten blijven. Het wetsvoorstel is hierop aangepast.

[331] Artikel 137 van de Pensioenwet en artikel 15 van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen.

Een aantal reacties, onder andere van de Pensioenfederatie en het Actuarieel Genootschap, had betrekking op het minimaal vereist eigen vermogen in de solidaire premieregeling en de financiering daarvan. Deze reacties hebben ertoe geleid dat de betreffende teksten in deze memorie van toelichting zijn verduidelijkt. De regering heeft echter geen aanleiding gezien om het minimaal vereist eigen vermogen of de financiering daarvan anders vorm te geven.

16.1.7 Wijziging fiscaal pensioenkader
Fiscale premiegrens
In een aantal reacties zijn vragen gesteld over de kosten en risicopremies als opslag op de premiegrens. Naar aanleiding van deze reacties is voor zowel het pensioen als het nettopensioen in de wet een delegatiegrondslag opgenomen. Zodoende kan in lagere regelgeving worden uitgewerkt welke kosten onder de premiegrens vallen. In hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader* is dit verder toegelicht. Voor wat betreft de risicopremies geldt dat deze niet aangewend kunnen worden ter verbetering van het ouderdomspensioen of partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum. Een risicoproduct kent geen opbouw van een waarde zodat het ook niet uitgeruild kan worden.

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna NOB) heeft verschillende vragen gesteld met betrekking tot het nieuwe fiscale kader. In de Hoofdlijnennotitie van 22 juni 2020 is een premiegrens van 33% genoemd waarbij een bandbreedte in acht werd genomen van minimaal 30% en maximaal 33%. De uiteindelijk voorgestelde premiegrens is met dit wetsvoorstel uitgekomen op 30%. Het verschil tussen deze 30% en de vorige 33% is in hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader* verduidelijkt.

De fiscale maximering van de premie als bedoeld in het voorgestelde artikel 18a, eerste lid van de Wet LB 1964 (premiegrens) is ook van toepassing op vrijwillige regelingen als bedoeld in het voorgestelde artikel 17 van de Pensioenwet. Voor het nettopensioen bevat hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader* een nadere verduidelijking.

De NOB vraagt of de Belastingdienst de fiscale premiestaffels blijft publiceren.[332] Na 31 december 2026 (einde overgangsrecht huidige fiscale kader) is voor de fiscaliteit alleen van belang dat een staffel blijft onder de fiscale maximale staffel zoals deze is gegeven in het overgangsrecht. De Belastingdienst blijft deze staffels dan ook niet langer publiceren. De NOB vraagt ook naar de positie van de directeur-grootaandeelhouder met pensioen in eigen beheer. Voor het eigenbeheerpensioen heeft dit wetsvoorstel geen gevolgen. Dit pensioen is met ingang van 1 april 2017 uitgefaseerd. Voor zover nog aanspraken op pensioen uit eigen beheer bestaan, gaat het om bevroren aanspraken en worden deze door onderhavig wetsvoorstel niet gewijzigd.

In een reactie is gevraagd of – voor het benutten van de fiscale maximale (bijspaar)ruimte – een compensatieregeling is vereist om gebruik te kunnen maken van de opslag op de reguliere premie voor compensatie. Dat is inderdaad het geval. In de tekst van het voorgestelde artikel 38s van de Wet LB 1964 is dit verduidelijkt. Ook wordt gevraagd of de toedeling van collectief vermogen naar individuele vermogens fiscaal wordt begrensd. Voor het invaren in het nieuwe fiscale kader zal er geen eventtoets (toets op fiscale bovenmatigheid) worden toegepast. Dit wordt nader uitgewerkt in lagere regelgeving.

In een aantal reacties zijn vragen gesteld over het overgangsrecht met betrekking tot de wijziging van het fiscale kader. Voor wat betreft onder andere de reikwijdte van artikel 38b van de Wet LB 1964 en inhaal en inkoop van pensioen in de jaren vóór 2023 is in de artikelsgewijze toelichting een aanvullende toelichting gegeven en is de toelichting verduidelijkt. Voor wat betreft de in het overgangsrecht gegeven fiscale maximale premiestaffel geldt, indien hiervan gebruik wordt gemaakt in afwijking van de reguliere premiegrens, dat deze uiterlijk op 1 januari 2027 dient te worden toegepast. De zinsnede in het in de consultatieversie voorgestelde artikel 38q, eerste lid, van de Wet LB 1964, dat een pensioenregeling in overeenstemming dient te worden gebracht met hoofdstuk IIB ingeval een pensioenregeling op meer dan ondergeschikte punten wordt gewijzigd, is

[332] Staffelbesluit pensioenen.

vervallen. Van belang voor het overgangsrecht is dat er sprake is van een bestaande pensioenregeling en dat de regeling uiterlijk 1 januari 2027 voldoet aan het nieuwe fiscale kader. Dit is nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 38q van de Wet LB 1964.

Aanpassingsmechanisme
In enkele reacties is gevraagd het schokmechanisme, waarbij de premiegrens tussentijds wordt aangepast als gevolg van aanpassingen in de scenarioset van DNB, waardoor de premiegrens meer dan 5%-punt stijgt of daalt, geen onderdeel te laten uitmaken van het aanpassingsmechanisme. Dit om wijzigingen van het fiscale premiemaximum en de gevolgen daarvan voor sociale partners tot een minimum te beperken. In dat kader is ook gevraagd om een ondergrens voor de premiegrens te hanteren.

Met het aanpassingsmechanisme wordt voorkomen dat er structureel te weinig fiscale ruimte bestaat in relatie tot de pensioenambitie, of dat de fiscale ruimte zo ruim wordt dat dit ongewenste gevolgen heeft voor de arbeidsparticipatie en de overheidsfinanciën. Wat betreft de stabiliteit van de premiegrens is bij het vormgeven van het aanpassingsmechanisme gezocht naar een evenwicht tussen het niet te vaak aanpassen van de premiegrens en het met niet te veel vertraging laten doorwerken van de gevolgen van veranderende omstandigheden. De stabiliteit van de premiegrens heeft daarbij nadrukkelijk meegewogen. Een aanpassing van de premiegrens wordt ten minste drie jaar vóór het plaatsvinden van de aanpassing, bekendgemaakt. Dit geeft sociale partners de ruimte om een eventuele wijziging van de fiscaal maximale premie mee te nemen in cao-onderhandelingen. Hierbij dient overigens bedacht te worden dat het hierbij gaat om het aanpassingsmechanisme van de fiscaal *maximale* premiegrens. Ingeval de eerder overeengekomen premie onder de nieuwe premiegrens ligt, hoeft toepassing van dit mechanisme niet te leiden tot een aanpassing van de pensioenregeling. Het aanpassingsmechanisme kent een ondergrens bij een rente van 4% of hoger, zoals volgt uit de tabel in het voorgestelde artikel 18a, zesde lid, van de Wet LB 1964.

Compensatie
In meerdere reacties is gevraagd naar de werking van de compensatiepremie. Hierbij is meer specifiek gevraagd of het mogelijk is om de opslag voor compensatiepremies over de totale pensioengrondslagen van de werknemers te berekenen, terwijl de aanwending van deze compensatiepremies vervolgens op individueel niveau plaatsvindt. Per werknemer kan maximaal 33% premie voor compensatie worden ingelegd, minus de reguliere premie voor ouderdomspensioen en partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum. Voor een pensioenregeling met bijvoorbeeld een reguliere premie van 25% geldt dat er per werknemer nog 8% ruimte is om extra in te leggen voor compensatie. De individuele toedeling van de compensatiepremie aan werknemers is aan sociale partners en wordt niet fiscaal begrensd. Op deze wijze is maatwerk mogelijk en kan gericht worden gecompenseerd zoals ook toegelicht wordt in hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader*. Overigens is in artikel 38s van de Wet LB 1964 de voorwaarde gesteld dat alleen gebruik kan worden gemaakt van een compensatiepremie als er sprake is van een compensatieregeling op grond van de Pensioenwet of de Wet verplichte beroepspensioenregeling en geldt deze opslag voor compensatie tot 1 januari 2037. Na 1 januari 2037 kan er derhalve geen compensatiepremie meer worden ingelegd.

Arbeidsvormneutraal pensioenkader
Er zijn meerdere reacties gegeven op het harmoniseren van de tweede en derde pijler. In de voor consultatie voorgelegde versie van de memorie is niet uitgebreid ingegaan op deze harmonisatie. In reacties wordt dan ook veelal gevraagd om meer duidelijkheid hierover. In hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader* is uitgebreid ingegaan op de harmonisatie van de tweede en derde pijler en wordt de gevraagde uitgebreide toelichting gegeven.

Meerdere reacties van de internetconsultatie bevatten kritiek op het voorstel om de tweede en derde pijler te harmoniseren op de mogelijkheden om te variëren in de hoogte van de lijfrente- en pensioenuitkeringen. Er was met name kritiek op het voorstel om de mogelijkheid van het aankopen van een tijdelijke oudedagslijfrente te laten vervallen.

Gezien het vermoedelijk beperkte maatschappelijk draagvlak voor de voorgestelde harmonisering, heeft de regering ervoor gekozen het voorstel om de tijdelijke oudedagslijfrente te laten vervallen en het in de derde pijler introduceren van hoog-laag (waaronder de verbrede bandbreedte tot de AOW-leeftijd), geen onderdeel uit te laten maken van dit wetsvoorstel.

16.1.8 Governance in het nieuwe pensioenstelsel
Governance in de structurele situatie
In verschillende reacties vanuit de wetenschap, VITP en verenigingen van gepensioneerden is benadrukt dat de huidige governance van pensioenfondsen in het nieuwe stelsel zou moeten worden gewijzigd. De reacties variëren van een beperktere rol voor de werkgever in het bestuur of de medezeggenschapsorganen tot een grotere rol voor de deelnemer in het nieuwe stelsel omdat deze deelnemer ook meer risico's gaat dragen of een wijziging van de bestuursmodellen.

De regering is van mening dat de Pensioenwet voldoende flexibiliteit biedt om het best passende bestuursmodel te kiezen en de medezeggenschap een afspiegeling te laten zijn van het deelnemersbestand. De exacte invulling wordt op het niveau van het pensioenfonds gemaakt en niet door de wetgever.

Aan de reacties op de internetconsultatie over de gewijzigde rol voor werkgever of werknemer ligt bovendien de onterechte assumptie ten grondslag dat een pensioenfondsbestuurder alleen handelt vanuit één belang, bijvoorbeeld het werkgeversbelang. De regering wenst hier te benadrukken dat de wettelijke verplichting tot evenwichtige afweging van belangen iedere afzonderlijke bestuurder, ongeacht zijn zetel, verplicht om met de belangen van alle belanghebbenden rekening te houden in de besluitvorming.[333] Daarbij komt ook dat iedere bestuurder getoetst wordt op zijn geschiktheid om de functie van bestuurder te vervullen en dient de betrouwbaarheid van deze bestuurder buiten twijfel te staan.[334]

De rol van de werkgever zal nu en in het nieuwe stelsel met name zichtbaar zijn in de verplichting tot premiebetaling. De rol van de werkgever beperkt zich hier echter niet toe. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen in 2012 is door de regering toegelicht dat de werkgever, ook al lijkt op voorhand zijn verplichting beperkt tot premiebetaling, nog steeds een rol speelt bij de uitvoering van de pensioenregeling.[335] Deze argumenten gelden nog steeds.

De hoogte van de premie is immers onderdeel van de afspraken tussen werkgever en werknemer en over deze afspraken kan worden heronderhandeld. Naar de mening van de regering is de betrokkenheid van de werkgever niet ten einde als de verschuldigde pensioenpremie is betaald. De werkgever(sorganisatie) maakt met de werknemers(organisaties) afspraken over de arbeidsvoorwaarde pensioen. De werkgever is verantwoordelijk voor de onderbrenging van de pensioenovereenkomst en hij kan, afhankelijk van de afspraken in de pensioenovereenkomst, belang houden bij de goede uitvoering van de pensioenovereenkomst. De regering ziet derhalve geen aanleiding om wettelijk te regelen dat de werkgever geen rol meer behoort te hebben in pensioenfondsbesturen en/of de medezeggenschapsorganen. Deelname van de werkgever aan het verantwoordingsorgaan is al optioneel.[336] Het pensioenfonds is uiteraard vrij om het bestuursmodel of de inrichting van de medezeggenschapsorganen met het oog op het nieuwe stelsel te wijzigen.

Goedkeuringsrecht Raad van Toezicht inzake beleid aangaan en beëindigen uitvoeringsreglementen
De pensioenfondsen in de metaalsector en de VCP hebben in de internetconsultatie gevraagd om een toelichting van de voorgestelde wijziging van artikel 104, derde lid, van de Pensioenwet. Deze voorgestelde wijziging hoort bij de aanpassing van artikel 115a, derde lid, en artikel 115c, tweede lid, van de Pensioenwet. Op grond van de huidige wetgeving hebben het verantwoordingsorgaan en het belanghebbendenorgaan reeds een adviesrecht bij het sluiten, wijzigen of beëindigen van een uitvoeringsovereenkomst, de Raad van Toezicht heeft een goedkeuringsrecht op het beleid inzake het aangaan en beëindigen van uitvoeringsovereenkomsten. Bedrijfstakpensioenfondsen hebben

[333] Artikel 105 lid 2 van de Pensioenwet.
[334] Artikel 106 van de Pensioenwet.
[335] Kamerstukken II 2011/12 33 182, nr. 4.
[336] Artikel 115 lid 2 van de Pensioenwet.

echter geen uitvoeringsovereenkomst, maar een uitvoeringsreglement dat aan de eisen voor de uitvoeringsovereenkomst moet voldoen. Een bedrijfstakpensioenfonds stelt zelf een uitvoeringsreglement vast, zonder (wettelijk verplichte) medezeggenschap van fondsorganen en zonder overeenkomst met werkgevers. Het wordt als omissie gezien dat het adviesrecht van het verantwoordingsorgaan en belanghebbendenorgaan en het goedkeuringsrecht van de Raad van Toezicht op het beleid niet gelden voor het uitvoeringsreglement. Met de voorgestelde aanpassing van de hiervoor genoemde artikelen ziet het adviesrecht van het verantwoordingsorgaan en het belanghebbendenorgaan zowel op de uitvoeringsovereenkomst als het uitvoeringsreglement en het goedkeuringsrecht van de Raad van Toezicht op het beleid inzake deze twee documenten.

Opdrachtbevestiging
Zowel vanuit de wetenschap als door de Pensioenfederatie zijn vragen gesteld over de opdrachtbevestiging. De regering is van mening dat, ongeacht het type pensioenfonds, de opdrachtbevestiging van toegevoegde waarde is. De opdrachtbevestiging zorgt voor een (meer) iteratief proces tussen pensioenfonds en sociale partners. Het pensioenfonds maakt daarbij in ieder geval inzichtelijk aan sociale partners wat de gevolgen van de gemaakte keuzes zijn, waaronder de elementen 'solidariteitsreserve' en 'haalbaarheid van de pensioendoelstelling'. Met de toegevoegde opdrachtbevestiging wordt het inzicht in de gevolgen van gemaakte keuzes vergroot.

Passendheid van de pensioenregeling
De Pensioenfederatie leest in het wetsvoorstel dat de invulling van de pensioenregeling, en daarmee de passendheid van de pensioenregeling, verschoven is van sociale partners naar het pensioenfonds, en stelt dat dit onjuist is. De wetgever wil hier benadrukken dat met het wetsvoorstel niet is beoogd de invulling van de pensioenregeling weg te halen bij de sociale partners. De invulling van de pensioenregeling is derhalve (nog steeds) het primaat van sociale partners. De opdrachtbevestiging zorgt (aanvullend) voor een (meer) iteratief proces tussen pensioenfonds en sociale partners, waarmee geborgd wordt dat gevolgen van gemaakte keuzes door sociale partners inzichtelijk zijn. Het is hiermee derhalve een aanpassing dan wel formalisering van het bestaande iteratieve proces, maar zonder dat de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de pensioenregeling daarmee wijzigt. De toelichting en de artikelsgewijze toelichting zijn ter verduidelijking aangepast naar aanleiding van vragen over de passendheid van de regeling.

Verantwoordelijkheidsverdeling beroepspensioenregeling
Naar aanleiding van de reactie van de Vereniging van Nederlandse oud-Loodsen (VNoL) is in paragraaf 8.2 van de toelichting de verantwoordelijkheidsverdeling bij een beroepspensioenregeling verduidelijkt.

Governance – bevoegdheden sociale partners (werkgever) en pensioenfonds(organen)
Uit meerdere reacties, onder andere van de Pensioenfederatie, de Vereniging van Intern Toezichthouders Pensioenfondsen en de VCP is gebleken dat de bevoegdheidsverdeling tussen sociale partners en pensioenfonds(organen) in de solidaire premieregeling, niet altijd even duidelijk is of vragen oproept. Het gaat daarbij onder andere om de vraag wie bevoegd en verantwoordelijk is voor het vaststellen van de premie, de risicohouding, het renterisico, de solidariteitsreserve, de spreidingsperiode en het projectrendement.

Sociale partners bepalen hoeveel premie er beschikbaar is voor de pensioenregeling rekening houdend met de pensioendoelstelling die zij hebben. Sociale partners kunnen zowel de totale premie vaststellen als de premie per pensioenvorm. Indien de totale premie wordt vastgesteld dan is de premie niet alleen bedoeld voor het ouderdomspensioen, maar bijvoorbeeld ook voor het nabestaanden- of arbeidsongeschiktheidspensioen indien deze vormen van pensioen deel uitmaken van de pensioenregeling. Sociale partners kunnen daarnaast ook de premie per vorm van pensioen vaststellen. Zij bepalen dan bijvoorbeeld hoeveel premie er beschikbaar is voor het nabestaandenpensioen. Daarnaast stellen sociale partners vast welke doelen zij nastreven met de solidariteits- of egalisatiereserve. Er zijn verschillende opties denkbaar; bijvoorbeeld het mogelijk maken van intergenerationele risicodeling en/of stabielere (verwachte) pensioenuitkeringen. Ook maken partijen afspraken over mogelijkheden die op regelingsniveau geboden worden om pensioen 'naar voren te halen', bijvoorbeeld over hoog/laag-pensioen en over vervroegde uittreding. Het is

vervolgens aan de deelnemer om hier wel of geen gebruik van te maken. Kortom, sociale partners zorgen voor een pensioenregeling die past bij deelnemers en gepensioneerden. Aangezien het de bevoegdheden van sociale partners betreft, hebben de pensioenfondsorganen hierbij geen rol.

Vervolgens is het aan het pensioenfonds om de pensioenregeling uit te voeren. Om invulling te geven aan de pensioenregeling bepaalt het pensioenfonds de risicohouding voor de verschillende leeftijdscohorten. De risicohouding is een belangrijk uitgangspunt bij het inrichten van de beleggingsmix, de uitwerking van de toedelingsregels, de eventuele spreidingsperiode van schokken, het projectierendement, het renterisico (per leeftijdscohort) en de wijze waarop de solidariteitsreserve wordt gevuld en uitgedeeld. In aanvulling op de mogelijkheden die sociale partners hebben om pensioen naar voren te halen kunnen ook pensioenuitvoerders, indien dit aansluit bij de risicohouding van de deelnemers, kiezen om het pensioen naar voren te halen. Dat kan door in de solidaire premieregeling een projectierendement toe te passen dat hoger ligt dan de risicovrije rente of een vaste daling in de flexibele premieregeling toe te passen. Aangezien deze instrumenten voortvloeien uit of samenhangen met de risicohouding van deelnemers is het pensioenfonds verantwoordelijk voor de invulling hiervan.

Wel is het zo dat het pensioenfonds vervolgens de gekozen inrichting van de instrumenten binnen de pensioenregeling onderbouwt in de opdrachtbevestiging, zowel waar deze voortvloeien uit de arbeidsvoorwaardelijke keuzes als waar deze vallen onder de discretionaire bevoegdheid van het fonds. Het fonds kan de opdracht op basis van een te lage premie om de achterliggende doelstelling te bereiken niet weigeren, maar dient de sociale partners wel te informeren over de consequenties van de gemaakte keuzes. Met de opdrachtbevestiging wordt getoetst of sociale partners en pensioenfonds ex-ante hetzelfde beeld hebben bij de opdracht en de consequenties van onder meer de arbeidsvoorwaardelijke keuzes voor de deelnemer.

Differentiatie binnen de regeling
Tijdens de internetconsulatie heeft onder andere de AWVN gevraagd of het mogelijk is dat decentrale bedrijfstaken of sociale partners op sectorniveau binnen (met name de grotere) bedrijfstakpensioenfondsen die voor meerdere sectoren één regeling uitvoeren, de premie kunnen differentiëren. Kortom, kunnen sociale partners op decentraal niveau of per sector binnen één bedrijfstakpensioenfonds een eigen premieafspraak maken? Net zoals nu het geval is, geldt dat voor een gelijke pensioenregeling een gelijke premie geldt. Premiedifferentiatie tussen decentrale bedrijfstakken of op sectorniveau is alleen mogelijk als er sprake is van een substantieel andere (basis)pensioenregeling.

Uitvoeringsovereenkomst – Solidariteitsreserve
De Pensioenfederatie vraagt aandacht voor de plaats waar wordt vastgelegd op welke wijze de solidariteitsreserve bijdraagt aan de intergenerationele risicodeling en stabiliteit en wat de samenhang en onderlinge consistentie is. Voorgesteld wordt om deze technische aspecten van de solidariteitsreserve in de Actuariële en bedrijfstechnische nota (ABTN) vast te leggen. De afspraken over de solidariteitsreserve hangen zoals vermeld met elkaar samen. Het is van belang dat deze afspraken aansluiten bij de doelen die de sociale partners met de solidariteitsreserve voor ogen hebben. Afstemming met de werkgever is daarom van belang. De afspraken worden daarom vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst en het pensioenreglement en niet in de ABTN van het pensioenfonds.

16.1.9 Informatievoorschriften in het nieuwe pensioenstelsel

Keuzebegeleiding – Open norm
Zowel vanuit de wetenschap als vanuit het Nibud is verheugd gereageerd op de nieuwe open norm over keuzebegeleiding. Het Nibud geeft hierbij aan dat in de wet nog wel explicieter mag worden aangeven wat de regering van pensioenuitvoerders verwacht en waar consumenten op mogen rekenen. In reactie daarop stelt de regering dat bewust gekozen is voor een open norm om uitvoerders de ruimte te geven om hier zo goed mogelijk invulling aan te geven, passend bij de doelgroep van de betreffende uitvoerder. De kern van wat van de pensioenuitvoerder verwacht mag worden is dat door de begeleiding van de uitvoerder, de deelnemer een goede keuze kan maken.

Vanuit de wetenschap wordt tevens, terecht, benadrukt dat het doel en niet het middel centraal moet staan. De regering deelt die mening. Het doel is dat de begeleiding ertoe leidt dat de deelnemer een passende keuze kan maken. Het gekozen middel zorgt voor een minimale lat, maar laat onverlet dat het aan de uitvoerder is om een verdere invulling te verzorgen. Daarnaast wordt opgemerkt dat deze open norm kennis vraagt van uitvoerders over het inrichten van een keuzearchitectuur en het meten van de effecten van de keuzearchitectuur. Dit is een terecht aandachtspunt. De regering gaat ervan uit dat pensioenuitvoerders ervoor zorgdragen deze kennis op te doen of in huis te halen, voor zover die kennis onvoldoende aanwezig is.

Keuzebegeleiding – Eigen verantwoordelijkheid deelnemers
Een aantal pensioenuitvoerders heeft de regering gevraagd te verduidelijken dat de deelnemer een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het gebruik van keuzemogelijkheden. De regering benadrukt dat deelnemers (uiteraard) een eigen verantwoordelijkheid hebben, zij maken de uiteindelijke keuze. Maar zij ziet geen aanleiding dit te verduidelijken. Deze norm ziet nu juist op de rol van de pensioenuitvoerder om de deelnemer op een dusdanige wijze te begeleiden dat deze die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk kan nemen en een keuze kan maken.

Keuzebegeleiding – Rechtspositie deelnemers
De Ombudsman Pensioenen stelt dat in het nieuwe stelsel de deelnemer waarschijnlijk meer keuzes zal maken dan in het huidige stelsel. Het risico verschuift ook meer naar het individu. De Ombudsman Pensioenen is van mening dat het belangrijk is dat deelnemers onder de nieuwe wet een goede klachtenprocedure kunnen doorlopen waarin bijvoorbeeld een niet passende keuze, die het gevolg is van ontoereikende begeleiding, ongedaan gemaakt kan worden. De regering vindt de rechtspositie van de deelnemer belangrijk. Een zorgvuldige en vertrouwenwekkende klachtenprocedure is in het belang van de rechtspositie van de deelnemer. De bestaande interne klachten- en geschillenprocedure bij pensioenfondsen zal met dit wetsvoorstel verstevigd worden en krijgt een wettelijke basis. Dit is nader toegelicht in paragraaf 10.3.3.

Keuzebegeleiding – Advies
De Nederlandse Orde van Advocaten pleit ervoor te verduidelijken dat pensioenuitvoerders bepaalde begeleidingsverplichtingen hebben, maar dat de keuze van pensioenuitvoerders voor advisering optioneel is en alleen dan van toepassing is indien de pensioenuitvoerder daar expliciet voor gekozen heeft. De regering stelt dat de nieuwe norm ziet op het begeleiden van deelnemers bij het maken van keuzes. De toelichting is dan ook toegespitst op deze norm. Dat er sprake mag zijn van advisering is vermeld in paragraaf 9.2 (*Tussen informatie en advies*).

Daarnaast is de vraag gesteld waarom de regering niet heeft gekozen voor het stimuleren van advisering. Ook hier geldt dat de nieuwe norm begeleiding betreft, en geen advies. Begeleiding van elke deelnemer is hiermee ingevoerd en biedt de deelnemer houvast bij het maken van keuzes. Andere reacties op de consultatie gaan juist de andere kant op. Van advisering zou geen sprake kunnen zijn, tenzij de pensioenuitvoerder alle factoren en persoonlijke (financiële) omstandigheden mag en kan meewegen. De regering begrijpt dit standpunt en benadrukt andermaal dat het hier gaat om een norm die ziet op het begeleiden van de deelnemer, opdat de deelnemer een goede keuze kan maken.

Informatievoorschriften – Informatie als hulpmiddel
Het Verbond van Verzekeraars heeft aangegeven zich niet te kunnen vinden in de wijziging van artikel 48, derde lid van de Pensioenwet van ‘bevorderen’ in ‘draagt zorg voor’. Met die wijziging zou de pensioenuitvoerder verantwoordelijk worden gehouden voor het *resultaat* van de verschafte informatie. De regering ziet dit anders en heeft dit ook niet met de wijziging voor ogen gehad. De regering kiest er alsnog voor om de bestaande bewoording (‘bevorderen’) te laten staan, om op die manier tegemoet te komen aan de zorgen van het Verbond van Verzekeraars. Hierbij tekent de regering uitdrukkelijk aan dat de norm er, nog steeds, op ziet dat van pensioenuitvoerders verwacht wordt dat zij ervoor zorgen dat de door hen verschafte informatie inzicht geeft in de keuzemogelijkheden die er zijn in de pensioenregeling, de gevolgen van belangrijke gebeurtenissen voor het pensioen en de gevolgen van een keuze of combinatie van keuzes voor het pensioen.

De informatievoorschriften hebben onder andere als belangrijk beleidsdoel de deelnemer of pensioengerechtigde te helpen een keuze te maken. De regering gaat er daarbij van uit dat pensioenuitvoerders het best in staat zijn de informatie af te stemmen op hun doelgroepen, bijvoorbeeld wat betreft begrijpelijkheid. Om meer ruimte voor maatwerk te geven schaft zij daarom bijvoorbeeld verplichte vormgeving (formats) af. Ondertussen versterkt zij juist de algemene eisen aan de kwaliteit van informatie. Deze eisen blijven geformuleerd als open normen, om niet te treden in de wijze waarop pensioenuitvoerders informeren. Een goed voorbeeld hiervan is de nieuwe eis die pensioenuitvoerders verplicht deelnemers tot actie aan te zetten indien zij informeren. De pensioenuitvoerder wordt geacht te weten welke actie de ontvanger kan ondernemen naar aanleiding van die informatie. De pensioenuitvoerder valt af te rekenen op het hebben aangezet tot actie, maar niet op het effect daarvan.

Informatievoorschriften – Informatie over toedeling rendement
De NOvA vraagt aandacht voor aanpassing van de jaarlijkse informatie aan actieve deelnemers aan de twee nieuwe pensioencontracten. In lagere regelgeving wordt nader uitgewerkt dat een deelnemer tenminste enerzijds (de ontwikkeling van) het voor zijn of haar uitkering gereserveerd vermogen te zien krijgt en anderzijds de verwachte uitkering, in 3 scenario's.

Informatievoorschriften – Hoeveelheid informatie
Onder meer de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars hebben een opmerking gemaakt over de hoeveelheid verplicht te verstrekken informatie. Dit wetsvoorstel verandert niet de onderwerpen, waarover de pensioenuitvoerder moet informeren. De regering wil daar ook niet aan af doen, als waarborg voor het beleidsdoel van informatie. Bovendien geeft Europese regelgeving (IORP-II) een gewenst gelijk speelveld van minimale eisen aan informatie voor alle pensioenuitvoerders. Vandaar dat de regering de suggestie niet overneemt van de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars alsmede van pensioenuitvoerders om informatieverstrekking te beperken tot relevante informatie. Zoals al aangeven zal de regering bij de uitwerking van de lagere regelgeving wensen bezien om bijvoorbeeld juist wel of niet te verplichten tot informatieverstrekking over de verandering in het persoonlijk pensioenvermogen naast over de uiteindelijke uitkering.

Informatievoorschriften – Meetbaarheid effecten
Vanuit de wetenschap is aandacht gevraagd voor het meten van de effectiviteit van informatie en keuzebegeleiding. De regering onderschrijft het nut van het meten van effecten van informeren. Maar zij acht het een verantwoordelijkheid van de pensioenuitvoerder om hier invulling aan te geven. De regering wil de ruimte voor deze invulling niet beperken door eisen te stellen aan de wijze waarop een pensioenuitvoerder moet meten.

Informatievoorschriften – Informatiekanalen
De Pensioenfederatie, het Verbond van Verzekeraars en andere partijen hebben aandacht gevraagd voor de in hun ogen onduidelijkheid over de mogelijkheden om informatie schriftelijk of digitaal te sturen of ter beschikking te stellen. De wijziging in het artikel past de verplichtingen aan, maar hanteert daartoe geen andere begrippen dan al langer gebruikt in de pensioenwetgeving. De kern van die aanpassing is als volgt. Er zal altijd sprake zijn van informatieverstrekking. De vraag is alleen via welk kanaal. Voortaan is het primair de keuze van de beoogde ontvanger om te bepalen hoe deze de wettelijk verplicht te verstrekken informatie wil ontvangen: schriftelijk of digitaal verstrekt dan wel ter beschikking gesteld in combinatie met een attendering. Maakt de ontvanger geen keuze voor het kanaal, dan mag de pensioenuitvoerder die keuze maken, waar de ontvanger op een later moment altijd weer van mag afwijken. De regering ziet het niet als haar taak bij wet voor te schrijven wie welk e-mailadres van een deelnemer of pensioengerechtigde mag doorgeven aan een pensioenuitvoerder of mag gebruiken. Deze keuze ligt primair bij de ontvanger van de informatie. De regering neemt een voorstel over van de Ombudsman Pensioenen dat de manier, waarop een pensioenuitvoerder attendeert op de beschikbaarheid van informatie, persoonlijk moet zijn. Een persoonlijke attendering vergroot de kans dat de ontvanger aandacht heeft voor de informatie en daarvan kennisneemt.

De VCP vraagt aandacht voor de berichtenbox van mijnoverheid als kanaal voor pensioenuitvoerders om informatie beschikbaar te stellen. Dit kanaal kan inderdaad waardevol zijn.

Daarom is nu al in de lagere regelgeving bepaald en zal dat ook blijven dat een pensioenuitvoerder die een externe berichtenbox wil gebruiken daarvoor mijnoverheid.nl kiest.

Informatievoorschriften – Signaalwerking pensioenoverzicht
Van de kant van het Nibud is aandacht gevraagd voor behoud van het pensioenoverzicht, als signaal aan de ontvanger dat het weer tijd is om kennis te nemen van de stand van het pensioen. Deze opmerking onderschrijft de regering. Slechts het voorgeschreven format voor het jaarlijkse pensioenoverzicht vervalt, maar niet de verplichting als zodanig om een pensioenoverzicht op te stellen, te versturen dan wel te laten weten dat het beschikbaar is. Doordat de wettelijk verplichte vormgeving vervalt kan de pensioenuitvoerder ervoor zorgen dat die vormgeving beter aansluit op de doelgroep, hetgeen ten goede komt aan genoemde signaalwerking. Het jaarlijkse moment blijft bestaan zodat de ontvanger kan weten dat er belangrijke informatie is bijgewerkt over het pensioen en indien gewenst actie kan ondernemen.

Uitlegbaarheid en begrijpelijkheid
De AFM acht het noodzakelijk om wettelijk te borgen dat wordt getoetst in welke mate de deelnemerspopulatie de gevolgen van de inrichting van de pensioenregeling accepteert.
De regering is met de AFM van oordeel dat de uitkomsten van zo'n toets van dusdanig belang zijn voor goede besluitvorming over belangrijke keuzes voor de inrichting of uitwerking van de pensioenregeling dat wettelijke borging is gewenst. Deze wettelijke borging zal materieel zijn beslag krijgen in lagere regelgeving ter uitwerking van de opdrachtaanvaarding en -bevestiging. Zie voor de onderbouwing de toelichting op en bij artikel 102a Pensioenwet en artikel 109a Wvb.

Pensioenregister – Gebruikersorgaan
De suggestie van Stichting Pensioenregister om geen gebruikersorgaan in te stellen neemt de regering niet over. De reden hiervoor is dat zij eraan hecht dat de rol, taken en vooral ook bevoegdheden duidelijk zijn en zo nodig afdwingbaar. Dit orgaan laat het primaat van het bestuur van het pensioenregister onverlet. Het orgaan adviseert, maar het bestuur besluit, over voor de gebruiker van mijnpensioenoverzicht uiteindelijk belangrijke onderwerpen. Bovendien laat de wettelijke vormgeving welbewust ruimte aan het bestuur om te bepalen op welke wijze zij het nodige overleg inricht, hoe zij het orgaan bemenst en op welke wijze zij de nodige informatie-uitwisseling en advisering organiseert.

Pensioenregister – Wettelijk extern toezicht
Het toezicht van de wettelijke externe toezichthouder op het pensioenregister wordt met dit wetsvoorstel verduidelijkt. De verduidelijking geeft de beleidsmatig gewenste ruimte aan voor het wettelijke externe toezicht. Stichting Pensioenregister vraagt om deze verduidelijking aan te passen conform haar wensen. De regering acht de gevraagde aanpassing echter niet wenselijk. De verduidelijking van het toezicht is evenwichtig geformuleerd en doet niet af aan de bestaande wettelijke taken en bevoegdheden van pensioenregister, pensioenuitvoerders en toezichthouder.

Pensioenregister – Application Program Interface (API)
Stichting Pensioenregister heeft de wens om van een Application Program Interface (API) gebruik te maken, waardoor het voor gebruikers van mijnpensioenoverzicht.nl makkelijker wordt om data over de AOW en pensioenen digitaal te laten delen met derden. Die wens is begrijpelijk. De regering zal bezien in hoeverre dit, juridisch, uitvoerbaar is.

16.1.10 Juridische houdbaarheid van de stelselherziening en rechtsbescherming
Door verschillende adviseurs en wetenschappers is in de internetconsultatie in algemene zin opgemerkt dat de onderbouwing van de juridische houdbaarheid van het wetsvoorstel onvoldoende is uitgewerkt. Deze opmerkingen hebben ertoe geleid dat de analyses inzake de rechtvaardiging van inmenging in het eigendomsrecht en de rechtvaardiging van een eventuele ongelijke behandeling nader zijn uitgewerkt in hoofdstuk 10 *Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming.* Daarnaast is er in datzelfde hoofdstuk meer aandacht voor verschillende ILO-verdragen en de verhouding tussen het wetsvoorstel en de IORP-II richtlijn. Ten aanzien van de houdbaarheid van de verplichtstelling is in de consultatie de suggestie gedaan voor de introductie van een verplichtstelling aan de regeling, in plaats van aan het pensioenfonds. Deze suggestie houdt geen verband met de strekking van dit wetsvoorstel en wordt daarom niet overgenomen.

Vele indieners onderschreven de ingebrachte reactie van consultancybedrijf Westerbrink, waarin onder andere de geldigheid van de voorwaarden voor een nationale collectieve waardeoverdracht op grond van artikel 83 van de Pensioenwet in twijfel worden getrokken wanneer deze worden vergeleken met de voorwaarden die gelden bij een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht.[337] Bij de collectieve waardeoverdracht om de opgebouwde aanspraken in te varen in de gewijzigde pensioenovereenkomst gaat het om een interne waardeoverdracht. Met de implementatie van de gewijzigde richtlijn voor instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen (IORP II) zijn voor collectieve waardeoverdrachten naar een buitenlandse pensioenuitvoerder andere voorwaarden gesteld dan voor collectieve waardeoverdrachten naar een Nederlandse pensioenuitvoerder. De discussie die hierover speelt, en heeft gespeeld, is niet van belang in het kader van invaren. Invaren betreft namelijk een interne collectieve waardeoverdracht in principe zonder over te stappen naar een andere pensioenuitvoerder in verband met een collectieve wijziging van de pensioenovereenkomsten. Uiteraard bestaat de mogelijkheid om de pensioenovereenkomst te wijzigen in combinatie met een wijziging van de pensioenuitvoerder, maar dat heeft niet de gevolgen voor de voordien opgebouwde pensioenaanspraken en –rechten, die met invaren zijn beoogd. Westerbrink doet voorts de suggestie om in het licht van het buitenwerkingstellen van het individueel bezwaarrecht bijvoorbeeld de figuur van pensioenbewaarder te introduceren.[338] In de pensioenbewaarder zou het vermogen van bepaalde (groepen) deelnemers kunnen worden ondergebracht. Zoals toegelicht in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* acht de regering het in het belang van de deelnemer dat deze niet achterblijft in het oude pensioenstelsel. Er wordt immers geen pensioenpremie meer ontvangen en het beleggingsbeleid zal defensiever worden. De deelnemer is hiermee niet per definitie beter af. De regering houdt daarom vast aan het tijdelijk buitenwerking stellen van het individueel bezwaarrecht, zoals is toegelicht in de hoofdstukken 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* en 10 *Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming*.

Een aantal reacties, onder andere van de Pensioenfederatie, had betrekking op het minimaal vereist eigen vermogen in de solidaire premieregeling. Deze reacties hebben ertoe geleid dat de betreffende teksten in deze memorie van toelichting zijn verduidelijkt. De regering heeft echter geen aanleiding gezien om het minimaal vereist eigen vermogen anders vorm te geven.

16.1.11 Nabestaandenpensioen
De internetconsultatie heeft op het onderdeel nabestaandenpensioen veel reacties opgeleverd. Een deel van de reacties heeft ertoe geleid dat de wettekst en de memorie van toelichting op het onderdeel nabestaandenpensioen is verduidelijkt. Een aantal reacties heeft ook geleid tot inhoudelijke wijzigingen in de keuzes die gemaakt zijn voor het nabestaandenpensioen.

Uniformering van het partnerbegrip
Ten behoeve van de uniformering van het partnerbegrip was in de consultatieversie het begrip gezamenlijke huishouding opgenomen waarvan de definitie was geënt op de definitie die gebruikt wordt in socialezekerheidswetgeving. Hierop zijn in de consultatie veel reacties gekomen. Het blijkt voor pensioenuitvoerders te ingewikkeld om deze invulling van de gezamenlijke huishouding uniform uit te voeren. Dit is voor de regering aanleiding geweest om de definitie te herzien, door objectieve criteria te introduceren die eenvoudiger te hanteren zijn. Voor de exacte invulling wordt verwezen naar hoofdstuk 11 *Nabestaandenpensioen*.

Standaard uitloopperiode
Eveneens gewijzigd is de regeling van de duur van de standaard uitloopperiode bij einde dienstverband en daarmee van de beëindiging van de deelname in de pensioenregeling. De in de consultatieversie opgenomen regeling was lastig uitvoerbaar voor pensioenfondsen waar veel korte en wisselende dienstverbanden zijn. De regering heeft gezocht naar een oplossing voor deze specifieke pensioenfondsen. Een van de alternatieven die is onderzocht is om een uitloopperiode van één maand te introduceren voor dienstverbanden van minder dan drie maanden en een uitloopperiode van drie maanden voor de overige dienstverbanden. Uiteindelijk is, onder ander

[337] Artikelen 90 en 90a van de Pensioenwet.
[338] Artikel 124a van de Pensioenwet.

vanwege de uitvoeringstechnische complexiteit, geconcludeerd dat dit geen oplossing biedt voor deze pensioenfondsen.

Een ander alternatief is geweest om een bepaalde vorm van restitutie toe te staan bij het einde van de dienstbetrekking. In die situatie blijft bij einde dienstbetrekking het opgebouwde pensioenkapitaal beschikbaar voor de nabestaande om, indien de gewezen deelnemer overlijdt voor de pensioendatum, een nabestaandenpensioenuitkering aan te kopen.
De regering ziet verschillende bezwaren bij het toestaan van een restitutievariant, naast een standaard uitloopdekking. Zo kan een restitutiepolis leiden tot schijnzekerheid bij de nabestaande, op voorhand is namelijk niet te voorspellen hoe hoog de nabestaandenpensioenuitkering zal zijn. Maar belangrijker nog, het toestaan van een restitutiepolis leidt niet tot de beoogde en gewenste uniformiteit voor het nabestaandenpensioen. Om deze redenen heeft de regering dan ook niet gekozen voor het toestaan van een restitutiepolis ter vermindering van de risico's bij einde dienstverband.

Omwille van de uniformiteit van het nieuwe kader voor het nabestaandenpensioen heeft de regering ervoor gekozen de in het consultatiedocument opgenomen vrijheid voor decentrale sociale partners om een langere uitloopperiode overeen te komen, te laten vervallen.

Bij een nieuw dienstverband vervalt de verplichting voor de oude pensioenuitvoerder om bij overlijden in de uitloopperiode een nabestaandenpensioen uit te keren. In verschillende commentaren is gewezen op het gebrek aan informatie bij pensioenuitvoerders over een eventueel nieuw dienstverband van een gewezen deelnemer. De regering onderkent deze problematiek en gaat de mogelijkheden verkennen om dit probleem op te lossen. Onterechte dubbele nabestaandenpensioenuitkeringen moeten zoveel als mogelijk worden voorkomen.

Voortzetting van de risicodekking gedurende de WW-periode
Conform de huidige Pensioenwet wordt de risicodekking voortgezet gedurende de periode dat iemand een WW-uitkering ontvangt. De internetconsultatie heeft ten aanzien van dit punt de nodige opmerkingen opgeleverd. Deels gaan die opmerkingen over de uitvoering van deze voortzetting, deels ook over de financiering daarvan.

Wanneer een deelnemer na beëindiging van de deelname in de pensioenregeling een WW-uitkering ontvangt, zal de oude pensioenuitvoerder gedurende de periode dat iemand een WW-uitkering ontvangt de risicodekking uit de pensioenregeling onverkort moeten voortzetten. Deze dekking is een stuk hoger dan volgens huidig recht, waar wordt uitgegaan van een tijdsevenredige voortzetting van het partnerpensioen. De risicopremie die door het collectief gefinancierd wordt kan hierdoor stijgen. De regering acht het belang dat een deelnemer en de partner bij bepaalde life events met niet al te veel of grote schommelingen in de dekking van het nabestaandenpensioen worden geconfronteerd, groter dan de eventuele kostenverhoging. Vanwege dit belang stelt de regering dan ook geen wijzigingen voor op de voortzetting van de risicodekking tijdens de WW-uitkering.

Door diverse partijen is gevraagd om in het kader van de voortzetting van de risicodekking tijdens de WW-periode een automatische gegevensuitwisseling tot stand te brengen tussen pensioenuitvoerders en het UWV. Pensioenuitvoerders zouden op die manier beter invulling kunnen geven aan de voortzetting van de risicodekking. De regering heeft deze mogelijkheid overwogen. Het aantal deelnemers dat na het einde van de deelname in de pensioenregeling binnen twee jaar overlijdt en op dat moment een WW-uitkering ontvangt is echter vrij gering. Om die reden en met het oog op de Algemene verordening gegevensbescherming acht de regering een automatische gegevensuitwisseling met UWV niet opportuun.

Transitie naar het nieuwe stelsel voor nabestaandenpensioen
Veel commentaren hebben betrekking op de vormgeving van de transitie naar het nieuwe stelsel voor nabestaandenpensioen. Deze commentaren waren aanleiding voor een verduidelijking van het overgangsrecht in zowel de wettekst als de memorie van toelichting. Hiermee liggen de uitgangspunten voor de transitie vast. De regering realiseert zich echter tegelijkertijd dat er nog

veel uitwerkingsvraagstukken liggen die verband houden met de transitie van het nabestaandenpensioen.

Overige onderwerpen
Een enkele partij heeft in de internetconsultatie verzocht om ook het pensioengevend loon boven de aftoppingsgrens van € 112.189 (bedrag 2021) mee te kunnen nemen in de verzekering van het nabestaandenpensioen ter dekking van het risico op overlijden voor pensioendatum. Omdat voor het pensioengevend loon boven de aftoppingsgrens een nabestaandenpensioen in de nettosfeer overeengekomen kan worden, ziet de regering geen noodzaak om hier aanpassingen in te doen. Verschillende partijen hebben in de consultatie gesignaleerd dat het wetsvoorstel uitgaat van een groot financieel besef van mensen en van het feit dat mensen op de juiste momenten de juiste keuzes maken. De regering herkent het soms beperkte 'doenvermogen' bij mensen. Dat is ook de reden dat in de informatieverstrekking over het nabestaandenpensioen de nieuwe norm van keuzebegeleiding van toepassing is. Dit is verduidelijkt in hoofdstuk 11 *Nabestaandenpensioen*.

Tenslotte hebben verschillende partijen in de consultatie gerefereerd aan de situatie dat er door de gekozen systematiek, te weten diensttijdonafhankelijke dekking voor pensioendatum en diensttijdafhankelijke dekking na pensioendatum, een verschil kan ontstaan in de hoogte van de uitkering die men zou krijgen bij overlijden vlak voor dan wel vlak na de pensioendatum. De regering ziet ook dat deze verschillen kunnen ontstaan. De verschillen ontstaan doordat bij het nabestaandenpensioen vóór pensioendatum er sprake is van een risicodekking, waarbij het overlijden van de deelnemer direct leidt tot de maximale uitkering, bij het nabestaandenpensioen na pensioendatum wordt dit maximale uitkeringsbedrag pas bereikt wanneer de maximale opbouw heeft plaatsgevonden. De verschillen in de hoogte van de uitkering ontstaan daarmee vooral door de wijze waarop het arbeidsverleden meetelt in de hoogte van de dekking. Indien de dekking tussen beiden systemen gelijk getrokken zou moeten worden, zou dit betekenen dat de risicodekking voor werknemers met een relatief korte arbeidsverleden naar beneden zou moeten worden bijgesteld, zodat deze aansluit bij de dekking die zij zouden krijgen op basis van het opbouwnabestaandenpensioen na pensioendatum. Dit past echter niet bij de wens om te komen tot een diensttijdonafhankelijk nabestaandenpensioen voor pensioendatum. Bovendien zou de dekking voor werknemers onderling in dat geval sterk uiteen gaan lopen, hetgeen de uniformiteit niet ten goede komt.

16.1.12 Experimenteerruimte ten behoeve van pensioensparen voor zelfstandigen
Het commentaar van – onder meer – zelfstandigenorganisaties en de pensioensector was aanleiding om de toelichting aan te vullen. Dit ziet met name op de betrokkenheid van zelfstandigenorganisaties bij de vormgeving van de experimenten, de wijze van aansluiting van zelfstandigen aan een pensioenregeling in de tweede pijler, de marktordening en het mededingingsrecht. Daarnaast zijn er een aantal specifieke punten naar voren gebracht waar hieronder op gereageerd wordt.

Fiscale facilitering
Er is bezwaar gemaakt tegen het voorstel om de aftrekbaarheid van de pensioenpremies te baseren op het inkomen drie jaar geleden (t-3). Ten eerste wordt t-3 onwenselijk geacht omdat door de coronapandemie en de *lockdown* veel ondernemers te kampen hebben gehad met een teruggang in hun (economische) activiteiten, en dus in hun omzet. Hun fiscale ruimte op basis van het t-3 principe zal de komende jaren daardoor laag zijn, als gevolg waarvan zij maar beperkt pensioen kunnen inleggen in de eerste jaren van de experimenteerperiode. Een tweede bezwaar is dat het doorgeven van inkomensgegevens aan de pensioenuitvoerder een 'drempel' is voor deelname en daarmee ongewenst. Voorts is in een aantal commentaren voorgesteld de fiscale facilitering van de premie-inleg door zelfstandigen in het kader van de experimenten te baseren op een forfaitair vrijgesteld bedrag, ongeacht het gerealiseerde inkomen.

In reactie hierop is het voorstel onderzocht om in de experimenten te werken met een forfaitair vrijgesteld bedrag, waarbij de hoogte van het forfait gebaseerd is op het gemiddelde inkomen van zelfstandigen in een bepaalde beroepsgroep of bedrijfstak. Een dergelijke forfaitaire vrijstelling is uitvoeringstechnisch niet te realiseren en is ook beleidsmatig onwenselijk om de volgende redenen:

1. De Belastingdienst kan moeilijk toetsen of de hoogte van dit forfait reëel is. Gegevens daarvoor zijn maar zeer beperkt voor handen.
2. Een forfaitair vrijgestelde bedrag kan leiden tot ongelijke behandeling. Voor deelnemers aan het experiment geldt dan namelijk dat de premieruimte niet afhankelijk is van het inkomen zoals dat voor anderen wel geldt, bijvoorbeeld ook voor zelfstandigen die verplicht zijn aangesloten bij een fonds.
3. Een forfaitair vrijgesteld bedrag heeft als risico dat een zelfstandige met een laag inkomen de premie niet (volledig) kan aftrekken. Dit valt niet op te lossen met een forfait gebaseerd op het gemiddelde inkomen, want dat kan zeer verschillend zijn, ook binnen beroepsgroep of bedrijfstak. Zelfstandigen kunnen financiële schade ondervinden als de premie voor hun pensioen niet (volledig) aftrekbaar is, maar de pensioenuitkering wel wordt belast.
4. Pensioenopbouw zonder koppeling aan het loon staat haaks op hoe pensioenopbouw momenteel fiscaal wordt gefaciliteerd. Door te kiezen voor een forfaitair vrijgesteld bedrag wordt als het ware een extra pensioenpijler gecreëerd voor zelfstandigen. Dat past niet bij het streven naar een arbeidsvormneutraalpensioenkader zoals met dit wetsvoorstel eveneens wordt beoogd.

Naar aanleiding van de commentaren is wel besloten om het inkomen voor de fiscale premieruimte niet te baseren op dat van drie jaar geleden (t-3). In plaats daarvan wordt voorgesteld te kijken naar het inkomen van vorig jaar (t-1). Dit komt tegemoet aan het bezwaar dat door de coronapandemie en de lockdown, de fiscale ruimte op basis van het t-3 principe voor veel ondernemers de komende jaren laag zal zijn.

Flexibiliteit en keuzemogelijkheden
Verschillende commentaren, waaronder die van zelfstandigenorganisaties, wijzen op de behoefte van zelfstandigen aan flexibiliteit en keuzemogelijkheden in hun pensioen. Zelfstandigen hebben vaak te maken met fluctuaties in het inkomen, waardoor zij meer behoefte hebben aan flexibiliteit in de premie-inleg. De regering heeft hier oog voor. In hoofdstuk 12 *Experimenteerruimte ten behoeve van pensioensparen voor zelfstandigen* is nader omschreven op welke wijze flexibiliteit in de premie voor zelfstandigen mogelijk wordt gemaakt tijdens de experimenteerperiode.

Aan het verzoek om aan zelfstandigen toe te staan om (een deel van) de premie-inleg binnen een jaar na inleg op te nemen, is niet tegemoetgekomen. Uitgangspunt voor de experimenten is dat pensioen gespaard wordt voor de oudedag, zoals dat ook voor werknemers geldt. Dit verhoudt zich niet met een tussentijdse afkoop. Daarnaast is het voorstel juridisch niet houdbaar. Gedurende het jaar (vanaf inleg tot aankoop aanspraak) heeft de premie-inleg nog geen definitieve pensioenbestemming omdat de premie nog opneembaar is. Dat zorgt ervoor dat de pensioenverplichting nog onzeker is, waardoor het beheer hiervan niet gezien kan worden als een taak van een pensioenfonds.

Voor zelfstandigen zullen dezelfde keuzemogelijkheden gaan gelden als nu voor werknemers gelden. Zelfstandigen kunnen dan – als de pensioenregeling hierin voorziet – gebruik maken van keuzemogelijkheden als het hoog-laagpensioen, uitruil van partner- en ouderdomspensioen en het vervroegen van de pensioeningangsdatum.

Noodzaak experimenten in tweede pijler
De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs heeft opgemerkt dat pensioenexperimenten voor zelfstandigen overbodig zijn als de derde pijler zo veel mogelijk gelijk is aan de tweede pijler. Het introduceren van een arbeidsvormneutraal pensioenkader is inderdaad een van de doelen van dit wetsvoorstel. Met de introductie van dit kader wordt de fiscaal gefaciliteerde premieruimte in de derde pijler gelijk aan die in de tweede pijler. In aanvulling daarop wordt beoogd te experimenteren met het (breder) mogelijk maken van pensioenopbouw in de tweede pijler voor zelfstandigen. Zoals in hoofdstuk 12 *Experimenteerruimte ten behoeve van pensioensparen voor zelfstandigen* is uiteengezet, vindt de regering de achterblijvende pensioenopbouw van zelfstandigen zorgelijk. De regering wil daarom bezien op welke wijze zelfstandigen kunnen worden gestimuleerd om pensioen te sparen. Met de experimenteerwetgeving wordt een extra mogelijkheid tot pensioen sparen geïntroduceerd voor zelfstandigen. Zelfstandigen kunnen op deze manier profiteren van het collectieve karakter van tweedepijlerpensioenregelingen en de voordelen

die daarmee samenhangen. Bovendien kan het voor zelfstandigen die deels in loondienst werken en deels als zelfstandige werkzaam zijn, voordelig zijn als het gehele pensioen bij dezelfde pensioenuitvoerder kan worden opgebouwd.

Opgemerkt is nader toe te lichten of verwacht mag worden dat pensioenfondsen bereid zullen zijn om een vrijwillige pensioenregeling voor zelfstandigen te faciliteren. Deze verwachting is er. Experimenten voor vrijwillige aansluiting van zelfstandigen bij tweedepijlerpensioenregelingen is een initiatief vanuit de pensioensector. Ook pensioenfondsen hebben interesse getoond. De mate waarin zelfstandigen gebruik maken van de experimenten, zal worden meegenomen bij de evaluatie van de experimenten.

Geen automatische deelname op basis van opt-out
Enkele commentaren, waaronder die van de Pensioenfederatie en enkele bedrijfstakpensioenfondsen, bepleiten om automatische deelname van zelfstandigen op basis van opt-out mogelijk te maken. De reactie van Platform Zelfstandige Ondernemers roept juist op om dit niet mogelijk te maken.

Bij een automatische deelname op basis van opt-out nemen zelfstandigen deel aan de pensioenregeling van de betreffende sector of onderneming, tenzij zij aangeven dat niet te willen (opt-out). Dit betreft een verdergaande vorm van aansluiting dan de opt-in en de automatische aanschrijving. Bij de experimenten staat vrijwillige aansluiting staat immers centraal

Automatische deelname zal voornamelijk uitgevoerd kunnen worden door (verplichtgestelde) bedrijfstakpensioenfondsen en ondernemingspensioenfondsen. Voor hen zijn zelfstandigen die actief zijn binnen de werkingssfeer van het pensioenfonds een herkenbare en afgebakende groep. Dit geldt niet voor andere pensioenuitvoerders, zoals verzekeraars en premiepensioeninstellingen. Pensioenuitvoerders die automatische deelname kunnen uitvoeren, zouden hiermee concurrentievoorsprong kunnen krijgen ten opzichte van de andere pensioenuitvoerders. De regering hecht eraan dat de markt voor aanvullende pensioenproducten voor zelfstandigen een gelijk speelveld kent voor alle pensioenuitvoerders. Het verplichten van deelname aan een bepaalde pensioenuitvoerder past niet bij dit streven.

Daarnaast is het uitgangspunt bij automatische deelname dat zelfstandigen meedoen aan de regeling bij de aangewezen pensioenuitvoerder tenzij zij expliciet aangeven niet mee te willen doen. De regering is van mening dat terughoudendheid moet worden betracht met deelname als default waar het zelfstandigen betreft. Temeer omdat de regering vindt dat deelname aan het experiment in het belang van de zelfstandigen dient te zijn. Afhankelijk van zijn of haar inkomen is het voor een zelfstandige niet in alle gevallen voordelig om aan een experiment mee te doen. Dit houdt onder meer verband met de fiscale omkeerregel voor pensioensparen. Fiscaal gefaciliteerd pensioensparen is voor zelfstandigen pas voordelig vanaf een hoger inkomen dan voor werknemers. Dit is het gevolg van de lagere belastingdruk voor zelfstandigen vóór de pensioendatum. Bovendien hebben gepensioneerde zelfstandigen tot een bepaald inkomensniveau voldoende aan de AOW-uitkering.

Uitvoering binnen een financieel geheel
In verschillende commentaren is verzocht nader in te gaan op de (on)mogelijkheid van 'financiële verschotting' tussen de rechten van werknemers en zelfstandigen.
Uit artikel 123 lid 1 Pensioenwet volgt dat indien een ondernemingspensioenfonds of een bedrijfstakpensioenfonds meerdere pensioenregelingen uitvoert, deze pensioenregelingen één financieel geheel vormen. Dit geldt ook als er sprake is van een pensioenregeling voor deelnemers die werkzaam zijn als werknemer en een aparte pensioenregeling voor zelfstandigen.
Inherent aan de uitoefening van meerdere pensioenregelingen binnen één financieel geheel, is dat er sprake is van kruissubsidiëring. Dit komt erop neer dat mee- en tegenvallers op een evenwichtige wijze worden verdeeld over de pensioenregelingen. In beginsel wordt een tekort op de ene pensioenregeling aangevuld uit de totale reserves van het pensioenfonds.[339] De inhoud van

[339] Kamerstukken II 2005/06, 30413, 3, p. 71 en 252.

de pensioenregelingen en een beoordeling van het bestuur van het pensioenfonds op grond van een evenwichtige belangenafweging (artikel 105 Pensioenwet) kan evenwel tot een andere uitkomst leiden.[340]

De uitvoering van een aparte pensioenregeling voor zelfstandigen zal niet in alle gevallen binnen één financieel geheel met een andere pensioenregeling hoeven plaatsvinden. Bij een algemeen pensioenfonds kan een aparte collectiviteitskring worden opgericht voor de pensioenregeling voor zelfstandigen. Op deze manier kan een afgescheiden vermogen voor de pensioenregeling voor zelfstandigen aangehouden worden.

Gegevensuitwisseling
In verschillende commentaren is verzocht om de uitwisseling van gegevens, inclusief het Burgerservicenummer (BSN), te faciliteren wanneer sprake is van automatische aanschrijving door de pensioenuitvoerder. Daartoe is niet besloten.

Ten behoeve van experimenten met automatische aanschrijving spelen op het gebied van gegevensgebruik en gegevensuitwisseling twee vraagstukken. Het eerste vraagstuk is of gegevens van gewezen deelnemers ('slapers') waarover pensioenuitvoerders reeds beschikken, benut kunnen worden voor het doel van automatische aanschrijving. Het tweede vraagstuk is de uitwisseling van gegevens op het niveau van het BSN tussen pensioenfondsen en Kamer van Koophandel ten einde het identificeren van slapers die als zelfstandige actief zijn binnen de werkingssfeer van het pensioenfonds.

Ten aanzien van het eerste vraagstuk: voor gebruik van gegevens van slapers voor het doel van automatische aanschrijving is een wettelijke grondslag nodig (zonder zou gebruik strijdig zijn met de AVG). De experimenteerbepaling is aangevuld met een dergelijke grondslag en ook de toelichting is op dit punt aangepast. Daarbij wordt ingegaan op de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de grondslag voor gegevensverwerking.

Ten aanzien van uitwisseling van gegevens op het niveau van het BSN tussen pensioenfondsen en Kamer van Koophandel is tevens een wettelijke grondslag nodig. Hieronder wordt uiteengezet waarom er geen grondslag wordt gecreëerd voor gegevensuitwisseling op basis van het BSN-nummer. Het BSN is een identificatienummer in de zin van artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbeheer (UAVG). In dit artikel is bepaald dat een nummer dat ter identificatie van een persoon is voorgeschreven slechts gebruikt kan worden ter uitvoering van de desbetreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald. Volgens het tweede lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere dan het in het eerste lid bedoelde gevallen worden aangewezen waarin een daarbij aan te wijzen nummer als bedoeld in het eerste lid kan worden gebruikt. Op dit moment is een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee wordt voorgesteld het tweede lid van artikel 46 UAVG te laten vervallen (wetsvoorstel Verzamelwet gegevensbescherming). Op deze wijze wordt beoogd in de UAVG vast te leggen dat regels over BSN-gebruik steeds een specifiek formeel wettelijke grondslag behoeven en niet kan worden volstaan met een algemene maatregel van bestuur. Daarmee wordt artikel 46 UAVG in lijn gebracht met artikel 1, onderdeel d, onder 2, van de Wet algemene bepalingen Burgerservicenummer, overeenkomstig ook het terughoudend gebruik van het BSN.

In artikel 94 van de Pensioenwet is opgenomen dat het BSN-nummer door pensioenuitvoerders kan worden gebruikt in het kader van de uitvoering van de pensioenregeling. Dit artikel kan niet worden gebruikt om gewezen deelnemers een aanbod te doen om deel te nemen aan een pensioenregeling. Krachtens het tweede lid kan het gebruik van het BSN uitsluitend plaatsvinden in het verkeer met de persoon op wie het nummer betrekking heeft of in contacten met personen of instanties die daartoe zelf bevoegd zijn.

Artikel 21, eerste lid, van de Handelsregisterwet bepaalt dat het BSN uitgezonderd is van de algemene inzagemogelijkheid in het Handelsregisterwet. Oftewel: het BSN-nummer is niet voor eenieder vrij in te zien als het handelsregister wordt geraadpleegd. Op basis van artikel 28, eerste lid, van de Handelsregisterwet, kan het BSN worden ingezien door (1) een bestuursorgaan in het

[340] Hof Amsterdam 14 februari 2017, PJ 2017, 38 (Mercurius).

kader van de uitoefening van zijn wettelijke taak of bevoegdheid of (2) een rechtspersoon met een overheidstaak als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in het kader van de uitoefening van zijn wettelijke bevoegdheid. Pensioenfondsen en andere pensioenuitvoerders voldoen niet aan deze kwalificatie en kunnen het BSN op basis van de Handelsregisterwet niet inzien.

Ten aanzien van de onderbouwing van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van een wettelijke grondslag voor informatie-uitwisseling is het daarnaast relevant dat pensioenuitvoerders op periodieke basis mutaties uit het handelsregister kunnen ontvangen, met daarin de NAW-gegevens van zelfstandigen die actief zijn in een bepaalde sector. Bij deze gegevensuitwisseling vindt geen uitwisseling van het BSN plaats. Naar huidig recht maken ook pensioenfondsen waar zelfstandigen onder de verplichtstelling vallen gebruik van dit mutatie-overzicht en vindt er ook in dit kader geen gegevensuitwisseling op BSN-niveau plaats met de Kamer van Koophandel. Om deze reden is de onderbouwing voor wat betreft de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van een wettelijke grondslag voor informatie-uitwisseling niet voldoende.

Verlies van binding
Door de Pensioenfederatie is er voorts voor gepleit dat zelfstandigen die eenmaal meedoen aan het experiment, gedurende de duur van het experiment pensioen mogen blijven opbouwen, zonder dat hier nieuwe administratieve handelingen voor nodig zijn. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat een zelfstandige vanwege zijn werk in een bepaalde bedrijfstak vrijwillig pensioen gaat opbouwen bij desbetreffende bedrijfstakpensioenfonds en het werk van de zelfstandige in die bedrijfstak vervolgens stopt. Bij de verdere uitwerking van de lagere regelgeving zal worden onderzocht of en op welke wijze tegemoet gekomen kan worden aan dit verzoek.

Duur experimenten
De Pensioenfederatie acht de beoogde looptijd van de experimenteerwetgeving te beperkt om tot een goede evaluatie te komen. Hierom is besloten de duur van de experimenten met een jaar te verlengen naar ten hoogste vijf jaar. Hiermee wordt bereikt dat er effectief vier jaar is om te experimenteren, te evalueren en conclusies te trekken. Langere verlenging wordt niet opportuun geacht, onder andere omdat het wenselijk is op de zo kort mogelijk termijn uitsluitsel te kunnen geven over het eventueel structureel voortzetten van de experimenteerwetgeving.

Taakafbakening
Het Verbond van Verzekeraars wijst op het belang dat de experimenten rekening houden met de afspraken over taakafbakening en dat deze de verplichtstelling niet onder druk zetten. Dit vormt een van de uitgangspunten van de experimenteerwetgeving. Mede naar aanleiding van deze reactie is de toelichting op dit punt aangevuld.

Experimenteerkader
De Pensioenfederatie acht de experimenteerbepaling ontoereikend om alle beoogde experimenten mogelijk te maken. Naar aanleiding hiervan is de voorgestelde experimenteerbepaling aangevuld om beter aan te sluiten bij de door pensioenuitvoerders ingebrachte experimenten. Niet alle voorstellen van de pensioenfondsen kunnen echter gefaciliteerd worden. De regering acht het niet wenselijk om in de experimenteerfase af te wijken van die elementen van de Pensioenwet en fiscale wetgeving, die naar verwachting – gelet op collectieve en solidaire elementen van 'de tweede pijler' en Europeesrechtelijke regels omtrent mededinging – in de structurele situatie niet zullen worden aangepast.

Inwerkingtreding
Een zelfstandigenorganisatie en een pensioenfonds hebben voorgesteld om voor de experimenteerwetgeving een apart wetgevingstraject op te starten om deze eerder in werking te laten treden. De experimenteerwetgeving is onderdeel van het wetsvoorstel toekomst pensioenen. Daarmee volgt het ook de planning van dit wetsvoorstel. In het wetsvoorstel zal worden voorzien in de mogelijkheid om verschillende inwerkingtredingsdata te kunnen gebruiken voor verschillende onderdelen van het voorstel, mocht dat in de tijd mogelijk zijn en wenselijk zijn. Voor wat betreft de experimenteerwetgeving geldt dat een eerdere inwerkingtredingsdatum niet mogelijk is, omdat

het hier onder meer tijdelijke afwijkende wetgeving betreft van (nieuwe) fiscale wetgeving per 1 januari 2023.

DGA
Naar aanleiding van enkele vragen wordt bevestigd dat een DGA ook kan deelnemen in het kader van een experiment, voor zover de aangeboden pensioenregeling die mogelijkheid biedt. In het wettelijk kader wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillenden zelfstandigen.

16.1.14 Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid

Uitvoerbaarheid en regeldruk uitvoerders
Het ATR heeft in de internetconsultatie geadviseerd om de gevolgen voor de regeldruk ook kwantitatief inzichtelijk te maken. In paragraaf 16.2 is een integrale reactie opgenomen op het advies van ATR. De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en anderen hebben aandacht gevraagd voor kosten van de transitie. Zoals in de consultatieversie van het wetsontwerp is vermeld, was het tijdens het opstellen daarvan nog niet mogelijk om de kosten die pensioenuitvoerders en hun uitvoeringorganisaties naar aanleiding van dit wetsvoorstel zullen moeten maken, inzichtelijk te maken. Daarvoor was de impact van het wetsvoorstel op de pensioenuitvoering op dat moment nog onvoldoende duidelijk. Na de internetconsultatie is veelvuldig overlegd met vertegenwoordigers van de pensioensector over de uitvoeringsconsequenties van dit wetsvoorstel, waaronder het effect op de incidentele en de structurele kosten voor pensioenuitvoering. In hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid* is een raming van deze kosten opgenomen.

