

Vergaderjaar 2024–2025

36 578

Wijziging van de Pensioenwet, de Wet op de loonbelasting 1964 en enige andere wetten in verband met de verlenging van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2025

Tijdens het plenaire debat over het wetsvoorstel verlenging pensioentransitie heb ik toegezegd om uw Kamer te informeren over aanvullende wetgeving die noodzakelijk is om het nader gewijzigde amendement Joseph c.s., zoals ingediend op 22 april 2025 (Kamerstuk 36 578, nr. 17), uitvoerbaar te maken voor de pensioensector en de toezichthouders. Uw Kamer heeft aangegeven deze informatie nodig te hebben om het nader gewijzigde amendement te beoordelen ten behoeve van de stemming daarover. Deze brief biedt primair inzicht in de noodzakelijke, aanvullende wetgeving indien gekozen wordt voor het met het amendement mogelijk maken van een individueel bezwaarrecht. Blijft ook het referendum onderdeel van het amendement, dan zijn op dat punt mogelijk nog andere aanvullingen nodig.

Vooropgesteld geldt dat dit een eerste inventarisatie is van de noodzakelijke, aanvullende wet- en regelgeving. Gegeven de impact van de met het amendement voorgestelde wijziging zou voor deze inventarisatie in een normaal wetgevingsproces meer tijd worden genomen en zouden uitvoeringspartijen, maatschappelijke partijen en toezichthouders daarbij uitgebreid betrokken worden. Het is dan ook aannemelijk dat de wet- en regelgeving op nog meer punten zou moeten worden aangepast dan in deze brief wordt benoemd.

Benodigde aanvullende wetgeving bij het amendement

Het amendement beoogt een aanpassing door te voeren door inspraak mogelijk te maken op een besluit van sociale partners tot invaren, via individueel bezwaar danwel via een referendum. Hiermee verandert het uitgangspunt van de wet: «invaren, tenzij» is niet langer de standaard. Een groot aantal wetsbepalingen veronderstelt die standaard nog wél; dit zal dan ook opnieuw moeten worden gezien in het licht van het amendement.

Daarnaast bevat de Wtp diverse proceswaarborgen over de vormgeving van de besluitvorming rondom de pensioentransitie en de verantwoording daarover. Het schrijft voor welke partij op welk moment aan zet is om te komen tot een evenwichtige transitie. Het amendement Joseph c.s. wijzigt het wettelijk kader waarop uitvoeringspartijen sinds medio 2023 de transitie hebben ingericht, zoals ook uiteengezet in de kabinetsreactie. Daarom is het van belang om ook voor de aanvullende benodigde besluitvorming, de verantwoording daarover en het toezicht daarop waarborgen in de wet op te nemen. Voor uitvoeringspartijen betekent dit dat een aanzienlijk deel van het transitieproces opnieuw gedaan moet worden.

Het amendement beoogt inspraak van de deelnemers in de vorm van een individueel bezwaarrecht te laten plaatsvinden, zoals dat voor een reguliere collectieve waardeoverdracht geregeld is in artikel 83 Pw. Indien er geen individueel bezwaarrecht geboden wordt, moeten deelnemers ten minste een collectief instemmingsrecht krijgen bij invaren in lijn met artikel 90a Pw (collectieve waardeoverdracht naar een buitenlandse lidstaat). Er zijn echter wezenlijk verschillen tussen een reguliere collectieve waardeoverdracht (CWO) zoals die al jaren wordt uitgevoerd en een CWO in het kader van invaren. AFM en DNB wijzen hier ook op. Een CWO bij invaren is veel complexer dan een reguliere CWO. Dit heeft onder meer te maken met de berekeningsmethode, het rekening houden met collectieve reserves, de communicatie aan deelnemers, compensatie voor afschaffing van de doorsneesystematiek en de omvang van de omzetting. Mede om deze reden zijn additionele wettelijke bepalingen nodig ten behoeve van de uitvoerbaarheid.

