



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Wetsvoorstel toekomst pensioenen

Technische briefing Eerste Kamer

31 januari 2023



Inhoud

Blok 1

- › Waarborgen voor een evenwichtige transitie

Blok 2

- › Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming

Blok 3

- › Werkenden zonder pensioenopbouw
- › Implementatie, monitoring, evaluatie



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Waarborgen voor een evenwichtige transitie

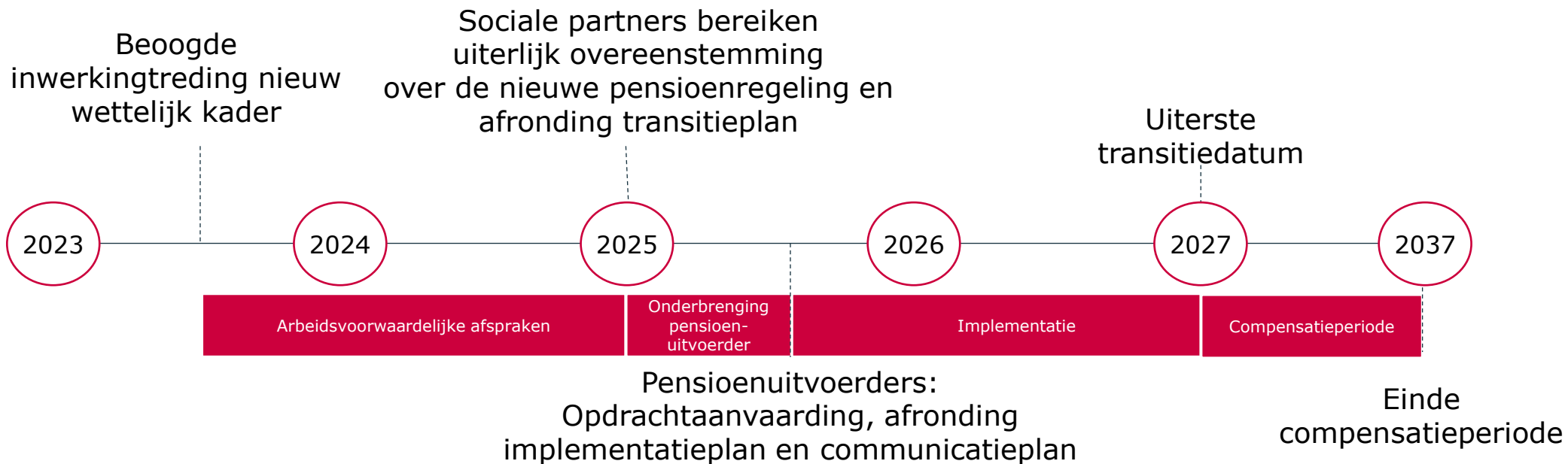


Hoofdlijnen van wettelijk transitiekader

- Bij beoogde inwerkingtreding per 1/7/2023 transitieperiode van 1/7/2023 t/m 31/12/2026.
- Transitieperiode bestaat uit 2 fases:
 - 1. Arbeidsvoorwaardelijke fase (1/7/2023-31/12/2024): vormgeving van gewijzigde pensioenovereenkomsten door sociale partners en opstellen transitieplan over transitie door werkgevers (verzoek tot invaren).
 - Dit proces is *'iteratief'*. Dat betekent dat sociale partners en pensioenfondsen vanaf het begin gezamenlijk betrokken zullen zijn bij het proces, om verrassingen aan het einde te voorkomen.
 - Wanneer sociale partners geen overeenstemming kunnen bereiken over de gewijzigde pensioenregeling (inclusief de transitie hier naartoe), kunnen zij terecht bij tijdelijke transitiecommissie die kan bemiddelen en bindend advies kan geven.
 - 2. Implementatiefase (tot uiterlijk 31/12/2026): opstellen implementatieplan door uitvoerder. Dit plan wordt ingediend bij de toezichthouders. Zij beoordelen of de plannen voldoen aan de wettelijk gestelde kaders en of de vereiste stappen zijn doorlopen en verantwoord.