Regeldruk burgers en bedrijven
Hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid* bevat voorts een raming van de regeldrukkosten voor burgers en bedrijven.

16.1.15 Overgangsrecht

Eerbiedigende werking ook openstellen voor andere situaties
In de internetconsultatie heeft een aantal partijen aangevoerd dat de progressieve premies van uitkeringsovereenkomsten die worden uitgevoerd door pensioenfondsen ook geëerbiedigd moeten kunnen worden. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat hiermee een gelijk speelveld met verzekeraars zou ontstaan, in die zin dat ook voor bestaande deelnemers van deze fondsen geen te compenseren nadeel ontstaat. Echter, bij deze pensioenfondsen is een dubbele transitie mogelijk, waardoor de reden waarom het overgangsrecht in het leven is geroepen niet geldt voor deze pensioenfondsen.

Ook wordt aangegeven dat zich bij pensioenfondsen omstandigheden zouden kunnen voordoen, waardoor invaren niet altijd wenselijk is. Hierbij wordt met name aandacht gevraagd voor uitkeringsovereenkomsten die worden uitgevoerd door algemeen pensioenfondsen, regelingen waarvoor een bijstortingsverplichting geldt en voor regelingen waarbij de pensioenaanspraken en –rechten zijn herverzekerd.

Voor wat betreft de uitkeringsovereenkomsten die worden uitgevoerd door algemeen pensioenfondsen wordt opgemerkt dat, vanwege het relatief korte bestaan van algemeen pensioenfondsen, hier het deel van het collectieve pensioenvermogen dat herverdeeld kan worden beperkt is. Dit geldt echter niet alleen voor algemeen pensioenfondsen, maar ook voor pensioenfondsen in onderdekking. Ten aanzien van regelingen waarvoor een bijstortingsverplichting geldt, wordt opgemerkt dat er geen plicht tot invaren wordt opgelegd. Het is aan het pensioenfondsbestuur om te besluiten of het met inachtneming van de evenwichtige belangenafweging kan invaren. In gevallen waarbij pensioenaanspraken en –rechten zijn herverzekerd, zullen partijen met elkaar in overleg moeten treden hoe zij op een evenwichtige wijze de transitie kunnen vormgeven.

Tot slot wordt aandacht gevraagd voor gesloten pensioenfondsen. Ten aanzien van de gesloten pensioenfondsen geldt dat hier geen nieuwe pensioenopbouw plaatsvindt. Er is daarom geen aanleiding om voor deze doelgroep toe te staan om progressieve premies te eerbiedigen.

Naar aanleiding van een opmerking van het Verbond van Verzekeraars is in hoofdstuk 15 *Overgangsrecht* van deze memorie verduidelijkt dat de eis van leeftijdsonafhankelijke premies niet van toepassing is op nettopensioen en andere vrijwillige pensioenregelingen.

Eerbiedigende werking ook aanbieden aan nieuwe werknemers
In een aantal reacties op de internetconsultatie wordt voorgesteld om eerbiedigende werking ook toe te staan voor werknemers die vanaf 1 januari 2027 in dienst treden. Dit voorstel wordt niet overgenomen. In de eerste plaats krijgt het overgangsrecht hierdoor een veel langere looptijd. Het zal pas niet meer relevant zijn wanneer alle werkgevers- en werknemers(organisaties) besluiten om alsnog over te stappen op een pensioenregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie en een degressieve opbouw. Dit kan er theoretisch toe leiden dat het overgangsrecht geen einddatum heeft.

In de tweede plaats wordt de juridische onderbouwing van het toestaan van de eerbiedigende werking met deze uitbreiding van het overgangsrecht kwetsbaarder omdat deze uitbreiding niet noodzakelijk is om het doel te bereiken. Het doel is immers om in die gevallen waarbij kostenneutrale opties voor een evenwichtige transitie ontbreken, een uitweg te bieden. Daarnaast is de in principe onbeperkte looptijd niet of lastig als proportioneel aan te merken. Tevens is het alternatief niet noodzakelijk.

Tot slot betekent het voorgaande dat de arbeidsmarkteffecten in theorie ook geen einddatum hebben. Er zullen in dat geval altijd beperkingen in de arbeidsmobiliteit kunnen optreden, omdat voor een bepaalde groep werknemers een progressieve premie wordt gehanteerd en de overstap naar een pensioenregeling met leeftijdsonafhankelijke premie met degressieve opbouw effecten op het te verwachten pensioeninkomen kan hebben.

Werknemers de nieuwe of geëerbiedigde pensioenregeling aanbieden op grond van leeftijd
In een andere reactie op de internetconsultatie wordt voorgesteld om werkgevers toe te staan om een knip te zetten op de leeftijd dat de eerbiedigende werking negatief uitpakt. De eerbiedigende werking is alleen positief voor werknemers die op of boven de leeftijd zitten waar de vaste premie lager is dan de progressieve premie. Dit voorstel wordt niet overgenomen.
In de eerste plaats is overstappen van een regeling met een progressieve premie naar een regeling met een leeftijdsonafhankelijke premie is ook al nadelig voor werknemers vóór het genoemde omslagpunt. Dit zullen in de regel de jongere werknemers zijn. Zij hebben immers al enige tijd een premie ingelegd die lager is dan de leeftijdsonafhankelijke premie, en om over de levensloop evenveel pensioen te sparen als deelnemers met een vlakke premie is nodig om op latere leeftijd een hogere premie in te kunnen leggen. Dat betekent dat de redenen om de progressieve premie te eerbiedigen ook relevant kan zijn voor deze groep werknemers. Een kanttekening hierbij is dat jongere werknemers een grotere arbeidsmobiliteit hebben en zich minder door pensioenvooruitzichten laten leiden.

Daarnaast kent het alternatief juridische risico's. De werkgever die ervoor kiest om een pensioenregeling met progressieve premie alleen voor werknemers boven de knipleeftijd te eerbiedigen, maakt hiermee onderscheid naar leeftijd. De werkgever moet dit onderscheid naar leeftijd objectief rechtvaardigen. De onderbouwing moet toezien op de beslissing om werknemers onder en boven een bepaalde leeftijd anders te behandelen. Daarnaast moet de werkgever onderbouwen waarom deze gekozen leeftijd de juiste leeftijd is. Dit leidt tot juridische en financiële risico's. Tot slot kan de knip ertoe leiden dat de arbeidskosten bij bepaalde werkgevers tijdelijk flink toenemen. Door de knip te zetten op de leeftijd dat de eerbiedigende werking negatief uitpakt, moet zowel de jongere als de oudere werknemers een hogere premie worden afgedragen. Dit staat haaks op het uitgangspunt van kostenneutraliteit.

Wijzigen van de geëerbiedigde progressieve premieregeling
De Nederlandse Orde van Advocaten en prof.dr.mr. E. Lutjens hebben gevraagd of het mogelijk is om een geëerbiedigde progressieve premieregeling te wijzigen. Het zal ook na 2026 mogelijk zijn om binnen de progressieve premiesystematiek de pensioenregeling te wijzigen. Indien partijen besluiten om op een later moment alsnog over te stappen naar de nieuwe premiesystematiek, blijft dat ook mogelijk. In hoofdstuk 15 *Overgangsrecht* is opgenomen aan welke voorwaarden moet worden voldaan.

Governance ten aanzien van de besluitvorming met betrekking tot eerbiedigende werking
Uit een aantal reacties op de internetconsultatie blijkt dat men zich zorgen maakt of werknemers voldoende inspraak hebben op de keuze om de progressieve premie te eerbiedigen. Zoals omschreven in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*, zal bij een wijziging van de pensioenovereenkomst telkens een overeenkomst moeten plaatsvinden tussen werkgevers(vertegenwoordigers) en werknemers(vertegenwoordigers). De pensioenregeling met een geëerbiedigde progressieve premie kan niet aangeboden worden aan werknemers die uiterlijk na 1 januari 2027 in dienst zijn getreden. Voor deze werknemers wordt een nieuwe pensioenovereenkomst afgesproken met een leeftijdsonafhankelijke premie. De bestaande regeling zal daarnaast aangepast moeten worden om deze te sluiten voor nieuwe toetreders. Zowel voor de totstandkoming van de nieuwe pensioenovereenkomst als voor de genoemde wijziging van de bestaande, te eerbiedigen pensioenregeling, gelden de reguliere procedures voor het sluiten respectievelijk wijzigen van een pensioenovereenkomst, waaronder indien van toepassing de instemmingsprocedure via de OR en de individuele werknemer. Een werkgever kan de progressieve premiesystematiek dus niet voortzetten zonder instemming of medeweten van de werknemersvertegenwoordiging.

Het onderbrengen van een pensioenregeling bij een andere pensioenuitvoerder
Op verzoek van het Verbond van Verzekeraar is in hoofdstuk 15 *Overgangsrecht* opgenomen dat het onderbrengen van een pensioenregeling bij een andere pensioenuitvoerder niet wordt gezien als een wijziging van de pensioenregeling.

Informeren van werknemers
Adfiz stelt voor om de verplichting om werknemers te informeren over gevolgen overstap naar leeftijdsonafhankelijke premie te schrappen. Volgens Adfiz werkt zoiets als een waarschuwing om niet van baan te veranderen.

De regering heeft besloten om dit voorstel niet over te nemen. Zoals in hoofdstuk 15 *Overgangsrecht* is toegelicht is het belangrijk om deelnemers goed te informeren over de mogelijke gevolgen van een baanverandering bij deelname aan een regeling die onder de eerbiedigende werking valt om zo onverwachte tegenvallers te voorkomen. Bovendien is de verwachting dat de gevolgen hiervan voor de mobiliteit beperkt zullen zijn, onder andere omdat werknemers doorgaans de beslissing om van baan te veranderen van meer dan alleen hun pensioen laten afhangen.

Eerbiedigende werking en overgang van onderneming
De Nederlandse Orde van Advocaten heeft aandacht gevraagd voor de situatie waarin de vervreemder de pensioenregeling met een progressieve premie heeft voortgezet en vervolgens de onderneming overdraagt aan een verkrijger. In de memorie van toelichting is hier een passage aan gewijd.

16.1.16 Overige onderwerpen

Geen premie, wel recht
Doornik vraagt welke betekenis dit wetsvoorstel heeft voor het uitgangspunt "geen premie, wel recht". Op grond hiervan verwerft een deelnemer aan een verplichtgesteld pensioenfonds ook pensioenaanspraken als zijn werkgever geen premies heeft betaald. Als gevolg hiervan ligt het debiteurenrisico niet bij de deelnemer, maar bij het betreffende pensioenfonds. Dit uitgangspunt wordt met dit wetsvoorstel niet losgelaten. De overstap naar een stelsel met voor het pensioen gereserveerde, persoonlijke vermogens vergt wel dat deze fondsen een collectief vermogen kunnen

aanhouden waaruit deze, en andere onvoorziene financiële resultaten kunnen worden gefinancierd (een 'stroppenpot'). Dit wetvoorstel biedt pensioenfondsen de ruimte, zoals zojuist en in hoofdstuk 3 *Wettelijke kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* toegelicht.

Taakafbakeningseisen vrijwillige pensioenvoorzieningen van pensioenfondsen
Naar aanleiding van opmerkingen van pensioenfondsen, -uitvoeringsorganisaties en een pensioenadviseur wordt met dit wetsvoorstel een alternatieve taakafbakeningseis voor vrijwillige pensioenvoorzieningen geïntroduceerd, naast de reeds bekende 10%-werkgeversbijdrage die ook in het nieuwe stelsel bruikbaar blijft. Met deze nieuwe eis kan ook voldoende collectiviteit en solidariteit aan vrijwillige pensioenvoorzieningen, uitgevoerd door pensioenfondsen, worden toegevoegd. Deze taakafbakeningseis houdt in dat vrijwillige pensioenvoorzieningen direct moeten aansluiten bij de inrichting van de collectieve basisregeling. Het gaat dan onder meer om de vul- en uitdeelregels van de solidariteits- of risicodelingsreserve en de vormgeving van het beleggingsbeleid in combinatie met toedelingsregels in de solidaire premieregeling, respectievelijk de inrichting van het lifecycle beleggingsbeleid in de flexibele premieregeling. Deze voorwaarden zullen in lagere regelgeving nog nader worden uitgewerkt. Een solidariteits- of risicodelingsreserve moet onderdeel zijn van deze basisregeling om te kunnen voldoen aan deze taakafbakeningseis.

Eén financieel geheel
Pwc en PNO wijzen in hun commentaren op het verbod voor pensioenfondsen die meerdere pensioenregelingen uitvoeren, om de vermogens die voor die regelingen zijn opgebouwd, van elkaar te scheiden ('verbod op ringfencing'). Dit kan er in het uiterste geval toe leiden dat de deelnemers met een nieuwe premieregeling vanuit hun persoonlijke pensioenvermogens moeten bijdragen aan het herstel van een dekkingstekort voor de huidige uitkeringsovereenkomst. Deze 'kruissubsidiëring' tussen de vermogens voor verschillende pensioenregeling kan ontstaan als het pensioenfonds de opgebouwde pensioenaanspraken en –rechten niet invaart in de nieuwe premieregeling. Om dit te voorkomen stellen zij voor om het verbod op ringfencing' ongedaan te maken of aan te passen. De regering handhaaft weliswaar de bepaling dat verschillende pensioenregelingen binnen een bedrijfstakpensioenfonds of ondernemingspensioenfonds één financieel geheel vormen, maar maakt hierop een uitzondering voor de situatie waarin de aanspraken en rechten die vóór de transitie zijn opgebouwd, niet zijn ingevaren. Het vermogen voor deze 'oude rechten' blijft in dat geval verplicht afgezonderd van het vermogen dat voor de nieuwe pensioenovereenkomst wordt opgebouwd. In paragraaf 5.4.2 is dit nader uitgewerkt.

Gevolgen voor vrijgestelde werkgevers/regelingen
Verschillende commentatoren vragen welke gevolgen de overgang naar nieuwe premieregelingen heeft voor pensioenregelingen die zijn vrijgesteld van verplichte deelname aan een bedrijfstakpensioenfonds. Het AVV stelt een alternatieve gelijkwaardigheidseis voor.
De voorschriften bij het verlenen van vrijstelling, waaronder het voorschrift van actuariële en financiële gelijkwaardigheid zijn opgenomen in het Vrijstellings- en boetebesluit Wet Bpf 2000. Bij het opstellen van de lagere regelgeving in het kader van dit wetsvoorstel zal de regering bezien welke aanpassing van deze voorschriften nodig is.

Binding slapers en pensioengerechtigden
Enkele wetenschappers en adviseurs hebben vragen gesteld over de binding van gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden aan de gewijzigde pensioenovereenkomst. Naar aanleiding van deze vragen is in paragraaf 5.3 van de toelichting beschreven op welke wijze binding van werknemers, dan wel ex-werknemers aan een gewijzigde pensioenovereenkomst tot stand komt. Tevens is op dit punt de wettekst verduidelijkt.

Daarnaast is in paragraaf 5.8 toegevoegd op welke wijze gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden worden vertegenwoordigd in pensioenfondsorganen. Naar aanleiding van de gestelde vragen is voorts verduidelijkt hoe de voorgestelde wijziging van artikel 19 Pensioenwet uitwerkt in het kader van het zwaarwichtig belang van de werkgever.

Gevolgen voor individuele waardeoverdrachten
De Pensioenfederatie heeft verzocht om mogelijk te maken dat een individuele waardeoverdracht van een pensioenfonds waarbij de aanspraken op grond van een uitkeringsovereenkomst inmiddels zijn omgezet naar persoonlijk pensioenvermogens wordt opgeschort tot het moment waarop deze omzetting ook bij het ontvangende pensioenfonds heeft plaatsgevonden. Hiermee wordt voorkomen dat het persoonlijk pensioenvermogen van de betreffende deelnemer bij de individuele waardeoverdracht eerst worden 'teruggezet' naar een uitkeringsaanspraak en vervolgens bij de transitie bij het ontvangende fonds weer omgezet in een persoonlijk vermogen. Dit zal nader worden bezien in het kader van de lagere regelgeving.

Gevolgen voor premievrije voortzetting bij arbeidsongeschiktheid
Het Actuarieel Genootschap en enkele pensioenuitvoerders hebben veelal technische vragen gesteld over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de mogelijkheid om de pensioenopbouw na twee jaar arbeidsongeschiktheid premievrij voort te zetten. Veel pensioenregelingen bieden deze mogelijkheid, zowel bij pensioenfondsen als bij verzekeraars. De regering wil deze mogelijkheid ook in het nieuwe stelsel blijven faciliteren. De pensioenuitvoerders houden de mogelijkheid om risicopremies in rekening te brengen voor de bekostiging van de premievrije voortzetting en hiermee een collectieve voorziening te vormen. Voor deelnemers na de overgang naar het nieuwe stelsel arbeidsongeschikt worden, is dit afdoende. Voor een effectieve en doelmatige voortzetting van de pensioenopbouw door deelnemers bij de overgang al arbeidsongeschikt zijn, is in bepaalde gevallen overgangsrecht nodig. Het gaat hierbij specifiek om arbeidsongeschikte deelnemers bij een 'gesloten' fonds dat een uitkeringsovereenkomst uitvoert. Een dergelijk fonds zou – zonder overgangsmaatregel - uitsluitend voor de premievrije voortzetting van de pensioenopbouw door deze deelnemers de pensioenadministratie moeten ombouwen naar een premieovereenkomst. De voorgestelde overgangsmaatregel voorkomt dit. De overgangsmaatregel is niet van toepassing als de (voormalige) werkgever van de betrokken arbeidsongeschikte deelnemers voor zijn actieve werknemers wel een premieovereenkomst treft. In dat geval kunnen de arbeidsongeschikte deelnemers hun deelname aan die regeling voortzetten. Voor arbeidsongeschikte deelnemers die hun deelname aan een premieregeling premievrij voortzetten, kan gebruik worden gemaakt van het overgangsrecht voor progressieve premies.

Gevolgen voor grensoverschrijdend pensioen
In de consultatie is aandacht gevraagd voor de gevolgen van dit wetsvoorstel voor grensoverschrijdende pensioenuitvoering. In hoofdstuk 10 *Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming* is hierover een passage opgenomen. In de artikelsgewijze toelichting is eveneens aandacht voor de sociale en arbeidswetgeving, hetgeen relevant is in de grensoverschrijdende pensioenuitvoering.

BTW-vrijstelling pensioenbeheer
In verschillende commentaren is ingegaan op de vraag of het pensioenbeheer bij uitvoering van de nieuwe pensioencontracten onder de BTW-vrijstelling van collectieve beleggingsfondsen komt te vallen. Voor dit wetsvoorstel heeft een beoordeling plaatsgevonden van de btw-gevolgen van de voorgestelde aangepaste wettelijke kaders van de nieuwe pensioencontracten. Dit is in paragraaf 14.4 nader uitgewerkt.

Scenariosets
Een aantal commentaren heeft betrekking op de scenariosets die gehanteerd dienen te worden bij verschillende berekeningen in het nieuwe pensioenstelsel en bij de transitie. Enkele commentatoren zijn van mening dat het aantal scenario's waarmee gerekend moet worden in het huidige ftk kan worden teruggebracht van 10.000 naar 2.000. Volgens anderen moeten pensioenfondsen gebruik kunnen maken van fondsspecifieke uitgangspunten om passend beleid te kunnen maken. Ook wordt gevraagd om een gevoeligheidsanalyse (onder andere voor de robuustheid, het transitiemoment en de rekenrente) bij de scenariosets.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* heeft een technische werkgroep bestaande uit onafhankelijke leden advies uitgebracht over de betreffende scenariosets. Hierbij zijn enkele van de genoemde

aandachtspunten meegenomen. Het advies van deze werkgroep vormt input voor de commissie parameters, die naar verwachting vóór de zomer van 2022 haar advies zal uitbrengen.

Verhouding tussen kapitaaldekking en omslagfinanciering
In enkele commentaren is aandacht gevraagd voor de optie van het toevoegen van een aanvullend omslagelement binnen het pensioenstelsel (Notional Defined Contributions, NDC). Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het CPB gezamenlijk met Netspar onderzocht welke gevolgen de lage rente heeft voor pensioenen in Nederland. Zij concluderen dat een lage rente negatieve gevolgen heeft voor de hoogte en de ambitie van pensioenen. Als mogelijke oplossing beschouwen zij een mogelijke verschuiving binnen de aanvullende pensioenen van de huidige tweede pijler naar het alternatief van NDC, uitgevoerd in de eerste pijler. Zij stellen voor deze denkrichting nader te analyseren. De regering acht zo'n analyse wenselijk alvorens wettelijke wijzigingen voor te stellen. De verhouding tussen kapitaaldekking en omslagfinanciering is echter geen onderwerp van dit wetsvoorstel.

16.2 Adviescollege toetsing regeldruk

Het ATR heeft twee adviezen uitgebracht over dit voorstel, een advies tijdens de internetconsultatie en na verwerking van de internetconsultatie heeft de regering besloten het ATR te verzoeken om een aanvullende zienswijze over het aangepaste wetsvoorstel. In paragraaf 16.2.1 wordt de verwerking van het advies tijdens de internetconsultatie toegelicht en in paragraaf 16.2.2 wordt de verwerking van de aanvullende zienswijze toegelicht.

16.2.1 Advies internetconsultatie

Het ATR heeft tijdens de internetconsultatie advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. Het ATR heeft dit gedaan op basis van een toetsingskader, waarin aandacht wordt besteed aan nut en noodzaak, minder belastende alternatieven, de uitvoeringswijze en de gevolgen voor de regeldruk. Het ATR doet 13 aanbevelingen. Hieronder wordt toegelicht hoe deze adviezen zijn verwerkt in het wetsvoorstel.

Nut en noodzaak
Het ATR adviseert om de doelen te concretiseren en duidelijk in te gaan op de gevolgen van de overgang naar het nieuwe stelsel en wat dit betekent voor de koopkracht voor deelnemers. In hoofdstuk 2 *Doelstelling* is uiteengezet wat de doelen van dit wetsvoorstel zijn, deze zijn op basis van het advies nader toegelicht. Tevens wordt in hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid* ingegaan op de gevolgen voor het *verwachte* pensioen. Het blijft mogelijk om gemiddeld in (ruim) 42 jaar een pensioen op te bouwen dat – opgeteld bij de AOW-uitkering – 80% van het gemiddelde loon bedraagt. De regering waarborgt dit door het niveau van de fiscale facilitering op peil te houden. De fiscale premiebegrenzing in het nieuwe stelsel biedt ruimte voor een totale premiesom die naar verwachting even hoog is als de premiesom die nu fiscaal wordt gefaciliteerd. In hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid* worden de berekeningen van het CPB en de Pensioenfederatie voor de solidaire premieregeling, in vergelijking tot het bestaande ftk-contract, toegelicht. De financiële gevolgen worden uiteengezet voor deelnemers, toekomstige deelnemers en pensioengerechtigden. Het tweedepijlerpensioen is echter een arbeidsvoorwaarde, waarbij de hoogte van de premie een resultaat is van de afspraken tussen werknemer en werkgever, zij kunnen gezamenlijk afspraken overeenkomen die kunnen leiden tot een hogere of lagere premie en daarmee een hoger of lager pensioen. De hoogte van het pensioen hangt uiteindelijk grotendeels af van de ingelegde premie en het behaalde rendement. Voorts heeft het ATR geadviseerd om de passages over het perspectief op een koopkrachtig pensioen nader toe te lichten. Deze passages zijn aangescherpt (zie hoofdstuk 2 *Doelstelling*).

Het ATR adviseert om in de toelichting duidelijk te maken of de specifieke risico- en beheersinstrumenten geen afbreuk doen aan de begrijpelijkheid, uitlegbaarheid en transparantie van het nieuwe stelsel. Het ATR stelt daarbij de vraag of de technische instrumenten (zoals de solidariteitsreserve) niet te veel afbreuk doen aan het beoogde directere verband tussen de ingelegde premies en het behaalde beleggingsresultaat en daarmee aan de begrijpelijkheid van het nieuwe stelsel. In voorliggend wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat deelnemers voortaan van hun pensioenuitvoerder jaarlijks een overzicht krijgen over de pensioenpremies die worden

ingelegd, de rendementen die de pensioenuitvoerder boekt en de gevolgen daarvan voor hun pensioenopbouw. Met de nieuwe contracten en daarvoor voorgestelde communicatievoorschriften, kunnen deelnemers de samenhang tussen die ontwikkelingen en hun pensioen van jaar tot jaar volgen. Op die manier worden maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de ontwikkeling van de economie (macrovlak), sneller herkenbaar voor deelnemers op het individuele niveau (microvlak). Dit draagt vervolgens bij aan begrijpelijkheid, uitlegbaarheid en transparantie.[341] Voor veel deelnemers zal echter de mate waarin (bijvoorbeeld) beleggingsrendement of de ontwikkeling van de levensverwachting (micro- en macro-langlevenrisico) in het pensioen doorwerkt, altijd lastig te volgen blijven. Daarmee wordt pensioen niet ineens eenvoudige materie. Ondanks de technische instrumenten, zoals het vaststellen van de risicohouding, het delen van micro- en macro-langlevenrisico, een solidariteitsreserve, biedt elk van deze instrumenten significante meerwaarde voor deelnemers en gepensioneerden. Er is in zekere zin sprake van een uitruil tussen het technisch verbeteren van het pensioencontract enerzijds en begrijpelijkheid en uitlegbaarheid anderzijds. In de afzonderlijke passages is de meerwaarde voor deelnemers nader toegelicht.

Het ATR adviseert tevens om in de wet een bepaling op te nemen die de overheid verplicht tot het met ingang van 2022 jaarlijks monitoren en het periodiek evalueren van de wet. Mede naar aanleiding van dit advies is in de wet een evaluatiebepaling opgenomen, dit wordt nader toegelicht in paragraaf 2.4. Het jaarlijks monitoren van de wet zal in de praktijk plaatsvinden in de vorm van veelvuldig overleg tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, sociale partners, toezichthouders en pensioenuitvoerders. Dit overleg behoeft geen wettelijk karakter.

Minder belastende alternatieven
Het ATR adviseert om duidelijk te maken waarom uit oogpunt van proportionaliteit niet is gekozen voor een beperkte wijziging in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners. Het ATR noemt daarbij financiering via de AOW of door aanpassing van de hoogte van de belastingheffing over pensioenen of een combinatie van beide. Hoewel deze wijzigingen qua wetgeving eenvoudiger kunnen zijn noemt het ATR hier twee voorbeelden die beide niet noodzakelijkerwijs raken aan de vormgeving van het pensioenstelsel in de tweede pijler en de daarmee samenhangende problematiek (zie ook de aanleiding in hoofdstuk 1 *Inleiding*). Daarnaast raken deze voorbeelden beide de lasten van de Rijksoverheid. Een verhoging van de AOW is lastenverhogend aan de uitgavenkant terwijl een lagere belastingheffing over pensioenuitkeringen zorgt voor een derving van inkomsten. Dit heeft vervolgens gevolgen voor andere uitgaven van de Rijksoverheid. Het ATR adviseert tevens om nader toe te lichten waarom alternatieven voor het gekozen model niet toegepast worden, zoals bijvoorbeeld een zuivere premieregeling. Een zuivere premieregeling is wettelijk, maar ook in de uitvoering, eenvoudiger en daarom ook toegestaan. Het wettelijk kader biedt echter meer mogelijkheden zodat sociale partners een keuze kunnen maken die meer ruimte biedt voor risicodeling en daarmee in potentie hogere pensioenen.

Werkbaarheid
Het ATR adviseert om in de toelichting aandacht te besteden aan de werkbaarheid van de afzonderlijke onderdelen van de wet voor met name kleine werkgevers. Mede naar aanleiding van dit advies is een mkb-toets uitgevoerd, dit is nader toegelicht in hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid*.

Het ATR adviseert om in de toelichting aan te geven hoe een goede uitvoering door alle pensioenuitvoerders van alle onderdelen van de wet is gegarandeerd. Tijdens het opstellen van de consultatiewetgeving en tijdens het verwerken van de consultatiewetgeving, maar ook daarna wordt veelvuldig overlegd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars, specifiek in het kader van een goede uitvoering door alle pensioenuitvoerders. Mede naar aanleiding van de consultatiereacties zijn een aantal aspecten in de wetgeving en toelichting aangepast om de uitvoerbaarheid te verbeteren voor pensioenfondsen en verzekeraars. Dit geldt bijvoorbeeld voor leeftijdsafhankelijke premies voor nabestaandenpensioen en arbeidsongeschiktheidspensioen, premievrije voortzetting bij arbeidsongeschiktheid, het gemis van een onverdeeld vermogen maar ook de grenzen van de

[341] Zie ook Vandenbroucke (2020) Collectiviteit, solidariteit en zekerheid in het pensioenakkoord. Een kwalitatieve analyse van de uitgangspunten van het Nederlandse pensioenakkoord.

solidariteitsreserve.

Het ATR adviseert een zogenoemde 'doenvermogentoets' uit te voeren ten behoeve van een onderbouwd oordeel over de werkbaarheid van het nieuwe pensioenstelsel voor burgers. In hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid* wordt uitgebreid ingegaan op het zogenoemde doenvermogen van de burgers in relatie tot de voorgestelde maatregelen. In zijn algemeenheid geldt voor het arbeidsvoorwaardelijke pensioen dat het aantal expliciete keuzes dat deelnemers moeten maken beperkt is. In verreweg de meeste gevallen is het de werkgever, of de gezamenlijke sociale partners, die besluiten over de inrichting van de pensioenregeling en de hoogte van de premie-inleg. Het voorliggende wetsvoorstel biedt deelnemers op het gebied van het pensioencontract geen aanvullende keuzemogelijkheden ten opzichte van de bestaande situatie. Om die reden acht de regering de bestaande wettelijke voorschriften over de informatievoorziening en keuzebegeleiding op hoofdlijnen afdoende. Wel introduceert de regering een nieuwe open norm die pensioenuitvoerders verplicht om zich maximaal in te spannen om deelnemers op een adequate wijze te begeleiden bij het maken van (voorlopige) keuzes. Onderdeel van deze norm is de verplichting voor pensioenuitvoerders om hier invulling aan te geven door het inrichten van een (digitale) keuzeomgeving. Deze omgeving moet een deelnemer in staat stellen om een passende keuze te maken, gegeven zijn of haar doelstelling.

Het ATR heeft twee adviezen gegeven over informatie. Ten eerste heeft zij geadviseerd in de toelichting inzicht te geven in gevolgen van dit wetsvoorstel voor de hulpmiddelen. Het ATR doelt daarbij op de middelen, die een deelnemer of een aanstaande pensioengerechtigde moet helpen (tijdens de transitieperiode) bij het maken van belangrijke keuzes, zoals het moment van pensionering. Vooropgesteld zij dat dit wetsvoorstel geen van de bestaande hulpmiddelen schrapt. Alle bestaande, belangrijke hulpmiddelen blijven bestaan: mijnpensioenoverzicht.nl, planningstools in de mijnomgevingen op de websites van afzonderlijke pensioenuitvoerders, het verplichte jaarlijkse pensioenoverzicht, de verplichte informatie bij einde deelneming ('stopbrief'), de verplichte informatie ruim vóór en vlak bij pensioeningang en het wettelijk recht op informatie op verzoek. De inhoud, dat wil zeggen de stand van het opgebouwd en nog op te bouwen pensioenvermogen, of de pensioenleeftijd, kan een andere wijze vormgegeven worden, maar de verplichting voor pensioenuitvoerders om te informeren wijzigt niet. Naast informatie als hulpmiddel voert dit wetsvoorstel bovendien een nieuw hulpmiddel toe, juist gericht op het kunnen maken van keuzes. Er komt namelijk een verplichting voor pensioenuitvoerders om deelnemers en pensioengerechtigden te begeleiden bij het maken van keuzes. Vanuit de gedachte dat informatie alleen niet altijd voldoende activerend of keuze-ondersteunend is en vaak meer nodig is. Dit wetsvoorstel doet dus enerzijds niet af aan de bestaande hulpmiddelen en breidt deze juist uit. Voor overige toelichting verwijst de regering naar hoofdstuk 9 *Informatievoorschriften in het nieuwe pensioenstelsel*.

Het ATR adviseert ten tweede om uiteen te zetten hoe de actualiteit van de informatie in de hulpmiddelen wordt geborgd. Hiervoor is al aangegeven dat dit wetsvoorstel geen grondslagen schrapt voor informatie. Een van de in het kader van dit tweede advies van belang zijnde, bestaande informatieplicht is de verplichting voor pensioenuitvoerders om informatie beschikbaar te stellen op de website. Dit wetsvoorstel voegt aan de lijst van onderwerpen waarover pensioenuitvoerders informatie moeten plaatsen op hun website toe informatie over de beleggingen en het beleggingsbeleid. Deze toevoeging leidt ertoe dat er voor deelnemers en pensioengerechtigden informatie beschikbaar is over hoe het gaat met de beleggingen van hun pensioenuitvoerder. Deelnemers en gewezen deelnemers, die jaarlijks een pensioenoverzicht krijgen, zullen uiteraard ook de verandering te zien krijgen in hun opgebouwd en op te bouwen pensioenvermogen, als gevolg van bijvoorbeeld ontwikkelingen op de financiële markten. Daarmee neemt dit wetsvoorstel het tweede hier bedoelde advies van het ATR ter harte.

Berekening regeldrukgevolgen
Het ATR adviseert om de omissies in de regeldrukparagraaf weg te nemen en de totale structurele gevolgen voor de regeldruk – eventueel aan de hand van scenario's – kwantitatief in beeld te brengen conform de rijksbrede methodiek. De regeldruk is kwantitatief in beeld gebracht en nader toegelicht in hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid*.

16.2.2 Aanvullende zienswijze
Het ATR doet in de aanvullende zienswijze zes aanbevelingen. Hieronder wordt toegelicht hoe deze aanbevelingen zijn verwerkt in het wetsvoorstel.

Het ATR licht in de aanvullende zienswijze eerst toe wat volgens hen de wijzigingen in het wetsvoorstel zijn ten opzichte van de versie die voorlag voor internetconsultatie. Zo schrijft het ATR dat de toelichting ingrijpend is gewijzigd. Volgens het ATR zijn de doelen uitgebreider omschreven en wordt ingegaan op alternatieven die zijn overwogen en de bijbehorende overwegingen. De toelichting gaat volgens het ATR bovendien inhoudelijk in op de reacties die in de internetconsultatie zijn ontvangen. Het ATR concludeert dat dankzij de wijzigingen het wetsvoorstel aan kwaliteit heeft gewonnen. De regering is verheugd met deze opmerkingen.

Nut en noodzaak
Het ATR adviseert om in deze toelichting helderheid te verschaffen over de vraag of de pensioenen jaarlijks met zekerheid zullen worden geïndexeerd, bijvoorbeeld door inflatiebescherming op te nemen in het beschermingsrendement. Koopkrachtbehoud is in het nieuwe stelsel een streven, maar dit kan niet op voorhand zeker worden gesteld. Dit geldt overigens voor ieder kapitaalgedekt pensioenstelsel. Gegarandeerd koopkrachtbehoud vergt inflatie-gerelateerde beleggingen en die zijn in onvoldoende mate beschikbaar. De verhoging van de pensioenen die nodig is voor koopkrachtbehoud moet daarom worden gefinancierd uit het rendement op zakelijke beleggingen. Zie ook hetgeen in paragraaf 16.1.3 is opgenomen over inflatiebescherming als onderdeel van het beschermingsrendement.

Het ATR constateert dat het vertrouwen onder burgers in een evenwichtige transitie verder kan worden vergroot als zij inzicht hebben in wie verantwoordelijkheid draagt voor compensatie en wie uitvoering geeft aan het verstrekken van de compensatie. Het ATR adviseert om de toelichting op dit punt te verduidelijken. De regering vindt het van belang dat burgers erop kunnen vertrouwen dat er een evenwichtige transitie plaatsvindt en dat sociale partners in voorkomende gevallen waarin er sprake is dat actieve deelnemers een onevenredig nadeel ondervinden zich tot het uiterste zullen inspannen om tot een passende compensatieregeling te komen. Daartoe is een heldere formulering van verantwoordelijkheden en taken tussen sociale partners en pensioenuitvoerders vereist. De regering neemt het advies om de toelichting op dit punt te verduidelijken over.

Het ATR constateert dat de complexiteit van het pensioenstelsel intact blijft, maar begrijpt ook de door de regering gemaakte afwegingen daartoe. Het ATR adviseert juist om die reden in de communicatie maatwerk toe te passen en op de individuele financiële effecten in te gaan. De regering deelt de opvatting van het ATR dat, om die reden, goede informatie van belang is. In aanvulling op hetgeen wat eerder is vermeld in dit wetsvoorstel, geldt specifiek dat de bestaande norm uit artikel 48 Pensioenwet borgt dat informatie aansluit bij de behoefte en kenmerken van de deelnemer. Aan die wettelijke norm doet dit wetsvoorstel niet af. Daarnaast geldt dat deelnemers voor, tijdens en na de transitie worden geïnformeerd door middel van generieke en specifieke informatie. Denk hierbij aan de informatie rond de transitie (welke eisen zijn neergelegd in het communicatieplan), maar ook aan de reguliere jaarlijkse pensioeninformatie, al dan niet aangevuld met informatie over bijvoorbeeld compensatie. Aanvullend adviseert het ATR, kortgezegd, advies mogelijk te maken. Reacties op dit wetsvoorstel ten aanzien van advies zijn divers en de regering begrijpt beide zienswijzen. De regering benadrukt dat de nieuwe norm keuzebegeleiding als waarborg voorziet in de begeleiding van deelnemers, opdat de deelnemer een goede keuze kan maken.

Het ATR adviseert in de toelichting aan te geven of het wetsvoorstel meer transparantie beoogt over de bestemming van de belegde pensioengelden. Het wetsvoorstel heeft meer transparantie bieden over de beleggingen en investeringen door pensioenfondsen niet als doel. Dat neemt niet weg dat het van belang is dat een goede dialoog wordt gevoerd tussen pensioenfonds en haar belanghebbenden. De bestaande governancestructuur van het pensioenfonds en in het bijzonder de positie van het verantwoordingsorgaan hierin, biedt hiervoor passende kanalen. In het verantwoordingsorgaan worden de belangen van werkgevers, werknemers en pensioengerechtigden vertegenwoordigd. Zij kunnen het bestuur bevragen op de keuzes in het

beleggingsbeleid en het bestuur legt verantwoording af over het gevoerde beleggingsbeleid. Ook is het verantwoordingsorgaan bevoegd om een oordeel te geven over het handelen van het bestuur, over het gevoerde beleggingsbeleid en adviezen te geven over de bestuurlijke keuzes voor de toekomst. Dit oordeel wordt opgenomen in het bestuursverslag. Daarnaast blijkt dat pensioenfondsen in toenemende mate individuele pensioenfondsdeelnemers actief betrekken bij de vormgeving van het collectieve beleggingsbeleid. Dit doen zij onder meer door het uitzetten van enquêtes naar beleggingsvoorkeuren.

Werkbaarheid en merkbaarheid
Het ATR adviseerde in haar advies op de internetconsultatieversie van dit wetsvoorstel om een doenvermogentoets uit te voeren. De regering heeft dit uitgevoerd, dit is nader toegelicht in paragraaf 14.1.3 van deze toelichting. Het ATR adviseert in haar aanvullende zienswijze om een uitgebreidere doenvermogentoets te doen, met behulp van enquêtes en praktijk- en testpanels.

De regering heeft met de doenvermogentoets inzichtelijk gemaakt welke consequenties dit wetsvoorstel heeft voor burgers en waarbij zij handelingsmogelijkheden hebben. In veel gevallen worden burgers in de praktijk ontzorgd door hun werkgever, vakbond en pensioenuitvoerder. Daar ligt volgens de regering de kracht van het Nederlandse pensioenstelsel. In beginsel verandert er niets aan die verhouding, en daarmee ook niet aan de handelingen die burgers zullen moeten verrichten in het nieuwe pensioenstelsel. Als dit anders was geweest dan was het advies van het college om met behulp van enquêtes en praktijk- en testpanels onderzoek naar het doenvermogen te doen gegrond geweest. Wel is er conform het advies van het ATR een algemene conclusie toegevoegd aan de doenvermogentoets.

Berekening regeldrukgevolgen
Het ATR adviseert om de toelichting aan te vullen met een *geïnformeerde schatting* van de structurele regeldrukgevolgen voor pensioenfondsen. De structurele regeldrukgevolgen voor pensioenfondsen zijn met behulp van een geïnformeerde schatting inzichtelijk gemaakt en nader toegelicht in hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid*.

16.3 Uitkomsten toetsing wetsvoorstel door De Nederlandsche Bank

DNB heeft op 10 september 2021 over dit wetsvoorstel een toezichttoets uitgebracht. Hierin constateert DNB dat het wetsvoorstel belangrijke stappen zet naar een toekomstbestendig pensioenstelsel. Om dit te verzilveren doet DNB drie aanbevelingen:

1. Voorkom onrealistische verwachtingen door middel van transparante deelnemerscommunicatie over de effecten van de stelselwijziging.
2. Stel de nieuwe (verdeel)regels gedurende transitieperiode en de daaropvolgende jaren niet bij als zich eventuele tegenvallers voordoen.
3. Houd bij de implementatie van de nieuwe regels aandacht voor eenvoud.

De regering is met DNB van opvatting dat het onwenselijk is om bij deelnemers onrealistische verwachtingen te wekken over het effect van de stelselwijziging voor hun pensioen. De hoogte van de pensioenuitkeringen blijven immers vooral afhankelijk van de premies die worden ingelegd en de rendementen die pensioenuitvoerders boeken over het belegde pensioenvermogen. De stelselwijziging heeft als zodanig een beperkte invloed op die premies en rendementen.
In de communicatie over de stelselwijziging zal de regering realistische informatie verstrekken over de effecten van de stelselherziening, net als in deze memorie van toelichting het geval is.
Bij de transitie ontvangen alle deelnemers van hun pensioenuitvoerder persoonlijke informatie over het effect van de stelselherziening voor hun te verwachten pensioen.

Dit wetsvoorstel regelt dat pensioenfondsen in de transitieperiode – onder voorwaarden – kunnen opteren voor het transitie-ftk. Dat transitie-ftk bevat aangepaste wettelijke verdeelregels voor de transitieperiode, met het oog op een geleidelijke overgang naar een nieuw pensioenstelsel. De regering is voornemens deze verdeelregels, die bestand zijn tegen financiële tegenvallers, gedurende de transitieperiode van kracht te laten zijn. Pensioenuitvoerders moeten in hun implementatieplan aandacht besteden aan hoe wordt omgegaan met eventuele financiële en

economische schokken tijdens de transitieperiode. Dit wordt bij lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Met het oog op de implementatie van de nieuwe regels vraagt DNB aandacht voor eenvoud bij de implementatie van de nieuwe pensioenovereenkomsten. De regering onderschrijft dit streven naar eenvoud. Naar het oordeel van de regering komt dit voldoende tot uitdrukking in dit wetsvoorstel. Na de transitieperiode kunnen nieuwe pensioenaanspraken alleen nog worden verworven op grond van een premieovereenkomst. De uitkeringsovereenkomst en de kapitaalovereenkomst komen te vervallen, met inbegrip van specifieke regels voor die contracten. Het wetsvoorstel biedt weliswaar ruimte voor verschillende verschijningsvormen van de premieovereenkomst, maar daarvoor geldt op hoofdlijnen hetzelfde civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscale kader. De variëteit in contractvormen zal na de transitie naar verwachting aanzienlijk geringer zijn dan nu het geval is.

Voor pensioenaanspraken en –rechten die niet worden omgezet (‘ingevaren’) naar een nieuwe pensioenovereenkomst, blijven de huidige wettelijke regels van toepassing. Dit wetsvoorstel neemt echter de belemmeringen voor invaren zo veel mogelijk weg. De regering gaat er daarom van uit dat het nieuwe eenduidige wettelijk kader vanaf 2027 op het merendeel van de pensioenaanspraken en – rechten van toepassing zal zijn.

Toezicht van DNB op de transitie en in het nieuwe pensioenstelsel
DNB houdt op basis van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling prudentieel en materieel toezicht op pensioenuitvoerders. Gedurende de transitiefase zal DNB zijn toezicht voornamelijk richten op de adequaatheid van het besluitvormingsproces en op de mogelijkheden voor de pensioenuitvoerder om de door de werkgevers en werknemers overeengekomen pensioenregeling beheerst en integer uit te kunnen voeren. DNB zal vooral toezicht houden op de zorgvuldigheid en transparantie van het besluitvormingsproces en op de beheersing van de financiële en operationele risico’s van de transitie. Ook zal DNB de eventuele wenselijkheid van aanvullende toezichtcapaciteit in de transitieperiode nog nader bezien.

In de structurele situatie zal DNB minder dan nu het geval is toezien op de financiële soliditeit van de pensioenfondsen en meer op de kwaliteit van de besluitvorming van de opdrachtaanvaarding en op de beheerste en integere bedrijfsvoering.

De regering is van mening dat adequaat toezicht bij zo’n fundamentele stelselwijziging van cruciaal belang is. De regering zal met DNB in overleg treden om te bezien of hiervoor aanvullende toezichtcapaciteit nodig is gedurende de transitieperiode.

Opmerkingen bij het wetsvoorstel
DNB plaatst een aantal opmerkingen over het wetsvoorstel. Daarvoor benoemt DNB de volgende criteria:
- De normen waarop DNB moet toezien, moeten helder en uitvoerbaar zijn.
- De pensioenregelingen die door werkgevers en werknemers worden uitgewerkt, moeten transparant, uitlegbaar en uitvoerbaar zijn en geen bron vormen voor intergenerationele spanningen.
- Het wettelijk kader moet borgen dat op een transparante en gedegen wijze wordt besloten over een evenwichtige en uitvoerbare transitie.

De regering onderschrijft deze criteria. Deze sluiten aan bij de doelstelling van het wetsvoorstel.

Met het oog op de uitvoerbaarheid van het toezicht benoemt DNB een aantal aandachtspunten voor de wetgeving en de lagere regelgeving. Deze opmerkingen heeft DNB onderverdeeld in drie categorieën: het nieuwe stelsel, de transitie naar het nieuwe stelsel en het transitie-ftk.

Het nieuwe stelsel
DNB wijst erop dat het van belang is dat de uitwerking van de pensioencontracten niet alsnog leidt tot spanningen tussen generaties die de toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel onder druk zetten. DNB wijst op verschillende eisen in het wetsvoorstel die dat het risico daarop mitigeren. In dat kader maakt DNB de volgende opmerkingen.

Ingeval de bestaande aanspraken en rechten niet worden ingevaren, acht DNB een wettelijk verplichte vermogensscheiding tussen de bestaande uitkeringsovereenkomst en de nieuwe pensioenovereenkomsten noodzakelijk. Het wetsvoorstel is in overeenstemming hiermee aangepast. De regering handhaaft weliswaar de bepaling dat verschillende pensioenregelingen binnen een bedrijfstakpensioenfonds of ondernemingspensioenfonds één financieel geheel vormen, maar maakt hierop een uitzondering voor de situatie waarin de aanspraken en rechten die vóór de transitie zijn opgebouwd, niet zijn ingevaren. Het vermogen voor deze 'oude rechten' blijft in dat geval verplicht afgezonderd van het vermogen dat voor de nieuwe pensioenovereenkomst wordt opgebouwd. Dit zorgt voor heldere en uitvoerbare normen voor pensioenfondsen en toezichthouder. Op die oude rechten en op de nieuwe rechten worden de bepalingen in het financieel toetsingskader afzonderlijk toegepast. Voor de nieuw te verwerven pensioenaanspraken gelden verder de verdeelregels van de nieuwe pensioenovereenkomst en het met dit wetsvoorstel voorgestelde wettelijk kader. De voorgestelde regeling voorkomt kruissubsidiëring tussen de vermogens voor de nieuwe opbouw en het vermogen dat voor de oude rechten is opgebouwd. In paragraaf 5.4.2 is dit nader uitgewerkt.

DNB wijst erop dat het delen van inflatierisico via een apart inflatiebeschermingsrendement tot spanningen kan leiden tussen generaties. Deze conclusie wordt door de regering onderschreven. Daarom is in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* opgenomen dat inflatiebescherming via de solidariteitsreserve kan worden geboden. Dit instrument is immers ook bedoeld voor dergelijke vormen van risicodeling. In het wetsvoorstel wordt een delegatiebepaling opgenomen om inflatiebescherming via de solidariteitsreserve technisch nader uit te werken.

DNB pleit voor heldere en robuuste regels met betrekking tot het vaststellen van het projectierendement. De regering onderschrijft het belang hiervan. In de memorie van toelichting is daarom verduidelijkt dat het projectierendement gedurende de uitkeringsfase niet mag worden verhoogd met als doel om een voorgaande financiële negatieve schok in het voor de uitkering gereserveerde vermogen op te vangen. Hetzelfde geldt voor de vaste daling in de flexibele premieovereenkomst. In beide gevallen wordt hierdoor het risico op verlagingen van uitkeringen in de toekomst immers vergroot. Bovendien moeten het projectierendement en de vaste daling blijven aansluiten op de vastgestelde risicohouding en mogen zij het wettelijke maximum niet overschrijden. Wel mag het projectierendement worden ingezet als instrument om in geval van spreiding, gelijke uitkeringen voor alle gepensioneerden binnen de solidaire premieovereenkomst te realiseren, ook weer binnen het wettelijk begrensde maximum.

Tevens maakt DNB nog enkele technische opmerkingen ten aanzien van het nieuwe stelsel.

In het wetsvoorstel komen de artikelen 128, 130 en 130a Pensioenwet over de kostendekkende premie en de vermelding van premie(componenten) in de jaarrekening en het bestuursverslag te vervallen. DNB pleit voor het handhaven van deze artikelen in aangepaste vorm. Artikel 128 Pensioenwet heeft betrekking op de wijze waarop een kostendekkende premie moet worden ingericht. Aangezien in het nieuwe stelsel alleen nog pensioen kan worden opgebouwd in premieovereenkomsten, is geen sprake meer van kostendekkende premies, waarbij de hoogte van de premie moet worden afgeleid uit de toegezegde jaarlijkse loongerelateerde pensioenaanspraken op basis van een uitkeringsovereenkomst. Om die reden is artikel 128 Pensioenwet komen te vervallen. Wel is in het wetsvoorstel verduidelijkt dat in de afgesproken premie in het nieuwe stelsel een opslag voor instandhouding van het minimaal vereist eigen vermogen en een opslag voor kosten moet zijn opgenomen.

DNB vindt de statenopsomming in artikel 147, derde lid, van de Pensioenwet niet flexibel omdat voor iedere aanpassing van onderwerpen een wetswijziging is vereist. DNB kan pas exact bepalen welke informatie in de staten benodigd is wanneer de gevraagde onderbouwing specifieker is uitgewerkt in de lagere regelgeving. Idealiter wordt de opsomming in het derde lid verplaatst naar een besluit. Naar aanleiding van deze opmerking van DNB is artikel 147 ten aanzien van de staten gewijzigd en wordt de opsomming van statenonderwerpen opgenomen in het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen.

DNB vraagt aandacht voor de fiscale hygiëne-eis bij een netto pensioenregeling in combinatie met de nieuw opgenomen wettelijke voorwaarde dat op de vrijwillige pensioenregeling dezelfde regels en voorwaarden van toepassing zijn als op de basispensioenregeling. Daarnaast merkt DNB op dat een gelijke risicohouding voor een vrijwillige regeling als in de basisregeling niet vanzelfsprekend is en niet in lijn met de paragraaf in de memorie van toelichting over de risicohouding (3.3.1). De fiscale hygiëne-eis voor nettopensioen zal onder de nieuwe taakafbakeningseisen voor vrijwillige regelingen, in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Het feit dat de vastgestelde risicohouding voor de basisregeling moet worden overgenomen vloeit voort uit de doelstelling van de taakafbakeningseisen dat voldoende collectiviteit en solidariteit in vrijwillige pensioenregelingen van pensioenfondsen aanwezig moet zijn. Dat brengt met zich mee dat de elementen van de basisregeling, waaronder de risicohouding, moeten worden overgenomen. Het is wel mogelijk om voor de basisregeling een aparte risicohouding vast te stellen voor cohorten met hoge inkomens. Op deze wijze zal ook de risicohouding voor een vrijwillige netto-regeling beter aansluiten op het risico dat deze inkomensgroep kan en wil dragen.

DNB merkt op dat in de wet- en regelgeving uitgewerkt dient te worden hoe een pensioenfonds in het nieuwe stelsel moet handelen als het eigen vermogen lager is dan het MVEV. Aan de eis vanuit de IORP-Richtlijn dat het minimaal vereist eigen vermogen te allen tijde aanwezig moet zijn, moet invulling worden gegeven door een meting van de omvang van het minimaal vereist eigen vermogen op 31 december, waarbij de actuele omvang van het minimaal vereist vermogen op dat moment of de gemiddelde omvang van het minimaal vereist eigen vermogen over de afgelopen 12 maanden als maatstaf genomen moet worden. Daarbij is de hoogste van deze twee maatstaven bepalend. Op basis van die maatstaf moet het minimaal vereist eigen vermogen op 31 december van enig jaar worden aangevuld indien dit niet voldoet aan het wettelijk vereiste niveau.

DNB stelt dat in artikel 176 van de Pensioenwet, dat de wetsartikelen benoemt waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd door de toezichthouders, artikel 102a van de Pensioenwet ontbreekt. Op grond van artikel 176 van de Pensioenwet kan echter een boete worden opgelegd bij overtreding van onder meer de artikelen 99 tot en met 107 van de Pensioenwet, waaronder dus ook artikel 102a van de Pensioenwet valt. In artikel 51a, eerste lid, van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling is vervolgens geregeld dat overtreding van artikel 102a beboetbaar is met een boete uit boetecategorie 1. Ook merkt DNB op dat in relatie tot de transitieperiode de artikelen van het nieuwe hoofdstuk 6b van de Pensioenwet ontbreken. DNB constateert terecht dat de boetebepalingen voor dit hoofdstuk ontbraken. De regering heeft samen met de toezichthouders zorgvuldig gekeken naar de artikelen die vallen onder hoofdstuk 6b om te besluiten welke geschikt zijn voor een boetebepaling. Daarbij dient opgemerkt dat niet alle artikelen geschikt zijn voor een boetebepaling, het generiek beboetbaar stellen van hoofdstuk 6b is in de ogen van de regering daarom onwenselijk. Wel zijn de artikelen 150g lid 2, 150i, 150j, 150k, 150l lid 3 en 4, 150m lid 2 tot en met 10 en lid 12, artikel 150p lid 3 tot en met 6 en artikel 150q lid 2 en 4 van hoofdstuk 6b beboetbaar gemaakt.

De transitie
In het kader van de transitie adviseert DNB om voor de beheersing van een aantal (operationele) risico's rondom de transitie lagere regelgeving op te stellen. DNB verwijst hierbij naar het belang van een risicoanalyse ten aanzien van de procesbeheersing over de transitie-besluitvorming, het 'compleet maken' van de besluitvorming over de transitie in verband met eventuele financiële en economische schokken tijdens de transitieperiode, de datakwaliteit van pensioenadministraties vóór, tijdens en na de transitie en de beheersing van IT-risico's. Ook de AFM vraagt in haar toets aandacht voor datakwaliteit. De regering zal deze punten bij het opstellen van de lagere regelgeving nader uitwerken.

DNB verzoekt in haar toezichttoets om een wettelijke bevoegdheid om nadere regels te kunnen stellen aan de aan te leveren informatie bij meldingen van collectieve waardeoverdrachten en aan de wijze van aanlevering. DNB geeft aan dat een voorgeschreven wijze van aanlevering een aanzienlijke bijdrage kan leveren aan een efficiënte en adequate beoordeling van de invaarbesluiten. De regering heeft begrip voor het verzoek van DNB en acht een dergelijke bevoegdheid in het kader van deze transitie inderdaad van belang voor een efficiënte en adequate

beoordeling van invaarbesluiten. In een relatief korte periode zal de toezichthouder veel meer collectieve waardeoverdrachten (cwo's) in behandeling krijgen dan in de huidige situatie. Bovendien zal een deel van de cwo's worden ingediend door partijen die hier nog geen ervaring mee hebben uit het verleden en voor wie het proces nieuw is. De regering vindt het belangrijk dat de toezichthouder de uitdagingen waarvoor zij zich gesteld ziet rondom het proces van deze cwo's bespreekt met de pensioensector. In artikel 150m, tweede lid, is toegevoegd dat de toezichthouder een proces inricht voor de melding van de interne collectieve waardeoverdracht en voorschrijft welke stukken benodigd zijn voor een efficiënte en adequate beoordeling. Bij de totstandkoming van deze regeling zal de sector ook worden geconsulteerd, zoals dat gebruikelijk is bij nadere regels die de toezichthouder stelt. Benadrukt wordt dat deze nadere regels toezien op procesmatige eisen (de wijze van aanlevering van de informatie). Tevens is op verzoek van DNB aangepast dat pensioenfondsen de meldingen moeten verrichten via een door DNB voor te schrijven digitaal loket, in plaats van een schriftelijke melding bij DNB.

DNB merkt op dat het wettelijk goedkeuringsrechts bij invaren van de raad van toezicht de kwaliteit, transparantie en uitvoerbaarheid van de besluitvorming stimuleert. DNB is van mening dat ook bij pensioenfondsen met een gemengd bestuursmodel passende, aanvullende waarborgen ten aanzien van het intern toezicht bij invaren nodig zijn. Geconstateerd is dat de rol van het intern toezicht bij het gehele transitieproces nadere verduidelijking behoefde in de memorie van toelichting. Nadrukkelijk wordt bepaald dat de toezichttaak van het intern toezicht, ongeacht het bestuursmodel, ook ziet op de besluitvorming bij invaren. Het interne toezicht heeft derhalve gedurende het gehele transitieproces de taak om de besluitvorming nauwgezet te volgen en hierover verantwoording af te leggen aan de medezeggenschapsorganen en in het jaarverslag. Voor de niet-uitvoerend bestuurders wordt geëxpliciteerd dat zij bij hun toezichtstaak moeten toezien op de besluitvorming inzake invaren en verantwoording afleggen.

DNB vindt het wenselijk om in de lagere regelgeving een kader uit te werken zodat pensioenfondsen eventuele grote wijzigingen in de beleggingen als gevolg van de stelselwijziging geleidelijk kunnen laten plaatsvinden. Dit is primair een operationeel vraagstuk. Daarnaast zal in lagere regelgeving een kader worden uitgewerkt, waardoor pensioenfondsen na het moment van invaren wijzigingen in hun beleggingsbeleid niet direct volledig in overeenstemming hoeven te brengen met de vastgestelde risicohouding per cohort, maar dit binnen een bepaalde periode geleidelijk kunnen doen.

DNB vraagt om verduidelijking van het overgangsrecht voor nabestaandenpensioen. Het overgangsrecht heeft betrekking op de transitie van het nabestaandenpensioen naar een nieuwe pensioenregeling. De transitie wordt nader uitgewerkt in lagere regelgeving. Desalniettemin heeft de regering de memorie van toelichting op dit onderdeel aangevuld met verduidelijkende toelichting.

Tevens maakt DNB nog enkele technische opmerkingen ten aanzien van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel.

DNB stelt dat er een nadere juridische onderbouwing gegeven moet worden aan de mogelijkheid om de persoonlijke pensioenvermogens na toepassing van de standaardregel aan te passen. In het oorspronkelijke conceptwetsvoorstel was geen begrenzing van de mogelijkheid om persoonlijke pensioenvermogens na toepassing van de standaardregel aan te passen opgenomen. Het kabinet heeft het wenselijk gevonden deze mogelijkheid te begrenzen om grote absolute en relatieve verschillen te voorkomen. Tegelijkertijd wil het kabinet wel de mogelijkheid bieden om persoonlijke pensioenvermogens aan te passen om decentraal tot evenwichtigere uitkomsten te komen, waarbij is voldaan aan een aantal eisen in de sfeer van de governance binnen een pensioenfonds. Deze zijn uiteengezet in paragraaf 5.5.1. De juridische onderbouwing is gelegen in het bieden van de mogelijkheid decentraal tot een evenwichtige uitkomst te komen conform de rol van sociale partners en pensioenfondsen in het pensioenstelsel. De onderbouwing voor de begrenzing is gelegen in het feit dat de overheid een waarborgende functie heeft. In dit kader merkt DNB ook op het wenselijk te achten om de ruimte voor het toepassen van een kortere spreidingstermijn dan 10 jaar bij de standaardmethode in te kaderen. Zonder nadere inkadering brengt deze optie volgens de toezichthouder risico's voor de robuustheid van de transitie met zich mee. De regering is van

mening dat nadere voorschriften hiervoor wenselijk zijn. Dit zal in lagere regelgeving nader worden uitgewerkt.

DNB benoemt dat zij het onwenselijk vindt dat operationele risico's van de pensioenuitvoerder (zoals mutaties met terugwerkende kracht) ook gedekt kunnen worden via de solidariteits- of risicodelingsreserve. Het wetsvoorstel is hierop aangepast, zodanig dat operationele risico's alleen via een specifiek geoormerkt operationele reserve gedekt mogen worden. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader voor pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel*.

De commissie die om advies wordt gevraagd over de P-scenario's voor het nieuwe pensioenstelsel, zal ook gevraagd worden te adviseren over de Q-scenario's voor de transitie (voetnoot 90 in de memorie van toelichting). DNB stelt dat in artikel 144 van de Pensioenwet (parameters) en bijbehorende toelichting een verwijzing naar de Q-scenario's dient te worden opgenomen. In artikel 144 van de Pensioenwet staat dat regels worden gesteld over een uniforme set met economische scenario's. Zoals DNB noemt komen er twee types uniforme scenariosets, de P-scenario's en de Q-scenario's, en zal ook voor de Q-scenario's een wettelijke regeling opgenomen moeten worden. De Q-scenario's zijn alleen bedoeld voor de transitie en worden dus eenmalig vastgesteld. Om die reden wordt de regeling voor de Q-scenario's opgenomen in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*. Bij de vaststelling van de Q-scenario's zal verder wel dezelfde procedure worden gevolgd als voor de vaststelling van de P-scenario's.

Pensioenfondsen met een actuele dekkingsgraad boven de 115% per 31 december van het kalenderjaar voorafgaande aan het moment van invaren, kunnen tijdelijk (tot 2037) een risicodelings- of solidariteitsreserve boven de 15% aanhouden (artikel 150n lid 4). DNB geeft aan dat in lagere regelgeving uitgewerkt dient te worden welke kaders gelden bij het afbouwen van dit surplus. Deze kaders zullen in lagere regelgeving worden ingevuld.

DNB adviseert om in de memorie van toelichting te verduidelijken aan welke voorwaarden moet worden voldaan bij inzetten van een compensatiedepot. Dit is nader geëxpliciteerd in hoofdstuk 6 *Financieel toetsingskader na de transitieperiode*.

DNB stelt dat in lagere regelgeving dient te worden opgenomen dat de beoordeling van het implementatieplan onderdeel uitmaakt van het proces tot aanvaarding van de opdracht van sociale partners. De regering deelt de mening van DNB dat het implementatieplan een waardevolle bijdrage kan leveren aan het beoordelen van de opdracht in het kader van de opdrachtaanvaarding. Dit is om die reden tevens in de memorie van toelichting benoemd.

Transitie-ftk
DNB beveelt aan in de memorie van toelichting te verduidelijken dat het gebruik van het transitie-ftk gevolgen kan hebben voor de opgebouwde en ingegane pensioenen en dat die gevolgen per pensioenfonds kunnen verschillen. Naar aanleiding van deze aanbeveling is de tekst in hoofdstuk 4 *Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode* op dit punt aangepast.

DNB is van mening dat in de wet moet worden verankerd dat pensioenfondsen de generatie-effecten van het transitie-ftk inzichtelijk maken en dat de generatie-effecten van de gehele transitie betrokken worden bij de besluitvorming. In artikel 150d, tweede lid, onderdelen c en d is reeds verplicht dat deze aspecten in het transitieplan dienen te worden opgenomen. Pensioenfondsen zijn verplicht de effecten van het transitie-ftk inzichtelijk te maken in het overbruggingsplan conform artikel 150p, vierde lid, onderdeel 4bis.

DNB stelt voor dat een pensioenfonds dat op het transitiemoment over minder vermogen beschikt dan de invaardekkingsgraad, de pensioenrechten en –aanspraken voorafgaand aan de transitie zodanig moet korten dat het alsnog aan die invaardekkingsgraad voldoet. De regering heeft dit voorstel niet overgenomen. Op grond van dit wetsvoorstel mogen tekorten, die op het transitiemoment nog aanwezig zijn, op twee manieren worden verwerkt. Het pensioenfonds kan – conform het voorstel van DNB - vóór het transitiemoment alsnog een korting doorvoeren (zoals beschreven in hoofdstuk 4 *Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode*, paragraaf 4.3.2). Als alternatief kan het pensioenfonds het tekort tijdens de transitie verwerken via een aanpassing

van de eerder gemaakte afspraken. Dit kan echter alleen als dit past binnen het uitgangspunt van een evenwichtige transitie. Zoals in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* is uiteengezet dienen sociale partners en de pensioenuitvoerders bij onvoorziene omstandigheden tijdens de transitie de houdbaarheid van de gemaakte afspraken opnieuw tegen het licht te houden.

Tevens maakt DNB nog enkele technische opmerkingen ten aanzien van het transitie-ftk.

DNB adviseert om in lagere wet- en regelgeving expliciet te regelen dat de fondsspecifieke invaardekkingsgraad consistent wordt vastgesteld met de afspraken die sociale partners en pensioenfonds hebben gemaakt en waarvan het pensioenfonds de uitvoering heeft aanvaard. In reactie hierop is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat de onderbouwing van de invaardekkingsgraad consistent is met de afspraken die sociale partners maken over de nieuwe pensioenregeling en de transitie daarnaartoe.

DNB adviseert om nader in te vullen welke informatie pensioenfondsen aan fondsorganen moeten verstrekken. De fondsorganen hebben recht op alle informatie die nodig is voor de uitoefening van hun taak. Het pensioenfondsbestuur verstrekt hierbij in ieder geval een overzicht van de beweegredenen voor het besluit en de gevolgen de die het besluit naar verwachting heeft voor de deelnemers, gewezen deelnemers, aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden. In lagere regelgeving wordt nader verduidelijkt welke informatie het fondsbestuur bij het voornemen tot invaren aan de medezeggenschapsorganen moet verstrekken.

DNB stelt dat in de wetgeving moet worden verduidelijkt dat de besluitvorming over het gebruik van het transitie-ftk vóór 1 april 2023 moet zijn afgerond. In de wet en toelichting is nader geëxpliciteerd dat het pensioenfonds uiterlijk 1 april 2023 aangeeft of het voornemens is gebruik te maken van het transitie-ftk. Vooruitlopend op de deadline voor het indienen van het overbruggingsplan op 1 september 2023, kunnen pensioenfondsen middels een intentieverklaring aan DNB aangeven dat zij (vooralsnog) geen herstelplan indienen. DNB verleent vervolgens uitstel van het indienen van een herstelplan.

DNB verzoekt om de voorrangsregel bij kortingen vanwege een te lage startdekkingsgraad (150q, vierde lid) en de onvoorwaardelijke kortingen om te komen op de fondsspecifieke invaardekkingsgraad (150q, zesde lid) te verduidelijken. In de memorie van toelichting en artikelsgewijze toelichting is verduidelijkt welke kortingsregels voorrang hebben wanneer er aanleiding zou zijn beide kortingsregels toe te passen. Eerst wordt de korting toegepast om te komen tot de dekkingsgraad waarbij de technische voorzieningen voor 90% door waarden worden gedekt. Als vervolgens alsnog een korting om te komen tot de fondsspecifieke invaardekkingsgraad nodig is, wordt ook die korting toegepast.

16.4 Uitkomsten toetsing wetsvoorstel door Autoriteit Financiële Markten

De AFM heeft op 10 september 2021 over dit wetsvoorstel een toezichttoets uitgebracht. De AFM constateert dat de voorstellen haar in staat stellen om het toezicht uit te oefenen, wel plaatst zij enkele kanttekeningen en observaties. In deze paragraaf zet de regering uiteen op welke wijze dit commentaar en de daaraan verbonden aanbevelingen zijn verwerkt.

Bescherming deelnemers

In lijn met eerdere wetgevingsbrieven onderstreept de AFM het belang van deelnemersbescherming in het nieuwe pensioenstelsel waarin alle pensioenregelingen worden omgezet in een premieregeling. AFM merkt op dat zij niet kan optreden in geval een pensioenregeling niet aansluit bij de kenmerken, wensen en doelstelling van de deelnemers.