Hieronder wordt op hoofdlijnen uiteengezet op welke onderdelen de noodzakelijke, aanvullende wet- en regelgeving met betrekking tot het amendement moet zien. Aan de uitwerking hiervan liggen diverse inhoudelijke keuzes ten grondslag. Deze moeten in de uitwerking nader worden gewogen. Het verdient aanbeveling om sociale partners, pensioenuitvoerders en toezichthouders daarbij te betrekken.

Voorschriften rond toedeling van het vermogen

1. In het geval dat bij een referendum geen voorafgaande goedkeuring is verkregen, strookt het voorschrift dat het vermogen dat niet wordt betrokken in de waardeoverdracht gebruikt kan worden voor compensatie, niet met de bestaande wettelijke regels in het FTK. Hierin wordt, gelet op artikel 20 Pw, immers geen mogelijkheid gegeven tot afscheiding van vermogen. Hier zal artikel 20 Pw op moeten worden aangepast.¹
2. Er is een eenduidig wettelijk kader nodig om vermogen toe te delen als deelnemers gebruik maken van een individueel bezwaarrecht. Een dergelijk wettelijk kader is nodig ten behoeve van rechtszekerheid van de deelnemers en biedt uitvoeringspartijen duidelijkheid binnen welke wettelijke ruimte zij tot evenwichtige keuzes kunnen komen. Artikel 150n Pw ziet op de omrekenmethoden bij collectief invaren. Deze methoden zijn tot stand gekomen na wetenschappelijk onderzoek en doorrekeningen van DNB. Als de uitwerking van deze bestaande methoden wijzigt, zal opnieuw bezien moeten worden wat hier de effecten van zijn. De deelnemers die individueel bezwaar maken, varen niet in. Voor hen kan dus geen gebruik worden gemaakt van artikel 150n Pw. Het amendement noemt in de toelichting dat de groep

¹ Wanneer het in deze brief gaat over aanpassingen van de Pensioenwet, geldt steeds dat de overeenkomstige artikelen van de Wet verplichte beroepspensioenregeling ook zouden moeten worden aangepast.

bezwaarmakers «in principe dekkingsgraadneutraal» achterblijft in het FTK, maar werkt dat niet verder uit in wet- en regelgeving. Daardoor is bijvoorbeeld onduidelijk wat er gebeurt met de reserves en voorzieningen die voor het collectief bedoeld zijn. Krijgt de bezwaarmaker daar toch een deel van mee in diens vermogen? Ook is bij een gebrek aan wettelijke uitwerking niet duidelijk of de bezwaarmakers voor of tijdens de collectieve waardeoverdracht worden afgesplitst van het collectief. Er ontstaat hierdoor mogelijk een verschil in uitkomst tussen dekkingsgraadneutraal (met aftrek van compensatie) en het vermogen na invaren berekend volgens artikel 150n Pw. De keuze van een individu heeft (daarmee) gevolgen voor het collectief.

De keuze die een individu maakt (invaren of niet), heeft in dit geval immers gevolgen voor de manier waarop het vermogen van dat individu wordt berekend. Daarmee heeft het indirect ook gevolgen voor het vermogen dat «overblijft» voor het collectief. Er is dan ook een aanpassing nodig van artikel 150n en 150o Pw waarin bovenstaande verder wordt uitgewerkt en gemaakte keuzes geconcretiseerd worden.