Schematisch overzicht transitie pensioenfondsen



NB: voor verzekeraars en PPI's geldt een ander proces. Omdat verzekeraars zelf starten met productontwikkelingsproces geldt er minder stringente deadline voor arbeidsvoorwaardelijke fase.



Invaren bestaande pensioenaanspraken en -rechten (1)

- › Uitgangspunt in het wetsvoorstel (“standaardpad”) is dat bestaande pensioenen worden omgezet naar de nieuwe regeling (invaren tenzij):
 - Eerder profiteren van het nieuwe stelsel (eerder perspectief op koopkrachtig pensioen).
 - In stand houden intergenerationele risicodeling en solidariteit.
 - Overzichtelijker en begrijpelijker stelsel in plaats van meerdere regimes die van toepassing blijven -> eenvoudigere communicatie aan deelnemers.
 - Efficiëntere uitvoering: minder duur dan twee regimes voor pensioenuitvoerders, minder foutgevoelig dan twee regimes.
- › Sociale partners doen een verzoek aan het pensioenfonds tot invaren naar gewijzigde pensioenregeling.
- › Sociale partners kunnen alleen verzoeken om niet in te varen als dat voor (een groep) belanghebbenden onevenredig ongunstig uitpakt.
- › Pensioenfonds toetst of bij het besluit van sociale partners voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van de betrokkenen bij het pensioenfonds (artikel 105 PW). Als het invaren voor een groep betrokkenen onevenwichtig nadelig dreigt uit te pakken, in strijd is met de wet of onuitvoerbaar is, moet het pensioenfondsbestuur het invaarverzoek afwijzen.



Eerder perspectief of op een koopkrachtig pensioen

- > Uitgangspunt is dat economische ontwikkelingen sneller tot uiting komen: pensioenen worden eerder verhoogd als het goed gaat, maar ook eerder verlaagd als het slecht gaat.
- > Uit berekeningen blijkt dat pensioenen hierdoor grosso modo hoger uitvallen dan huidige pensioenen. Zie bijvoorbeeld onderzoek van DNB van december 2022:

Tabel 1: Uitkomsten DNB-berekeningen bij inwaardekkingsgraad van 122%

Variant	Methode	Herverdeling (Δ NP)		Δ Reële gem. uitkering (35-jarige)		Δ Reële gem. uitkering (45-jarige)		Δ Reële gem. uitkering (net gepensioneerde)		Δ Reële gem. uitkering (80-jarige)	
		min	max	Mediaan	5%-percentiel	Mediaan	5%-percentiel	Mediaan	5%-percentiel	Mediaan	5%-percentiel
Basisvariant	VBA	0%	4%	38%	12%	24%	16%	9%	3%	6%	-5%
	standaard	-3%	8%	32%	7%	20%	13%	13%	7%	5%	-5%

Toelichting: in de tabel is het verschil in uitkomsten tussen het FTK-contract en de solidaire premieovereenkomst opgenomen.

- > De werkelijke pensioenuitkomsten zijn uiteindelijk afhankelijk van de werkelijke economische ontwikkelingen. De doorrekeningen geven zicht op hoe de nieuwe contracten werken in verhouding tot het FTK. Eerder onderzoek van DNB en Netspar komen tot dezelfde conclusies.