De regering deelt de mening van de AFM dat de stelselwijziging ingrijpend kan zijn voor deelnemers, zeker voor deelnemers die de overstap zullen maken naar een premieregeling, waarbij risico’s directer bij de deelnemer neerslaan dan bij een uitkeringsregeling. De regering heeft hier nadrukkelijk oog voor en meent dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen biedt om de belangen van deelnemers te beschermen bij de totstandkoming van een nieuwe pensioenregeling door

sociale partners en bij de concrete invulling van het pensioencontract door pensioenfondsen. Specifiek verwijst de regering hierbij naar de introductie van zogenoemde opdrachtbevestiging, zoals toegelicht in hoofdstuk *8 Governance in het nieuwe pensioenstelsel*. Bij de regeling van de opdrachtbevestiging wordt onder meer geborgd dat sociale partners en het pensioenfonds ex-ante hetzelfde beeld hebben bij de opdracht en voor de consequenties van de arbeidsvoorwaardelijke keuzes voor deelnemers. Bij de risicotoedeling en het beleggingsbeleid moet het pensioenfonds bovendien aansluiten bij de risicohouding van deelnemers. Het risicopreferentieonderzoek is een nieuwe en belangrijke methode om inzicht te krijgen in de kenmerken, wensen en doelstelling van deelnemers. In het nieuwe pensioenstelsel zijn de pensioenfondsorganen onverminderd van belang. Hiermee zijn de medezeggenschap van en verantwoording jegens belanghebbenden geborgd. Het wetsvoorstel biedt de AFM geen wettelijke grond om op te treden bij de totstandkoming van een arbeidsvoorwaardelijke pensioenregeling. Die totstandkoming is immers de verantwoordelijkheid van sociale partners.

De AFM onderschrijft het belang van een verbetering van de rechtspositie van een klachtenprocedure voor individuele deelnemers, bijvoorbeeld ingeval een ontoereikende keuzebegeleiding heeft geleid tot een niet passende keuze.

De regering onderzoekt de uitwerking van voorstellen ter verbetering van de rechtspositie van de deelnemer, alsmede het systeem van klachtenafhandeling in de pensioensector. Wanneer de voorstellen concreter zijn uitgewerkt, zullen deze ook met de AFM worden besproken.

Toezichtstaken AFM
De AFM stelt vast dat het wetsvoorstel tot een uitbreiding van haar toezichtstaken leidt. In verband hiermee acht zij aanpassing van artikel 151 Pensioenwet wenselijk. Daarnaast adviseert de AFM om te verduidelijken dat bij haar het toezicht berust op de correctheid van de bedragen die bij informatieverstrekking in scenario's worden genoemd.

In het wetsvoorstel is in de omschrijving van gedragstoezicht verduidelijkt dat de AFM toezicht kan houden op voorlichting in ruime zin. Onder die omschrijving vallen de door AFM genoemde onderdelen die aan het toezicht van AFM worden toegevoegd. Dit wordt ook toegelicht in de artikelsgewijze toelichting. Het toezicht op de correctheid van de informatieverstrekking in scenario's zal in het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling in overeenstemming met dit advies aan de AFM worden toegewezen.

Aandachtspunten wettelijk kader pensioenovereenkomsten
Bij het invaren van hun pensioenrechten naar een flexibele premieovereenkomst legt de pensioenuitvoerder aan alle pensioengerechtigden de keuze voor tussen een vast of een variabel pensioen. De AFM constateert dat het wetsvoorstel voor pensioengerechtigden niet dezelfde waarborgen biedt die voor deelnemers bij het definitieve keuzemoment reeds gelden.

Het wetsvoorstel is hierop aangepast. Hierdoor biedt het voorstel aan pensioengerechtigden bij de keuze tussen een vaste en variabele uitkering dezelfde informatiepositie en waarborgen als die voor de deelnemers gelden op het definitieve keuzemoment.

Keuzebegeleiding en persoonlijk advies
De AFM steunt het voorstel om pensioenuitvoerders deelnemers te laten begeleiden bij keuzes. Bij enkele keuzes mag de pensioenuitvoerder deelnemers ook adviseren. Voor zo'n advies gelden niet dezelfde waarborgen als voor de bestaande adviesverplichting over de beleggingen ingeval een deelnemer kiest voor beleggingsvrijheid. De AFM doet de aanbeveling om die waarborgen hierbij ook op te nemen.

De Pensioenwet kent alleen een recht op persoonlijk advies toe aan de deelnemer die gebruik maakt van de beleggingsvrijheid die in een premieovereenkomst kan worden geboden. De normen waaraan dit advies van de pensioenuitvoerder moet voldoen, zijn alleen van toepassing op die situatie. De AFM doet de aanbeveling om die waarborgen met dit wetsvoorstel breder op te nemen. Er bestaat echter geen algemene adviesplicht voor pensioenuitvoerders. Wettelijke regulering van persoonlijk advies over keuzes binnen de pensioenregeling zou alleen moeten plaatsvinden indien

persoonlijk advies doelgericht, doelmatig en probleemoplossend is. De regering ziet onvoldoende argumenten om persoonlijk advies wettelijk te normeren.

Risicopreferentie en risicohouding
Naar aanleiding van opmerkingen van de AFM zijn de termen risicopreferentie en risicohouding in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* duidelijker onderscheiden. Risicopreferentie betreft het risico dat deelnemers aangeven te willen en kunnen dragen. Voor de vaststelling hiervan wordt een risicopreferentieonderzoek voorgeschreven. De risicohouding wordt vastgesteld door het fonds, waarbij onderscheid naar cohorten moet worden gemaakt. Hierbij wordt naast het risicopreferentieonderzoek gebruik gemaakt van wetenschappelijke inzichten en kenmerken/gegevens van de deelnemers. De risicohouding wordt vastgelegd in wettelijk voorgeschreven maatstaven. Deze elementen worden in lagere regelgeving nader ingevuld en verduidelijkt.

In overeenstemming met het commentaar van de AFM is in het wetsvoorstel verduidelijkt dat een pensioenuitvoerder bij een ingrijpende wijziging van de regeling of van de populatie een nieuw risicopreferentieonderzoek moet uitvoeren.

De AFM merkt op dat de voorgestelde voorwaarde voor het uitvoeren van vrijwillige pensioenregelingen door een pensioenfonds ertoe kan leiden dat het beleggingsbeleid van een regeling voor nettopensioen moet aansluiten bij dat voor de basispensioenregeling. Dit kan tot gevolg hebben dat het beleggingsbeleid niet aansluit bij de risicohouding van de deelnemers aan de nettopensioenregeling.

In het kader van de taakafbakening bevat dit wetsvoorstel een nieuwe voorwaarde voor het uitvoeren van vrijwillige pensioenregelingen door een pensioenfonds. Deze eis houdt in dat de vrijwillige pensioenvoorziening direct moet aansluiten bij de inrichting van de collectieve basispensioenregeling. Het gaat dan onder meer om de vul- en uitdeelregels van de solidariteits- of risicodelingsreserve en de vormgeving van het beleggingsbeleid in combinatie met toedelingsregels in de solidaire premieregeling, respectievelijk de inrichting van het life-cycle beleggingsbeleid in de flexibele premieregeling. Deze eis kan er inderdaad toe leiden dat het beleggingsbeleid van een nettopensioenregeling niet altijd aansluit bij de risicohouding die specifiek voor deelnemers aan de nettopensioenregeling van toepassing is, maar wel op de risicohouding die is vastgesteld in het kader van de collectieve basisregeling. In dit geval is er bewust voor gekozen om de eisen rond de taakafbakening, die solidariteit en collectiviteit toevoegen aan individuele pensioenvoorzieningen die pensioenfondsen aanbieden, te laten prevaleren. Naar aanleiding van dit commentaar van de AFM is in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* verduidelijkt dat bij het formuleren van deelnemersgroepen hiermee rekening kan worden gehouden.

Standaardoptie vaste of variabele uitkering
De AFM constateert dat verzekeraars en premiepensioeninstellingen bij het uitvoeren van een flexibele premieovereenkomst een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de keuze van de standaardoptie, een vaste of een variabele pensioenuitkering. De verantwoordelijkheid van verzekeraars en premiepensioeninstellingen voor de keuze van een standaardoptie is in de toelichting nader geëxpliciteerd.

Zorgplicht bij beleggingsvrijheid
De AFM meent dat het wetvoorstel niet uitsluit dat aan deelnemers met een premie-uitkeringsovereenkomst beleggingsvrijheid kan worden aangeboden. Zij wijst op de zorgplicht van pensioenuitvoerder als hiervoor gekozen zou kunnen worden.

Dit wetsvoorstel biedt voor dit type premieovereenkomst geen beleggingsvrijheid in de opbouw- of uitkeringsfase. Van beleggingsvrijheid kan uitsluitend sprake zijn in de opbouwfase van een flexibele premieovereenkomst. Dit is nader toegelicht in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel* en in de artikelsgewijze toelichting (artikel I, onderdeel DD).

Waarborgen voor een evenwichtige transitie

Toelichting op transitie-effecten
De AFM acht het van belang dat deelnemers gedurende de transitie op verschillende momenten de voor hen relevante informatie ontvangen. In dit verband vindt AFM wenselijk dat deelnemers die blijven deelnemen aan een pensioenregeling met progressieve premies, in een zo vroeg mogelijk stadium hierover worden geïnformeerd. Bij gebruik van het overgangsrecht voor progressieve premies vindt er geen transitie plaats. Dit betekent dat er geen transitieplan, implementatieplan of communicatieplan hoeft te worden opgesteld. De AFM adviseert daarom te regelen dat de pensioenuitvoerder de betreffende deelnemer op het moment van opdrachtaanvaarding hierover informeert. Tevens adviseert de AFM te regelen dat de pensioenuitvoerder deze deelnemers (kwalitatief) wijst op de gevolgen van een overstap naar een andere werkgever voor het te bereiken pensioen.

De regering onderschrijft het belang van deelnemers met een geëerbiedigde progressieve premieregeling om in een vroeg stadium te worden geïnformeerd over de toepassing van een progressieve premie en om (kwalitatief) te worden gewezen op de gevolgen van een overstap naar een andere werkgever voor het te bereiken pensioen. Beide adviezen van de AFM zijn daarom in dit wetsvoorstel overgenomen.

Dit wetsvoorstel regelt dat deelnemers via het transitieplan kennis kunnen nemen van het effect van de transitie voor verschillende leeftijdscohorten (netto profijt of bruto profijt). Naar aanleiding van commentaar van de AFM is aanvullend geregeld dat pensioenuitvoerders aan hun deelnemers een kwalitatieve toelichting geven van de betekenis van het netto of bruto profijt van de transitie.

Het voorstel van de AFM om deelnemers op persoonsniveau te informeren over de uitkomsten van de toepassing van de gekozen invaarmethode voor het vermogen is niet in dit wetsvoorstel overgenomen. Invaren is een onderdeel van een meeromvattende transitie. Deelnemers worden geïnformeerd over het effect van de integrale transitie voor hun te verwachten pensioen. Het wetsvoorstel schrijft voor dat pensioenuitvoerders aan deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden inzichtelijk maken welke gevolgen de transitie heeft voor de (verwachte) hoogte van het pensioen. Alle belanghebbenden krijgen op deze manier op persoonsniveau inzicht in de pensioensituatie vlak vóór en na de overstap.
De transitie dient als geheel een evenwichtige uitkomst te hebben. De diverse elementen in de transitie (bijvoorbeeld de keuze voor het contract, het invaarverzoek en de compensatieafspraken) dragen op verschillende manieren bij aan die evenwichtige totaaluitkomst. Met behulp van de maatstaf netto profijt wordt inzichtelijk gemaakt welke effecten de transitie heeft voor de verschillende leeftijdscohorten. Het is voor pensioenuitvoerders te belastend om de effecten van de transitie ook op persoonsniveau inzichtelijk te moeten maken. Pensioenfondsen beoordelen de verdelingseffecten ook niet op persoonsniveau. Als zij dit wel zouden moeten doen, zou dit de uitvoeringskosten van de transitie aanzienlijk verhogen. Zonder uitgebreide persoonlijk toelichting over alle in het kader van de transitie gemaakte keuzes, inclusief de arbeidsvoorwaardelijke, zou het transitie-effect op persoonsniveau voor de deelnemer vermoedelijk ook weinig informatief zijn.

Wel is aan het wetsvoorstel toegevoegd dat de pensioenuitvoerder na een verzoek daartoe een berekening verstrekt van het transitie-effect op cohortniveau. Het begrip ‘cohort’ wordt in lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Informatie over transitie-ftk
De AFM vindt het wenselijk dat nadere eisen worden gesteld aan de informatievoorziening aan de deelnemer voor wat betreft het gebruik van het transitie-ftk.

De regering onderschrijft het belang van transparantie over het gebruik van het transitie-ftk richting de deelnemer. Om die reden is in artikel 150p lid 4 sub b reeds geregeld dat het pensioenfonds informatie over het overbruggingsplan en de bijbehorende onderbouwing van het gebruik van het transitie-ftk ter beschikking stelt aan de deelnemers (en gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden). In lagere regelgeving worden deze eisen uitgewerkt.

Communicatieplan
De AFM acht het van belang dat het wetsvoorstel een delegatiegrondslag opneemt met het oog op een nadere uitwerking van het communicatieplan.

Artikel 150j van de Pensioenwet beschrijft de vereisten aan het communicatieplan. De AFM onderschrijft het belang dat deelnemers persoonlijk inzicht krijgen in de gevolgen van de transitie. In de memorie zijn diverse elementen benoemd die opgenomen dienen te worden in het communicatieplan. Het voorgestelde artikel 150j van de Pensioenwet bevat echter geen delegatiegrondslag. Voor het goed uitvoeren van het toezicht op het communicatieplan en de uitgangspunten, zoals omschreven in de memorie, is een delegatiegrondslag van belang, zodat de relevante uitgangspunten nader uitgewerkt kunnen worden in de lagere regelgeving. Naar aanleiding van deze opmerking is een delegatiegrondslag toegevoegd aan artikel 150j van de Pensioenwet en artikel 145i Wvb.

De AFM acht het wenselijk dat pensioenfondsen deelnemers gedurende de transitie op twee verschillende momenten informeren, namelijk bij de besluitvorming over de pensioenregeling en het moment waarop de bestaande pensioenaanspraken en rechten worden omgezet naar die nieuwe regeling. Wat de AFM betreft volstaat het informeren enkel op het moment van daadwerkelijke wijziging van de pensioenregeling niet.

De regering deelt de opvatting van de AFM dat deelnemers niet pas worden geïnformeerd op het moment dat de pensioenregeling daadwerkelijk wijzigt. Voor actieve deelnemers geldt dat zij tijdens het arbeidsvoorwaardelijk overleg al op de hoogte zijn van de aanstaande wijzigingen, en hier ook in bepaalde gevallen mee moeten instemmen. Voor deze deelnemers is het wellicht overbodig als de pensioenuitvoerder na afronding van de arbeidsvoorwaardelijke gesprekken hierover informeert. Gewezen deelnemers (slapers) en pensioengerechtigden zijn echter doorgaans niet aangesloten op het arbeidsvoorwaardelijk overleg over de pensioenregeling. De pensioenuitvoerder is voor deze deelnemers de enige boodschapper van het nieuws van eventuele wijzigingen. Zeker in het geval een risicodekking zal veranderen, is het belangrijk dat dit tijdig bekend is en niet pas nadat de dekking is veranderd. Om deze reden is in het voorstel verduidelijkt dat deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden ten minste worden geïnformeerd op het moment dat het implementatieplan bij de toezichthouder is ingediend én op het moment dat de daadwerkelijke wijzigingen worden doorgevoerd. Op het eerste moment gaat het om algemene informatie over de aanstaande wijzigingen, dan wel dat er gebruik zal worden gemaakt van het overgangsrecht om progressieve premies te blijven hanteren. Op het tweede moment gaat het om inzicht in de persoonlijke situatie voor en na de transitie.

De AFM acht het wenselijk dat deelnemers niet alleen worden geïnformeerd over hun te bereiken pensioen vóór en na de transitie, maar – bij een variabel pensioen – ook over de verwachte fluctuatie van hun uitkering na pensioendatum.

De regering onderschrijft het belang van deelnemers om inzicht krijgen in het verloop van de uitkering na pensioeningang. Dit wetsvoorstel regelt daarom dat deelnemers te zien krijgen in welke mate hun verwacht pensioen (het middelste scenario voor het te bereiken pensioen) zich na ingang kan ontwikkelen, volgens 3 scenario's. Dit is momenteel al voorgeschreven bij deelnemers met een premieovereenkomst die kiezen voor een variabele uitkering."

De AFM merkt op dat het van belang is dat (in de lagere regelgeving) wordt verduidelijkt welke informatie tijdens de transitie moet worden verstrekt en welke informatie beschikbaar moet worden gesteld. De AFM merkt ook op dat het van belang is om wettelijk vast te leggen dat het communicatieplan uiterlijk op 1 juli 2025 is afgerond.

In het wetsvoorstel is naar aanleiding van de evaluatie van de Wet pensioencommunicatie opgenomen dat pensioenuitvoerders– met inachtneming van de wensen van de ontvanger - uit drie manieren kunnen kiezen om informatie te verschaffen over de pensioenregeling. Informatie kan (actief) schriftelijk verschaft worden, (actief) elektronisch verstrekt worden en (passief) ter beschikking gesteld worden. De ruimte voor pensioenuitvoerders om voor de beste manier van

informatieverschaffing te kiezen, geldt vanaf inwerkingtreding van het wetsvoorstel en is zodanig ook van toepassing op de informatievoorziening over transitie-aangelegenheden. De regering vindt het in die zin niet verstandig om specifiek voor de transitie af te wijken van de (nieuwe) algemene regel dat pensioenuitvoerders hier zelf de keuze in kunnen maken.

In het voorgestelde artikel 150c, eerste lid, onderdeel b, is opgenomen dat een pensioenfonds uiterlijk op 1 juli 2025 het implementatieplan – waar het communicatieplan een verplicht onderdeel vanuit maakt – bij de toezichthouder indient. In artikel 150c, tweede lid, onderdeel b, is deze verplichting voorgeschreven voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen. Voor deze uitvoerders geldt de uiterste datum van 1 oktober 2026. In de artikelsgewijze toelichting van artikel 150i, vijfde lid, van de Pensioenwet is verduidelijkt dat met de toezichthouder zowel DNB als de AFM wordt bedoeld. Het implementatieplan wordt bij DNB ingediend, en het communicatieplan als onderdeel hierbij ook. De AFM houdt toezicht op het communicatieplan, het plan moet dus ook bij de AFM worden ingediend.

Governance in nieuw pensioenstelsel
De AFM vindt het belangrijk dat pensioenfondsen sociale partners tijdig informeren over de gevolgen van de vormgeving van de pensioenregeling voor het pensioen van deelnemers. Zij adviseert dit in de lagere regelgeving te verduidelijken.

De regering onderschrijft dat belangrijk is dat sociale partners tijdig worden geïnformeerd over de gevolgen van de door hen beoogde pensioenregeling voor de deelnemers. Dit stelt hen in staat om die regeling bij te stellen als zij de gevolgen voor de deelnemers niet aanvaardbaar achten. Sociale partners en pensioenuitvoerders hebben er beide belang bij dat de pensioenregeling tot aanvaardbare uitkomsten leidt. Sociale partners zullen – binnen de wettelijke en financiële mogelijkheden - een adequate pensioenregeling willen treffen. Als opdrachtnemer heeft de pensioenuitvoerder een eigen belang bij het tijdig in beeld brengen van de gevolgen van die regeling. Het pensioenfonds zal de gevolgen voor deelnemers bij de opdrachtaanvaarding inzichtelijk maken, middels de opdrachtbevestiging. Bij lagere regelgeving zal worden verduidelijkt dat deze informatie uiterlijk voordat het pensioenfonds tot uitvoering over gaat aan sociale partners zal worden verstrekt.

De AFM benadrukt het belang van robuuste keuzes in het kader van de transitie en bij de vormgeving van de nieuwe pensioenregeling.

De regering is met de AFM van oordeel dat de keuzes bij de transitie en de vormgeving van de pensioenregeling robuust moeten zijn. In de memorie van toelichting is reeds opgenomen dat pensioenuitvoerders in het implementatieplan aandacht moeten besteden aan hoe wordt omgegaan met eventuele financiële en economische schokken tijdens de transitieperiode. Dit zal bij lagere regelgeving nader worden uitgewerkt. Het spreekt voor zich dat ook de overeengekomen pensioenregeling bestand dient te zijn tegen financiële en economische tegenvallers. Dat neemt niet weg dat de inhoud van de pensioenregeling een arbeidsvoorwaardelijke kwestie is. Binnen de kaders die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld, kunnen sociale partners de pensioenregeling vormgeven en aanpassen. Bij onvoorziene omstandigheden zullen zij de arbeidsvoorwaardelijke besluiten opnieuw tegen het licht moeten houden.

De AFM vraagt om voldoende aandacht te geven aan de datakwaliteit van pensioenadministraties. Op dit aandachtspunt is in paragraaf 16.3 reeds ingegaan, naar aanleiding van een vergelijkbare opmerking in de toezichttoets van DNB.

Informatie aan fondsorganen
De AFM adviseert om in het wetsvoorstel een kwaliteitseis op te nemen voor de informatie die pensioenfondsen in het kader van de transitie aan hun interne organen moeten verstrekken, vergelijkbaar met de norm voor deelnemersinformatie.

De regering merkt op dat de Pensioenwet reeds voorziet in bepalingen inzake de informatievoorziening aan pensioenfondsorganen. In algemene zin geldt dat zij recht hebben op de tijdige verstrekking van inlichtingen en gegevens die zij redelijkerwijs nodig hebben voor de

vervulling van hun taken. Deze inlichtingen worden desgevraagd schriftelijk verstrekt. Daarnaast geldt specifiek bij adviesaanvragen dat het pensioenfondsbestuur een overzicht verstrekt van de beweegredenen voor het besluit en de gevolgen die het besluit naar verwachting voor de deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden zal hebben. Met het wetsvoorstel toekomst pensioenen wordt voorgesteld dat deze norm ook zal gelden in geval van besluiten die ter goedkeuring worden voorgelegd aan het belanghebbendenorgaan. De regering is hiernaast voornemens om in lagere regelgeving op te nemen welke informatie pensioenfondsbesturen met betrekking tot de transitie ten minste dienen te verstrekken aan de fondsorganen. De regering meent dat hiermee reeds concrete normen inzake de informatievoorziening bestaan, die voorzien in de wens dat informatie correct, duidelijk en evenwichtig moet zijn en tijdig verstrekt moet worden. Er is niet gebleken dat hierbij een probleem bestaat dat dor wettelijke maatregelen moet worden opgelost.

Informatie tijdens overgangsperiode
De AFM acht het wenselijk dat in het jaarlijks pensioenoverzicht na het indienen van het transitieplan uit te gaan van daarin reeds genomen besluiten over de toekomstige pensioenregeling (in de projecties). De AFM adviseert daarnaast om de deelnemer gedurende de compensatieperiode jaarlijks hierover te informeren aangevuld met informatie over de gevolgen voor de compensatie bij baanwisseling. Ook in geval van het gebruik van het overgangsrecht voor progressieve premies acht de AFM het verstandig jaarlijks aandacht te schenken aan de gevolgen bij baanwisseling.

Pensioenuitvoerders worden op grond van de voorschriften uit het communicatieplan verplicht om (gewezen) deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden te informeren over de hoogte van het reglementair te bereiken pensioen, de opgebouwde pensioenaanspraken of het pensioenrecht met en zonder wijziging van de pensioenregeling. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de afspraken over invaren. Er is niet voorgeschreven op welke moment pensioenuitvoerders deze voor/na informatie verstrekken, maar het ligt in de rede dat dit pas gebeurt tegen de tijd dat de daadwerkelijke overstap aanstaande is. De regering vindt het niet verstandig om al na afronding van de arbeidsvoorwaardelijke fase de overeengekomen gewijzigde pensioenregeling al te verwerken in de projecties in de jaarlijkse pensioenoverzichten. Die (gewijzigde) projecties zijn pas na de daadwerkelijke overstap aan de orde.

De regering neemt in dit wetsvoorstel het advies van de AFM over om vanaf de transitie op de jaarlijkse pensioenoverzichten informatie op te nemen over de compensatieperiode (indien aan de orde) en over de gevolgen voor de compensatie bij baanwisseling. Bij het gebruikmaken van het overgangsrecht voor progressieve premies zal op het jaarlijks pensioenoverzicht informatie moeten staan over de gevolgen bij baanwisseling.

Aandacht voor rol pensioenadviseurs
De AFM adviseert om tijdig aandacht te besteden aan de rol van pensioenadviseurs bij de transitie en hen in staat te stellen om zich hierop afdoende voor te bereiden.

De regering onderkent dit aandachtspunt. Het ministerie van SZW werkt momenteel samen met onder andere de Stichting van de Arbeid, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars bij opzetten van een informatieplatform. Op dit platform komt informatie op maat voor betrokken decentrale partijen ten behoeve van de transitie naar een het nieuwe pensioenstelsel. De transitiehandleidingen die vanuit de Stichting van de Arbeid worden opgesteld, zijn een belangrijk onderdeel van dit platform. Het informatieplatform stelt alle partijen in staat om op tijd te beginnen met de nodige voorbereidingen. De handleidingen op het platform bieden pensioenadviseurs waardevolle informatie om zich voor te bereiden op de taken die zij met het oog op een zorgvuldige transitie voor hun klanten zullen moeten vervullen.
Ook de brancheverenigingen van onafhankelijk adviseurs (Adfiz) onderneemt de komende periode verschillende activiteiten om hun leden voldoende te equiperen met de informatie die zij voor de transitie nodig hebben.

16.5 Uitkomsten toetsing wetsvoorstel door Autoriteit Persoonsgegevens

In het kader van experimenten met vrijwillige aansluiting van zelfstandigen aan een pensioenregeling in de tweede pijler is in het wetsvoorstel een wettelijke grondslag gecreëerd voor de verwerking van persoonsgegevens van gewezen deelnemers door pensioenuitvoerders ten behoeve van de automatische aanschrijving. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft de wettelijke grondslag getoetst op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens geeft geen aanleiding om de strekking en de reikwijdte van de experimenteerbepaling aan te passen. Het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens wijst uit dat de experimenteerbepaling binnen de grenzen van de AVG en daaruit voortvloeiende wetgeving blijft.

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft een opmerking geplaatst over de experimenteerbepaling met betrekking tot de algemene inzagemogelijkheid in het Handelsregister. De experimenteerbepaling gaat uit van de huidige wet- en regelgeving. Deze biedt pensioenuitvoerders een inzagemogelijkheid, waarmee ze gegevens van gewezen deelnemers kunnen vergelijken met gegevens van zelfstandigen uit het Handelsregister, teneinde de gewezen deelnemers, die zelfstandige zijn geworden, aan te schrijven met het aanbod om deel te nemen aan een pensioenregeling. De Autoriteit Persoonsgegevens wijst echter op een recent advies dat zij heeft uitgebracht om de kring van personen en instellingen met inzagebevoegdheid te beperken.[342] Indien dat advies wordt opgevolgd, zal de beoogde bestandsvergelijking in de toekomst mogelijk een andere wettelijke basis behoeven. De AP adviseert hieraan aandacht te schenken in de memorie van toelichting.

Recent heeft de ministerraad ingestemd met het per 1 januari 2022 afschermen van het woonadres van zelfstandigen in het Handelsregister. De adressen die opgenomen zijn als vestigingsadres blijven echter opvraagbaar. De beoogde bestandsvergelijking blijft hierdoor mogelijk voor pensioenuitvoerders. Het is echter niet uit te sluiten dat in de toekomst ook de inzagemogelijkheid van vestigingsadressen van zelfstandigen beperkt wordt. Als dit het geval is, zal bezien worden op welke wijze de beoogde bestandsvergelijking van een wettelijke basis voorzien kan worden. Op dit moment is dat nog niet te realiseren omdat de inzagemogelijkheid tot op heden niet beperkt is.

16.6 Advies College voor de Rechten van de Mens

De regering heeft het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) gevraagd om haar zienswijze te geven op het wetsvoorstel toekomst pensioenen. Daarbij heeft de regering in het bijzonder aandacht gevraagd voor de juridische analyses die in het kader van onderscheid op grond van leeftijd dan wel op grond van geslacht zijn gemaakt. Op 20 oktober 2021 heeft het College zijn zienswijze ten aanzien van het wetsvoorstel gedeeld met de regering.

Naast specifieke opmerkingen over de gelijke behandelingsnormen in het wetsvoorstel doet het College ook enkele algemene aanbevelingen over de structuur van hoofdstuk 10 *Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming*. Naar aanleiding hiervan is in dat hoofdstuk uiteengezet op welke wijze mensenrechten bij dit wetsvoorstel een rol spelen. De titel van het hoofdstuk is eveneens aangepast naar *Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming*. Zodoende sluit de titel beter aan bij de inhoud van het hoofdstuk.

Direct onderscheid naar geslacht en/of leeftijd

Het College constateert dat het conceptwetsvoorstel geen directe verwijzingen naar de gronden geslacht dan wel leeftijd bevat. De premie voor het pensioen bedraagt immers voor alle deelnemers een gelijk percentage van het pensioengevend salaris en er vindt een pensioenopbouw plaats passend bij de leeftijd. De herverdeling van pensioenopbouw van jong naar oud van de doorsneesystematiek maakt geen deel uit van de nieuwe pensioensystematiek. Het College stelt dan ook vast dat met de pensioensystematiek in het wetsvoorstel geen direct onderscheid op grond van geslacht dan wel leeftijd wordt gemaakt.

[342] AP: scherm woonadressen zzp'ers af in Handelsregister | Autoriteit Persoonsgegevens.

Indirect onderscheid naar geslacht
Het College constateert dat het nieuwe pensioenstelsel, met leeftijdsonafhankelijke premies, voor jonge mensen die tijdelijk niet of minder werken, ongunstiger kan uitpakken dan de huidige tijdsevenredige systematiek. Dit komt omdat de premies die in de jongere jaren worden ingelegd, langer kunnen renderen. Ten opzichte van het huidige stelsel is het belang van (volledige) deelname in de jongere jaren dan ook groter vanwege de degressieve pensioenopbouw die in het nieuwe stelsel ontstaat. Het is bekend dat vrouwen in vergelijking met mannen in hun jonge jaren gemiddeld genomen tijdelijk minder werken of pas op latere leeftijd de arbeidsmarkt betreden, onder meer vanwege zorgtaken maar ook vanwege sociale normen in de samenleving (zie ook paragraaf 14.1.2). Het College stelt vast dat jonge vrouwen de afgelopen jaren meer uren zijn gaan werken en/of de arbeidsmarkt op jongere leeftijd hebben betreden, maar dat er vooralsnog geen aanwijzingen zijn dat het fenomeen van werken in deeltijd en/of het op latere leeftijd betreden van de arbeidsmarkt door deze groep zal verdwijnen. Het College verwijst hierbij naar een recentelijk verschenen rapport van Netspar[343] dat vermeldt dat Nederland de grootste genderkloof van de Europese Unie heeft. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de gevolgen van leeftijdsonafhankelijke premies met degressieve opbouw zullen neerslaan op de huidige jonge werkenden van Nederland terwijl het onderzoek van Netspar kijkt naar de huidige gepensioneerden, die 40 jaar geleden of langer waren begonnen met werken. De positie van vrouwen op de huidige arbeidsmarkt is verbeterd ten opzichte van 40 jaar geleden, dit is echter nog niet altijd zichtbaar in het pensioenresultaat, aangezien deze vrouwen momenteel nog werken. Met andere woorden: de verschillen van de huidige pensioenuitkomsten tussen mannen en vrouwen zeggen iets over arbeidsmarktverschillen van decennia geleden en niet zozeer over de huidige situatie. Het College is van oordeel dat het wetsvoorstel, door het versterken van het effect van tijdelijk niet of minder werken op jongere leeftijd op de opbouw van pensioen in de beginjaren indirect onderscheid op grond van geslacht tot gevolg heeft.

In de analyse heeft het College beoordeeld of het indirecte onderscheid op grond van geslacht objectief kan worden gerechtvaardigd. Het College heeft geconstateerd dat de doelen van de stelselwijziging voldoen aan een werkelijke behoefte en geen discriminerend oogmerk hebben, waardoor het College ze legitiem acht. Het gehanteerde middel is het afschaffen van de doorsneesystematiek en de overstap op de nieuwe systematiek van een leeftijdsonafhankelijke premie en de daarbij passende pensioenopbouw. Volgens het College kan aangenomen worden dat het middel geschikt en daarmee passend is om de doelen van de nieuwe systematiek te bereiken.

Het College constateert echter ook dat het wetsvoorstel geen materiële rechtvaardiging biedt voor het specifieke nadeel dat de nieuwe premiesystematiek mee zal brengen voor vrouwen. Of het middel voldoet aan de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets zal volgens het College daarom afhangen van de vraag of er in het wetsvoorstel wordt voorzien in afdoende compensatie voor bedoelde groep vrouwen.

De regering onderkent dat het wetsvoorstel een nadelig effect heeft op de pensioenopbouw voor personen die in jongere jaren niet of minder werken. Dit nadelige effect zal bij vrouwen vaker voorkomen. De regering ziet het feit dat vrouwen over het algemeen meer in deeltijd werken en meer zorgtaken op zich nemen dan hun mannelijke leeftijdsgenoten als een breder maatschappelijk vraagstuk, dat ook een bredere aanpak vergt. Zo heeft de Europese Unie zich bijvoorbeeld expliciet tot doel gesteld dat de arbeidsparticipatie van vrouwen wordt verhoogd en dat zorgtaken tussen mannen en vrouwen evenwichtig worden verdeeld.[344] Om dit doel naderbij te brengen heeft de Europese Unie de lidstaten minimumnormen opgelegd voor verlofvoorzieningen en flexibel werken die een werkbare en gezonde combinatie van arbeid en zorgtaken ondersteunen. Op 2 augustus 2022 zal Nederland de vereisten uit de richtlijn geïmplementeerd hebben. In hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid* (paragraaf 14.1.2 *Effecten op gendergelijkheid*) wordt toegelicht welke (wettelijke) maatregelen de regering recent heeft getroffen om de arbeidsparticipatie van vrouwen te stimuleren. Ook is in dat hoofdstuk aangegeven dat de arbeidsparticipatie van vrouwen het laatste decennium aanzienlijk is gestegen. Daarbij

[343] Netspar Design Paper 178, S. Kali, J. Been, M. Knoef en A. van Marwijk Kooy, *Gelijke rechten, maar geen gelijke pensioenen: de gender gap in Nederlandse tweedepijlerpensioenen*.
[344] Richtlijn (EU)2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad.

wordt wel opgemerkt dat het verbeteren van de arbeidsparticipatie van vrouwen buiten de strekking van dit wetsvoorstel valt.

De regering is van oordeel dat het bovenstaande indirecte onderscheid wordt gerechtvaardigd door de met het wetsvoorstel nagestreefde doelstelling en gekozen middelen. De overstap op premieovereenkomsten met gelijke, leeftijdsonafhankelijke premies is daarvoor onontbeerlijk. De regering beaamt dat het nieuwe systeem gevoeliger is voor arbeidsparticipatie aan het begin van de loopbaan. Tegelijkertijd wijst de regering erop dat uit CPB-onderzoek naar arbeidsdeelname en inkomen van een grote groep individuen naar voren komt dat de impact van de premiesystematiek op de pensioenopbouw beperkt is. Dit geldt zowel voor mannen als voor vrouwen (zie paragraaf 14.1.2).

Het College benoemt dat afdoende compensatie noodzakelijk is om te voldoen aan de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets. De regering heeft gerichte compensatie voor deze groep, zoals het College voorstelt, overwogen maar acht compensatie voor indirect onderscheid op grond van geslacht op wettelijk niveau waarschijnlijk niet mogelijk maar bovendien ook niet noodzakelijk. De regering wijst er in eerste instantie op dat uit CPB-onderzoek naar arbeidsdeelname en inkomen van een grote groep individuen naar voren komt dat de impact van de premiesystematiek op de pensioenopbouw beperkt is. Dit geldt zowel voor mannen als voor vrouwen (zie paragraaf 14.1.2). Daarnaast liggen de volgende reden ten grondslag aan de overweging om besluiten niet over te gaan tot compensatie.

- Wettelijk gefaciliteerde compensatie zal vragen oproepen over direct onderscheid op basis van arbeidsduur of op basis van geslacht. Ook het onderzoek van Netspar waar het College naar verwijst benoemt deze juridische context.
    - Compensatie zou bijvoorbeeld bewerkstelligd moeten worden door ervoor te zorgen dat vrouwen meer pensioen zullen opbouwen dan ze nu doen. Wettelijk zou geregeld moeten worden dat het pensioengevend loon van vrouwen verhoogd wordt, terwijl dat van mannen gelijk blijft. Dat kan door bijvoorbeeld het primair loon van vrouwen te verhogen ten opzichte van mannen of door het loon van vrouwen voor een hogere factor mee te laten tellen voor het pensioengevend loon, dat kan ook door de franchise voor vrouwen te verlagen, en dat kan door de AOW voor vrouwen te verhogen. Al deze maatregelen leiden tot direct onderscheid op basis van geslacht en zouden geen recht doen aan mannen die op jongere leeftijd minder dan voltijd werken.
    - Compensatie zou ook gefaciliteerd kunnen worden door alle werkenden die minder dan voltijd werken een opslag te geven voor pensioenopbouw. Dit zou leiden tot (verboden) onderscheid op basis van arbeidsduur. Bovendien zouden in dit geval meer mensen gecompenseerd worden dan noodzakelijk, immers ook niet jonge mensen die in deeltijd werken zouden in aanmerking komen voor compensatie.
- Het vaststellen van de doelgroep die recht zou hebben op compensatie is zeer complex en moeilijk af te bakenen. Het gaat er in essentie om dat jonge werkenden die geen vrijwillige[345] keuze maken om minder te werken gecompenseerd zouden moeten worden. Een vrije keuze om minder te werken rechtvaardigt geen compensatie. Het is vervolgens aan de regering om op individueel niveau te onderzoeken in hoeverre er sprake is van een vrijwillige of niet vrijwillige keuze om minder te gaan werken. Dit zou een flinke inbreuk zijn op de vrijheid van mensen, terwijl het indirecte verschil van pensioenopbouw waarschijnlijk gering is (zie ook hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid*).
- Met de overstap naar premieregelingen (met een degressieve opbouw) wordt de relatie tussen de premie-inleg en de pensioenopbouw sterker. Dit leidt tot meer transparantie en kan van belang zijn voor het herstel van het vertrouwen in het pensioenstelsel (zie ook hoofdstuk 1 *Inleiding*). Dit voordeel van de nieuwe pensioencontracten zou gedeeltelijk gemitigeerd worden indien een aanvullende compensatieregeling wordt opgesteld voor jonge mensen die in deeltijd werken.
- Door de sterkere actuariële link tussen premie-inleg en pensioenopbouw stimuleren de nieuwe pensioencontracten een eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot arbeidsdeelname en

[345] De term *geen vrijwillige keuze* wordt hier gebruikt om aan te duiden dat er vrouwen zijn die deeltijd werken vanwege bijvoorbeeld zorgtaken. In de terminologie van arbeidsparticipatie wordt ook gesproken over vrijwillig en onvrijwillig in relatie tot de beschikbaarheid van voltijdbanen, daar wordt hier niet op gedoeld.

tweedepijlerpensioenen. Deeltijd werkende vrouwen betreffen niet altijd vrouwen die onvrijwillig deeltijd werken vanwege bijvoorbeeld zwangerschap of aanverwante zorgtaken. Ook vrouwen zonder kinderen werken vaker in deeltijd. Het is niet onaannemelijk dat dit voor een deel ook vrouwen betreft die dit uit een eigen vrije keuze besluiten.

- Zoals ook uiteengezet in hoofdstuk 14 *Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid* is er een positieve trend op het gebied van arbeidsparticipatie van vrouwen. Vrouwen werken steeds vaker en steeds meer uren. In elke generatie vrouwen werken vrouwen op hun 35e echter gemiddeld minder uren dan op hun 25e, vaak vanwege de geboorte van kinderen. Maar de jongste generatie vrouwen schroeft hun werkweek in die levensfase minder terug dan de oudere generaties. Ook daartoe zijn recent maatregelen getroffen om de verdeling van zorgtaken evenwichtiger te laten verlopen. Het is daarom te verwachten dat het nadeel zoals uiteengezet in het onderzoek van het CPB in de praktijk lager zal uitvallen, ook vanwege het feit dat het onderzoek van het CPB inmiddels gedateerd is.[346]
- Een deel van het verschil in pensioenopbouw komt ook omdat vrouwen vaker werkzaam zijn in sectoren waarbij deeltijd de norm is. Vrouwen zijn tevens vaker werkzaam in sectoren waarbij de pensioenregeling minder 'genereus' is. Dit zijn arbeidsvoorwaardelijke aspecten die niet voortvloeien uit wetgeving. Dit maakt het moeilijk om een uniforme compensatieregeling op te zetten om de beperkte effecten van de overgang op de nieuwe systematiek te ondervangen.

Zoals ook uiteengezet in paragraaf 14.1.2 (*Effecten op gendergelijkheid)* zet de regering zich in om de arbeidsmarktpositie van vrouwen te versterken onder meer door de uitbreiding van het verlof voor partners[347], waardoor er meer evenwicht zou kunnen ontstaan in de zorgtaken tussen mannen en vrouwen. Er is een belangrijke stap gezet met het uitbreiden van het geboorteverlof en het ouderschapsverlof.[348] Verlof is en blijft een belangrijk instrument om jonge gezinnen te ondersteunen bij de combinatie werken en zorgen. De effecten van de uitbreiding van de genoemde verlofregelingen wordt gemonitord. Daarnaast is er geïnvesteerd in de toegankelijkheid en kwaliteit van de kinderopvang. Toegankelijke kinderopvang van goede kwaliteit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen én aan urenuitbreiding door deeltijders. Verder is de Inkomens Afhankelijke Combinatiekorting (IACK) erop gericht om de marginale druk van het laagste inkomen in een huishouden te verlagen zodat meer uren werk meer oplevert.

Naast wettelijke maatregelen, zoals de voornoemde introductie van nieuwe verlofregelingen rond de geboorte en zorg voor kinderen, voert de overheid ook bewustwordingscampagnes om jonge of aankomende ouders het belang in te doen zien van het maken van een weloverwogen en toekomstbestendige keuze over de verdeling van arbeid en zorgtaken. Concrete voorbeelden zijn de campagne 'Zijn jullie er al uit?' uit 2018 en de digitale werk-zorgberekenaar die inzicht biedt in de inkomensgevolgen van een andere werk-zorg verdeling.[349]

Indirect onderscheid op grond van leeftijd in het conceptwetsvoorstel
De regering heeft in hoofdstuk 10 *Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming* twee verschillende situaties benoemd waarin de stelselherziening leidt tot een indirect onderscheid op grond van leeftijd. Het College heeft bezien of het de objectieve rechtvaardiging die de regering heeft gegeven voor het indirect onderscheid kan onderschrijven.

De eerste situatie betreft indirect onderscheid van de groep deelnemers van 40-55 jaar in een pensioenregeling met een doorsneepremie en tijdsevenredige opbouw vanaf de inwerking van het wetsvoorstel. Het is aannemelijk dat deze groep nadeel ondervindt van de overstap van tijdsevenredige pensioenopbouw naar premieregelingen met een leeftijdsonafhankelijke premie. Of deze groep daadwerkelijk nadeel ondervindt en of dit nadeel onevenredig is, is afhankelijk van besluiten die worden genomen tijdens de overstap naar premieregelingen met een onafhankelijke

[346] Het onderzoek van het CPB analyseert de verdeling van de premie en de pensioenopbouw over de levensloop en het bijbehorende pensioenresultaat en gaat uit van 100.000 loon- en participatieprofielen op basis van CBS-data over de periode 1999-2005.
[347] Zie ook: Kabinetsreactie op IBO Deeltijdwerk.
[348] Bij zowel zwangerschaps- als ouderschapsverlof loopt de pensioenopbouw door.
[349] Zie: www.werkzorgberekenaar.nibud.nl.

premie en de kenmerken van de pensioenuitvoerder, zoals de inhoud van de toekomstige pensioenregeling, of en hoe er wordt ingevaren en de samenstelling van het deelnemersbestand.

Het College acht de doelen van de stelselherziening legitiem om het indirect onderscheid op grond van leeftijd te rechtvaardigen. Het middel is eveneens geschikt en passend om de doelen van de stelselherziening te bereiken. Het College deelt echter niet de analyse van het subsidiariteits- en proportionaliteitsvereiste die door de regering is gemaakt. In de memorie van toelichting heeft de regering aangegeven dat is voldaan aan het proportionaliteitsvereiste omdat in het wetsvoorstel is voorzien in mogelijkheden en randvoorwaarden voor adequate compensatie voor leeftijdscohorten die nadeel ondervinden van de overstap naar een nieuwe premiesystematiek. De keuze welke leeftijdsgroepen worden gecompenseerd wordt, vanwege de onderhandelingsvrijheid, aan sociale partners gelaten.

Het College onderschrijft deze visie van de regering niet. Het College stelt dat het wetsvoorstel zelf geen materiële rechtvaardiging biedt voor het nadelige verschil in behandeling dat groepen personen op grond van hun leeftijd zullen lijden. Het College geeft aan dat compensatie geboden is om aan het proportionaliteitsvereiste te voldoen. Met het uitsluitend voorzien in 'mogelijkheden en randvoorwaarden' voor adequate compensatie voor leeftijdsgroepen die nadeel ondervinden van de overstap, is niet voldaan aan het proportionaliteitsvereiste. Dit laat immers ook de mogelijkheid open dat er niet adequaat zal worden gecompenseerd. Het College stelt zich op het standpunt dat het de verantwoordelijkheid van de wetgever is om in het wetsvoorstel gelijke behandeling van benadeelde groepen te garanderen. Het College is van mening dat deze verantwoordelijkheid niet bij sociale partners gelegd kan worden.

De tweede situatie betreft indirect onderscheid van de groep deelnemers aan een beschikbare premieregeling met een progressieve premie in de leeftijdsgroep vanaf 40 jaar. Dit betreft werknemers die in dienst zijn van een werkgever die niet onder een verplicht bedrijfstak- of ondernemingspensioenfonds valt. De werkgever dient vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een leeftijdsonafhankelijke premie te verstrekken, aangezien progressieve premies na inwerkingtreding niet langer zijn toegestaan. Het College volgt de zienswijze van de regering dat het aannemelijk is dat deze omzetting van de premie in een leeftijdsonafhankelijke premie nadeel zal opleveren voor deelnemers vanaf 40 jaar. Een leeftijdsonafhankelijke premie zal voor deze groepen waarschijnlijk lager uitvallen dan de premie die thans mag worden ingelegd, waardoor zij minder pensioen zullen opbouwen dan onder de huidige regeling. In de analyse of dit indirect onderscheid op grond van leeftijd gerechtvaardigd is, constateert het College ook in deze situatie dat het doel van het onderscheid en het middel net als in de eerder beschreven situaties legitiem zijn. Het College constateert eveneens in deze situatie dat de vraag of het middel voldoet aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsvereiste zal afhangen van de compensatie die aan de benadeelde groep wordt verstrekt. Indien de werkgever er niet voor kiest om een compensatie te verstrekken, is er ook de mogelijkheid om gebruik te maken van het overgangsrecht, waardoor de progressieve premie is stand kan worden gehouden. De regering volgt de zienswijze van het College en ziet geen aanleiding om het wetsvoorstel nader aan te passen anders dan beschreven bij de eerste situatie.

Aanpassing in het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van het College
De regering onderkent dat bepaalde leeftijdscohorten nadeel kunnen ondervinden van de overstap naar een andere manier van pensioenopbouw. Het wetsvoorstel bevat juist daarom diverse waarborgen voor een evenwichtige transitie. Het wetsvoorstel koppelt aan de transitie verschillende verplichtingen, zoals het opstellen van een transitieplan. In het transitieplan legt de werkgever de keuzes, overwegingen en berekeningen vast die ten grondslag liggen aan de wijziging van de pensioenovereenkomst en de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten. Ook legt de werkgever in het transitieplan verantwoording af over de keuzes die met de overstap gepaard gaan. In het transitieplan worden eveneens de gemaakte afspraken over compensatie vastgelegd. De verantwoordelijkheid voor het al dan niet overeenkomen van compensatie ligt hiermee, zoals het College ook constateert, bij sociale partners. De regering acht het terecht dat die verantwoordelijkheid ligt bij de partijen die de pensioenovereenkomst wijzigen, aangezien deze partijen het beste zicht hebben op de leeftijdscohorten die eventueel nadeel ondervinden van de overstap en de mogelijkheden om dat

nadeel te compenseren. Bovendien kan compensatie niet los gezien worden van andere besluiten die tijdens de transitie worden genomen, zoals de inhoud van de toekomstige pensioenregeling en invaren. Het advies van het College is wel aanleiding om werkgevers en werknemers meer dwingend voor te schrijven om een uitdrukkelijk besluit te nemen over het compenseren van de leeftijdsgroep die nadeel ondervindt van de transitie. Het wetsvoorstel is hierop aangepast, zodanig dat het maken van afspraken over compensatie een verplicht, en geen optioneel, onderdeel moet zijn in de onderhandelingen van sociale partners over een nieuwe pensioenovereenkomst.

16.7 Advies Raad voor de Rechtspraak

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de Raad voor de Rechtspraak (verder: de Raad) op 13 juli 2021 verzocht om te adviseren over de gevolgen van het conceptwetsvoorstel voor de rechterlijke macht. De Raad heeft op 28 oktober 2021 geadviseerd.

Vormgeving rechtsbescherming en toegang tot de rechter
De Raad vreest dat het wetsvoorstel - zonder nadere maatregelen – tot een aanzienlijke extra belasting van de rechter kan leiden en in het ergste geval tot een ontregeling van het civiele rechtspraaksysteem. Op verzoek van de Raad heeft overleg plaatsgevonden tussen de ministeries van Justitie en Veiligheid (J&V) en SZW en de Raad over mogelijkheden om de rechtsbescherming en de toegang tot de rechter zodanig vorm te geven dat de werklast voor de gerechten beheersbaar blijft. De uitkomsten van dit overleg zijn in dit wetsvoorstel verwerkt.

De Raad onderscheidt in zijn advies twee 'hoofdpijlers' van het wetsvoorstel:
1. de wijziging van alle (actieve) pensioenovereenkomsten en
2. de voorkeursoptie om de tot die wijziging opgebouwde pensioenaanspraken en –rechten over te zetten naar de nieuwe pensioenovereenkomst (het 'invaren van de oude rechten').

Met betrekking tot de eerste hoofdpijler, de wijziging van pensioenovereenkomsten, benoemt de Raad verschillende kwesties die individuele deelnemers ertoe kunnen brengen om een geschil aan de rechter voor te leggen. Samengevat betreft dat:
- de binding van individuele deelnemers aan een collectieve wijziging van hun pensioenovereenkomst,
- de open norm 'zwaarwichtig belang' voor het kunnen toepassen van een eenzijdig wijzigingsbeding en
- de situatie waarin de pensioenovereenkomst niet bij CAO of een vergelijkbare collectieve methode wordt gewijzigd en tevens geen eenzijdig wijzigingsbeding bevat.

De regering onderkent dat het mogelijk is dat individuele deelnemers de wijziging van hun pensioenovereenkomst aan een rechter zullen willen voorleggen, maar verwacht niet dat dit op grote schaal zal gebeuren. Die verwachting is gebaseerd op de volgende overwegingen.

De hoofdregel is dat binding aan een gewijzigde pensioenovereenkomst ontstaat als een werknemer instemt met een wijziging van de pensioenovereenkomst. In veel gevallen ontstaat die instemming via binding aan een collectieve wijziging van de pensioenovereenkomst. Voorbeelden hiervan die met name bij pensioenfondsen veel voorkomen, zijn de binding via een CAO of via een incorporatiebeding, binding aan een wijziging van het pensioenreglement door een pensioenfonds of aan het reglement van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. Veel afspraken worden derhalve op collectief niveau gemaakt door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Ingeval een collectieve wijziging van de pensioenovereenkomst niet via een CAO of een vergelijkbare overeenkomst geschiedt, is voor die wijziging voorafgaande instemming van de ondernemingsraad nodig. In deze gevallen, waarin op collectief niveau afspraken zijn gemaakt over de wijziging van de pensioenovereenkomst, hebben door een individuele werknemer geïnitieerde procedures een beperkte kans van slagen. De jurisprudentie over de binding van gewezen deelnemers en pensioengerechtigden aan een gewijzigde pensioenovereenkomst bevestigt dit beeld. Het aantal procedures van individuele deelnemers over de binding aan een collectieve wijziging van hun pensioenovereenkomst, zal daarom naar verwachting beperkt blijven.

Pensioenovereenkomsten die niet langs collectieve weg worden gewijzigd, bevatten veelal een eenzijdig wijzigingsbeding. De werkgever kan in dat geval de pensioenovereenkomst eenzijdig wijzigen. Hiervoor dient sprake te zijn van een zodanig zwaarwichtig bedrijfsbelang dat het belang van de betreffende werknemer daarvoor naar redelijkheid en billijkheid moet wijken (artikel 19 Pensioenwet). Deze methode voor wijziging van de pensioenovereenkomst komt met name voor bij pensioenregelingen die bij een verzekeraar of premiepensioeninstelling zijn ondergebracht. De informatie die de werkgever en eventueel de adviseur aan de werknemers verstrekken over de overwegingen voor de wijziging is hierbij van wezenlijk belang. Goede informatievoorziening draagt bij aan het draagvlak voor de wijziging van de pensioenovereenkomst en kan voorkomen dat deelnemers (onnodig) gerechtelijke procedures initiëren.

Hierbij is verder relevant dat een groot deel van de verzekerde uitkeringsovereenkomsten naar verwachting al vóór de stelselherziening is omgezet in een premieregeling. Als de werkgever (of sociale partners) in dat geval opteert voor het overgangsrecht voor progressieve premies heeft het wetsvoorstel geen consequenties voor het ouderdomspensioen van bestaande deelnemers. Dit overgangsrecht is toegelicht in hoofdstuk 15 *Overgangsrecht*. De regering verwacht daarom dat ook bij pensioenovereenkomsten die bij een verzekeraar zijn ondergebracht, het aantal procedures tegen een wijziging van die overeenkomst beperkt zal blijven.

Het aantal pensioenovereenkomsten dat noch via een collectieve wijziging, noch via een eenzijdig wijzigingsbeding kan worden gewijzigd, is naar verwachting zeer beperkt. Van ongeveer 85% van alle deelnemers is de pensioenovereenkomst ondergebracht bij een pensioenfonds. Daarnaast gaan veel pensioenverzekeraars standaard uit van een eenzijdig wijzigingsbeding. Het is niet uitgesloten dat een individuele werkgever en een individuele werknemer geen overeenstemming bereiken over een wijziging van hun pensioenovereenkomst. Dit gaat echter per definitie om beperkte aantallen.

De Raad noemt als tweede hoofdpijler van het wetsvoorstel het invaren van de opgebouwde pensioenaanspraken en - rechten. De Raad wijst in dit verband op enkele onderdelen van het wetsvoorstel die individuele deelnemers ertoe kunnen brengen om een geschil aan de rechter voor te leggen.

De regering onderkent het risico dat veel individuele deelnemers hiertegen in verzet kunnen komen, nu het zogenoemde 'individuele bezwaarrecht', in feite een individuele opt out, voor deze stelselherziening niet geldt. Wel zet de regering kanttekeningen bij de veronderstelling van de Raad dat dit wetsvoorstel voor een zeer groot deel van de bevolking ingrijpende financiële gevolgen zal hebben. In het wetsvoorstel zijn verschillende waarborgen opgenomen die moeten leiden tot evenwichtige uitkomsten. Deze waarborgen zien onder meer op de te hanteren besluitvormingsprocedures en op de methoden voor het omzetten van pensioenaanspraken en – rechten in een persoonlijk pensioenvermogen. Het pensioenfondsbestuur kan pas een definitief invaarbesluit nemen nadat de pensioenfondsorganen over het besluit zijn geraadpleegd. Zowel de medezeggenschapsorganen (verantwoordingsorgaan en belanghebbendenorgaan) als het interne toezicht hebben een rol bij de besluitvorming door het pensioenfondsbestuur. Tot slot kan de toezichthouder, De Nederlandsche Bank, de omzetting verbieden als deze in strijd is met de plicht tot evenwichtige belangenafweging. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het verantwoordingsorgaan, die een adviesrecht heeft, een beroep kan instellen bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam als het bestuur van het pensioenfonds afwijkt van een negatief advies van het verantwoordingsorgaan.[350] Het belanghebbendenorgaan en de Raad van Toezicht hebben hier een goedkeuringsrecht.

Hierbij is tevens van belang dat alle pensioenuitvoerders hun deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden bij de feitelijke overstap op de nieuwe pensioenovereenkomst moeten informeren over de gevolgen van de transitie voor hun te verwachten pensioen, het zogenoemde 'upo voor en upo na'. Deze informatie kan feitelijk onjuiste percepties over de gevolgen van de transitie wegnemen. Voor zover het 'upo na' een lager te verwachten pensioen toont dan het 'upo voor', ligt het op de weg van de werkgever of de betrokken pensioenuitvoerder om hier uitleg over te geven. Voor in het bijzonder reeds ingegane pensioenen is verder relevant dat pensioenfondsen

[350] Artikel 217 lid 1 Pensioenwet.

instrumenten krijgen om deze zoveel als mogelijk constant te houden. Tot slot, in de aanloop naar het nieuwe pensioenstelsel wordt een brede publiekscampagne gestart om alle Nederlanders te informeren over de wijzigingen die dat met zich meebrengt en de mogelijke gevolgen hiervan voor hun ingegaan of te verwachten pensioen.

Samenvattend, de regering beoogt met dit wetsvoorstel de transitie zodanig in te richten dat deze leidt tot evenwichtige uitkomsten voor alle (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden en dat de uitkomsten voor hen inzichtelijk zijn, waarmee potentiële geschillen zoveel mogelijk worden voorkomen. Het wetsvoorstel bevat dan ook mechanismen waarmee wordt voorkomen dat het wetsvoorstel voor veel mensen ingrijpende (negatieve) financiële gevolgen heeft en waarmee onjuiste percepties over die gevolgen worden weggenomen. Desalniettemin is het denkbaar dat deelnemers zich willen verzetten tegen besluiten die hun pensioenuitvoerder naar aanleiding van deze wet neemt, zoals het invaarbesluit van het pensioenfonds als zodanig of tegen de uitkomst van de omzetting van de aanspraken/rechten in een persoonlijk vermogen.

Om de gevolgen hiervan voor de rechtspraak te beperken wordt de bestaande interne klachten- en geschillenprocedure bij pensioenfondsen met dit wetsvoorstel verstevigd en krijgt deze een wettelijke basis. Deze procedure zal worden gebaseerd op de interne klachten- en geschillenprocedure die pensioenfondsen nu reeds hebben op basis van de Code Pensioenfondsen, maar met een strakkere invulling en wettelijke verankering. De kwaliteitseisen voor deze procedure zullen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd.

Met deze interne procedure krijgen individuele deelnemers een mogelijkheid om zich bij de pensioenuitvoerder te verzetten tegen uitvoeringsbesluiten zoals het besluit tot invaren. Het uitgangspunt hierbij is een laagdrempelige, goedkope en snelle procedure, die de rechtspositie van de deelnemer verstevigt.

Individuele deelnemers die het niet eens zijn met de uitkomst van de interne procedure bij hun pensioenuitvoerder, kunnen desgewenst gebruik maken van een onafhankelijke buitengerechtelijke geschillenprocedure. De voorwaarden voor deze externe procedure worden eveneens nader ingevuld bij algemene maatregel van bestuur. Ook deze procedure zal een laagdrempelig karakter hebben en relatief snel tot een uitspraak leiden. Snelle en laagdrempelige procedures bieden ook voordelen voor de pensioenuitvoerders. Deze stelt hen bovendien in staat de (proces)risico's rondom de transitie effectiever te beheersen. Voor de uitwerking van zowel de interne, als de externe geschillenprocedure zal overleg plaatsvinden met de betrokken partijen, zoals de Pensioenfederatie en de Ombudsman Pensioenen.

Individuele deelnemers behouden de mogelijkheid om geschillen over het invaren van hun pensioenaanspraken of –rechten aan de rechter voor te leggen, maar de regering verwacht dat dit door de hierboven beschreven procedures in veel mindere mate het geval zal zijn. Als een deelnemer alsnog besluit om een gerechtelijke procedure aan te spannen, zal daarvoor in veel gevallen al voorwerk zijn gedaan. Waar relevant kunnen partijen ten behoeve van de gerechtelijke procedure stukken inbrengen die eerder in een klachten- en geschillenprocedure zijn gewisseld.

Nadere uitwerking van rechtsbescherming in aparte rechtsbeschermingsparagraaf
Naar aanleiding van het advies van de Raad heeft de regering de beschrijving van de (individuele) rechtsbescherming, die over verschillende paragrafen in het algemeen deel van de toelichting was verspreid, samengevoegd in paragraaf 10.3, onderdeel van hoofdstuk 10, *Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming*. Deze paragraaf beschrijft tegen wie, wanneer en tegen welke besluiten een individuele burger in het kader van de transitie rechtsmiddelen kan inzetten. Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan enkele collectieve waarborgen. In deze paragraaf zijn eveneens de hierboven beschreven maatregelen verwerkt waarmee problemen en geschillen met betrekking tot de omzetting van de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten naar de nieuwe pensioenregeling op een zorgvuldige en efficiënte manier kunnen worden opgelost.

Tijdelijke transitiecommissie biedt onvoldoende waarborgen voor een evenwichtige transitie
De Raad is van mening dat het bindende karakter van het advies van de transitiecommissie voor werknemers een te hoge drempel kan vormen om de transitiecommissie in te schakelen. De Raad

adviseert om de drempel tot de transitiecommissie te verlagen en te verduidelijken of individuele werknemers hiervan gebruik kunnen maken.

Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat de transitiecommissie alleen is bedoeld om sociale partners te ondersteunen in hun onderhandelingsproces gericht op het afspreken van een nieuwe pensioenregeling die past binnen de gewijzigde wettelijke kaders. Individuele deelnemers zijn bij die collectieve onderhandelingen geen partij en hebben om die reden ook geen toegang tot de transitiecommissie. Het wetsvoorstel biedt voldoende waarborgen voor de evenwichtige transitie naar de nieuwe pensioenovereenkomsten. Deze waarborgen zijn beschreven in hoofdstuk 5, *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*.

Sociale partners zijn primair verantwoordelijk voor de totstandkoming van de nieuwe pensioenregeling. De transitiecommissie komt in beeld wanneer sociale partners zijn vastgelopen in het onderhandelingsproces. De onderhandelende partijen kunnen in dat geval voor mediation aankloppen bij de transitiecommissie. Als dit geen soelaas biedt, dan kunnen partijen gezamenlijk een bindend adviestraject ingaan. Daarmee dragen ze feitelijk hun verantwoordelijkheid voor het maken van evenwichtige afspraken over de nieuwe pensioenregeling over aan de transitiecommissie. Aangezien het primaat bij dergelijke arbeidsvoorwaardelijke afspraken bij sociale partners ligt, past hier terughoudendheid.

Het mogelijk maken van een niet-bindend advies zal tot gevolg hebben dat er een toeloop komt van onderhandelende partijen, omdat dit voor hen meer zekerheid oplevert over de vraag of hun afspraken evenwichtig zijn. De transitiecommissie neemt dan de facto verantwoordelijkheid van sociale partners over om die afweging te maken en dat is ongewenst. Wanneer sociale partners ondersteuning nodig hebben voor het sluiten van nieuwe pensioenregelingen kunnen zijn ook bij particuliere adviseurs expertise inwinnen.

Uitblijven (harde) gevolgen bij het niet voldoen aan de datumeis van 1 januari 2027
De Raad merkt op dat de in het wetsvoorstel genoemde termijn van twee jaar mogelijk niet in alle gevallen voldoende is voor het wijzigen van de pensioenovereenkomst. In dat geval is komt mogelijk ook de einddatum voor de transitieperiode, 1 januari 2027, in gevaar. De Raad geeft in overweging om voor zeer uitzonderlijke situaties de gevolgen van het niet halen van die einddatum niet te laten gelden.

In reactie hierop merkt de regering op dat alle partijen die bij de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel betrokken zijn, er belang bij hebben dat de transitieperiode een einddatum kent. Ook voor de deelnemer is het van groot belang dat helder is wanneer de transitie is afgerond en op welk pensioen hij of zij na de transitie kan rekenen. Zowel de bij het Pensioenakkoord betrokken sociale partners als de pensioenuitvoerders achten de transitietermijn van vier jaar, en daarmee de einddatum van 1 januari 2027, realistisch en haalbaar. De regering ziet daarom geen aanleiding om op voorhand uitzonderingsmogelijkheden in de wet vast te leggen. Wel zal de voortgang van de transitie naar het nieuwe stelsel de komende jaren zorgvuldig worden gemonitord. Indien hieruit uitzonderlijke situaties naar voren zouden komen die ertoe leiden dat de transitie niet tijdig kan worden afgerond, kan voor die uitzonderlijke situaties overwogen worden om gerichte actie te ondernemen.

(Rand)voorwaarden voor de uitvoering en toezicht
De Raad bepleit om bij deze majeure stelselherziening eisen te stellen aan en (rand)voorwaarden te formuleren voor de uitvoering, alsmede het toezicht daarop.

De regering schaart zich volledig achter dit pleidooi van de Raad. De regering is immers ook stelselverantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaardelijke pensioenen in Nederland. Die verantwoordelijkheid ziet ook op de uitvoering door pensioenuitvoerders en het toezicht hierop door de AFM en DNB. In wet- en regelgeving is vastgelegd aan welke normen en eisen pensioenuitvoerders moeten voldoen en wie daarop toezicht houdt. Ten aanzien van pensioenuitvoerders gelden onverkort de regels inzake de beheerste en integere bedrijfsvoering tijdens de transitie en daarna. Hiervoor zullen tevens eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de data en de operationele processen bij pensioenuitvoerders.

Met de stelselherziening die de regering met dit wetsvoorstel voor ogen heeft, is een kwalitatief hoogwaardige uitvoering en toezicht des te belangrijker. In het kader van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel zijn aanvullende maatregelen nodig om de transitie in goede banen te leiden. Het wetsvoorstel eist daarom dat pensioenuitvoerders hiervoor een implementatieplan opstellen. Doel van dit plan is dat de pensioenuitvoerder nagaat en vastlegt op welke manier hij de opdracht, de gewijzigde pensioenovereenkomst en de daarmee gepaard gaande afspraken, kan uitvoeren. Met het implementatieplan krijgen de betrokken toezichthouders inzicht in het stappenplan en het beoogde tijdspad voor de implementatie en de uitvoeringsfase.

De regering heeft in het voortraject en bij het ontwerp van het wetsvoorstel veelvuldig contact gehad met pensioenuitvoerders en de toezichthouders. Beide toezichthouders hebben dit wetsvoorstel getoetst op toezichtbaarheid. Bij de indiening van dit wetsvoorstel zijn deze toetsen bijgevoegd. De regering zal de pensioenuitvoerders en de toezichthouders eveneens betrekken bij het opstellen van de lagere regelgeving. Er is al het mogelijke gedaan om te waarborgen dat de uitvoering van en het toezicht op de stelselherziening voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Nieuwe pensioenovereenkomsten
De Raad vraagt hoe de beëindiging van de huidige pensioenovereenkomst, en de totstandkoming van een nieuwe pensioenovereenkomst kan worden bewerkstelligd.

Onder het kopje *Vormgeving rechtsbescherming en toegang tot de rechter* is uiteengezet op welke wijze pensioenovereenkomsten worden gewijzigd. Dat gebeurt in nagenoeg alle gevallen bij een collectieve afspraak tussen werkgevers en werknemersvertegenwoordigers (sociale partners). Eén van de afspraken die sociale partners in de arbeidsvoorwaardelijke fase moeten maken ziet op de aanpassing van de bestaande pensioenregeling[351] aan het nieuwe wettelijke kader, zoals dat (uiterlijk) vanaf 1 januari 2027 van toepassing is. De mate waarin de pensioenregeling moet worden gewijzigd is afhankelijk van de wensen van de partijen die de regeling afspreken. Er is derhalve geen sprake van een nieuwe pensioenovereenkomst, maar van een wijziging van de pensioenovereenkomst. In paragraaf 5.3 van de toelichting wordt ingegaan op de wijziging van de pensioenregeling. De zin over de verwachte opstelling van de rechter bij een geschil hierover is naar aanleiding van het advies van de Raad niet opgenomen in de memorie van toelichting.

De Raad merkt op dat het toepassen van een eenzijdig wijzigingsbeding in redelijkheid discussie mogelijk is over de aanwezigheid van een zwaarwegend bedrijfsbelang. Hieraan worden in de rechtspraak soms hoge eisen gesteld.

Als uitgangspunt geldt dat de werkgever en de werknemer de pensioenovereenkomst met wederzijds goedvinden kunnen wijzigen. De regering erkent dat de praktijk weerbarstig is en overeenstemming over een wijziging van de pensioenovereenkomst niet altijd kan worden bereikt tussen de werkgever en werknemer. De Pensioenwet biedt een werkgever daarom de bevoegdheid om de pensioenovereenkomst onder voorwaarden eenzijdig te wijzigen. Bij wijziging van een pensioenovereenkomst - met of zonder schriftelijk wijzigingsbeding - dient er sprake te zijn van een zwaarwichtig belang van de werkgever in verhouding tot het belang van de werknemer.[352] Een zwaarwichtig belang van de werkgever om de pensioenovereenkomst te wijzigen kan het gevolg zijn van gewijzigde wetgeving, zoals fiscale of pensioenwetgeving, of gelegen zijn in bedrijfseconomische- en organisatorische omstandigheden. Bij wijziging van de pensioenovereenkomst vanwege de transitie zal het belang van de werkgever veelal liggen in de gewijzigde pensioenwetgeving. De toets aan het zwaarwichtig belang is niet lichtvaardig. Er moet sprake zijn van een zodanig zwaarwichtig belang van de werkgever dat het belang van de werknemer dat door de wijziging zou worden geschaad naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken. Instemming van de ondernemingsraad met de wijziging is een belangrijke factor om aan te nemen dat er een zwaarwichtig belang is, maar is zeker niet doorslaggevend. De werkgever zal bij de wijziging van de pensioenovereenkomst rekening moeten houden met de belangen van de werknemer. Een compensatieregeling, het aanbieden van een persoonlijk

[351] Afspraken tussen een werkgever en een individuele werknemer inzake de arbeidsvoorwaarde pensioen worden opgenomen in de pensioenovereenkomst.
[352] Artikel 19 PW en HR 29 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1864.

pensioengesprek en de betrokkenheid van werknemers kan meespelen in die beoordeling. Zoals door de Raad terecht wordt geconstateerd, erkent ook de regering dat de beoordeling of er sprake is van een zwaarwichtig belang van de werkgever kan leiden tot discussie tussen een werkgever en werknemer. Deze discussies worden met het wetsvoorstel niet weggenomen. Het wetsvoorstel kent echter naast de bestaande individuele rechtsmiddelen ook een aantal collectieve waarborgen (zie hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie)*, waarmee een evenwichtige afweging van de belangen van alle belanghebbenden zoveel als mogelijk wordt geborgd.

De Raad wijst erop dat er mogelijk vele werknemers niet eenvoudig via een cao, bedrijfstakpensioenfonds of eenzijdig wijzigingsbeding kunnen worden gebonden aan een wijziging van de pensioenregeling.

De regering hecht eraan te benadrukken dat het vraagstuk omtrent wijziging van arbeidsvoorwaarden, waaronder pensioen, geen nieuw juridisch kader krijgt. In de jurisprudentie en juridische literatuur is dit kader reeds ontwikkeld. Voorop moet worden gesteld dat het merendeel (omstreeks 85%) van de werknemers, maar ook oud-werknemers en gepensioneerden via een (verplichtgesteld) (bedrijfstak)pensioenfonds of pensioen opbouwen of hebben opgebouwd en daar automatisch gebonden zijn aan de gewijzigde pensioenregeling.[353] In die gevallen is sprake van een collectieve wijziging van de pensioenovereenkomst.

De situatie waar de Raad op doelt, betreft pensioenregelingen die uit worden gevoerd door verzekeringsmaatschappijen en premiepensioeninstellingen. Vele van deze pensioenregelingen kennen een eenzijdig wijzigingsbeding in het pensioenreglement.[354] Via een incorporatie in de pensioenovereenkomst is hiermee aan het schriftelijkheidsvereiste voldaan om het eenzijdig wijzigingsbeding rechtsgeldig te laten zijn. Uiteraard dient altijd te worden beoordeeld of sprake is van een zwaarwichtig belang voor de werkgever bij de voorgenomen wijziging.

Als de wijziging de werknemer niet bindt, dan is de consequenties dat de oude pensioenovereenkomst voortduurt. Echter, in de praktijk ligt het in deze gevallen het meest voor de hand dat een werknemer een schadevergoeding zal eisen, nu voortzetting van de pensioenovereenkomst per 2027, inclusief de nadelige fiscale gevolgen, niet kan worden verlangd van de werkgever.

De Raad merkt op dat er discussie kan ontstaan over de vraag tot wie de werknemer zich dient te wenden wanneer hij het niet mee eens is met de wijziging van zijn pensioenovereenkomst op collectief niveau. Voorts vraagt de Raad welke mogelijke vorderingen de werknemer in dat geval heeft.

Zoals hierboven al is vermeld is in de paragraaf 10.3 *Rechtsbescherming burgers* in hoofdstuk 10 *Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming*, uiteengezet tot wie de werknemer zich in dat geval kan wenden en is ingegaan op mogelijke vordering van de werknemer.

Transitieperiode en transitieplan
De Raad wijst op de mogelijkheid dat individuele werknemers aanpassing van het transitieplan wensen, omdat aan bepaalde groepen te weinig compensatie wordt geboden. Daarnaast merkt de Raad op dat werknemers mogelijk zullen stellen dat de informatie in het transitieplan achteraf gezien niet juist blijkt te zijn. Het transitieplan moet immers tijdig worden opgesteld.

De regering merkt op dat beoogd is met het transitieplan te borgen dat werkgevers ofwel sociale partners zorgen voor een gedegen onderbouwing van de voorgenomen wijzigingen in de pensioenovereenkomst, inclusief de voorgenomen compensatie. Aan de hand van het voorgenomen transitieplan kunnen partijen ofwel op collectief niveau, of individuele medewerkers, bezien of zij met de voorgenomen keuzes instemmen of dat nog verder onderhandeld dient te worden.

---

[353] Vgl. https://www.dnb.nl/statistieken/data-zoeken/#/details/pensioenovereenkomsten-jaar/dataset/d2c03ef8-1d7a-4132-bc31-35ab45588fdf en https://www.dnb.nl/statistieken/data-zoeken/#/details/rechtstreekse-pensioenregelingen-soorten-pensioen/dataset/4ee9cc91-2aa7-4c58-9749-b253b02651e3.
[354] Artikel 19 Pensioenwet.

Het ligt in de rede dat partijen borgen dat de overeengekomen pensioenregeling en de onderbouwing in het transitieplan in zekere mate bestand is tegen financiële en economische tegenvallers. Dat neemt niet weg dat de inhoud van de pensioenregeling een arbeidsvoorwaardelijke kwestie is. Binnen de kaders die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld, kunnen sociale partners de pensioenregeling vormgeven en aanpassen. Bij onvoorziene omstandigheden zullen zij de arbeidsvoorwaardelijke besluiten opnieuw tegen het licht moeten houden.

Invaren
De Raad verzoekt nader toe te lichten wanneer sprake is van een onevenredig nadeel door het omzetten van de pensioenaanspraken en –rechten naar pensioenvermogen. Biedt deze norm wel voldoende houvast?

De verwijzing naar het onevenredig nadeel refereert aan het eigendomsrecht. Het eigendomsrecht biedt geen absolute bescherming. Door het invaren kan sprake zijn van een inmenging in het eigendomsrecht op pensioen die gerechtvaardigd kan worden. Naast het vereiste dat de inmenging voorzien moet zijn bij wet moet hiermee een legitiem doel worden nagestreefd. De maatregel moet proportioneel zijn in verhouding tot het te dienen doel waardoor een deelnemer geen individueel en onevenredige nadeel ondervindt door de inmenging in het eigendomsrecht. Een eventuele procedure door de deelnemer kan dan bijvoorbeeld worden gegrond op 6:248 lid 2 BW. Een eventuele procedure door een individuele deelnemer belet in beginsel niet de collectieve waardeoverdracht.

De regering heeft bewust gekozen voor de open norm "onevenredig nadeel" zodat de exacte invulling van het invaren (met inbegrip van het compensatievraagstuk) kan worden ingevuld en beoordeeld op het niveau van het individuele pensioenfonds. De regering is van mening dat met gesloten normen geen maatwerk kan worden geleverd. Binnen dit uitgangspunt zijn de open normen evenwel voorzien van richtinggevende gezichtspunten of handvatten om pensioenfondsen en hun deelnemers meer houvast te bieden. Deze richtinggevende gezichtspunten en handvatten zijn nader toegelicht in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*. Het betreft onder meer de eisen die het wetsvoorstel stelt aan de besluitvorming over de transitie en de mechanismen om nadelige effecten voor ingegane pensioenen te voorkomen.

De Raad merkt verder op dat individuen door de transitie nadeel kunnen ondervinden omdat het netto of bruto profijt van de transitie niet (minimaal) 0 hoeft te zijn. Het werkelijke nadeel wordt mogelijk pas jaren later duidelijk.

Het klopt dat het netto of bruto profijt van de transitie niet 0 hoeft te zijn. Als dat het geval is, moet dat wel onderbouwd worden middels andere maatstaven, zoals vervangingsratio's. Deze maatstaven worden niet op individueel niveau, maar op cohortniveau toegepast. Pensioenfondsen kunnen middels die andere maatstaven aangeven waarom zij het toch evenwichtig vinden wanneer het profijt van de transitie positief of negatief is. Inherent aan de besluitvorming voor deze transitie is dat moet worden gewerkt met verwachtingen en projecties. Voor het maken van die projecties zijn rekenvoorschriften opgenomen. In de besluitvorming dient ook rekening te worden gehouden met hoe verschillende marktomstandigheden de besluitvorming kunnen beïnvloeden.

Er is niet voorzien in een uiteindelijke 'afrekening' jaren na de transitie, zoals de Raad suggereert. Ook dan moet voor het vaststellen van het transitie-effect veronderstellingen worden gemaakt over hoe de pensioenen zich zonder de transitie zouden hebben ontwikkeld. Cruciaal is dat het pensioenfonds zijn besluitvorming zorgvuldig voorbereidt, onderbouwt en implementeert. Hiervoor bevat het wetsvoorstel afdoende waarborgen.

Informatievoorziening
De Raad wijst op de mogelijkheden om de nieuwe pensioenovereenkomsten nader in te vullen en af te stemmen op de deelnemerspopulatie. De Raad vraagt of dit betekent dat individuele deelnemers hiervoor keuzes moeten maken en of zij kunnen beschikken over de informatie om dit op een goede manier te doen.

De vraag van de Raad kan worden gesplitst in twee delen:

1. Wie kan keuzes maken over de (invulling van) de pensioenregeling en
2. Wie kan binnen de pensioenregeling welke keuzes maken.

Ten aanzien van de eerste vraag, het is aan sociale partners om de invulling van de pensioenregeling te bepalen. Zij maken de keuze voor type overeenkomst en voor de hoogte van de premie. De pensioenuitvoerder dient, onder andere aan de hand van de vastgestelde risicohouding van cohorten, het beleggingsbeleid en de toedeling van rendementen, respectievelijk het lifecycle beleggingsbeleid vorm te geven.

Ten aanzien van het tweede deel geldt dat binnen de (gekozen) pensioenregeling, voor deelnemers een bestaand pallet aan keuzemogelijkheden bestaat, denk aan de hoog-laag constructie of vervroegen dan wel uitstellen van de pensioendatum. Dit zijn geen nieuwe keuzemogelijkheden, zij zijn reeds mogelijk op grond van de huidige Pensioenwet, met dien verstande dat de keuze voor bedrag ineens tevens mogelijk wordt. Keuzes ten aanzien van beleggingsprofielen of de keuze voor een vaste of variabele pensioenuitkering zijn enkel mogelijk in de flexibele premieovereenkomst en alleen als de pensioenuitvoerder deze aanbiedt.

Als er keuzes gemaakt kunnen worden door deelnemers blijft het bestaande normenkader uit de huidige Pensioenwet in stand. Dat wil zeggen dát deelnemers geïnformeerd moeten worden en dat deze informatie correct, duidelijk, evenwichtig en tijdig moet zijn (artikel 48 Pensioenwet). Om welke informatie het gaat volgt uit de betreffende bepalingen daartoe, ook dat is derhalve bij wet of lagere regelgeving geregeld. Daarnaast wordt met de Wet toekomst pensioenen de nieuwe norm keuzebegeleiding toegevoegd. Een norm die pensioenuitvoerders verplicht deelnemers in staat te stellen een zo goed mogelijke keuze te kunnen maken. Op deze manier kunnen deelnemers die keuzes maken die voor hen passend zijn, binnen de voor hen geldende pensioenregeling.

Compensatie
De Raad verzoekt in de toelichting te verduidelijken wie de compensatie financiert. Daarnaast vraagt de Raad hoe compensatie zich verhoudt tot het feit dat ingestemd is, of zou moeten worden, met de wijziging van de pensioenovereenkomst. Deelnemers die geen aanspraak maken op een compensatiefonds, kunnen dat als nadeel ervaren.

De afspraken over compensatie worden gemaakt door sociale partners. Zij besluiten of een evenwichtige transitie in hun sector of onderneming compensatie behoeft, en zo ja, op welke wijze deze compensatie wordt gefinancierd. De afspraken over financiering worden tegelijkertijd gemaakt met de afspraken over welke leeftijdscohorten recht hebben op compensatie en hoe hoog deze compensatie is. Deze afspraken maken deel uit van de pensioenovereenkomst en het transitieplan. Het transitieplan wordt openbaar gemaakt op de website van de pensioenuitvoerder. Het is daarmee voor alle betrokkenen duidelijk wie er in een bepaalde sector of onderneming recht hebben op compensatie en wie deze compensatie financiert. Sociale partners leggen in het transitieplan verantwoording af over de besluitvorming met betrekking tot compensatie.

Sociale partners kunnen ervoor kiezen om de compensatie (gedeeltelijk) te financieren uit het compensatiedepot. Het voorgaande geldt ook voor compensatie die is gefinancierd uit het compensatiedepot. Sociale partners hebben vooraf, in het transitieplan, afspraken gemaakt over welke leeftijdscohorten recht hebben op compensatie, hoe hoog deze compensatie is en of zij een verzoek doen aan een pensioenfonds dat deze (mede) wordt gefinancierd uit het compensatiedepot.

De wijziging van de pensioenovereenkomst en de besluitvorming ten aanzien van de transitie, waaronder compensatie, kunnen niet los van elkaar worden gezien. Deze besluitvorming moet in zijn geheel worden bezien om te kunnen beoordelen of sprake is van een evenwichtige overstap. De compensatieregeling is onderdeel van de pensioenovereenkomst en de (collectieve of individuele) besluitvorming hierover vindt derhalve integraal plaats.

Compensatie wordt verleend om het specifieke nadeel dat ontstaat door het invoeren van een nieuwe opbouwsystematiek te verzachten. Dit betekent dat de compensatie toegekend moet worden aan de groepen die hierdoor geraakt worden. Dit zijn naar verwachting, en afhankelijk van de kenmerken van de pensioenregeling en pensioenuitvoerders, deelnemers die op het moment van de transitie tussen de 40 en 55 jaar zijn. Dit neemt niet weg dat andere leeftijdsgroepen zich hierdoor benadeeld kunnen voelen. Het is daarom belangrijk dat de generatie-effecten van de transitie in het transitieplan goed worden toegelicht en dat daarin de besluitvorming met betrekking tot de transitie en compensatie wordt onderbouwd. Overigens is het uitgangspunt bij de transitie dat er wordt ingevaren en dat het overblijvende deel van het collectieve pensioenvermogen bij alle leeftijdsgroepen terecht komt.

Werklast
Op basis van de voor advies voorgelegde versie van het wetsvoorstel voorzag de Raad een zeer forse stijging van het aantal gerechtelijke procedures. De totale financiële consequenties van deze toename raamde de Raad op in aanvang ruim € 50 miljoen, met een geleidelijke afname in de tijd. Zoals hierboven is uiteengezet is deze raming voor wat betreft geschillen over wijziging van pensioenovereenkomsten gebaseerd op ten dele onjuiste aannamen. De regering gaat uit van een aanzienlijk beperktere toename van dit type geschillen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad inzake geschillen over het invaren van oude rechten is het wetsvoorstel aangepast, zoals hierboven is beschreven onder *Vormgeving rechtsbescherming en toegang tot de rechter*. De mogelijkheden die dit wetvoorstel aan individuele deelnemers biedt om geschillen over de uitvoering van het pensioenreglement in eerste instantie via een interne geschillenprocedure aan de orde te stellen en in tweede instantie voor te leggen aan een buitengerechtelijke externe geschilleninstantie, beperken de werklast voor de gerechten naar verwachting aanzienlijk. Beide procedures worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. De Raad wordt bij die uitwerking betrokken. Na die uitwerking zal opnieuw worden bezien welke gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor de werklast van de Rechtspraak en wat dit betekent voor het budget.

Tot slot
De Raad verzoekt bij latere aanpassingen van het wetsvoorstel die gevolgen voor de werklast van de gerechten in de gelegenheid te worden gesteld om aanvullend te adviseren. Daarnaast verzoekt de Raad om te kunnen adviseren over de nadere regelgeving, indien die gevolgen heeft voor de rechtspleging. Hiertoe is de regering gaarne bereid.

16.8 Uitvoeringstoets Belastingdienst

De Belastingdienst heeft een uitvoeringstoets op het wetsvoorstel gedaan. Het eindoordeel van de Belastingdienst is dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is.

Naar aanleiding van de uitvoeringstoets is het wetsvoorstel op een aantal punten verbeterd:

- Het partnerbegrip is aangepast door aan artikel 2a Pensioenwet een zesde lid toe te voegen zodat wanneer partners niet meer op één adres wonen, omdat één partner is opgenomen in een verpleeghuis, zij nog wel kwalificeren als partner voor het partnerpensioen.
- De voorgestelde wijzigingen in de Wet LB 1964 kennen verschillende verwijzingen naar de Pensioenwet. Aangezien de Pensioenwet niet van toepassing is op een directeur-grootaandeelhouder zouden bepaalde bepalingen niet van toepassing zijn op een directeur-grootaandeelhouder. Deze bepalingen in de Wet LB 1964 zijn van overeenkomstige toepassing verklaard op de directeur-grootaandeelhouder. De Belastingdienst maakt hierbij overigens wel de kanttekening dat het de uitvoering complexer maakt dat de bepalingen uit de Pensioenwet van overeenkomstige toepassing zijn op de directeur-grootaandeelhouder en dat deze niet direct van toepassing zijn op de directeur-grootaandeelhouder. Dit kan namelijk mogelijk leiden tot interpretatieverschillen en discussiepunten over de toepasselijkheid van deze bepalingen uit de Pensioenwet voor pensioenregelingen van directeur-grootaandeelhouders.

- Het voorgestelde artikel 18d, zevende lid, Wet LB 1964 inzake de mogelijkheid van ruil van partnerpensioen in ouderdomspensioen na de ingang van het pensioen is technisch verduidelijkt.
- Tot slot zijn er ook verschillende redactionele aanpassingen doorgevoerd in de memorie met betrekking tot stortingen in de solidariteits- en risicodelingsreserve.

De Belastingdienst plaatst bij het oordeel over de uitvoerbaarheid nog een aantal kanttekeningen die zien op mogelijk te ontstane complexiteit en handhaafbaarheid vooral tijdens de transitieperiode (2023 – 2026). Het tijdelijk hanteren van twee fiscale kaders naast elkaar, een oud en een nieuw kader, en overgangsrecht brengt complexiteit met zich mee wat een negatief effect kan hebben op de handhaafbaarheid. Bij het opstellen van de lagere regelgeving zal hiermee zo goed mogelijk rekening worden gehouden zodat de Belastingdienst voldoende instrumentarium heeft in de uitvoering. Na de transitieperiode (vanaf 2027) verwacht de Belastingdienst dat het wetsvoorstel leidt tot een eenvoudiger uitvoerbaar pensioenstelsel en zal naar verwachting de complexiteit afnemen. Een kanttekening die de Belastingdienst in dit kader nog wel maakt zijn de verwijzingen in de Wet LB 1964 naar de Pensioenwet. De Belastingdienst zal bij vooroverleggen, om de fiscale juistheid van een pensioenregeling te toetsen, een voorbehoud maken voor deze bepalingen aangezien de Belastingdienst geen oordeel kan geven over het juist toepassen van bepalingen uit de Pensioenwet. In nader overleg met de Belastingdienst wordt bezien welke stappen gezet kunnen worden om de uitvoerbaarheid op dit punt te verbeteren.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikelen I en VII *Wijziging van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling*

Artikel I, onderdeel A en artikel VII, onderdeel A
In artikel 1 van de Pensioenwet en artikel 1, eerste lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling (Wvb) zijn de begripsbepalingen opgenomen. Er worden een aantal wijzigingen voorgesteld.

De definitie van afkoop wordt aangepast aan de vernummering van artikel 55 van de Pensioenwet en artikel 66 Wvb.

In de definitie van arbeidsongeschiktheidspensioen staat dat de uitkering bij arbeidsongeschiktheid steeds een vastgestelde uitkering is. Het arbeidsongeschiktheidspensioen kan ook een variabele uitkering worden. De definitie van arbeidsongeschiktheidspensioen wordt daaraan aangepast.

In de definitie van collectief toedelingsmechanisme wordt toegevoegd dat dit toedelingsmechanisme van toepassing is bij variabele uitkeringen voortvloeiend uit een flexibele premieovereenkomst[355]. Bij variabele uitkeringen die voortvloeien uit de solidaire premieovereenkomst worden de mee- en tegenvallers op een andere manier verwerkt door toedelingsregels die worden toegepast op zowel de opbouwfase als de uitkeringsfase. Bij variabele uitkeringen die voortvloeien uit de premie-uitkeringsovereenkomst worden de mee- en tegenvallers verwerkt door individuele toedeling of verzekering.

De definitie van kapitaalovereenkomst vervalt. Dit wordt toegelicht bij het vervallen van de definitie voor uitkeringsovereenkomst.

Voorgesteld wordt verschillende definities te wijzigen in verband met de uniformering van het partnerbegrip.

Op dit moment is vastgelegd dat een echtgenoot, geregistreerd partner of een partner in de zin van de pensioenovereenkomst kwalificeert als 'partner' in de zin van de Pensioenwet, hetgeen relevant is voor het vaststellen van het recht op partnerpensioen. Deze definitie brengt met zich dat de partijen die de pensioenovereenkomst overeenkomen zelf kunnen bepalen of en zo ja, in welke gevallen ongehuwden en mensen zonder geregistreerd partnerschap in aanmerking komen voor partnerpensioen. Met dit onderdeel wordt beoogd op dit punt meer eenduidigheid te creëren door expliciet in de wet te verankeren wanneer ongehuwden en mensen zonder geregistreerd partnerschap toch als partner worden aangemerkt en derhalve in aanmerking komen voor partnerpensioen.

In lijn met het huidige recht valt zowel de echtgenoot (onderdeel a) als geregistreerd partner (onderdeel b) van de werknemer of gewezen werknemer onder het partnerbegrip. Daarnaast wordt voorgesteld vast te leggen dat als partner in de zin van de pensioenovereenkomst ook de meerderjarige persoon die met de werknemer of de gewezen werknemer een gezamenlijke huishouding voert onder het partnerbegrip valt, met uitzondering van een bloedverwant in de eerste graad, een bloedverwant in de tweede graad in de rechte lijn, een meerderjarig stiefkind of meerderjarig voormalig pleegkind (onderdeel c). Met de uitzondering van een bloedverwant in de eerste graad wordt geregeld dat in geval een ouder samenwoont met zijn of haar (adoptie)kind er geen sprake is van een partnerrelatie. Met de uitzondering van een bloedverwant in de tweede graad in de rechte lijn wordt geregeld dat in geval een grootouder samenwoont met zijn of haar kleinkind hier geen sprake is van een partnerrelatie. Aangezien de uitzondering is beperkt tot een bloedverwant in de tweede graad in de rechte lijn kunnen een broer en zus die een gezamenlijke huishouding voeren wel worden aangemerkt als partner in de zin van de Pensioenwet. Voorts zijn ook een meerderjarig stiefkind en meerderjarig voormalig pleegkind uitgezonderd van het

[355] In de artikelsgewijze toelichting worden de wijzigingen in de Pensioenwet toegelicht. Veelal worden deze wijzigingen ook doorgevoerd in de Wvb. Waar in de artikelsgewijze toelichting begrippen uit de Pensioenwet worden gebruikt zoals premieovereenkomst of werknemer worden daaronder ook verstaan de vergelijkbare begrippen zoals premieregeling en beroepsgenoot die worden gebruikt in de Wvb.

partnerbegrip. Het begrip gezamenlijke huishouding wordt nader uitgewerkt in artikel 2a van de Pensioenwet en artikel 2a Wvb. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel.

In de definitie van pensioenreglement worden de gewezen deelnemer, andere aanspraakgerechtigde en pensioengerechtigde toegevoegd. Het pensioenreglement kan en zal immers ook een regeling inhouden voor de verhouding met deze groepen.

In de definitie van premie vervalt de zinsnede "voor de verzekering". In het nieuwe stelsel zal er natuurlijk ook nog steeds sprake zijn van verzekering van pensioen maar het kenmerkende van de premie is dat deze bestemd is voor pensioen.

De definitie van toeslag wordt gewijzigd. In de nieuwe situatie met alleen opbouw in premieovereenkomsten en veelal variabele uitkeringen zal toeslag in de zin van een vooraf overeengekomen verhoging van een pensioenaanspraak of pensioenrecht minder voorkomen.
Van toeslag kan sprake zijn bij een verhoging van een vastgestelde uitkering. Van een vastgestelde uitkering kan sprake zijn bij een flexibele premieovereenkomst of een premie-uitkeringsovereenkomst indien de pensioengerechtigde voor een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum heeft gekozen. Ook zal sprake zijn van een vastgestelde pensioenuitkering indien de opbouw in een uitkeringsovereenkomst niet wordt ingevaren.
Verder kan sprake zijn van toeslagverlening in de opbouwfase bij een verhoging van een pensioenaanspraak in de vorm van een aanspraak op een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum. Daarvan kan nog sprake zijn bij een premie-uitkeringsovereenkomst in de laatste 15 jaar voor de AOW-gerechtigde leeftijd en bij pensioenaanspraken opgebouwd in een uitkeringsovereenkomst waarbij niet wordt ingevaren. Bij deze pensioenaanspraken gelden dezelfde uitzonderingen als in de huidige situatie: namelijk dat de verhoging niet het gevolg is van wijzigingen in de pensioenovereenkomst.
Bij variabele uitkeringen zal geen sprake zijn van toeslag. Als een variabele uitkering wordt verhoogd zal dit het gevolg zijn van financiële meevallers in de beleggingen, de ontwikkeling van de levensverwachting of het sterfteresultaat en dan is geen sprake van toeslag. Ook bij een afgesproken vaste stijging van een variabele uitkering is geen sprake van toeslag omdat daarbij als zodanig geen sprake is van verhoging van de uitkering maar van een andere verdeling van het voor pensioen beschikbare vermogen in de tijd.
In artikel 58 van de Pensioenwet en artikel 69 Wvb is de gelijke behandeling ten aanzien van toeslagen geregeld. Van toepasselijkheid van deze artikelen is geen sprake in de verhouding tussen vastgestelde uitkeringen enerzijds en variabele uitkeringen of opbouw van pensioenvermogen anderzijds. Als aan een pensioengerechtigde die bij een flexibele premieovereenkomst heeft gekozen voor een vastgestelde uitkering toeslag wordt verleend, heeft dat dus geen gevolgen voor de uitkering van een pensioengerechtigde in dezelfde pensioenregeling die heeft gekozen voor een variabele uitkering of voor het voor pensioen beschikbaar vermogen van gewezen deelnemers in die regeling. In beide gevallen kan geen sprake zijn van toeslag maar van toedeling van overrendement indien daarvan sprake is.

De definitie van de uitkeringsovereenkomst vervalt, net als de definitie van de kapitaalovereenkomst. Er zijn in het nieuwe stelsel alleen nog premieovereenkomsten. Met het karakter van de pensioenovereenkomsten wordt nu duidelijk gemaakt waarop de afspraak tussen werkgever en werknemer in de pensioenovereenkomst betrekking heeft[356]. Heeft de toezegging van de werkgever betrekking op een uitkering van een bepaalde hoogte vanaf de pensioendatum dan is sprake van een uitkeringsovereenkomst. De risico's liggen zowel in de opbouwfase als de uitkeringsfase in beginsel bij de pensioenuitvoerder. Betreft de toezegging van de werkgever een bepaald kapitaal dat op de pensioendatum wordt omgezet in een uitkering dan is sprake van een kapitaalovereenkomst. De risico's liggen in de opbouwfase bij de uitvoerder en bij de omzetting in een uitkering of de uitkeringsfase bij de werknemer. Betreft de toezegging van de werkgever een premie van een bepaalde hoogte dan is sprake van een premieovereenkomst en liggen de risico's bij de werknemer. Ook als het een onzuivere premieovereenkomst betreft en de premie kan worden omgezet in een aanspraak op uitkering vanaf de pensioendatum betreft de afspraak in de pensioenovereenkomst de hoogte van de premie. Bij omzetting van de premie is de hoogte van de

[356] Kamerstukken II 2005/06, 30 413, nr. 3, pag. 32.

aanspraak op uitkering afhankelijk van de tarieven van de uitvoerder op het moment van omzetting. Bij alle drie de overeenkomsten en alle soorten pensioen is er in de uitkeringsfase sprake van een geldelijke uitkering waarop recht bestaat als het risico (ouderdom, overlijden, arbeidsongeschiktheid) zich voordoet. Die uitkering kan vanaf deze stelselherziening bij alle vormen van pensioen vastgesteld of variabel (vast of variabel in hoogte) zijn. Nu is er bij arbeidsongeschiktheidspensioen of wezenpensioen altijd een vastgestelde uitkering. Wat wijzigt met betrekking tot de karakterisering van de pensioenovereenkomst is dat de afspraak in de pensioenovereenkomst (en daarmee het karakter van de pensioenovereenkomst) steeds de premie betreft waardoor de definities van uitkeringsovereenkomst en kapitaalovereenkomst kunnen vervallen.

Aanspraken of rechten die zijn opgebouwd in een uitkeringsovereenkomst of kapitaalovereenkomst worden niet anders behandeld door het vervallen van de definitie van deze overeenkomsten. Bij wijziging van een pensioenovereenkomst worden de tot het moment van wijziging opgebouwde aanspraken immers niet gewijzigd (artikel 20 Pensioenwet). De bepalingen in het financieel toetsingskader van de Pensioenwet (bij uitvoering door pensioenfondsen) en de Wet op het financieel toezicht (bij uitvoering door verzekeraars), waarmee geborgd moet worden dat de opgebouwde aanspraken, indien die bestaan uit een aanspraak op een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum, gestand gedaan kunnen worden blijven van toepassing. Ook op nieuwe aanspraken op een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum in een premie-uitkeringsovereenkomst of bij vastgestelde uitkeringen bij een flexibele premieovereenkomst zijn diezelfde regels van toepassing (ook al is er in beide gevallen sprake van een (aanspraak of recht op) een vastgestelde uitkering bij een premieovereenkomst). Daar waar het onderscheid tussen de overeenkomsten nog van belang blijft, zoals bij het bestaande overgangsrecht voor gelijke behandeling mannen en vrouwen, wordt dit geregeld in het overgangsrecht (zie hiervoor onder meer de toelichting bij artikel 220f van de Pensioenwet en artikel 214d Wvb). Op de bestaande aanspraken en rechten worden natuurlijk wel andere regels van toepassing als wordt ingevaren.

In de definitie van wezenpensioen staat dat een wezenpensioen steeds een vastgestelde uitkering is. Ook het wezenpensioen kan, net als ouderdomspensioen, partnerpensioen en arbeidsongeschiktheidspensioen, in het nieuwe systeem een variabele uitkering worden. De definitie van wezenpensioen wordt daaraan aangepast.

Er wordt een aantal definities toegevoegd.

Het beschermingsrendement is een onderdeel van de solidaire premieovereenkomst. Het is omschreven als de vermogensbijschrijving die ervoor zorgt dat de, uit het opgebouwde pensioenvermogen te financieren, toekomstige pensioenuitkeringen en lopende pensioenuitkeringen nominaal stabiel blijven, dat wordt gefinancierd vanuit het totaal behaalde rendement en looptijdafhankelijk toebedeeld aan de vermogens op basis van marktwaardering, waarbij toedelingsregels worden gehanteerd. Onder nominaal stabiel wordt verstaan stabiel in euro’s, dus zonder rekening te houden met prijsinflatie.

Verder zijn aan de definities de drie vormen van premieovereenkomsten op opbouwbasis (kapitaaldekking) toegevoegd. Hiervan is in ieder geval sprake bij een pensioenovereenkomst die betrekking heeft op ouderdomspensioen. Omdat er ook premieovereenkomsten mogelijk blijven waarbij alleen sprake is van risicobasis, zoals bij nabestaandenpensioen of arbeidsongeschiktheidspensioen, is de (basis) definitie van premieovereenkomst niet gewijzigd.

De flexibele premieovereenkomst is de huidige premieovereenkomst met een variabele of vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum. In de definitie is nu expliciet geregeld dat de toegezegde premie individueel wordt belegd. In de huidige regeling is dit minder duidelijk. De flexibele premieovereenkomst is verder uitgewerkt in artikel 10b van de Pensioenwet en artikel 28b Wvb.

De premie-uitkeringsovereenkomst is een variant op de huidige onzuivere premieovereenkomsten waarbij de premie direct of een ander moment vóór de pensioendatum wordt aangewend voor een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum. De premie-uitkeringsovereenkomst wordt alleen

uitgevoerd door verzekeraars. Bij deze premieovereenkomst wordt, in beginsel, de premie belegd tot de pensioendatum maar kan het kapitaal ook, in de laatste 15 jaar voor de AOW-gerechtigde leeftijd, worden aangewend voor een aanspraak op een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum. Bij deze premieovereenkomst is de premie de toezegging. Als met die premie een aanspraak op uitkering wordt gekocht ligt vanaf de omzetting het renterisico en beleggingsrisico bij de verzekeraar.

De solidaire premieovereenkomst is gedefinieerd als een premieovereenkomst waarbij de beschikbaar gestelde premie collectief wordt belegd, de resultaten in ieder geval naar leeftijdscohorten worden toebedeeld en waarbij het voor pensioen bestemd vermogen vanaf de pensioendatum wordt aangewend voor financiering van een variabele uitkering. Onderdeel van de solidaire premieovereenkomst is de solidariteitsreserve. De verdere uitwerking van de solidaire premieovereenkomst staat in artikel 10a Pensioenwet en artikel 28a Wvb.

Ook zijn definities toegevoegd van de solidariteitsreserve en de risicodelingsreserve. De solidariteitsreserve is een verplicht collectief element van de solidaire premieovereenkomst. De risicodelingsreserve is een facultatief collectief element van de flexibele premieovereenkomst. Met beide reserves kunnen pensioenvermogens en pensioenuitkeringen worden aangevuld en kunnen risico's collectief worden gedeeld. De reserves zijn geen afgescheiden vermogen maar onderdeel van het totale pensioenvermogen. In artikel 10d van de Pensioenwet en artikel 28d Wvb staat een verdere uitwerking van de solidariteitsreserve. In artikel 10e van de Pensioenwet en artikel 28e Wvb is de risicodelingsreserve verder uitgewerkt.

Artikel I, onderdeel B en artikel VII, onderdeel B
In artikel 2 van de Pensioenwet en artikel 2 Wvb vervallen de leden waarin de grondslag staat voor de zogenoemde pensioenknip, op grond waarvan tijdelijk de mogelijkheid bestond om bij premieovereenkomsten eerst een tijdelijke uitkering te kopen en daarna, gedurende de looptijd van de tijdelijke uitkering, de levenslange. Deze regeling was ingevoerd vanwege het renterisico en het risico ten aanzien van beleggingen bij vastgestelde uitkeringen die op een bepaald moment moesten worden gekocht. Omdat de maximale termijn voor een tijdelijke uitkering op 1 juli 2019 is verstreken en inmiddels variabele uitkeringen zijn ingevoerd waardoor het renterisico en beleggingsrisico kunnen worden gespreid kunnen deze leden vervallen.

In het tweede onderdeel wordt aan de opsomming van de Nederlandse sociale en arbeidswetgeving het nieuwe artikel over de gezamenlijke huishouding toegevoegd.

In het derde onderdeel wordt een lid toegevoegd aan artikel 2 van de Pensioenwet. Een pensioenovereenkomst is in artikel 1 van de Pensioenwet gedefinieerd als hetgeen tussen een werkgever en een werknemer is overeengekomen betreffende pensioen. Als de status van de werknemer wijzigt omdat de arbeidsovereenkomst eindigt en hij gewezen werknemer of pensioengerechtigde wordt, blijft de pensioenovereenkomst bestaan. Zolang er op basis van de pensioenovereenkomst pensioenuitkeringen (kunnen) worden uitgekeerd blijft er immers een rechtsbetrekking in stand met betrekking tot pensioen. De pensioenovereenkomst kan dan ook na het actieve dienstverband gewijzigd worden. Dit volgt inmiddels uit jurisprudentie die in de wijziging van de artikelen 19 en 20 van de Pensioenwet verwerkt wordt (zie hiervoor de toelichting bij artikel I, onderdeel K en L). Ook de toevoeging van deze nadere duiding van de definitie van pensioenovereenkomst in het twaalfde lid van artikel 2 van de Pensioenwet is bedoeld om de wet op dit punt te verduidelijken. Daarbij is bepaald dat onder pensioenovereenkomst mede wordt verstaan hetgeen is overeengekomen tussen een werkgever en een gewezen werknemer, andere aanspraakgerechtigde of pensioengerechtigde. Bij de andere aanspraakgerechtigde of pensioengerechtigde kan het ook gaan om betrokkenen met een afgeleide aanspraak of recht zoals een aanspraakgerechtigde voor een bijzonder partnerpensioen of een pensioengerechtigde met recht op een partnerpensioenuitkering. Ook dan bepaalt immers de pensioenovereenkomst welke aanspraken of rechten er zijn. De pensioenovereenkomst en een wijziging daarvan kan dus ook betrekking hebben op deze groepen.

Door de wijziging van de definitie van pensioenreglement (artikel I, onderdeel A) wordt benadrukt dat het pensioenreglement ook betrekking heeft op de verhouding van de pensioenuitvoerder met de gewezen deelnemer, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden

Op grond van artikel 2, tweede lid, van de Pensioenwet wordt de rechtsbetrekking tussen een werknemer en een werkgever bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds gelijkgesteld met een pensioenovereenkomst. Ook bij deze gelijkstelling geldt de nadere duiding van het begrip pensioenovereenkomst. De binding ten aanzien van pensioen blijft ook bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds bestaan als de dienstbetrekking eindigt en is eveneens van toepassing op betrokkenen met afgeleide aanspraken of rechten. Dit is ook terug te zien in de wijziging van artikel 4 Wet Bpf2000 (zie hiervoor de toelichting bij artikel IV, onderdeel B).

Artikel I, onderdeel C en artikel VII, onderdeel C

Met dit onderdeel wordt voorgesteld een nieuw artikel 2a in de Pensioenwet en de Wvb op te nemen ter uitwerking van het begrip gezamenlijke huishouding.

Met het voorgestelde eerste lid wordt vastgelegd wanneer sprake is van een gezamenlijke huishouding. Dit is relevant om vast te stellen wanneer er – buiten de situatie van een huwelijk of geregistreerd partnerschap – sprake is van een partner in de zin van de wet en aldus recht kan bestaan op een partnerpensioen. De uitzonderingen op het partnerbegrip die in de definitie zijn opgenomen, zoals het zijn van bloedverwant in de eerste graad, zijn hierbij natuurlijk ook van toepassing.

Om te kunnen spreken van een gezamenlijke huishouding moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Op grond van het eerste lid moet ofwel sprake zijn van een samenlevingscontract dat is vastgelegd in een notariële akte waarin de betrokkenen zich wederzijds hebben verplicht bij te dragen in de kosten van levensonderhoud (onderdeel a) of, bij ontbreken daarvan, een samenlevingsverklaring waarbij aan de voorwaarden in het tweede en derde lid wordt voldaan (onderdeel b).

Bij het gebruik van een samenlevingsverklaring wordt onderscheid gemaakt tussen een bepaald en een onbepaald partnerpensioen. Bij een bepaald partnerpensioen is er alleen partnerpensioen verzekerd als er ook daadwerkelijk een partner bekend is bij de pensioenuitvoerder. Bij onbepaald partnerpensioen is er altijd een partnerpensioen verzekerd ook als de werknemer of gewezen werknemer geen partner heeft.

Bij een bepaald partnerpensioen is, op grond van het tweede lid, sprake van een gezamenlijke huishouding (en daarmee van een partner) indien en zolang er een, door beide betrokkenen ondertekende, samenlevingsverklaring is waarin zij verklaren op hetzelfde adres te wonen en voor elkaar te zorgen.

Bij een onbepaald partnerpensioen wordt, op grond van het derde lid, onderscheid gemaakt tussen de situaties voor het overlijden van de werknemer of gewezen werknemer (onderdeel a) en na diens overlijden (onderdeel b). Voor het overlijden wordt een betrokkene als partner aangemerkt als er een door beide betrokkenen ondertekende samenlevingsverklaring is waarin zij verklaren op hetzelfde adres te wonen en voor elkaar te zorgen. Na het overlijden kan een betrokkene als partner worden aangemerkt als er een door die betrokkene ondertekende samenlevingsverklaring is en deze aantoont dat sprake was van samenwonen op hetzelfde adres gedurende zes maanden en wordt voldaan aan een van de voorwaarden in het vierde lid. Daarbij kan het in ieder geval gaan om een gezamenlijk kind, een gezamenlijke koopwoning of een huurcontract op beider naam of de situatie dat de overleden werknemer of gewezen werknemer in de pensioenregeling van de betrokkene als partner werd gezien.

Bij bepaald partnerpensioen wordt niet de mogelijkheid geboden na overlijden een partnerverklaring in te dienen. Dit vloeit voort uit het feit dat bij een bepaald partnerpensioen op het moment van verzekering duidelijk moet zijn wie de verzekerde partner is. Zonder dit gegeven komt er bij het bepaald partnerpensioen geen verzekering voor de partner tot stand en kan er dus ook geen beroep op worden gedaan.

In bepaalde situaties is het moment van aanvang van de gezamenlijke huishouding relevant. Bijvoorbeeld in de situatie dat de partnerrelatie eindigt en een bijzonder partnerpensioen kan ontstaan. Bij een bepaald partnerpensioen is dit duidelijk. Bij een onbepaald partnerpensioen zal dit van geval tot geval aan de hand van de specifieke feiten en omstandigheden moeten worden beoordeeld. Daarbij zullen, op grond van het vijfde lid, de omstandigheden genoemd in het derde en vierde lid van belang zijn.

In het zesde lid wordt rekening gehouden met de situatie dat één van de partners verhuist naar een zorginstelling vanwege ouderdom of ziekte. Een partnerschap wordt geacht voort te bestaan wanneer één van de partners om gezondheidsredenen tijdelijk of permanent verhuist. Wie verhuist naar een zorginstelling blijft als partner aangemerkt tenzij actief kenbaar gemaakt wordt aan de pensioenuitvoerder dat het partnerschap is beëindigd of een derde als partner van een van beiden wordt aangemerkt. Tot slot wordt voorgesteld om in het zevende lid vast te leggen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot dit artikel.

Artikel I, onderdeel D en artikel VII, onderdeel H
In artikel 10 van de Pensioenwet en artikel 28 Wvb is neergelegd dat in de pensioenovereenkomst moet worden aangegeven wat het karakter van de pensioenovereenkomst is. In de huidige wet worden daarbij drie vormen onderscheiden waarbij bepalend is of de afspraken in de pensioenovereenkomst de uitkering, een kapitaal of de premie betreffen.
In het voorgestelde systeem zijn er alleen nog maar premieovereenkomsten, dat wil zeggen dat de toezegging in de pensioenovereenkomst primair de premie betreft. Voor de premieovereenkomsten over pensioen op opbouwbasis (ouderdomspensioen en eventueel partnerpensioen met kapitaaldekking) is voor het karakter van de pensioenovereenkomst ook relevant hoe de premie wordt vastgesteld en behandeld en hoe de pensioenovereenkomst wordt uitgevoerd. Om die reden wordt geregeld dat daarvoor in de pensioenovereenkomst ook moet worden aangegeven welk van de drie premieovereenkomsten die worden onderscheiden de pensioenovereenkomst inhoudt.

Artikel I, onderdeel E en artikel VII, onderdeel I
In artikel 10a van de Pensioenwet en artikel 28a Wvb worden een aantal regels opgenomen voor de solidaire premieovereenkomst.
Op grond van het eerste lid wordt door de pensioenuitvoerder de kans berekend dat met de premie de beoogde pensioendoelstelling wordt gehaald. De pensioendoelstelling wordt door de partijen die de pensioenovereenkomst zijn overeengekomen bepaald. Deze berekening wordt bij de opdrachtaanvaarding en periodiek, uiterlijk iedere vijf jaar, gedaan aan de hand van een uniforme scenario-analyse. Daarbij zijn het gehanteerde beleggingsbeleid en de toedelingsregels relevante gegevens. De pensioenuitvoerder informeert de betrokken partijen over de uitkomst van de berekeningen. De relatie tussen premie en pensioendoelstelling wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel*.

Op grond van het tweede lid is er bij de solidaire premieovereenkomst steeds sprake van een variabele uitkering. Bij de solidaire premieovereenkomst heeft de (gewezen) deelnemer dus niet de mogelijkheid om, zoals bij de flexibele premieovereenkomst, te kiezen voor een vastgestelde uitkering. De (gewezen) deelnemer kan ook niet shoppen op de pensioendatum om elders een vaste of variabele uitkering te kopen. Dit is omdat bij deze premieovereenkomst het beleggingsrisico, het sterfteresultaat en het risico bij ontwikkeling van de levensverwachting wordt gedragen door alle (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden.

Op grond van het derde lid is de solidariteitsreserve onderdeel van de solidaire premieovereenkomst. Een uitwerking van de regeling voor de solidariteitsreserve staat in artikel 10d van de Pensioenwet en artikel 28d Wvb.

In het vierde lid zijn de regels opgenomen voor het verwerken van financiële mee- en tegenvallers. De resultaten van het collectieve beleggingsbeleid worden verwerkt door toedelingsregels die aansluiten bij de risicohouding. In de toedelingsregels is opgenomen op welke wijze via beschermingsrendementen en overrendementen gericht naar leeftijdscohorten de resultaten van het collectieve beleggingsbeleid worden verwerkt in de pensioenaanspraken en pensioenrechten. Daarbij kan voor het beschermingsrendement voor het renterisico uitgegaan worden van wijziging

van de door DNB beschikbaar gestelde rentetermijnstructuur of een aparte beleggingsmix worden aangehouden. De toedelingsregels worden vooraf vastgesteld door de uitvoerder en opgenomen in de uitvoeringsovereenkomst en het pensioenreglement. De financiële mee- of tegenvallers als gevolg van de ontwikkeling van de levensverwachting en het sterfteresultaat worden in de opbouwfase en de uitkeringsfase verwerkt door beschermingsrendement (dat is opgenomen in de toedelingsregels) of via de solidariteitsreserve.

Op grond van het vijfde lid zijn de toedelingsregels voor de beschermings- en overrendementen voor het beleggingsrisico zodanig dat er geen ex-ante herverdelingseffecten zijn.

Op grond van het zesde lid is het voor pensioen bestemd vermogen niet negatief.

Op grond van het zevende lid zullen nadere regels worden gesteld over dit artikel. Die regels zullen in ieder geval betrekking hebben op de scenario-analyse en de toedelingsregels.

Artikel I, onderdeel F en artikel VII, onderdeel J

Artikel 10b Pensioenwet en artikel 28b Wvb
In artikel 10b van de Pensioenwet en artikel 28b Wvb is een regeling opgenomen van de flexibele premieovereenkomst. Daarbij gaat het deels om nieuwe bepalingen en deels om bepalingen die nu in artikel 63a van de Pensioenwet en artikel 75a Wvb staan en zijn verplaatst naar dit artikel.

In het eerste lid is weergegeven dat bij de flexibele premieovereenkomst de opbouwfase en de uitkeringsfase te onderscheiden zijn. Met het kapitaal voortvloeiend uit de premie die tot de pensioendatum wordt belegd kan vanaf de pensioendatum een vastgestelde uitkering of een variabele uitkering worden gefinancierd. Bij uitvoering door een verzekeraar kan de (gewezen) deelnemer shoppen voor een uitkering bij een andere uitvoerder, bij uitvoering door een pensioenfonds kan dit indien het pensioenfonds de uitkeringsvorm die de (gewezen) deelnemer wenst niet uitvoert.

Op grond van het tweede lid kan een risicodelingsreserve onderdeel zijn van de flexibele premieovereenkomst.

Het derde, vierde, zesde en zevende lid, onderdeel a, zijn verplaatst en staan in de huidige wet in artikel 63a, derde tot en met zesde lid, van de Pensioenwet en artikel 75a, derde tot en met zesde lid, Wvb. In deze leden wordt de verwerking van financiële mee- en tegenvallers in de variabele uitkering van een flexibele premieovereenkomst geregeld en de vormgeving van het collectief toedelingsmechanisme dat daarvoor wordt gebruikt. Deze bepalingen zijn grotendeels ongewijzigd ten opzichte van de regeling in artikel 63a van de Pensioenwet en artikel 75a Wvb. Wel is het zevende lid aangepast in verband met het vervallen van het begrip “pensioenrichtleeftijd” in de Wet op de loonbelasting 1964. Deelnemers en gewezen deelnemers kunnen nu vanaf tien jaar voor de reglementaire pensioenleeftijd deelnemen aan het collectief toedelingsmechanisme.
Voor de verwerking van het sterfteresultaat blijft gelden dat dit ook verzekerd kan worden.

In het vijfde lid is bepaalde dat het voor pensioen bestemd vermogen niet negatief is.

In het zevende lid, onderdeel b, is toegevoegd dat het collectief toedelingsmechanisme dat wordt gebruikt om het sterfteresultaat te verwerken kan bestaan uit alle deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden. Dit is een collectief element dat kan worden toegevoegd aan de flexibele premieovereenkomst.

In het achtste lid is geregeld dat voor een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds (of een beroepspensioenregeling) bepaalde collectieve elementen verplicht onderdeel zijn van de pensioenregeling. Daarbij gaat het om de risicodelingsreserve en het delen van het sterfteresultaat met het hele collectief.

Artikel 10c Pensioenwet en artikel 28c Wvb

In artikel 10c van de Pensioenwet en artikel 28c Wvb worden een aantal regels opgenomen voor de premie-uitkeringsovereenkomst die alleen door verzekeraars kan worden uitgevoerd.

Op grond van het eerste lid is ook bij de premie-uitkeringsovereenkomst de opbouwfase en de uitkeringsfase te onderscheiden. Met het kapitaal voortvloeiend uit de premie die, in beginsel, tot de pensioendatum wordt belegd, kan vanaf de pensioendatum een vastgestelde uitkering of een variabele uitkering worden gefinancierd.

De premie wordt in beginsel belegd tot de pensioendatum. In beginsel, omdat op verzoek van de deelnemer de verzekeraar het opgebouwde kapitaal nog vóór de pensioendatum kan omzetten in een aanspraak op een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum. Er wordt dan dus al voor de pensioendatum een aanspraak op een vaste uitkering vanaf de pensioendatum ingekocht bij de verzekeraar. Vanaf het moment van omzetting zijn de risico's ten aanzien van rendement en levensverwachting voor de verzekeraar. Op grond van het tweede lid kan dit in de laatste 15 jaar voor de AOW-gerechtigde leeftijd van de deelnemer. Het tot het moment van omzetting opgebouwde kapitaal kan geheel of gedeeltelijk worden aangewend. Het verzoek kan alleen betrekking hebben op al opgebouwd kapitaal of ook op aanwending van toekomstige premie. Deze omzettingsmogelijkheid is een standaard onderdeel van de premie-uitkeringsovereenkomst. Als de deelnemer het verzoek doet is de verzekeraar verplicht mee te werken. Zowel met de aanspraak op uitkering vanaf de pensioendatum als met belegd kapitaal als niet wordt omgezet, kan de deelnemer vervolgens de keuzes maken die de Pensioenwet biedt, zoals individuele waardeoverdracht, omruil ouderdomspensioen in partnerpensioen of shoppen met belegd kapitaal op de pensioendatum.

Op grond van het derde lid moet de verzekeraar de deelnemer die zo'n verzoek doet informeren over de gevolgen en risico's van omzetting, waarbij de hoogte van een vastgestelde dan wel variabele uitkering wordt getoond in een optimistisch, verwacht en pessimistisch scenario. Voor de weergave in scenario's zal de Uniforme Reken Methodiek (URM) worden gebruikt net als bij andere informatieverstrekking op basis van scenario's. In de situaties dat een deelnemer kan kiezen voor een vaste of variabele uitkering vanaf de pensioendatum (bij de flexibele premieovereenkomst en, in de huidige situatie, bij een zuivere premieovereenkomst op de pensioendatum of maximaal tien jaar voor de pensioendatum) moet de uitvoerder, zodra dat relevant is voor de beleggingen, de deelnemer informeren over risico's en de hoogte van uitkeringen weergegeven in scenario's. De uitvoerder kan dan het beleggingsbeleid afstemmen op de keuze van de deelnemer waarmee risico's worden verminderd. Omdat dat in deze overeenkomst niet kan als de deelnemer verzoekt om omzetting voor de pensioendatum, is belangrijk dat deze deelnemer inzicht krijgt in de gevolgen waaronder begrepen de hoogte van de vastgestelde uitkeringen als hij daarvoor kiest en de hoogte van variabele uitkeringen als hij ervoor kiest het kapitaal verder te laten beleggen.

Op grond van het vierde lid worden in de variabele uitkering bij de premie-uitkeringsovereenkomst financiële mee- en tegenvallers als gevolg van het beleggingsrisico of de levensverwachting verwerkt door individuele toedeling. Verwerking van het sterfteresultaat wordt verzekerd.

Op grond van het vijfde lid is het pensioenvermogen niet negatief net als bij de andere premieovereenkomsten.

Artikel 10d Pensioenwet en artikel 28d Wvb
In artikel 10d van de Pensioenwet en artikel 28d Wvb is een regeling opgenomen voor de solidariteitsreserve. De solidariteitsreserve wordt toegelicht in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel*.

Op grond van het eerste lid mag een solidariteitsreserve niet negatief zijn. Bij een pensioenfonds kan het minimaal vereist eigen vermogen geen onderdeel zijn van de solidariteitsreserve. Het minimaal vereist eigen vermogen is een aparte balanspost.

Het tweede lid bevat regels voor de vulling van de solidariteitsreserve. Als de solidariteitsreserve wordt gevuld uit premies of overrendement wordt de vulling uit deze bronnen in dit lid gemaximeerd op respectievelijk 10% van de premiesom per deelnemer per jaar en 10% van het

positieve collectieve overrendement per jaar. Dit laatste is exclusief de eventuele beschermings- of overrendementen die volgens de toedelingsregels aan de solidariteitsreserve toekomen.
Andere manieren waarop de solidariteitsreserve kan worden gevuld zijn bijvoorbeeld stortingen door de werkgever of door een deel van het pensioenvermogen hiervoor te gebruiken bij invaren.

Op grond van het derde lid wordt de solidariteitsreserve gebruikt om financiële mee- of tegenvallers collectief te delen op een wijze die ex-ante leidt tot gemiddeld stabielere en/of hogere pensioenuitkeringen voor alle generaties. Daarbij gaat het om al ingegane uitkeringen en om toekomstige uitkeringen. De werking van de reserve wordt vergeleken met de theoretische situatie dat de pensioenregeling geen solidariteitsreserve zou hebben. Die situatie is theoretisch omdat een solidaire premieovereenkomst of premieregeling steeds een solidariteitsreserve heeft. In het derde lid is verder geregeld dat de solidariteitsreserve niet gebruikt wordt voor deling van operationele kosten.

Artikel 10e Pensioenwet en artikel 28e Wvb
In artikel 10e van de Pensioenwet en artikel 28e Wvb is een regeling opgenomen voor de risicodelingsreserve. De risicodelingsreserve wordt toegelicht in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel*.

Op grond van het eerste lid mag een risicodelingsreserve niet negatief zijn. Bij een pensioenfonds kan het minimaal vereist eigen vermogen geen onderdeel zijn van de risicodelingsreserve. Het minimaal vereist eigen vermogen is een aparte balanspost.

Het tweede lid bevat regels voor de vulling van de risicodelingsreserve. Als de risicodelingsreserve wordt gevuld uit premies is dit op grond van dit lid gemaximeerd op 10% van de premiesom per deelnemer per jaar. Een risicodelingsreserve wordt niet gevuld uit rendement.
Andere manieren waarop de risicodelingsreserve kan worden gevuld zijn bijvoorbeeld stortingen door de werkgever of door een deel van het pensioenvermogen hiervoor te gebruiken bij invaren.

Op grond van het derde lid wordt de solidariteitsreserve gebruikt om financiële mee- of tegenvallers collectief te delen op een wijze die ex-ante leidt tot gemiddeld stabielere en/of hogere pensioenuitkeringen voor alle generaties. Daarbij gaat het om al ingegane uitkeringen en om toekomstige uitkeringen. De werking van de reserve wordt vergeleken met de situatie dat de pensioenregeling geen risicodelingsreserve heeft. In het derde lid is verder geregeld dat de risicodelingsreserve niet gebruikt wordt voor deling van operationele kosten.

Op grond van het vierde lid kan bij een flexibele premieovereenkomst met beleggingsvrijheid de risicodelingsreserve niet worden gebruikt voor het compenseren van beleggingsresultaten. Collectief compenseren van beleggingsresultaten past niet bij de beleggingsvrijheid voor de deelnemer.

Artikel I, onderdeel G en artikel VII, onderdeel K
Op grond van artikel 13 van de Pensioenwet en artikel 30 Wvb moet in de pensioenovereenkomst worden opgenomen of toeslagen worden verleend. Nu toeslagverlening met name bij de uitkeringsovereenkomst hoort en die vervalt kan ook dit artikel vervallen. Toeslagverlening kan nog voorkomen bij premie-uitkeringsovereenkomsten en vastgestelde uitkeringen.

Artikel I, onderdeel H
In artikel 14, tweede lid, van de Pensioenwet wordt de mogelijkheid om de opbouw van ouderdomspensioen uit te stellen beperkt door grenzen te stellen aan de wachttijd of drempelperiode die kan worden gehanteerd. Daarbij is er nu een aparte regeling voor uitzendovereenkomsten waarbij de opbouw kan worden uitgesteld tot de werknemer in meer dan 26 weken arbeid heeft verricht. Die bijzondere regeling voor de uitzendovereenkomst wordt gewijzigd waardoor voor die sector de wachttijd of drempelperiode voor het ouderdomspensioen ten hoogste acht gewerkte weken kan zijn. Wachttijden of drempelperiodes voor nabestaandenpensioen of arbeidsongeschiktheidspensioen zijn en blijven niet toegestaan. In artikel I, onderdeel UUU, is in artikel 220d van de Pensioenwet overgangsrecht opgenomen voor deze wijziging.

Artikel I, onderdeel I en artikel VII, onderdeel L
Met dit onderdeel wordt beoogd om in artikel 16 van de Pensioenwet en artikel 32 Wvb regels te stellen voor de vormgeving van het nabestaandenpensioen, zodat wordt voorzien in een meer geüniformeerd nabestaandenpensioen. Zoals toegelicht in hoofdstuk *11 Nabestaandenpensioen* wordt voorgesteld om expliciet onderscheid te maken tussen nabestaandenpensioen bij overlijden van de werknemer of gewezen werknemer vóór de pensioendatum en nabestaandenpensioen bij overlijden van de werknemer of gewezen werknemer op of na de pensioendatum.

Voorgesteld wordt in het eerste lid, onderdeel a, vast te leggen dat nabestaandenpensioen dat voorziet in dekking van het risico van overlijden voor pensioendatum altijd op risicobasis wordt vormgegeven. Dit betekent dat er geen kapitaal wordt opgebouwd voor het nabestaandenpensioen, maar dat er een risicoverzekering is die het volledige verzekerde nabestaandenpensioen aan de partner dan wel (kort gezegd) het kind, stief- of pleegkind uitkeert als de werknemer gedurende de periode van deelneming overlijdt. Voorts wordt voorgesteld vast te leggen dat de hoogte van het nabestaandenpensioen bij overlijden voor pensioendatum diensttijdonafhankelijk dient te zijn. Dit betekent dat de hoogte niet afhankelijk is van het arbeidsverleden van de werknemer of het aantal dienstjaren bij de huidige werkgever.

Voorgesteld wordt in het eerste lid, onderdeel b, vast te leggen dat het nabestaandenpensioen dat voorziet in dekking voor het risico van overlijden op of na pensioendatum wordt vormgegeven op opbouwbasis (ook wel kapitaalbasis). Dit betekent dat gedurende de deelnemingsperiode kapitaal wordt opgebouwd, dat zijn waarde behoudt na beëindiging van de deelneming. Bij overlijden na pensioendatum kan vanuit het opgebouwde kapitaal het verzekerde nabestaandenpensioen aan de nabestaande(n) worden uitgekeerd.

Het voorgestelde eerste lid, onderdeel c, heeft specifiek betrekking op partnerpensioen. Evenals naar huidig recht blijft het uitgangspunt dat een pensioenovereenkomst niet verplicht hoeft te voorzien in nabestaandenpensioen, waaronder aldus partnerpensioen. Met dit artikellid wordt getracht te borgen dat in de situatie dat een pensioenovereenkomst voorziet in partnerpensioen, hierbij geen onderscheid wordt gemaakt op basis van het type partnerrelatie (huwelijk, geregistreerd partnerschap of gezamenlijke huishouding). Allereerst is vastgelegd dat als een pensioenovereenkomst voorziet in partnerpensioen, dit het uitgangspunt dient te zijn voor alle type partnerrelaties. Dat brengt met zich dat een pensioenovereenkomst bijvoorbeeld niet enkel mag voorzien in partnerpensioen voor gehuwden en mensen met een geregistreerd partnerschap, en niet voor mensen die een gezamenlijke huishouding voeren. Voorts mag geen onderscheid worden gemaakt afhankelijk van het type partnerrelatie. Dat brengt bijvoorbeeld met zich dat het partnerpensioen voor gehuwden of mensen met een geregistreerd partnerschap niet hoger of lager mag zijn dan voor mensen die een gezamenlijke huishouding voeren. Dit uitgangspunt geldt naar huidig recht ook.

In het eerste lid, onderdeel d, is bepaald dat een wezenpensioen altijd uitkeert tot het kind 25 jaar is. Nu is er variatie in de eindleeftijd van een wezenpensioen en worden er vanaf een bepaalde leeftijd voorwaarden gesteld zoals het volgen van een bepaald type scholing waarbij soms ook de scholingsduur relevant is. Er wordt overgestapt naar een eenduidig systeem waarbij altijd recht bestaat op uitkering tot de 25-jarige leeftijd zonder dat daaraan nadere voorwaarden, zoals het volgen van scholing, kunnen worden gesteld. In het overgangsrecht wordt geregeld dat deze wijziging niet van toepassing zal zijn op een al ingegaan wezenpensioen of al opgebouwd wezenpensioen.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat dit artikellid in nauwe samenhang moet worden bezien met de relevante artikelen van de Wet op de loonbelasting 1964, aangezien daarin de begrenzingen voor het partnerpensioen en wezenpensioen zijn opgenomen. Zie in dit kader ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel II.

Voorts wordt voorgesteld met het tweede lid expliciet vast te leggen dat voor de toepassing van de wet een werknemer of gewezen werknemer op enig moment slechts één partner kan hebben. Op deze wijze wordt gerealiseerd dat er altijd maar één persoon is aan wie het partnerpensioen bij

overlijden van de werknemer of gewezen werknemer tot uitkering komt. Niet uitgesloten is evenwel dat in specifieke situaties meerdere personen als partner in de zin van de wet kwalificeren. Derhalve wordt voorgesteld expliciet vast te leggen dat in dat geval de partner uit de oudste relatie als partner in de zin van de wet wordt aangemerkt.

Het derde lid schrijft voor dat elk beding in strijd met dit artikel nietig is.

Artikel I, onderdeel J en artikel VII, onderdelen G en M
In het huidige artikel 17 van de Pensioenwet en artikel 33 Wvb is geregeld dat de verwerving van pensioenaanspraken in een uitkeringsovereenkomst of een kapitaalovereenkomst tenminste evenredig in de tijd plaats vindt. Dit paste bij de doorsneesystematiek met een doorsneepremie en een doorsneeopbouw. Nu deze systematiek wordt vervangen en de uitkerings- en kapitaalovereenkomst vervallen kunnen ook deze artikelen vervallen.

In het nieuwe artikel 17 van de Pensioenwet en artikel 23 Wvb (het artikel waar nu de doorsneepremie voor beroepspensioenfondsen is geregeld) wordt de regeling opgenomen voor de gelijke, doorsnee, premie.

In het eerste lid is bepaald dat de premie voor pensioen op opbouwbasis voor alle deelnemers een gelijk percentage van het loon dat voor de pensioenberekening in aanmerking wordt genomen bedraagt. Bij het loon dat voor de pensioenberekening in aanmerking wordt genomen kan rekening zijn gehouden met een (AOW) franchise. Onderscheid in premie op welke grond dan ook is niet toegestaan. Zo zal leeftijd, geslacht of gezondheid geen reden kunnen zijn voor een andere premie. Bij pensioen op opbouwbasis (kapitaaldekking) gaat het in ieder geval om ouderdomspensioen.

In het tweede lid is geregeld dat verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen ook een gelijke premie hanteren voor pensioen op risicobasis zoals nabestaandenpensioen of arbeidsongeschiktheidspensioen. Andere pensioenuitvoerders zijn dus niet verplicht om voor pensioen op risicobasis een gelijke premie te gebruiken.

Op grond van het derde lid kunnen voor verschillende vormen van pensioen of verschillende pensioenregelingen verschillende premies worden vastgesteld. Er kan dus een andere premie worden vastgesteld voor het partnerpensioen als voor het ouderdomspensioen. Ook kan in de situatie dat er twee verschillende ouderdomspensioenregelingen worden uitgevoerd door dezelfde pensioenuitvoerder voor iedere regeling een eigen gelijke premie worden vastgesteld. Daaraan is voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen de regeling toegevoegd die nu in artikel 8, derde lid, WetBpf2000 staat. Bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen is er geen sprake van verschillende pensioenregelingen (waarvoor een verschillende premie kan worden gehanteerd) als de pensioenregelingen grotendeels hetzelfde zijn (dezelfde of nagenoeg dezelfde inhoud hebben).

Tenslotte is in het vierde lid geregeld dat de verplichting tot het hanteren van een gelijke premie niet geldt voor vrijwillige pensioenregelingen. Een vrijwillige pensioenregeling is het deel van de pensioenregeling waaraan de werknemer de mogelijkheid heeft om deel te nemen en niet, zoals de bij de basispensioenregeling, de verplichting.[357] Bij vrijwillige pensioenregelingen kunnen dus in hoogte verschillende premies gehanteerd worden, bijvoorbeeld afhankelijk van leeftijd.

Aangezien de regeling voor de gelijke premie bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen ook wordt opgenomen in artikel 17 van de Pensioenwet, kan artikel 8 Wet Bpf2000, waar de doorsneepremie voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen nu is geregeld, vervallen (zie artikel IV, onderdeel C).

Artikel I, onderdeel K
In artikel 19 van de Pensioenwet is geregeld dat een werkgever de pensioenovereenkomst zonder instemming van de werknemer kan wijzigen indien dit in de pensioenovereenkomst is bepaald en er tevens sprake is van een zodanig zwaarwichtig belang van de werkgever dat het belang van de

[357] Artikel 1 van de Pensioenwet en artikel 1, eerste lid, Wvb.

werknemer dat door de wijziging zou worden geschaad daarvoor naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken.

Een tijd heeft ter discussie gestaan of een wijziging van de pensioenovereenkomst ook gevolgen kan hebben voor pensioengerechtigden en gewezen werknemers, omdat de arbeidsovereenkomst met deze pensioengerechtigden en gewezen werknemers is beëindigd. Inmiddels is duidelijk dat bij pensioen het einde van de arbeidsovereenkomst niet meebrengt dat de rechtsverhouding tussen partijen is uitgewerkt. Die rechtsverhouding wordt, zij het met gewijzigde hoedanigheid van de partijen, voortgezet in de pensioenovereenkomst.[358] In een nieuw tweede lid van artikel 19 wordt dit uitgangspunt neergelegd en daarbij tevens verduidelijkt dat de wijzigingsbevoegdheid ten aanzien van pensioengerechtigden, gewezen werknemers en andere aanspraakgerechtigden aan dezelfde voorwaarden is gebonden als de eenzijdige wijziging voor werknemers. Dat betekent dat ook bij de wijziging ten aanzien van pensioengerechtigden, gewezen werknemers en andere aanspraakgerechtigden er sprake moet zijn van een zodanig zwaarwichtig belang van de werkgever dat het belang van de pensioengerechtigden, gewezen werknemers of andere aanspraakgerechtigden dat door de wijziging zou worden geschaad daarvoor naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken. Bij de andere aanspraakgerechtigde of pensioengerechtigde kan het ook gaan om betrokkenen met een afgeleide aanspraak of recht zoals een aanspraakgerechtigde voor een bijzonder partnerpensioen of een pensioengerechtigde met recht op een partnerpensioenuitkering. Ook dan bepaalt immers de pensioenovereenkomst welke aanspraken of rechten er zijn. De pensioenovereenkomst en een wijziging daarvan kan dus ook betrekking hebben op deze groepen.

Artikel I, onderdeel L
In artikel 20 van de Pensioenwet is bepaald dat bij wijziging van een pensioenovereenkomst de tot het tijdstip van wijziging opgebouwde pensioenaanspraken niet worden gewijzigd tenzij sprake is van een aantal opgesomde artikelen. Nu door de wijziging van artikel 19 van de Pensioenwet (artikel I, onderdeel K) expliciet is gemaakt dat een wijziging van de pensioenovereenkomst ook pensioengerechtigden kan betreffen wordt dit ook in artikel 20 van de Pensioenwet verduidelijkt door de pensioenrechten toe te voegen.

Artikel I, onderdeel M en artikel VII, onderdeel P
In de startbrief wordt de expliciete verwijzing naar de mogelijkheid te kiezen voor een variabele uitkering geschrapt. Bij de voorgestelde premieovereenkomsten zal veelal de variabele uitkering de norm worden.

Artikel I, onderdeel N en artikel VII, onderdeel N
In artikel 25 van de Pensioenwet en artikel 35 Wvb staan de eisen die gesteld worden aan een uitvoeringsovereenkomst.

In het eerste lid, onderdeel f, wordt geregeld dat de uitgangspunten, regels en procedures ten aanzien van de solidariteitsreserve of de risicodelingsreserve in de uitvoeringsovereenkomst moeten staan. Dit geldt natuurlijk alleen indien er een solidariteitsreserve of risicodelingsreserve is. Er is steeds een solidariteitsreserve bij een solidaire premieovereenkomst en er kan een risicodelingsreserve zijn bij een flexibele premieovereenkomst. In onderdeel f worden een aantal onderwerpen opgesomd die in ieder geval moeten worden opgenomen. Dat betreft de wijze waarop de reserve wordt gevuld. Structureel kan vulling van de solidariteitsreserve uit de premie of uit overrendement en incidenteel door een storting van de werkgever of door vermogen te bestemmen voor de solidariteitsreserve bij invaren. Structureel kan vulling van de risicodelingsreserve uit de premie, incidenteel eveneens door storting van de werkgever of door vermogen daarvoor te bestemmen bij invaren. Verder moeten de uitdeelregels worden opgenomen. Duidelijk moet zijn hoe vermogen uit de reserve verdeeld wordt en welke criteria daarbij gehanteerd worden. De gewenste en de maximale omvang van de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve moet worden opgenomen. Het wettelijk maximum bedraagt 15% van het pensioenvermogen maar partijen kunnen een ander maximum overeenkomen. Tenslotte moet opgenomen worden op welke wijze de

[358] HR 06-09-2013, ECLI:NL:HR:2013:CA0566.

solidariteitsreserve of risicodelingsreserve bijdraagt aan intergenerationele risicodeling en stabiliteit en moet de samenhang en consistentie van de opgenomen onderdelen opgenomen worden.

Het tweede lid, onderdeel b, (onderdeel a in artikel 35 Wvb) wordt aangepast omdat de regeling voor premiekorting (artikel 129 van de Pensioenwet en artikel 124 Wvb) geschrapt wordt. Verder wordt de regeling voor toeslagverlening verplaatst van het eerste lid, onderdeel f, naar het tweede lid. In het tweede lid staan de onderwerpen die in de uitvoeringsovereenkomst worden opgenomen voor zover ze overeengekomen zijn en toeslagverlening zal alleen in een beperkt aantal overeenkomsten nog voorkomen.

Artikel I, onderdeel O en artikel VII, onderdeel O
Op grond van artikel 28 van de Pensioenwet en artikel 38 Wvb moet een pensioenfonds het verantwoordingsorgaan, belanghebbendenorgaan of, bij ontbreken daarvan, de (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden melden dat er sprake is van een premieachterstand van 5% van de jaarpremie in de situatie dat het fonds niet voldoet aan de vereisten voor het minimaal vereist eigen vermogen. In het nieuwe systeem waarbij er voor de opbouw alleen nog premieovereenkomsten zijn zal de combinatie van premieachterstand en een tekort in het minimaal vereist eigen vermogen niet meer op dezelfde manier voorkomen. Om die reden wordt dit laatste geschrapt. Een pensioenfonds moet dus steeds een premieachterstand ter grootte van 5 % van de jaarpremie melden.

Artikel I, onderdeel P en artikel VII, onderdeel F
Er wordt van een aantal onderwerpen bepaald dat deze worden opgenomen in het pensioenreglement. Dit betreft de solidariteitsreserve of de risicodelingsreserve, de risicohouding, de toedelingsregels en het projectierendement. Omdat het pensioenreglement in overeenstemming moet zijn met pensioenovereenkomst en uitvoeringsovereenkomst zal hetgeen daarin geregeld is over deze onderwerpen ook in het pensioenreglement staan, maar daarnaast moeten ook de "eigen" regels van de pensioenuitvoerder worden opgenomen in het pensioenreglement.

Artikel I, onderdeel Q, R en S en artikel VII, onderdelen Q, R en S
De artikelen 38 tot en met 44 van de Pensioenwet en 49 tot en met 55 Wvb hebben betrekking op de incidentele en periodieke informatieverstrekking aan (gewezen) deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden. Bij deze bepalingen is toegevoegd aan informatie over toeslagverlening en kortingen dat deze wordt verstrekt "voor zover van toepassing", tenzij dit al uit de bepaling volgt (zoals bij artikel 39 van de Pensioenwet en artikel 40 Wvb). Toeslagverlening en kortingen zullen bij premieovereenkomsten veel minder voorkomen. In de situatie dat het zich wel voordoet wordt daarover natuurlijk wel informatie verstrekt.

Op grond van de regeling voor het pensioenoverzicht voor deelnemers wordt informatie verstrekt over verworven pensioen. Dit voorschrift blijft ongewijzigd maar zal door de wijzigingen met betrekking tot de pensioenovereenkomsten en het partnerpensioen in bepaalde gevallen een andere inhoud hebben. In het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling zal dit verder worden uitgewerkt.

Aan het pensioenoverzicht voor deelnemers en gewezen deelnemers wordt toegevoegd dat informatie moet worden verstrekt over storting in en uitdeling uit de solidariteitsreserve of de risicodelingsreserve indien daarvan sprake is. Bij een solidaire premieovereenkomst is steeds sprake van een solidariteitsreserve. Bij een flexibele premieovereenkomst kan er een risicodelingsreserve zijn.

Verder wordt geregeld dat aan deelnemers en gewezen deelnemers steeds informatie moet worden verstrekt over ingehouden kosten. Bij premieovereenkomsten zal daar eerder sprake van zijn dan bij uitkeringsovereenkomsten het geval is.

Artikel I, onderdeel T en W en artikel VII, onderdelen T en W
De artikelen 44a en 47a van de Pensioenwet en 55a en 58a Wvb worden redactioneel aangepast. De namen van de premieovereenkomsten waarmee op de pensioendatum kan worden geshopt: de flexibele premieovereenkomst en de premie-uitkeringsovereenkomst worden erin opgenomen.

Overigens kan bij de premie-uitkeringsovereenkomst alleen geshopt worden met het kapitaal dat tot de pensioendatum wordt belegd.

Artikel I, onderdeel U en artikel VII, onderdeel U
In artikel 46, tweede lid, van de Pensioenwet en artikel 57, tweede lid, Wvb is geregeld dat op verzoek een indicatie wordt gegeven van het te bereiken kapitaal of de te bereiken uitkeringen bij zuivere premieovereenkomsten en kapitaalovereenkomsten. Deze informatie op verzoek zal nog relevant zijn bij flexibele premieovereenkomsten en bij premie-uitkeringsovereenkomsten (indicatie van het te bereiken kapitaal op de pensioendatum en indicatie van de in te kopen uitkeringen). De bepalingen zijn hieraan aangepast.

Artikel I, onderdeel V en artikel VII, onderdeel V
In artikel 46a van de Pensioenwet en artikel 57a Wvb is geregeld dat pensioenuitvoerders bepaalde informatie beschikbaar moeten stellen op een website die toegankelijk is voor, in ieder geval, deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners of pensioengerechtigden. Aan de informatie die op deze wijze beschikbaar moet worden gesteld wordt toegevoegd informatie over de beleggingen en het beleggingsbeleid.

Artikel I, onderdeel W en artikel VII, onderdeel W
De artikelen 47a Pensioenwet en 58a Wvb met betrekking tot de zorgplicht voorafgaand aan shoppen worden redactioneel aangepast aan de nieuwe contractvormen waarbij shoppen kan voorkomen. Dus wordt kapitaalovereenkomst of premieovereenkomst vervangen door flexibele premieovereenkomst of premie-uitkeringsovereenkomst.

Artikel I, onderdeel X en artikel VII, onderdeel X
In artikel 48 van de Pensioenwet en artikel 59 Wvb zijn de algemene eisen aan informatieverstrekking opgenomen.

In het derde lid is de rol van informatieverstrekking bij keuzemogelijkheden en de gevolgen van belangrijke gebeurtenissen voor het pensioen geregeld. Daarbij is bepaald dat de pensioenuitvoerder bevordert dat de deelnemer inzicht heeft in de keuzemogelijkheden en de gevolgen van belangrijke gebeurtenissen. Van pensioenuitvoerders wordt verwacht dat de door hen verstrekte informatie dit inzicht geeft. Aan deze regeling wordt toegevoegd dat dit ook betrekking heeft op de gevolgen van een keuze of combinatie van keuzes voor het pensioen. Dit is verder toegelicht in hoofdstuk 9 *Informatievoorschriften in het nieuwe pensioenstelsel*.

In een nieuw vierde lid wordt bepaald dat de pensioenuitvoerder bevordert dat de informatie die de uitvoerder verstrekt de deelnemer, gewezen deelnemer, gewezen partner of pensioengerechtigde aanzet tot relevante actie. Dit kan bijvoorbeeld door de deelnemer te wijzen op rekentools voor het benodigd pensioen. Dit voorschrift is opgenomen naar aanleiding van de evaluatie van de Wet pensioencommunicatie (zie hiervoor hoofdstuk 9 *Informatievoorschriften in het nieuwe pensioenstelsel*).

In het vijfde lid (nu het vierde lid) is de verplichting voor pensioenuitvoerders opgenomen om de periodieke informatie aan deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners met een bijzonder partnerpensioen en pensioengerechtigden te verstrekken door middel van een uniform pensioenoverzicht (UPO). De verplichting om voor deze informatie standaardmodellen te gebruiken vervalt (zie hiervoor hoofdstuk 9 *Informatievoorschriften in het nieuwe pensioenstelsel*). In plaats daarvan zal wel in het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling voor de periodieke informatie aan deelnemers en gewezen deelnemers worden geregeld dat de informatie moet worden opgenomen in een document met in de titel het woord pensioenoverzicht. Deze regels voor de informatieverstrekking volgen uit artikel 38, eerste lid, van Richtlijn 2016/2341/EU[359] en zijn nu geïmplementeerd met de standaardmodellen. Nu deze vervallen worden deze voorschriften in het genoemde besluit opgenomen. De verplichting om bij de periodieke informatieverstrekking ook te verwijzen naar de website van de pensioenuitvoerder en

[359] Richtlijn 2016/2341/EU: richtlijn 2016/2341/EU van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's) (PbEU L2016, 354).

het pensioenregister en te wijzen op de mogelijkheden om informatie op verzoek te krijgen zijn gehandhaafd.

Artikel I, onderdeel Y en artikel VII, onderdeel Y

Artikel 48a Pensioenwet en artikel 59a Wvb
In artikel 48a van de Pensioenwet en artikel 59a Wvb is keuzebegeleiding door de pensioenuitvoerder geregeld. Dit is verder toegelicht in hoofdstuk 9 *Informatievoorschriften in het nieuwe pensioenstelsel*.

Artikel 48b Pensioenwet en artikel 59b Wvb
Dit artikel regelt dat een pensioenuitvoerder zorg draagt voor een adequate klachtenafhandeling. Daartoe bepaalt het eerste lid dat de pensioenuitvoerder een interne klachten- en geschillenprocedure inricht voor de behandeling van klachten. In de gedragscodes voor pensioenfondsen en verzekeraars is de inrichting van een klachten- en geschillenprocedure al opgenomen, maar door deze voorgestelde bepaling wordt het een verplichting voor de afhandeling van klachten van (gewezen) deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden. De inrichting en uitvoering van de klachten- en geschillenprocedure is de verantwoordelijkheid van de pensioenuitvoerders. In het tweede lid is een grondslag opgenomen voor het stellen van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur.

Op grond van de artikelen 115a, derde lid, onderdeel d, en 115c, tweede lid, onderdeel i, van de Pensioenwet en artikel 110e, derde lid, onderdeel c, Wvb, wordt advies gevraagd aan het verantwoordingsorgaan dan wel het belanghebbendenorgaan over het vaststellen van een klachten- of geschillenprocedure.

Artikel 48c Pensioenwet en artikel 59c Wvb
Het voorgestelde artikel regelt in het eerste lid dat pensioenuitvoerders zijn aangesloten bij een door de minister aangewezen geschilleninstantie die tot doel heeft het beslechten van geschillen tussen individuele deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden enerzijds en pensioenuitvoerders anderzijds. Pensioenuitvoerders worden verplicht zich aan te sluiten bij deze geschilleninstantie. Mocht de deelnemer, gewezen deelnemer, gewezen partner of pensioengerechtigde geen overeenstemming bereiken met een pensioenuitvoerder na het doorlopen van de interne klachtenprocedure, kan hij of zij zich wenden tot de geschilleninstantie.

In het voorgestelde artikel is de Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard. Deze Implementatiewet stelt regels voor de eisen aan en toegang tot instanties en procedures tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Een aantal artikelen is uitgezonderd van de overeenkomstige toepassing. De artikelen 13 tot en met 15 van de Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten zien op het Europees consumenten Centrum en zijn derhalve niet relevant voor de onderhavige geschilleninstantie. Artikel 18 ziet op de rapportageverplichting van de geschilleninstantie en is niet van toepassing verklaard omdat hiervoor in de lagere regelgeving specifieke regels worden gesteld. De artikelen 19 en 20 van de Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten betreffen de kennisgeving over de implementatie aan de Europese Commissie en zijn derhalve niet relevant voor de onderhavige geschilleninstantie.

In het eerste lid is tevens geregeld dat de begrippen ‘consument’ en ‘ondernemer’ voor de toepassing op de onderhavige geschilleninstantie een andere invulling hebben.

In het tweede lid is een grondslag opgenomen voor het stellen van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur in aanvulling op de bovengenoemde Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten. Daarbij zullen onder meer eisen gesteld worden aan de inrichting van de geschilleninstantie, de procedure en de rapportageverplichtingen.

In het derde lid is een vervalbepaling opgenomen met ingang van 1 januari 2028. Daarbij wordt opgemerkt dat in artikel XIV is voorzien in een evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de geschilleninstantie.

In het vierde lid wordt voorgesteld dat het derde lid en het vierde lid kunnen vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Deze bepaling is opgenomen om, indien de bovengenoemde evaluatie daartoe aanleiding geeft, de geschilleninstantie langer in stand te kunnen laten. Een eventueel koninklijk besluit dient dan voor 1 januari 2028 vastgesteld te worden.

Artikel I, onderdeel Z en artikel VII, onderdeel Z
In artikel 49 van de Pensioenwet en artikel 60 Wvb is geregeld dat informatie elektronisch of schriftelijk wordt verstrekt. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Pensioencommunicatie (zie hiervoor hoofdstuk 9 *Informatievoorschriften in het nieuwe pensioenstelsel*) wordt deze regeling aangepast. Op grond van het eerste lid wordt informatieverstrekking via een website (een mijn omgeving) ook mogelijk gemaakt. Daarbij moet de deelnemer er wel persoonlijk op geattendeerd worden dat er nieuwe of gewijzigde informatie op de website staat. De deelnemer moet immers wel weten dat er aanleiding is te kijken op de website.
In het tweede lid is geregeld hoe informatie wordt verstrekt als de deelnemer, gewezen deelnemer, gewezen partner of pensioengerechtigde geen keuze heeft gemaakt. Als de wens van betrokkene niet bij de pensioenuitvoerder bekend is, bijvoorbeeld omdat niet wordt gereageerd op een verzoek van de pensioenuitvoerder dit te melden, dan bepaald de pensioenuitvoerder of de informatie schriftelijk, elektronisch of via een website (mijn omgeving) wordt verstrekt. Als de informatie via een website wordt verstrekt moet de pensioenuitvoerder de betrokkene persoonlijk attenderen op de website en op het gegeven dat informatie ook elektronisch of schriftelijk kan worden verstrekt. Ook op de website moet hier informatie over staan. De betrokkene moet ook op de website kunnen regelen dat informatie in het vervolg elektronisch of schriftelijk wordt verstrekt. Het persoonlijk attenderen gebeurt elektronisch, als het email adres bij de uitvoerder bekend is, of schriftelijk als dat niet het geval is.

Op grond van het derde lid kan, net als op grond van de huidige wet, een keer per jaar gewisseld worden van wijze van informatieverstrekking.

Verder wordt de bewaarplicht voor elektronisch verstrekte informatie in het vierde lid uitgebreid met informatie verstrekt via de website en wordt in het vijfde lid geregeld dat ook bij informatie verstrekt via een website op verzoek een papieren afschrift wordt verstrekt.

Artikel I, onderdeel AA en artikel VII, onderdeel AA
In artikel 50, vierde lid, van de Pensioenwet en artikel 61, vierde lid, Wvb is geregeld dat de pensioenuitvoerder informatie schriftelijk verstrekt indien het adres voor elektronische verstrekking onjuist blijkt te zijn. Omdat in deze situaties elektronische informatieverstrekking gebruikelijk is, wordt dit gewijzigd en zal de pensioenuitvoerder de betrokkene in de gelegenheid stellen het juiste email adres op te geven.

Artikel I, onderdeel BB en artikel VII, onderdeel BB
Artikel 51, eerste lid, van de Pensioenwet en artikel 62, eerste lid, Wvb, waarin onder meer het doel van het pensioenregister is geregeld, wordt redactioneel aangepast. Het doel om "op duidelijke en begrijpelijke wijze" gegevens te laten raadplegen wordt gewijzigd in "op duidelijke wijze". Dit komt overeen met de algemene eisen die aan informatieverstrekking gesteld worden in de artikelen 48 van de Pensioenwet en 59 Wvb. Verder vervalt de zinsnede over de keuzemogelijkheid tot omzetting in een variabele uitkering nu de variabele uitkering veel vaker de standaard uitkering zal zijn.

Artikel I, onderdeel CC en artikel VII, onderdeel CC
Als instelling die het pensioenregister ontwikkelt en beheert is de Stichting Pensioenregister aangewezen (artikel 1a Regeling Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling). In een nieuw artikel 51a van de Pensioenwet en artikel 62a Wvb wordt geregeld dat de Stichting Pensioenregister een orgaan moet instellen dat is samengesteld uit gebruikers van het pensioenregister. De gebruikers van het pensioenregister zijn vooral deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden. Het gebruikersorgaan overlegt met en adviseert het bestuur van de Stichting Pensioenregister over voorgenomen besluitvorming die betrekking heeft op het functioneren van het pensioenregister en de ontwikkeling ervan.

Op grond van het tweede lid stelt de Stichting Pensioenregister een regeling vast voor de samenstelling, werkwijze, taken en bevoegdheden van het gebruikersorgaan. Daarin zal bijvoorbeeld geregeld moeten worden hoe de samenstelling van het gebruikersorgaan is en hoe wordt bepaald welke gebruikers in het gebruikersorgaan komen. Verder zal ook geregeld moeten worden hoe de onderwerpen voor overleg of advisering worden vastgesteld.

In het derde, vierde en vijfde lid zijn een aantal bepalingen opgenomen om het functioneren van het gebruikersorgaan te faciliteren. Op grond van het derde lid is er ten minste tweemaal jaarlijks een overlegvergadering waarvoor zowel het bestuur als het gebruikersorgaan onderwerpen kunnen voorstellen. Op grond van het vierde lid krijgt het gebruikersorgaan tijdig alle benodigde inlichtingen en gegevens en als een advies van het gebruikersorgaan niet wordt gevolgd dient dit, op grond van het vijfde lid, te worden meegedeeld aan het gebruikersorgaan voorzien van een onderbouwing hiervoor.

Artikel I, onderdeel DD en artikel VII, onderdeel DD
Artikel 52 van de Pensioenwet en artikel 63 Wvb hebben betrekking op de zorgplicht van pensioenuitvoerders bij premieovereenkomsten met beleggingsvrijheid in de opbouwfase. Deze artikelen worden redactioneel aangepast aan de nieuwe vormen van premieovereenkomsten die worden onderscheiden. Beleggingsvrijheid in de opbouwfase kan alleen voorkomen bij flexibele premieovereenkomsten.

Artikel I, onderdeel EE en artikel VII, onderdeel EE
Artikel 52a van de Pensioenwet en artikel 63a Wvb hebben betrekking op de zorgplicht van pensioenuitvoerders bij premieovereenkomsten zonder beleggingsvrijheid in de opbouwfase en bij variabele uitkeringen. Het eerste lid wordt redactioneel aangepast aan de nieuwe vormen van premieovereenkomsten en zal van toepassing zijn bij solidaire premieovereenkomsten, flexibele premieovereenkomsten zonder beleggingsvrijheid in de opbouwfase, premie-uitkeringsovereenkomsten voor zover de premie wordt belegd en variabele uitkeringen. Verder wordt de laatste zin van het eerste lid aangepast. Waar nu staat dat bij de uitvoering van het beleggingsbeleid rekening wordt gehouden met de leeftijd van de (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden wordt dit dat rekening wordt gehouden met de risicohouding van deze groepen. Omdat de risicohouding wordt vastgesteld naar leeftijdscohorten (zie hiervoor artikel 52b van de Pensioenwet en artikel 63b Wvb) is deze wijziging ook meer redactioneel dan inhoudelijk.

Artikel I, onderdeel FF en artikel VII, onderdeel FF
In een nieuw artikel 52b van de Pensioenwet en artikel 63b Wvb worden regels gesteld voor de (vaststelling van) de risicohouding.

In het eerste lid is het uitgangspunt neergelegd dat de pensioenuitvoerder zijn beleggingsbeleid baseert op de risicohouding van de (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden. De risicohouding geeft aan hoeveel risico een bepaalde groep kan en wil dragen. Bij de vaststelling van de risicohouding wordt onderscheid gemaakt naar leeftijdsgroepen. Het is aan de pensioenuitvoerder om te bepalen hoeveel differentiatie in leeftijdscohorten nodig is om recht te doen aan de mogelijke verschillen in risicohouding tussen de deelnemersgroepen en om deze keuze te onderbouwen mede gebaseerd op het risicopreferentie-onderzoek, wetenschappelijke inzichten en deelnemerskenmerken. De vaststelling van de risicohouding wordt toegelicht in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe stelsel*.

Op grond van het tweede lid wordt de risicohouding na vaststelling periodiek getoetst aan de hand van onder meer een risicopreferentie-onderzoek, wetenschappelijke inzichten en deelnemerskenmerken. De resultaten worden door een pensioenfonds beoordeeld na overleg met de andere organen van het fonds. Dit komt overeen met de wijze waarop de risicohouding wordt vastgesteld bij de opdrachtaanvaarding door pensioenfondsen (zie artikel 102a van de Pensioenwet en artikel 109a Wvb). In lagere regelgeving (artikel 1a van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen en artikel 14d Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling) zijn regels gesteld voor het vaststellen van de risicohouding voor pensioenfondsen en voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen. Daarin is voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen in plaats van vaststelling na overleg met andere organen een

inspanningsverplichting opgenomen om zo veel mogelijk duidelijkheid te krijgen over de risicohouding van de doelgroepen. Voor deze periodieke beoordeling van de risicohouding door verzekeraars en premiepensioeninstellingen zal hetzelfde geregeld worden.
De periodieke toetsing van de risicohouding moet tenminste eenmaal in vijf jaar gebeuren en ook bij een ingrijpende wijziging van bijvoorbeeld de pensioenregeling of de populatie die aan de pensioenregeling deelneemt.

Artikel I, onderdeel GG en artikel VII, onderdeel GG
In artikel 55 van de Pensioenwet en artikel 66 Wvb is het behoud van aanspraak op pensioen bij beëindiging van de deelneming beschreven.

In het huidige eerste lid is geregeld dat bij uitkeringsovereenkomsten en kapitaalovereenkomsten de gewezen deelnemer zijn pensioenaanspraken behoudt en dat deze volledig gefinancierd dienen te zijn op het moment van beëindiging. In geval van premievrijmaking op grond van artikel 29, vierde lid, van de Pensioenwet en artikel 39, vierde lid, Wvb, wordt daarmee rekening gehouden. In het derde lid staat vervolgens dat indien bij een onzuivere premieovereenkomst de premie direct (en niet pas bij einde van de deelneming) wordt aangewend voor uitkering of kapitaal het eerste lid geldt. In het voorgestelde nieuwe systeem vervallen de uitkeringsovereenkomst en de kapitaalovereenkomst en kan ook bij de premie-uitkeringsovereenkomst de premie niet direct worden aangewend voor een aanspraak op uitkering (behoudens op verzoek van de deelnemer in de laatste 15 jaar voor de AOW-gerechtigde leeftijd). Het huidige eerste en derde lid zijn daarom vervallen.

In het nieuwe eerste lid is de regeling opgenomen voor de solidaire premieovereenkomst en de flexibele premieovereenkomst. Bij deze premieovereenkomsten wordt bij beëindiging van de deelneming het tot op dat moment ontstane kapitaal voortvloeiend uit de tot de beëindiging beschikbaar gestelde premies belegd in overeenstemming met de afspraken daarover in de pensioenregeling. Dit is in beide gevallen doorbeleggen tot de pensioendatum en vervolgens aanwenden voor financiering van een variabele uitkering (doorbeleggen na de pensioendatum bij de solidaire premieovereenkomst) of aanwenden voor financiering van een variabele uitkering of aankoop van een vastgestelde uitkering (flexibele premieovereenkomst).

In het nieuwe tweede lid is de regeling opgenomen voor de premie-uitkeringsovereenkomst. Ook bij de premie-uitkeringsovereenkomst wordt bij beëindiging van de deelneming het tot op dat moment ontstane kapitaal voortvloeiend uit de tot de beëindiging beschikbaar gestelde premies belegd tot de pensioendatum. Het verschil met de premieovereenkomsten in het eerste lid, is dat de gewezen deelnemer voor beëindiging van de deelneming kan hebben gekozen voor aanwending van de premie of het uit de premie voortvloeiende kapitaal voor aanspraak op een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum. In dat geval behoudt de gewezen deelnemer deze pensioenaanspraak. Deze pensioenaanspraak dient volledig gefinancierd te zijn op het moment van beëindiging. In geval van premievrijmaking op grond van artikel 29, vierde lid, wordt daarmee bij de vaststelling van de opgebouwde aanspraken rekening gehouden.

In het nieuwe vierde lid staan nadere regels voor de situatie dat een pensioenovereenkomst voorziet in een partnerpensioen op risicobasis en de deelneming eindigt. Concreet wordt voorgesteld dat bij beëindiging van de deelneming in bepaalde gevallen de dekking uit hoofde van een partnerpensioen op risicobasis wordt voorgezet. Uit het feit dat het om partnerpensioen op risicobasis gaat, volgt dat het hier specifiek gaat om partnerpensioen dat wordt uitgekeerd bij overlijden van de deelnemer vóór pensioendatum. Als een pensioenovereenkomst (tevens) voorziet in partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum is hiervoor een kapitaal gereserveerd dat bij beëindiging van de deelneming blijft staan. Als de pensioenregeling voorziet in partnerpensioen als vrijwillige pensioenregeling en de werknemer heeft gekozen voor partnerpensioen is er ook recht op voortzetting van de dekking.

Het wordt wenselijk geacht om bij beëindiging van de deelneming de risicodekking voor het partnerpensioen tijdelijk en onder voorwaarden voort te zetten, om het risico op grote financiële gevolgen bij overlijden van de (dan inmiddels) gewezen deelnemer die werkloos is, tussen twee banen zit of als zelfstandige aan de slag gaat voor de partner te verkleinen. Voor wat betreft de

hoogte van het partnerpensioen wordt uitgegaan van de situatie op de dag voor beëindiging van de deelneming. Over de financiering van de voortzetting dient in de pensioenovereenkomst of de uitvoeringsovereenkomst een afspraak gemaakt te worden. De premie kan bijvoorbeeld worden omgeslagen over de actieve deelnemers.

Bij beëindiging van de deelneming wordt, als de pensioenovereenkomst voorzag in partnerpensioen op risicobasis, in twee situaties het partnerpensioen op risicobasis tijdelijk voortgezet.

Allereerst gedurende de periode dat een deelnemer na beëindiging van de deelneming recht heeft op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet of een werkloosheidsuitkering in zijn woonland en die uitkering ontvangt. Deze voortzetting is in lijn met het uitgangspunt dat naar huidig recht reeds geldt. Nieuw ten opzichte van het huidige recht is de hoogte van de dekking. Uitgangspunt naar huidig recht is dat, in geval er sprake is van een partnerpensioen op risicobasis, voor de hoogte van de voortgezette dekking tijdens de periode dat recht bestaat op een werkloosheidsuitkering wordt uitgegaan van de fictie dat er gedurende de deelneming sprake was van een partnerpensioen op opbouwbasis. De hoogte van de dekking is naar huidige recht daarmee afhankelijk van het aantal jaren dat de deelnemer heeft deelgenomen in de pensioenregeling en zal in veel gevallen lager uitvallen dan de voortzetting van de risicodekking. Voorgesteld wordt in het nieuwe vierde lid vast te leggen dat de risicodekking wordt voortgezet, waarbij wordt uitgegaan van de situatie op de dag voor beëindiging van de deelneming. Dit betekent dat, uitgaande van de fiscale begrenzingen en afhankelijk van de afspraken over het partnerpensioen in de pensioenovereenkomst, de hoogte van het partnerpensioen bij overlijden gedurende de periode dat recht bestaat op een werkloosheidsuitkering maximaal 50% van het laatstgenoten (afgetopte) pensioengevend loon van de deelnemer bedraagt en diensttijdonafhankelijk is. Bij de hoogte van de dekking wordt wel rekening gehouden met de omvang van de werkloosheid. Bij een deelnemer die gedeeltelijk werkloos is geworden is de dekking dus gebaseerd op dat deel. Voor het deel dat de deelnemer is blijven werken loopt de dekking immers door.

Ten tweede wordt voorgesteld de risicodekking voor partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum automatisch voort te zetten voor een periode van drie maanden na beëindiging van de deelneming.

De voortzetting geldt ook als een persoon op eigen initiatief besluit het dienstverband te beëindigen en in het verlengde daarvan de deelneming in de pensioenregeling eindigt. De verplichte uitloopperiode geldt alleen als er geen sprake is van een direct aansluitend dienstverband of een werkloosheidsuitkering en uiterlijk tot het moment dat sprake is van een nieuw dienstverband. Het is hiervoor niet relevant of in het kader van het nieuwe dienstverband ook een pensioenovereenkomst is overeengekomen en of deze pensioenovereenkomst voorziet in een partnerpensioen. Het wordt niet passend geacht dat bij indiensttreding bij een nieuwe werkgever er nog (verplichte) dekking is op basis van een pensioenregeling waaraan werd deelgenomen op grond van een eerdere dienstbetrekking. Zie in dit kader ook hoofdstuk 11 *Nabestaandenpensioen* van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Voorts eindigt de voortzetting van de risicodekking als het ouderdomspensioen ingaat. In dat laatste geval is dekking tegen het risico op overlijden vóór de pensioendatum immers niet meer relevant.

Artikel I, onderdelen HH, KK, OO, PP, QQ, RR, SS, TT, VV, WW en artikel VII, onderdelen HH, KK, OO, PP, RR, SS, TT, VV, YY
In een aantal artikelen met betrekking tot uitruil, keuzemogelijkheden, afkoop en waardeoverdracht is overgangsrecht opgenomen voor gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Daarbij gelden andere data voor uitkeringsovereenkomsten, kapitaalovereenkomsten en premieovereenkomsten. In de meeste gevallen is in de Pensioenwet gelijke behandeling bij uitkeringsovereenkomsten voorgeschreven vanaf 2002 en voor premieovereenkomsten vanaf 2005. Ook zijn data voorgeschreven voor gelijke behandeling vanaf het moment waarop een bepaalde actie mogelijk werd (bijvoorbeeld 2015 voor afkoop van fiscaal bovenmatig pensioen). Omdat de uitkeringsovereenkomst en kapitaalovereenkomst vervallen is aanpassing van de bepalingen over gelijke behandeling nodig. Daarbij is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het overgangsrecht voor gelijke behandeling uit de afzonderlijke artikelen te halen en te verplaatsen naar een apart artikel waarin al het overgangsrecht voor de gelijke behandeling van mannen en

vrouwen wordt opgenomen (artikel 220f van de Pensioenwet en artikel 214c Wvb). Bij pensioenfondsen die invaren zal in de waardering van opgebouwde aanspraken rekening worden gehouden met de gelijke behandelingsregels en de data die daarvoor gelden.

Artikel I, onderdeel II en artikel VII, onderdeel II
Artikel 61 van de Pensioenwet en artikel 73 Wvb heeft betrekking op de uitruil van een deel van het ouderdomspensioen in partnerpensioen. Het betreft hier specifiek de uitruil van ouderdomspensioen naar een partnerpensioen op opbouwbasis (oftewel kapitaalbasis). Met het oog op het voorgestelde artikel 16 van de Pensioenwet en artikel 32 Wvb waarin onderscheid wordt gemaakt tussen partnerpensioen op risicobasis (bij overlijden voor pensioendatum) en opbouwbasis (bij overlijden op of na pensioendatum), wordt het wenselijk geacht in het eerste lid te expliciteren dat het hier specifiek gaat om de uitruil van een deel van het ouderdomspensioen naar partnerpensioen op opbouwbasis. Een deelnemer of gewezen deelnemer heeft dit recht op uitruil als de pensioenovereenkomst voorziet in ouderdomspensioen. Het recht op uitruil wordt geboden ongeacht de vraag of de pensioenovereenkomst voorziet in partnerpensioen.
Voorts wordt voorgesteld voor te schrijven dat de uitruil alleen kan plaatsvinden met ingang van de datum waarop het ouderdomspensioen ingaat of kan ingaan. Hiermee vervalt de mogelijkheid om de uitruil bij beëindiging van de deelneming te laten plaatsvinden. Dit sluit aan bij het feit dat de uitruil specifiek is bedoeld is voor het partnerpensioen op opbouwbasis oftewel het partnerpensioen dat is bedoeld voor overlijden op of na de pensioendatum. Aangezien de uitruil niet meer bij beëindiging van de deelneming kan plaatsvinden, wordt voorgesteld ook de formulering in het tweede lid aan te passen en het tiende lid te laten vervallen.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat met dit wetsvoorstel op andere wijze wordt getracht te waarborgen dat een deelnemer bij beëindiging van de deelneming (tijdelijk) kan voorzien in partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden voor pensioendatum. Zie in dit kader het voorgestelde artikel 55, vijfde lid, van de Pensioenwet en artikel 66, vijfde lid, Wvb (uitloopperiodes) en het voorgestelde artikel 61a van de Pensioenwet en artikel 73a Wvb (uitruil ouderdomspensioen in partnerpensioen op risicobasis).

Artikel I, onderdeel JJ en artikel VII, onderdeel JJ
Met dit onderdeel wordt voorgesteld onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid te creëren voor deelnemers om ouderdomspensioen uit te ruilen voor – kort gezegd – het voortzetten van het partnerpensioen op risicobasis oftewel het partnerpensioen dat is bedoeld voor overlijden van de deelnemer vóór de pensioendatum.

In het voorgestelde eerste lid is vastgelegd wanneer een gewezen deelnemer het recht heeft om in plaats van het ouderdomspensioen of een deel van het ouderdomspensioen te kiezen voor partnerpensioen op risicobasis. Hiervoor geldt als voorwaarde dat een gewezen deelnemer het recht op uitruil enkel heeft als de pensioenovereenkomst zowel voorziet in een ouderdomspensioen als een partnerpensioen op risicobasis. De gewezen deelnemer heeft de mogelijkheid om van dit uitruilrecht gebruik te maken op het moment waarop de voortzetting van het partnerpensioen op risicobasis op grond van artikel 55, vijfde lid, van de Pensioenwet en artikel 66, vijfde lid, Wvb eindigt. Als de gewezen deelnemer geen recht heeft op deze voortzetting, bijvoorbeeld omdat hij een aansluitend dienstverband heeft, kan hij ook geen gebruik maken van het recht op uitruil.

Als een gewezen deelnemer gebruikmaakt van dit recht op uitruil, heeft diens partner bij overlijden van de gewezen deelnemer in periode waarin de risicodekking wordt voortgezet aanspraak op partnerpensioen. Voorgesteld wordt dat de dekking qua hoogte wordt voortgezet zoals die op de dag voor beëindiging van de deelneming was.

In het tweede lid staan een aantal uitzonderingen op het recht op uitruil. Op grond van onderdeel a is er geen recht op uitruil indien op basis van de opgebouwde aanspraak het ouderdomspensioen op jaarbasis minder bedraagt of zal bedragen dan het in artikel 66 van de Pensioenwet dan wel artikel 78 Wvb genoemde bedrag, de afkoopgrens van €503, 24 (in 2021) of door de uitruil onder deze grens zou komen. Dit wordt beoordeeld aan de hand van de (resterende) opgebouwde aanspraak op het moment van de uitruil.

De mogelijkheid om het partnerpensioen op risicobasis door middel van uitruil van ouderdomspensioen voort te zetten, is in tijd onbeperkt. Op grond van het tweede lid, onderdeel b, kan in de pensioenregeling de duur van de voortzetting beperkt worden en is er geen recht (meer) op voortzetting als die maximale duur bereikt wordt. Tenslotte kan op grond van het tweede lid, onderdeel c, in de pensioenregeling een maximum worden gesteld aan de uitruil. Dat laatste kan inhouden dat er wordt bepaald dat jaarlijks niet meer dan een bepaald percentage van het ouderdomspensioen kan worden uitgeruild of dat na uitruil een bepaald kapitaal voor ouderdomspensioen moet resteren (hoger dan de afkoopgrens). Het kan natuurlijk niet betekenen dat uitruil feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Uitruil van ouderdomspensioen in partnerpensioen op risicobasis leidt steeds tot vermindering van het ouderdomspensioen.

Op grond van het derde lid informeert de pensioenuitvoerder de gewezen deelnemer jaarlijks over de gevolgen van voortzetting van de uitruil. Daarbij zal dan duidelijk worden hoeveel pensioenkapitaal nodig is voor verdere voortzetting (en hoeveel dan resteert). De gewezen deelnemer kan dan besluiten met verdere uitruil te stoppen. De gewezen deelnemer zal hoe dan ook jaarlijks een actieve keuze moeten maken over voortzetting van de uitruil.

Met het vierde lid wordt voorgesteld artikel 61, derde, vierde en zesde lid, van de Pensioenwet of artikel 73, derde, vierde en zesde lid, Wvb van overeenkomstige toepassing te verklaren op de uitruil van (een deel van) het ouderdomspensioen in partnerpensioen op risicobasis. Hieruit volgt onder meer dat bij gebruikmaking van het recht op uitruil van ouderdomspensioen in partnerpensioen op risicobasis geen onderscheid mag worden gemaakt tussen mannen en vrouwen door vaststelling van een ruilvoet of opbouwkeuzevoet, dat bij vaststelling van de ruilvoet of opbouwkeuzevoet moet worden voldaan aan de eis van collectieve actuariële gelijkwaardigheid en dat er geen ouderdomspensioen kan worden uitgeruild waar een recht op uitbetaling op rust jegens een uitvoeringsorgaan als bedoeld in artikel 2 van de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding.

Met het vijfde lid wordt voorgesteld om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot dit artikel. Dit wordt onder meer relevant geacht voor de eis van collectieve actuariële gelijkwaardigheid en de informatievoorziening over het keuzerecht.

Artikel I, onderdeel KK en artikel VII, onderdeel KK
Met dit onderdeel wordt voorgesteld in artikel 62, eerste lid, onderdeel a, van de Pensioenwet en artikel 74, eerste lid, onderdeel a, Wvb ook een verwijzing op te nemen naar de mogelijkheid tot uitruil van (een deel van) het ouderdomspensioen voor partnerpensioen op risicobasis.

Artikel I, onderdeel LL en artikel VII, onderdeel LL
In artikel 63, vierde lid, van de Pensioenwet en artikel 75, vierde lid, Wvb staat dat bij variabele uitkeringen de verwerking van financiële mee- en tegenvallers als gevolg van beleggingen, ontwikkeling in de levensverwachting of sterfteresultaat niet wordt gezien als een variatie in de hoogte van de uitkering als bedoeld in die artikelen. Daaraan wordt toegevoegd dat dit ook het geval is bij een periodieke vaste stijging of daling (bij een flexibele premieovereenkomst of premie-uitkeringsovereenkomst) of toepassing van een projectierendement hoger of lager dan de risicovrije rente (bij een solidaire premieovereenkomst).

Artikel I, onderdeel MM en artikel VII, onderdeel MM
In artikel 63a van de Pensioenwet en artikel 75a Wvb staat de regeling voor variabele uitkeringen, die nu kunnen voorkomen bij premieovereenkomsten waarbij de premie wordt belegd tot de pensioendatum en kapitaalovereenkomsten. Bij de voorgestelde premieovereenkomsten is er steeds een variabele uitkering bij de solidaire premieovereenkomst en kan er een variabele uitkering zijn bij de flexibele premieovereenkomst en de premie-uitkeringsovereenkomst. Het artikel is op een aantal punten aangepast onder meer omdat de regels voor het collectief toedelingsmechanisme waarmee bij de variabele uitkeringen van de flexibele premieovereenkomst financiële mee- en tegenvallers worden verwerkt zijn verplaatst naar artikel 10b van de Pensioenwet en artikel 28b Wvb. Dit betreft het huidige tweede, vierde, vijfde en zesde lid.

In het nieuwe tweede lid is geregeld dat de hoogte van een variabele uitkering bij een flexibele premieovereenkomst en een premie-uitkeringsovereenkomst ook kan worden vastgesteld met een periodieke vaste daling of vaste stijging. In het nieuwe derde lid is iets vergelijkbaars geregeld voor de solidaire premieovereenkomst. Daarbij kan de hoogte van de variabele uitkering ook variëren door toepassing van een hoger of lager projectierendement dan de risicovrije rente op het voor pensioen bestemde vermogen. In beide situaties wordt daarbij het voor pensioen bestemd vermogen of kapitaal op een andere manier verdeeld over de uitkeringsperiode waardoor ofwel de pensioenuitkering hoger begint en een daling wordt ingebouwd (die met de verwachte rendementen tot een stabiele uitkering leidt) ofwel lager begint waarbij een stijging wordt ingebouwd. Een verschil is dat de toepassing van een bepaald projectierendement bij de solidaire premieovereenkomst geen individuele keuze is maar geldt voor alle pensioengerechtigden.

Voor beide vormen gelden verder dezelfde voorwaarden. Er mag bij de vaste daling ten hoogste worden uitgegaan van een verondersteld rendement dat overeenkomt met 35% van de parameter voor aandelenrendement en dat niet hoger is dan consistent met de risicohouding en het beleggingsbeleid. Bij het projectierendement mag worden uitgegaan van een risicopremie die ten hoogste overeenkomst met 35% van de parameter voor aandelenrendement. Ook hierbij geldt dat het projectierendement niet hoger kan zijn dan consistent met de risicohouding en het beleggingsbeleid en de toedelingsregels voor pensioengerechtigden. In beide situaties is het maximum 35% van het verschil tussen de parameter voor aandelen en de risicovrije rente op de ingangsdatum van het pensioen. Bij de parameter voor aandelenrendement betreft het de parameter die op grond van artikel 144 van de Pensioenwet en artikel 141 Wvb wordt vastgesteld en in artikel 23a van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen is opgenomen. Verder moet in beide gevallen de toepassing uiterlijk op de ingangsdatum van het pensioen worden vastgesteld en beginnen. Toepassen van een vaste daling of stijging of een projectierendement kan dus niet nadat de uitkering al is ingegaan. Wel kan na de ingangsdatum van het pensioen de vaste daling of stijging of toepassing van het projectierendement wijzigen indien dit nodig is vanwege bijvoorbeeld nieuwe parameters of een wijziging van de risicohouding en het beleggingsbeleid.

Op grond van het vierde lid is de vormgeving van de vaste daling en de toepassing van een projectierendement zodanig dat er geen sprake is van ex-ante herverdeling tussen leeftijdsgroepen.

In een nieuw achtste lid wordt ook voor de toedelingsregels in de solidaire premieovereenkomst (net als voor het collectief toedelingsmechanisme bij de flexibele premieovereenkomst) geregeld dat het financiële resultaat ten minste een maal per jaar wordt vastgesteld en verwerkt en dat de spreidingsperiode in het voor de pensioenuitkering bestemd vermogen maximaal tien jaar bedraagt. Bij een gespreide verwerking van het financiële resultaat kan het projectierendement worden aangepast indien en voor zover dat nodig is om gelijke aanpassingen van de pensioenuitkeringen te realiseren.

Artikel I, onderdeel NN en artikel VII, onderdeel NN
Artikel 63b Pensioenwet en artikel 75b Wvb regelen het keuzerecht tussen een vastgestelde en variabele uitkering en zijn van toepassing bij premieovereenkomsten en kapitaalovereenkomsten die voorzien in een op de pensioendatum nog aan te wenden kapitaal. In het eerste lid wordt de verwijzing naar de kapitaalovereenkomsten geschrapt en wordt verduidelijkt dat de premieovereenkomsten die voorzien in uitkering van een aan te wenden kapitaal de flexibele premieovereenkomst en de premie-uitkeringsovereenkomst (voor zover de deelnemer in de laatste 15 jaar voor de AOW-gerechtigde leeftijd niet heeft gekozen voor aanwending van het kapitaal voor een aanspraak op vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum) zijn. Bij de solidaire premieovereenkomst hoort steeds een variabele uitkering en is het keuzerecht voor een vastgestelde of variabele uitkering niet aan de orde.

In het vierde lid is opgenomen dat de vastgestelde uitkering de "default" uitkering is. Indien een deelnemer of gewezen deelnemer niet reageert op de voorgelegde keuze tussen een vastgestelde en een variabele uitkering wordt een vastgestelde uitkering verstrekt. Alleen in de bijzondere omstandigheden, genoemd in het vijfde lid (een pensioenfonds dat uitsluitend variabele uitkeringen uitvoert en een collectief toedelingsmechanisme voor het beleggingsrisico toepast waaraan wordt

deelgenomen door deelnemers en gewezen deelnemers) kunnen de partijen die betrokken zijn bij de pensioenovereenkomst overeenkomen dat de deelnemer die niet reageert een variabele uitkering krijgt. Voorgesteld wordt het vierde lid zo aan te passen dat in alle gevallen de partijen die betrokken zijn bij vaststelling, wijziging of intrekking van de pensioenovereenkomst kunnen overeenkomen dat de variabele uitkering de default uitkering is.

Vanwege de wijziging van het vierde lid kan het vijfde lid vervallen.

Artikel I, onderdeel RR en artikel VII, onderdeel QQ
Met dit onderdeel wordt voorgesteld in artikel 79, eerste lid, van de Pensioenwet en artikel 87, eerste lid, Wvb een verwijzing op te nemen naar het nieuwe keuzerecht bij de premie-uitkeringsovereenkomst (de deelnemer kan voor de pensioendatum kiezen voor een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum in plaats van belegd vermogen) en ook een verwijzing op te nemen naar het recht op uitruil van (een deel van) het ouderdomspensioen voor partnerpensioen op risicobasis. Hiermee wordt gerealiseerd dat een pensioenuitvoerder verplicht is om op verzoek van de deelnemer de waarde van diens pensioenaanspraken aan te wenden overeenkomstig het uitruilrecht dat wordt vastgelegd in artikel 61a van de Pensioenwet en artikel 73a Wvb.

Artikel I, onderdeel SS en artikel VII, onderdeel RR
In artikel 80 van de Pensioenwet en artikel 88 Wvb is de waardeoverdracht op de pensioendatum (het shoppen) bij pensioenfondsen geregeld.

In het eerste lid vervalt de verwijzing naar de kapitaalovereenkomst en wordt de bevoegdheid om waarde over te dragen op de pensioendatum beperkt tot de flexibele premieovereenkomst. Bij de solidaire premieovereenkomst zijn de opbouwfase en de uitkeringsfase een geheel en is het voor pensioen bestemd vermogen geen nog aan te wenden kapitaal waarmee geshopt zou kunnen worden. Een premie-uitkeringsovereenkomst kan alleen door verzekeraars worden uitgevoerd.

In het tweede lid, waarin geregeld is dat er bij een pensioenfonds dat uitsluitend variabele of uitsluitend vastgestelde uitkeringen uitvoert een shoprecht is voor de uitkering die het pensioenfonds niet uitvoert, vervalt de uitzondering voor fondsen met een collectief toedelingsmechanisme voor het beleggingsrisico waar (gewezen) deelnemers deel van uitmaken. Alleen bij een dergelijk pensioenfonds kan bepaald worden dat de variabele uitkering de default uitkering is en dan hebben deelnemers op een eerder moment (het moment van toetreding tot het collectief toedelingsmechanisme) de keuze tussen vast en variabel. Kiezen ze voor variabel of kiezen ze niet (en is variabel de default) dan is er geen mogelijkheid meer te shoppen voor een vaste uitkering op de pensioendatum.
Op grond van de wijziging van artikel 63b van de Pensioenwet en artikel 75b Wvb kan bij alle pensioenuitvoerders geregeld worden dat de variabele uitkering de default uitkering is en is de bijzondere regeling voor pensioenfondsen vervallen. Ook de uitzondering op het shoprecht vervalt waardoor deelnemers ook bij deze pensioenfondsen op de pensioendatum kunnen shoppen voor een vaste uitkering (als aan de overige voorwaarden is voldaan).

De data voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen zijn verplaatst naar artikel 220f van de Pensioenwet en artikel 214c Wvb.

Artikel I, onderdeel TT en artikel VII, onderdeel SS
In de artikelen 81 van de Pensioenwet en 89 Wvb is de waardeoverdracht op de pensioendatum (het shoppen) bij verzekeraars geregeld.

In het eerste lid vervalt de verwijzing naar de kapitaalovereenkomst en wordt de bevoegdheid om waarde over te dragen op de pensioendatum beperkt tot de flexibele premieovereenkomst en (het resterend belegd vermogen in) de premie-uitkeringsovereenkomst. Bij de solidaire premieovereenkomst zijn de opbouwfase en de uitkeringsfase een geheel en is er geen nog aan te wenden kapitaal.

De data voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen zijn verplaatst naar artikel 220f van de Pensioenwet en artikel 214c Wvb.

Artikel I, onderdeel UU en artikel VII, onderdeel TT
In de artikelen 81a van de Pensioenwet en 89a Wvb is de waardeoverdracht op de pensioendatum (het shoppen) bij premiepensioeninstellingen geregeld.

In het eerste lid is de verplichting voor de premiepensioeninstelling opgenomen voor waardeoverdracht aan een verzekeraar voor een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum. Omdat de premiepensioeninstelling een vastgestelde uitkering niet zelf kan uitvoeren moet dan steeds waardeoverdracht plaatsvinden. Bij een premiepensioeninstelling kan alleen bij de flexibele premieovereenkomst sprake zijn van een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum. Het eerste lid is hieraan aangepast. De premiepensioeninstelling zal dan per de pensioendatum de waarde van de aanspraken overdragen aan een, door de premiepensioeninstelling gekozen, verzekeraar.

Het voorgaande laat onverlet dat de deelnemer of gewezen deelnemer op grond van het tweede lid kan kiezen voor een andere pensioenuitvoerder. Het tweede lid wordt aangepast aan de nieuwe pensioenovereenkomsten. De verwijzing naar de kapitaalovereenkomst vervalt en de bevoegdheid om waarde over te dragen op de pensioendatum wordt beperkt tot de flexibele premieovereenkomst.

De data voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen zijn verplaatst naar artikel 220f van de Pensioenwet en artikel 214c Wvb.

Artikel I, onderdeel VV en artikel VII, onderdeel UU
In artikel 81b van de Pensioenwet en artikel 89b Wvb is een regeling getroffen voor de waardeoverdracht bij tussentijdse (voor de pensioendatum) omzetting van pensioenaanspraken op grond van een premieovereenkomst in aanspraken op een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum. Vanwege de verwijzing naar de datum van omzetting in een pensioenuitkering in de bepaling, is deze echter niet bruikbaar gebleken voor waardeoverdracht vóór de pensioendatum. Omdat deze vorm van waardeoverdracht in het nieuwe systeem ook niet meer voorkomt, is het niet nodig de bepaling aan te passen en kan deze vervallen. De aanwending van pensioenvermogen voor een vastgestelde uitkering vanwege het keuzerecht van de deelnemer in de premie-uitkeringsovereenkomst is in artikel 79 van de Pensioenwet en artikel 87 Wvb opgenomen.

Artikel I, onderdeel WW en artikel VII, onderdeel VV
In artikel 83 van de Pensioenwet en artikel 91 Wvb is de bevoegdheid van de pensioenuitvoerder geregeld om op verzoek over te gaan tot collectieve waardeoverdracht.

In het tweede lid, onderdeel a, vervalt de verplichting om alle betrokkenen schriftelijk te informeren over de collectieve waardeoverdracht. Er is dan niet meer geregeld op welke wijze de pensioenuitvoerder de betrokkenen informeert. Dit kan dan bijvoorbeeld ook elektronisch of via een website met persoonlijke attendering.

In het derde lid is geregeld dat het aanpassen van aanspraken aan een nieuwe pensioenrichtleeftijd als bedoeld in artikel 18a, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, onder voorwaarden kan zonder individueel bezwaarrecht. Nu de pensioenrichtleeftijd uit de Wet op de loonbelasting wordt geschrapt kan dit lid vervallen.

Verder wordt ook in deze artikelen het overgangsrecht voor de gelijke behandeling verplaatst naar artikel 220f van de Pensioenwet en artikel 214c Wvb.

Artikel I, onderdeel XX en artikel VII, onderdeel WW
In de artikelen over de collectieve waardeoverdracht bij liquidatie van de pensioenuitvoerder wordt het overgangsrecht voor gelijke behandeling verplaatst naar artikel 220f van de Pensioenwet en artikel 214c Wvb.

Artikel I, onderdeel YY en artikel VII, onderdeel XX

In artikel 89 van de Pensioenwet en artikel 97 Wvb die betrekking hebben op waardeoverdracht op de pensioendatum naar een buitenlandse instelling, wordt de verwijzing naar een premieovereenkomst of kapitaalovereenkomst vervangen door verwijzing naar de flexibele premieovereenkomst en de premie-uitkeringsovereenkomst. Verder wordt in de artikelen verduidelijkt dat voldaan moet worden aan de voorwaarden die staan in de shopartikelen voor shoppen naar pensioenuitvoerders.

Artikel I, onderdeel ZZ en artikel VII, onderdeel ZZ
In artikel 102a van de Pensioenwet en artikel 109a Wvb is een regeling opgenomen voor de opdrachtaanvaarding bij pensioenfondsen. Daarbij wordt in het eerste lid verduidelijkt dat de vaststelling plaatsvindt na overleg met de organen van het fonds waar nu staat in overleg. Verder is in het tweede lid geregeld dat het bestuur moet streven duidelijkheid te krijgen over onder meer het ambitieniveau voor de toeslagverlening en de risicohouding. Het ambitieniveau van de toeslagverlening wordt geschrapt omdat bij premieovereenkomsten toeslagverlening nog maar een zeer beperkte rol zal spelen. De risicohouding wordt geschrapt omdat het vaststellen van de risicohouding primair de verantwoordelijkheid van het fonds is en het dus minder voor de hand ligt dat het bestuur zich daarvoor richt tot de sociale partners. De risicohouding van het fonds blijft natuurlijk wel een belangrijk onderwerp bij de vastlegging van doelstellingen en beleidsuitgangspunten en de opdrachtaanvaarding.

In het vierde lid staat een grondslag om regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Deze grondslag is nu beperkt tot het eerste lid en wordt uitgebreid zodat regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het hele artikel waarbij dit onder meer betrekking kan hebben op de vastlegging van de doelstellingen en uitgangspunten en het proces van opdrachtaanvaarding. Bij dit laatste wordt gedacht aan regels voor de procedure die gevolgd moet worden om ervoor te zorgen dat alle partijen zich vergewissen van het passend zijn van de regeling en de uitvoering voor de definitieve opdrachtaanvaarding.

Artikel I, onderdeel AAA
Door het vervallen van de zinsnede “door een algemeen pensioenfonds” in artikel 104, derde lid, van de Pensioenwet heeft het goedkeuringsrecht van de raad van toezicht algemeen betrekking op het beleid inzake het aangaan en beëindigen van uitvoeringsreglementen.

Artikel I, onderdeel BBB en artikel VII, onderdeel AAA
Op grond van artikel 84 van de Pensioenwet en artikel 92 Wvb is een pensioenfonds in geval van liquidatie van het fonds verplicht tot collectieve waardeoverdracht. Het voornemen tot waardeoverdracht moet uiterlijk drie maanden voor het tijdstip van de waardeoverdracht worden gemeld aan DNB. DNB kan voor de collectieve waardeoverdracht een verbod opleggen onder meer vanwege de gevolgen voor pensioengerechtigden en aanspraakgerechtigden en de financiële positie van de pensioenuitvoerder waaraan de verplichtingen worden overgedragen.

In de praktijk komen ook fusies tussen pensioenfondsen voor. Een fusie is ingevolge artikel 2:309 van het Burgerlijk Wetboek de rechtshandeling van twee of meer rechtspersonen waarbij een van deze het vermogen van de andere onder algemene titel verkrijgt of waarbij een nieuwe rechtspersoon die bij deze rechtshandeling door hen samen wordt opgericht, hun vermogen onder algemene titel verkrijgt. Bij een fusie tussen pensioenfondsen is er derhalve sprake van vermenging van pensioenvermogen. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor (een deel van) de betrokken pensioen- en aanspraakgerechtigden.

Naast fusies tussen pensioenfondsen vinden er ook splitsingen plaats van pensioenfondsen, bijvoorbeeld bij verkoop van een deel van de activiteiten van een groep of een onderneming. Ook bij de splitsing van een pensioenfonds gaat vermogen onder algemene titel over naar een andere rechtspersoon (artikel 2:334a van het Burgerlijk Wetboek) en kunnen nadelige gevolgen optreden voor de betrokken pensioen- en aanspraakgerechtigden en de pensioenuitvoerders.

Hoewel bij een fusie of splitsing van pensioenfondsen in beginsel vergelijkbare gevolgen optreden voor de betrokken pensioen- en aanspraakgerechtigden als bij liquidatie en collectieve waardeoverdracht, is er nu geen meldingsplicht bij DNB en kan DNB geen verbod opleggen indien

daartoe aanleiding zou zijn. In artikel 112b van de Pensioenwet en artikel 107a Wvb wordt alsnog geregeld dat in geval van een fusie of splitsing het voornemen hiertoe aan DNB moet worden gemeld uiterlijk drie maanden voor de voorgenomen fusie of splitsing en dat DNB een verbod kan opleggen.

Bij een fusie of splitsing toetst DNB met name of het geen nadeel oplevert voor de belanghebbenden. Dat zijn zowel de aanspraak- en pensioengerechtigden van het pensioenfonds dat tot fusie of splitsing over gaat als ook de aanspraak- en pensioengerechtigden bij het pensioenfonds waarmee gefuseerd wordt of waaraan het gesplitste deel wordt overgedragen. Immers, al deze belanghebbenden en hun pensioenaanspraken en rechten komen in één financieel geheel. Te denken valt aan:
- de financiële positie van het pensioenfonds in verband met gewijzigde leeftijdsopbouw van de samengestelde categorieën deelnemers en pensioengerechtigden; en
- collectieve actuariële gelijkwaardigheid van de aanspraken en rechten van de deelnemers en pensioengerechtigden na de fusie of splitsing.
Ook toetst DNB of de betrokken pensioenuitvoerders kunnen borgen dat het proces van fuseren of splitsen beheerst kan plaatsvinden. Dat wil zeggen of het pensioen- en vermogensbeheer op beheerste wijze kunnen overgaan of worden verdeeld. Een beheerste overgang is essentieel voor alle betrokken pensioen- en aanspraakgerechtigden.

Verder toetst DNB of de betrokken pensioenfondsen de medezeggenschapsorganen en intern toezichtorganen op juiste wijze in de besluitvorming hebben betrokken bij het besluit tot fusie of splitsing. En of de organen dus ook vooraf inzicht is geboden in beweegredenen en gevolgen van de voorgenomen fusie of splitsing.

Artikel I, onderdeel CCC en artikel VII, onderdeel AAA
In artikel 115a, derde lid, van de Pensioenwet en artikel 110e, derde lid, Wvb zijn de onderwerpen opgesomd waarover advies moet worden gevraagd aan het verantwoordingsorgaan. Daarbij is er in onderdeel h een adviesrecht voor het sluiten, wijzigen of beëindigen van een uitvoeringsovereenkomst. Bij onder andere bedrijfstakpensioenfondsen wordt er geen uitvoeringsovereenkomst gesloten maar een uitvoeringsreglement dat aan de vereisten voor de uitvoeringsovereenkomst moet voldoen. Ter verduidelijking dat het adviesrecht ook op deze uitvoeringsreglementen betrekking heeft worden deze in de Pensioenwet aan onderdeel h toegevoegd. Het expliciete adviesrecht voor het wijzigen van een uitvoeringsreglement door een algemeen pensioenfonds in onderdeel k kan daarmee vervallen omdat dit adviesrecht nu ook in onderdeel h is begrepen.
Verder vervalt het adviesrecht voor de samenstelling van de feitelijke premie en de hoogte van de premiecomponenten. Dit adviesrecht is onderdeel van de premiewaarborgen die zijn ingevoerd bij de begrenzing van de pensioenopbouw (beperking van het Witteveenkader) om ervoor te zorgen dat de premies evenwichtig zouden worden vastgesteld en de begrenzing effect zou hebben op de (kostendekkende) premie. Met de nieuwe premiesystematiek kan dit onderdeel vervallen.

Artikel I, onderdeel DDD
In artikel 115c van de Pensioenwet zijn de taken van het belanghebbendenorgaan opgenomen. In het tweede lid zijn de adviesrechten opgenomen. Daarbij wordt aan onderdeel d, dat betrekking heeft op de uitvoeringsovereenkomst, het uitvoeringsreglement toegevoegd (vergelijk artikel I, onderdeel DDD voor het verantwoordingsorgaan). Overigens heeft het belanghebbendenorgaan al een adviesrecht bij wijziging van reglementen (onderdeel b), maar nu wordt voor het uitvoeringsreglement dezelfde regeling opgenomen als voor het verantwoordingsorgaan waardoor ook de vaststelling en beëindiging van een uitvoeringsreglement onder het adviesrecht valt.

In het achtste lid is een regeling opgenomen voor goedkeuringsrechten van het belanghebbendenorgaan. Aan deze bepaling wordt toegevoegd dat het vijfde lid van overeenkomstige toepassing is bij goedkeuringsrechten. In het vijfde lid is geregeld dat bij het vragen van advies aan het belanghebbendenorgaan een overzicht wordt verstrekt van de beweegredenen voor het besluit en van de gevolgen die het besluit naar verwachting voor de deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden zal hebben. Ook bij het vragen van

goedkeuring zal het bestuur van het pensioenfonds het belanghebbendenorgaan dus deze informatie moeten verstrekken.

In het negende lid zijn de goedkeuringsrechten opgenomen.
In onderdeel f staat het goedkeuringsrecht voor de premie. Nu de premie voor het pensioenfonds een gegeven is vervalt dit goedkeuringsrecht. In onderdeel i is een goedkeuringsrecht opgenomen voor het terugstorten van premie of het geven van premiekorting. Nu de regeling voor de kostendekkende premie en premiekorting vervalt kan dit goedkeuringsrecht voor zover het betreft het geven van premiekorting ook vervallen.
Aan het negende lid worden nieuwe goedkeuringsrechten toegevoegd voor de solidariteitsreserve of de risicodelingsreserve (onderdeel f) en de toedelingsregels (onderdeel g).

Artikel I, onderdelen EEE en FFF en artikel VII, onderdelen BBB en CCC
In de artikelen 118, 119 en 120 Pensioenwet en de artikelen 116, 117 en 118 Wvb zijn een aantal taakafbakeningsafspraken opgenomen. In deze artikelen is geregeld onder welke voorwaarden een pensioenfonds een basispensioenregeling (de regeling waaraan alle deelnemers moeten deelnemen) of een vrijwillige pensioenregeling kan uitvoeren in de vorm van een uitkeringsovereenkomst, een kapitaalovereenkomst of een premieovereenkomst. Nu de uitkeringsovereenkomst en de kapitaalovereenkomst vervallen worden ook de artikelen die daarop betrekking hebben geschrapt.
In artikel 120 Pensioenwet zijn de eisen opgenomen die gesteld worden aan premieovereenkomsten. De eis die is gesteld aan de premieovereenkomst als basispensioenregeling (de werkgever draagt ten minste tien procent van de premie bij) blijft ongewijzigd. De eisen die aan de vrijwillige pensioenregeling zijn gesteld worden wel aangepast. Daarbij zijn er op grond van de huidige wetgeving twee opties: de werkgever draagt tien procent van de premie bij of, indien de basispensioenregeling een uitkeringsovereenkomst of kapitaalovereenkomst betreft, volgt inkoop in de basispensioenregeling. Deze laatste optie wordt vervangen omdat er geen uitkeringsovereenkomsten of kapitaalovereenkomsten meer zullen zijn. In plaats daarvan wordt de tweede mogelijkheid dat de premie en het daaruit voortvloeiende pensioenkapitaal in beginsel op dezelfde wijze wordt behandeld en onder dezelfde voorwaarden als de basispensioenregeling. De basispensioenregeling moet dan wel een reserve hebben. Voor een flexibele premieovereenkomst zonder risicodelingsreserve staat deze optie dus niet open. Bij de gelijke voorwaarden kan het onder meer gaan om het percentage van de premie dat aan de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve wordt bijgedragen, de toedelingsregels, risicohouding en beleggingsbeleid. Er staat dat in beginsel dezelfde voorwaarden gelden. Bij de uitvoering van nettopensioen zijn er regels die zorgen voor scheiding van het bruto en het netto pensioen (in artikel 41 van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling) waardoor op sommige punten andere regels gelden voor nettopensioen dan voor de basispensioenregeling. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel*.

Ook artikel 118 Wvb, waarin de eisen zijn opgenomen die gesteld worden aan vrijwillige premieregelingen, wordt op vergelijkbare wijze aangepast.

Artikel I, onderdeel GGG en artikel VII, onderdeel DDD
In artikel 123 van Pensioenwet en artikel 119 Wvb is geregeld dat de pensioenregelingen uitgevoerd door een ondernemings-, bedrijfstak- of beroepspensioenfonds een financieel geheel vormen en dat een algemeen pensioenfonds een gescheiden vermogen aanhoudt voor een collectiviteitkring. In artikel 150l, zevende lid, van de Pensioenwet en artikel 145k, zevende lid, Wvb wordt geregeld dat de niet ingevaren pensioenaanspraken en pensioenrechten een financieel geheel vormen, in afwijking van artikel 123 van de Pensioenwet en artikel 119 Wvb. Zie hiervoor verder de toelichting bij artikel 150l van de Pensioenwet en artikel 145k Wvb en hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*.

Artikel I, onderdeel HHH
Artikel 125a van de Pensioenwet wordt aangepast aan het vervallen van artikel 128 van de Pensioenwet.

Artikel I, onderdeel III en KKK en artikel VII, onderdelen EEE en GGG
De artikelen met betrekking tot de kostendekkende premie en de vermelding van de premie en premiecomponenten in jaarrekening en bestuursverslag vervallen. Deze artikelen zijn relevant bij uitvoering van uitkeringsovereenkomsten en niet bij premieovereenkomsten.

Artikel I, onderdeel JJJ en artikel VII, onderdeel FFF
In artikel 129 van de Pensioenwet en artikel 124 Wvb, die betrekking hebben op premiekorting en terugstorting, wordt het deel dat betrekking heeft op het geven van korting op de kostendekkende premie geschrapt omdat ook de regeling voor de kostendekkende premie vervalt. De regels voor het terugstorten uit het fonds blijven staan.

Artikel I, onderdeel LLL en artikel VII, onderdeel HHH
In de artikelen 134 van de Pensioenwet en 129 Wvb vervalt het vereiste dat informatie over kortingen schriftelijk wordt verstrekt. De informatie kan ook elektronisch of via een website met persoonlijke alertering worden verstrekt.

Artikel I, onderdeel MMM en artikel VII, onderdeel III
In artikel 137, eerste lid, van de Pensioenwet en artikel 132, eerste lid, Wvb wordt geregeld dat een pensioenfonds toeslagenbeleid vaststelt indien van toepassing. Met dat laatste wordt bedoeld dat toeslagverlening niet meer vaak zal voorkomen (alleen bij niet ingevaren uitkeringsovereenkomsten of vastgestelde uitkeringen) en dat alleen een pensioenfonds dat nog toeslagverlening kent het beleid ten aanzien van deze toeslagen moet vastleggen.

Artikel I, onderdeel NNN en artikel VII, onderdeel JJJ
Op grond van artikel 144 van de Pensioenwet en artikel 139 Wvb worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de parameters die pensioenfondsen gebruiken bij bepaalde berekeningen. In het eerste lid wordt de opsomming van artikelen waarvoor de parameters gebruikt worden geschrapt en wordt in plaats daarvan algemeen geregeld dat regels gesteld worden over parameters die gebruikt worden bij de berekeningen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een pensioenregeling. De parameters en de uniforme scenarioset worden gebruikt voor berekeningen bij zowel oude als nieuwe pensioenregelingen en bij de bepaling van de fiscale premiegrens. Zie hiervoor verder hoofdstuk 3 *Wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel*.

Het derde lid wordt redactioneel aangepast waardoor de voordracht van de algemene maatregel van bestuur wordt losgekoppeld van de periodieke toetsing. Dit wijzigt niet dat indien de toetsing wijziging van de algemene maatregel van bestuur meebrengt daarvoor een voorhangprocedure geldt op grond van artikel 144, vierde lid, van de Pensioenwet en artikel 139, vierde lid, Wvb. Het derde lid wordt verder in overeenstemming gebracht met de Kaderwet adviescolleges door op te nemen dat sprake is van een commissie met toepassing van artikel 6 van de Kaderwet adviescolleges. De tweede zin van het derde lid wordt vervangen. Het oordeel dat gevraagd zal gaan worden van de commissie over de rente heeft niet (meer) betrekking op de waardering van pensioenverplichtingen met een lange termijn maar op de rentetermijnstructuur bij rentes met een lange looptijd. De toetsing heeft dus nog steeds betrekking op rente voor de lange termijn.

Het vierde lid vervalt. Omdat de Kaderwet adviescolleges van toepassing is, is het niet nodig om in lagere regelgeving regels te stellen voor de commissie.

Artikel I, onderdeel OOO en artikel VII, onderdeel KKK
Op grond van artikel 145 van de Pensioenwet en artikel 140 Wvb neemt een pensioenfonds in de actuariële en bedrijfstechnische nota op hoe uitvoering wordt gegeven aan een aantal wettelijke bepalingen. Aan de opsomming wordt toegevoegd dat een omschrijving moet worden opgenomen van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de regels ten aanzien van de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve (onder andere de artikelen 10d en 10e van de Pensioenwet en de artikelen 28c en 28d Wvb), de toedelingsregels, het projectierendement of de vaste daling (artikel 63a van de Pensioenwet en artikel 75a Wvb) en de risicohouding (onder andere de artikelen 52b en 102a van de Pensioenwet en de artikelen 63b en 109a Wvb). Het voorschrift om de samenstelling van de feitelijke premie en de hoogte van de premiecomponenten

op te nemen wordt geschrapt. Dit betreft een van de premiewaarborgen bij de beperking van het Witteveenkader die ook hier vervalt.

Aan het tweede lid wordt toegevoegd dat een pensioenfonds een beschrijving opneemt van de wijze waarop voorkomen wordt dat de voor pensioen bestemde vermogens of de solidariteits- of risicodelingsreserve negatief worden.

Artikel I, onderdeel PPP en artikel VII, onderdeel LLL
In artikel 147, derde lid, van de Pensioenwet en artikel 142, derde lid, Wvb staat een limitatieve opsomming van staten, die pensioenfondsen jaarlijks aan DNB moeten verstrekken. Een limitatieve opsomming in de wet betekent dat de wet steeds gewijzigd moet worden als onderwerpen worden toegevoegd of geschrapt. Dat is niet wenselijk. Met de nieuwe pensioenovereenkomsten zal zeker wijziging van de staten nodig zijn. Zo zal informatie over de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve, de toedelingsregels en de risicohouding nodig zijn. Er wordt nog nader bezien of in het nieuwe stelsel ook andere onderwerpen relevant zijn voor de staten. Om die reden wordt voorgesteld de opsomming in de wet te schrappen en over te hevelen naar een algemene maatregel van bestuur te weten het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen.
In het derde lid blijft wel de regeling staan voor de actuariële staten die nu in onderdeel h van het derde lid staat: namelijk dat de actuariële staten worden gewaarmerkt door een actuaris en dat het actuarieel verslag voorzien is van een verklaring van een actuaris.

Artikel I, onderdeel QQQ en artikel VII, onderdeel MMM

Hoofdstuk 6a. Experimenten

Artikel 150a Pensioenwet
Zoals toegelicht in hoofdstuk 12 *Experimenteerruimte ten behoeve van pensioensparen voor zelfstandigen* wordt het wenselijk geacht om wettelijk mogelijk te maken dat bij wijze van experiment kan worden onderzocht wat de effecten zijn van de mogelijkheid voor zelfstandigen om deel te nemen aan een pensioenregeling in de tweede pijler en of dit het sparen voor de oude dag onder zelfstandigen stimuleert. Om dit mogelijk te maken wordt met dit onderdeel voorgesteld in de Pensioenwet een experimenteerbepaling op te nemen.

Met het voorgestelde eerste lid wordt de grondslag gecreëerd voor het treffen van een algemene maatregel van bestuur op grond waarvan bij wijze van experiment voor beperkte duur van verschillende bij of krachtens de Pensioenwet vastgestelde regels kan worden afgeweken. Hiermee wordt aangesloten bij de gebruikelijke werkwijze bij experimenteerregelgeving. In het artikellid is zowel het doel van de experimenten begrensd, als de artikelen waarvan in het kader van de experimenten mag worden afgeweken. Het doel is het onderzoeken van de effecten van de mogelijkheid om een pensioenregeling aan zelfstandigen aan te bieden ten einde het sparen voor de oude dag onder zelfstandigen te stimuleren. In dit kader kan bij algemene maatregel van bestuur worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 17, 65, 70, 117 en 120 van de Pensioenwet. Het toestaan van afwijkingen van deze artikelen biedt ruimte om in een pensioenregeling keuzevrijheid aan zelfstandigen te bieden voor wat betreft de verschuldigde pensioenpremies (afwijking artikel 17). Voorts kan er bij algemene maatregel van bestuur meer ruimte worden geboden voor afkoop (afwijking artikel 65) en waardeoverdracht (afwijking artikel 70), hetgeen wenselijk kan zijn in de situatie dat een experiment wordt beëindigd en hetgeen bij experiment was toegestaan niet structureel mogelijk wordt gemaakt. Ten slotte kan bij algemene maatregel van bestuur worden afgeweken van de regels met betrekking tot de uitvoering van een vrijwillige pensioenregeling (afwijking artikel 117) en de eisen die worden gesteld aan premieovereenkomsten (afwijking artikel 120) om het aanbieden van een aparte vrijwillige (basis)pensioenregeling voor zelfstandigen mogelijk te maken. Zoals vastgelegd in de tweede zin wordt in de algemene maatregel van bestuur in detail uitgewerkt op welke wijze en gedurende welke periode van welke specifieke artikelen van de Pensioenwet mag worden afgeweken. Het initiatief voor het binnen de toegestane kaders vormgeven van een experiment ligt bij de partijen die de pensioenregeling overeenkomen en de betrokken pensioenuitvoerder.

Gelet op de aard van een experiment en de uitzonderlijke omstandigheid van het bij algemene maatregel van bestuur afwijken van hogere regelgeving, hebben de experimenten per definitie een tijdelijk karakter met een beperkte looptijd. Bij het vaststellen van de looptijd is het evenwel ook van belang om te borgen dat er voldoende tijd beschikbaar is om conclusies te trekken over de effectiviteit van het experiment en de wenselijkheid van een eventuele bredere toepassing daarvan. Met het oog hierop wordt voorgesteld in het tweede lid vast te leggen dat een experiment ten hoogste vijf jaar mag duren. Dit betreft nadrukkelijk een maximale duur.

Daarnaast is in het tweede lid voorzien in een (beperkte) mogelijkheid om de duur van een experiment te verlengen na de maximale duur van vijf jaar. Dit is mogelijk indien besloten wordt de afwijkingen die in het kader van het experiment zijn toegestaan om te zetten in een structurele wettelijke regeling. Het kan in dat geval uit het oogpunt van rechtszekerheid ongewenst en minder efficiënt zijn om, voordat de wet waarmee de structurele situatie wordt gerealiseerd, weer het oude regime te laten gelden. Aan de mogelijkheid tot verlenging is wel de voorwaarde verbonden dat het wetsvoorstel waarmee het experiment wordt omgezet in een structurele wettelijke regeling reeds is ingediend bij de Tweede Kamer. Als dat het geval is, kan het experiment worden verlengd tot het tijdstip waarop deze structurele regeling in werking treedt. Tevens is de situatie geregeld dat het ingediende wetsvoorstel niet in werking zal treden. In dat geval kan het experiment worden verlengd tot het moment waarop dat duidelijk is.

Het voorgestelde derde lid ziet erop dat de Pensioenwet ook van toepassing is op het pensioen dat zelfstandigen opbouwen in het kader van het experiment. Hiermee wordt de werkingssfeer van de Pensioenwet uitgebreid, aangezien de definitie van "pensioen" in de Pensioenwet in principe een relatie vereist tussen een werkgever en een werknemer.

Het voorgestelde vierde lid biedt een wettelijke grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens van gewezen deelnemers door een pensioenuitvoerder specifiek voor de uitvoering van experimenten om een pensioenregeling aan zelfstandigen aan te bieden, ten einde het sparen voor de oude dag onder zelfstandigen te stimuleren. Deze verwerking heeft uitsluitend tot doel het kunnen aanbieden van een pensioenregeling aan zelfstandigen en heeft betrekking op de NAW-gegevens en geboortedatum. De pensioenuitvoerder beschikt al over deze gegevens van gewezen deelnemers in de pensioenadministratie met het oog op de uitvoering van zijn taak op grond van artikel 32 Pensioenwet. Op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG mogen deze gegevens, die zijn verkregen voor een bepaald doel, niet zonder meer voor een ander doel zoals de onderhavige experimenten worden gebruikt.
De verwerking van persoonsgegevens waarvoor het voorgestelde vierde lid een grondslag biedt houdt in dat de pensioenuitvoerder de juistheid van deze gegevens kan verifiëren in de basisregistratie personen (artikel 93 van de Pensioenwet) en kan vergelijken met gegevens van zelfstandigen uit het Handelsregister waarover hij op grond van de algemene inzagemogelijkheid in het Handelsregister kan beschikken (artikel 21 Handelsregisterwet 2007). Daarbij wordt opgemerkt dat dit niet geldt voor het Burgerservicenummer, dat is uitgezonderd van deze algemene inzagemogelijkheid. Op grond van de onderhavige bepaling kan een bestandsvergelijking worden gemaakt en is het voor pensioenuitvoerders mogelijk om gewezen deelnemers, die zelfstandige zijn geworden, aan te schrijven met het aanbod om deel te nemen aan een pensioenregeling.

Met het vijfde lid wordt beoogd te voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te treffen, indien bepaalde onvoorziene gevallen die zich gedurende de looptijd van een experiment voordoen daartoe nopen. Een ministeriële regeling biedt de mogelijkheid om binnen een relatief korte termijn te voorzien in deze nadere regels.

Om vast te stellen in hoeverre een experiment aan de doelstellingen heeft voldaan, is het van belang dat wordt voorzien in een evaluatie. In het voorgestelde zesde lid is vastgelegd dat uiterlijk negen maanden voor het einde van de werkingsduur van de algemene maatregel van bestuur een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk, alsmede een standpunt inzake de structurele voortzetting ervan, aan het parlement wordt toegezonden. De termijn van negen maanden is gekozen om een evenwicht te hebben tussen (1) de looptijd van het experiment en derhalve de ervaring die is opgedaan en de conclusies die op basis daarvan kunnen worden getrokken en (2) het borgen dat er voldoende tijd is voor overleg met het parlement (dit

mede in het licht van het eventueel realiseren van een verlenging van het experiment en het tot stand brengen van een structurele wettelijke regeling). In de algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd aan de hand van welke criteria de experimenten worden geëvalueerd.

Tot slot wordt met het zevende lid voorgesteld dat een algemene maatregel van bestuur waarin gebruik wordt gemaakt van de experimenteermogelijkheid voor een termijn van vier weken aan het parlement wordt voorgelegd, alvorens deze wordt voorgedragen aan de Raad van State. Deze parlementaire betrokkenheid is wenselijk, gezien de mogelijkheid die wordt gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuurlijk tijdelijk van de Pensioenwet af te wijken.

Hoofdstuk 6b Pensioenwet en 5a Wvb. Specifieke voorschriften tijdens transitieperiode

Artikel 150b Pensioenwet en artikel 145a Wvb (Toepassingsgebied en vaststelling scenario's)
Dit hoofdstuk bevat met name voorschriften die in acht moeten worden genomen gedurende de transitieperiode, oftewel de periode tussen de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (beoogd: 1 januari 2023) en de uiterste datum waarop alle pensioenovereenkomsten moeten voldoen aan het kader dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd (1 januari 2027). Voorgesteld wordt in artikel 150b van de Pensioenwet en artikel 145a Wvb het toepassingsgebied van dit hoofdstuk vast te leggen en de vaststelling van de scenarioset die gebruikt wordt tijdens de transitie.

De voorschriften uit dit hoofdstuk zijn van toepassing als:
a. op 31 december 2022 een pensioenovereenkomst gold,
b. de pensioenovereenkomst wordt gewijzigd met als doel om te voldoen aan het nieuwe kader zoals geïntroduceerd met dit wetsvoorstel; en
c. er geen gebruik wordt gemaakt van het overgangsrecht, bedoeld in artikel 220e van de Pensioenwet, op grond waarvan in bepaalde gevallen ook na 31 december 2026 een progressieve premie gehanteerd kan blijven.

In deze situaties kunnen er, zoals omschreven in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*, zogenoemde transitie-effecten optreden en moeten er keuzes worden gemaakt over de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten en het al dan niet toekennen van compensatie aan deelnemers. Met het oog hierop worden specifieke voorschriften voor de transitieperiode passend geacht, zodat zoveel mogelijk is geborgd dat de betrokken partijen het proces zorgvuldig inrichten, hierbij alle relevante factoren worden betrokken en het proces tijdig is afgerond.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat het op grond van het voorgestelde onderdeel a voor de toepasselijkheid van dit hoofdstuk relevant is of een werkgever reeds voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een pensioenovereenkomst had gesloten met zijn werknemers. Voor zover in de transitieperiode een nieuwe werknemer in dienst komt en de transitie nog niet is afgerond, kan met de nieuwe werknemer een pensioenovereenkomst worden afgesloten die voldoet aan de regels van het huidige wettelijke kader. Uiteraard geldt ook ten aanzien van deze pensioenovereenkomst dat die uiterlijk met ingang van 1 januari 2027 moet voldoen aan het kader zoals geïntroduceerd met dit wetsvoorstel. Als een werkgever voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog geen pensioenovereenkomst had gesloten met zijn werknemers en hier voor het eerst na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel toe overgaat, dienen deze pensioenovereenkomsten direct te voldoen aan het kader dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Zie in dit kader ook het overgangsrecht.

Met het tweede lid wordt voor de Pensioenwet vastgelegd dat voor de toepassing van dit hoofdstuk onder de werkgever mede wordt verstaan de partijen die de wijziging van de pensioenregeling zijn overeengekomen. Dit is relevant voor zover de pensioenregeling op collectief niveau is overeengekomen tussen vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een door een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds uitgevoerde pensioenregeling. In dat geval gelden de artikelen waar in dit hoofdstuk wordt gesproken over de werkgever ten aanzien van de partijen die de wijziging van de pensioenregeling zijn overeengekomen.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat indien er sprake is van deelname aan een door een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds uitgevoerde pensioenregeling er geen sprake is van een expliciete pensioenovereenkomst tussen een werkgever en werknemer. De Pensioenwet stelt een verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds evenwel gelijk aan een pensioenovereenkomst (artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de Pensioenwet).

In het derde lid is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de risico-gecorrigeerde economische scenario's die gebruikt worden bij de berekening van de transitie-effecten, bedoeld in artikel 150e, vijfde lid, van de Pensioenwet (artikel 145d Wvb) en de collectieve waardeoverdracht indien gebruik wordt gemaakt van de vba-methode, bedoeld in artikel 150n van de Pensioenwet (artikel 145m Wvb). Dit betreffen zogenoemde Q-scenario's, te onderscheiden van de P-scenario's die worden vastgesteld op grond van artikel 144 van de Pensioenwet en artikel 139 Wvb. Omdat de Q-scenario's alleen worden gebruikt in de transitieperiode en het dus een eenmalige vaststelling ten behoeve van de transitie betreft is de regeling opgenomen in het transitiehoofdstuk. De procedure die wordt gevolgd voor de vaststelling van de Q-scenario's is verder wel gelijk aan de procedure voor de vaststelling van de P-scenario's. Zo zal de Commissie Parameters advies uitbrengen over de Q-scenario's en geldt voor de algemene maatregel van bestuur met regels voor de Q-scenario's een voorhangprocedure.

Artikel 150c Pensioenwet en artikel 145b Wvb (Mijlpalen in transitieperiode)
Het wijzigen van de pensioenovereenkomst zodat die voldoet aan het nieuwe kader dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd en het voorbereiden van de uitvoering van de gewijzigde pensioenovereenkomst met ingang van uiterlijk 1 januari 2027 vergt verschillende stappen. Met dit artikel wordt voorgesteld verschillende cruciale stappen – zogenoemde 'mijlpalen' – wettelijk te verankeren, met daarbij aangegeven wie primair verantwoordelijk is voor het behalen van de mijlpaal en het moment waarop de mijlpaal uiterlijk moet zijn behaald. Omdat bij pensioenfondsen enerzijds en verzekeraars en premiepensioeninstellingen anderzijds het proces van wijziging en onderbrenging van de pensioenovereenkomst verschillend verloopt, gelden ook verschillende mijlpalen voor pensioenfondsen (eerste lid) en verzekeraars en premiepensioeninstellingen (tweede lid).

Eerste lid
De eerste mijlpaal heeft betrekking op de arbeidsvoorwaardelijke fase. Voorgesteld wordt vast te leggen dat de werkgever uiterlijk op 1 januari 2025 de gewijzigde pensioenovereenkomst en het transitieplan aan het pensioenfonds zendt (eerste lid, onder a). Indien de werkgever verplicht is aangesloten bij een bedrijfstakpensioenfonds, ligt deze verantwoordelijkheid bij de partijen die de pensioenregeling overeenkomen (het voorgestelde artikel 150b, tweede lid, van de Pensioenwet). De inhoud van het transitieplan is nader uitgewerkt in het voorgestelde artikel 150d van de Pensioenwet en artikel 145c Wvb.

Deze mijlpaal brengt met zich dat er uiterlijk op 1 januari 2025 overeenstemming moet zijn bereikt over de wijziging van de pensioenovereenkomst (of dat deze door middel van een eenzijdige wijziging heeft plaatsgevonden), het transitieplan is afgerond en dat de noodzakelijke stappen in het kader van de medezeggenschap zijn gezet. Met het wettelijk vastleggen van deze mijlpaal wordt getracht te borgen dat de arbeidsvoorwaardelijke fase tijdig is afgerond en het pensioenfonds tijdig zicht heeft op de inhoud van de gewijzigde pensioenovereenkomst (inclusief de afspraken over compensatie en de eventuele initiële vulling van een solidariteitsreserve of risicodelingsreserve) en de wijze waarop de partijen betrokken in de arbeidsvoorwaardelijke fase wensen om te gaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten. Dit is relevant om te borgen dat er voldoende tijd resteert voor de onderbrenging van de gewijzigde pensioenovereenkomst bij het pensioenfonds door het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst en de implementatie- en uitvoeringsfase.

Overigens zal een pensioenuitvoerder in de praktijk uiteraard veelal niet pas op het moment van afronding van de gewijzigde pensioenovereenkomst en het transitieplan kennisnemen van deze stukken. Zoals in de huidige praktijk reeds gebruikelijk vindt bij het wijzigen van de pensioenovereenkomst overleg plaats met de pensioenuitvoerder om te voorkomen dat voorgenomen afspraken in een latere fase onuitvoerbaar blijken. Het schrijven van het

transitieplan vergt bovendien op specifieke punten nauw overleg met de pensioenuitvoerder. Dit geldt bijvoorbeeld voor het berekenen van de transitie-effecten, oftewel de effecten van de wijziging van de pensioenovereenkomst en de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten. Voor deze berekeningen zijn de arbeidsvoorwaardelijke partijen afhankelijk van (kwantitatieve) input van de pensioenuitvoerders. Voorts is de verwachting dat indien een pensioenovereenkomst is ondergebracht bij een verzekeraar, de verzekeraar conform de producten die zij aanbiedt een voorstel aan een werkgever zal doen tot wijziging van de pensioenovereenkomst. Besluitvorming in de arbeidsvoorwaardelijke fase en de afstemming met en onderbrenging bij de pensioenuitvoerder zullen in de praktijk derhalve een iteratief proces zijn.

De tweede mijlpaal heeft betrekking op de onderbrengings-, uitvoerings- en implementatiefase bij het pensioenfonds. De tweede mijlpaal betreft het toezenden van het implementatieplan met inbegrip van het communicatieplan aan de toezichthouder op uiterlijk 1 juli 2025 (eerste lid, onder b). De inhoud van het implementatieplan is nader uitgewerkt in het voorgestelde artikel 150i van de Pensioenwet.

Het toezicht op het implementatieplan is onderdeel van het reguliere toezicht op de beheerste en integere bedrijfsvoering. Uitgangspunt is dat de AFM toezicht houdt op het communicatieplan (als onderdeel van het implementatieplan) en DNB op de overige onderdelen van het implementatieplan. Met deze mijlpaal wordt getracht te borgen dat het implementatieplan tijdig voor de uiterste transitiedatum is afgerond, zodat voldoende tijd resteert voor de voorbereiding van de uitvoering van de gewijzigde pensioenovereenkomst en de aanpassing van de noodzakelijke systemen.

In deze fase vindt, als de werkgever en de pensioenuitvoerder overeenstemming bereiken, ook de officiële onderbrenging van de gewijzigde pensioenovereenkomst bij de pensioenuitvoerder plaats door het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst. In het specifieke geval van pensioenfondsen geldt dat in deze periode de opdrachtaanvaarding, bedoeld in artikel 102a, derde lid, van de Pensioenwet plaatsvindt. Voorts beoordeelt een pensioenfonds in deze fase een eventueel verzoek om opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten door middel van een collectieve waardeoverdracht aan te wenden conform de regels van de gewijzigde pensioenovereenkomst ('invaren') alsmede een eventueel verzoek tot het inzetten van het vermogen van het pensioenfonds voor de initiële vulling van de solidariteitsreserve of compensatie van deelnemers na de collectieve waardeoverdracht, en legt de voorgenomen besluitvorming ter advies dan wel goedkeuring voor aan het verantwoordingsorgaan respectievelijk belanghebbendenorgaan.

Tweede lid
In het tweede lid zijn de mijlpalen voor (uitvoering van een pensioenovereenkomst door) verzekeraars en premiepensioeninstellingen vastgelegd. De eerste mijlpaal heeft betrekking op de arbeidsvoorwaardelijke fase. Voorgesteld wordt vast te leggen dat de werkgever uiterlijk op 1 oktober 2026 de wijziging van de pensioenovereenkomst en het transitieplan aan de verzekeraar of premiepensioeninstelling zendt (tweede lid, onder a).

De tweede mijlpaal legt de uiterste datum vast waarop de verzekeraar of premiepensioeninstelling het implementatieplan met inbegrip van het communicatieplan bij de toezichthouder indient (tweede lid, onder b). Deze datum is net als bij de eerste mijlpaal vastgesteld op 1 oktober 2026. Hiermee wordt een concrete uiterste datum gegeven in aanvulling op artikel 150i, vijfde lid, waarin is bepaald dat de pensioenuitvoerder het implementatieplan binnen twee weken na afronding indient bij de toezichthouder.

Artikel 150d Pensioenwet en artikel 145c Wvb (Transitieplan)
Dit artikel bevat de nadere uitwerking van het transitieplan dat in de arbeidsvoorwaardelijke fase wordt opgesteld. De eindverantwoordelijkheid voor het opstellen van het transitieplan ligt bij de werkgever (dan wel de partijen de die pensioenregeling zijn overeengekomen). Zoals toegelicht is het in de praktijk evenwel vereist dat het opstellen van het transitieplan in nauwe samenwerking met de pensioenuitvoerder gebeurt. Daarnaast is het in voorkomende gevallen, zoals bij kleine

werkgevers, denkbaar dat de pensioenuitvoerder in afstemming met de werkgever (het grootste deel van) het transitieplan opstelt.

Aan de hand van de gewijzigde pensioenovereenkomst en het transitieplan beoordeelt de pensioenuitvoerder of de pensioenovereenkomst door de pensioenuitvoerder kan worden uitgevoerd en of derhalve zal worden voldaan aan het verzoek tot onderbrenging van de werkgever door het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst. Specifiek voor pensioenfondsen geldt dat het transitieplan bij de opdrachtaanvaarding wordt betrokken en bij een eventueel verzoek tot een collectieve waardeoverdracht en een eventueel verzoek om een deel van het vermogen na de collectieve waardeoverdracht in te zetten voor de initiële vulling van een solidariteitsreserve of risicodelingsreserve of de compensatie van deelnemers.

Voorgesteld wordt in het eerste lid vast te leggen dat het transitieplan alle keuzes, overwegingen en berekeningen moet bevatten die ten grondslag liggen aan de wijziging van de pensioenovereenkomst en de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten. Dit brengt onder meer met zich dat in het transitieplan op transparante wijze inzicht wordt gegeven waarom, met inachtneming van alle voor- en nadelen, de verschillende keuzes zijn gemaakt. Het transitieplan heeft betrekking op alle wijzigingen van de pensioenovereenkomst, dus bijvoorbeeld ook op de afspraken voor compensatie binnen de arbeidsvoorwaarde pensioen en de wijzigingen ten aanzien van het nabestaandenpensioen.

Het transitieplan bevat voorts de verantwoording waarom sprake is van een evenwichtige transitie. Met dit voorschrift wordt beoogd te borgen dat bij de verschillende keuzes die worden gemaakt de belangen van alle betrokkenen worden meegewogen en wordt onderbouwd waarom met de gemaakte keuzes hier, alles overziend, op een juiste wijze recht aan wordt gedaan. De vraag of sprake is van een evenwichtige overstap is in de arbeidsvoorwaardelijke fase voorbehouden aan de partijen betrokken bij de wijziging van de pensioenovereenkomst. Hierbij spelen de effecten van de transitie in termen van netto profijt dan wel bruto profijt een belangrijke rol (zie ook het voorgestelde artikel 150e van de Pensioenwet en artikel 145d Wvb). Indien het profijt van de transitie aanmerkelijk positief of negatief is, dient dit bij de verantwoording waarom (desalniettemin) sprake is van een evenwichtige overstap bijzondere aandacht. De evenwichtigheid kan worden verantwoord met additionele analyses.

Het tweede lid beoogt vast te leggen ten aanzien van welke specifieke onderdelen in het transitieplan in ieder geval de keuzes, overwegingen en (waar relevant) berekeningen moeten landen.

Allereerst moet in het transitieplan aandacht worden besteed aan het karakter van de gewijzigde pensioenovereenkomst (onderdeel a). De keuze voor een solidaire premieovereenkomst, een flexibele premieovereenkomst of een premie-uitkeringsovereenkomst moeten worden toegelicht. Indien wordt gekozen voor een flexibele premieovereenkomst wordt tevens aangegeven of van extra solidariteitselementen gebruik wordt gemaakt. Daarnaast moet in het transitieplan worden ingegaan op de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten (onderdeel b). Dit heeft onder meer betrekking op de vraag of opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten door middel van een collectieve waardeoverdracht zullen worden aangewend overeenkomstig de gewijzigde pensioenovereenkomst of dat opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten (in geval van onderbrenging bij een pensioenfonds in afwijking van het standaard invaarpad) achterblijven in een gesloten pensioenregeling.

De overige onderdelen (onderdelen c tot en met f) houden verband met de mogelijke transitie-effecten die kunnen optreden bij het wijzigen van de pensioenovereenkomst en door de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten.

In het transitieplan moeten de effecten van de wijziging van de pensioenovereenkomst en de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten voor deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden inzichtelijk worden gemaakt (onderdeel c). Deze effecten dienen te worden berekend per leeftijdscohort aan de hand van de berekeningsmethode zoals vastgelegd in het voorgestelde artikel 150e van de Pensioenwet.

Het in beeld brengen van deze transitie-effecten is relevant zodat de partijen die de wijziging van de pensioenovereenkomst overeenkomen kunnen beoordelen of er sprake is van een evenwichtige transitie. De effecten moeten inzichtelijk worden gemaakt voor alle pensioensoorten, dus bijvoorbeeld ook voor de opgebouwde aanspraken en rechten op nabestaandenpensioen en arbeidsongeschiktheidspensioen.

Uitgangspunt zoals afgesproken bij het sluiten van het Pensioenakkoord is dat deelnemers worden gecompenseerd als zij onevenredig nadeel ondervinden van de wijziging van de pensioenovereenkomst en de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten. De afspraken hierover worden gemaakt in de arbeidsvoorwaardelijke fase en dienen te worden verantwoord in het transitieplan, ook indien geen compensatie wordt afgesproken (onderdeel d). In het transitieplan dient zowel in te worden gegaan op compensatie binnen de arbeidsvoorwaarde pensioen als met betrekking tot andere arbeidsvoorwaarden. Voor zover er afspraken worden gemaakt over adequate compensatie die betrekking hebben op de arbeidsvoorwaarde pensioen en aldus de vorm hebben van het toekennen van extra pensioenaanspraken aan deelnemers, moet in het transitieplan worden vastgelegd hoe de compensatie wordt gefinancierd. Voorgesteld wordt om vast te leggen dat hierbij in ieder geval inzicht moet worden geboden in de bronnen die voor compensatie worden gebruikt en in welke mate deze bronnen worden benut (onderdeel e). Geëxpliciteerd dient aldus te worden in hoeverre de compensatie die betrekking heeft op de arbeidsvoorwaarde pensioen wordt gefinancierd vanuit het vermogen, een premieopslag of een bijstorting door de werkgever. Daarbij dient inzicht te worden geboden in de omvang van het vermogen of een eventuele bijstorting van de werkgever die wordt benut voor de compensatie en de eventuele premieopslag die in verband met de compensatie wordt toegepast. Voor zover het vermogen wordt gebruikt voor compensatie, hetgeen onder voorwaarden bij pensioenfondsen het geval kan zijn indien er wordt ingevaren, speelt het pensioenfonds een belangrijke rol. Het uiteindelijke besluit over de inzet van een deel van het vermogen als financieringsbron voor compensatie door het toekennen van extra pensioenaanspraken aan deelnemers ligt, na een daartoe strekkend verzoek van de werkgever of de partijen die de pensioenregeling overeenkomen, namelijk bij het pensioenfonds (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 150n van de Pensioenwet en artikel 145m Wvb). Dit onderstreept het belang van een nauwe afstemming tussen de arbeidsvoorwaardelijke partijen en de pensioenuitvoerder bij het opstellen van het transitieplan.

Tot slot dient in het transitieplan, voor zover van toepassing, in te worden gegaan op de eventuele initiële vulling van de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve (onderdeel f). De solidariteitsreserve is onderdeel van de solidaire premieovereenkomst en de risicodelingsreserve kan onderdeel zijn van een flexibele premieovereenkomst. Voor zover een deel van het vermogen wordt gebruikt voor de initiële vulling van de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve, hetgeen onder voorwaarden bij pensioenfondsen het geval kan zijn indien er wordt ingevaren, speelt het pensioenfonds een belangrijke rol. Het uiteindelijke besluit over de inzet van een deel van het vermogen als financieringsbron voor de initiële vulling van deze reserve ligt, na een daartoe strekkend verzoek van de werkgever of de partijen die de pensioenregeling overeenkomen, namelijk bij het pensioenfonds (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 150n van de Pensioenwet en artikel 145m Wvb).

Het derde lid beoogt te borgen dat het transitieplan beschikbaar is voor alle deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden om te raadplegen. Zoals eerder toegelicht is het uitgangspunt dat de werkgever het transitieplan na afronding overlegt aan de pensioenuitvoerder (het voorgestelde artikel 150c van de Pensioenwet en artikel 145b Wvb). In dit artikellid is vastgelegd binnen welke termijn dit moet gebeuren. Uitgangspunt is dat de werkgever het transitieplan binnen twee weken na afronding aan de pensioenuitvoerder toestuurt. De pensioenuitvoerder stelt het transitieplan op de website beschikbaar voor alle deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden. Dit mag op een besloten deel van de website. Het op de website plaatsen van het transitieplan vindt plaats nadat de pensioenovereenkomst definitief is ondergebracht bij de pensioenuitvoerder. De uiterste datum hiervoor is vastgelegd in het voorgestelde artikel 150c van de Pensioenwet (artikel 145b Wvb) met betrekking tot de mijlpalen in de transitieperiode (voorgestelde artikel 150c, eerste lid, onder a en 150c, tweede lid, onder a).

Artikel 150e Pensioenwet en artikel 145d Wvb (Transitie-effecten)
In het transitieplan dient inzicht te worden geboden in de effecten van de wijziging van de pensioenovereenkomst en de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten. Eventuele afspraken over compensatie die betrekking hebben op de arbeidsvoorwaarde pensioen, en aldus de vorm hebben van het toekennen van extra pensioenaanspraken aan deelnemers, zijn integraal onderdeel van de gewijzigde pensioenovereenkomst. Derhalve wordt in dit artikel niet expliciet gesproken over de afspraken rondom compensatie in de pensioenovereenkomst, maar die zijn wel onderdeel van de berekeningen van de transitie-effecten.

De transitie-effecten dienen in het transitieplan in beeld te worden gebracht voor deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden en worden berekend per leeftijdscohort. Om een uniforme berekeningswijze van de transitie-effecten te borgen, wordt voorgesteld in dit artikel vast te leggen hoe deze effecten moeten worden berekend.

Voorgesteld wordt in het eerste lid vast te leggen dat voor het in beeld brengen van de transitie-effecten gebruik wordt gemaakt van het netto profijt. Het netto profijt is, zoals vastgelegd in het voorgestelde tweede lid, het verschil tussen de marktwaarde van de te verwachten pensioenuitkeringen en de marktwaarde van de toekomstige premie-inleg. Bij de marktwaarde van de te verwachten pensioenuitkeringen gaat het om de pensioenaanspraken die reeds opgebouwd zijn en die nog opgebouwd worden gedurende de deelnemerstijd bij de pensioenuitvoerder. De te verwachten pensioenuitkeringen worden berekend op basis van een groot aantal toekomstscenario’s. Hierbij spelen verschillende typen veronderstellingen een rol, zoals economische veronderstellingen, uittredingskansen en financieel beleid. Om grote onbedoelde verschillen in uitkomsten te voorkomen, wordt een deel van de te gebruiken veronderstellingen uitgewerkt in lagere regelgeving. Hetzelfde geldt voor het berekenen van de toekomstige premie-inleg.

Het netto profijt moet zowel inzichtelijk worden gemaakt voor (1) de situatie dat de pensioenovereenkomst (die geldt vóór de wijziging) ongewijzigd wordt voortgezet onder de regels die naar huidig recht gelden als (2) voor de situatie na wijziging van de pensioenovereenkomst, waarbij ook rekening dient te worden gehouden met de effecten van de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten. Voor het in kaart brengen van de transitie-effecten wordt het netto profijt van deze situaties tegen elkaar afgezet.

In bepaalde situaties is het netto profijt niet geschikt om de transitie-effecten in kaart te brengen. Voorgesteld wordt daarom om in het derde lid een uitzondering op het eerste lid op te nemen.

Deze uitzondering is op grond van het derde lid van toepassing in het geval er:
a. voor de overstap sprake is van een premieovereenkomst of kapitaalovereenkomst als bedoeld in artikel 1, zoals dat artikel luidde op 31 december 2022;
b. wordt overgestapt op een flexibele premieovereenkomst zonder risicodelingsreserve of een premie-uitkeringsovereenkomst; en
c. voor degenen die op het moment van de wijziging reeds deelnemer zijn geen gebruik wordt gemaakt van het overgangsrecht op grond waarvan voor huidige deelnemers onder bepaalde voorwaarden een progressieve premie gehanteerd kan blijven.

De reden dat in deze situaties het netto profijt niet geschikt is, is gelegen in het feit dat in deze situaties de hoogte van de toekomstige pensioenopbouw volledig wordt bepaald door de toekomstige premie-inleg. Er is derhalve geen verandering in netto profijt bij deze overstap.

Voor deze overstap wordt voorgeschreven dat de transitie-effecten in kaart worden gebracht met behulp van het bruto profijt. Het bruto profijt is, zoals vastgelegd in het voorgestelde vierde lid, de contante waarde van de toekomstige premie-inleg. Het bruto profijt moet zowel inzichtelijk worden gemaakt voor (1) de situatie dat de premieovereenkomst of kapitaalovereenkomst (die geldt vóór de wijziging) ongewijzigd wordt voortgezet onder de regels die naar huidig recht gelden als (2) voor de situatie na wijziging van de pensioenovereenkomst, waarbij ook rekening dient te worden

gehouden met de effecten van de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten. Voor het in kaart brengen van de transitie-effecten wordt het bruto profijt van deze situaties tegen elkaar afgezet.

Artikel 150f Pensioenwet en artikel 145e Wvb (Compensatie pensioenovereenkomst)
Voor zover er afspraken over compensatie zijn gemaakt in het kader van de arbeidsvoorwaarde pensioen landen deze in de pensioenovereenkomst. De pensioenuitvoerder waar de gewijzigde pensioenovereenkomst is ondergebracht, voert de afspraken uit. In het eerste lid wordt voorgesteld verschillende voorwaarden te stellen aan de afspraken over compensatie in de pensioenovereenkomst.

Het voorgestelde onderdeel a bevat nadere regels over degenen waartoe de afspraken over compensatie in de pensioenovereenkomst zich moeten uitstrekken. Uitgangspunt is dat de compensatie zich uitstrekt tot alle werknemers die tot het leeftijdscohort behoren waarvoor compensatie is vastgesteld. Dit brengt onder meer met zich dat een werknemer (deelnemer) het recht op compensatie verliest als hij gewezen deelnemer of pensioengerechtigde wordt. Voorts volgt hieruit dat niet als voorwaarde mag worden gesteld dat een werknemer bij aanvang van de compensatieperiode al in dienst was van de werkgever (en dus deelnemer was). Dit betekent dat bij het wisselen van werkgever een nieuw recht op compensatie ontstaat voor een werknemer, als de pensioenregeling van de nieuwe werkgever die geldt voor de werknemer voorziet in compensatie voor het leeftijdscohort waartoe de werknemer behoort.

Onderdeel b heeft betrekking op de (periode van) toekenning van de compensatie. Voorgesteld wordt voor te schrijven dat de compensatie tijdsevenredig wordt toegekend. Dit betekent dat aan werknemers bijvoorbeeld maandelijks of vierwekelijks een evenredig deel van de totale compensatie wordt toegekend. Deze tijdsevenredige toekenning dient plaats te vinden gedurende de looptijd van de afspraken over compensatie (‘compensatieperiode’). De compensatieperiode dient aan te vangen op de ingangsdatum van de gewijzigde pensioenovereenkomst en uiterlijk 31 december 2036 te eindigen. Deze periode loopt daarmee gelijk met de periode waarvoor wordt voorgesteld om de fiscale premiegrens te verhogen om compensatie fiscaal te faciliteren.
Het gespreid toekennen van de compensatie betekent dat de werknemer (deelnemer) gespreid over de tijd steeds een deel van de compensatie toegevoegd krijgt aan de opgebouwde pensioenaanspraken. Als een werknemer uit dienst treedt, terwijl de compensatie die zich (ook) uitstrekt tot de periode dat nog sprake is van een actief dienstverband pas later onvoorwaardelijk wordt toegekend, heeft de werknemer uiteraard ook nog recht op een evenredig gedeelte van die compensatie.

Onderdeel c ziet op de financiering van de compensatie. Voorgesteld wordt voor te schrijven dat de financiering moet zijn voldaan op het moment dat de compensatie onvoorwaardelijk wordt toegekend. Dit betekent dat bij aanvang van de compensatieperiode (het moment dat de gewijzigde pensioenovereenkomst ingaat) nog niet de gehele compensatielast hoeft te zijn gefinancierd, maar dat hier – in lijn met de gespreide toekenning van de compensatie – ‘per stap’ in kan worden voorzien. Uiteraard dient bij het besluit tot compensatie al wel duidelijkheid te bestaan over hoe de volledige compensatielast gefinancierd zal worden. In het licht hiervan geldt ook expliciet de verplichting om een financieringsplan op te stellen voor de compensatie. Dit financieringsplan is onderdeel van het transitieplan. De afspraken over de financiering van de compensatie landen voorts expliciet in de pensioenovereenkomst en de uitvoeringsovereenkomst (zie ook de voorgestelde artikelen 150f en 150k van de Pensioenwet en 145e en 145j Wvb).

Een pensioenuitvoerder mag de afspraken over compensatie alleen uitvoeren als aan deze voorwaarden is voldaan.

Met het tweede lid wordt voorgesteld vast te leggen dat de pensioenuitvoerder gedurende de compensatieperiode op de jaarlijkse pensioenoverzichten informatie verstrekt over de compensatieperiode en de gevolgen voor compensatie bij beëindiging van de deelneming en het aangaan van een nieuwe pensioenovereenkomst.

Met het derde lid wordt voorgesteld vast te leggen dat het eerste lid van overeenkomstige toepassing is op de gewezen werknemer die op grond van de pensioenovereenkomst recht heeft op premievrije voortzetting (voortgezette pensioenopbouw). Concreet wordt hiermee gerealiseerd dat als een gewezen werknemer die arbeidsongeschikt is op grond van de premievrije voortzetting nog pensioenaanspraken opbouwt, deze gewezen werknemer ook recht heeft op compensatie als voor het leeftijdscohort waartoe de gewezen werknemer behoort compensatie is vastgesteld in de pensioenovereenkomst.

Artikel 150g Pensioenwet en artikel 145f Wvb (Hoorrecht)
Met dit artikel wordt voorgesteld een hoorrecht voor een vereniging van gewezen deelnemers en een vereniging van pensioengerechtigden te introduceren ten aanzien van het transitieplan. Dit hoorrecht geldt als de pensioenovereenkomst is ondergebracht bij een pensioenfonds en de vereniging van gewezen deelnemers respectievelijk vereniging van pensioengerechtigden kan aantonen een substantieel gedeelte van alle gewezen deelnemers respectievelijk pensioengerechtigden te vertegenwoordigen. Bij algemene maatregel van bestuur wordt nader uitgewerkt wanneer sprake is van het vertegenwoordigen van een substantieel gedeelte van de gewezen deelnemers respectievelijk pensioengerechtigden. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat het hoorrecht aan de verenigingen afzonderlijk toekomt en aldus voor het hoorrecht ook niet vereist is dat er altijd zowel een vereniging voor gewezen deelnemers als een vereniging voor pensioengerechtigden is.

Een hoorrecht ten aanzien van het transitieplan wordt wenselijk geacht als (extra) waarborg voor de betrokkenheid van gewezen deelnemers en pensioengerechtigden in de arbeidsvoorwaardelijke fase. In het transitieplan landen op verschillende onderdelen keuzes en overwegingen die relevant zijn voor deze geledingen. Dit betreft allereerst de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten. In dit kader zal in het transitieplan onder andere worden ingegaan op de vraag of conform het standaard invaarpad zal worden ingevaren of dat hiervan wordt afgeweken (en waarom). Voorts is voor gewezen deelnemers en pensioengerechtigden relevant in hoeverre, voor zover van toepassing, de werkgever het pensioenfonds zal verzoeken om een deel van het vermogen van het pensioenfonds in te zetten voor de initiële vulling van de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve of voor de compensatie van deelnemers door het toekennen van extra pensioenaanspraken. Ook het inzicht in de transitie-effecten voor alle geledingen en de verantwoording waarom sprake is van een evenwichtige transitie is relevant voor gewezen deelnemers en pensioengerechtigden.

De werkgever vraagt het oordeel van een verenging van gewezen deelnemers en een vereniging van pensioengerechtigden op een zodanig tijdstip dat het oordeel van invloed kan zijn op de inhoud van het transitieplan en de daarin verantwoorde keuzes. Dit brengt onder meer met zich dat er nog tijd moet zijn voor aanpassingen. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan het hoorrecht wordt overgelaten aan de werkgever. Het is denkbaar dat in afstemming met de vereniging van gewezen deelnemers respectievelijk pensioengerechtigden wordt gekozen voor een overleg waarin mondeling de inbreng kan worden geleverd of de vereniging kan in de gelegenheid worden gesteld schriftelijk inbreng te leveren.

In het tweede lid is in aanvulling op artikel 115h van de Pensioenwet geregeld dat een pensioenfonds gehouden is om op verzoek van (een vereniging van) gewezen deelnemers mee te werken aan de verstrekking van informatie aan de gewezen deelnemers van het fonds over het voornemen tot oprichting, of over het bestaan, van een vereniging van gewezen deelnemers. Artikel 115h van de Pensioenwet regelt dit reeds voor een werknemersvereniging of een vereniging van pensioengerechtigden.

Artikel 150h Pensioenwet en artikel 145g Wvb (Transitiecommissie)
Dit voorgestelde artikel regelt de instelling (eerste lid) en de algemene taakomschrijving (tweede lid) van de transitiecommissie.

De transitiecommissie is onafhankelijk. De voorzitter en de andere leden nemen zitting in de transitiecommissie op persoonlijke titel. Bij de uitoefening van hun functie zijn zij vrij van last of ruggespraak.

De instelling van de transitiecommissie zal reeds voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden voorbereid. Dit is noodzakelijk, aangezien de commissie haar werkzaamheden zal starten op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe regels (beoogd op 1 januari 2023). Beoogd is dat de transitiecommissie actief is vanaf het moment van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel en gedurende de gehele transitieperiode actief zal bestaan. De commissie zal actief zijn gedurende het arbeidsvoorwaardelijk proces in de transitie in de periode tot 1 januari 2026. De periode daarna kan worden gebruikt voor de afronding van reeds gevraagde adviezen en administratieve afwikkeling van de commissie.

De transitiecommissie heeft tot taak om te bemiddelen tussen partijen (tweede lid, onderdeel a en b) en om bindend te adviseren (derde lid, onderdeel a en b). Partijen die er niet in slagen tijdig tot overeenstemming te komen over het arbeidsvoorwaardelijk proces (onder meer besluitvorming over contractkeuze, compensatie, invaren) kunnen zich gezamenlijk tot de transitiecommissie wenden. Net als in artikel 150c van de Pensioenwet (Mijlpalen in de transitie) is hierbij een onderscheid gemaakt tussen partijen die de uitvoering van een pensioenovereenkomst willen onderbrengen bij een pensioenfonds enerzijds en bij een verzekeraar of premiepensioeninstelling anderzijds. Deze partijen kunnen respectievelijk in het eerste jaar of in de eerste twee jaar van de transitieperiode een verzoek tot bemiddeling doen.

Met betrekking tot het indienen van een verzoek tot bindend advies gelden ook verschillende termijnen gelet op het verschillende proces van totstandkoming en onderbrenging van een pensioenovereenkomst bij pensioenfondsen enerzijds en verzekeraars en premiepensioeninstellingen anderzijds. In de eerste anderhalf jaar van de transitieperiode kunnen partijen die beogen de uitvoering van een pensioenovereenkomst onder te brengen bij een pensioenfonds gezamenlijk een verzoek tot advisering indienen (derde lid, onderdeel a). Voor partijen die beogen de uitvoering van een pensioenovereenkomst onder te brengen bij een verzekeraar of premiepensioeninstelling is dit mogelijk in de eerste drie jaar van de transitieperiode (derde lid, onderdeel b).

In beide gevallen geldt dat daarbij als voorwaarde is gesteld dat partijen overeenkomen dat zij zich zullen binden aan het advies van de transitiecommissie. Partijen kunnen dat vastleggen in een vaststellingsovereenkomst op grond van artikel 7:900 van het Burgerlijk Wetboek. Het bindend advies betreft alleen de partijen die een verzoek indienen en strekt zich niet uit tot bijvoorbeeld pensioenuitvoerders. Indien een pensioenovereenkomst is gesloten dient de werkgever deze onder te brengen bij een pensioenuitvoerder door het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst.

In het derde lid is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot dit artikel. Daarmee wordt een grondslag gecreëerd voor het regelen van bijvoorbeeld tussentijdse wijzigingen in de samenstelling van de transitiecommissie.

Artikel 150i Pensioenwet en artikel 145h Wvb (Implementatieplan)
Dit artikel bevat de nadere uitwerking van het implementatieplan. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van het implementatieplan ligt bij de pensioenuitvoerder. Een pensioenuitvoerder is verplicht tot het opstellen van een implementatieplan voor zover de wijziging van de pensioenovereenkomst valt onder de reikwijdte van dit hoofdstuk.

In de fase van het opstellen van het implementatieplan vindt, als de werkgever en pensioenuitvoerder tot overeenstemming komen, ook de formele onderbrenging van de gewijzigde pensioenovereenkomst bij de pensioenuitvoerder plaats door het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst.

Het voorgestelde eerste lid schrijft voor dat in het implementatieplan moet worden vastgelegd op welke wijze de pensioenuitvoerder voorbereidingen treft voor de uitvoering van de gewijzigde pensioenovereenkomst en invulling zal geven aan de uitvoering hiervan. In dit kader dient onder meer inzicht te worden geboden in de te nemen stappen in de implementatiefase en uitvoeringsfase en het beoogde tijdpad hiervoor. Voorts dient in het implementatieplan vastgelegd

te worden op welke wijze zal worden omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten.
Het tweede lid beoogt in meer detail vast te leggen wat in ieder geval in het implementatieplan moet zijn opgenomen.

Dit betreft allereerst de technische uitvoerbaarheid van de pensioenovereenkomst (onderdeel a). Hieronder valt onder meer een omschrijving van de noodzakelijke aanpassingen in de pensioenadministratie, het vermogensbeheer en de ICT-systemen. Daarnaast moet inzicht worden geboden in de kosten (onderdeel b) en de risico's (onderdeel c) die verband houden met de uitvoering van de pensioenovereenkomst en de risicobeheersmaatregelen die worden getroffen (onderdeel d). Inzicht hierin is van belang als onderbouwing dat de pensioenuitvoerder uitvoering aan de gewijzigde pensioenovereenkomst kan geven op een zodanige wijze dat een beheerste en integere bedrijfsvoering is gewaarborgd. Het is hierbij bijvoorbeeld van belang dat wordt ingegaan op de datakwaliteit voor, tijdens en na de wijziging van de pensioenovereenkomst.

Voorts bevat het implementatieplan de wijze waarop wordt omgegaan met de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen (onderdeel e). Te denken valt hierbij aan de wijze waarop een pensioenfonds wenst om te gaan met een verzoek van de werkgever (of de partijen die de pensioenregeling zijn overeengekomen) om door middel van een collectieve waardeoverdracht de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten aan te wenden conform de regels van de gewijzigde pensioenovereenkomst. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat in dit kader ook expliciet aandacht moet worden besteed aan het nabestaandenpensioen en arbeidsongeschiktheidspensioen.

Ook dient het implementatieplan inzicht te bieden in de wijze waarop de pensioenuitvoerder uitvoering kan geven aan de pensioenovereenkomst met inachtneming van de toepasselijke wet- en regelgeving, waaronder de gelijkebehandelingswetgeving (onderdeel f). Een omschrijving van de wijze waarop bij de uitvoering van de pensioenovereenkomst wordt voldaan aan de gelijkebehandelingswetgeving wordt in het bijzonder van belang geacht, nu bij de wijziging van de pensioenovereenkomsten herverdelingseffecten ('transitie-effecten') kunnen optreden en compensatie kan zijn overeengekomen, waardoor verschillen kunnen ontstaan tussen verschillende geledingen en leeftijdscohorten. Specifiek voor een pensioenfonds volgt uit onderdeel f de verplichting om te onderbouwen hoe bij de wijziging van de pensioenovereenkomst en de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten wordt voldaan aan de norm van de evenwichtige belangenafweging.

Op grond van onderdeel g dient het implementatieplan te voorzien in een communicatieplan. De inhoud van het communicatieplan is nader uitgewerkt in het voorgestelde artikel 150j van de Pensioenwet en artikel 145i Wvb.

Tot slot moet inzichtelijk worden gemaakt wat de effecten zijn van gebruikmaking van het transitie-ftk en toeslagverlening in de aanloop naar de transitie (vanaf 1 juli 2022) waarbij geanticipeerd kan worden op het transitie-ftk (indien van toepassing) en of en hoe deze effecten van invloed zijn geweest op de besluitvorming bij de transitie (onderdeel h). Zie voor een nadere uitwerking van de berekeningsmethode van de transitie-effecten de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 150e van de Pensioenwet dan wel artikel 145d Wvb.

Zoals toegelicht in hoofdstuk *5 Waarborgen voor een evenwichtige transitie* en vastgelegd in het voorgestelde artikel 150n van de Pensioenwet en artikel 145m Wvb kan bij een pensioenovereenkomst die is ondergebracht bij een pensioenfonds en waarbij de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten door middel van een collectieve waardeoverdracht worden aangewend conform de regels van de gewijzigde pensioenovereenkomst een deel van het collectieve vermogen worden ingezet voor het toekennen van compensatie (extra pensioenaanspraken) aan deelnemers of de initiële vulling van de solidariteitsreserve. Een pensioenfonds is bevoegd op verzoek van de werkgever over te gaan tot inzetten van het vermogen voor (één van) deze twee doeleinden. Met het derde lid wordt voorgesteld voor te schrijven dat in het implementatieplan, voor zover van toepassing, wordt vastgelegd op welke

wijze voorbereidingen worden getroffen voor en invulling zal worden gegeven aan de uitvoering van een besluit als bedoeld in artikel 150n van de Pensioenwet of artikel 145m Wvb.

Voorgesteld wordt in het vierde lid vast te leggen op welk niveau het implementatieplan door de pensioenuitvoerder dient te worden opgesteld. Hoofdregel is dat een pensioenuitvoerder per pensioenregeling een implementatieplan opstelt. Het wordt evenwel wenselijk geacht om een uitzonderingsmogelijkheid te creëren voor verzekeraars en premiepensioenstellingen. Achtergrond hiervan is dat verzekeraars en premiepensioeninstellingen veelal met grotendeels gestandaardiseerde pensioenregelingen werken die zij uitvoeren voor vele werkgevers (op basis van verschillende uitvoeringsovereenkomsten). Zoals toegelicht in hoofdstuk *5 Waarborgen voor een evenwichtige transitie* gelden voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen voor het ontwikkelen van dergelijke producten bovendien eisen ten aanzien van het productontwikkelingsproces die overlappen met de beoordeling die in een implementatieplan moet zijn opgenomen. Om deze redenen wordt voorgesteld dat verzekeraars en premiepensioeninstellingen in afwijking van de hoofdregel bevoegd zijn een implementatieplan op te stellen dat zich uitstrekt tot meerdere pensioenregelingen ('portefeuilleniveau'), voor zover de pensioenregelingen dezelfde karakteristieken hebben en gebaseerd zijn op hetzelfde producttype. Dit sluit tevens aan bij de wijze waarop het toezicht op de beheerste en integere bedrijfsvoering door DNB is vormgegeven.

In het vijfde lid is geregeld dat de pensioenuitvoerder het implementatieplan binnen twee weken na afronding indient bij de toezichthouder en op de website publiceert. De uiterste datum hiervoor is vastgelegd in het voorgestelde artikel 150c van de Pensioenwet en artikel 145b Wvb met betrekking tot de mijlpalen in de transitieperiode (eerste lid, onder b en tweede lid, onder b).

Met het zesde lid wordt voorzien in een delegatiebepaling. Er zullen bij algemene maatregel van bestuur onder meer nadere regels worden gesteld over de treffen risicobeheersmaatregelen, bijvoorbeeld in het kader van de datakwaliteit. Voorts zal worden geregeld dat verzekeraars en premiepensioeninstellingen voor onderdelen uit het implementatieplan die overlappen met het reeds doorlopen productontwikkelingsproces, kunnen volstaan met een verwijzing naar dit proces. Daarnaast zullen regels worden getroffen voor de situatie dat de gewijzigde pensioenovereenkomst wordt ondergebracht bij een nieuwe pensioenuitvoerder. In dat geval zijn voor het opstellen van het implementatieplan en communicatieplan ook gegevens relevant van de pensioenuitvoerder van de huidige pensioenovereenkomst. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden vastgelegd dat de pensioenuitvoerder van de huidige pensioenovereenkomst in dat geval verplicht is de relevante gegevens aan de nieuwe pensioenuitvoerder te verstrekken. Te denken valt hierbij met name aan de gegevens die relevant zijn om deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden te kunnen informeren over de situatie dat de pensioenovereenkomst ongewijzigd was voortgezet (zie ook artikel 150j van de Pensioenwet en artikel 145i Wvb).

Artikel 150j Pensioenwet en artikel 145i Wvb (Communicatieplan)
Dit artikel bevat de nadere uitwerking van het communicatieplan, dat een verplicht onderdeel is van het implementatieplan. Zoals voorgesteld in het eerste lid dient in het communicatieplan schriftelijk te worden vastgelegd op welke wijze de pensioenuitvoerder deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden informeert over de gevolgen van de wijziging van de pensioenovereenkomst en de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten.

Het tweede lid beoogt in meer detail vast te leggen wat in ieder geval in het communicatieplan moet zijn opgenomen.

Uitgangspunt is dat alle deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden op persoonlijk niveau inzicht krijgen in de gevolgen van de overgang (onderdeel a). Dit betekent dat inzicht moet worden geboden in de situatie met en zonder wijziging van de pensioenovereenkomst, waarbij bij de informatie over de hoogte met wijziging van de pensioenovereenkomst rekening dient te worden gehouden met de effecten van de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten. De afspraken over compensatie door het toekennen van extra pensioenaanspraken aan deelnemers maken integraal

onderdeel uit van de pensioenovereenkomst en worden derhalve ook meegenomen in de situatie met wijziging van de pensioenovereenkomst.
Bij deelnemers moet dit inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van de opgebouwde pensioenaanspraken en de reglementair te bereiken pensioenaanspraken, bij gewezen deelnemers aan de hand van de opgebouwde pensioenaanspraken, bij gewezen partners aan de hand van de opgebouwde aanspraken op partnerpensioen en bij pensioengerechtigden aan de hand van de pensioenrechten en opgebouwde aanspraken op nabestaandenpensioen. Deze gegevens dienen voor zover het gaat om reglementair te bereiken ouderdomspensioen (deelnemer) of opgebouwde aanspraken op ouderdomspensioen (gewezen deelnemer), tevens weergegeven te worden op basis van een pessimistisch scenario, een verwacht scenario en een optimistisch scenario.

Tevens dient de mate waarin het verwacht scenario van het reglementair te bereiken ouderdomspensioen of de opgebouwde aanspraken op ouderdomspensioen zich na ingang ontwikkelt te worden weergegeven op basis van een pessimistisch scenario, een verwacht scenario en een optimistisch scenario (onderdeel b).
Daarnaast dient een pensioenuitvoerder in het communicatieplan op te nemen hoe deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden, voor zover van toepassing, worden geïnformeerd over de gemaakte afspraken over compensatie in de vorm van het toekennen van extra pensioenaanspraken aan deelnemers en de financiering daarvan (onderdeel c). Deze informatie is – zeker in de situatie dat het vermogen van een pensioenfonds wordt ingezet ter financiering van de compensatie – relevant voor alle geledingen.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de opsomming in het voorgestelde tweede lid niet limitatief is. Het ligt voor de hand dat een pensioenuitvoerder in het communicatieplan ook vastlegt hoe richting de deelnemer, gewezen deelnemer, gewezen partner en pensioengerechtigde wordt gecommuniceerd over andere relevante wijzigingen.

In het derde lid wordt voorgesteld dat de pensioenuitvoerder de persoonlijke informatie, die op grond van het voorgestelde artikel 150j, tweede lid van de Pensioenwet en artikel 145i, tweede lid, Wvb, in het communicatieplan is opgenomen met alle overige relevante informatie, voorafgaand aan het tijdstip van de overgang op de uitvoering van een gewijzigde pensioenovereenkomst verstrekt aan deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden.

In het vierde lid is een grondslag voor lagere regelgeving opgenomen. Daarbij zal in ieder geval de toepassing van de bovengenoemde scenario's worden geregeld.

Artikel 150k Pensioenwet en artikel 145j Wvb (Afspraken compensatie uitvoeringsovereenkomst)
In artikel 25 van de Pensioenwet en artikel 35 Wvb staan de eisen die gesteld worden aan een uitvoeringsovereenkomst. Het wordt wenselijk geacht hier nadere eisen aan te stellen voor de situatie dat compensatie is overeengekomen in de pensioenovereenkomst in de vorm van het toekennen van extra pensioenaanspraken aan deelnemers. In dat geval dient in de uitvoeringsovereenkomst aandacht te worden besteed aan de toekenning en financiering van de compensatie.

Artikel 150l Pensioenwet en artikel 145k Wvb (Standaard invaarpad)
In het voorgestelde artikel 150l van de Pensioenwet en artikel 145k Wvb zijn bepalingen opgenomen over het standaard invaarpad voor pensioenfondsen. Dit standaard invaarpad houdt op grond van het eerste lid in dat na een collectieve wijziging van de pensioenovereenkomsten door een collectieve waardeoverdracht de al opgebouwde en bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten worden aangewend overeenkomstig deze gewijzigde pensioenovereenkomsten. Invaren is derhalve het standaard invaarpad. De werkgever kan hier alleen van afwijken als invaren onevenredig ongunstig zou zijn voor bepaalde groepen belanghebbenden. Of daarvan sprake is wordt beoordeeld aan de hand van de effecten voor belanghebbenden binnen het pensioenfonds.
Indien de werkgever vanwege deze effecten besluit om af te zien van invaren en af te wijken van het standaard invaarpad moet hij dit op grond van het tweede lid onderbouwen waarbij duidelijk moet zijn dat alle relevante belangen zijn gewogen. De onderbouwing neemt de werkgever op in het transitieplan.

Op grond van het derde lid moet het pensioenfonds de onderbouwing van de werkgever beoordelen en moet het pensioenfonds de werkgever melden of de analyse en de onderbouwing wordt gedeeld. Het pensioenfonds informeert de organen van het pensioenfonds over wat aan de werkgever wordt gemeld. Het besluit van de werkgever om af te zien van invaren zal vervolgens bij de opdrachtaanvaarding door het pensioenfonds een relevant gegeven zijn.

Op grond van het vierde lid kan het pensioenfonds het verzoek van de werkgever tot collectieve waardeoverdracht alleen afwijzen indien sprake is van strijd met wettelijke voorschriften, indien de effecten van de overgang voor het pensioen als geheel tot onevenwichtig nadeel zou leiden voor groepen belanghebbenden of indien uitvoering niet mogelijk is binnen de grenzen van een beheerste en integere bedrijfsvoering. Dit betreft een limitatieve opsomming. Omdat invaren het standaard invaarpad is kan een pensioenfonds dus alleen weigeren de waarde over te dragen indien daar zeer zwaarwegende redenen voor zijn. Daar zal natuurlijk sprake van zijn bij strijd met wettelijke voorschriften maar het pensioenfonds weigert de collectieve waardeoverdracht ook indien het, op basis van eigen afwegingen, van oordeel is dat er onevenwichtig nadeel is voor bepaalde groepen. Het gegeven dat de werkgever die onevenwichtigheid niet heeft onderkend (immers de werkgever heeft het verzoek tot waardeoverdracht gedaan) ontslaat het pensioenfonds niet van de eigen verantwoordelijkheid dit te beoordelen en, indien nodig, het verzoek af te wijzen.

In het vijfde lid is bepaald dat de collectieve waardeoverdracht voor deze transitie plaatsvindt onder toepassing van het voorgestelde artikel 150m van de Pensioenwet, in afwijking van de artikelen 20 en 83 van de Pensioenwet dan wel artikel 145l Wvb, in afwijking van artikel 92 Wvb. In de voorgestelde artikelen staat een zelfstandige regeling voor de collectieve waardeoverdrachten waarbij de onderdelen van artikel 83 van de Pensioenwet en artikel 92 Wvb die ook relevant zijn bij deze waardeoverdrachten, zoals de bepalingen over gelijke behandeling (die in artikel 220f van de Pensioenwet en artikel 214c Wvb staan), van toepassing zijn.

In het zesde lid is een regeling opgenomen voor de situatie dat de pensioenovereenkomsten worden gewijzigd van een uitkeringsovereenkomst naar een flexibele premieovereenkomst. Gepensioneerden (pensioengerechtigden met recht op ouderdomspensioen) hebben in een uitkeringsovereenkomst een vastgestelde uitkering. Bij een flexibele premieovereenkomst krijgen (toekomstig) gepensioneerden de keuze tussen een variabele of een vastgestelde uitkering. Geregeld wordt dat het pensioenfonds de gepensioneerden binnen een jaar na het invaren ook deze keuze moet voorleggen. De gepensioneerden kunnen dus kiezen voor een vaste of een variabele uitkering. Als de gepensioneerde geen keuze maakt krijgt hij een variabele uitkering indien sociale partners dit als de default-uitkering hebben vastgesteld of, indien geen default is vastgesteld, een vastgestelde uitkering. Kiest de gepensioneerde voor een uitkeringsvorm die het pensioenfonds zelf niet uitvoert krijgt de gepensioneerde, in afwijking van de regels voor waardeoverdracht, het recht te shoppen (waardeoverdracht om een uitkering bij een andere uitvoerder te kopen).
Een aantal artikelen die van toepassing zijn bij het voorleggen van de keuze en het shoppen op de pensioendatum zijn van overeenkomstige toepassing bij deze regeling na de pensioendatum. Naast het shopartikel gaat het om bepalingen over informatie- en zorgplicht zoals artikel 63b dat regelt dat gewezen moet worden op risico's van de variabele uitkering en de weergave van de hoogte van de uitkering daarbij in scenario's en de artikelen 44a, 47a, 47b, 47c die informatie en zorgplicht regelen indien de gepensioneerde een uitkering wil kopen bij een verzekeraar.

In het zevende lid is een regeling getroffen voor de situatie dat een pensioenfonds (of een collectiviteitkring bij een algemeen pensioenfonds) niet overgaat tot invaren. De pensioenaanspraken en pensioenrechten voortvloeiend uit de "oude" pensioenovereenkomsten worden gezien als een financieel geheel. Hiermee wordt afgeweken van het huidige artikel 123, eerste lid, van de Pensioenwet dat regelt dat alle pensioenregelingen uitgevoerd door een ondernemingspensioenfonds of bedrijfstakpensioenfonds financieel een geheel vormen en dat een algemeen pensioenfonds een afgescheiden vermogen aanhoudt voor een collectiviteitkring. Indien een pensioenfonds (of collectiviteitkring) niet is overgegaan tot invaren betekent dat dus dat binnen het pensioenfonds (of de collectiviteitkring) onderscheid wordt gemaakt tussen de oude en de nieuwe pensioenaanspraken en pensioenrechten. Artikel 125a van de Pensioenwet is daarbij van

overeenkomstige toepassing wat betekent dat bepaalde artikelen uit het financieel toetsingskader apart worden toegepast op de oude pensioenaanspraken en pensioenrechten en, voor zover nog relevant, op de nieuwe. Omdat in de Wvb geen met artikel 125a van de Pensioenwet vergelijkbare bepaling staat is de toepassing van delen van het financieel toetsingskader op de niet ingevaren pensioenaanspraken en pensioenrechten in het zevende lid geregeld.
Het gaat bij de oude pensioenaanspraken en pensioenrechten om alle aanspraken en rechten die voortvloeien uit de oude pensioenovereenkomsten. Deze regeling wordt verder toegelicht in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie.*

Artikel 150m Pensioenwet en artikel 145l Wvb (Interne collectieve waardeoverdracht pensioenfondsen bij transitie)
In het voorgestelde artikel 150m van de Pensioenwet en artikel 145l Wvb is de regeling opgenomen voor de interne collectieve waardeoverdracht bij pensioenfondsen in het kader van de transitie waar dit hoofdstuk betrekking op heeft.

In het eerste lid is de bevoegdheid van het pensioenfonds opgenomen om op verzoek van de werkgever over te gaan tot interne collectieve waardeoverdracht na een collectieve wijziging van de pensioenovereenkomsten. De waardeoverdracht heeft dan tot doel de waarde aan te wenden overeenkomstig de gewijzigde pensioenovereenkomsten bij hetzelfde pensioenfonds. Dit artikel heeft alleen betrekking op deze waardeoverdrachten gedurende de transitie. Voor andere vormen van collectieve waardeoverdracht en voor andere pensioenuitvoerders blijven de artikelen 83 en 84 van de Pensioenwet en de artikelen 91 en 92 Wvb van toepassing.

Op grond van het tweede lid meldt het pensioenfonds onverwijld nadat het besluit tot invaren is genomen maar uiterlijk zes maanden voor de beoogde datum van de waardeoverdracht het voornemen daartoe aan DNB, de toezichthouder bij waardeoverdrachten. Deze termijn is langer dan de termijn van drie maanden die gebruikelijk is voor deze waardeoverdrachten. De meldingstermijn is verlengd omdat er naar verwachting in een relatief korte tijd een relatief groot aantal meldingen zal komen waardoor de doorlooptijd langer dan gebruikelijk zal zijn. DNB is wel al eerder op de hoogte van de invaarplannen. Op grond van het voorgestelde artikel 150c van de Pensioenwet dan wel 145b Wvb moet de pensioenuitvoerder immers het implementatieplan, waarin ook de voornemens omtrent invaren zijn opgenomen, uiterlijk 1 juli 2025 aan DNB sturen. DNB heeft verder de mogelijkheid om de termijn gemotiveerd te verlengen met maximaal twee maal drie maanden. Dit betreft dan een verlenging omdat in individuele gevallen meer tijd nodig is. Met het oog op een efficiënte en adequate beoordeling van de collectieve waardeoverdrachten is tevens in het tweede lid vastgelegd dat de toezichthouder een proces inricht voor de melding van de interne collectieve waardeoverdracht en voorschrijft welke stukken daarvoor benodigd zijn.
In het derde lid is bepaald dat het intern toezicht bij een pensioenfonds toezicht houdt op de besluiten in verband met de voorgenomen interne collectieve waardeoverdracht met inbegrip van het aanwenden van het vermogen (het invaren). Onder het intern toezicht wordt verstaan de raad van toezicht, de visitatiecommissie en de niet uitvoerende bestuurders. Over het intern toezicht op de besluitvorming rond invaren dient verantwoording te worden afgelegd in het bestuursverslag.

Op grond van het vierde lid wordt het verantwoordingsorgaan in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over de voorgenomen waardeoverdracht. Artikel 115a, vijfde en zesde lid, artikel 115e en artikel 217 van de Pensioenwet en de artikelen 110e, vijfde, zesde en zevende lid, en 211a Wvb zijn van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat:
- het advies wordt gevraagd op een zodanig tijdstip dat het van wezenlijke invloed kan zijn op het besluit;
- dat bij het vragen van advies een overzicht wordt verstrekt van de beweegredenen voor het voorgenomen besluit en van de gevolgen die het zal hebben voor deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden;
- het pensioenfonds het verantwoordingsorgaan zo spoedig mogelijk meedeelt of het een advies niet of niet geheel volgt, waarbij tevens wordt meegedeeld waarom van het advies of van een daarin vervat minderheidsadvies wordt afgeweken; en
- dat het verantwoordingsorgaan beroep kan instellen bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam op de in artikel 217, eerste lid, van de Pensioenwet of 211a Wvb genoemde gronden.

Op grond van het vijfde lid moet de werkgever het verzoek tot invaren heroverwegen indien het verantwoordingsorgaan of een geleding binnen het verantwoordingsorgaan negatief heeft geadviseerd. Hiervan is dus ook sprake als het verantwoordingsorgaan positief heeft geadviseerd maar alleen de geleding van pensioengerechtigden een negatief minderheidsstandpunt heeft ingenomen. De werkgever moet bij die heroverweging het negatieve advies beoordelen en wegen en onderbouwen waarom er wel of niet van afgeweken wordt. Het verantwoordingsorgaan wordt hierover natuurlijk geïnformeerd.

Op grond van het zesde lid heeft het pensioenfonds de goedkeuring nodig van het belanghebbendenorgaan voor het voorgenomen besluit om over te gaan tot een collectieve waardeoverdracht. Hierbij is artikel 115c, vijfde, achtste, negende en tiende lid, van de Pensioenwet van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat:
- een overzicht wordt verstrekt voor de beweegredenen en de gevolgen van het voorgenomen besluit;
- de regeling in de statuten voorziet in een regeling voor geschillen over goedkeuring van besluiten door het belanghebbendenorgaan;
- de goedkeuring niet wordt onthouden dan nadat het bestuur in de gelegenheid is gesteld het besluit te heroverwegen;
- het ontbreken van de goedkeuring van het belanghebbendenorgaan de vertegenwoordigingsbevoegdheid van bestuur of bestuurders niet aantast.

Het voorgestelde zevende lid regelt een goedkeuringsrecht voor de raad van toezicht. Dit goedkeuringsrecht betreft elk voorgenomen besluit met betrekking tot de collectieve waardeoverdracht, met inbegrip van de verdeling van het vermogen zoals geregeld in het voorgestelde artikel 150n van de Pensioenwet en 145m Wvb. Artikel 104, vierde en negende lid, van de Pensioenwet is hierbij van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat:
- de statuten voorzien in een regeling voor geschillen over goedkeuring van besluiten door de raad van toezicht;
- het ontbreken van de goedkeuring van de raad van toezicht de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur of de bestuurders niet aantast;
- het pensioenfonds desgevraagd tijdig alle inlichtingen en gegevens verstrekt die de raad van toezicht voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig heeft.

In het achtste lid is de regeling opgenomen voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen die in artikel 83, tweede lid, onderdeel b, van de Pensioenwet staat. De regeling in dit artikel is materieel gelijk aan de regeling in artikel 83 van de Pensioenwet. In de Wvb is de regeling van artikel 91Wvb overgenomen. Het overgangsrecht is opgenomen in het artikel waar al het overgangsrecht voor de gelijke behandeling is opgenomen (artikel 220f van de Pensioenwet en 214c Wvb).

Op grond van het tiende lid worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over dit artikel. Hierbij gaat het onder meer om regels voor de procedure, de toets door DNB en het vaststellen van de overdrachtswaarde.

Artikel 150n Pensioenwet en artikel 145m Wvb (Omrekenmethoden en aanwenden vermogen pensioenfonds
Voorgesteld wordt in artikel 150n van de Pensioenwet en artikel 145m Wvb vast te leggen welke omrekenmethoden gebruikt moeten worden bij de collectieve waardeoverdracht die is geregeld in het voorgestelde artikel 150m van de Pensioenwet en 145l Wvb en welke voorwaarden bij toepassing van deze methoden gelden. Tevens wordt voorgesteld in dit artikel vast te leggen onder welke voorwaarden een pensioenfonds bevoegd is om bij een collectieve waardeoverdracht als bedoeld in het voorgestelde artikel 150m van de Pensioenwet of artikel 145l Wvb (een deel van) het vermogen aan te wenden voor de initiële vulling van een solidariteitsreserve of risicodelingsreserve of voor de compensatie van deelnemers door het toekennen van extra pensioenaanspraken.

Op grond van het eerste lid maakt een pensioenfonds voor de waardering van de aanspraken en rechten gebruik van de vba-methode of de standaardmethode. Deze methoden worden ook voorgeschreven bij het inzetten van vermogen voor compensatie.

Het tweede lid stelt de voorwaarde aan toepassing van de vba-methode dat de marktwaarde van de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten na de collectieve waardeoverdracht minimaal gelijk is aan de marktwaarde van de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten voor de collectieve waardeoverdracht.

Met het derde lid wordt voorgesteld pensioenfondsen onder bepaalde voorwaarden de bevoegdheid te geven om een deel van het vermogen aan te wenden ten behoeve van de initiële vulling van een solidariteits- of risicodelingsreserve of de compensatie van deelnemers door het toekennen van extra pensioenaanspraken. Uitgangspunt is dat een werkgever (of de partijen die de pensioenregeling zijn overeengekomen) hiertoe een verzoek bij het pensioenfonds doet. Het uiteindelijke besluit over de inzet van het vermogen als financieringsbron voor de solidariteits- of risicodelingsreserve, compensatie of met het oog op een evenwichtige transitie ligt bij het pensioenfonds. Een pensioenfonds kan hier evenwel niet zonder een verzoek van de werkgever toe overgaan.

In alle situaties geldt dat het minimaal vereist eigen vermogen van een pensioenfonds apart moet worden gehouden en buiten beschouwing blijft bij het aanwenden van vermogen voor de solidariteits- of risicodelingsreserve of compensatie. Daarbij gaat het om het minimaal vereist eigen vermogen in het financieel toetsingskader na de transitie.

Bij het inzetten van een deel van het vermogen voor de solidariteits- of risicodelingsreserve of compensatie past een toets of dit wel prudent is en bijdraagt aan een evenwichtig resultaat. Met het oog hierop wordt voorgesteld enkele voorwaarden aan deze bevoegdheid van pensioenfondsen te verbinden.

De eerste voorwaarde (derde lid, onder a) is afhankelijk van de methode die bij de collectieve waardeoverdracht wordt gebruikt voor het waarderen van de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten (‘vba-methode’ zoals voorgeschreven in het voorgestelde artikel 150n van de Pensioenwet en artikel 145m Wvb). Als gebruik wordt gemaakt van de vba-methode geldt dat indien het vermogen wordt aangewend voor compensatie de marktwaarde van de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten na de collectieve waardeoverdracht reeds zonder toedeling van de compensatie minimaal gelijk moet zijn aan de marktwaarde van de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten voor de collectieve waardeoverdracht (vierde lid, onderdeel a). Hiermee wordt geëxpliciteerd dat de compensatie die wordt gefinancierd uit het vermogen niet meetelt voor de beoordeling of de marktwaarde voor en na de collectieve waardeoverdracht minimaal aan elkaar gelijk zijn.

De tweede voorwaarde heeft betrekking op de situatie dat de standaardmethode wordt toegepast. De standaardmethode is toegelicht in hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* (paragraaf 5.5.1). De standaardmethode bestaat uit toepassing van de standaardregel (stap 1) en onder voorwaarden een bijstelling van de uitkomsten van de standaardregel met het oog op een evenwichtige transitie (stap 2). Het derde lid, onderdeel b, stelt dat voor de initiële vulling van een solidariteitsreserve of risicodelingsreserve of de compensatie van deelnemers alleen het vermogen wordt aangewend dat op het moment van de collectieve waardeoverdracht niet strekt ter dekking van de technische voorzieningen. Op grond van deze voorwaarde kunnen fondsen met een dekkingsgraad van 100% of hoger de genoemde reserves vullen of compensatie toekennen. In afwijking van het derde lid is de situatie voor fondsen met een dekkingsgraad lager dan 100% op het moment van de collectieve waardeoverdracht geregeld in het vierde en vijfde lid.

De derde voorwaarde geldt enkel in geval het vermogen wordt aangewend voor de compensatie van deelnemers. De verdelingsregels van het vermogen dat wordt benut voor compensatie dienen direct vast te liggen (derde lid, onderdeel c).

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat een verantwoordingsorgaan een adviesrecht en het belanghebbendenorgaan een goedkeuringsrecht heeft met betrekking tot een verzoek tot

collectieve waardeoverdracht met inbegrip van de verdeling van het vermogen van het pensioenfonds na de collectieve waardeoverdracht (zie het voorgestelde artikel 150m van de Pensioenwet of artikel 145l Wvb). Het inzetten van het vermogen voor de initiële vulling van de solidariteits- of risicodelingsreserve of compensatie dient derhalve ook altijd aan deze fondsorganen te worden voorgelegd.

Het vierde lid stelt voorwaarden aan het aanwenden van vermogen van het pensioenfonds bij toepassing van de standaardmethode voor pensioenfondsen die op het moment van de collectieve waardeoverdracht een dekkingsgraad hebben van 105% of lager. Een pensioenfonds dat op het moment van de interne collectieve waardeoverdracht een dekkingsgraad van 105% of lager heeft, kan ten hoogste 5% van de waarde van de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten met het oog op een evenwichtige transitie als bedoeld in artikel 150d aanwenden voor het bijstellen van de uitkomsten van de standaardregel (de transitie-effecten in termen van netto-profijt). Onder de bijstelling wordt verstaan de initiële vulling van een solidariteits- of risicodelingsreserve of de compensatie van deelnemers door het toekennen van extra pensioenaanspraken. Voor de bijstelling van de uitkomsten van de standaardregel gelden drie voorwaarden:
a. de mogelijkheid tot het bijstellen van de uitkomsten van de toepassing van de standaardregel moet in het transitieplan zijn vastgelegd (vierde lid, onder a);
b. het pensioenfonds heeft advies dan wel goedkeuring verkregen van de medezeggenschapsorganen over het voorgenomen besluit tot interne collectieve waardeoverdracht met inbegrip van het aanwenden van het vermogen conform hetgeen geregeld is in het voorgestelde artikel 150m, derde, vijfde en zesde lid van de Pensioenwet en artikel 145l, derde, vijfde en zesde lid Wvb (vierde lid, onder b);
c. het pensioenfonds heeft advies ingewonnen bij de commissie transitie-effecten standaardmethode, in de situatie dat de bijstelling van de transitie-effecten er toe leidt dat voor het leeftijdscohort met de meest negatieve transitie-effecten de transitie-effecten negatiever worden en het verantwoordingsorgaan hierover negatief heeft geadviseerd (vierde lid, onder c).
Voor een pensioenfonds dat op het moment van de interne collectieve waardeoverdracht een dekkingsgraad van hoger dan 105% heeft, geldt de mogelijkheid van het onder voorwaarden bijstellen van de uitkomsten van de standaardregel niet. Bij dekkingsgraden hoger dan 105% wordt eerst de standaardregel toegepast en vervolgens kan conform hetgeen is vastgelegd in het transitieplan een deel van het vermogen worden aangewend voor vulling van solidariteits- of risicodelingsreserve en het compensatiedepot.

In het vijfde lid is specifiek voor pensioenfondsen met een dekkingsgraad lager dan 100% op het moment van de collectieve waardeoverdracht - en indien er nog ruimte resteert binnen de bovengenoemde 5% - geregeld dat het bijstellen ook kan inhouden het aanpassen van de pensioenaanspraken en pensioenrechten van individuele deelnemers. Daarbij geldt dat deze bijstelling er niet toe kan leiden dat pensioenaanspraken en pensioenrechten hoger worden dan in de situatie dat de standaardregel zou zijn toegepast bij een dekkingsgraad van 100%.

In het zesde lid is geregeld dat de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve van een pensioenfonds na de collectieve waardeoverdracht tijdelijk het maximum van 15% van het voor pensioen beschikbaar vermogen, inclusief de reserve, mag overschrijden. Dit geeft pensioenfondsen met een hogere dekkingsgraad de tijd om een grotere buffer uit te delen. De overschrijding van het maximum eindigt uiterlijk op de einddatum van de transitieperiode, 1 januari 2037. Als de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve voor dat tijdstip maximaal 15% bedraagt geldt vanaf dat tijdstip het maximum van 15%.

Het zevende lid bevat een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen met betrekking tot dit artikel. Hierbij wordt in ieder geval gedacht aan nadere regels voor de beide omrekenmethoden.

Artikel 150o Pensioenwet en artikel 145n Wvb
Dit voorgestelde artikel regelt de instelling (eerste lid) en de algemene taakomschrijving (tweede lid) van de commissie transitie-effecten standaardmethode.

In het geval dat een verantwoordingsorgaan negatief adviseert over een voorgenomen besluit tot invaren van haar pensioenfonds waarbij de standaardmethode wordt toegepast, én waarbij de negatieve transitie-effecten negatiever worden door de bijstelling van de transitie-effecten, is een pensioenfonds verplicht om advies te vragen aan de commissie transitie-effecten standaardmethode.
De commissie zal adviseren over de besluitvorming van het pensioenfonds met betrekking tot de toepassing van de standaardmethode.

De commissie transitie-effecten standaardmethode is onafhankelijk. De voorzitter en de andere leden nemen zitting in de transitiecommissie op persoonlijke titel. Bij de uitoefening van hun functie zijn zij vrij van last of ruggespraak.

In het derde lid is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot dit artikel. Daarmee wordt een grondslag gecreëerd voor het regelen van bijvoorbeeld tussentijdse wijzigingen in de samenstelling van de transitiecommissie.

Artikel 150p Pensioenwet en artikel 145o Wvb
In artikel 150p van de Pensioenwet en artikel 145o Wvb is een regeling opgenomen voor pensioenfondsen die naar verwachting de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten zullen invaren overeenkomstig de gewijzigde pensioenovereenkomsten. Daarbij gaat het bij invaren om een interne collectieve waardeoverdracht op grond van artikel 150m van de Pensioenwet en artikel 145l Wvb. Deze fondsen kunnen door deze regeling in de jaren totdat de overgang naar de gewijzigde pensioenovereenkomsten en het invaren wordt gerealiseerd in hun vermogenspositie anticiperen op de overgang om het invaren zo soepel mogelijk laten verlopen.

In het eerste lid wordt geregeld dat pensioenfondsen die gebruik maken van dit artikel in afwijking van de artikelen 138, 139 en 140 van de Pensioenwet of de artikelen 133, 134 en 135 Wvb afzien van het jaarlijks indienen van herstelplannen en in plaats daarvan jaarlijks een overbruggingsplan indienen. Daarbij is opgenomen dat pensioenfondsen gebruik kunnen maken van dit artikel indien zij “naar verwachting” invaren. Dit is zo omschreven omdat, zeker in de eerste jaren, de besluitvorming over het wijzigen van de pensioenovereenkomst en het invaren nog niet kan zijn gerealiseerd. Dit kan betekenen dat een pensioenfonds dat in de eerste jaren gebruik maakt van deze regeling later alsnog daarvan afstapt omdat is besloten niet tot invaren over te gaan. Dit pensioenfonds zal dan vanaf dat moment weer herstelplannen moeten opstellen.

Op grond van het tweede lid kan een pensioenfonds dat op 1 juli 2025 geen implementatieplan heeft ingediend niet (langer) gebruik maken van deze regeling. In het implementatieplan legt het pensioenfonds vast op welke wijze voorbereidingen worden getroffen voor de uitvoering van de gewijzigde pensioenovereenkomst en invulling zal worden gegeven aan de uitvoering van de gewijzigde pensioenovereenkomst, alsmede de wijze waarop zal worden omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten.
Het indienen van een implementatieplan uiterlijk 1 juli 2025 is een van de mijlpalen in het transitieproces (zie hiervoor verder de toelichting bij artikel 150c van de Pensioenwet en artikel 145b Wvb). Als hieraan niet is voldaan kan het pensioenfonds ook niet langer gebruik maken van de overbruggingsplannen en zal dit pensioenfonds weer aan de gewone regels voor het financieel toetsingskader moeten voldoen en vanaf het jaar 2025 weer herstelplannen moeten indienen.

Op grond van het derde lid beschrijft het pensioenfonds in het overbruggingsplan de financiële situatie van het fonds met het oog op het tijdstip waarop het pensioenfonds gaat invaren. Als uitgangspunt voor deze beschrijving geldt de dekkingsgraad van 31 december. Dit is het vaste meetmoment waarop ook de herstelplannen zijn gebaseerd (al is voor herstelplannen de beleidsdekkingsgraad relevant). Voor pensioenfondsen die op dat tijdstip een dekkingsgraad hebben die ligt onder een bepaald niveau zijn aanvullende voorwaarden opgenomen in artikel 150q van de Pensioenwet en artikel 145p Wvb.

In het vierde lid wordt een aantal eisen gesteld aan de onderbouwing van het gebruik van de overbruggingsplannen. Het pensioenfonds moet onderbouwen waarom het vanuit het belang van

de betrokkenen in het fonds een overbruggingsplan indient, hoe de premiedekkingsgraad bijdraagt aan de financiële positie van het fonds met het oog op de transitie, hoe zal worden voldaan aan de vereisten van het minimaal vereist eigen vermogen en het vereist eigen vermogen als het fonds weer terug zou gaan naar herstelplannen en hoe het bij de besluitvorming over de vormgeving van de transitie rekening heeft gehouden met generatie-effecten.
Het fonds moet dus oog blijven houden voor de situatie dat alsnog afgezien wordt van invaren. Verder is in het vierde lid geregeld dat het pensioenfonds alle betrokkenen in het fonds tijdig informeert over het overbruggingsplan, de onderbouwing daarvoor en de wijze waarop het pensioenfonds rekenschap geeft van het gebruik van dit artikel bij de transitie.

Op grond van het vijfde lid vraagt het pensioenfonds advies aan het verantwoordingsorgaan over het vaststellen van het overbruggingsplan. Daarbij zijn een aantal waarborgen die van toepassing zijn bij het adviesrecht van het verantwoordingsorgaan van overeenkomstige toepassing. Zie hiervoor verder de toelichting bij artikel 150m, derde lid, van de Pensioenwet over het adviesrecht van het verantwoordingsorgaan bij invaren.

Op grond van het zesde lid heeft het pensioenfonds de goedkeuring nodig van het belanghebbendenorgaan voor een voorgenomen besluit tot vaststelling van het overbruggingsplan. Daarbij zijn een aantal waarborgen die van toepassing zijn bij het goedkeuringsrecht van het belanghebbendenorgaan van overeenkomstige toepassing. Zie hiervoor verder de toelichting bij artikel 150m, vijfde lid, van de Pensioenwet over het goedkeuringsrecht van het belanghebbendenorgaan bij invaren.

Op grond van het zevende lid wordt het tellen van het aantal meetmomenten waarop een pensioenfonds opeenvolgend onder het minimaal vereist vermogen ligt bij gebruik van deze regeling niet gepauzeerd. Dit is relevant voor de toepassing van artikel 140 van de Pensioenwet en artikel 135 Wvb mocht het pensioenfonds alsnog niet invaren. De periode waarin gebruik is gemaakt van de regeling voor overbruggingsplannen wordt niet overgeslagen en als een pensioenfonds weer een herstelplan moet opstellen en blijkt dat het pensioenfonds meer dan 6 maal opeenvolgend niet aan de vereisten van het minimaal vereist eigen vermogen heeft voldaan (inclusief de periode waarin overbruggingsplannen zijn ingediend) moet de regeling van artikel 140 van de Pensioenwet dan wel artikel 135 Wvb worden toegepast. Heeft een pensioenfonds in die periode een beleidsdekkingsgraad boven het minimaal vereist eigen vermogen gehad, dan wordt ook de systematiek van artikel 140 van de Pensioenwet en artikel 135 Wvb gevolgd en is voor de telling een nieuwe periode begonnen.

Op grond van het achtste lid gelden er bijzondere regels voor de toeslagverlening in de periode waarover overbruggingsplannen worden ingediend. Specifiek zijn de regels in artikel 137, tweede lid, onderdeel a en b, van de Pensioenwet en artikel 132, tweede lid, onderdeel a en b, Wvb niet van toepassing. Dit betreft geen toeslagverlening onder een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen niveau (nu 110%) en alleen toekomstbestendige toeslagverlening. Bij algemene maatregel van bestuur zullen specifieke regels voor de toeslagverlening in deze transitiefase worden gesteld. Zie hiervoor verder hoofdstuk 4 *Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode*.

Op grond van het negende lid worden nadere regels gesteld voor de overbruggingsplannen. Daarbij zal onder meer een regeling worden getroffen die vergelijkbaar is met hetgeen is geregeld voor herstelplannen in artikel 16 van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen. Zo moet het overbruggingsplan een beschrijving bevatten van de concrete maatregelen waardoor het eigen vermogen binnen de looptijd van het overbruggingsplan op het vereiste niveau komt en wordt geregeld dat deze maatregelen er niet toe mogen leiden dat het risico dat niet wordt voldaan aan het vereiste niveau van het eigen vermogen doelbewust wordt vergroot. Ook bij overbruggingsplannen mag het strategisch beleggingsbeleid dus niet worden aangepast.

Artikel 150q Pensioenwet en artikel 145p Wvb
In artikel 150q van de Pensioenwet en artikel 145p Wvb zijn verdere regels gesteld voor de overbruggingsplannen.

Op grond van het eerste lid moet een pensioenfonds dat van plan is een overbruggingsplan in te dienen in het jaar 2023 dit voor 1 april 2023 melden bij DNB. Een herstelplan moet worden ingediend voor 1 april van enig jaar. De melding in 2023 is nodig zodat DNB weet dat er vooralsnog geen herstelplan komt van dit pensioenfonds. De overbruggingsplannen, ook in het jaar 2023, worden later in het jaar ingediend dan herstelplannen. Een pensioenfonds dat een overbruggingsplan heeft ingediend in 2023 of latere jaren en dat in een volgend jaar geen overbruggingsplan wil of mag indienen (bijvoorbeeld omdat het implementatieplan op 1 juli 2025 niet is ingediend) zal weer een herstelplan moeten indienen. Dit herstelplan moet dan binnen drie maanden na de uiterste datum voor het overbruggingsplan in een bepaald jaar worden ingediend. Voor 2025 betekent dit dat het herstelplan voor 1 oktober 2025 moet worden ingediend. De tijdstippen waarop een overbruggingsplan moet zijn ingediend staan in het tweede lid.

Op grond van het tweede lid verschilt de termijn voor het indienen van het overbruggingsplan per jaar. Wel is steeds het meetpunt voor het overbruggingsplan 31 december van enig jaar, het meetmoment voor de dekkingsgraad. De indiening moet plaatsvinden:
a. in het jaar 2023: uiterlijk 1 september 2023;
b. in de jaren 2024 en 2025: uiterlijk 1 juli 2024 respectievelijk 2025; en
c. in het jaar 2026: uiterlijk 1 april 2026.

De termijn voor het indienen van een herstelplan is drie maanden. Bij de overbruggingsplannen is de termijn in een aantal jaren ruimer gesteld omdat het indienen van een implementatieplan invloed heeft op (de invulling van) het overbruggingsplan. Een pensioenfonds richt zich namelijk tot het moment van indienen van het implementatieplan op een generieke dekkingsgraad van minimaal 95% en na indienen van het implementatieplan op een fonds-specifieke invaardekkingsgraad. Om fondsen daarvoor voldoende tijd te geven is in het jaar 2023 de termijn 9 maanden (dus het overbruggingsplan wordt uiterlijk 1 september 2023 ingediend) en in 2024 en 2025 6 maanden. Het implementatieplan moet uiterlijk 1 juli 2025 zijn ingediend. Dat is dan ook de uiterste termijn voor indiening van het overbruggingsplan in dat jaar.

Op grond van het derde lid heeft het overbruggingsplan een looptijd tot het verwacht moment van invaren maar uiterlijk tot 1 januari 2027, wat betekent dat de looptijd ieder jaar met een jaar afneemt.

Op grond van het vierde lid dient een pensioenfonds dat op het meetmoment voor het overbruggingsplan (31 december van enig jaar) een dekkingsgraad heeft van minder dan 90% en dat een overbruggingsplan wil indienen, maatregelen te nemen waardoor het direct komt tot een dekkingsgraad van 90%.

In het vijfde lid is geregeld dat het pensioenfonds dat nog geen implementatieplan heeft ingediend in het overbruggingsplan uitwerkt hoe het op het moment van invaren tot een dekkingsgraad van minimaal 95% komt. Daarbij is het uitgangspunt de dekkingsgraad op 31 december van enig jaar, maar minimaal de 90% op grond van het vierde lid. Een pensioenfonds met een dekkingsgraad onder de 90% zal dus eerst maatregelen nemen om tot 90% te komen en dan uitwerken hoe het tot minimaal 95% zal komen. Als een pensioenfonds van plan is eerder in te varen dan 1 januari 2027 is dit eerdere moment het richtmoment voor de dekkingsgraad van 95%.

Vanaf het indienen van het implementatieplan, dus uiterlijk vanaf het overbruggingsplan voor het jaar 2025, moet een pensioenfonds op grond van het zesde lid uitwerken hoe het komt tot een specifieke invaardekkingsgraad voor het pensioenfonds. De invaardekkingsgraad is de dekkingsgraad die een pensioenfonds nodig heeft om te komen tot een verantwoorde, uitlegbare en evenwichtige overstap naar de uitvoering van de gewijzigde pensioenovereenkomsten. Zie hiervoor verder hoofdstuk 4 *Financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode*.

In het zevende lid is geregeld hoe kortingen verwerkt worden indien deze nodig zijn om de dekkingsgraad van 90%, 95% of de invaardekkingsgraad te bereiken. Daarbij worden drie manieren onderscheiden om kortingen te verwerken.
De kortingen die nodig zijn om een dekkingsgraad van 90% te bereiken worden direct in de technische voorzieningen verwerkt en ofwel doorgevoerd in het jaar waarin het overbruggingsplan

is ingediend ofwel in beginsel evenredig gespreid in de tijd gedurende maximaal de termijn die wordt gebruikt voor het overbruggingsplan, waarbij de eerste termijn wordt doorgevoerd in het jaar waarin het overbruggingsplan is ingediend.
Kortingen die nodig zijn om een dekkingsgraad van 95% te bereiken die zijn opgenomen in het overbruggingsplan voor het jaar 2023 en 2024 kunnen worden gespreid over de looptijd van het overbruggingsplan. De termijn voor het eerste jaar (het jaar waarin het overbruggingsplan wordt ingediend) wordt direct in de technische voorzieningen verwerkt en in de aanspraken en uitkeringen doorgevoerd. De kortingen voor de andere termijnen zijn voorwaardelijk.
Kortingen die nodig zijn om een fonds-specifieke dekkingsgraad te bereiken, die worden opgenomen in het overbruggingsplan voor het jaar 2024, 2025 of 2026 worden direct in de technische voorzieningen verwerkt en ook direct doorgevoerd in de aanspraken en uitkeringen. Direct betekent dan in het jaar waarop het overbruggingsplan betrekking heeft.

Artikel I, onderdeel RRR en artikel VII, onderdeel NNN
In artikel 151 van de Pensioenwet en artikel 146 Wvb is bepaald dat AFM belast is met het gedragstoezicht. Het wetsvoorstel bevat nieuwe onderdelen die onder gedragstoezicht vallen en daarmee horen bij het toezichtmandaat van de AFM. Dit betreft onder meer keuzebegeleiding, het risicopreferentieonderzoek, de communicatieplannen tijdens de transitie en verduidelijking van het toezicht op de Stichting Pensioenregister. Aan de omschrijving van gedragstoezicht wordt daarom toegevoegd dat dit ziet op voorlichting "in ruime zin" zodat duidelijk is dat AFM toezicht houdt op alle genoemde nieuwe onderdelen. De omschrijving van gedragstoezicht wordt verder redactioneel aangepast aan de wijziging van artikel 52 van de Pensioenwet en artikel 63 Wvb waardoor premieovereenkomst met beleggingsvrijheid wordt vervangen door flexibele premieovereenkomst met beleggingsvrijheid.

Artikel I, onderdeel SSS en artikel VII, onderdeel OOO
De artikelen 176 van de Pensioenwet en 171 Wvb waarin een opsomming staat van de beboetbare artikelen worden aangepast aan het vervallen van artikelen en het toevoegen van nieuwe artikelen.

Artikel I, onderdeel UUU en artikel VII, onderdeel QQQ

Artikel 220d Pensioenwet (Overgangsrecht wachttijd)
In artikel 220d, eerste lid, van de Pensioenwet is overgangsrecht opgenomen voor de wijziging van artikel 14, tweede lid, van de Pensioenwet (artikel I, onderdeel H). In dat artikel is geregeld dat een wachttijd of drempelperiode voor het ouderdomspensioen kan worden gehanteerd die voor werknemers werkzaam in uitzendovereenkomsten nu maximaal 26 gewerkte weken kan bedragen. Deze wachttijd of drempelperiode wordt teruggebracht tot maximaal acht gewerkte weken. In het overgangsrecht wordt een regeling getroffen voor de situatie dat een werknemer op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel H, meer of minder dan de nieuwe maximale wachttijd of drempelperiode van acht gewerkte weken heeft gewerkt.
Een werknemer die meer dan acht weken heeft gewerkt maar minder dan 26 weken heeft op grond van het huidig recht de maximale periode van de wachttijd of drempelperiode nog niet bereikt, maar heeft op grond van de voorgestelde regeling de maximale periode voor de wachttijd of drempelperiode overschreden. Voor deze situatie wordt geregeld dat deze werknemer op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel H, de maximale wachttijd of drempelperiode heeft bereikt. Deze werknemer zal dus vanaf dat tijdstip ouderdomspensioen opbouwen en niet met terugwerkende kracht tot het moment dat hij in acht weken had gewerkt.
Voor de situatie dat een werknemer die minder dan acht weken heeft gewerkt wordt geregeld dat de weken die hij heeft gewerkt meetellen voor het bereiken van de nieuwe wachttijd of drempelperiode. Een werknemer die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel H, in vier weken heeft gewerkt zal na nog vier gewerkte weken de maximale wachttijd of drempelperiode hebben bereikt. Voor de berekening van het aantal gewerkte weken is in beide situaties de regeling in artikel 14, tweede lid, van toepassing.

Artikel 220e Pensioenwet en artikel 214d Wvb (Overgangsrecht progressieve premies)
Uitgangspunt op grond van het voorgestelde artikel 17 van de Pensioenwet en artikel 23 Wvb is dat de premie voor alle deelnemers een gelijk percentage van het loon dat voor de pensioenberekening in aanmerking wordt genomen bedraagt. Hieruit volgt onder meer de verplichting om een

leeftijdsonafhankelijke premie te hanteren. Zoals toegelicht in hoofdstuk 15 *Overgangsrecht* wordt het wenselijk geacht overgangsrecht te introduceren op grond waarvan ook na 1 januari 2027 in bepaalde situaties de door of voor een deelnemer verschuldigde premie een met de leeftijd oplopend percentage van het loon dat voor de pensioenberekening in aanmerking wordt genomen mag bedragen ('een progressieve premie'). Met dit onderdeel wordt daarin voorzien.

Vooropgesteld zij dat het al dan niet gebruikmaken van het overgangsrecht een keuze is. Werkgever en werknemer dienen hierover in de arbeidsvoorwaardelijke fase afspraken te maken. In het eerste lid is vastgelegd in welke situaties van het voorgestelde artikel 17 van de Pensioenwet mag worden afgeweken en een progressieve premie mag worden gehanteerd.

Hiervoor geldt allereerst als voorwaarde dat er op de dag voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel sprake was een premieovereenkomst met een progressieve premie (ongeacht het type pensioenuitvoerder waar die is ondergebracht) of een uitkeringsovereenkomst met een progressieve premie ondergebracht bij een verzekeraar (onderdeel a). Opgemerkt zij dat het overgangsrecht expliciet betrekking heeft op het hanteren van een progressieve premie en niet op het karakter van de pensioenovereenkomst. In het geval sprake is van een uitkeringsovereenkomst met een progressieve premie zal derhalve in de transitieperiode de pensioenovereenkomst moeten worden omgezet naar een premieovereenkomst.

Voorts kan alleen van artikel 17 van de Pensioenwet worden afgeweken ten aanzien van degenen die op het moment dat de werkgever voor nieuwe deelnemers een pensioenovereenkomst heeft geïntroduceerd met een leeftijdsonafhankelijke premie reeds deelnemer waren, doch uiterlijk op 31 december 2026 (onderdeel b). De groep deelnemers voor wie een beroep kan worden gedaan op het overgangsrecht wordt derhalve bepaald door het moment waarop een werkgever in de transitieperiode voor nieuwe deelnemers een pensioenovereenkomst met een leeftijdsonafhankelijke premie introduceert. De werkgever heeft tot 1 januari 2027 om voor nieuwe deelnemers een nieuwe pensioenovereenkomst met een leeftijdsonafhankelijke premie te laten gelden. Het wordt niet wenselijk geacht dat een werkgever die niet tijdig overstapt, desalniettemin een beroep zou kunnen doen op het overgangsrecht en een progressieve premie kan hanteren voor degenen waarvan de deelneming op of na 1 januari 2027 aanvangt. In het artikellid is derhalve als uiterste datum waarop de deelneming gestart moet zijn 31 december 2026 opgenomen.

Ten slotte geldt als voorwaarde dat de pensioenovereenkomst niet het karakter mag hebben van een solidaire premieovereenkomst (onderdeel c). Dit betekent dat een werkgever die met een beroep op het overgangsrecht ook na 1 januari 2027 een progressieve premie wenst te hanteren niet kan kiezen voor een solidaire premieovereenkomst. Achtergrond hiervan is dat de systematiek binnen de solidaire premieovereenkomst, waarbij schokken gericht naar leeftijdscohorten worden toebedeeld op basis van hun risicohouding, zich slecht verhoudt tot een leeftijdsafhankelijke premie.

Om in de situatie dat aan de voornoemde voorwaarden wordt voldaan de progressieve premie ook fiscaal te faciliteren, wordt voorgesteld een nieuw artikel 38q aan de Wet LB 1964 toe te voegen. Zie in dit kader ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel III, onderdeel M, van dit wetsvoorstel.

Met het tweede lid wordt voorgeschreven dat de pensioenuitvoerder de deelnemer op verschillende wijzen moet informeren over het feit dat een progressieve premie wordt gehanteerd en wat de mogelijke effecten zijn bij beëindiging van de deelneming en het aangaan van een nieuwe pensioenovereenkomst. Dit mag een kwalitatieve omschrijving zijn van de effecten die kunnen optreden. Deze informatie moet worden opgenomen op het jaarlijkse pensioenoverzicht dat de pensioenuitvoerder aan de deelnemer verstrekt en in de brief die de pensioenuitvoerder aan de deelnemer verstrekt bij beëindiging van de deelneming (de 'stopbrief'). Voorts dient de informatie op de website beschikbaar te zijn voor de deelnemer. Dit mag een besloten deel van de website zijn. Het wordt van belang geacht dat een deelnemer wordt geïnformeerd over het hanteren van een progressieve premie en de mogelijke gevolgen als de deelneming eindigt en een nieuwe pensioenovereenkomst wordt aangegaan, omdat bij deelname aan een nieuwe pensioenregeling niet langer sprake zal zijn van een progressieve premie maar (conform het voorgestelde artikel 17 van de Pensioenwet) van een leeftijdsonafhankelijke premie. Dit brengt mogelijk transitie-effecten

met zich voor de deelnemer. Het is van belang dat een deelnemer zich hier van bewust is, zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij de keuze om over te stappen naar een nieuwe werkgever en pensioenregeling. De voorgeschreven informatievoorziening draagt hieraan bij.

Zoals hiervoor aangegeven is het al dan niet gebruikmaken van het overgangsrecht een keuze die in de arbeidsvoorwaardelijke fase moet worden gemaakt. Dit brengt ook met zich dat op enig moment de voorkeur kan veranderen en partijen overeenkomen om niet langer gebruik te maken van het overgangsrecht en overstappen van een progressieve premie naar een leeftijdsonafhankelijke premie.

Voor een overstap op een leeftijdsonafhankelijke premie gedurende de transitieperiode gelden verschillende verplichtingen, zoals het opstellen van een transitieplan. Met dit artikellid wordt voorgesteld dat ook bij een wijziging van de pensioenovereenkomst op of na 1 januari 2027, waarbij wordt overgestapt van een progressieve premie op een leeftijdsonafhankelijke premie, nadere verplichtingen gelden. Concreet wordt voorgesteld dat de werkgever in dat geval de effecten van de wijziging van de pensioenovereenkomst en de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten inzichtelijk moet maken. De transitie-effecten moeten voor deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden per leeftijdscohort inzichtelijk worden gemaakt. Deze informatie kan richting geven aan de gesprekken tussen partijen bij het wijzigen van de pensioenovereenkomst en om te bezien of de wijziging van de pensioenovereenkomst leidt tot een evenwichtig resultaat.

Om een uniforme berekeningswijze van de transitie-effecten te borgen, wordt voorgesteld in het vierde en vijfde lid vast te leggen hoe deze moeten worden berekend. Voor de transitieperiode is deze berekeningswijze vastgelegd in het voorgestelde artikel 150e van de Pensioenwet. Dit artikel komt na de transitieperiode te vervallen. Derhalve is het noodzakelijk om voor een wijziging van een pensioenovereenkomst op of na 1 januari 2027 waarbij wordt overgestapt van een progressieve premie op een leeftijdsonafhankelijke premie, expliciet vast te leggen hoe de transitie-effecten moeten worden berekend. Inhoudelijk is daarbij aangesloten bij de uitgangspunten die gelden voor het berekenen van de transitie-effecten zoals die in de transitieperiode moeten plaatsvinden en in het transitieplan moeten worden vastgelegd.

De berekeningswijze die moet worden gehanteerd is afhankelijk van het karakter van de pensioenovereenkomst na de wijziging.

Als na de wijziging sprake is van een solidaire premieovereenkomst of een flexibele premieovereenkomst met risicodelingsreserve, moet voor het in beeld brengen van de transitie-effecten gebruik worden gemaakt van het netto profijt. Het netto profijt is het verschil tussen de marktwaarde van de te verwachten pensioenuitkeringen en de marktwaarde van de toekomstige premie-inleg. Het netto profijt moet zowel inzichtelijk worden gemaakt voor (1) de situatie dat de pensioenovereenkomst (die geldt voor de wijziging) ongewijzigd wordt voortgezet (dus met progressieve premie) als (2) voor de situatie na wijziging van de pensioenovereenkomst (dus met leeftijdsonafhankelijke premie), inclusief de effecten van de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten.

Als na de wijziging sprake is van een flexibele premieovereenkomst zonder risicodelingsreserve of een premie-uitkeringsovereenkomst moeten de transitie-effecten in kaart worden gebracht met behulp van het bruto profijt. Het bruto profijt is de contante waarde van de toekomstige premie-inleg. Het bruto profijt moet zowel inzichtelijk worden gemaakt voor (1) de situatie dat de pensioenovereenkomst (die geldt voor de wijziging) ongewijzigd wordt voortgezet (dus met progressieve premie) als (2) voor de situatie na wijziging van de pensioenovereenkomst (dus met leeftijdsonafhankelijke premie), inclusief de effecten van de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten.

Zie voor een nadere toelichting bij de profijtberekeningen ook hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie*.

Zoals uit het voorgaande blijkt, wordt voor het berekenen van het netto profijt gebruikgemaakt van marktwaarden, van de te verwachten pensioenuitkeringen en van de toekomstige premie-inleg. Bij het berekenen van het bruto profijt wordt gebruikgemaakt van de toekomstige premie-inleg. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop deze verschillende elementen moeten worden vastgesteld.

Artikel 220f Pensioenwet en artikel 214c Wvb (Overgangsrecht gelijke behandeling)
In diverse artikelen in de Pensioenwet en de Wvb met betrekking tot uitruil, keuzemogelijkheden, afkoop en waardeoverdracht is overgangsrecht opgenomen voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Dit overgangsrecht kent verschillende data afhankelijk van de soort pensioenoverkomst (voor uitkeringsovereenkomsten, kapitaalovereenkomsten en premieovereenkomsten gelden verschillende data) of het tijdstip waarop de keuzemogelijkheid werd geïntroduceerd. Vanwege de koppeling aan de soort pensioenovereenkomst en het vervallen van de uitkeringsovereenkomst en de kapitaalovereenkomst moet dit overgangsrecht aangepast worden. Omdat het overzichtelijker is het overgangsrecht zoveel mogelijk bij elkaar en bij het overige overgangsrecht te plaatsen is van de gelegenheid gebruik gemaakt om alle overgangsrecht voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in een afzonderlijk artikel te zetten, artikel 220f van de Pensioenwet en artikel 214c Wvb. Materieel wijzigt het overgangsrecht niet.

Artikel 220g Pensioenwet en artikel 214e Wvb (Overgangsrecht nabestaandenpensioen)
In artikel 220g van de Pensioenwet en artikel 214e Wvb is het overgangsrecht voor het nabestaandenpensioen opgenomen. In het eerste lid is bepaald wat onder het overgangstijdstip wordt verstaan. Dit is het tijdstip waarop de pensioenuitvoerder aan de nieuwe regels voor nabestaandenpensioen gaat voldoen, maar uiterlijk 1 januari 2027, het moment waarop de transitie moet zijn voltooid. Het tijdstip waarop de pensioenuitvoerder aan de nieuwe regels voor het nabestaandenpensioen gaat voldoen is het tijdstip waarop de pensioenuitvoerder overgaat op uitvoering van een gewijzigde pensioenovereenkomst. Op grond van artikel 220i, tweede lid, van de Pensioenwet en artikel 214g, tweede lid, Wvb moet de pensioenuitvoerder het tijdstip van overgang vermelden op zijn website en melden aan de toezichthouder.

Met het tweede lid wordt voorgesteld overgangsrecht te introduceren in verband met de uniformering van het partnerbegrip.

Zoals toegelicht bij artikel I, onderdeel I, bepalen naar huidig recht de partijen die de pensioenovereenkomst overeenkomen in welke gevallen ongehuwden en mensen zonder geregistreerd partnerschap als partner in de zin van de Pensioenwet worden aangemerkt en derhalve in aanmerking komen voor partnerpensioen. Met dit wetsvoorstel wordt het partnerbegrip geüniformeerd en wordt wettelijk vastgelegd wanneer ongehuwden en mensen zonder geregistreerd partnerschap als partner in de zin van de Pensioenwet worden aangemerkt. Zie in dit kader de voorgestelde wijziging van de partnerdefinitie in artikel 1 van de Pensioenwet (artikel I, onderdeel A) en het voorgestelde artikel 2a van de Pensioenwet waarin het begrip gezamenlijke huishouding nader is uitgewerkt (artikel I, onderdeel C).
Hoewel met dit wetsvoorstel een ruime partnerdefinitie wordt geïntroduceerd, is het mogelijk dat door de uniformering van de partnerdefinitie en de daaruit voortvloeiende wijzigingen van de pensioenovereenkomsten bepaalde personen niet langer als partner in de zin van de Pensioenwet wordt aangemerkt. Het wordt onwenselijk geacht dat deze personen bij overlijden van de werknemer of gewezen werknemer enkel als gevolg van deze wetswijziging en de daaruit voortvloeiende wijziging van de pensioenovereenkomst niet langer aanspraak kunnen maken op partnerpensioen.

Met het oog op het voorgaande wordt voorgesteld met dit artikellid voor te schrijven dat een persoon die vóór het overgangstijdstip kwalificeerde als partner zoals gedefinieerd in artikel 1, zoals dat artikel luidde op de dag voor de datum van inwerkingtreding van de Wet toekomst pensioenen, als partner in de zin van de Pensioenwet blijft aangemerkt zo lang de betreffende relatie tussen de persoon en de werknemer of gewezen werknemer wordt voortgezet. Dit zal in de pensioenovereenkomst vastgelegd en geborgd moeten worden.

Met het derde lid wordt geborgd dat een partner die voor het overgangstijdstip begunstigde is voor het opgebouwde partnerpensioen geen rechten kwijtraakt door de transitie. Hierbij kan het zowel gaan om de huwelijks- en geregistreerde partner als om de overige partners. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn bij een scheiding na de transitie. Bij een scheiding heeft de partner recht op verdeling van opgebouwd partnerpensioen. In het nieuwe systeem voor partnerpensioen is er bij overlijden voor de pensioendatum alleen nog partnerpensioen op risicobasis en zou het bijzonder partnerpensioen alleen betrekking kunnen hebben op partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum. Op grond van dit lid zal in zo'n situatie alsnog verdeling van het partnerpensioen dat was opgebouwd op het overgangstijdstip plaatsvinden.
Ook in de situatie dat door invaren de aanspraken worden aangewend overeenkomstig de gewijzigde pensioenovereenkomsten is dit lid van belang. Te denken valt aan de (inmiddels) gewezen deelnemer die jarenlang nabestaandenpensioen heeft opgebouwd en komt te overlijden voor pensioendatum. Als de reeds opgebouwde aanspraken op nabestaandenpensioen niet worden geëerbiedigd zou er geen aanspraak op nabestaandenpensioen zijn voor diens nabestaande(n) omdat er geen sprake is meer van actieve deelname in een pensioenregeling, terwijl dit wel jarenlang is opgebouwd.

In het vierde lid is een overgangsregeling voor wezenpensioen opgenomen. Op grond van artikel 16, eerste lid, onderdeel d, van de Pensioenwet en artikel 32, eerste lid, onderdeel d, Wvb zal wezenpensioen steeds een maximale leeftijd van 25 jaar kennen en zijn er ook geen verdere voorwaarden zoals het volgen van scholing. Bij wezenpensioen dat is ingegaan voor het overgangstijdstip kan sprake zijn van een hogere of lagere eindleeftijd of van een wezenpensioen dat vanaf een bepaalde leeftijd alleen wordt uitgekeerd indien scholing wordt gevolgd. Door in het derde lid te regelen dat artikel 16, eerste lid, onderdeel d, van de Pensioenwet en artikel 32, eerste lid, onderdeel d, Wvb niet van toepassing zijn bij een wezenpensioen dat is ingegaan voor het overgangstijdstip kunnen deze wezenpensioenen ongewijzigd blijven. Ook als sprake is van opbouw van wezenpensioen kan het zijn dat daarvoor andere voorwaarden gelden zoals een hogere eindleeftijd. Ook deze opgebouwde aanspraken kunnen ongewijzigd blijven en dus eventueel tot uitkering komen.

In het vijfde lid is overgangsrecht opgenomen voor de uitloopdekkingen in artikel 55, vierde lid, van de Pensioenwet en artikel 66, vierde lid, Wvb. Daarbij gaat het om de (hogere) dekking tijdens de WW-periode en op de uitloopdekking van drie maanden als geen recht is op WW-dekking. De gewijzigde uitloopdekkingen zijn van toepassing indien het einde van de deelneming ligt vanaf het overgangstijdstip. Omdat de mogelijkheid tot vrijwillige voortzetting in artikel 61a van de Pensioenwet (en artikel 73a Wvb) volgt op de uitloopdekkingen is dit artikel ook in dit overgangsrecht opgenomen.

Artikel 220h Pensioenwet en artikel 214f Wvb (Overgangsrecht premievrije voortzetting bij gesloten fonds)
Als een pensioenfonds een beëindigde pensioenregeling uitvoert en de onderneming van de werkgever heeft opgehouden te bestaan kan de pensioenovereenkomst niet meer gewijzigd worden. Voor de bestaande aanspraken en uitkeringen in een gesloten fonds is dit geen probleem. De uitvoering kan ook onder het nieuwe recht hetzelfde blijven.
In een gesloten fonds kan echter nog sprake zijn van (nieuwe) opbouw van pensioenaanspraken namelijk als recht bestaat op premievrije voortzetting (voortgezette opbouw) veelal bij arbeidsongeschiktheid. Het is niet wenselijk om een klein aantal fondsen te verplichten voor zo'n kleine groep deelnemers een andere voorziening te treffen of de aanspraken af te laten kopen, voor zover dit door het fonds gerealiseerd zou kunnen worden. Vandaar dat geregeld wordt dat in die situatie de opbouw van aanspraken in de uitkeringsovereenkomst kan worden voortgezet zolang recht bestaat op premievrije voortzetting. Het recht op premievrije voortzetting moet zijn ontstaan voor 1 januari 2023, de voorgestelde datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Omdat bij deze gesloten fondsen de pensioenovereenkomst niet kan worden gewijzigd is het overgangsrecht van artikel 220i niet van toepassing en zal meteen bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel opbouw in een uitkeringsovereenkomst niet meer kunnen. In artikel 220h, eerste lid, wordt geregeld dat in deze specifieke situatie de opbouw van pensioenaanspraken kan worden voortgezet op basis van de bestaande uitkeringsovereenkomst.

In het tweede lid wordt voor deze situatie geregeld dat ook de dekking voor het nabestaandenpensioen ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit kan dan zowel nabestaandenpensioen op opbouwbasis betreffen als nabestaandenpensioen op risicobasis. Ook de hoogte van de dekking, het partnerbegrip en de voorwaarden voor het wezenpensioen worden dan niet aangepast.

Artikel 220i Pensioenwet en artikel 214g Wvb (Overgangsrecht algemeen)
In artikel 220i van de Pensioenwet en 214f Wvb is algemeen overgangsrecht opgenomen. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is de nieuwe wet van toepassing. Als een werkgever na de inwerkingtreding voor het eerst een pensioenovereenkomst overeenkomt met zijn werknemers moet die pensioenovereenkomst direct voldoen aan de Pensioenwet zoals gewijzigd door dit wetsvoorstel en moet de uitvoering door een pensioenuitvoerder ook direct aan de nieuwe regels voldoen. Voor al bestaande pensioenovereenkomsten die op het tijdstip van inwerkingtreding zijn ondergebracht bij een pensioenuitvoerder ligt dit anders. Tot het moment dat de pensioenuitvoerder overgaat op uitvoering van de gewijzigde pensioenovereenkomsten blijft (voor een deel) oud recht van toepassing.
In de transitiefase na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen pensioenuitvoerders op verschillende tijdstippen de transitie afronden en overstappen op het nieuwe systeem. Er zullen er dus situaties zijn in die periode waarop (deels) de oude regels van toepassing zijn en situaties waarop alleen de nieuwe regels van toepassing zijn. Daarvoor is in dit artikel geregeld dat tot het tijdstip van de transitie de Pensioenwet dan wel de Wvb, zoals die luidt de dag voor inwerkingtreding, van toepassing blijft op de (uitvoering door de) pensioenuitvoerder. Daarbij zijn een aantal uitzonderingen opgesomd van wijzigingen die steeds van toepassing zijn zoals de beperking van de maximale wachttijd voor uitzendkrachten die vanaf de inwerking steeds zal gelden en het hoofdstuk dat betrekking heeft op de transitieperiode.
Om zo veel mogelijk inzichtelijk te maken welk overgangsrecht van toepassing is wordt in het tweede lid geregeld dat de pensioenuitvoerder op een website bekend maakt op welk moment de transitie wordt afgerond (en dus volledig het nieuwe recht van toepassing zal zijn). De pensioenuitvoerder meldt dit ook aan de toezichthouder, die daar door het implementatieplan al van op de hoogte zal zijn.

Artikel II *Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001*

Artikel II, onderdelen A en B (artikel 3.18 van de Wet inkomstenbelasting 2001)
In artikel 3.18 Wet IB 2001 is de fiscale behandeling van premies voor een beroeps- of bedrijfstakpensioenregeling vormgegeven voor ondernemers. Deze premies kunnen onder voorwaarden in mindering gebracht worden op de winst. Vanwege de voorgestelde wijzigingen in hoofdstuk IIB Wet LB 1964 wordt een aantal verwijzingen in artikel 3.18, eerste en vijfde lid, Wet IB 2001 aangepast. Daarnaast worden twee redactionele aanpassingen gedaan.
Op grond van de voorgestelde verwijzing in artikel 3.18, eerste lid, Wet IB 2001 naar de artikelen 38b, 38c, 38r, 38s en 38t Wet LB 1964 geldt het in die artikelen opgenomen overgangsrecht ook voor de fiscale behandeling van premies voor een beroeps- of bedrijfstakpensioenregeling voor ondernemers. Voor het overgangsrecht van artikel 38q Wet LB 1964, op grond waarvan tot en met 31 december 2026 nog gebruik kan worden gemaakt van het fiscale kader van voor 1 januari 2023, wordt een artikel 10a.24 Wet IB 2001 geïntroduceerd. Dit wordt nader toegelicht in deze artikelsgewijze toelichting onder artikel II, onderdeel T.
In artikel 3.18, vijfde lid, onderdeel a, Wet IB 2001 worden de verwijzingen naar artikel 18a Wet LB 1964 in overeenstemming gebracht met de voor die bepaling voorgestelde wijzigingen. Op grond van artikel 3.18, vijfde lid, onderdeel e, Wet IB 2001 is in artikel 11f van het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001 (UBIB 2001) het bereikbaar pensioengevend loon uitgewerkt. Deze bepaling blijft gedurende het overgangsrecht tot en met 31 december 2026 gelden op grond van het overgangsrecht van het voorgestelde artikel 10a.24 Wet IB 2001.

Ingevolgde artikel II, onderdeel B, vervalt in artikel 3.18, eerste lid, Wet IB 2001 de verwijzing naar artikel 38s Wet LB 1964. Dit artikel ziet op de opslag op de reguliere premie van artikel 18a Wet LB 1964 ten behoeve van compensatie en vervalt per 1 januari 2037. In artikel 3.18, eerste lid, Wet IB 2001 dient deze verwijzing dan ook per die datum te vervallen.

Artikel II, onderdeel C (artikel 3.68 van de Wet inkomstenbelasting 2001)
In artikel 3.68 Wet IB 2001 wordt de fiscaal toegestane toevoeging aan de fiscale oudedagsreserve bepaald. In het vierde lid van genoemd artikel wordt bepaald dat het percentage uit het eerste lid van genoemd artikel wordt aangepast met 0,36%-punt maal het aantal jaren waarmee de pensioenrichtleeftijd, bedoeld in artikel 18a, zesde lid, Wet LB 1964, wordt gewijzigd. In de voorgestelde aanpassingen van artikel 18a Wet LB 1964 komt de pensioenrichtleeftijd niet meer terug. De verwijzing in artikel 3.68, vierde lid, Wet IB 2001 naar de pensioenrichtleeftijd in artikel 18a, zesde en achtste lid, Wet LB 1964 werkt dan niet langer. Met de voorgestelde aanpassingen in artikel 3.68, vierde lid, Wet IB 2001, wordt, naast enkele redactionele wijzigingen, de koppeling aan de pensioenrichtleeftijd vervangen door een koppeling aan de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, Algemene Ouderdomswet (AOW). Omdat de laatstgenoemde leeftijd, anders dan de pensioenrichtleeftijd, niet met hele jaren wordt gewijzigd, is ook een andere formulering van de koppeling nodig. Op grond van de voorgestelde tekst wordt het percentage uit artikel 3.68, eerste lid, Wet IB 2001, met 0,36%-punt verlaagd indien het verschil tussen enerzijds de voor het kalenderjaar van wijziging geldende pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, AOW, afgerond op hele jaren naar beneden, en anderzijds de voor het aan dat kalenderjaar voorafgaande jaar geldende pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, AOW, eveneens afgerond op hele jaren naar beneden, één jaar bedraagt. Op deze wijze wordt de huidige systematiek grosso modo op vergelijkbare wijze voortgezet. Voor het berekenen van de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, AOW, wordt namelijk uitgegaan van dezelfde ontwikkeling in de levensverwachting als voor de berekening van de pensioenrichtleeftijd in het huidige artikel 18a, achtste lid, Wet LB 1964. Ter illustratie een voorbeeld: stel dat de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, AOW, in het jaar 2030 uitkomt op 68 jaar en voor het jaar 2029 op 67 jaar en 9 maanden. Dan wordt met ingang van 2030 het percentage van artikel 3.68, eerste lid, Wet IB 2001 met 0,36%-punt verlaagd. Een dergelijke verlaging wordt – net als onder de huidige regeling - ten minste een jaar voordat deze toepassing vindt bekendgemaakt.

Artikel II, onderdeel D (artikel 3.126a van de Wet inkomstenbelasting 2001)
Met de voorgestelde aanpassing van artikel 3.126a, vierde lid, onderdeel a, onder 3°, Wet IB 2001 wordt geregeld dat indien de eerste termijn van een bancaire lijfrente wordt uitgekeerd na het bereiken van de AOW-leeftijd, de periode tussen de eerste en de laatste termijn ten minste 20 jaar bedraagt, verminderd met het aantal jaren tussen het bereiken van de AOW-leeftijd en het tijdstip waarop de eerste termijn wordt uitgekeerd. Deze aanpassing is in lijn met de situatie voor het bereiken van de AOW-leeftijd zoals geregeld in artikel 3.126a, vierde lid, onderdeel a, onder 2°, Wet IB 2001.

Artikel II, onderdeel E (artikel 3.127 van de Wet inkomstenbelasting 2001)
In artikel 3.127, eerste lid, Wet IB 2001 wordt de jaarruimte bepaald voor de in aanmerking te nemen premies voor lijfrenten in de derde pijler. Voorgesteld wordt om het in dat lid genoemde percentage te verhogen tot 30% in lijn met de ruimte die wordt geboden in het voorgestelde artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964 voor de opbouw van een tweedepijlerpensioen.
Eveneens wordt voorgesteld om in genoemd eerste lid de periode waarin premies voor lijfrenten in aanmerking genomen kunnen worden, te verruimen. Hiermee wordt het mogelijk om niet tot het bereiken van de AOW-leeftijd premies voor lijfrenten in aanmerking te nemen binnen de jaarruimte, maar tot vijf jaren na het bereiken van de AOW-leeftijd. Met laatstgenoemde voorgestelde wijziging wordt aansluiting gezocht bij het voorgestelde artikel 18a, vierde lid, Wet LB 1964.
Artikel 3.127, tweede lid, Wet IB 2001 regelt de reserveringsruimte voor de in aanmerking te nemen premies voor lijfrenten. Indien er in de zeven voorafgaande jaren minder premies voor lijfrente in aanmerking zijn genomen dan mogelijk was in die jaren is het mogelijk om deze, tot een bepaald maximum, alsnog in aanmerking te nemen. Voorgesteld wordt om deze termijn te verhogen van zeven naar tien jaren. Ook wordt voorgesteld de omvang van de reserveringsruimte uit te breiden. Op dit moment wordt de reserveringsruimte begrensd op 17% van de premiegrondslag met een maximum van € 7.587, of € 14.978 indien de belastingplichtige in het begin van het kalenderjaar de leeftijd heeft bereikt die ten hoogste tien jaren lager is dan de AOW-leeftijd. Voorgesteld wordt om de huidige begrenzingen te vervangen door een uniforme grens van € 38.000. Belastingplichtigen kunnen derhalve in het jaar dat de reserveringsruimte benut wordt,

ten hoogste € 38.000 in aanmerking nemen. De verruiming van de reserveringsruimte is gebaseerd op wat past binnen de budgettaire kaders.
In artikel 3.127, derde lid, Wet IB 2001 is de premiegrondslag geregeld waarover de jaarruimte wordt berekend. In dit lid worden onder andere de in aanmerking te nemen inkomensbestanddelen alsmede de maximale hoogte van de inkomensbestanddelen die in aanmerking kunnen worden genomen genoemd. Daarnaast wordt aan het slot van dit lid de vermindering van de premiegrondslag genoemd in verband met het feit dat de AOW in de premiegrondslag dient te worden ingebouwd. Het huidige bedrag aan AOW-inbouw bedraagt € 12.837 (2022). Voorgesteld wordt om voortaan aan te sluiten bij het voorgestelde artikel 18a, tweede lid, Wet LB 1964, en voornoemd bedrag dienovereenkomstig te vervangen voor een bedrag van € 14.802 (2022). Dit bedrag wordt ieder jaar, krachtens het voorgestelde artikel 10.2b, vierde en vijfde lid, Wet IB 2001, vervangen door een ander bedrag, dat wordt berekend door de voor dat jaar geldende uitkeringen voor gehuwde personen zonder toeslag als omschreven in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, en vijfde lid, AOW, vermeerderd met de vakantietoeslag, te vermenigvuldigen met de factor 100/75.
Vanwege het voorstel om de maximale premiegrens te verhogen, waarbij deze wordt gekoppeld aan de premiegrens zoals deze geldt op grond van het voorgestelde artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964, wordt voorgesteld het huidige artikel 3.127, zesde en zevende lid, Wet IB 2001 te laten vervallen en het huidige achtste lid te vernummeren tot zesde lid.

Artikel II, onderdelen F en G (artikel 3.127 van de Wet inkomstenbelasting 2001)
In het huidige vierde lid van artikel 3.127 Wet IB 2001 is de vermindering van de jaarruimte in verband met de opbouw van pensioenaanspraken geregeld. De vermindering van de jaarruimte wordt berekend door een vermenigvuldigingsfactor van 6,27 (2022) met de pensioenaangroei (factor A) te vermenigvuldigen. Voorgesteld wordt om in genoemd lid vanaf 1 januari 2024 de vermindering van de jaarruimte in verband met de opbouw van pensioenaanspraken te baseren op de premies voor een ouderdomspensioen en partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum die in het voorafgaande jaar zijn ingelegd in pensioenregelingen van de belastingplichtige, exclusief de premie voor een compensatie als bedoeld in artikel 38s Wet LB 1964. Deze wijziging sluit aan op de voorgestelde aanpassing om in de toekomst de opbouw van pensioen in zowel de tweede pijler als in de derde pijler te baseren op een premiebegrenzing. Deze wijziging treedt pas in werking per 1 januari 2024 aangezien voor de vermindering van de jaarruimte wordt gerekend met de opbouw van pensioenaanspraken uit het voorafgaande jaar. Premies voor compensatie die worden ingelegd met toepassing van de op grond van artikel 38s Wet LB 1964 toegestane verhoging van het in artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964 opgenomen percentage, worden niet geschaard onder de ingelegde premies en zullen daarom niet in mindering komen op de jaarruimte. Aangezien het voorgestelde artikel 38s Wet LB 1964 komt te vervallen per 1 januari 2037 komt de zinsnede over de compensatie in artikel 3.127, vierde lid, Wet IB 2001 ook per die datum te vervallen.

Artikel II, onderdeel H (artikel 3.129 van de Wet inkomstenbelasting 2001)
Met de voorgestelde wijziging van artikel 3.129, vijfde lid, Wet IB 2001 wordt een tekstuele omissie hersteld.

Artikel II, onderdeel I (artikel 5.16b van de Wet inkomstenbelasting 2001)
De fiscale bepalingen met betrekking tot de nettolijfrente worden met de voorgestelde aanpassingen in overeenstemming gebracht met de wijzigingen die worden voorgesteld voor de 'brutolijfrente'.
Op grond van artikel 5.16b, eerste lid, Wet IB 2001 wordt de premie voor een nettolijfrente begrensd. Voorgesteld wordt deze begrenzing aan te passen door te verwijzen naar het premiepercentage genoemd in het voorgestelde artikel 3.127, eerste lid, Wet IB 2001, vermenigvuldigd met de nettofactor van artikel 5.16, vierde lid, Wet IB 2001. Er ontstaat derhalve een dynamische verwijzing. Als het premiepercentage, genoemd in artikel 3.127, eerste lid, Wet IB 2001, wijzigt dan werkt dit automatisch door in de premiebegrenzing voor de nettolijfrente. In het voorgestelde artikel 5.16b, tweede lid, Wet IB 2001 is imputatie van nettopensioenen opgenomen. Deze imputatieregeling is overgenomen uit artikel 17bis UBIB 2001. De bestaande delegatiegrondslagen die zijn opgenomen in artikel 5.16b Wet IB 2001 kunnen door deze aanpassingen vervallen. Op grond van het voorgestelde artikel 5.16b, derde lid, Wet IB 2001 is de

reserveringsruimte, zoals uitgewerkt in artikel 3.127, tweede lid, Wet IB 2001, van overeenkomstige toepassing waarbij het bedrag genoemd in 3.127, tweede lid, Wet IB 2001, dient te worden vermenigvuldigd met de nettofactor van artikel 5.16, vierde lid, Wet IB 2001. Op grond van het voorgestelde artikel 5.16b, vierde lid, Wet IB 2001 is artikel 3.127, vijfde lid, Wet IB 2001 van overeenkomstige toepassing. Deze bepaling is ook opgenomen in de huidige wettekst.

Artikel II, onderdelen J tot en met O (artikelen 5.17, 5.17a, 5.17b, 5.17c, 5.17d en 5.17e van de Wet inkomstenbelasting 2001)
De fiscale bepalingen met betrekking tot het nettopensioen worden met de voorgestelde aanpassingen in overeenstemming gebracht met de wijzigingen die worden voorgesteld voor het pensioen waarop de omkeerregel van toepassing is (het 'brutopensioen'). Voor het netto-ouderdomspensioen en het nettopartnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum wordt dezelfde premiegrens voorgesteld als voor het 'brutopensioen', vermenigvuldigd met de nettofactor van artikel 5.16, vierde lid, Wet IB 2001. Voor het nettopartnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum en het nettowezenpensioen worden eveneens dezelfde begrenzingen voorgesteld als voor het 'brutopensioen', eveneens vermenigvuldigd met de nettofactor. Tevens gelden dezelfde voorwaarden als voor het 'brutopensioen' zoals bijvoorbeeld het verzekeren op risicobasis. De premies voor het nettopartnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum en het wezenpensioen komen net als bij het 'brutopensioen' bovenop de premies voor het netto-ouderdomspensioen en nettopartnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum en worden niet begrensd door de premiegrens. Voor de aanpassingen voor het netto-ouderdomspensioen en het nettopartnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum geldt geen eerbiedigende werking voor de bestaande premiestaffels zoals dat wel het geval is bij het 'brutopensioen'. Dit is niet nodig aangezien de nettopremiegrens ongeveer gelijk is aan het percentage dat veelal in het hoogste leeftijdscohort in de premiestaffel voor het nettopensioen wordt gehanteerd.

Artikel II, onderdeel P (artikel 10.1 van de Wet inkomstenbelasting 2001)
Artikel 10.1 Wet IB 2001 voorziet in een indexatie van verschillende bedragen. Voorgesteld wordt deze indexatiebepaling aan te passen aan de wijzigingen in artikel 3.127 Wet IB 2001.

Artikel II, onderdeel Q (artikel 10.2b van de Wet inkomstenbelasting 2001)
Het huidige artikel 10.2b Wet IB 2001 voorziet in een indexatie van de bedragen uit de artikelen 3.68, eerste lid, en 3.127, derde lid, Wet IB 2001. De wijziging in artikel 10.2b, eerste lid, Wet IB 2001 betreft een actualisering van een verwijzing. Naast deze aanpassing wordt voorgesteld twee leden toe te voegen en in verband daarmee ook het opschrift van dit artikel aan te passen. Met het voorgestelde artikel 10.2b, vierde lid, Wet IB 2001 wordt geregeld dat het maximale aftrekbare premiepercentage, genoemd in het voorgestelde artikel 3.127, eerste lid, Wet IB 2001, jaarlijks wordt vervangen door het voor dat jaar genoemde percentage in het voorgestelde artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964. Uitgangspunt hierbij is dat de premiegrens in de Wet LB 1964 en de premiegrens in de Wet IB 2001 aan elkaar gekoppeld blijven en derhalve aan elkaar gelijk blijven. In het voorgestelde artikel 10.2b, vijfde lid, Wet IB 2001 wordt voorzien in de jaarlijkse aanpassing van het in het voorgestelde artikel 3.127, derde lid, Wet IB 2001 laatstvermelde bedrag. Dit bedrag wordt bij het begin van het kalenderjaar vervangen door een ander bedrag dat wordt berekend door de voor dat jaar geldende uitkeringen voor gehuwde personen zonder toeslag als omschreven in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, en vijfde lid, AOW, vermeerderd met de vakantietoeslag, te vermenigvuldigen met de factor 100/75. Hiermee wordt aangesloten bij de franchise van het voorgestelde artikel 18a, derde lid, Wet LB 1964 zoals deze wordt gehanteerd voor het tweedepijlerpensioen.

Artikel II, onderdelen R en S (afdeling 10.3 van de Wet inkomstenbelasting 2001)
Voorgesteld wordt aan hoofdstuk 10 Wet IB 2001 een afdeling 10.3 toe te voegen met een tijdelijke bepaling met betrekking tot de pensioenregeling van zelfstandigen. Op grond van het voorgestelde artikel 150a van de Pensioenwet wordt het bij wijze van experiment maximaal vijf jaar mogelijk voor zelfstandigen om deel te nemen aan een pensioenregeling. Met het voorgestelde artikel 10.11, eerste lid, Wet IB 2001 wordt voorzien in de fiscale facilitering door voor de toepassing van verschillende in de Wet IB 2001, de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, de Successiewet 1956 en de Algemene wet inzake rijksbelastingen opgenomen artikelen onder een pensioenregeling als bedoeld in artikel 1.7, tweede lid, onderdeel b, Wet IB 2001 mede te verstaan

een pensioenregeling als bedoeld in artikel 150a van de Pensioenwet. Door deze schakelbepaling geldt voor een pensioenregeling als bedoeld in artikel 150a van de Pensioenwet hetzelfde fiscale kader als voor een pensioenregeling als bedoeld in artikel 1.7, tweede lid, onderdeel b, Wet IB 2001.
Met het voorgestelde artikel 10.11, tweede lid, Wet IB 2001 wordt geregeld dat voor de toepassing van artikel 3.18, vierde lid, Wet IB 2001 het pensioengevend inkomen van het voorafgaande dienstjaar (t-1) tot uitgangspunt te nemen. Dit referentiejaar wijkt af van artikel 3.18, vierde lid, onderdeel d, Wet IB 2001 waarin het derde kalenderjaar voorafgaande aan het dienstjaar (t-3) tot uitgangspunt wordt genomen. De reden om t-1 of t-3 als uitgangspunt te nemen voor het pensioengevend inkomen en niet het actuele inkomen van het betreffende jaar is om belastingplichtigen voldoende tijd te geven het pensioengevend inkomen vast te stellen voorafgaande aan het jaar van pensioenopbouw. Naar aanleiding van commentaren uit de internetconsultatie specifiek op het zzp-experiment wordt voor dit experiment gewerkt met t-1. Bij de keuze voor t-1 kan voor het pensioengevend inkomen in 2023 uitgegaan worden van het inkomen in 2022. Voor de reeds bestaande situatie van artikel 3.18 vierde lid, onderdeel d, Wet IB 2001 wordt vooralsnog geen aanpassing naar t-1 voorgesteld. Het hanteren van t-1 zal eerst worden geëvalueerd bij de evaluatie van de experimenteerwetgeving.
Afdeling 10.3 Wet IB 2001 vervalt na afloop van de experimenteerperiode, maar in het voorgestelde – hierna toegelichte - artikel 10a.26 Wet IB 2001 wordt overgangsrecht opgenomen voor de jaren daarna.

Artikel II, onderdelen T tot en met V (artikelen 10a.24, 10a.25 en 10a.26 van de Wet inkomstenbelasting 2001)
Voorgesteld wordt om drie overgangsartikelen aan hoofdstuk 10A Wet IB 2001 toe te voegen. Bij de nummering van deze artikelen is rekening gehouden met het wetsvoorstel Wet excessief lenen bij eigen vennootschap[360], dat eveneens een artikel aan genoemd hoofdstuk toevoegt.

Op grond van het voorgestelde artikel 10a.24 Wet IB 2001 blijft het mogelijk om premies van de winst af te trekken voor pensioenregelingen als bedoeld in artikel 3.18 Wet IB 2001 waarin op grond van het overgangsrecht van het voorgestelde artikel 38q Wet LB 1964 nog pensioen wordt opgebouwd op grond van het bestaande fiscale kader. Dit overgangsrecht geldt tot 1 januari 2027. Het blijft derhalve tot 1 januari 2027 mogelijk gebruik te maken van het bestaande fiscale kader, ook voor premies voor beroeps- of bedrijfstakpensioenregelingen.

Voor belastingplichtigen die onder het bereik vallen van het in het voorgestelde artikel 38q, eerste lid, Wet LB 1964 opgenomen overgangsrecht, geldt dat de voorgestelde systematiek van imputatie van pensioenaanspraken leidt tot onwenselijke uitkomsten. Daarom wordt overgangsrecht opgenomen in het voorgestelde artikel 10a.25, eerste lid, Wet IB 2001 waarin wordt geregeld dat voor deze groep belastingplichtigen de imputatie van pensioenaanspraken nog zal plaatsvinden volgens de methode zoals deze gold op 31 december 2023. Voor deze groep belastingplichtigen vindt de imputatie van pensioenaanspraken derhalve plaats door middel van een factor A, vermenigvuldigd met 6,27 (2022). Dit voorgestelde overgangsrecht treedt in werking per 1 januari 2024 aangezien pas vanaf het jaar 2023 pensioen wordt opgebouwd op grond van artikel 38q, eerste lid, Wet LB 1964 en voor imputatie van opgebouwde pensioenaanspraken wordt gekeken naar het voorafgaande kalenderjaar. Het is de bedoeling dat het overgangsrecht van het eerste lid per 1 januari 2028 komt te vervallen aangezien wordt voorgesteld artikel 38q, eerste lid, Wet LB 1964 per 1 januari 2027 te laten vervallen. Voor imputatie van opgebouwde pensioenaanspraken wordt gekeken naar het voorafgaande kalenderjaar. Vandaar dat het wordt beoogd het overgangsrecht van artikel 38q, eerste lid, Wet LB 1964 per 1 januari 2028 te laten vervallen en niet ook direct per 1 januari 2027.
In het voorgestelde artikel 10a.25, tweede lid, Wet IB 2001 is overgangsrecht opgenomen voor belastingplichtigen die een ouderdomspensioen of partnerpensioen opbouwen, waarvan de opbouw is gebaseerd op de in het voorgestelde artikel 38r, eerste lid, Wet LB 1964 opgenomen

[360] Het bij koninklijke boodschap van 17 juni 2020 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Invorderingswet 1990 ter bestrijding van belastinguitstel en -afstel als gevolg van excessief lenen bij een eigen vennootschap (Wet excessief lenen bij eigen vennootschap) (Kamerstukken 35496).

premiestaffel. Omdat deze premiestaffel progressief en leeftijdsafhankelijk is, heeft een imputatiesystematiek zoals is opgenomen in het voorgestelde artikel 3.127, vierde lid, Wet IB 2001 tot gevolg dat de imputatie van pensioenaanspraken ook leeftijdsafhankelijk wordt. Omdat dit ongewenste effecten kan hebben, wordt voorgesteld de leeftijdsafhankelijke premie die wordt ingelegd, door middel van een formule te vertalen naar een leeftijdsonafhankelijke premie die had gegolden voor een belastingplichtige die een pensioen opbouwt volgens de voorgestelde systematiek. De opgenomen premiestaffel is namelijk, net als de leeftijdsonafhankelijke premiegrens van het voorgestelde artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964, gebaseerd op een rekenrente van 1,5%. Voor de berekening van de hoogte van de imputatie wordt gekeken naar het benutte gedeelte van de voor de belastingplichtige toepasselijke maximale premiegrens op grond van het voorgestelde artikel 38r, eerste lid, Wet LB 1964. Dit gedeelte wordt evenredig toegerekend aan de op grond van het voorgestelde artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964 geldende premiegrens. Dit voorgestelde overgangsrecht treedt in werking per 1 januari 2024 aangezien pas vanaf het jaar 2023 pensioen wordt opgebouwd met inachtneming van het voorgestelde artikel 38r, eerste lid, Wet LB 1964 en voor imputatie van opgebouwde pensioenaanspraken wordt gekeken naar het voorafgaande kalenderjaar.

Het voorgestelde artikel 10a.26 Wet IB 2001 voorziet in een overgangsbepaling mocht de experimenteerbepaling voor zelfstandigen niet structureel worden. In het voorgestelde artikel 10a.26, eerste lid, Wet IB 2001 is bepaald dat, mocht de experimenteerwetgeving voor zelfstandigen zoals opgenomen in de voorgestelde afdeling 10.3 Wet IB 2001 eindigen zonder dat er een structurele regeling komt, dergelijke pensioenregelingen voor reeds opgebouwde pensioenen wel blijven kwalificeren als een pensioenregeling in de zin van artikel 1.7, tweede lid, onderdeel b, Wet IB 2001. In het voorgestelde artikel 10a.26, tweede lid, Wet IB 2001 is bepaald, in lijn met de in artikel 150a van de Pensioenwet opgenomen delegatiegrondslagen, dat in de situatie dat de experimenteerbepaling voor zelfstandigen geen structureel karakter krijgt in lagere regelgeving, kan worden voorzien in voorwaarden voor afwikkeling van dit opgebouwde pensioen. In hoofdstuk 12.3.6 van deze memorie is dit nader toegelicht.

Artikel III *Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964*

Artikel III, onderdeel A (artikel 18 van de Wet op de loonbelasting 1964)
In artikel 18 Wet LB 1964 is geregeld wat onder een pensioenregeling wordt verstaan voor de toepassing van die wet.
Met de voorgestelde wijziging van genoemd artikel 18, eerste lid, onderdeel a, wordt in de daarin opgenomen beschrijving van het partnerpensioen een onderscheid gemaakt tussen een partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum (subonderdeel 2°) en een partnerpensioen bij overlijden vóór pensioendatum (subonderdeel 3°). Dit onderscheid is nodig, aangezien met de wijzigingen in dit wetsvoorstel het partnerpensioen bij overlijden vóór pensioendatum alleen nog op risicobasis kan worden verzekerd terwijl het partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum alleen op opbouwbasis kan worden verzekerd. Ter uniformering van de begrippen partner en gewezen partner, wordt voor de definitie hiervan aangesloten bij artikel 1, van de Pensioenwet of artikel 1 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Voor het wezenpensioen wordt voorgesteld in artikel 18, eerste lid, onderdeel a, onder 4° (nieuw), Wet LB 1964 de looptijd te beperken tot het bereiken van de leeftijd van 25 jaar van het (pleeg)kind. Dit is thans nog 30 jaar. Voor een uitgebreidere toelichting op de voorgestelde wijzigingen voor het partner- en wezenpensioen wordt verwezen naar hoofdstuk 11 *Nabestaandenpensioen*.
Met de voorgestelde wijziging van artikel 18, tweede lid, Wet LB 1964 komt de in onderdeel a opgenomen verwijzing naar het deelnemingsjarenpensioen te vervallen. Kortheidshalve wordt voor een toelichting hierop verwezen naar de toelichting op artikel III, onderdeel F. Daarnaast wordt de in het tweede lid, onderdeel b, opgenomen definitie van het 'nabestaandenoverbruggingspensioen' aangepast in lijn met de voorgestelde wijzigingen voor het partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum, het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum en het wezenpensioen en wordt dit onderdeel verplaatst naar het eerste lid. Zie verder ook de toelichting op het voorgestelde artikel 18f Wet LB 1964. Door het verplaatsen van dit onderdeel zijn het eerste lid, onderdelen b en c, ook rechtstreeks van toepassing op het nabestaandenoverbruggingspensioen.
Met het voorgestelde artikel 18, tweede lid, Wet LB 1964 wordt bepaald dat het eerste lid, onderdeel a, onder 2° en 3°, waarin voor het partnerbegrip en het gewezenpartnerbegrip wordt

verwezen naar de Pensioenwet, van overeenkomstige toepassing is op een regeling van een directeur-grootaandeelhouder als bedoeld in artikel 1 van de Pensioenwet zodat ook een directeur-grootaandeelhouder een partnerpensioen kan opbouwen voor een partner die voldoet aan de voorwaarden, genoemd in artikel 1 van de Pensioenwet.

Artikel III, onderdeel B (artikel 18a van de Wet op de loonbelasting 1964)
In het huidige artikel 18a Wet LB 1964 zijn de fiscale begrenzingen voor het ouderdomspensioen opgenomen. Voor dat artikel wordt een volledige herziening voorgesteld. Als gevolg van de herziening van het pensioenstelsel zoals uitgewerkt in dit wetsvoorstel wordt het uitgangspunt voor de opbouw van ouderdomspensioen en partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum de toegezegde premie. Voor de fiscale begrenzing van deze pensioenvormen wordt daarom voorgesteld om van een begrenzing op de opbouw van een uitkering over te stappen naar een begrenzing op de toegezegde premie. In hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader* is dit reeds uitvoeriger toegelicht.
In het voorgestelde artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964 wordt de premie per dienstjaar voor het ouderdomspensioen en het partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum gemaximeerd op 30% van de pensioengrondslag. Dit betreft een premiebegrenzing op het niveau van de individuele dienstbetrekking. Per werknemer kan er maximaal 30% van de pensioengrondslag aan premie worden ingelegd. De (her)verdeling van de ingelegde pensioenpremie binnen de pensioenregeling wordt niet fiscaal begrensd. Voor de periode tot en met het jaar 2036 geldt een verhoging van de premiegrens met 3%-punt mits een compensatieregeling is opgenomen in de pensioenregeling. Dit is verder toegelicht bij het voorgestelde artikel 38s Wet LB 1964. In de premiegrens zijn kosten voor vermogensbeheer en het afdekken van het beleggingsrisico begrepen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen hiervoor regels worden gesteld zodat duidelijk is welke kosten geacht worden te zijn begrepen in de premiegrens.
Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de voorgestelde premiegrens ingevolge het voorgestelde artikel 38t Wet LB 1964 niet terugwerkt naar dienstjaren vóór 1 januari 2023.
In het voorgestelde artikel 18a, tweede lid, Wet LB 1964 wordt een definitie opgenomen van de pensioengrondslag. De pensioengrondslag wordt berekend door het pensioengevend loon te verminderen met de franchise. Het pensioengevend loon is verder uitgewerkt in de artikelen 18g en 18ga Wet LB 1964 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving.
Het voorgestelde artikel 18a, derde lid, Wet LB 1964 werkt de franchise, die nodig is om de pensioengrondslag te berekenen, nader uit. Anders dan in het huidige artikel 18a, zevende lid, Wet LB 1964, op grond waarvan gebruik kan worden gemaakt van zowel de inbouw- als franchisemethode, wordt in het voorgestelde derde lid alleen uitgegaan van de franchisemethode. Bij de voorgestelde premiebegrenzing past namelijk beter een franchisemethode dan een inbouwmethode. Voor de inbouwmethode dient het op te bouwen pensioen te worden uitgedrukt in een percentage van het pensioengevend loon. Vervolgens wordt op het dan bepaalde bedrag de minimaal voorgeschreven gehuwden-AOW in mindering gebracht. Bij een premiebegrenzing, in plaats van een uitkeringsbegrenzing, past dit niet. In de praktijk wordt overigens vooral de franchisemethode gehanteerd. Beide methoden leiden ook tot dezelfde uitkomst.[361] De berekening van de hoogte van de franchise, zoals voorgesteld in het derde lid, wordt met dit wetsvoorstel niet aangepast ten opzichte van de berekening van de franchise in het huidige artikel 18a, zevende lid, Wet LB 1964. In lijn ook met het genoemde huidige artikel 18a, zevende lid, Wet LB 1964 wordt een delegatiegrondslag opgenomen voor verlaagde franchisebedragen bij lagere premiepercentages. In lagere regelgeving zal dit verder worden uitgewerkt. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de in het voorgestelde derde lid opgenomen franchisebedrag enkel van belang is voor de berekening van de fiscaal gefaciliteerde ruimte. In de pensioenregeling kan ook een hoger franchisebedrag worden opgenomen.
Het voorgestelde artikel 18a, vierde lid, Wet LB 1964 bevat nadere regels voor het ouderdomspensioen. Op grond van die bepaling gaat een ouderdomspensioen:
a. niet eerder in dan op de eerste dag van de kalendermaand waarin de werknemer of gewezen werknemer de leeftijd bereikt die tien jaar lager is dan de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, AOW tenzij in de pensioenregeling een eerdere ingangsdatum als uiterlijke ingangsdatum is opgenomen; en
b. niet later in dan op het tijdstip waarop de werknemer of gewezen werknemer de leeftijd bereikt

[361] Kamerstukken I 1998/99, 26020, nr. 104b, p. 11.

die vijf jaar hoger is dan de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, AOW. Met deze bepaling wordt een kader gegeven voor een vroegste en uiterste ingangsdatum van het pensioen. Op grond van deze bepaling kan de (vroegste) ingangsdatum van het pensioen worden bepaald op de dag die (ten hoogste) tien jaar ligt voor de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, AOW. Indien in de pensioenregeling een eerdere ingangsdatum als uiterlijke ingangsdatum is opgenomen, mag het pensioen eerder ingaan dan op de dag die tien jaar ligt voor de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, AOW. De laatste ingangsdatum van het pensioen is de dag waarop de werknemer of gewezen werknemer de leeftijd bereikt die vijf jaar hoger is dan de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, AOW. In al deze situaties kan desgewenst worden doorgewerkt na de ingangsdatum van het pensioen.
Het voorgestelde artikel 18a, vijfde lid, Wet LB 1964 bevat nadere regels voor het partnerpensioen bij overlijden op of na de pensioendatum. Op grond van die bepaling gaat een dergelijk pensioen niet eerder in dan op de eerste dag van de kalendermaand waarin de werknemer of gewezen werknemer is overleden en niet later dan op de eerste dag van de kalendermaand volgend op de kalendermaand waarin de werknemer of gewezen werknemer is overleden. Deze voorgestelde uiterste ingangsdata sluiten aan bij het huidige en voorgestelde artikel 18b Wet LB 1964.
In het voorgestelde artikel 18a, zesde en zevende lid, Wet LB 1964 wordt een aanpassingsmechanisme voorgesteld van de premiegrens uit het eerste lid van dat artikel. Jaarlijks per 1 oktober (peildatum) wordt de premiegrens bepaald. Dit aanpassingsmechanisme leidt in beginsel niet eerder dan per 1 januari 2037 tot een wijziging van de premiegrens tenzij reeds eerder de premiegrens meer dan 5%-punt afwijkt van de geldende premiegrens. Een wijziging van de premiegrens wordt bekendgemaakt ten minste drie kalenderjaren voordat de wijziging toepassing vindt. Dit wordt gedaan om ruim de gelegenheid te bieden de pensioenregeling – indien nodig – aan te passen. De premiegrens wordt bepaald conform de tabel in genoemd zesde lid. Voor de berekening van het rendement wordt uitgegaan van het 27e percentiel zoals dit volgt uit de op de peildatum (1 oktober) meest recente door DNB gepubliceerde scenarioset (met 10.000 scenario's), gebaseerd op artikel 144, eerste lid, onderdeel d, van de Pensioenwet. Gelet op de systematiek van premiebegrenzing en het aanpassingsmechanisme waarmee een bepaalde pensioenambitie wordt beoogd is een wijziging van de premiegrens door het aanpassingsmechanisme ook van toepassing op voortgezette pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid. Dit geldt voor alle pensioenregelingen, ongeacht het type pensioenuitvoerder.
In het voorgestelde artikel 18a, achtste lid, Wet LB 1964 is opgenomen dat een verhoging of een verlaging van de premiegrens, als gevolg van toepassing van het zesde of zevende lid van dat artikel, niet terugwerkt voor dienstjaren voor het tijdstip van die verhoging of verlaging. De hoogte van het premiepercentage is namelijk gekoppeld aan de rendementsverwachting en een verhoging of een verlaging van de rendementsverwachting kent geen terugwerkende kracht. Een verhoging of een verlaging van de premiegrens behoort derhalve ook geen terugwerkende kracht te kennen.
Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in het voorgestelde artikel 18a Wet LB 1964 de berekening van de pensioenrichtleeftijd en de actuariële herrekening voor een pensioen dat later ingaat dan de in de pensioenregeling vastgestelde ingangsdatum niet meer terugkomt. De pensioenrichtleeftijd is – indirect - wel verwerkt in de berekening van de premiegrens. Dit is reeds uitgebreider toegelicht in hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader*. Een actuariële herrekening bij een latere ingangsdatum past bij een fiscale begrenzing op de uitkering en niet bij een fiscale begrenzing op de premie en is derhalve niet meer opgenomen.
In het voorgestelde artikel 18a, negende lid, Wet LB 1964 is opgenomen dat een verhoging of een verlaging van de pensioengrondslag niet terugwerkt naar dienstjaren voor het tijdstip van die verhoging of een verlaging. Hiermee wordt voorkomen dat de fiscale ruimte wordt vergroot of verkleind met terugwerkende kracht vanwege een wijziging van de pensioengrondslag.
In het voorgestelde artikel 18a, tiende lid, Wet LB 1964 is opgenomen dat als niet de volledige premieruimte in enig jaar is gebruikt, dit later alsnog ingehaald kan worden.

Artikel III, onderdeel C (artikel 18b van de Wet op de loonbelasting 1964)
Het voorgestelde artikel 18b Wet LB 1964 voorziet in de begrenzingen voor het partnerpensioen bij overlijden vóór pensioendatum. In het voorgestelde artikel 18b, eerste lid, Wet LB 1964 wordt een partnerpensioen bij overlijden vóór pensioendatum begrensd op 50% van het laatstgenoten pensioengevend loon. De maximale hoogte van het partnerpensioen bij overlijden vóór pensioendatum wordt daarmee – anders dan de huidige begrenzing van het partnerpensioen –

onafhankelijk van het aantal dienstjaren en rechtstreeks gebaseerd op het pensioengevend loon zonder dat daarop een franchise in mindering komt. Voor het pensioengevend loon blijven de artikelen 18g en 18ga Wet LB 1964 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving van toepassing.
Op grond van het voorgestelde artikel 18b, tweede lid, Wet LB 1964 kan een partnerpensioen bij overlijden vóór pensioendatum alleen op risicobasis worden verzekerd. Het is als gevolg van de wijzigingen uit dit wetsvoorstel niet langer mogelijk een partnerpensioen voor pensioendatum op opbouwbasis te verzekeren.
Op grond van het voorgestelde artikel 18b, derde lid, Wet LB 1964 kan het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum niet eerder ingaan dan op de eerste dag van de kalendermaand waarin de werknemer of gewezen werknemer is overleden en niet later ingaan dan op de eerste dag van de kalendermaand volgend op de kalendermaand waarin de werknemer of gewezen werknemer is overleden. De huidige mogelijkheid om een partnerpensioen uit te stellen en pas in te laten ingaan nadat de uitkeringen ingevolge de Algemene nabestaandenwet zijn geëindigd, komt te vervallen. In de praktijk blijkt hier namelijk geen behoefte aan te bestaan.
Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in het voorgestelde artikel 18b Wet LB 1964 de rekenregels met betrekking tot het systeem van de bepaalde en onbepaalde partner niet meer terugkomen. Het belang om fiscaal nog rekenregels te geven voor een bepaald en onbepaald partnerpensioen vervalt met het introduceren van een premiegrens en een partnerpensioen voor pensioendatum op risicobasis. Een uitruil van risicopremies naar het ouderdomspensioen en partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum is niet mogelijk aangezien een partnerpensioen op risicobasis geen uit te ruilen waarde kent.

Artikel III, onderdeel D (artikel 18c van de Wet op de loonbelasting 1964)
Artikel 18c Wet LB 1964 regelt de begrenzingen voor het wezenpensioen. Voorgesteld wordt om het huidige artikel 18c Wet LB 1964 volledig te herzien. In het voorgestelde artikel 18c, eerste lid Wet LB 1964 wordt voor een halve wees een begrenzing opgenomen van 20% van het laatstgenoten pensioengevend loon en in het voorgestelde het artikel 18c, tweede lid, Wet LB 1964 wordt voor een volle wees een begrenzing opgenomen van 40% van het laatstgenoten pensioengevend loon. Voor het pensioengevend loon blijven de artikelen 18g en 18ga Wet LB 1964 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving van toepassing.
Op grond van het voorgestelde artikel 18c, derde en vierde lid, Wet LB 1964 mag het wezenpensioen alleen op risicobasis worden verzekerd, niet eerder ingaan dan op de eerste dag van de kalendermaand waarin de werknemer of gewezen werknemer is overleden en niet later ingaan dan op de eerste dag van de kalendermaand volgend op de kalendermaand waarin de werknemer of gewezen werknemer is overleden. De huidige mogelijkheid om een wezenpensioen uit te stellen en pas in te laten ingaan nadat de uitkeringen ingevolge de Algemene nabestaandenwet zijn geëindigd komt te vervallen. In de praktijk blijkt hier namelijk geen behoefte aan te bestaan.

Artikel III, onderdeel E (artikel 18d van de Wet op de loonbelasting 1964)
In het voorgestelde artikel 18d Wet LB 1964 worden mogelijkheden voor variabilisering en ruil van het pensioen beschreven en wordt bepaald in welke situaties de elders in hoofdstuk IIB Wet LB 1964 gegeven maxima overschreden mogen worden. Dit artikel is herschreven zodat het aansluit op de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijze van pensioenopbouw. In het voorgestelde artikel 18d, eerste lid, Wet LB 1964 wordt bepaald dat het mogelijk blijft om de hoogte van de uitkeringen te variëren, mits de mate van variatie blijft binnen een bandbreedte van 100:75 en de mate van variatie ten laatste wordt vastgesteld op de ingangsdatum van het pensioen. Met deze maximale bandbreedte wordt gewaarborgd dat het pensioen het karakter van een inkomensvoorziening blijft behouden.
In het voorgestelde artikel 18d, tweede lid, Wet LB 1964 is de reeds bestaande verbrede bandbreedte van variabilisering tussen de ingangsdatum van het pensioen en het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd opgenomen (de zogenaamde AOW-overbrugging). Ten opzichte van het huidige artikel 18d Wet LB 1964 wordt voorgesteld om aan te sluiten bij het bedrag dat gelijk is aan het bedrag, genoemd in artikel 32ba, zevende lid, Wet LB 1964. Ook in artikel 32ba, zevende lid, Wet LB 1964 gaat het om een overbrugging van de AOW-uitkering tot de AOW-gerechtigde leeftijd. Overigens betekent dit een beperkte verruiming ten opzichte van het huidige artikel 18d Wet LB 1964. Het bedrag dient evenredig per kalenderjaar te worden toegepast, gelijk aan de bestaande systematiek.

In het voorgestelde artikel 18d, derde lid, Wet LB 1964 is opgenomen dat de uitkering na ingang mag variëren in hoogte indien dat het gevolg is van ontwikkelingen in de levensverwachting, de behaalde sterfteresultaten of de behaalde beleggingsrendementen. Tevens is opgenomen dat de uitkering eveneens kan variëren als sprake is van een periodieke vaste daling of vaste stijging van de uitkering of als sprake is van toepassing van een projectierendement hoger of lager dan de risicovrije rente, bedoeld in artikel 63a, derde lid, van de Pensioenwet of artikel 75a, derde lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Deze bepaling is daarmee in lijn met de voorgestelde wijzigingen van artikel 63, vierde lid, van de Pensioenwet en artikel 75, vierde lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregelingen en sluit aan bij de in dit wetsvoorstel voorziene wijzigingen waarbij een begrenzing op de premie het uitgangspunt wordt en niet een vaste uitkering.
In het voorgestelde artikel 18d, vierde lid, Wet LB 1964 is de bestaande mogelijkheid opgenomen dat de variatie uiterlijk wordt bepaald op de hoogste pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, AOW, die voor de werknemer geldt of heeft gegolden. Deze bepaling komt overeen met het huidige artikel 18d, vijfde lid, Wet LB 1964. Met het verplaatsen van dit lid naar het vierde lid zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd.
Op grond van het voorgestelde artikel 18d, vijfde lid, Wet LB 1964 kunnen een partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum en een wezenpensioen meer bedragen dan de in de artikelen 18b en 18c Wet LB 1964 opgenomen maxima voor zover dat het gevolg is van een ruil van pensioensoorten, mits de ruil uiterlijk op de ingangsdatum van de betreffende pensioenen plaatsvindt op basis van algemeen aanvaarde actuariële grondslagen. Op grond van deze bepaling kunnen het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum en het wezenpensioen worden gecontinueerd na bijvoorbeeld einde dienstverband zodat het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum en het wezenpensioen verzekerd kunnen blijven zonder dat hierdoor fiscale bovenmatigheid kan ontstaan als bijvoorbeeld ook in een andere regeling een partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum of wezenpensioen wordt verzekerd. De te betalen risicopremies voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum en het wezenpensioen kunnen ten laste van het opgebouwde kapitaal voor ouderdomspensioen en partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum worden gebracht. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat voor een ruil tussen ouderdomspensioen en partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum geen bepaling nodig is. Voor deze pensioensoorten geldt alleen een fiscale begrenzing op de premie en niet op de vaststelling van de hoogte van de uitkering, waarbij voor het uitkeringsverloop wel rekening dient te worden gehouden met de bepalingen uit het eerste lid (de bandbreedte van 100:75).
In het voorgestelde artikel 18d, zesde lid, Wet LB 1964 wordt bepaald dat een partnerpensioen bij overlijden vóór pensioendatum en een wezenpensioen na ingang geïndexeerd kunnen worden. Deze indexering kan ertoe leiden dat een partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum of een wezenpensioen uitgaat boven de begrenzingen zoals opgenomen in de voorgestelde artikelen 18b en 18c Wet LB 1964.
In het voorgestelde artikel 18d, zevende lid, Wet LB 1964 is een indexatiebepaling opgenomen om het maandbedrag uit het tweede lid van dat artikel jaarlijks te kunnen indexeren. Deze indexatiebepaling is gelijk aan de indexatiebepaling van artikel 32ba, achtste lid, Wet LB 1964. Het maandbedrag wordt berekend door het aan het begin van het kalenderjaar geldende netto-ouderdomspensioen, bedoeld in artikel 9, vijfde lid, onderdeel a, AOW, te bruteren. Hierbij wordt rekening gehouden met de algemene heffingskorting voor een persoon die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt.
In het voorgestelde artikel 18d, achtste lid, Wet LB 1964 is de bestaande delegatiegrondslag opgenomen. Deze delegatiegrondslag is bedoeld om nadere (administratieve) regels te kunnen stellen voor uitkeringen waarvan de hoogte niet voor de gehele uitkeringsfase in euro's is vastgesteld (uitkering in beleggingseenheden/pensioeneenheden).

Artikel III, onderdeel F (artikel 18e van de Wet op de loonbelasting 1964)
Voorgesteld wordt artikel 18e Wet LB 1964 te laten vervallen. Het in dat artikel uitgewerkte deelnemingsjarenpensioen past voor wat betreft de begrenzingen en systematiek bij een fiscale opbouwbegrenzing en niet bij een fiscale premiebegrenzing. De premiegrens zou de facto geen effect sorteren als enkele jaren voor de pensioengerechtigde leeftijd het pensioen kan worden aangevuld tot 75% van het gemiddelde pensioengevend loon.

Artikel III, onderdeel G (artikel 18f van de Wet op de loonbelasting 1964)

Artikel 18f Wet LB 1964 ziet op het zogenoemde nabestaandenoverbruggingspensioen. In aanvulling op het partnerpensioen of op het wezenpensioen mag een pensioenregeling voorzien in een nabestaandenoverbruggingspensioen in verband met het mogelijk ontbreken van uitkeringen ingevolge de Algemene nabestaandenwet (Anw) en een compensatie voor de verschuldigdheid van premie volksverzekeringen over het partnerpensioen voor en na de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, AOW. Met de, naast enkele wetstechnische verbeteringen, voorgestelde wijzigingen van artikel 18f Wet LB 1964 wordt het artikel in overeenstemming gebracht met de voorgestelde wijzigingen van artikel 18 Wet LB 1964 met betrekking tot het begrip 'partnerpensioen' en komt de in het huidige artikel 18f Wet LB 1964 opgenomen zinsnede met betrekking tot de brutering van de premiecompensatie te vervallen. Vanwege de wijzigingen uit dit wetsvoorstel zal het veelal niet meer mogelijk zijn om de brutering van de premiecompensatie vast te stellen. Die brutering is namelijk onder andere afhankelijk van de omvang van het pensioeninkomen na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. Deze omvang komt door de wijzigingen uit dit wetsvoorstel minder vast te staan waardoor op voorhand vaak geen gebruteerde premiecompensatie kan worden berekend. In de bestaande praktijk wordt overigens ook nauwelijks gebruikgemaakt van deze mogelijkheid tot brutering van de premiecompensatie.

Artikel III, onderdeel H (artikel 18g van de Wet op de loonbelasting 1964)
In artikel 18g Wet LB 1964 zijn delegatiegrondslagen opgenomen om regels te kunnen stellen voor het bepalen van perioden die in aanmerking genomen kunnen worden als dienstjaren of deelnemingsjaren en om regels te kunnen stellen met betrekking tot het pensioengevend loon. In lijn met het voorstel om het deelnemingsjarenpensioen van artikel 18e Wet LB 1964 te laten vervallen komt in artikel 18g, eerste lid, Wet LB 1964 de verwijzing naar artikel 18e Wet LB 1964 te vervallen, net als de al eerder overbodig geworden verwijzing naar artikel 18d Wet LB 1964. Ook de verwijzingen naar de artikelen 18b en 18c Wet LB 1964, die niet meer uitgaan van dienstjaren, komen te vervallen. Verder wordt voorgesteld artikel 18g, tweede lid, onderdelen b en c, Wet LB 1964 te laten vervallen. Onderdeel b ziet op pensioenopbouw gebaseerd op een eindloonsystematiek. Met de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen waarbij de eindloonsystematiek vervalt, is deze bepaling niet meer van belang. Onderdeel c geeft een delegatiegrondslag voor de uitwerking van het gemiddelde pensioengevend loon voor situaties waarin voor de toepassing van de huidige artikelen 18a en 18e Wet LB 1964 het gemiddelde pensioengevend loon vastgesteld dient te worden. Vanwege de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen is deze bepaling niet meer van belang. Er worden met deze aanpassingen overigens geen inhoudelijke wijzigingen beoogd met betrekking tot wat wordt verstaan onder dienstjaren of het pensioengevend loon. De lagere regelgeving zal aangepast worden in lijn met de wijzigingen uit dit wetsvoorstel. Voor het bepalen van het pensioengevend loon voor het partnerpensioen bij overlijden vóór pensioendatum en het wezenpensioen zal in lagere regelgeving rekening worden gehouden met het middelen van variabele loonbestanddelen over verschillende jaren en het middelen van wisselende deeltijdfactoren.

Artikel III, onderdeel I (artikel 18ga van de Wet op de loonbelasting 1964)
In artikel 18ga Wet LB 1964 is het maximum voor het pensioengevend loon opgenomen. Voorgesteld wordt enkele verwijzingen in dit artikel te laten vervallen. Deze verwijzingen zijn niet langer aan de orde als gevolg van de overige in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen.

Artikel III, onderdeel J (artikel 19b van de Wet op de loonbelasting 1964)
Artikel 19b Wet LB 1964 ziet op de fiscale consequenties bij een onregelmatige afwikkeling van pensioenaanspraken. In het derde lid van genoemd artikel is hier een uitzondering op geformuleerd in geval van echtscheiding. De voorgestelde aanpassing van dit lid betreft een redactionele aanpassing vanwege het voorgestelde artikel 18, eerste lid, onderdelen 2 º en 3 º, Wet LB 1964 waarin voor het partnerbegrip wordt verwezen naar de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling.
Voorgesteld wordt een nieuw zesde lid in te voegen waarin een wettelijke termijn wordt geïntroduceerd voor de aankoop van een ouderdomspensioen en een partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum. Onder de huidige wettelijke systematiek geldt dat er geen wettelijke termijn is opgenomen voor de situatie dat een ouderdomspensioen of een partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum nog niet is ingegaan op de in de regeling vastgestelde

ingangsdatum, omdat de omvang van de aanspraken nog moet worden vastgesteld. Op grond van het voorgestelde zesde lid geldt voor een ouderdomspensioen dat de omvang van de uitkeringen uiterlijk op 31 december van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar van de uiterste ingangsdatum, bedoeld in artikel 18a, vierde lid, Wet LB 1964, van het ouderdomspensioen dient vast te staan. Voor het partnerpensioen op of na pensioendatum geldt dat de omvang van de uitkeringen uiterlijk 31 december van het tweede kalenderjaar volgend op het kalenderjaar van de uiterste ingangsdatum, bedoeld in artikel 18a, vijfde lid, Wet LB 1964, voor het partnerpensioen dient vast te staan. Hierbij gaat het overigens om die situaties waarin de gerechtigde tot het ouderdomspensioen overlijdt binnen de voorgestelde wettelijke termijn, terwijl de omvang van de uitkeringen van het ouderdomspensioen en partnerpensioen nog niet vaststaat. Indien de omvang van de uitkering niet vaststaat op de hiervoor aangegeven data, wordt het pensioen geacht te zijn afgekocht. De gehele pensioenaanspraak wordt dan aangemerkt als loon uit vroegere dienstbetrekking en tevens is revisierente verschuldigd over dat loonbestanddeel. In bijzondere omstandigheden kan de inspecteur de hiervoor bedoelde termijnen verlengen. Hiervan kan sprake zijn indien de overschrijding van de termijn niet aan de belanghebbende is te wijten. Met de voorgestelde aanpassing van artikel 19b Wet LB 1964 wordt aansluiting gezocht bij het huidige artikel 3.133, derde lid, Wet IB 2001 in het kader van het harmoniseren van de tweede en derde pijler. Dit is verder toegelicht in paragraaf 7.5.3 van deze memorie.

Artikel III, onderdeel K (artikel 19f van de Wet op de loonbelasting 1964)
Dit artikel bevat een delegatiegrondslag op grond waarvan regels kunnen worden gesteld ter bevordering van een goede uitvoering van hoofdstuk IIB Wet LB 1964 alsmede met betrekking tot samenloop van verschillende pensioenstelsels. Deze delegatiegrondslag is alleen gebruikt voor de samenloop van verschillende pensioenstelsels. Aangezien met dit wetsvoorstel wordt overgegaan naar nog slechts één fiscaal pensioenstelsel, met premieregelingen, kan deze bepaling vervallen.

Artikel III, onderdeel L (artikel 32ba van de Wet op de loonbelasting 1964)
Artikel 32ba Wet LB 1964 ziet op de fiscale behandeling van regelingen voor vervroegde uittreding. In het zesde lid van dit artikel wordt specifiek verwezen naar de artikelen 38d, 38e en 38f Wet LB 1964. Op grond van deze artikelen kunnen echter geen nieuwe pensioenaanspraken meer ontstaan. De verwijzing naar deze drie artikelen kan dan kan ook vervallen. Op grond van hoofdstuk VIII Wet LB 1964 kunnen echter wel nieuwe pensioenaanspraken ontstaan. Er wordt derhalve wel een verwijzing naar dit hoofdstuk opgenomen.

Artikel III, onderdeel M (artikel 38b van de Wet op de loonbelasting 1964)
Artikel 38b Wet LB 1964 regelt dat een wijziging van de fiscale begrenzingen voor een pensioenregeling, bedoeld in artikel 18 Wet LB 1964, niet van toepassing is op aanspraken die vóór de datum van inwerkingtreding van die wijziging zijn ontstaan, voor zover die wijziging niet ten gunste van de werknemer of gewezen werknemer is. Voorgesteld wordt de huidige tekst als eerste lid te nummeren. Op grond van dit eerste lid worden reeds bestaande aanspraken geëerbiedigd en zijn bijstortingen, om deze aanspraken in stand te houden, en indexeringen van de reeds bestaande aanspraken mogelijk. Het recht op bijstortingen en het recht op indexatie wordt voor de toepassing van dit artikel geacht deel uit te maken van de eerder opgebouwde aanspraken. Op eventuele bijstortingen ten behoeve van deze aanspraken is de fiscale premiegrens van artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964 dan ook niet van toepassing. Een bijstorting kan echter niet leiden tot een verhoging van de opgebouwde aanspraken maar is alleen mogelijk ter voorkoming van het korten van deze aanspraken. Voor het recht op indexeren geldt dat alleen bestaande indexatietoezeggingen op het moment van wijziging van de fiscale begrenzingen kunnen leiden tot indexatie van de opgebouwde aanspraken. De bijdragen voor deze indexeringen vallen niet onder de voorgestelde premiegrens van artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964.

Ingevolge het voorgestelde artikel 38b, tweede lid, Wet LB 1964 is het eerste lid (nieuw) niet van toepassing op situaties waarin de aanspraken zijn omgezet in aanspraken ingevolge een pensioenregeling als bedoeld in artikel 10 van de Pensioenwet of artikel 28 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling. De fiscale eerbiedigende werking ziet alleen op aanspraken die niet zijn omgezet (ingevaren) in een pensioenregeling als bedoeld in artikel 10 van de Pensioenwet of artikel 28 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Het voorgestelde artikel 38b, tweede lid, eerste zin, Wet LB 1964, waarin wordt verwezen naar de Pensioenwet, is van overeenkomstige

toepassing op de pensioenregeling van een directeur-grootaandeelhouder als bedoeld in artikel 1 van de Pensioenwet, voor zover de uitvoering van deze regeling is ondergebracht bij een verzekeraar of pensioenfonds.
Het voorgestelde artikel 38b, derde lid, Wet LB 1964 ziet op pensioenaanspraken van een directeur-grootaandeelhouder als bedoeld in artikel 1 van de Pensioenwet, die worden uitgevoerd door een eigenbeheerlichaam. Op deze aanspraken blijft het huidige fiscale kader onverkort van toepassing. Ook eventuele begunstigende wijzingen van de fiscale grenzen gelden dus niet voor in eigen beheer verzekerde pensioenaanspraken. Zonder nadere, complexe wet- en regelgeving is invaren van in eigen beheer verzekerde pensioenaanspraken in een regeling die past binnen de nieuwe fiscale kaders niet mogelijk. Omdat pensioen in eigen beheer inmiddels uitgefaseerd is, ligt het niet voor de hand om invaren van in eigen beheer verzekerde aanspraken fiscaal mogelijk te maken via aanvullende complexe wet- en regelgeving. Dit neemt niet weg dat een directeur-grootaandeelhouder het in eigen beheer verzekerde pensioen kan overdragen naar een professionele verzekeraar of pensioenfonds om het vervolgens in te varen in een regeling die voldoet aan het nieuwe fiscale pensioenkader.

Artikel III, onderdeel N (artikel 38c van de Wet op de loonbelasting 1964)
Voorgesteld wordt artikel 38c Wet LB 1964 te laten vervallen. Deze overgangsbepaling is inmiddels uitgewerkt. Eventuele nog bestaande aanspraken vallen onder de werking van artikel 38b Wet LB 1964.

Artikel III, onderdeel O (artikel 38c van de Wet op de loonbelasting 1964)
Na artikel 38b Wet LB 1964 wordt een nieuw artikel 38c Wet LB 1964 ingevoegd. Op grond van het voorgestelde artikel 38c Wet LB 1964 wordt voorzien in fiscale facilitering van voortgezette premiebetaling in geval van arbeidsongeschiktheid, waarbij de voortgezette premiebetaling dient te zijn aangevangen voor 1 januari 2023 of op grond van het voorgestelde overgangsrecht van artikel 38q Wet LB 1964 dient plaats te vinden. Voorts dient als verzekeraar van het pensioen een lichaam als bedoeld in artikel 19a, eerste lid, onderdeel b, Wet LB 1964, een pensioenfonds als bedoeld in artikel 220h van de Pensioenwet of een beroepspensioenfonds als bedoeld in artikel 214f van de Wet verplichte beroepspensioenregeling op te treden.

Artikel III, onderdeel P (artikel 38d van de Wet op de loonbelasting 1964)
Artikel 38d Wet LB 1964 voorziet in overgangsrecht voor prepensioenregelingen. Voorgesteld wordt om het eerste lid van dat artikel te laten vervallen. Het overgangsrecht van dat lid gold tot 1 januari 2006 en heeft inmiddels dus zijn belang verloren. De voorgestelde aanpassing van het tot eerste lid te vernummeren tweede lid van genoemd artikel houdt uitsluitend verband met het vervallen van het huidige eerste lid. Tot slot wordt voorgesteld om het tot tweede lid te vernummeren derde lid van genoemd artikel aan te passen aan de wijzigingen in artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964. Het voorgestelde artikel 38d, tweede lid, Wet KB 1964 maakt het mogelijk om prepensioen om te zetten in extra ouderdomspensioen en partnerpensioen bij overlijden na de pensioendatum. De fiscale premiegrens van artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964 mag worden overschreden met de extra storting als gevolg van de omzetting van het prepensioen ten behoeve van het ouderdomspensioen en partnerpensioen bij overlijden na de pensioendatum.

Artikel III, onderdeel Q (artikelen 38e tot en met 38i van de Wet op de loonbelasting 1964)
Voorgesteld wordt de artikelen 38e tot en met 38i Wet LB 1964 te laten vervallen. Deze overgangsbepalingen zijn inmiddels uitgewerkt. Eventuele nog bestaande aanspraken vallen onder artikel 38b Wet LB 1964.

Artikel III, onderdelen R tot en met U (artikelen 38q, 38r, 38s en 38t van de Wet op de loonbelasting 1964)
Voorgesteld wordt om vier artikelen aan overgangsrecht toe te voegen.
Met het voorgestelde artikel 38q Wet LB 1964 wordt een transitieperiode gecreëerd tot en met 31 december 2026. De bestaande bepalingen, inclusief de indexatiebepalingen, zoals de indexatie van de begrenzing van het pensioengevend loon, blijven gedurende die periode van toepassing op pensioenregelingen die na 31 december 2022 niet voldoen aan hoofdstuk IIB Wet LB 1964. Het blijft derhalve tot en met 31 december 2026 mogelijk pensioen op te bouwen binnen het bestaande fiscale kader (opbouwbegrenzing). Dit kan alleen als de gehele pensioenregeling voldoet aan het

huidige fiscale kader waarbij een bestaande pensioenregeling overigens wel op onderdelen aangepast kan worden (binnen het huidige fiscale kader) of ondergebracht kan worden bij een andere pensioenuitvoerder. Ook is het gedurende deze transitieperiode tot en met 31 december 2026 nog mogelijk dat werknemers toetreden tot een bestaande pensioenregeling onder het huidige fiscale kader. Uiterlijk op 1 januari 2027 dienen alle pensioenregelingen aangepast te zijn aan het nieuwe fiscale regime (premiebegrenzing), waarbij er ingevolge artikel 38b Wet LB 1964 overgangsrecht geldt voor tot en met 31 december 2026 opgebouwde aanspraken.
Voor de transitieperiode tot en met 2026 geldt met betrekking tot de artikelen 18, tweede lid, onderdeel a, en 18e, Wet LB 1964, waarin het deelnemingsjarenpensioen is geregeld, dat deze bepalingen gedurende de transitieperiode van toepassing blijven met inbegrip van de wijzigingen op grond van artikel II, onderdelen B, C, E en F, van de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd. Deze wet voorziet in enkele aanpassingen van het deelnemingsjarenpensioen vanwege wijzigingen van de AOW-gerechtigde leeftijd. Deze wijzigingen zijn verwerkt in het voorgestelde artikel 38q, tweede lid, Wet LB 1964 voor het jaar 2023. Voor het jaar 2024 zullen deze ingevolge dit wetsvoorstel worden aangepast overeenkomstig artikel II, onderdeel F, van de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd. Ingevolge het voorgestelde artikel IX vervallen de wijzigingen uit de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd.

Op grond van het voorgestelde artikel 38r Wet LB 1964 kan, in afwijking in zoverre van artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964, ter eerbiediging van bestaande progressieve premies na 31 december 2026, onder de voorwaarden gesteld in artikel 220e, eerste lid, onderdelen a en b, van de Pensioenwet of artikel 214d, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling, premies voor een ouderdomspensioen en een partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum worden ingelegd in een pensioenregeling volgens de in het voorgestelde artikel 38r, eerste lid, Wet LB 1964 opgenomen premiestaffel. De voorwaarden die de Pensioenwet of de Wet verplichte beroepspensioenregeling aan dit overgangsrecht stelt in de hiervoor genoemde artikelen in de onderdelen a en b zijn:
a. op 31 december 2022 was sprake van een premieovereenkomst met een met de leeftijd oplopend premiepercentage of een uitkeringsovereenkomst als bedoeld in artikel 1 van de Pensioenwet zoals dat artikel luidde op 31 december 2022, met een met de leeftijd oplopend premiepercentage ondergebracht bij een verzekeraar; en
b. de deelneming van de deelnemer was reeds aangevangen op de dag voordat voor nieuwe deelnemers een pensioenovereenkomst geldt waarbij de premie conform artikel 17 van de Pensioenwet (artikel 23 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling) voor alle deelnemers een gelijk percentage van het loon dat voor de pensioenberekening in aanmerking wordt genomen bedraagt, doch uiterlijk op 31 december 2026.
Voor de pensioenregeling van een directeur-grootaandeelhouder als bedoeld in artikel 1 van de Pensioenwet zijn deze voorwaarden van overeenkomstige toepassing. Voor een pensioenregeling van een directeur-grootaandeelhouder kan derhalve ook gebruik worden gemaakt van deze eerbiedigende werking voor progressieve premies. Dit geldt overigens niet voor het pensioen in eigen beheer. Het opbouwen van een pensioen in eigen beheer is niet langer mogelijk.[362]

Het is aan sociale partners om, indien gekozen wordt voor eerbiedigende werking, een premiestaffel af te spreken die blijft binnen de kaders van de in het voorgestelde artikel 38r, eerste lid, Wet LB 1964 opgenomen premiestaffel. Zolang de premiestaffel binnen deze kaders blijft kan de premiestaffel ook worden aangepast. De premiestaffel is gebaseerd op dezelfde uitgangspunten als de premie van het voorgestelde artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964. Een eventtoets, zoals die in het huidige kader geldt voor bepaalde premieregelingen, gebaseerd op een uitkeringsbegrenzing, is dan ook niet meer nodig in het nieuwe stelsel waar het uitgangspunt premiebegrenzing is. Op grond van het voorgestelde artikel 38r, tweede lid, Wet LB 1964 worden de premiepercentages in lijn met het voorgestelde artikel 18a, zesde of zevende lid, Wet LB 1964 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gewijzigd indien het percentage, genoemd in het voorgestelde artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964, wordt aangepast. Dat betekent dat bij een aanpassing van het percentage, genoemd in het voorgestelde artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964 ook de premiestaffel opnieuw wordt berekend op basis van de aan dit gewijzigde percentage ten grondslag liggende rendement.

[362] Zie ook: Wet uitfasering pensioen in eigen beheer en overige fiscale pensioenmaatregelen.

In het voorgestelde artikel 38r, derde lid, Wet LB 1964 is opgenomen dat een verhoging of een verlaging van de premiepercentages, als gevolg van toepassing van het tweede lid van dat artikel, niet terugwerkt voor dienstjaren voor het tijdstip van die verhoging of verlaging. De hoogte van het premiepercentage is namelijk gekoppeld aan de rendementsverwachting en een verhoging of een verlaging van de rendementsverwachting kent geen terugwerkende kracht. Een verhoging of een verlaging van de premiepercentages behoort derhalve ook geen terugwerkende kracht te kennen.
In het voorgestelde artikel 38r, vierde lid, Wet LB 1964 is in lijn met het voorgestelde artikel 18a, tiende lid, Wet LB 1964 een kader gegeven voor de inhaal van eerder niet in aanmerking genomen premie.

Op grond van het voorgestelde artikel 38s Wet LB 1964 wordt de fiscale facilitering van compensatie als bedoeld in artikel 150f van de Pensioenwet of artikel 145e van de Wet verplichte beroepspensioenregeling vormgegeven. In hoofdstuk 7 *Wijziging fiscaal pensioenkader* is reeds ingegaan op de werking van compensatie. Op grond van genoemd artikel 38s wordt de premie van artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964 met 3%-punt verhoogd indien een pensioenregeling voorziet in een compensatieregeling. Deze verhoging geldt tot 1 januari 2037. Bij het niet volledig benutten van de premie, bedoeld in artikel 18a, eerste lid, Wet LB 1964, kan per werknemer een hogere compensatiepremie worden ingelegd dan 3%. De toedeling van de compensatiepremie aan individuele werknemers wordt niet fiscaal begrensd, alleen de premie-inleg wordt fiscaal begrensd per werknemer. Het is aan sociale partners om de compensatie gericht in te zetten zodat in verschillende situaties zo optimaal mogelijk kan worden gecompenseerd. Deze bepaling, waarin wordt verwezen naar de Pensioenwet, is van overeenkomstige toepassing op de pensioenregeling van een directeur-grootaandeelhouder als bedoeld in artikel 1 van de Pensioenwet.

In het voorgestelde artikel 38t, eerste lid, Wet LB 1964 wordt bepaald dat het nieuwe fiscale kader zoals dat geldt vanaf 1 januari 2023 niet geldt voor dienstjaren die voor 1 januari 2023 zijn geëindigd. Feitelijk wordt hierdoor inhaal van pensioen over diensttijd waarin tijdsevenredige pensioenopbouw heeft plaatsgevonden, niet meer mogelijk. Als dit wel het geval zou zijn, zou dit kunnen leiden tot een vermenging van verschillende opbouwsystemen (tijdsevenredige opbouw en degressieve opbouw). Daarnaast blijkt in de praktijk dat de gegevens die nodig zijn voor een dergelijke inhaal vaak niet beschikbaar zijn (denk aan gegevens met betrekking tot salaris, franchise, deeltijd en dergelijke). Tot slot zal er niet of nauwelijks inhaalruimte met betrekking tot de betreffende dienstjaren bestaan, omdat in het verleden veelal pensioen is opgebouwd met toepassing van ruimere fiscale regimes. Voor zover voor een werknemer toch inhaalruimte bestaat, kan deze werknemer die ruimte tot aan overgang naar het nieuwe pensioenstelsel nog benutten.

Artikel III, onderdeel V (artikel 39f van de Wet op de loonbelasting 1964)
Voorgesteld wordt om aan artikel 39f Wet LB 1964 een derde lid toe te voegen waarin een wettelijke termijn wordt geïntroduceerd voor de vaststelling of aankoop van een periodieke uitkering, vergelijkbaar met de voorgestelde wettelijke termijn voor de vaststelling of aankoop van een ouderdomspensioen en partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum, bedoeld in het voorgestelde artikel 19b, zesde lid, Wet LB 1964.

Artikel IV *Wijziging van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000*

Artikel IV, onderdeel A, en B en artikel VII, onderdeel E
In artikel 4 van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 (Wet Bpf2000) is bepaald dat deelnemers en, voor zover het werknemers betreft, hun werkgevers, de statuten en reglementen van het bedrijfstakpensioenfonds naleven. Deze binding aan de statuten en reglementen van het fonds geldt natuurlijk ook na de actieve opbouwfase voor gewezen deelnemers en pensioengerechtigden en geldt ook voor andere aanspraakgerechtigden. Door de toevoeging van deze groepen aan artikel 4 wordt dit geëxpliciteerd. Dit komt overeen met de wijziging van de definitie van het begrip pensioenreglement in de Pensioenwet. Ook daar wordt de binding van de andere groepen rechthebbenden aan het reglement toegevoegd (artikel I, onderdeel A en artikel VII, onderdeel A). Een vergelijkbare regeling in artikel 7, derde lid, Wvb wordt eveneens aangepast.

In artikel 1 van de Wet Bpf2000 wordt voor de begrippen gewezen deelnemer, pensioengerechtigde of aanspraakgerechtigde verwezen naar de definities in de Pensioenwet.

Artikel IV, onderdeel C, D en E
In artikel 8 Wet Bpf2000 is de verplichting tot het hanteren van een voor alle deelnemers gelijke premie door verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen opgenomen. In het nieuwe stelsel zal de verplichting tot het hanteren van een gelijke premie voor alle deelnemers bij pensioen op opbouw basis in de basispensioenregeling van toepassing zijn bij alle pensioenuitvoerders. Voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen blijft daarnaast die verplichting ook gelden voor pensioen op risicobasis in de basispensioenregeling. Omdat de verplichting een gelijke premie te hanteren gaat gelden voor alle pensioenuitvoerders wordt deze opgenomen in artikel 17 van de Pensioenwet (artikel I, onderdeel J) en daarmee kan artikel 8 Wet Bpf2000 vervallen. Artikel 17 Wet Bpf2000 wordt aangepast aan het vervallen van artikel 8.
In een nieuw artikel 39a Wet Bpf2000 is overgangsrecht opgenomen op grond waarvan artikel 8 Wet Bpf2000 blijft gelden tot het moment waarop het bedrijfstakpensioenfonds overgaat op uitvoering van een gewijzigde pensioenregeling. Op dat moment wordt artikel 17 van de Pensioenwet van toepassing op grond van artikel 220i van de Pensioenwet (zie de toelichting bij het overgangsrecht op grond van de Pensioenwet).

Artikel V *Wijziging van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid*

Artikel 8 van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (hierna: Wgbl) strekt tot implementatie van artikel 6, tweede lid, van Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PbEG 2000, L 303/16) (hierna: de Kaderrichtlijn).
Uit het arrest van het Hof van Justitie van 26 september 2013 in de zaak C-476/11, HK Danmark (voor Glennie Kristensen) tegen Experian A/S volgt dat in artikel 6, tweede lid, van de Kaderrichtlijn twee zelfstandige uitzonderingsgronden zijn vastgelegd. Het verbod van onderscheid op grond van leeftijd is niet van toepassing op het in pensioenvoorzieningen vastleggen van (1) een toetredingsleeftijd en (2) een pensioengerechtigde leeftijd. Het gebruik van leeftijdscriteria in actuariële berekeningen is op grond van artikel 6, tweede lid, van de Kaderrichtlijn slechts toegestaan, indien dit gebruik plaatsvindt in het kader van het vaststellen van een toetredingsleeftijd of pensioengerechtigde leeftijd. Progressieve leeftijdsafhankelijke pensioenbijdragen die onderdeel vormen van de arbeidsovereenkomst, maar geen toetredings- of pensioengerechtigde leeftijd voorschrijven of impliceren, vallen derhalve niet onder deze uitzonderingen.
Als gevolg van deze uitspraak moet artikel 8, derde lid, van de Wgbl komen te vervallen, aangezien hierin het gebruiken van leeftijdscriteria in actuariële berekeningen ten onrechte is beschouwd als een afzonderlijke uitzonderingsgrond. Artikel 8, tweede lid, van de Wgbl wordt in lijn met de jurisprudentie aangepast.

Artikel VI *Wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen*

Artikel 12c van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen wordt aangepast aan het vervallen van de uitkeringsovereenkomst en de kapitaalovereenkomst. Dit artikel zal in werking treden op het tijdstip dat geen premie-inleg in een uitkeringsovereenkomst of kapitaalovereenkomst meer kan voorkomen. Dit is na afloop van de transitieperiode, naar verwachting 1 januari 2027.

Artikel VIII *Wijziging van de Wet privatisering ABP*

De verwijzing naar artikel 8 van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 komt te vervallen in artikel 21, vierde lid, van de Wet privatisering ABP. Ook deze wijziging zal in werking treden bij afloop van de transitieperiode.

Artikel IX *Wijziging van de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd*

Op grond van dit wetsvoorstel vervallen artikel 18e Wet LB 1964 en de verwijzingen naar dat

artikel in artikel 18 Wet LB 1964. De in de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd opgenomen wijzigingsopdrachten met betrekking tot deze artikelen worden daardoor overbodig en komen derhalve te vervallen. In het voorgestelde artikel 38q, tweede lid, Wet LB 1964 zijn de in die wijzigingsopdrachten opgenomen wijzigingen van de artikelen 18 en 18e Wet LB 1964 voor zover van toepassing verwerkt in het overgangsrecht. De wijziging van de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd zal in ieder geval vóór 1 januari 2023 in werking treden, aangezien enkele van de ingevolge dit wetsvoorstel uit die wet te verwijderen wijzigingsopdrachten per 1 januari 2023 in werking treden.

Artikel X *Wijziging van de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd*

Op grond van dit wetsvoorstel vervalt artikel 18e Wet LB 1964. De in de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd opgenomen wijzigingsopdracht met betrekking tot dit artikel wordt daardoor overbodig en komt derhalve te vervallen.

Artikel XI *Wijziging van de Wet op het notarisambt*

Artikel 113a van de Wet op het notarisambt wordt aangepast in verband met het vervallen van artikel 8 van de WetBpf2000, het verplaatsen van de regeling daarin naar artikel 17 van de Pensioenwet en het overgangsrecht voor het vervallen van artikel 8 Wet Bpf2000 in artikel 39a Wet Bpf2000.

Artikel XII *Wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers*

Vanwege voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel wijzigen verschillende artikelen uit de Wet LB 1964 waarnaar wordt verwezen in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (hierna Appa). Met de voorgestelde wijzigingen in de Appa worden deze verwijzingen technisch aangepast zodat deze verwijzingen juridisch correct blijven.

Op grond van artikel 63 van de Grondwet is voor de aanvaarding van een wetsvoorstel dat de geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en hun nabestaanden regelt of daarin wijzigingen aanbrengt, vereist dat het met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in beide Kamers der Staten-Generaal wordt aangenomen. Omdat met de in artikel XII voorgestelde wijzigingen de Appa alleen wetstechnisch wordt aangepast en daarmee geen veranderingen worden aangebracht in de aanspraken van Kamerleden, is een gekwalificeerde meerderheid als bedoeld in artikel 63 van de Grondwet voor dit wetsvoorstel niet nodig.

Als dit wetsvoorstel tot wet is verheven zal de Appa ook inhoudelijk gewijzigd moeten worden. De in dit wetsvoorstel voorziene transitieperiode tot 1 januari 2027 zal hiervoor gebruikt worden.

Artikel XIII *Samenloop met Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021*

Artikel XIII regelt de samenloop met de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021. Ingevolge die wet komen enkele bepalingen van de Appa die in artikel XII van het onderhavige wetsvoorstel worden aangepast, te vervallen. Het betreft de artikelen 13d, eerste lid, eerste volzin, 45a, 90 en 163h. De inwerkingtreding van de desbetreffende onderdelen van de aanpassingswet Appa hangt af van de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur, die noodzakelijk is voor de werking van de wijzigingen.
Wanneer de desbetreffende onderdelen van de aanpassingswet Appa eerder in werking treden dan het onderhavige wetsvoorstel, kunnen de onderdelen C, E, F en G van artikel XII van het wetsvoorstel vervallen.

Verder is van belang dat in artikel I, onderdeel DDDD, van de aanpassingswet Appa is bepaald dat de citeertitel van de Appa wijzigt in Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers. Ook met betrekking tot dat onderdeel is nog niet zeker, wanneer dat in werking zal kunnen treden. Dit zal pas het geval zijn, wanneer alle onderdelen van artikel I van de aanpassingswet Appa

inwerking zijn getreden. Wanneer dat is, hangt af van de totstandkoming van enkele algemene maatregelen van bestuur (waaronder die, bedoeld in de vorige alinea).

Artikel XIV *Evaluatiebepaling*

In artikel XIV is een evaluatiebepaling opgenomen. In dit artikel worden drie evaluatieverslagen aangekondigd.
In onderdeel a is geregeld dat binnen vijf na de inwerkingtreding een evaluatieverslag aan de Staten-Generaal wordt gestuurd over de regeling voor de transitie en de geschilleninstantie bedoeld in artikel 48c van de Pensioenwet en artikel 59c van de Wet verplichte beroepspensioenregeling.
In onderdeel b is geregeld dat binnen vier jaar na het einde van de transitieperiode (die eindigt 1 januari 2027) een evaluatieverslag wordt gestuurd waarbij in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan de nieuwe pensioenovereenkomsten, het nabestaandenpensioen en het fiscale kader waaronder ook het harmoniseren van het fiscale kader van de tweede en derde pensioenpijler.
In onderdeel c is geregeld dat het overgangsrecht voor de eerbiedigende werking van progressieve premies na tien jaar wordt geëvalueerd en dat het verslag in 2038 aan de Staten-Generaal wordt gestuurd.

Artikel XV *Inwerkingtreding*

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Het moment van inwerkingtreding van deze wet wordt bij koninklijk besluit vastgesteld, waarbij voor de verschillende artikelen of onderdelen verschillende tijdstippen kunnen worden vastgesteld.

Het streven is een inwerkingtreding per 1 januari 2023. Voor een aantal wijzigingen is in een inwerkingtreding met een specifieke datum voorzien. Waar dat het geval is, is dat toegelicht bij de toelichting op de betreffende onderdelen.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst.

De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C. Schouten