Voorwaarden voor keuzes rondom invaren/referendum/bezwaarrecht

3. De gronden op basis waarvan een pensioenfonds kan afzien van invaren, zoals voorgeschreven in artikel 150l Pw, moeten mogelijk worden aangevuld.
 - a. Artikel 150l, eerste lid, Pw schrijft voor dat opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten worden ingevaren, tenzij dit onevenredig ongunstig is voor pensioen- of aanspraakgerechtigden of de werkgever. In artikel 150l, vierde lid, Pw is daarnaast voorgeschreven dat pensioenfondsen een verzoek van sociale partners om in te varen alleen mogen afwijzen indien aan een of meer van de drie opgesomde weigeringsgronden is voldaan. Het amendement brengt met zich mee dat pensioenfondsen, nadat zij op verzoek van sociale partners tot invaren hebben besloten en de drie weigeringsgronden niet van toepassing zijn, toch niet bevoegd zijn om in te varen, tenzij op grond van artikel 150m, eerste lid Pw (nieuw) collectief goedkeuring is verkregen en/of individuen bezwaar hebben kunnen maken. Dit levert mogelijk een tegenstrijdigheid in de wetgeving op waardoor de situatie kan ontstaan dat sociale partners moeten verzoeken om in te varen, pensioenfondsen in beginsel moeten uitvoeren, maar daar uiteindelijk toch niet bevoegd toe zijn.
 - b. Het amendement laat in juridische zin ruimte om bij een «onwenselijke» uitkomst van het proces van individueel bezwaarrecht alsnog met een referendum toestemming te verkrijgen voor de collectieve waardeoverdracht (inclusief de bezwaarmakers) en andersom. Gewogen moet worden of deze mogelijkheid wenselijk is en zo nodig moet dit wettelijk worden uitgesloten.
4. Het amendement bevat geen bepaling die voorschrijft wie een keuze maakt voor een collectief goedkeuringsrecht of voor een individueel bezwaarrecht en op basis waarvan die keuze wordt gemaakt. Gezien de mogelijke gevolgen kan het ontbreken hiervan leiden tot juridische procedures. Bovendien is op voorhand nog niet duidelijk of een referendum op het niveau van het pensioenfonds of op het niveau van de regeling moet worden gehouden.
 - a. Aangezien de mogelijke uitkomst en gevolgen voor deelnemers, pensioenfonds en werkgever verschilt bij gebruik van een collectief goedkeuringsrecht dan wel van een individueel bezwaarrecht, maakt het uit welke keuze gemaakt wordt. In het amendement is niet voorgeschreven of pensioenfondsen zelfstandig een keuze hebben tussen de twee methoden of dat sociale partners in het

transitieplan bij de opdrachtverlening aan het pensioenfonds een van de twee methoden voorschrijven. En als de keuze aan het pensioenfonds is, is niet duidelijk wie of welk orgaan binnen een pensioenfonds de keuze maakt tussen de twee methoden.

- b. Ook voor de vereisten aan de onderbouwing van de keuze voor één van de twee methoden mist een wettelijk kader. Het is tevens onduidelijk of een keuze voor een van de twee mogelijkheden en onderbouwing daarvan onderdeel is van de transitiebesluitvorming van het pensioenfonds dat aan intern toezicht wordt voorgelegd voor goedkeuring en aan het verantwoordingsorgaan voor medezeggenschap.