Waarborgen voor een evenwichtige transitie

- › In de wet toekomst pensioenen verschillende waarborgen opgenomen om te komen tot een evenwichtige transitie:
- › Waarborgen in de collectieve besluitvorming
- › Waarborgen inzake rekenmethodieken en kaders voor herverdeling.
- › Waarborgen inzake de communicatie en verantwoording naar de deelnemer
- › Waarborgen voor de rechtspositie van de deelnemer



Collectieve waarborgen bij besluitvorming

- › Individueel bezwaarrecht bij invaren leidt tot dilemma's:
 - Complexiteit in de uitvoering.
 - Individuele deelnemers kunnen (verkeerde) keuzes maken waarvan hij de (financiële) gevolgen niet overziet.
 - Bezwaar individu kan collectief (deelnemers die wel overstappen) binnen pensioenfonds benadelen.
- › In het wetsvoorstel is daarom voor deze transitie gekozen voor een systeem van collectieve waarborgen:
 - Wettelijk "hoorrecht" in arbeidsvoorwaardelijke fase voor verenigingen van gepensioneerden en verenigingen van gewezen deelnemers
 - Versterkte positie van medezeggenschapsorganen (intern)
 - Rol DNB (extern)
- › Maar ook aanvullende waarborgen voor rechtspositie van de individuele deelnemer



Waarborgen voor een evenwichtige transitie (rekenmethodieken)

- › Er zijn twee rekenmethodieken die gebruikt mogen worden bij het omzetten van aanspraken naar vermogen:
 - De standaardmethode (een deterministische methodiek)
 - Value-based ALM (een stochastische methodiek)
- › De standaardmethode is de “default” (artikel 150n, lid 1).
- › Van de transitie moeten in ieder geval de herverdelingseffecten (nettoprofijteffecten) en de pensioenverwachtingen in drie scenario's inzichtelijk gemaakt worden en verantwoord worden met het oog op de evenwichtigheid van de gehele transitie (artikel 150e).
- › Het staat partijen vrij om naast deze effecten additionele analyses inzichtelijk te maken. Deze analyses kunnen helpen om een passende afweging te maken van alle voor de partijen relevante factoren bij de verantwoording van de evenwichtigheid van de gehele transitie.
- › Uitvoerders worden verplicht om alle deelnemers persoonlijk te informeren over de pensioenverwachtingen *voor* en *na* de transitie.



Waarborgen voor een evenwichtige transitie (bestuurlijke ruimte)

- > De wet biedt ruimte om de uitkomsten van de rekenmethoden aan te passen om evenwichtigere uitkomsten te bereiken.
- > De ruimte hiervoor is beperkt om grote verschillen tussen deelnemers te voorkomen en deelnemersgroepen te beschermen.
- > Daarom zijn waarborgen opgenomen die pensioenfondsen beperken in hun vrijheid uitkomsten aan te passen en deelnemers meer zekerheid over de uitkomst geven.
- > Onder meer door regels te stellen aan de uitkomst die deelnemers minimaal ontvangen en de ruimte die bij lage dekkingsgraden is om tot evenwichtige uitkomsten te komen:
 - Iedere deelnemer moet minimaal 95% van de uitkomst van de standaardregel meekrijgen.
 - Een pensioenfonds mag als gevolg van de vermogenstoedeling tijdens het invaren niet de ene deelnemer indexeren door een andere deelnemer te korten.



Waarborgen voor een evenwichtige transitie (compensatie)

- > De overstap naar een nieuw contract en andere manier van pensioenopbouw (“afschaffing doorsneesystematiek”) kan gevolgen hebben voor het verwachte pensioen. Uitgangspunt is dat er in het geval van een nadeel adequate en kostenneutrale compensatie moet komen.
- > Compensatie voor afschaffing doorsneesystematiek ziet op compensatie van gemiste *toekomstige* opbouw en heeft dus alleen betrekking op actieve deelnemers.
- > Uit doorrekeningen van CPB en pensioenfondsen blijkt dat de negatieve effecten veelal worden opgeheven door overgang op nieuw contract (“dubbele transitie”).
- > De wet verplicht tot het maken van afspraken over compensatie. Dat is echter geen plicht tot compensatie.
- > Compensatie vereist maatwerk op het niveau van de pensioenregeling of van de pensioenuitvoerder. Inzichtelijk moet worden gemaakt welke maatregelen zijn genomen en wat de effecten zijn per regeling en per leeftijdscohort.
- > Compensatie kan worden gefinancierd uit extra premie-inleg door werkgever en/of werknemer (tijdelijk aanvullende fiscale ruimte) of uit het pensioenvermogen.
- > Afgesproken is dat alle deelnemers persoonlijk inzicht krijgen in de hoogte van hun te verwachten pensioen vóór en na de overstap (“upo voor – upo na”)



Transitie bestaande premiereregelingen

- › Overstap binnen bestaande premiereregelingen van progressieve naar leeftijdsonafhankelijke premies is in de meeste gevallen niet mogelijk binnen de randvoorwaarden van adequate en kostenneutrale compensatie.
- › Daarom wordt voor deze regelingen een langere uitfasering in de tijd gekozen. Toegestaan wordt om voor bestaande deelnemers de progressieve staffel te blijven gebruiken. Voor nieuwe deelnemers geldt vanaf uiterlijk 1-1-2027 dat zij een leeftijdsonafhankelijke (vlakke) premie moeten inleggen.
- › Dat betekent dat er voor huidige deelnemers in premiereregelingen geen compensatieproblematiek is wanneer gebruikt wordt gemaakt van de eerbiedigende werking.
- › Bijzondere informatieverplichtingen voor uitvoerders.



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming



Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming

- › Uitgangspunt: Het nieuwe pensioenstelsel moet juridisch houdbaar zijn.

- › Het draait hoofdzakelijk om 3 uitgangspunten:
 1. *Handelen in overeenstemming met het eigendomsrecht*
 - Van een gerechtvaardigde ontneming of regulering van eigendom is sprake als voldaan is aan drie criteria:
 - De inbreuk moet bij wet zijn voorzien, en kenbaar en voorzienbaar zijn.
 - Er moet een legitiem doel worden nagestreefd in het kader van het publieke belang.
 - De inbreuk moet proportioneel en gerechtvaardigd zijn.
 - Lidstaten hebben een ruime beoordelingsvrijheid bij de vraag of een maatregel het algemeen belang dient. Potentiële risico's op een ongerechtvaardigde inmenging op het eigendomsrecht zijn naar verwachting beperkt.



Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming

2. *Behoud van de verplichtstelling*

- Toets op mededingingsrecht.
- Solidaire premieregeling: de bijzondere taak van sociale aard in het voorzien van aanvullend pensioen voor allen in de bedrijfstak en de onderbouwde aanname dat dit alleen bij een verplichtstelling is te realiseren, is voldoende om de verplichtstelling mede te blijven rechtvaardigen.
- Flexibele premieregeling: rechtvaardiging voor de verplichtingstelling is in dit contract te vinden in de bedrijfstakbrede acceptatieplicht en de aanname dat zonder verplichtstelling de 'goede' risico's zullen uittreden en de 'slechte' risico's overblijven waardoor de kosten van de pensioenregeling niet meer voor iedereen economisch aanvaardbaar zullen zijn.
 - Risicodelingsreserve verplicht onderdeel bij verplichtgestelde fondsen.

3. *Gelijke behandeling*

- Verschuiving van een voor iedere werknemer gelijke pensioenaanspraak, naar een voor iedere werknemer gelijke pensioenpremie. Onderscheid naar leeftijd onder meer bij verdeelregels en toekennen compensatie.
- Eventueel onderscheid is naar de mening van de regering goed te rechtvaardigen binnen de Europeesrechtelijk kaders. Dit is onderbouwd in de MvT.
- Het kabinet heeft over de gelijke behandelingsaspecten in het wetsvoorstel advies ingewonnen bij het College voor de Rechten van de Mens. Ook Raad van State gaat hier uitgebreid op in.



Conclusies integrale juridische analyse

- > Juridische risico's zijn nooit volledig uit te sluiten, ongeacht de vormgeving van het stelsel en de invulling van de pensioencontracten die daarin mogelijk worden gemaakt.
- > Het streven is om de risico's tot een minimum te beperken.
- > Aan de hand van de analyses die gedaan zijn, wordt geconcludeerd dat het nieuwe pensioenstelsel juridisch houdbaar is.
- > Advies Raad van State bevestigt dit beeld.



Advies Raad van State

- › Dictum B: “adviseert rekening te houden met een aantal opmerkingen voordat het wetsvoorstel wordt ingediend”.
- › De Raad onderschrijft belang en noodzaak van de stelselherziening en benadrukt het belang van het treffen van voorbereidingen door uitvoerders.
- › De Raad onderschrijft de analyses aangaande de eigendomsrechten en gelijke behandeling.
- › De Raad acht het voldoende aannemelijk dat de verplichtstelling gerechtvaardigd blijft, maar vraagt wel de flexibele premiereregeling in dit licht te bezien (daarom risicodelingsreserve verplicht voor verplichtgestelde fondsen).
- › Raad acht het invaardersysteem met collectieve besluitvorming en waarborgen passend bij de wijze waarop besluitvorming in dit stelsel plaatsvindt en houdbaar (geen strijd eigendomsrecht).



Rechtsbescherming deelnemers (§ 10.3 MvT)

- › Wettelijke verplichting voor pensioenuitvoerders voor een adequate klachten- en geschillenprocedure (artikel 48b Wtp).
 - › Ruime definitie van klacht: elke uiting van ontevredenheid (concept besluit toekomst pensioenen)
- › Permanente externe geschilleninstantie (artikel 48c Wtp).
 - › Buitengerechtelijke geschilbeslechting.
 - › Ingericht en in stand gehouden door pensioenuitvoerders
 - › Bedoeld voor geschillen over de uitvoering van het pensioenreglement door de pensioenuitvoerder (inclusief 'invaren'), niet voor geschillen over arbeidsvoorwaardelijke afspraken sociale partners (concept besluit toekomst pensioenen)
- › Ombudsman Pensioenen
 - › Bemiddeling en niet-bindende advisering
- › Civiele rechter



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Werkenden zonder pensioenopbouw



Wettelijke maatregelen werkenden zonder pensioenopbouw

- › De Tweede Kamer (indieners: PvdA/GL) heeft in de wet meerdere maatregelen opgenomen die als doel hebben dat meer werkenden pensioen gaan opbouwen:
 - Wachtijd komt voor alle pensioenregelingen te vervallen. Wel blijft ruimte voor een drempelperiode van maximaal 8 gewerkte weken. Na een drempelperiode wordt met terugwerkende kracht pensioen opgebouwd vanaf dag 1.
 - Verlaging minimale toetredingsleeftijd voor pensioenregelingen van 21 naar 18 jaar.
 - Wettelijke reductiedoelstelling van het aantal werknemers dat geen pensioen opbouwt. Afname van 450.000 werknemers ten opzichte van 2019 (halvering).
 - Ook is opgenomen dat de omvang van werknemers zonder pensioen tussentijds wordt bijgehouden: onderzoek in 2023, 2025, 2027 en 2028.
 - In 2025 volgt een tussenevaluatie van de huidige aanpak. Als blijkt dat kabinet en sociale partners onvoldoende op schema liggen om de doelstelling te behalen, zullen kabinet en sociale partners een pakket aan aanvullende maatregelen afspreken. In ieder geval wordt dan de mogelijkheid van een algemene pensioenplicht onderzocht.
 - In 2028 volgt de eindrapportage, als blijkt dat de doelstelling niet is gehaald zal het kabinet aanvullende maatregelen moeten nemen om te verzekeren dat de doelstelling zo snel mogelijk wordt gehaald. Bijvoorbeeld door werkgevers te verplichten om voor alle werknemers een pensioenvoorziening af te sluiten.