Voorwaarden voor nieuwe afspraken voor een gewijzigde situatie

- 5. In het transitieplan zullen nieuwe expliciete afspraken gemaakt moeten worden over de transitie.² De sociale partners zullen voor deze situatie keuzes moeten maken over compensatie voor afschaffing van de doorsneesystematiek en de start van de nieuwe regeling (vorming eigen vermogen, opbouw solidariteitsreserve) etc. Dit zal moeten worden opgenomen in artikel 150d van de Pensioenwet. Het gaat dan om de volgende aspecten:
 - a. In algemene zin zal moeten worden geregeld hoe sociale partners de evenwichtigheid van de transitie waarborgen voor zowel invaarders als bezwaarmakers. Hiervoor moeten zowel voor- en nadelen zijn opgenomen voor het geval er gekozen wordt voor een referendum (en het gehele bestaande fondsvermogen mogelijk achterblijft in een gesloten FTK-regeling) en voor individueel bezwaarrecht (waarbij een deel mogelijk achterblijft in het FTK dan wel wordt overgedragen aan een andere uitvoerder).
 - b. Aanvullend zijn bepalingen nodig die waarborgen dat sociale partners tot evenwichtige keuzes zijn gekomen als het gaat om compensatie en de financiering hiervan en hoe generatie-evenwichtig dit is volgens sociale partners. Indien gekozen wordt voor individueel bezwaarrecht is niet op voorhand duidelijk hoe groot de groep is die achterblijft. Er zal voorgeschreven moeten worden op basis van welke aannames sociale partners hun keuzes onderbouwen en met welke onzekerheidsmarges zij mogen werken om de benodigde bandbreedtes te bepalen waarbinnen de transitie evenwichtig is.
 - c. De evenwichtigheid van achterblijven in de FTK-omgeving zal afhangen van de omvang en samenstelling van de groep bezwaarmakers. Zijn het vooral ouderen of vooral jongeren, en hebben ze veel of weinig pensioenopbouw? Is het een kleine groep waardoor het bij het fonds zelf blijven uitvoeren buitenproportionele kosten zou opleveren? Is er een aantrekkelijk aanbod te realiseren bij een verzekeraar? Om al deze vragen te kunnen adresseren in het voorleggen van de keuze, is het van belang dat net als voor de evenwichtigheid bij invaren bandbreedtes worden geformuleerd voor de evenwichtigheid van achterblijven in de gesloten FTK-omgeving. Dit om te voorkomen dat een spijtoptantenregeling nodig is, maar vooral omdat de evenwichtigheid het uitgangspunt zou moeten zijn en de transitie ook voor individuele bezwaarmakers niet onevenredig ongunstig zou moeten uitpakken. Het risico op onevenwichtige eigen keuzes moet de wetgever zich aantrekken en kan niet worden afgewenteld op individuele bezwaarmakers (ook gelet op doenvermogen).

² Aangezien het transitieplan opnieuw moet worden opgesteld, zal ook de transitiecommissie in staat moeten worden gesteld om te kunnen bemiddelen en adviseren over pensioenovereenkomsten ondergebracht bij een pensioenfonds.

- d. Sociale partners moeten bij individueel bezwaarrecht een keuze maken waar zij de pensioenregeling van de bezwaarmakers willen onderbrengen. Opties zijn om die zelf te beheren of om die over te laten gaan naar een andere pensioenuitvoerder (pensioenfonds of verzekeraar). Als zij kiezen voor onderbrenging bij een andere pensioenuitvoerder is er sprake van een aanvullende externe waardeoverdracht, waar aanvullende waarborgen voor moeten worden geformuleerd.
6. Indien gekozen wordt voor individueel bezwaarrecht en uitvoering van de regeling van de bezwaarmakers bij hetzelfde fonds, zal in het implementatieplan moeten worden vastgelegd hoe het fonds dit zal uitvoeren. Bezien moet worden waar de voorschriften hiervoor moeten worden opgenomen, bijvoorbeeld in artikel 150i, lid 2 of artikel 46 BuPw.
Het pensioenfonds zal moeten aangeven of het de regeling voor bezwaarmakers kan blijven uitvoeren en onder welke voorwaarden. Daarbij moet nog worden uitgezocht of verplichtgestelde bedrijfstak- en beroepspensioenfondsen ook een keuze hebben om een regeling voor bezwaarmakers elders onder te brengen, of dat voor hen geldt dat zij het achtergebleven deel zelf moeten uitvoeren.