Wettelijke maatregelen zelfstandigen

- › Drie maatregelen om pensioensparen door zelfstandigen te stimuleren:
 - Verruimen fiscale ruimte voor pensioenopbouw in de derde pijler (premiegrens wordt verhoogd van 13,3% naar 30%; en gelijkgetrokken met de tweede pijler)
 - Experimenteerruimte voor pensioenuitvoerders om pensioenregeling in de tweede pijler open te stellen voor vrijwillige aansluiting door zelfstandigen (ook als zij niet eerder deelnemer waren)
 - Verruimen mogelijkheid voor voortzetten pensioenregeling door zelfstandigen die eerder waren aangesloten



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Implementatie, monitoring, evaluatie



Implementatie

- > De Raad van State onderstreept in zijn advies het belang dat de transitie op zorgvuldige wijze wordt uitgevoerd. De Raad van State wijst erop dat op sociale partners en pensioenfondsen dan ook een zware verantwoordelijkheid rust om deze collectieve besluitvorming op zorgvuldige en evenwichtige wijze te laten verlopen. Dat stelt hoge eisen aan de wijze waarop wordt omgegaan met de vele betrokkenen bij deze herziening.
- > Ten behoeve van de implementatie is en wordt de capaciteit uitgebreid van overheidsinstanties die een (in)directe rol hebben gedurende de transitie: AFM, Belastingdienst, DNB en de Raad voor de Rechtspraak en de verdere rechtsketen.
- > Daarnaast werkt SZW samen met sociale partners en de pensioensector aan een gezamenlijk implementatietraject. Daarin wordt informatie verschaft aan deelnemers en aan professionals (werkenaanonspensioen.nl)
- > Ook zal gezamenlijk een publiekscampagne worden opgezet. In dit kader wordt onder meer gezien hoe de basiskennis over pensioenen kan worden verhoogd, als fundament voor verdere communicatie, en wordt een centrale plek ingericht voor specifieke informatie rondom de wetswijziging (onsnieuwepensioen.nl).



Monitoring

- › De Staten-Generaal zal gedurende de transitieperiode periodiek worden geïnformeerd over de voortgang van de transitie, met als doel tijdig knelpunten te kunnen identificeren en voor zover nodig aanvullende maatregelen te kunnen nemen. Dit betreft in ieder geval de volgende onderdelen:
 - a. het transitiebeeld op hoofdlijnen:
 - 1°. de voortgang van de besluitvorming en implementatie, waaronder de voortgang van de interne collectieve waardeoverdracht (invaren),
 - 2°. de transitiekeuzes die zijn gemaakt, waaronder de premiehoogte, de stabiliteit van de uitkering, de hoogte van de premie voor en dekking van het nabestaandenpensioen en de compensatieregeling;
 - en 3°. de ervaringen met de transitie en het nieuwe stelsel van belanghebbenden bij de pensioenregeling, werkgevers, de partijen die de wijziging van de pensioenregeling overeenkomen of zijn overeengekomen, toezichthouders en pensioenuitvoerders;
 - en b. de doelstellingen:
 - 1°. eerder perspectief op een koopkrachtig pensioen;
 - 2°. het pensioen wordt transparanter en persoonlijker;
 - 3°. het pensioenstelsel sluit beter aan bij de ontwikkelingen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt.



Evaluatie

- > De volgende evaluaties worden uitgevoerd:
 - a. binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet, voor zover het betreft de voorschriften tijdens de transitieperiode en de geschilleninstantie;
 - b. binnen vier jaar na het einde van de transitieperiode, waarbij in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan het kader voor de pensioenovereenkomsten, de wijzigingen ten aanzien van het nabestaandenpensioen en het fiscale kader waaronder ook het harmoniseren van het fiscale kader van de tweede en derde pensioenpijler;
 - c. in het jaar 2038, voor zover het betreft het overgangsrecht voor de progressieve premie in artikel 220e van de Pensioenwet en artikel 214e van de Wet verplichte beroepspensioenregeling;
 - d. de ontwikkeling van het aantal werknemers zonder pensioenopbouw (1 oktober 2023; 1 oktober 2025; 1 oktober 2027; en 1 oktober 2028)