Voorschriften voor informatieverstrekking en keuzebegeleiding

7. Om deelnemers in staat te stellen een keuze te maken, zal er een nieuw, aanvullend informatiemoment voor de deelnemer moeten zijn, op basis waarvan de deelnemer een keuze kan maken tussen wel of niet invaren. Daartoe moeten aanvullende voorschriften worden opgenomen in de wet die leiden tot een eenduidige keuzebegeleiding en informatieverstrekking richting deelnemers bij een referendum of bij individueel bezwaarrecht.
 - a. Verduidelijkt moet worden welke aannames een fonds kan maken om een pensioenprognose te maken en deze voor te leggen voor de keuze van een deelnemer. Dit zal afwijken van reguliere pensioenprognoses omdat er meer onzekerheden zijn, afhankelijk van de omvang en samenstelling van de groep die uiteindelijk bezwaar maakt. Bovendien moet verduidelijkt worden dat er geen sprake zal zijn van een spijtoptantenregeling en dus op basis van onzekere informatie definitief gekozen moet worden. Dit zou tot aanpassing moeten leiden van artikel 150e voor wat betreft de rekenmethodiek waarmee de prognoses worden opgesteld. Voor wat betreft de communicatie aan de deelnemers hierover, onder andere over het niet aanwezig zijn van een spijtoptantenregeling, zou ook artikel 150j Pw aangepast moeten worden.
 - b. Het toezicht van de AFM op de informatie en keuzebegeleiding bij deze keuzes moet aangepast worden. In tegenstelling tot het huidige toezicht zal de AFM vooraf toezicht moeten houden op de informatie die voorafgaand aan het referendum dan wel individueel bezwaarrecht wordt verstrekt, zodat voorkomen wordt dat de informatieverstrekking en begeleiding niet voldoet aan de wettelijke bepalingen en op basis daarvan keuzes door deelnemers worden gemaakt die verstreckende gevolgen hebben.

Voorwaarden transitie-ftk

8. Het transitie-ftk is bij aanneming van het amendement zonder wettelijke aanpassing niet meer te gebruiken. De voorwaarde voor het gebruik maken van de versoepelde indexatieregels in het transitie-ftk is dat een pensioenfonds naar verwachting zal overgaan op een collectieve waardeoverdracht als bedoeld in artikel 150m. Als een deel van het pensioenfonds naar verwachting niet invaart, zal het fonds niet meer

voldoen aan de voorwaarden. Er zal nader ingevuld moeten worden onder welke omstandigheden een fonds alsnog gebruik kan maken van het transitie-ftk. Of gedifferentieerd indexeren binnen een pensioenovereenkomst mogelijk is, is daarbij ook nog een uitzoekpunt.

Verlenging tijdsduur van de transitieperiode en eventueel compensatieperiode

9. De transitieperiode moet, gelet op elders in deze brief genoemde punten, verlengd worden met 2 jaar (rekening houdend met de doorlooptijd van een wetgevingstraject tot inwerkingtreding) plus een redelijke implementatietermijn voor uitvoeringspartijen. Dit betekent een aanpassing van de volgende artikelen van de Pensioenwet (of van lagere regelgeving als de Kamer instemt met het voornemen van het kabinet in het wetsvoorstel verlenging pensioentransitie): 150p, 150q, 220e, 220g, 220ha, 220i. Ook de lagere regelgeving waarin nu al de einddatum van de transitie wordt genoemd, zou moeten worden aangepast.

Tijdslijnen van wetgeving

Indien het amendement wordt aangenomen, heeft dit materiele gevolgen voor de Pensioenwet en de door de pensioensector ingezette transitie. Voor het vormgeven van de benodigde aanvullende wetgeving, inclusief toetsing door uitvoeringspartijen, toezichthouders, advisering Raad van State en opvolgende parlementaire behandeling, is naar schatting tot circa 2 jaar nodig. Dit is voor een dergelijke impactvolle wetswijziging een gebruikelijke doorlooptermijn. Hieruit volgt dat de verlenging van de transitieperiode, waarop het wetsvoorstel in de basis ziet, niet meer op tijd, voor 1 januari 2027, kan plaatsvinden.

Gelet op de fundamentele wijziging die het amendement met zich meebrengt en de eerder geuite zienswijzen roep ik uw Kamer op om spoedig duidelijkheid te geven aan de sector. Deze duidelijkheid is in het voordeel van alle betrokkenen in deze transitie, vooropgesteld de deelnemers.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum