

REACTIE INTERNETCONSULTATIE

DATUM: 11 februari 2021

ONDERWERP: Reactie van de Pensioenfederatie op de consultatiewet Toekomst pensioenen, onderdeel: *ouderdompensioen*

Algemeen

De Pensioenfederatie vindt het prijzenwaardig dat de Wet toekomst pensioenen ter consultatie is aangeboden. Te meer vanwege het beperkte tijdsbestek én de bijzondere (corona)omstandigheden waarin het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft moeten werken. De consultatie stelt ons in staat om voorstellen te toetsen aan de praktijk en invulling te geven aan de oproep van het kabinet om bij te dragen aan verbetering van het wetsvoorstel.

Hét uitgangspunt bij de totstandkoming van de reactie van de Pensioenfederatie is en blijft een goed en betaalbaar pensioen voor later. Pensioen biedt nu en in de toekomst bescherming bij ouderdom, arbeidsongeschiktheid en overlijden. De transitie naar nieuwe pensioencontracten is, hoe omvangrijk en belangrijk ook, niet de enige benodigde stap richting een toekomstbestendig stelsel. Het robuuste stelsel van de toekomst dient inclusief te zijn voor alle werkenden.

Om diverse belangrijke onderdelen van de stelselherziening voldoende aandacht te geven en tegelijk de leesbaarheid van de input te bevorderen, reageert de Pensioenfederatie separaat op de onderdelen:

- Ouderdompensioen
- Nabestaandenpensioen
- Arbeidsmarkt, ZZP-experimenten.

Deze reactie van de Pensioenfederatie over ouderdompensioen is opgebouwd uit twee delen, te beginnen met een uiteenzetting van meest wezenlijke overwegingen om de transitie naar het nieuwe stelsel adequaat, zorgvuldig en doeltreffend te kunnen maken. Het gezamenlijk belang van de overheid, sociale partners én pensioensector om de wet –en regelgeving en techniek

- goed vorm te geven is ongekend groot. Voor het pensioenresultaat van de toekomst, maar ook om draagvlak veilig te stellen van werkend en gepensioneerd Nederland. Daar is het immers allemaal om te doen. Vanwege de niet geringe omvang van het wetgevingspakket reageert de Pensioenfederatie per thema op de voorstellen. Het tweede deel van de reactie bevat de meer specifieke/technische aandachtspunten. Dat laat onverlet dat ook die punten bepalend zijn voor zorgvuldige en werkbare wetgeving.

De kern van het gesloten pensioenakkoord is:

- Sterke punten uit het huidige systeem blijven behouden.
- Het streven is dat mensen hetzelfde pensioenniveau als nu kunnen blijven behalen.
- Solidariteit en collectiviteit blijven belangrijke uitgangspunten en de huidige verplichtstelling blijft behouden.
- Pensioenfondsen blijven pensioenregelingen collectief uitvoeren en beleggen. Zij blijven hun best doen om goede rendementen te halen, binnen acceptabele risico's.
- De premiekosten worden stabiel en beter voorspelbaar.
- Met de stelselwijziging beogen het kabinet en sociale partners geen versoering.

Per uiterlijk 2026 moet er méér perspectief zijn op indexatie en pensioen wordt transparanter/persoonlijker. Bovendien sluit het stelsel beter aan bij de ontwikkelingen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt.

De Pensioenfederatie onderschrijft de doelstellingen en uitgangspunten van het pensioenakkoord volledig. Verder hanteert de Pensioenfederatie de volgende toetsingscriteria bij het consultatiedocument:

- Evenwichtige belangenafweging moet voorop staan, beleidsruimte daarvoor is noodzakelijk
- Het nieuwe pensioencontract moet ruimte blijven bieden voor welvaartswinst.
- Een gelijk speelveld tussen alle typen pensioenfondsen en tussen pensioenfondsen en verzekeraars.
- Duidelijkheid over de transitieperiode en genoeg tijd voor implementatie.

De Pensioenfederatie benadrukt dat beide uitgewerkte pensioencontracten tot volledige wasdom moeten kunnen komen. Zij dienen daarbij voldoende

- onderscheidend te blijven. Daarnaast is het van cruciaal belang dat de toegang tot contractvormen en de solidariteitsreserve niet onnodig worden beperkt.

De bestuurbaarheid van pensioenfondsen, in het bijzonder tijdens de transitie, is essentieel. Mede door de (evaluatie van) de wet versterking bestuur pensioenfondsen, toetsing van bestuurders en invoering van de IORP II-richtlijn met onder meer sleutelfuncties wordt breed erkend dat de governance van pensioenfondsen op orde is. In dat kader vindt de Pensioenfederatie het passend om vertrouwen te geven aan besturen die uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor het fonds dragen.

Pensioenfondsbesturen moeten daadwerkelijk kunnen besturen en daarin niet worden belemmerd door een te onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling met sociale partners of toezichthouders. Het zo veel mogelijk werken met open normen zou daarbij het uitgangspunt moeten zijn. Lagere regelgeving en delegatiebepalingen dienen waar mogelijk te worden beperkt en de toegevoegde waarde ervan te worden gemotiveerd. Mede in het belang van een adequate, integrale beoordeling van het wetsvoorstel, ziet de Pensioenfederatie graag dat eventuele lagere regelgeving beschikbaar is bij de indiening van het wetsvoorstel.

Uiteraard toetst de Pensioenfederatie het wetsontwerp ook op uitvoeringsconsequenties en uitlegbaarheid. Het is evident dat de beheersing van complexiteit en daarmee kosten belangrijk is. Het pensioenstelsel wordt met dit wetsvoorstel drastisch gewijzigd. Dit gaat gepaard met aanzienlijke transitiekosten. De omvang van die kosten is mede afhankelijk van de vormgeving van het wetsvoorstel.

De wetgever kan een belangrijke rol spelen bij het borgen van de uitvoerbaarheid en het in de hand houden van de kosten bij de pensioenfondsen. De Pensioenfederatie vertrouwt erop dat de overheid vanwege de overstap naar het nieuwe pensioencontract en verbeterde premieregeling (plus) een btw-vrijstelling verleent voor de beheerdiensten, zodat de pensioenpremie ten goede komt aan de deelnemers. Verder kan het Rijk een bijdrage leveren door de toezichtkosten (deels) voor eigen rekening te nemen.

- **Meest wezenlijke aandachtspunten**

Financieel

1. Contracten moeten onderscheidend blijven en ruimte bieden voor welvaartswinst

Het Nieuwe pensioencontract (NPC) moet volledig tot wasdom kunnen komen en daarmee onderscheidend blijven. Het NPC is bedoeld als een collectief en solidair contract, dat via risicodeling tussen generaties en opheffing van de leenrestrictie tot welvaartswinst leidt. De ruimte voor risicodeling tussen generaties en opheffing van de leenrestrictie is begrensd door de onmiddellijke toedeling van rendement en de harde onder- en bovengrens voor de solidariteitsreserve. Voorkomen moet worden dat de welvaartswinst en de verschillen met de verbeterde premieregeling onder druk komen door lagere regelgeving of aanvullende eisen van de toezichthouder. Het gaat hierbij met name om de regels voor toekenning van beschermingsrendement en overrendement, de opheffing van de leenrestrictie en het vullen en uitdelen van de solidariteitsreserve. De welvaartswinst kan wellicht zelfs vergroot worden door enkele wettelijke regels te verruimen, ook met het oog op de diversiteit aan pensioenfondsen en doelstellingen.

2. Evenwichtige belangenafweging moet centraal staan, niet de analyse van netto profijt

Evenwichtige belangenafweging moet centraal staan bij de transitie naar een ander pensioenstelsel. De verandering in netto profijt is voor fondsbesturen een nuttige indicator, maar deze maatstaf krijgt in de Memorie van Toelichting en in de wet (artikel 150e) een te grote rol. Verdeling van het fondsvermogen op basis van value-based ALM is uitvoeringstechnisch complex en lastig uitlegbaar aan deelnemers. De Pensioenfederatie onderschrijft dat pensioenfondsen in de verschillende fases van de transitie de evenwichtige belangenafweging moeten kunnen onderbouwen, maar de uitkomst van deze afweging hoeft niet te resulteren in een verandering in netto profijt gelijk aan nul.

3. Voor beperkte kans op verlaging bij transitie-ftk zijn aanvullende maatregelen nodig

In de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 16 december 2020 over het transitie-ftk staat: 'Berekeningen van DNB laten zien dat een

- gemiddeld fonds naar verwachting niet hoeft te korten tijdens de transitie om zijn ingroeipad naar de 95% richtdekkingsgraad op 1 januari 2026 te voltooien' (p. 5). Deze stelling impliceert dat de herstelkracht van een gemiddeld fonds tussen 2022 en 2026 minstens 5%punt (zijnde het verschil tussen 95% en 90%) bedraagt. De Pensioenfederatie vindt de uitgangspunten voor de analyse van het ingroeipad te optimistisch en acht de uitkomsten niet representatief voor veel pensioenfondsen en deelnemers. Dat scheidt verkeerde verwachtingen bij veel deelnemers.

De Pensioenfederatie vindt het belangrijk om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te creëren over de vormgeving van het transitie-*ftk*. Het jaar 2021 bepaalt immers al deels het ingroeipad richting 2026. Om onnodige verlagingen in de aanloop naar 2026 te voorkomen, vindt de Pensioenfederatie het van belang om gezamenlijk te bezien wat hiervoor nodig is bij de vormgeving van het transitie-*ftk*.

4. Minimaal Vereist Eigen Vermogen niet nodig en niet effectief

De Pensioenfederatie ziet geen wettelijke grondslag voor het hanteren van een Minimaal Vereist Eigen Vermogen in premieregelingen met variabele uitkeringen. Het langlevensrisico wordt wel gedeeld, maar niet verzekerd, zodat het uiteindelijk bij de deelnemers ligt. Als deelnemers gemiddeld langer leven dan verwacht, worden de uitkeringen immers verlaagd. Een MVEV bij pensioenfondsen is ook niet effectief, want het leidt niet tot meer zekerheid voor deelnemers. Het MVEV zal niet aangesproken worden. In de fictieve situatie dat het MVEV wel wordt aangesproken moet het onmiddellijk weer aangevuld worden.

Meer financiële en actuariële overwegingen zijn opgenomen in bijlage A.

- **Juridisch**

Het consultatiedocument creëert op een drietal terreinen een ongelijkheid tussen verschillende typen pensioenfondsen of tussen verzekeraars en pensioenfondsen. In de ogen van de Pensioenfederatie is er geen onderbouwing voor dit ongelijke speelveld te benoemen.

1. Geef alle soorten pensioenfondsen toegang tot verbeterde premieregeling met optionele solidariteitsreserve

Handhaving van de mogelijkheid tot verplichte deelname is een belangrijk uitgangspunt van de wet. De Pensioenfederatie onderschrijft dat belang. Het beperken van de toegang tot de verbeterde premieregeling met optionele aanvullende collectieve solidariteitselementen (solidariteitsreserve en microlanglevensrisico) tot verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen draagt echter niets bij aan de houdbaarheid van die verplichtstelling en is derhalve overbodig.

Het wetsvoorstel kent nu een beperking van de mogelijkheden van pensioenfondsen en verzekeraars om zelf te kiezen welke contractvormen zij willen uitvoeren c.q. aanbieden. Daar is geen inhoudelijke onderbouwing voor. Het is een misverstand te denken dat een dergelijke beperking bijdraagt aan de onderbouwing van een mogelijke verplichtstelling van een bepaalde contractvorm. Voor elk van de mogelijke contractvormen geldt dat in voorkomende gevallen de verplichtstelling getoetst zal moeten worden aan de criteria uit de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie.

De Pensioenfederatie pleit er daarom voor om de toegang tot de verbeterde premieregeling met optionele solidariteitsreserve niet onnodig te beperken. Ook ondernemingspensioenfondsen, algemene pensioenfondsen en niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen moeten dit contract kunnen uitvoeren. Dit is belangrijk voor een gelijk speelveld tussen pensioenfondsen onderling en tussen pensioenfondsen en verzekeraars.

Bovendien kan een solidariteitsreserve bijvoorbeeld behulpzaam zijn bij het uitdelen van overschotten bij invaren of bij het beschermen tegen niet-verhandelbare risico's.

■ 2. Premie-uitkeringsovereenkomst en kapitaalovereenkomst niet langer passend

De Pensioenwet kent op basis van het consultatiedocument straks vier typen premieovereenkomsten:

1. Een nieuwe premieovereenkomst (het 'nieuwe pensioencontract')
2. Een verbeterde premieovereenkomst (de 'verbeterde premieregeling')
3. Een premie-uitkeringsovereenkomst (*alleen voor verzekeraars*)
4. Een premie-kapitaalovereenkomst (*alleen voor verzekeraars*)

De Pensioenfederatie constateert dat verzekeraars op basis van het consultatiedocument méér contractvormen kunnen aanbieden dan pensioenfondsen. Dit heeft effect op de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars. Belangrijker vinden wij dat het uitvoeren van een premie-uitkeringsovereenkomst en premie-kapitaalovereenkomst voor nieuwe opbouw haaks staat op de beweegredenen voor de stelselwijziging, waarvan de Wet toekomst pensioen een uitwerking is. De Pensioenfederatie pleit er daarom voor om het aantal premie-overeenkomsten te beperken tot de nieuwe pensioenovereenkomst en de verbeterde premieovereenkomst, waarbij ook niet-verplichte pensioenfondsen toegang krijgen tot de verbeterde premieovereenkomst met optionele aanvullende collectieve solidariteitselementen.

3. Behoud van vrijwillige bijspaarregelingen voor pensioenfondsen

Pensioenfondsen mogen volgens het consultatiedocument straks geen vrijwillige bijspaarregeling (waaronder nettopensioenregelingen) aanbieden zonder werkgeversbijdrage. Het is onaantrekkelijk voor deelnemers als zij naar een apart loket moeten als zij vrijwillig willen bijsparen in aanvulling op hun basisregeling. Dat betekent dat pensioenfondsen deelnemers minder goed kunnen begeleiden en handelingsperspectief kunnen bieden. Dat is bovendien ook een schending van de taakafbakeningsafspraken tussen pensioenfondsen en verzekeraars die al decennia gelden: pensioenfondsen mogen bijspaarregelingen aanbieden als er maar voldoende solidariteit in de bijspaarregeling zit. Nu er een premieregeling is ontwikkeld met uitgebreide risicodeling wordt het ook mogelijk om bijspaarregelingen te bieden die deel uitmaken van het solidaire collectief. De Pensioenfederatie vindt dat daarvoor ruimte moet blijven en de taakafbakening niet geschonden mag worden.

- 4. Lagere regelgeving nog onbekend maar van grote invloed

Het consultatiedocument bevat meer dan 20 keer de aankondiging dat in lagere regelgeving (“bij algemene maatregel van bestuur”, “bij of krachtens algemene maatregel bestuur” of “bij ministeriele regeling”) nadere regels worden gesteld of kunnen worden gesteld. De wetgever werkt die lagere regeling later uit. Hierdoor kan nu slechts op hoofdlijnen een oordeel gegeven worden; de uitwerking is immers vooralsnog niet bekend, terwijl details van doorslaggevende betekenis kunnen zijn.

Aangezien het wetsvoorstel pas volledig kan worden beoordeeld als de lagere regelgeving er in concept is, wil de Pensioenfederatie een zorgvuldig proces bij de uitwerking van de lagere regelgeving. Het is van belang dat de lagere regelgeving – vooraf openbaar geconsulteerd – integraal en zo snel mogelijk, maar uiterlijk ten tijde van indiening bij de Tweede Kamer van het wetsvoorstel beschikbaar is. Daarbij past een voorhangprocedure waarbij het parlement ook de kans heeft om de input op die consultatie te betrekken in zijn beoordeling.

Een volledige juridische analyse is opgenomen in bijlage B.

- **Governance**

De hoofdtak van een pensioenfonds is het in de besluitvorming afwegen/behartigen van de belangen van de pensioenfondsdeelnemers. Het pensioenfonds is eindverantwoordelijk voor de transitie en de uitvoering van de pensioenregeling die sociale partners overeenkomen. Niet de overheid, niet sociale partners maar het pensioenfonds is aansprakelijk als de transitie niet tijdig is afgerond, onevenwichtig is of strijdig met (Europese) wet- en regelgeving. Pensioenfondsden kunnen deze verantwoordelijkheid alleen waarmaken als het *transitieproces soepel verloopt én zij ruimte krijgen om te besturen*. Het wetsvoorstel schiet op beiden punten tekort, hetgeen hierna is toegelicht.

Het transitieproces

De vierjarige transitieperiode is vertaald in een mijlpalenplanning. Dit is ook bij een soepel verloop van het proces een uitdaging. De periode van vier jaar is in veel gevallen absoluut noodzakelijk. In het onverhoopte geval dat de wetgeving niet tijdig gereed is, zal de uiterlijke datum waarop de transitie gereed moet zijn (beoogd 1 januari 2026) daarom logischerwijs moeten meebewegen.

Het is tevens belangrijk om voldoende rekening te houden met mogelijke 'hobbels op de weg'. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat het iteratieve proces niet van de grond komt en/of sociale partners het pensioenfonds niet in een vroegtijdig stadium betrekken. Hoe haalbaar is fase 2 van de planning op het moment dat (een geleding van) het verantwoordingsorgaan negatief adviseert op het voorgenomen besluit tot invaren en het besluit terug moet naar sociale partners voor heroverweging? En wat als DNB medio 2024 de gevraagde informatie van het pensioenfonds ontvangt, de maximale termijn gebruikt van 1 jaar en vervolgens nog aanwijzingen/opmerkingen heeft? De mijlpalenplanning is bij 'hobbels op de weg' eenvoudigweg niet realistisch en het elimineren/zoveel mogelijk gladstrijken van (onnodige) hobbels noodzakelijk. Dit kan door:

- Evenwichtige fase 1 en 2 en stimuleren van het iteratieve proces

Het is essentieel dat het pensioenfonds vanaf het begin van de transitieperiode intensief betrokken is bij het keuzeproces van sociale partners. Voorkomen moet worden dat de inhoudelijke discussie pas plaatsvindt in het stadium van de opdrachtaanvaarding, waar het

- pensioenfonds de voorstellen van sociale partners dient te toetsen. Drie punten van aandacht:
 - Verlenging fase 2
Een evenwichtiger indeling van de mijlpalenplanning en de doorlooptijden voor fases 1 (de arbeidsvoorwaardelijke fase) en 2 (onderbrenging bij de pensioenuitvoerder) verkleint de kans dat 'hobbels op de weg' direct leiden tot grote vertraging. De 6 maanden gereserveerd voor fase 2 is te kort om de werkzaamheden die in deze periode moeten worden verricht ook daadwerkelijk (zorgvuldig) uit te voeren. Het verlengen van fase 2 ten koste van fase 1 ligt in de rede.
 - Zelfregulering via transitiehandleiding
De Pensioenfederatie stelt voor in de wetgeving te verwijzen naar de door de Stichting van de Arbeid, het Verbond van Verzekeraars en de Pensioenfederatie in gezamenlijkheid op te stellen transitiehandleiding. Deze gemeenschappelijke (zelf)regulatie kan ondersteunend zijn bij het vormgeven van het iteratieve proces en daarmee bij het behalen van de mijlpalenplanning. Wettelijke verankering onderstreept het belang van het iteratieve proces en de boodschap van de drie koepels in de transitiehandleiding.
 - Verduidelijking omvang adviesrecht
Om discussies en oponthoud te voorkomen is verduidelijking wanneer er sprake is van een negatief advies door een geleding van het verantwoordingsorgaan als gevolg waarvan heroverweging door sociale partners geboden is wenselijk.
 - Passend extern toezicht met opdrachtaanvaarding als toetsdocument
De Pensioenfederatie heeft steeds gepleit voor een implementatieperiode (fase 3) van minimaal 2 jaar. De gekozen termijn van 1,5 jaar is daarmee bijzonder krap. De in deze periode voor DNB/AFM gereserveerde beoordelingstermijn van maximaal 1 jaar maakt de planning onhaalbaar. De Pensioenfederatie ziet drie duidelijke verbeterpunten die tevens bijdragen aan een soepeler procesverloop:
 - Passend extern toezicht
De ruime beoordelingstermijnen voor DNB/AFM hangen samen met de

- keuze van de wetgever voor een bijna onbegrensd extern toezicht. De Pensioenfederatie pleit voor passend toezicht met bewuste keuzes ten aanzien van de mate, intensiteit en het moment van extern toezicht. Welk risico trachten wij te mitigeren? In hoeverre is dit risico al gemitigeerd door het besluitvormingsproces binnen de robuuste interne governance én volstaat in dit kader marginaal toezicht achteraf: is integraal toezicht vooraf steeds noodzakelijk? Uitgangspunt is dat het interne en externe toezicht complementair zijn.
- Het hanteren van de opdrachtaanvaarding als integraal toetsdocument
Uitgangspunt is dat de transitie als geheel evenwichtig dient te zijn, inclusief de gekozen invaarmethode en inclusief compensatie voor de overstap op premiereregelingen met leeftijdsonafhankelijke premies. Het extern toezicht is nu gecentreerd rondom het voorgenomen besluit tot invaren (kunstmatig aangevuld met het implementatieplan en het besluitvormingsproces). Een beoordeling van de evenwichtigheid van het totaalpakket is hierdoor niet mogelijk. De Pensioenfederatie pleit dan ook voor het hanteren van de opdrachtaanvaarding als toetsdocument voor DNB/AFM. Dit voorkomt gefragmenteerde besluitvorming (bij DNB/AFM) én sluit aan bij het interne besluitvormingsproces bij pensioenfondsen. De positieve impact op het proces en de mijlpalenplanning is daarmee een gegeven.
- Duidelijke voorwaarden en deadlines
Overschrijding van de beslistermijnen door DNB/AFM is nu zonder gevolgen. Het pensioenfonds is eindverantwoordelijk voor de deadline van 1 januari 2026. Fatale termijnen voor DNB/AFM en duidelijke voorwaarden voor het kunnen verlengen van beslistermijnen zijn noodzakelijke waarborgen gezien de uiterst krappe implementatieperiode in fase 3.

Bij passend extern toezicht en het hanteren van de opdrachtaanvaarding als integraal toetsdocument volstaat bovendien een standaardbeslistermijn van 3 maanden voor DNB/AFM.

Ruimte om te besturen

Er zijn grote verschillen tussen pensioenfondsen. Dat is zo en dat blijft ook

- zo. Om recht te doen aan de verschillen in soort pensioenfonds, bestuursmodel, fondspopulatie, toekomstperspectief en straks ook contractkeuze dient het pensioenfondsbestuur ruimte te hebben om te kunnen besturen. Het optimaal behartigen van de belangen van de pensioenfondsdeelnemers hangt samen met de specifieke kenmerken van het pensioenfonds. De belangen van groepen pensioenfondsdeelnemers kunnen alleen evenwichtig worden afgewogen als het pensioenfonds daartoe over voldoende bevoegdheden/ruimte beschikt.

De Wet toekomst pensioenen is een ingrijpende wijziging waarbij de risico's (nog meer) verschuiven naar de pensioenfondsdeelnemer. Het belang van maatwerk en ruimte voor evenwichtige belangenafweging neemt dus toe. Het wetsvoorstel laat evenwel op veel punten een tegengestelde beweging zien. Het is complex, gedetailleerd en afgetoet met een bijna onbegrensd extern toezicht. Dit is niet alleen onnodig, maar ook ongewenst. Pensioenfondsen beschikken namelijk over een robuuste gestroomlijnde interne governance voorzien van stevige controlemechanismen waarbij de vertegenwoordiging van (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden adequaat is geborgd door beslissende zeggenschap in de pensioenfondsorganen. Bestuurders (en (mede)beleidsbepalers) zijn bovendien voorafgaand aan benoeming door DNB getoetst op geschiktheid en betrouwbaarheid.

Deze in het (recente) verleden door de wetgever gemaakte keuzes ten aanzien van de governance zijn gericht op maatwerk: bevoegdheden en ruimte om met inachtneming van de specifieke kenmerken van het pensioenfonds in het belang van de pensioenfondsdeelnemer te besturen. De sterk gedetailleerde regelgeving in de consultatiedocumenten leidt tot ernstige beperkingen (van bevoegdheden en) van de ruimte om te besturen. Dit doet geen recht aan de verschillen tussen pensioenfondsen, leidt tot suboptimale en onnodig kostbare uitkomsten én beperkt de invloed van de pensioenfondsdeelnemer op een product waarvan hij de risicodragers is (en waaraan hij vaak verplicht deelneemt).

De Pensioenfederatie vindt dit een ongewenste ontwikkeling die afbreuk doet aan de investeringen die de afgelopen jaren in de governance zijn gedaan en waarvan nu de vruchten kunnen worden geplukt.

- De Pensioenfederatie doet dan ook het nadrukkelijke verzoek:
 - als uitgangspunt te nemen dat bevoegdheid en verantwoordelijkheid samengaan. Het pensioenfonds moet kunnen besturen gezien het pensioenfonds eindverantwoordelijk is, maar bovenal in het belang van de pensioenfondsdeelnemer;
 - principle based wetgeving/open normen te hanteren daar waar dit bijdraagt aan het optimaliseren van het resultaat;
 - de ruimte/bevoegdheden toebedeeld aan pensioenfonds in de praktijk te waarborgen door duidelijke wettelijke kaders voor de externe toezichthouders ter voorkoming dat de ruimte van principle based wetgeving in de praktijk verdwijnt door rule based toezicht.

In het onderhandelings- en wetgevingstraject heeft de focus vooral gelegen op het 'wat' en niet op het 'hoe'. De governance – het besluitvormingsproces – is een ondergeschoven kindje geweest. De governance is evenwel essentieel voor een zorgvuldige, tijdige en adequate realisatie van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel ('het wat'). Met het doel hier een constructieve bijdrage aan te leveren is in bijlage C een nadere uitwerking /onderbouwing opgesteld waarbij steeds concrete verzoeken, aanbevelingen en suggesties zijn gedaan.

- **Communicatie**

Deelnemerscommunicatie

1. De Pensioenfederatie ondersteunt de beweging die de minister inzet om de nadruk te leggen op beïnvloeding van gedrag in plaats van nadruk op het zenden van technisch-inhoudelijke informatie naar deelnemers.

Dat is van belang om deelnemers te stimuleren zich een realistisch beeld te vormen van hun pensioeninkomen later en of dat genoeg is om hun levensstijl te behouden. Deelnemers verwachten dat zij hierbij begeleiding van pensioenfondsen krijgen en advies bij keuzes binnen de pensioenregeling.

2. De Pensioenfederatie roept de minister op om meer ruimte te bieden om het belang en wensen van deelnemers centraal te stellen.

Pensioenuitvoerders moeten ruimte hebben om te kunnen inspelen op wat deelnemers willen weten én op wat zij willen doen. We zijn van mening dat de minister in de artikelen met betrekking tot zowel informatieverstrekking als het communicatieplan voor de transitie op onderdelen afwijkt van de eigen intentie en de nadruk legt op het verplicht verstrekken van (veel) feitelijke informatie. Dit belemmert bij het aanbieden van relevante, deelnemersgerichte informatie.

3. De Pensioenfederatie pleit ervoor dat pensioenfondsen op basis van open normen passende deelnemerscommunicatie kunnen inzetten.

Het gedetailleerd voorschrijven van inhoud van informatie, vaste formats, communicatiekanalen of -momenten vergroot naar onze mening de kloof tussen wat mensen willen weten of doen en wat pensioenfondsen moeten verstrekken. Het maakt het bovendien voor pensioenfondsen moeilijker om in te spelen op technologische ontwikkelingen en innovatieve instrumenten. Pensioenfondsen willen op basis van onderzoek, analyse en inzichten zelf communicatie kunnen opstellen die voldoet aan de behoeften van deelnemers.

De voorgestelde regelgeving werkt nu op onderdelen belemmerend. In onderdeel E plaatsen wij daarover nadere opmerkingen en voorstellen bij het consultatiedocument. Om tevens de lessen en inzichten uit het verleden te benutten, heeft de Pensioenfederatie tevens een uitgebreide reactie op paragraaf 8.4 van de Memorie van Toelichting en bijbehorende wetsartikelen opgesteld die als separate bijlage, behorend bij onderdeel E,

- is bijgevoegd.

Keuzebegeleiding en zorgambitie

Het nieuwe pensioenstelsel leidt met de overstap op premiereregelingen tot een verschuiving van risico's naar de individuele deelnemer. De relatie tussen een pensioenfonds en diens deelnemers verandert daardoor. De keuzemogelijkheden die deelnemers hebben binnen de regeling hebben invloed op hun (pensioen-)inkomen en worden dus een essentieel onderdeel van hun persoonlijke risicomangement. Pensioenfondsen zijn in staat om deelnemers te begeleiden bij het maken van keuzes en hun handelingsperspectief te vergroten. Hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen pensioenfondsen en deelnemers wordt niet expliciet gemaakt, en vraagt dan ook meer aandacht.

De Pensioenfederatie is positief over de ruimte die het wetsvoorstel pensioenfondsen biedt om invulling te geven aan hun zorgambitie. Alleen dan kan sprake zijn van zorgambitie op maat, rekening houdend met de heterogeniteit van pensioenfondsen, de verschillende deelnemerspopulaties en pensioenregelingen en de ambities van sociale partners. Ten aanzien van keuzebegeleiding is naar het oordeel van de Pensioenfederatie sprake van een inspanningsverplichting richting deelnemers, met als doel hun handelingsperspectief te vergroten. Bij "passendheid van de regeling", dat nu uitsluitend in de toelichting wordt geadresseerd, heeft de Pensioenfederatie vragen over het precieze doel ervan, de onduidelijke wettelijke verankering en wat dit betekent voor het toezicht door AFM hierop.

Ervan uitgaande dat het beoogde doel van de beide open normen is dat pensioenfondsen de sociale partners kunnen helpen om de pensioenregeling beter te laten aansluiten op de deelnemer en om de deelnemers beter te begeleiden bij het maken van keuzes binnen de pensioenregeling kan de Pensioenfederatie zich daarin vinden. Het uitgangspunt is dat pensioenfondsen discretionaire ruimte hebben om verder invulling te geven aan deze open normen.

Metten risicohouding is nuttig maar moet niet alles bepalend zijn

In het consultatiedocument is sprake van het uitvoeren van een onderzoek naar de risicohouding onder deelnemers, teneinde de risicohouding/beleggingsbeleid van het fonds te kunnen bepalen. De ervaring leert dat

- deelnemers moeite hebben met het inschatten van risico's. We weten uit onderzoek dat deelnemers de voorkeur geven aan een vast pensioen, zich vaak niet realiserend hoe duur een pensioen met hoge zekerheid is.

Het is juist een belangrijke taak van een pensioenfonds om beslissingen met betrekking tot risico's over te nemen van de deelnemer en weloverwogen te handelen met een lange termijn perspectief voor ogen – in het belang van de deelnemer. Zo kan een pensioenfonds de inleg laten aangroeien tot een adequaat pensioen tegen redelijke kosten. Het fondsbestuur moet dus naast kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken onder deelnemers ook andere signalen kunnen benutten om de risicohouding vast te stellen. Er is een integrale aanpak nodig, met allerlei signalen en (deelnemer)gegevens. Een deelnemersonderzoek naar risicohouding kan niet allesbepalend zijn.

Belangrijker nog dan de risicohouding van deelnemers is de financiële draagkracht van de deelnemers en gepensioneerden. Een pensioenfonds moet daarom een brede set kenmerken van groepen deelnemers mee kunnen laten wegen als het gaat om risico nemen. In welke mate zijn deelnemers en gepensioneerden in staat risico te nemen? Welk negatief beleggingsrisico is acceptabel gezien de inkomenspositie van de deelnemers en gepensioneerden? Hoe voorkomt een fonds – binnen de mogelijkheden die het heeft – armoede bij (een groep) gepensioneerden? Onderzoek naar alleen risicohouding geeft niet het passende antwoord op dergelijke vragen.

Een nadere toelichting op de thema's communicatie en zorgambitie is opgenomen in de technische bijlage, onderdelen D en E.

- **Uitvoeringsaspecten**

Bij diverse voorgaande thema's is al ingegaan op uitvoeringsaspecten. Een overzicht van suggesties om het uiteindelijke wetsvoorstel beter werkbaar te maken, vindt u in bijlage F. Uitvoering. Vanwege het enorme belang van uitvoerbaarheid benadrukken wij vooruitlopend daarop een viertal aandachtspunten.

1. Terugwerkende krachtmutaties zijn aandachtspunt bij transitie

Met de overgang naar een nieuw stelsel nemen we afscheid van een stelsel waarin aanspraken en vermogens gescheiden worden geadmistreerd waarbij sprake kan zijn van onverdeelde (eigen) vermogen of buffer. In het nieuwe stelsel is het totale collectieve vermogen immers exact gelijk aan de individuele gereserveerde kapitalen en een eventuele solidariteitsreserve. Administratief worden alle financiële stromen expliciet toebedeeld. De wet- en regelgeving moet passen bij deze nieuwe werkelijkheid. Zo moet er vooraf worden bepaald waaruit terugwerkende kracht mutaties met financiële consequenties kunnen worden gefinancierd. De Pensioenfederatie roept op om in de nadere uitwerking aandacht te besteden aan praktische oplossingen voor het niet meer hebben van onverdeeld pensioenfondsvermogen.

2. Borg voldoende implementatietijd voor pensioenuitvoeringsorganisaties

Gewaarborgd moet worden dat pensioenuitvoeringsorganisaties daadwerkelijk na de opdrachtaanvaarding door pensioenfondsen voldoende tijd hebben om de nieuwe afspraken zorgvuldig en beheerst te kunnen implementeren. Een zorgvuldige en beheerste implementatie impliceert het in een keer juist vaststellen van de pensioenkapitalen van deelnemers, het juist inrichten van de administratiesystemen en de juiste en volledige communicatie naar deelnemers. Daarnaast is de capaciteit van goed opgeleide pensioenprofessionals eindig. Als op enig moment gedurende de transitie de werkdruk over de gehele sector groter is dan de capaciteit van goed opgeleide pensioenprofessionals, dan kan dit de beheerste transitie onder druk zetten. Tegen deze achtergrond roept de Pensioenfederatie op om te borgen dat pensioenuitvoeringsorganisaties in alle situaties voldoende tijd hebben om de transitie uit te voeren.

Het is daarom belangrijk dat pensioenuitvoeringsorganisaties de tijd wordt gegund om de transitie in een keer goed uit te voeren. Hiervoor zijn

- waarborgen nodig in wet- en regelgeving. De waarborgen kunnen bestaan uit het in een vroeg stadium helder maken van lagere regelgeving en de toezichtkaders, en door ervoor te zorgen dat de transitiecommissie snel duidelijkheid kan verschaffen in het geval dat sociale partners de besluitvorming op de relevante mijlpaaldata nog niet hebben afgerond.

3. Verantwoorden oude aanspraken van voor de transitie

Als na transitie aan deelnemers moet worden uitgelegd hoe oude rechten/uitkeringen zijn vertaald naar nieuwe rechten/uitkeringen/kapitaal moeten oude gegevens reproduceerbaar blijven. Dit houdt in dat de oude systemen niet afgesloten kunnen worden na het invaren van de aanspraken in de nieuwe contracten. Ze zullen nog raadpleegbaar moeten zijn tot nadat de laatste verplichtingen van de huidige deelnemers zijn beëindigd. Dit leidt gedurende een lange periode tot extra uitvoeringskosten (denk aan onderhoud oude systemen om deze toegankelijk en betrouwbaar te houden), waarbij de kennis van de oude regelingen en systemen zal afnemen. De uitlegbaarheid en reproduceerbaarheid komen daardoor onder druk te staan.

Graag treden we in overleg met het ministerie van SZW over de gewenste periode van het verantwoorden van de oude aanspraken waarbij wordt gezocht naar een goede balans tussen het belang van reproduceerbaarheid voor de deelnemer en het voorkomen van onnodige uitvoeringskosten (die ook weer gevolgen heeft voor de deelnemer).

4. Voorkom markteffecten bij vermogensbeheer

Een aandachtspunt bij de transitie is en blijft voornamelijk hoe voorkomen kan worden dat alle partijen op hetzelfde moment hun beleggingsportefeuille anders moeten vormgeven. Dit mag niet leiden tot voorspelbaar handelen en dus nadelige effecten op beleggings-/pensioenresultaten. Het is daarom zaak dat de uitvoering van de transitie zo min mogelijk impact heeft op financiële markten. Dat kan door pensioenfondsen de mogelijkheid te geven de bestaande beleggingsportefeuilles zo veel mogelijk te handhaven (beperken omvang wijzigingen), en door pensioenfondsen ruimte te geven de transitie voor het vermogensbeheer uit te voeren op het moment en in het tempo dat hen het beste past (timing). De Pensioenfederatie vraagt hier nadrukkelijk aandacht voor en is uiteraard bereid tot nader overleg.

- **Technische bijlage ouderdomspensioen**

Deze bijlage bevat voor het onderdeel ouderdomspensioen technische aandachtspunten langs de volgende thema's:

- A. Financieel en actuair
- B. Juridisch-fiscaal
- C. Governance
- D. Zorgambitie
- E. Communicatie
- F. Uitvoering

Ad. A. Financieel en actuair

Kernboodschappen

- Ruimere regels voor toekenning van beschermingsrendement, overrendement, opheffing van de leenrestrictie en de solidariteitsreserve kunnen bijdragen aan hogere en/of meer stabiele pensioenen. Open normen bieden voldoende waarborgen, extra eisen belemmeren optimale invulling van de contracten.
- De open norm van evenwichtige belangenafweging wordt bij de transitie teveel ingevuld door de nadruk op netto profijt. Verdelen van pensioenfondsvermogen op basis van value-based ALM is niet goed uitlegbaar aan deelnemers.
- De stelling dat een gemiddeld pensioenfonds naar verwachting niet hoeft te korten tijdens de transitie om zijn ingroeipad naar de 95% richtdekkingsgraad op 1 januari 2026 te voltooien is te optimistisch.
- Meting van risicohouding krijgt onevenredig veel gewicht, pensioenfondsbestuur moet naast kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken onder deelnemers ook andere signalen kunnen benutten om de risicohouding vast te stellen.
- Een MVEV is in premiereregelingen met variabele uitkeringen niet nodig en niet effectief. Het langlevensrisico is niet verzekerd in de zin van de Europese pensioenrichtlijn, het wordt alleen gedeeld. Het risico ligt niet bij het pensioenfonds, maar bij de deelnemers.
- Gelijke aanpassing van de uitkering van gepensioneerden in NPC is in deze opzet niet eenvoudig te realiseren. Verkend zou moeten worden of dit in een andere opzet wel mogelijk is.
- Ruimere mogelijkheden voor het delen van langlevensrisico in de WVP zou tot meerwaarde leiden.

- Pensioenfondsen die oude rechten niet invaren zijn gebaat bij ruimere mogelijkheden om vermogens voor oude en nieuwe rechten gescheiden te houden.
- Ook huidige gepensioneerden zouden bij invaren moeten kunnen kiezen voor vaste of variabele uitkeringen. Combinaties van vaste en variabele uitkeringen voorzien ook in een behoefte.
- Uitbreiding van het aantal economische scenario's van 2.000 naar 10.000 leidt niet tot noemenswaardig betere pensioenprognoses, maar wel tot hogere kosten.

1. Contracten moeten ruimte bieden voor welvaartswinst

Het nieuwe pensioencontract (NPC) is ontwikkeld als meer collectief en meer solidair alternatief voor de WVP, dat via risicodeling tussen generaties en opheffing van de leenrestrictie tot welvaartswinst leidt. De ruimte voor risicodeling tussen generaties en opheffing van de leenrestrictie is begrensd door de onmiddellijke toedeling van rendement en de harde onder- en bovengrens voor de solidariteitsreserve. De welvaartswinst kan vergroot worden door enkele regels te verruimen, ook met het oog op de diversiteit aan pensioenfondsen en doelstellingen. Voorkomen moet worden dat de welvaartswinst onder druk komt door lagere regelgeving of aanvullende eisen van de toezichthouder. Het gaat hierbij met name om de regels voor toekenning van beschermingsrendement en overrendement, de opheffing van de leenrestrictie en de solidariteitsreserve.

De welvaartswinst van risicodeling kan wellicht vergroot worden door gepensioneerden via toekenning van beschermingsrendement ook bescherming te bieden tegen inflatierisico. Het beschermingsrendement kan volgens de MvT ingezet worden ter bescherming tegen schokken in de nominale rente en lang leven. De mogelijkheid om bescherming te bieden tegen inflatie of schokken in de reële rente lijkt een nuttige aanvulling.

De tweede methode voor toekenning van beschermingsrendement, via een aparte portefeuille met vastrentende waarden zoals in de WVP, is niet in lijn met de karakterisering in de Hoofdlijnennotitie: een intrinsiek solidair contract met een (onverdeeld) collectief vermogen. De MvT benadrukt de voordelen van deze methode (p. 27), waardoor het lijkt of deze de

- voorkeur heeft, maar niet de nadelen. Beschermingsrendement op basis van een afgescheiden portefeuille zal hooguit globaal aansluiten bij de horizon tot uitkering (vergelijk het voorbeeld op p. 28) en daardoor minder gerichte bescherming bieden tegen renteschokken dan beschermingsrendement op basis van de RTS. Het rendement op vastrentende waarden zoals obligaties zal niet gelijk zijn aan dat op renteswaps die onderliggend zijn aan de RTS. De uitkeringen zullen stabiel zijn als deze discrepantie via overrendement vooral wordt toegewezen aan jongeren zoals in de eerste methode, dan via beschermingsrendement vooral aan ouderen zoals in de tweede methode. De MvT zou geen impliciete voorkeur voor de tweede methode moeten uitstralen.

De beoogde welvaartswinst door opheffing van de leenrestrictie wordt meer haalbaar als het vermogen van jongeren in ongunstige scenario's enigszins mag worden ontzien, of door rendementen gespreid of meetkundig te mogen toerekenen aan vermogens. Deze wijze van toedeling van overrendement kan leiden tot een beperkte mate van herverdeling. Het verbod hierop vormt nu wellicht een belemmering voor dergelijke regels voor toedeling van overrendement. De extra eis aan de pensioenuitvoerder om te onderbouwen dat opheffing van de leenrestrictie in het belang is van de deelnemer (p. 27) lijkt ons overbodig. De economische literatuur biedt voldoende argumentatie dat opheffing van de leenrestrictie in het belang is van deelnemers met veel toekomstige premie-inleg. De pensioenuitvoerder moet in het kader van prudent person het beleggingsbeleid al kunnen onderbouwen, ongeacht of de leenrestrictie wel of niet wordt opgeheven.

De MvT stelt dat herverdeling tussen generaties via de solidariteitsreserve is toegestaan, maar evenwichtig moet zijn. De generaties die eraan bijdragen moeten er ook van kunnen profiteren. De toezichthouder kan eisen stellen aan de documentatie om de evenwichtigheid te onderbouwen (p. 34). De mate van herverdeling via de solidariteitsreserve moet bij de WVP expliciet gemotiveerd worden (p. 36). Deze eisen kunnen effectieve inzet van de solidariteitsreserve belemmeren en zijn overbodig. De reserve wordt mogelijk vooral gevuld door actieven via premie-inleg en positief overrendement, maar mogelijk vooral aangewend ten gunste van gepensioneerden of toekomstige deelnemers. De begrenzing op het vullen

- van de reserve en de omvang van de reserve, in combinatie met de open norm van evenwichtige belangenafweging, biedt voldoende garanties. De eis van evenwichtigheid geldt overigens voor de totale pensioenregeling, niet voor individuele onderdelen apart.

2. Evenwichtige belangenafweging moet centraal staan, niet de analyse van netto profijt

Evenwichtige belangenafweging moet centraal staan bij de transitie naar een ander pensioenstelsel. De verandering in netto profijt is voor pensioenfondsbesturen een nuttige indicator, maar deze maatstaf krijgt in de MvT en in de wet (artikel 150e) een te grote rol. Verdeling van het pensioenfondsvermogen op basis van value-based ALM is uitvoeringstechnisch complex en lastig uitlegbaar aan deelnemers. De Pensioenfederatie onderschrijft dat pensioenfondsen in de verschillende fases van de transitie de evenwichtige belangenafweging moeten kunnen onderbouwen, maar de uitkomst van deze afweging hoeft niet te resulteren in een verandering in netto profijt gelijk aan nul.

Pensioenfondsen die gebruik maken van het transitie-ftk moeten de evenwichtigheid van deze keuze onderbouwen, net als bij gebruik van de vrijstellingsregeling. De MvT meldt dat het effect van toepassing van het transitie-ftk ten opzichte van ongewijzigde voortzetting ftk op netto profijt en additionele maatstaven in kaart gebracht moet worden (p. 46). De Pensioenfederatie is van mening dat een open norm, net als bij de vrijstellingsregeling, de voorkeur heeft. Evenwichtige belangenafweging is niet equivalent met geen verandering in netto profijt ten opzichte van onverkorte toepassing van het ftk, want het belangrijkste ijkpunt voor het transitie-ftk is de werking van het nieuwe stelsel, aldus de Kamerbrief van 16 december 2020.

Pensioenfondsen kunnen bij invaren het vermogen aan deelnemers toedelen met gebruik van de standaardmethode of value-based ALM. De standaardmethode leidt bij dekkingsgraden tot 100% tot een goed uitlegbare toewijzing van vermogen, in lijn met de waarde van de verplichtingen en een gesloten toedeling van het pensioenfondstekort in tien jaar. Bij value-based ALM krijgen deelnemers bij een dekkingsgraad van 100% minder mee dan de waarde van hun aanspraken en resteert een onverdeeld vermogen. Dit is niet goed uitlegbaar en juridisch mogelijk

- kwetsbaar. Bij hoge dekkingsgraden leidt gesloten toedeling van het overschot in tien jaar tot aanmerkelijk sterkere verhogingen van uitkeringen op korte termijn dan bij toepassing van de ftk-regels. Pensioenfondsen moeten kunnen kiezen hoe zij de belangen evenwichtig afwegen, bijvoorbeeld via aanpassing van de standaardmethode (meer geleidelijke toedeling of een hogere spildekkingsgraad) of, indien uitvoeringstechnisch mogelijk, via inclusieve waardering van de verplichtingen met value-based ALM.

Pensioenfondsen kunnen de evenwichtigheid van overgang naar een ander contract inclusief afschaffing van de doorsneesystematiek en eventuele herverdeling door de solidariteitsreserve analyseren met behulp van netto profijt (op cohortniveau) en van het pensioenresultaat (UPO of vervangingsratio gedurende de pensioenperiode) in een verwacht, gunstig en ongunstig scenario. De verantwoordelijkheid voor deze afweging ligt primair bij het pensioenfonds en de sociale partners. De marginale toets door DNB, genoemd in de MvT (p. 101), kan daarom achterwege blijven.

Bij het transitieplan in 2024 moet de verandering in netto profijt van de toekomstige transitie bepaald worden (p. 92). Het lijkt echter ondoenlijk om in 2024 de verandering in netto profijt te bepalen voor invaren inclusief de periode die daaraan vooraf gaat. Bij het opstellen van het transitieplan in 2024 is de dekkingsgraad op het moment van , wellicht 1 januari 2026, nog niet bekend. Het pensioenfonds zou dan een groot aantal economische scenario's voor de tussenliggende periode moeten doorrekenen en voor elk hiervan de generatie-effecten van invaren bepalen. Gevoeligheidsanalyses van invaren bij verschillende startdekkingsgraden zijn wel mogelijk.

De verandering in netto profijt is een nuttige indicator, maar de uitkomsten moeten niet verabsoluteerd vanwege de gevoeligheid voor de gehanteerde veronderstellingen. In de praktijk wordt veelal gerekend met een vaste premie en een vast beleggingsbeleid over een horizon van meerdere decennia, terwijl dit beleid in werkelijkheid wellicht wordt aangepast aan de economische omstandigheden. Beleid bij hoge dekkingsgraden, zoals premieverlaging en beleggingsrisico terugnemen, is veelal niet geëxpliciteerd en daarom lastig mee te nemen in de analyses. Een vaste of een kostendeekkende premie en een vast

- beleggingsbeleid leidt bij het hanteren van een bovengrens voor de indexatie (genoeg-is-genoeg) tot extreem grote buffers. De vraag is of de marktwaarde van deelname aan het contract hiermee niet wordt onderschat. De marktwaarde van financiële stromen over een lange horizon is bovendien onzeker wegens schaarse marktinformatie hierover. De aangekondigde lagere regelgeving (p. 80) voor het premiebeleid en het (inhaal)indexatiebeleid staat mogelijk op gespannen voet met het pensioenfondsspecifieke beleid.

Het verschil in invaardekkingsgraad tussen NPC (95%) en WVP (105%) zoals becijferd door DNB (p. 49) is groter dan verwacht. Pensioenfondsen met lage dekkingsgraden kunnen die 105% als barrière ervaren om over te gaan naar de WVP. We vermoeden dat bij de gekozen invulling de solidariteitsreserve in NPC enige compensatie biedt aan oudere actieven voor de afschaffing van de doorsneesystematiek. De oudere actieven dragen maar een gedeelte van hun loopbaan bij aan het vullen van de reserve uit premie en overrendement, maar profiteren hier relatief veel van bij uitkering van de reserve naar rato van het voor pensioen gereserveerde vermogen. Het verschil van 10%-punt is echter verrassend groot. De invaardekkingsgraad zou volgens de analyse van DNB bij “groene” pensioenfondsen hoger zijn dan bij “grijze” pensioenfondsen. Bij de standaardmethode is dit andersom, want bij de gespreide toerekening van een pensioenfondstekort krijgen gepensioneerden in een “groen” pensioenfonds meer vermogen mee dan in een “grijs” pensioenfonds. De invaardekkingsgraden die vermeld zijn in de MvT zijn dus niet robuust.

Tenslotte vinden we dat de wetgever value-based ALM niet in de wet of in lagere regelgeving kan opnemen zonder te toetsen of dit haalbaar en uitvoerbaar is tegen aanvaardbare kosten. Pensioenfondsen hebben onvoldoende ervaring met toepassing van deze methode, waardoor niet is in te schatten of deze bruikbaar is bij pensioenfondsen met veel deelnemers, met veel verschillende karakteristieken (actieven, slapers, gepensioneerden) en/of veel verschillende beleggingscategorieën (zoals vastgoed). Spoedige beschikbaarheid van de scenariosets (P en Q) voor verkenning van de haalbaarheid is gewenst.

■ 3. Aanzienlijke kans op verlaging bij voorgesteld transitie-ftk

In de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 16 december 2020 over het transitie-ftk staat: 'Berekeningen van DNB laten zien dat een gemiddeld pensioenfonds naar verwachting niet hoeft te korten tijdens de transitie om zijn ingroeipad naar de 95% richtdekkingsgraad op 1 januari 2026 te voltooien' (p. 5). Deze stelling impliceert dat de herstelkracht van een gemiddeld pensioenfonds tussen 2022 en 2026 minstens 5% (zijnde het verschil tussen 95% en 90%) bedraagt. De stelling geldt alleen bij tamelijk optimistische uitgangspunten en geldt zeker niet voor alle pensioenfondsen en zeker niet voor alle deelnemers.

Navraag bij DNB leert dat is gerekend met de rendementen waarmee pensioenfondsen in het herstelplan mogen rekenen. Bij de huidige lage rente impliceert dit een fors overrendement op zakelijke waarden, in de orde van 6%. Zelfs als de inschatting van het overrendement gemiddeld juist is, zal het in de helft van de scenario's lager uitvallen. Verder rekent DNB impliciet met een behoorlijke stijging van de premie voor komende jaren, zodanig dat de premiedekkingsgraad stabiel is op 71%, het gemiddelde in het basisjaar. Bij een constante premie daalt de premiedekkingsgraad komende jaren, door de daling van het voortschrijdend gemiddelde van de rente en de voorgenomen aanpassing van de ufr-systematiek.

De conclusie dat er naar verwachting niet gekort hoeft te worden tijdens het ingroeipad naar 95% geldt veelal niet voor pensioenfondsen met kenmerken die afwijken van het gemiddelde. Het effect van de daling van de rente en de voorgenomen aanpassing van de ufr is forser voor "groene" pensioenfondsen waarin veel nieuwe opbouw is en de gemiddelde horizon tot uitkering lang is. Het effect van de niet-kostende premie is sterker bij pensioenfondsen met lage premiedekkingsgraden. Het overrendement dat pensioenfondsen mogen inboeken bij het herstelplan is lager voor pensioenfondsen die minder dan gemiddeld beleggen in zakelijke waarden.

4. Meting risicohouding krijgt onevenredig veel gewicht, maatstaven zijn onduidelijk

Een meting van de risicohouding onder deelnemers is input voor de vaststelling van het beleid van het pensioenfondsbestuur, maar de meting

- krijgt in het wetsvoorstel onevenredig veel gewicht. De ervaring leert dat het lastig is om de risicohouding van deelnemers te bepalen. De resulterende risicohouding is bijvoorbeeld gevoelig voor de wijze van meten. Jongeren rapporteren soms meer terughoudend te staan tegenover beleggingsrisico dan ouderen, anders dan verwacht mag worden volgens de economische theorie. Het pensioenfondsbestuur moet naast kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken onder deelnemers daarom ook andere signalen kunnen benutten om de risicohouding vast te stellen.

Open normen zoals periodiek onderzoek onder deelnemers in combinatie met prudent person zijn naar onze mening voldoende om een passende bescherming tegen renterisico en blootstelling aan beleggingsrisico te borgen. Het vaststellen van de risicohouding per cohort en de uitvraag via deelnemersonderzoeken is een relatief nieuw terrein voor pensioenfondsen. Pensioenfondsen hebben daarom meer behoefte aan de ontwikkeling van ‘best practices’ door uitwisseling van ervaringen tussen pensioenfondsen en door nieuw onderzoek op dit terrein (onder meer van Netspar) dan aan lagere regelgeving, die deze ontwikkeling mogelijk belemmert. Bij de toetsing op de risicohouding zouden pensioenfondsen ook eigen economische scenario’s moeten kunnen inzetten.

Het wetsvoorstel geeft aan dat de risicohouding eens in de vijf jaar bepaald moet worden. Dit lijkt in ieder geval voor de periode rond de transitie sneller dan gewenst. De verwachting is dat veel pensioenfondsen de risicohouding van de deelnemers gaan onderzoeken ten behoeve van het transitie-*ftk*. Voor pensioenfondsen die dit onderzoek bijvoorbeeld in 2021 of 2022 doen, lijkt het weinig zinvol dit in 2026 of 2027 alweer te doen, aangezien deelnemers dan nog nauwelijks hebben kunnen ervaren hoe het beleid uitvalt. We stellen voor dat de risicohouding in de transitieperiode na tien jaar opnieuw bepaald mag worden. Dit sluit aan bij de termijn voor het fiscale kader bij de transitie.

Het pensioenfonds moet een rendementsmaatstaf vastleggen voor een verwacht scenario en een aanvaardbare risico voor een pessimistisch scenario (p. 20–21). Het rendement voor een verwacht scenario en het aanvaardbare risico voor een pessimistisch scenario kunnen echter niet onafhankelijk van elkaar gekozen worden. Een hoog verwacht rendement gaat samen met een hoog risico. Als deelnemers een hoog rendement en

- weinig risico willen, zaden zij het pensioenfonds op met een onmogelijke opdracht. De toets op de balans tussen pensioendoelstelling en premie en de toets op de risicohouding kunnen dan ook niet los van elkaar gezien worden (p. 22).

De voorgestelde maatstaven zijn niet alleen bedoeld om de risicohouding vast te stellen, maar ook om die te toetsen. Het is niet duidelijk wat de wetgever hier beoogt. Als het pensioenresultaat in een zeer ongunstig scenario lager uitvalt dan de deelnemer vooraf acceptabel vond, voldoet de risicohouding dan niet meer? De risicohouding kan vertaald worden in toedeelregels of levenscyclus in het beleggingsbeleid, maar het pensioenresultaat is daarna afhankelijk van de ingelegde premie en de ontwikkeling op de financiële markten. Uiteraard is het mogelijk om periodiek te toetsen of de toedeelregels of de levenscyclus nog passend zijn, maar het is niet mogelijk om eerdere resultaten te corrigeren.

5. MVEV niet nodig en niet effectief

Een MVEV van (ruim) 1% is in premieregelingen met variabele uitkeringen niet nodig, want het langlevensrisico is niet verzekerd, het wordt gedeeld. Het risico ligt niet bij het pensioenfonds, maar bij de deelnemers. Het kapitaalgedekte ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen zijn zo opgezet dat de daadwerkelijke uitgaven op collectief niveau niet hoger zijn dan de verwachte uitgaven. Als deelnemers gemiddeld langer leven dan verwacht, dan worden de uitkeringen zodanig verlaagd dat deze weer aansluiten bij de totale voor pensioen gereserveerde vermogens. Het is technisch gezien geen verzekering, maar een tontine.

De MvT erkent dat de beleggingsrisico's in premieregelingen bij de deelnemer liggen, maar maakt niet duidelijk waarom dit voor langlevensrisico anders zou zijn. De MvT stelt alleen dat het biometrisch risico in de terminologie van de Europese pensioenrichtlijn wel 'verzekerd' zijn in NPC (p. 55, voetnoot 61), maar die lezing lijkt ons onjuist wegens het ontbreken van een verzekering of garantie.

Uit onze interpretatie van de IORP-richtlijn blijkt niet dat het verplicht is om een MVEV aan te houden bij premieregelingen. Biometrische risico's worden niet door het pensioenfonds verzekerd, maar door de deelnemers en pensioengerechtigden gedeeld. In de memorie van antwoord aan de

- Eerste Kamer bij de Wet verbeterde premieregeling is toegelicht dat bij de uitvoering van pensioenregelingen altijd sprake is van een biometrisch risico en dat bij variabele pensioenen dit sterfteresultaat (het biometrisch rendement) niet door de pensioenuitvoerder wordt verzekerd, maar als een financiële mee- of tegenvaller doorwerkt in de hoogte van de pensioenen. Zo worden ook in de nieuwe premieovereenkomst biometrische risico's niet door het pensioenfonds verzekerd, maar door de deelnemers en pensioengerechtigden gedeeld, via toedelingsregels of de solidariteitsreserve (wat ook een vorm van onderlinge risicodeling is). Hooguit zou een beperkte MVEV gehanteerd moeten worden voor het NP en/of AOP, omdat het pensioenfonds daar wel biometrische risico's deelt. NP en AOP zijn overigens geen premieregeling. De Pensioenfederatie is van mening dat een MVEV voor het OP in de nieuwe en de verbeterde premieovereenkomst geen toegevoegde waarde heeft. Het is dood kapitaal, dat kostprijsverhogend werkt en dus ten koste van de hoogte van het pensioen van de deelnemer gaat. Los van bovenstaande is het onduidelijk waar dat MVEV voor gebruikt mag worden.

Een MVEV bij pensioenfondsen is ook niet effectief, want het leidt niet tot meer zekerheid voor deelnemers. Het MVEV zal niet aangesproken worden. In de fictieve situatie dat het MVEV wel wordt aangesproken moet het onmiddellijk weer aangevuld worden. Aangezien het pensioenfonds dit niet ten laste kan brengen van 'winst' of eigen vermogen, komt dit uit premie-inleg of pensioenfondsvermogen. Materieel is dit hetzelfde als de premie-inleg of het pensioenfondsvermogen direct aanspreken. Een MVEV werkt wel kostenverhogend, is niet meegenomen in het fiscale kader en compliceert waardeoverdracht. Een MVEV leidt ten slotte tot een ongelijk speelveld, want voor PPI geldt dit pas op pensioendatum en bij APF al in de opbouwfase.

6. Uniforme aanpassing uitkering in NPC lijkt in deze opzet lastig uitvoerbaar
Gelijke aanpassing van de uitkeringen van gepensioneerden in NPC (p. 31) is niet eenvoudig te realiseren. Het vereist volledige afdekking van renterisico en een geleidelijke afbouw van de blootstelling aan beleggingsrisico in lijn met de afname van de resterende levensverwachting. Bovendien moet de initiële uitkering van pas gepensioneerden zo vastgesteld worden dat de toekomstige aanpassingen in lijn zijn met die van eerder gepensioneerden. Naarmate eerder

- gepensioneerden meer verlaging op de lat hebben staan vanwege eerdere tegenvallers, moet de initiële uitkering van een pas gepensioneerde hoger vastgesteld worden en in de jaren daarna weer neerwaarts aangepast worden. De eisen voor een uniforme aanpassing van de uitkering in NPC zijn zo hoog dat we betwijfelen of dit bij de huidige opzet een levensvatbare variant is. Verkend zou moeten worden of uniforme aanpassing in NPC op een meer eenvoudige wijze mogelijk is.

7. Deling lang- en kortlevenrisico tussen jong en oud in WVP

Ruimere mogelijkheden voor deling van biometrisch risico in de WVP zou tot meerwaarde leiden. Deling van lang – en kortlevenrisico tussen jong (actieven en slapers) en oud (gepensioneerden) leidt tot diversificatie, dus tot meer stabiele uitkeringen. Daarnaast zouden nabestaanden en arbeidsongeschikten jonger dan 57 jaar ook tot het uitkeringscollectief van de WVP moeten kunnen toetreden, zodat pensioenfondsen niet gedwongen zijn tot herverzekering van deze risico's.

8. Aanpassing ftk voor pensioenfondsen die oude rechten niet invaren

Pensioenfondsen die oude rechten niet invaren en een nieuwe regeling opzetten zullen mogelijk tekorten in de ene regeling moeten opvangen met middelen uit de andere regeling, aldus de MvT (p. 75). In onze optiek moeten pensioenfondsen op dit punt andere keuzes kunnen maken. Het is niet goed uitlegbaar dat het vermogen van deelnemers in een nieuwe premiereregeling wordt afgeroomd om tekorten in een oude uitkeringsregeling op te vangen. We bepleiten dat pensioenfondsen de vermogens van de oude en de nieuwe regeling gescheiden mogen houden. Dit geldt ook voor pensioenfondsen die een regeling met vastgestelde uitkering willen uitvoeren naast een regeling met variabele uitkering. Pensioenfondsen die meerdere regelingen uitvoeren, kunnen deze vermogens nu ook gescheiden houden.

Volgens de MvT kunnen de huidige ftk-regels onverkort van kracht blijven voor pensioenfondsen die niet invaren, omdat in de evaluaties geen knelpunten zijn gesignaleerd (p. 52). Wij signaleren wel een knelpunt voor pensioenfondsen waarin de buffer niet ten goede kan komen aan toekomstige deelnemers. Na pensioenfondssluiting blijft er dikwijls vrij veel vermogen over, waar geen verplichtingen meer tegenover staan. Dit lijkt niet gewenst voor pensioenfondsen zonder afspraken over

- terugstorting. De opbouw van buffers zou verminderd kunnen worden door versoepeling van de regels voor indexatie.

9. Keuzevrijheid vaste/variabele uitkering na invaren wenselijk

Pensioenfondsen die overgaan naar de WVP zouden niet alleen nieuwe, maar ook bestaande pensioengerechtigden alsnog gelegenheid moeten kunnen geven om bij invaren te kiezen voor een vaste of een variabele uitkering. Dit kan het invaren voor huidige gepensioneerden vergemakkelijken. Zij hoeven dan namelijk niet hun huidige, vaste uitkering op te geven als ze dat niet willen. Door aan huidige gepensioneerden een keuzemogelijkheid te bieden tussen een vaste en een variabele uitkering, worden gepensioneerden die meer en minder risico-avers zijn gesplitst in aparte groepen. Voor de minder risico-averse gepensioneerden is het dan ook passend om beleggingsrisico te nemen.

Sommige pensioenfondsen hanteren op dit moment een hybride variant waarin het pensioen opgebouwd over inkomen tot een bepaalde grens een hoge mate van zekerheid heeft en het pensioen opgebouwd over inkomen boven die grens een beperkte mate van zekerheid heeft. Als onze indruk juist is dat het wetsvoorstel dit niet verbiedt, dan is geen aanpassing nodig.

10. Nadelen van uitbreiding aantal economische scenario's wegen niet op tegen voordelen

In de artikelsgewijze toelichting staat dat het rendement wordt bepaald op basis van de door DNB gepubliceerde scenarioset (met 10.000 scenario's) bedoeld in artikel 23b van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen. De inschatting van de rente en de rendementen in de komende decennia is veel meer bepalend voor pensioenprognoses dan het verschil in uitkomsten op basis van 2.000 of 10.000 economische scenario's. De Pensioenfederatie vindt dat de baten van het rekenen met zoveel economische scenario's niet opweegt tegen de kosten hiervan. Het kost tijd, energie en geld en levert niet een wezenlijk andere uitkomst.

11. Wettelijk kader voor pensioenovereenkomsten in het nieuwe stelsel

Het tijdpad van uitkeringen in NPC wordt bepaald door het projectierendement. Daarnaast wordt de optie van hoog-laag geboden (p. 23). Vraag is of hoog-laag niet beter vervangen kan worden door een

- individuele keuzemogelijkheid voor een hoger of lager projectierendement. Dit lijkt administratief eenvoudiger en beter te passen in een contract zonder aanspraken.

Herverdeling bij toedeling van overrendement is niet toegestaan (p. 25), maar dit staat op gespannen voet met de regels voor vulling van de solidariteitsreserve en met de mogelijkheid van opheffing van de leenrestrictie in combinatie met het verbod op een negatief vermogen. Toedeling van 10% van het positieve overrendement aan de solidariteitsreserve is ongunstig voor deelnemers met een hoge blootstelling aan overrendement. Deze vorm van herverdeling is wel toegestaan. Bij opheffing van de leenrestrictie zou het voor pensioen gereserveerde vermogen negatief kunnen worden. Als dit voorkomen wordt door aanpassing van de toedeelregel, dan is er ook sprake van herverdeling.

Het uitgangspunt is dat ouderen meer beschermd worden tegen renterisico dan jongeren (p. 25), maar de argumentatie hiervoor deugt niet. Toekomstige premie-inleg is wel een geldig argument om jongeren meer blootstelling aan beleggingsrisico te geven, maar niet om hen minder bescherming tegen renterisico te geven. Zeker bij een stabiele premie-inleg is het toekomstige pensioen voor jongeren zeer onzeker bij een lage afdekking van renterisico. Dit zou zelfs reden kunnen zijn om hen extra bescherming tegen renterisico te geven, al is dit niet gebruikelijk. De keuze over de mate waarin jongeren beschermd moeten worden tegen renterisico is een beleggingsbeslissing die bij het pensioenfonds ligt.

Eerst wordt gesteld dat exacte aansluiting tussen het toegezegde beschermingsrendement en de beleggingen in vastrentende waarden niet mogelijk is (p. 27), terwijl later in een voorbeeld blijkt dat aansluiting wel mogelijk is bij overeenkomstige duratie (p. 29).

Een efficiënte rendementsportefeuille omvat naast zakelijke waarden ook vastrentende waarden zoals langlopende obligaties. De MvT suggereert ten onrechte dat vastrentende waarden alleen aangehouden worden met het oog op bescherming tegen renterisico en dat overrendement geen rendement uit obligaties zou moeten bevatten (p.27).

Niet alleen bij publicatie van een nieuwe prognosetafel door CBS of AG, maar ook bij een herziening van de ervaringssterfte zal er beschermingsrendement voor macro-langlevensrisico worden toegewezen (p. 29).

De resterende levensverwachting neemt af bij het ouder worden. Het voorbeeld van een resterende levensverwachting van 2 jaar bij leeftijd 100 en 101 is niet realistisch.

De restrictie dat schokken in NPC gespreid mogen worden over maximaal 10 jaar (p. 31) is suboptimaal. Pensioenfondsen zouden ook de mogelijkheid moeten hebben om schokken te spreiden over de resterende levensverwachting en de volatiliteit aan het eind van het leven te beperken door beleggingsrisico terug te nemen.

In het rekenvoorbeeld is de reserve een derde van het pensioenfondsvermogen (p. 33). Dit is niet in lijn met de restrictie dat de reserve hooguit 15% van het totale vermogen mag bedragen.

12. Wijziging financieel toetsingskader

Het transitie-ftk eindigt op 1 januari 2026 (p. 40). De vraag is of er op die datum al is ingevaren of dat dit in de loop van 2026 gebeurt op basis van de dekkingsgraad van 31 december 2025.

Eventuele verlagingen in 2022 en 2025, die voortvloeien uit de dekkingsgraad van 31 december 2021 en 2024, worden niet gespreid (p. 43). Eventuele verlagingen in 2023 respectievelijk 2024 worden gespreid over drie respectievelijk twee jaar. Het verbod op spreiding van verlagingen in 2022 is niet consistent met de regels in de jaren daarna.

Pensioenfondsen die gebruik maken van het transitie-ftk mogen ook de premiestelling bezien vanuit het nieuwe stelsel, maar dit zou lastig zijn omdat niet bekend is met welk projectierendement de hoogte van de uitkering in beeld wordt gebracht (p. 46). De hoogte van de uitkering wordt vooral bepaald door de premie-inleg en het beleggingsbeleid. Het projectierendement bepaalt alleen de verdeling van de uitkering over de pensioenperiode, de hoogte hiervan is dus niet zo relevant voor de premiestelling.

De onzekerheid van de uitkering gedurende de pensioenperiode is in het nieuwe contract veel groter dan in het huidige contract, volgens figuur 1 op basis van analyse door DNB (p. 46, 47). De resultaten van beide contracten zijn wellicht meer vergelijkbaar bij een minder risicovolle beleggingsmix gedurende de pensioenperiode in het nieuwe contract. Of is de mediane uitkering in het nieuwe contract dan niet meer even hoog als die in het oude contract?

Er wordt gesteld dat de solidariteitsreserve een positief effect heeft op het onverdeeld vermogen, wat ingezet kan worden om de herverdelingseffecten te vereffenen. De solidariteitsreserve kan geen effect hebben op het onverdeeld vermogen, want de solidariteitsreserve hoort bij het nieuwe contract en het onverdeeld vermogen bij het oude contract.

In de analyse van netto profijt bij overgang op het nieuwe contract heeft DNB gerekend met hoge toekomstige rentes in de economische scenario's conform Commissie Parameters 2019 (p. 49, 50). De effecten van afschaffing doorsneesystematiek zijn fors naarmate de toekomstige rente hoger is. Er is wel een gevoeligheidsanalyse gedaan rond de initiële rente, het zou goed zijn om die ook te doen rond de toekomstige rente.

DNB lijkt een dynamisch beleggingsbeleid te hanteren (p. 51) op basis van de verhouding van het financiële vermogen (F) ten opzichte van het totale vermogen inclusief toekomstige premie-inleg (H). Klopt het dat dit leidt tot opheffing van de leenrestrictie voor jongeren? Zo ja, hoe is hierbij voorkomen dat het voor pensioen gereserveerde vermogen na een ongunstige schok negatief wordt?

Liquidatie is verplicht bij een gesloten pensioenfonds onder MVEV, maar kan voorkomen worden door eerst een MVEV-korting door te voeren (p. 53). Het is niet helemaal duidelijk wat hier staat.

13. Waarborgen voor evenwichtige transitie

Daarnaast is al jarenlang duidelijk dat de vergrijzing tot problemen zal leiden in het huidige pensioenstelsel, nu de lasten van de gestegen levensverwachting onder het huidige systeem tenminste gedeeltelijk door

- een relatief steeds kleiner wordende actieve beroepsbevolking en hun werkgevers worden gedragen.’ (p. 82). Vreemde zin, suggereert omslagfinanciering en negeert koppeling van pensioenleeftijd aan levensverwachting.

De verandering in netto profijt bij overgang van een progressieve naar een leeftijdsonafhankelijke premie bij een premie- of kapitaalovereenkomst is nihil. Om toch een beeld te krijgen van de effecten van de overgang op een nieuwe premiesystematiek wordt de verandering in bruto profijt bepaald (p. 93), die een beeld geeft van de verandering van de premie-inleg of de marktwaarde van de toekomstige uitkeringen. Bij deze overgang van premie-overeenkomsten wordt niet gestuurd op een verandering in netto profijt van nul. Bij de overgang van uitkeringsovereenkomsten zou een verandering in netto profijt van nul ook niet centraal moeten staan.

Er wordt gesteld dat het premiepercentage in premie- of kapitaalovereenkomsten onafhankelijk is van toekomstige economische scenario's (p. 93). Dit is niet zonder meer juist. Ook in deze overeenkomsten kan de premie aangepast worden met het oog op de ambitie.

Deelnemers moeten informatie krijgen over het pensioen dat zij voor en na de transitie mogen verwachten in een verwacht, gunstig en ongunstig scenario, conform de navigatiemetafoor (p. 104). Het is niet duidelijk of het voor actieven gaat om het reeds opgebouwde pensioen of om het te bereiken pensioen bij doorwerken tot de pensioenleeftijd.

14. Financiële effecten

“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.” (p. 144 MvT). De hoge vervangingsratio's voor toekomstige deelnemers is te danken aan de veronderstelde stijging van de rente in de gehanteerde economische scenario's. Deze rentestijging is echter zeer onzeker. De rapportage van de financiële effecten is ook voorbarig, want de economische scenario's voor de analyse van de transitie moeten nog vastgesteld worden.

- “Op hoofdlijnen geldt dat de verbeterde premieregeling ten opzichte van het huidige ftk-contract soortgelijke effecten zal laten zien” (p. 144 MvT). De effecten bij overgang van ftk naar de verbeterde premieregeling (zonder solidariteitsreserve) zullen waarschijnlijk minder gunstig zijn voor de huidige actieven dan de effecten bij overgang naar het nieuwe pensioencontract. De huidige actieven dragen maar een beperkt deel van hun loopbaan bij aan het vullen van de solidariteitsreserve, maar profiteren hier wel sterk van als die uitkeert naar rato van het voor pensioen gereserveerde vermogen.

“Jongeren kunnen meer risico nemen dankzij een langere beleggingshorizon en financieel slechte jaren worden gecompenseerd door financieel goede jaren” (p. 144 MvT). Dit is ongelukkig geformuleerd. Jongeren kunnen meer beleggingsrisico nemen dankzij hun toekomstige premie-inleg, niet dankzij de lange beleggingshorizon. De formulering dat slechte jaren gecompenseerd worden door goede jaren suggereert mean reversion; het is zeer onzeker of deze zich voordoet.

■ **Ad. B. Juridisch–fiscaal**

1. Lagere regelgeving nog onbekend maar van grote invloed.

Kernboodschappen

- Het wetsvoorstel kan eerst integraal en volledig worden beoordeeld als de lagere regelgeving er in concept is. Daarvan is nu vooralsnog geen sprake.
- Het is ongewenst dat sommige delegatiebepalingen vrijwel onbegrensd zijn.
- De Pensioenfederatie wil dat de wetgever nog eens kritisch kijkt of er een noodzaak bestaat voor alle (facultatieve) delegatiebepalingen.
- De lagere regelgeving die nog moet worden ontwikkeld, moet niet leiden tot een materiele invulling van open normen door de wetgever en/of toezichthouders, waarvoor de primaire verantwoordelijkheid ligt bij het pensioenfondsbestuur.
- De uitwerking van de lagere regelgeving moet tijdig plaatsvinden en er moet sprake zijn van een zorgvuldig proces.

Toelichting

Het consultatiedocument bevat meer dan 20 keer de aankondiging dat in lagere regelgeving (“bij algemene maatregel van bestuur”, “bij of krachtens algemene maatregel bestuur” of “bij ministeriele regeling”) nadere regels worden gesteld of kunnen worden gesteld. De wetgever werkt die lagere regeling later uit. Dat betekent dat nu slechts op hoofdlijnen sprake kan zijn van oordeelsvorming; de uitwerking is immers vooralsnog niet bekend, terwijl het venijn altijd in de details zit. Aangezien het wetsvoorstel eerst volledig kan worden beoordeeld als de lagere regelgeving er in concept is, wil de Pensioenfederatie een zorgvuldig proces bij de uitwerking van de lagere regelgeving, waarbij de lagere regelgeving – vooraf openbaar geconsulteerd – integraal en zo snel mogelijk, maar uiterlijk ten tijde van indiening bij de Tweede Kamer van het wetsvoorstel beschikbaar is en dat er een voorhangprocedure is, waarbij Kamerleden ook de kans hebben de input op die consultatie te betrekken in hun oordeelsvorming.

Daarnaast vindt de Pensioenfederatie het ongewenst dat dat sommige delegatiebepalingen vrijwel onbegrensd zijn. Wij noemen enkele voorbeelden die zijn opgenomen in de voorgenomen wijziging van de Pensioenwet (Pw). Artikel 10a (Nieuwe pensioenovereenkomst), zevende lid: “Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot dit artikel over onder meer de scenario–analyse en de toedelingsregels”. Het gebruik van de terminologie “onder meer” maakt dat de wetgever zich alle ruimte

- voorbehoud om bij algemene maatregel van bestuur een nadere invulling te geven van artikel 10a. Andere voorbeelden hiervan zijn artikel 63a, negende lid, en artikel 102a, vierde lid. Artikel 150^e (berekenen transitie-effecten) kent een andere variant van de onbegrenstheid. In het vijfde lid van dat artikel wordt gesproken over “in ieder geval”: “Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot dit artikel over in ieder geval het berekenen van de marktwaarde, de te verwachten pensioenuitkeringen en de toekomstige premie-inleg”. Een ander voorbeeld hiervan is artikel 220, zesde lid. Ook die delegatiebepaling kent de terminologie “in ieder geval”. De Pensioenfederatie wil dat de wetgever de delegatie van regelgevende bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrenst. Dat betekent dat in geen van de delegatiebepalingen sprake kan zijn van terminologie als “onder meer” of “in ieder geval”. De Pensioenfederatie stelt voor deze terminologie te schrappen.

Verder valt het de Pensioenfederatie, zoals eerder opgemerkt, op dat er in de wettekst een onderscheid wordt gemaakt tussen nadere regels die al dan niet facultatief door de wetgever kunnen worden ingevuld. Ofschoon dat onderscheid als zodanig niet ongebruikelijk is de Pensioenfederatie van oordeel dat een delegatiebepaling alleen op z'n plaats is als te voorzien is dat er regels nodig zijn. Alleen dan kun je de delegatiebepaling duidelijk begrenzen en van te voren aangeven welke regels je wil stellen. Een facultatieve delegatiebepaling wil eigenlijk zeggen dat je als wetgever nog niet voldoende kunt overzien of en wat er nog aan regels nodig is. De wetgever wekt hiermee de indruk dat de regelgeving nog niet geheel is doordacht en dat is nu juist wat wij wel willen. Wanneer er geen aantoonbare noodzaak is voor lagere regelgeving, dient de delegatiebepaling te worden geschrapt. Dit geldt in het bijzonder voor facultatieve delegatiebepalingen, zoals de artikelen 2a, 10a, 10b, 10c , 150h, 150m, 150n.

In aanvulling op het bovenstaande wil de Pensioenfederatie dat de wetgever de noodzaak tot lagere regelgeving grondig onder de loep neemt waar het gaat om de invulling door de lagere wetgever en/of toezichthouder(s). Voorbeelden zijn de artikelen 102a (opdrachtaanvaarding) en artikel 105 (evenwichtigheid) die zich richten tot het pensioenfondsbestuur. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar het onderdeel Governance (onder punt C). Bij de nu voorgestelde invulling van open normen is het dubbelop: zowel een zware governance als het dichtregelen door de wetgever respectievelijk toezichthouder van de

- besluitvorming. Dat vinden wij ongewenst. In de visie van de Pensioenfederatie stuurt het pensioenfondsbestuur (onder intern toezicht) op basis van doelstellingen en beleidsuitgangspunten, het benut de wettelijke open normen (zijn discretionaire bevoegdheid in functie daarvan). Wetgever en toezichthouder(s) laten aan het pensioenfonds daarom beleidsvrijheid en zorgen ervoor dat intern en extern toezicht complementair zijn. Alleen dan kan het pensioenfonds zijn verantwoordelijkheid waarmaken.

Andere voorbeelden (niet bedoeld als limitatieve opsomming) waarbij open normen, gericht aan pensioenfondsen, door de lagere wetgever (kunnen) worden ingevuld zijn de open norm voor het vaststellen van de solidariteitsreserve (artikel 10c) en de risicohouding (artikel 52b). Beide artikelen bevatten delegatiebepaling waardoor de beleidsruimte voor pensioenfondsen in relatie tot het vaststellen van de solidariteitsreserve dan wel de risicohouding mogelijk vergaand kan worden ingeperkt. Bij artikel 10c is bovendien sprake van een facultatieve delegatiebepaling, waardoor onduidelijk is of de wetgever daadwerkelijk beoogt een nadere invulling te geven of dat het vierde lid is toegevoegd “voor het geval dat”. De MvT geeft op dit punt geen toelichting. Wij vinden een nadere uitwerking onnodig. Los daarvan vinden wij, omdat sprake is van een facultatieve delegatiebepaling, dat zoals hierboven aangegeven, artikel 10c, vierde lid kan worden geschrapt.

2. Europeesrechtelijke houdbaarheid stelselherziening

Kernboodschappen

- De Pensioenfederatie ziet voor pensioenfondsen (en werkgevers) risico's voor onderscheid op grond van leeftijd en geslacht. De MvT gaat voor leeftijdsonderscheid onvolledig en voor onderscheid op grond van geslacht niet in op de vereisten voor een objectieve rechtvaardiging (legitiem doel, passend en noodzakelijk middel). De Pensioenfederatie vraagt de wetgever voor alle vormen van onderscheid nader toe te lichten welk doel daarmee nagestreefd wordt en of het middel passend en noodzakelijk is om dit doel te bereiken. Een nadere uitwerking van de objectieve rechtvaardiging is noodzakelijk om duidelijke handvatten te bieden aan pensioenuitvoerders (en werkgevers) voor een objectieve rechtvaardiging van het onderscheid. Zij worden immers aangesproken op het gemaakte onderscheid en moeten dat objectief kunnen rechtvaardigen.

- - Het verdient aanbeveling in de MvT op te nemen dat in geval van een verplichtstelling bij een verbeterde premieregeling sociale partners, dan wel de beroepspensioenvereniging, standaard een solidariteitsreserve opnemen in de regeling.

Toelichting

Gelijke behandeling

De MvT (p. 118) geeft aan dat direct of indirect onderscheid op grond van leeftijd en direct 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 maatregel voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk is. Volgens de MvT kunnen de beoogde doelstellingen voor deze stelselherziening gezien worden als een dergelijke legitieme doelstelling van nationaal beleid. Voor deze doelstellingen wordt verwezen naar de hoofdstukken 1 en 2. Volgens hoofdstuk 2 is het hoofddoel om het pensioenstelsel aan te passen aan de manier waarop we in de 21e eeuw leven en werken. Subdoelen zijn kennelijk dat eerder perspectief ontstaat op een koopkrachtig pensioen en het pensioenstelsel persoonlijker, transparanter en begrijpelijker wordt. Het is echter niet direct duidelijk in hoeverre onderscheid op grond van leeftijd en geslacht bijdraagt aan het bereiken van deze doelen én of er alternatieve maatregelen denkbaar zijn zonder of met minder onderscheid. Dat klemt des te meer bij leeftijdsonderscheid vanwege de omgekeerde bewijslast in de Wgbl (artikel 12). Als een deelnemer feiten naar voren brengt die een vermoeden van leeftijdsonderscheid opleveren, moet het pensioenfonds (of de werkgever) bewijzen dat niet in strijd met de wet gehandeld is. Het is daarom van groot belang dat de MvT duidelijke handvatten biedt aan pensioenfonds (en werkgevers) voor een objectieve rechtvaardiging van het onderscheid. Zij worden hier immers op aangesproken.

Leeftijdsonderscheid

De MvT (p. 119) gaat nader in op leeftijdsonderscheid. Gesteld wordt dat door uit te gaan van een leeftijdsonafhankelijke premie er, zowel in het nieuwe contract als de verbeterde premieregeling, geen sprake is van direct leeftijdsonderscheid. De MvT noemt 4 vormen van indirect leeftijdsonderscheid:

1. P. 119. De overstap naar premieregelingen met een leeftijdsonafhankelijke premie kan voor bepaalde leeftijdsgroepen tot gevolg hebben dat er, in

- vergelijking met de huidige situatie, tijdelijk geen of minder pensioen wordt opgebouwd. Deze overstap leidt tot minder pensioenopbouw voor ouderen, maar kan er volgens ons niet toe leiden dat tijdelijk geen pensioenopbouw plaatsvindt. Voor zover hier sprake is van indirect leeftijdsonderscheid, is de regering van mening dat hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. Daarvoor wordt verwezen naar hoofdstuk 3, waarin is toegelicht waarom er in het nieuwe pensioenstelsel enkel nog pensioenopbouw via leeftijdsonafhankelijke premies mogelijk is. In hoofdstuk 3 (p. 17–18) worden vervolgens 3 argumenten genoemd: 1) de behoefte aan stabiele pensioenpremies; 2) de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers; en 3) de gemiddeld langere beleggingsperiode. De argumenten 1 en 2 overlappen. Dit lijken legitieme doelen en het hanteren van een leeftijdsonafhankelijke premie lijkt passend en noodzakelijk om deze doelen te bereiken. Argument 3 is betrekkelijk, want dit voordeel wordt pas genoten door de nieuwe deelnemers, terwijl de huidige deelnemers benadeeld worden.
2. P. 83. Bij de actuariële berekeningen voor het toepassen van de waarderingsregels voor invaren zal leeftijdsonderscheid worden gemaakt. De rechtvaardiging voor dit onderscheid is gelegen in een zorgvuldige omzetting van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten en het voorkomen van disproportionele herverdelingseffecten voor de verschillende leeftijdsgroepen. Bij de vastlegging van de waarderingsregels in lagere regelgeving zal de objectieve rechtvaardiging nader worden uitgewerkt.
 3. P. 119. Voor een adequate compensatie kan het noodzakelijk zijn om bepaalde groepen belanghebbenden in meer of mindere mate te compenseren. Indien hierdoor onderscheid naar leeftijd wordt gemaakt, zal dit onderscheid objectief gerechtvaardigd moeten worden. Ouderen zullen logischerwijs meer compensatie krijgen dan jongeren. De suggestie dat bij compensatie niet altijd leeftijdsonderscheid wordt gemaakt klopt dus niet; 'Indien' kan beter worden vervangen door 'Omdat'. Verwezen wordt naar hoofdstuk 6, waarin is toegelicht dat sociale partners eventueel leeftijdsonderscheid objectief dienen te onderbouwen en dat daarbij gebruik kan worden gemaakt van de netto en bruto profijt uitkomsten waarmee de transitie-effecten in kaart worden gebracht. Onduidelijk is welk legitiem doel hier bedoeld wordt. Het dus ook niet helder of het

- onderscheid tussen leeftijdsgroepen bij de compensatie passend en noodzakelijk is om dit doel te bereiken.
4. P. 119. Tot slot wordt in de verdeelregels onderscheid gemaakt op grond van leeftijd: op basis van de risicohouding per leeftijdscohort worden verdeelregels voor het rendement vastgesteld. De rechtvaardiging voor dit leeftijdsonderscheid is te vinden in de aansluiting van de verdeelregels op de risicohouding per leeftijdscohort. Een vergelijkbare maatregel is een leeftijdsafhankelijk beleggingsbeleid. De MvT (p. 25) geeft aan dat in het nieuwe contract het collectief behaalde beleggingsrendement gericht naar leeftijdscohorten moet worden toebedeeld op basis van verdeelregels, passend bij de risicohouding van deze leeftijdscohorten. Dit gericht toedelen is eerlijk, transparant en verkleint de kans op pech- en gelukgeneraties. Dit lijken legitieme doelen en het hanteren van een leeftijdsafhankelijke premie lijkt passend. Maar is dit ook noodzakelijk? Is er met andere woorden een maatregel denkbaar die geen of minder leeftijdsonderscheid maakt?

Al met al is het lastig te beoordelen bij deze vormen van leeftijdsonderscheid welk legitiem doel beoogd wordt en of de betreffende maatregel passend en noodzakelijk is om dit doel te bereiken. Het zou pensioenuitvoerders (en werkgevers) enorm helpen als de MvT meer concreet en specifiek voor iedere vorm van leeftijdsonderscheid aangeeft welk doel daarmee nagestreefd wordt en of de maatregel passend en noodzakelijk is om dit doel te bereiken.

Ongelijke behandeling op grond van geslacht

In de MvT ontbreekt een reflectie op (indirecte) ongelijke behandeling op grond van geslacht. Wij zien hier wel risico's.

Risico op onderscheid op grond van geslacht na afschaffen doorsneesysteem:

- In de beide voorgestelde contracten wegen de eerste jaren het zwaarst. Immers: de in de eerste jaren ingelegde premie kan het langst renderen en bovendien is er sprake van een lifecycle. In het nieuwe contract kan dit effect nog versterkt worden door opheffen van de leenrestrictie.
- Te toetsen hypothese is dat vrouwen substantieel vaker in de eerste helft van hun arbeidzame leven een periode parttime of helemaal niet werken (wegens gezinsvorming).

- – Als dit klopt, leiden de nieuwe contracten voor vrouwen tot minder gunstige uitkomsten dan voor mannen en, anders dan voor mannen, tot een achteruitgang vergeleken met de huidige contracten.
- In dat geval kan er sprake zijn van indirect onderscheid op grond van geslacht. Vervolgens is de vraag of hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat.

Risico op onderscheid op grond van geslacht bij de transitie:

- Compensatie ziet op gemiste toekomstige pensioenopbouw (zie MvT p. 89).
- Om tot evenwichtige, adequate, kostenneutrale compensatie te komen, wordt vooral gebouwd op het invaren.
- Het effect van invaren hangt af van het arbeidsverleden.
- Te toetsen hypothese is dat vrouwen substantieel vaker een onvolledig arbeidsverleden hebben dan mannen.
- Een vraag is of die vrouwen dan substantieel vaker in een daaropvolgende periode weer meer gaan werken. Zo niet, dan is er geen pensioenverlies.
- Een vraag is of/hoe sociale partners mensen met een onvolledig arbeidsverleden t.o.v. hun huidige/toekomstige deeltijdfactor gaan compenseren.
- Afhankelijk van de antwoorden op deze vragen kan er sprake zijn van indirect onderscheid op grond van geslacht. In dat geval is de vraag of hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat.

Het zou pensioenfondsen (en werkgevers) enorm helpen als de MvT meer concreet en specifiek voor iedere vorm van onderscheid op grond van geslacht aangeeft welk doel daarmee nagestreefd wordt en of de maatregel passend en noodzakelijk is om dit doel te bereiken.

Houdbaarheid verplichtstelling in relatie tot de verschillende contractvormen.
Kwetsbaar in relatie tot “kale” WvP

De regering leidt uit de gemaakte juridische analyses af dat dat de verplichtstelling van de ‘kale’ verbeterde premiereregeling gerechtvaardigd kan worden, mits voldoende aannemelijk gemaakt kan worden dat de verplichtstelling leidt tot economisch meer aanvaardbare kosten; maar ook dat dit doorgaans bij een ‘kale’ verbeterde premiereregeling lastiger aan te tonen zal zijn dan bij het nieuwe contract (MvT p. 122). Volgens ons

- impliceert dit juist dat de verplichtstelling zonder aanvullende solidariteitselementen (solidariteitsreserve en delen van micro-langlevenrisico) kwetsbaarder is. En dat het voor sociale partners, als zij een verbeterde premieregeling willen laten verplichtstellen, aan te bevelen is om deze aanvullende solidariteitselementen deel te laten uitmaken van de pensioenregeling. Dat geeft minder risico's in eventuele procedures over de houdbaarheid van de verplichtstelling. De Pensioenfederatie onderschrijft de keuze dat aanvullende solidariteitselementen optioneel zijn, maar vraagt de wetgever in de MvT aan te bevelen dat bij een verbeterde premieregeling sociale partners, dan wel de beroepspensioenvereniging, standaard een solidariteitsreserve zullen opnemen in de regeling, wanneer sprake is van een verplichtstelling.

3. Juridische duiding contractvormen

Kernboodschappen

- In de artikelen 10a en 10c Pw en in de definities (artikel 1) zijn nog aanpassingen nodig om de nieuwe premieovereenkomst te optimaliseren.
- Het komt de duidelijkheid ten goede om in artikel 10 Pw op te nemen dat de pensioenovereenkomst ook een regeling inzake nabestaandenpensioen en arbeidsongeschiktheid kan inhouden.

Toelichting

Artikel 10 Pw en artikel 28 Wvb Karakter pensioenovereenkomst

Naar mening van de Pensioenfederatie bestaat er onduidelijkheid over de vraag of de pensioenovereenkomst inzake nabestaandenpensioen (NP) en arbeidsongeschiktheidspensioen (AOP) een premieovereenkomst is. Voor een nadere toelichting verwijzen wij hiervoor naar de separate technische bijlage over het nabestaandenpensioen.

Volgens de MvT (p. 16-17) mogen pensioenfondsen niet langer de premie-uitkeringsovereenkomst uitvoeren, omdat zij geen nominaal pensioen verzekeren. Dit blijkt echter niet uit de voorgestelde wettekst. Hetzelfde geldt voor de premie-kapitaalovereenkomst.

- Artikel 10a Pw Nieuwe premieovereenkomst en artikel 28a Wvb Nieuwe premieregeling

Het vierde en vijfde lid bevatten de voorwaarden die gesteld worden aan de toedelingsregels voor de nieuwe premieovereenkomst. Deze voorwaarden dienen te worden aangepast conform de voorstellen die onder punt A (financieel en actuarieel) van deze bijlage worden gedaan om de werking van het contract te optimaliseren. Ook aanpassing van de definities van de begrippen “beschermingsrendement”, “overrendement” en “toedelingsregels” zal wenselijk zijn. Het valt ons voorts op dat de toedelingsregels en het overrendement alleen betrekking hebben op financiële mee- of tegenvallers als gevolg van het beleggingsbeleid, de ontwikkeling van de levensverwachting en het sterfteresultaat. We vinden het wenselijk dat ook geregeld wordt hoe alle overige financiële mee- en tegenvallers kunnen worden toegedeeld.

Artikel 10b PW en artikel 28b Wvb – Verbeterde premieovereenkomst

Het valt ons op dat in dit artikel niet opgenomen is dat de pensioenuitvoerder bij de opdrachtaanvaarding (en vervolgens om de 5 jaar) de kans berekent dat met de premie de beoogde pensioendoelstelling wordt behaald. Dit staat bij de nieuwe premieovereenkomst (artikel 10a lid 1), maar niet bij de verbeterde premieregeling. Dit terwijl het bij de contractkeuze altijd gaat om een afruil tussen premie, ambitie en rendement. Het is wenselijk dit ook op te nemen bij de verbeterde premieregeling.

In het tweede lid en het zevende lid, onderdeel b, kan “Bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds” worden vervangen door “bij een pensioenfonds”.

Op deze wijze kunnen alle pensioenfondsen een solidariteitsreserve aanhouden bij de verbeterde premieovereenkomst en kunnen naast pensioengerechtigden ook alle (gewezen) deelnemers of andere aanspraakgerechtigden deel uitmaken van de toedelingskring voor een collectief toedelingsmechanisme voor verwerking van het sterfteresultaat.

Volgens het derde lid worden uitsluitend financiële mee- of tegenvallers als gevolg van het beleggingsrisico, de ontwikkeling van de levensverwachting en het sterfteresultaat toebedeeld. In de praktijk is dit te beperkt gebleken. We vinden het wenselijk dat ook geregeld wordt hoe alle overige financiële mee- en tegenvallers kunnen worden toebedeeld. Bijvoorbeeld operationele winsten en verliezen, het resultaat op arbeidsongeschiktheid, de kosten als gevolg van

- correcties met terugwerkende kracht en de kosten die je als Bpf hebt om het “geen premie toch aanspraak” beginsel uit te voeren.

Artikel 10c Pw Solidariteitsreserve

Dit artikel bevat de voorwaarden die gesteld worden aan een solidariteitsreserve. Bij de financiële aandachtspunten (onder punt A) zijn voorstellen gedaan om de werking van de solidariteitsreserve te optimaliseren. Ook aanpassing van het begrip “solidariteitsreserve” in artikel 1 zal in dit kader wenselijk zijn. Voorts moet het tweede lid moet in overeenstemming gebracht worden met hetgeen in de MvT staat. De voorgestelde wettekst van artikel 10, lid 2 luidt nu: “Indien een solidariteitsreserve wordt gevuld uit (...) overrendement (...), bedraagt de inleg uit overrendement niet meer dan 10% van het positieve collectieve overrendement per jaar (...)”. Hier moet aan toegevoegd worden dat deze 10% exclusief de eventuele beschermings- of overrendementen is die volgens de toedelingsregels aan de solidariteitsreserve toekomen.

Artikel 25 Pw Eisen inzake inhoud uitvoeringsovereenkomst, artikel 35 Pw Opstellen en inhoud pensioenreglement

We twijfelen of de uitvoeringsovereenkomst de juiste plaats is voor vastlegging van de wijze waarop de solidariteitsreserve bijdraagt aan de intergenerationele risicodeling en stabiliteit en wat de samenhang en onderlinge consistentie is. Ook kan beargumenteerd worden dat dit een essentieel onderdeel is van de pensioenovereenkomst zelf zoals afgesproken tussen sociale partners. Een passende(r) plek voor de technische aspecten van de solidariteitsreserve lijkt de ABTN. Overigens bepaalt artikel 35 lid 2 Pw dat de regels en procedures die gelden ten aanzien van de solidariteitsreserve in het pensioenreglement moeten worden opgenomen, maar dat kan een stuk beknopter.

Artikel 63a Pw Variabele uitkering

Wij stellen voor om dit artikel op te splitsen in twee artikelen. Nu is niet altijd helder welke bepaling op welke premieovereenkomst van toepassing is. Zo wordt het begrip collectief toedelingsmechanisme gehanteerd en dan moet via de weg van artikel 1 (definitie van collectief toedelingsmechanisme) duidelijk zijn dat lid 5 en 6 zien op de verbeterde premieovereenkomst. Dit onderscheid wordt dan weer wel expliciet gemaakt bij de twee verschillende mechanismen waardoor de hoogte van een variabele uitkering kan variëren

- (lid 2 en lid 3). Daar staat afhankelijk van het soort premieovereenkomst genoemd wat de mogelijkheden zijn. Dit wekt verwarring. Volgens lid 3 wordt het projectierendement ‘per regeling’ vastgesteld. Het begrip ‘regeling’ is niet omschreven in artikel 1, wel het begrip ‘pensioenregeling’. Als het projectierendement per pensioenregeling vastgesteld zou moeten worden, is dat onwerkbaar voor algemene pensioenfondsen, die in multiclientkringen een veelheid van pensioenregelingen uitvoeren. In die situatie is het alleen werkbaar als het projectierendement per collectiviteitkring vastgesteld zou kunnen worden.

Wat betreft lid 8 is ons niet duidelijk of hier nu zowel de dakpansgewijze als geheugenloze spreiding wordt duidelijk gemaakt. Wij willen dat de wetgever dit verduidelijkt (zie MvT p. 31). De geheugenloze spreiding is een wenselijke methode voor beide premie-overeenkomsten. Wij willen dat dit bij beide premie-overeenkomsten mogelijk wordt gemaakt.

4. Schrapen evenredige verwerving pensioenaanspraken vraagt om nadere onderbouwing

Kernboodschappen

- In de tekst van artikel 17 PW verduidelijken dat een franchise gehanteerd moet worden.
- De evenredige verwerving van pensioenaanspraken wordt geschrapt. Dit is een ingrijpende wijziging in het pensioenstelsel. Een nadere toelichting daarop zou voor pensioenfondsen ondersteunend kunnen zijn bij de juridische onderbouwing van de gemaakte keuzes voor een nieuw pensioencontract.

Toelichting

Artikel 17 PW en artikel 23 Wvb

Volgens artikel 17 bedraagt de premie voor alle deelnemers ‘een gelijk percentage van het loon dat voor de pensioenberekening in aanmerking wordt genomen’. Volgens de MvT (p. 163) komt de nieuwe regeling voor de doorsneepremie grotendeels overeen met de regeling voor de doorsneepremie in artikel 8 Wet Bpf 2000. Volgens artikel 8 Wet Bpf 2000 bedraagt de premie voor alle deelnemers ‘een gelijk percentage van het loon dan wel het gedeelte van het loon dat voor de pensioenberekening in

- aanmerking wordt genomen'. Hierin komt duidelijker tot uitdrukking dat een franchise gehanteerd dient te worden. Het is dan ook wenselijk in het nieuwe artikel 17 dezelfde formulering te gebruiken als in artikel 8 Wet Bpf 2000. Voor artikel 23 Wvb geldt dit overeenkomstig.

Schrappen evenredige verwerving pensioenaanspraken (onderbouwing)

Het bepaalde in artikel 17 PW en artikel 33 Wvb dat de verwerving van pensioenaanspraken in een uitkeringsovereenkomst of een kapitaalovereenkomst ten minste evenredig in de tijd plaats vindt wordt geschrapt. Hiermee vervalt de doorsneesystematiek, met dien verstande doorsneeopbouw vervalt en doorsneepremie voorgeschreven wordt. Volgens de MvT (p. 11) wordt met de afschaffing van de doorsneesystematiek pensioenopbouw meer op de persoon toegesneden, en past het stelsel beter bij de actuele arbeidsmarkt door het vervallen van de herverdeling tussen jongere en oudere deelnemers bij de pensioenopbouw. Dit vinden wij een magere onderbouwing voor deze ingrijpende wijziging in het pensioenstelsel. Een analyse van de voor- en nadelen van de doorsneesystematiek ontbreekt.

5. Standaardpad invaren – Collectieve waardeoverdracht (intern extern)

Kernboodschappen

- De voorgestelde wetsartikelen inzake het standaard invaarpad vereisen nog aandacht:
 - in het voorgestelde artikel 150l worden verplichtingen opgelegd aan pensioenfondsen en werkgever. Vraag is op welke manier de toezichthouder toezicht wil gaan houden op de naleving van deze verplichtingen. De MvT (p. 74) vermeldt: “bij het standaard invaarpad geldt dat alle bestaande pensioenregelingen (inclusief de afspraken over nabestaandenpensioen) die worden uitgevoerd door het pensioenfonds zullen worden ingevaren, dus inclusief de bestaande excedentregelingen en overgangsregelingen”. We lezen dat niet terug in de voorgestelde wettekst. De voorgestelde wettekst (artikel 150l) geeft aan dat het standaard invaarpad inhoudt dat “ door collectieve waardeoverdracht de waarde van de pensioenaanspraken en pensioenrechten wordt aangewend bij het pensioenfonds overeenkomstig de gewijzigde pensioenovereenkomsten”. Wordt hiermee bedoeld dat indien alleen de pensioenaanspraken of alleen de pensioenrechten worden overgedragen het standaard invaarpad niet van toepassing is? En het invaarartikel (150m), dus ook niet?

- de MvT (p. 74) geeft aan dat het standaard invaarpad niet van toepassing is als de werkgever de pensioenregeling bij een ander pensioenuitvoerder onderbrengt. Wij vinden dat te beperkt. Artikel 150m houdt er onvoldoende rekening mee dat de overgang naar een nieuw pensioencontract er ook toe kan leiden dat pensioenfondsen wensen te liquideren en werkgevers hun regeling elders willen onderbrengen, bijvoorbeeld naar een ander pensioenfonds, zoals een algemeen pensioenfonds.
 - de invaarbepaling (artikel 150m) bepaalt in het zesde lid dat de overdrachtswaarde moet voldoen aan het vereiste van collectieve actuariële gelijkwaardigheid. Dat sluit goed aan op de standaardmethode maar is dat vereiste ook te rijmen de vba-methode die in het tiende lid wordt genoemd?
 - de invaarbepaling (art, 150m) is alleen van toepassing bij het standaard invaarpad. Dus alleen in die situatie heeft de deelnemer geen bezwaarrecht en moet gebruik worden gemaakt de vba-methode of de standaardmethode voor de waardering van de pensioenaanspraken en pensioenrechten. Vraag is of die afwijkende waarderingmethoden niet tot onevenwichtigheid leiden als er voor of na het invaren een reguliere collectieve waardeoverdracht plaatsvindt. De MvT (p. 72) zegt immers: “Voorgaande laat onverlet dat voorafgaand aan het invaren of na het invaren nog sprake kan zijn van consolidatie in de pensioenfondsector op basis van de bestaande artikelen 83 en 84 van de Pensioenwet. Pensioenfondsen kunnen dus voor of na invaren gebruik maken van de bestaande wet- en regelgeving inzake collectieve waardeoverdrachten bij collectieve waardeoverdrachten van of naar andere pensioenuitvoerders”.
 - Voor gesloten pensioenfondsen zonder actieve pensioenopbouw blijft op basis van het wetsvoorstel het huidige FTK van kracht. Invaren in het nieuwe stelsel kan vooralsnog alleen naar een nieuwe pensioenregeling met opbouw in het nieuwe stelsel, op verzoek van de sociale partners. De wetgever heeft echter in het consultatiedocument een voetnoot opgenomen dat indien het voor gesloten pensioenfondsen gewenst is om de regeling onder te brengen in het nieuwe stelsel een aangepaste juridische constructie gemaakt moet worden. Vanuit het belang van de betrokken slapers en pensioengerechtigden dienen ook gesloten pensioenfondsen en gesloten collectiviteitskringen bij algemene pensioenfondsen de mogelijkheid te krijgen om de opgebouwde pensioenaanspraken- en rechten in te varen. Daarbij pleit de Pensioenfederatie ervoor dat bij gesloten regelingen bij ondernemingspensioenfondsen het pensioenbestuur (en dus niet de werkgever) de bevoegdheid krijgt tot het doen van een collectieve

- waardeoverdracht ten behoeve van het invaren en in geval van algemene pensioenfondsen dat het belanghebbendenorgaan de bevoegdheid krijgt het verzoek te doen tot collectieve waardeoverdracht.

Toelichting

Ter discussie is of het mogelijk is om alleen een deel van de populatie in te varen (bijvoorbeeld wel de actieve deelnemers, niet de pensioengerechtigden).

De MvT (p. 74) zegt:

“Het standaard invaarpad houdt in dat invaren als wettelijk uitgangspunt geldt, zowel voor sociale partners als voor het pensioenfonds” en

“Bij het standaard invaarpad geldt dat alle bestaande pensioenregelingen (inclusief de afspraken over nabestaandenpensioen) die worden uitgevoerd door het pensioenfonds zullen worden ingevaren, dus inclusief de bestaande excedentregelingen en overgangsregelingen.”

De MvT (p. 70) zegt over invaren:

“Het woord “invaren” is veel gehanteerd maar is geen juridische term. Als wordt ingevaren zal de waarde van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten via een interne collectieve waardeoverdracht worden ingebracht in de gewijzigde overeengekomen pensioenregeling. Zo blijven alle opgebouwde en nog te verwerven pensioenaanspraken en pensioenrechten bij elkaar in één pensioenregeling die door het pensioenfonds wordt uitgevoerd. Alle bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten worden vervolgens behandeld conform de regels van de gewijzigde pensioenregeling. De term invaren wordt hier gebruikt om weer te geven dat in voorliggend wetsvoorstel een tijdelijke en specifieke vormgeving wordt voorgesteld voor de reeds bestaande mogelijkheid van een interne collectieve waardeoverdracht, specifiek voor pensioenfondsen en specifiek voor de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel.”

Commentaar:

- Uitgangspunt van het standaard invaarpad is steeds dat pensioenaanspraken – en rechten worden overgedragen. De MvT geeft aan dat dit inclusief nabestaandenpensioen, bestaande excedentregelingen en overgangsregelingen is.

- - De MvT en de voorgestelde wettekst gaan er vanuit dat het invaarartikel (artikel 150m) alleen van toepassing is als het standaard invaarpad (artikel 150l) gebruikt wordt.
 - Daarmee wordt artikel 150m een soort alles of niets bepaling. Als het standaard invaarpad niet van toepassing is blijft het individuele bezwaarrecht van de deelnemer in stand en geldt niet de verplichting om bij de waardering van de aanspraken de vba-methode of de standaardmethode te hanteren.
 - Vraag is of dat gewenst is en of dat werkelijk de bedoeling is. De MvT geeft aan dat het mogelijk is om af te wijken van het standaard invaarpad, maar niet welke consequenties dat heeft. De vraag kan gesteld worden of het zo is dat als een pensioenfonds wel de pensioenaanspraken maar niet de pensioenrechten wil overdragen naar de nieuwe of verbeterde premieovereenkomst de consequentie daarvan is dat het invaarartikel (artikel 150m) niet van toepassing is.

Ter discussie is of het invaren van oude aanspraken volgens de voorschriften in het wetsvoorstel ook mogelijk moet worden bij een externe collectieve waardeoverdracht naar een ander pensioenfonds of een andere collectiviteitskring bij een APF.

De MvT (p. 71) zegt over het standaard invaarpad:

“Als hoofdregel geldt daarom een standaard transitiepad bij invaren (hierna: standaard invaarpad). Dat houdt in dat bij de overstap naar een premieregeling met leeftijdsonafhankelijke premies 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 dat zelfde pensioenfonds.”

Over collectieve waardeoverdracht naar andere pensioenuitvoerders zegt de MvT (p. 72):

“Voorgaande laat onverlet dat voorafgaand aan het invaren of na het invaren nog sprake kan zijn van consolidatie in de pensioenfondssector op basis van de bestaande artikelen 83 en 84 van de Pensioenwet. Pensioenfondsen kunnen dus voor of na invaren gebruik maken van de bestaande wet- en regelgeving inzake collectieve waardeoverdrachten bij collectieve waardeoverdrachten van of naar andere pensioenuitvoerders. “

- Verder wordt expliciet benadrukt dat het overgangsregime niet van toepassing is op verzekeraars en premiepensioeninstellingen (MvT p. 73) . Op p. 74 wordt de situatie behandeld dat sociale partners de pensioenregeling bij een andere pensioenuitvoerder onderbrengen dan het pensioenfonds waar tot op heden de pensioenopbouw plaatsvond. Daarbij wordt vermeld dat in die situatie het standaard invaarpad niet geldt omdat er geen sprake is van een *interne* collectieve waardeoverdracht.

Commentaar:

- De MvT en de voorgestelde wettekst gaan er vanuit dat het invaarartikel (artikel 150m) alleen van toepassing is als het standaard invaarpad (artikel 150l) gebruikt wordt. Het standaard invaarpad is alleen van toepassing bij een interne collectieve waardeoverdracht naar hetzelfde pensioenfonds. Maar wat geldt er als de nieuwe regeling wordt ondergebracht bij een andere pensioenfonds of bij een collectiviteitskring van hetzelfde algemeen pensioenfonds? Je kan stellen dat een CWO naar een andere collectiviteitskring geen interne waardeoverdracht is (artikel 83, eerste lid, onderdeel d wijkt niet voor niets af van artikel 83, eerste lid, onderdeel c), maar de tekst van artikel 150m sluit invaren naar een andere collectiviteitskring niet uit. Kan dit nader door de wetgever worden toegelicht?

6. Compensatie leidt niet altijd tot evenwichtige uitkomsten

Kernboodschap

De Mvt beschrijft uitgebreid de manieren waarop deelnemers van pensioenfondsen kunnen worden gecompenseerd voor het afschaffen van de doorsneesystematiek. Desalniettemin zijn we er niet van overtuigd dat hiermee een evenwichtige overgang voor alle werknemers wordt bereikt. We beschrijven hieronder situaties die naar onze mening niet (altijd) evenwichtig uitpakken. We willen daarover graag in gesprek met de wetgever.

Toelichting

Als voornaamste oorzaken van onevenwichtigheid zien we:

- Het hinken op twee gedachten: enerzijds is de compensatie bedoeld voor in de toekomst te missen pensioenopbouw, anderzijds is de realisatie van de compensatie grotendeels gebaseerd op reeds opgebouwd pensioen (het invaareffect);

- – Verschillen tussen pensioenfondsen gaan leiden tot verschillen in aanvullende compensatieregelingen of zelfs tot het ontbreken daarvan;
- De keuze om bij bestaande premiereregelingen en uitkeringsovereenkomsten bij verzekeraars en PPI's voor bestaande werknemers de progressieve premie in stand te houden;
- Overgangsregelingen lopen niet synchroon omdat sociale partners/werkgevers zelf het moment van transitie en de duur van de overgangsregeling mogen kiezen.

Een overstap naar een andere regeling kan aanzienlijke effecten hebben en vraagt van deelnemers een hoge mate van pensioenbewustzijn en vaardigheden om dit te vertalen naar de persoonlijke financiële planning. Ook kan dit leiden tot arbeidsmarkteffecten die het wetsvoorstel juist beoogt tegen te gaan. Zeker op individueel niveau kan dit tot zeer onevenwichtige situaties leiden, waarbij voor pensioenfondsen het risico bestaat dat een claim ook na lange tijd nog kan worden ingediend. Het ministerie van SZW bereidt een handleiding voor over evenwichtig invaren. Het strekt tot aanbeveling als het ministerie van SZW in de handleiding voldoende aandacht besteedt aan het voorkomen van onevenwichtigheid op individueel niveau.

- Compensatie door invaren en ontbreken van pensioenopbouw
Door de bestaande aanspraken en rechten in te varen wordt beoogd de effecten van het afschaffen van de doorsneesystematiek te compenseren. Bij invaren zal de (mate van) compensatie gerelateerd zijn aan de hoogte van de opgebouwde pensioenaanspraken en rechten en niet aan de hoogte van te missen pensioenopbouw. Deelnemers die tijdelijk niet of parttime hebben gewerkt of niet hebben deelgenomen in een regeling, missen deze compensatie: zij profiteren minder van het compensatie-effect van invaren. De opgebouwde aanspraken zijn voor hen immers lager dan bij een volledige opbouw. Voor vrouwen zal dit vaker dan voor mannen tot een gemis aan compensatie leiden. Het compenserend effect van invaren is gebaseerd op de opgebouwde aanspraken en rechten en niet op de in de toekomst te missen pensioenopbouw. Dit leidt tot onevenwichtigheid.

Ook al zijn pensioenfondsen zich ervan bewust dat het compenserend effect van invaren afhankelijk is van de al opgebouwde

- pensioenaanspraken en rechten, dan nog is het voor pensioenfondsen niet mogelijk om met dergelijke periodes van tijdelijk niet of parttime deelnemen in de regeling rekening te houden. Het is immers mogelijk dat er in een andere regeling pensioen is opgebouwd, welke aanspraken in een andere regeling worden ingevaren. Uit het wetsvoorstel en toelichting volgt niet duidelijk hoe toekenning van extra aanspraken uit een compensatiedepot zal plaatsvinden. Als toekenning plaats zou vinden op basis van de al opgebouwde aanspraken en rechten, dan voorziet dit niet in een compensatie van gemiste pensioenopbouw. Als de compensatie wordt gebaseerd op het pensioengevend salaris of de pensioengrondslag, dan is dit wel op het gemis van toekomstige pensioenopbouw gericht. Wij zien in het compensatiedepot dan ook een instrument om gericht te kunnen compenseren voor het gemis aan toekomstige pensioenopbouw. Wij gaan ervan uit dat geleidelijke compensatie op deze wijze moet worden ingevuld.
- Inveren ook evenwichtig voor gewezen deelnemers en gepensioneerden
Voor gewezen deelnemers en gepensioneerden is er geen gemiste toekomstige pensioenopbouw. Om deze reden is de (geleidelijke) compensatie uit een compensatiedepot of uit premie niet op hen van toepassing. Vindt er compensatie plaats uit een compensatiedepot dan moet dat uitlegbaar zijn. Gewezen deelnemers en pensioengerechtigden profiteren niet van een compensatiedepot maar hebben wel bijgedragen aan dit pensioenfondsvermogen. Omgekeerd, als compensatie uitsluitend gebeurt via invaren, profiteren gewezen deelnemers (zonder andere baan) en pensioengerechtigden van het invaren, zonder dat er een verlies aan toekomstig pensioen is dat gecompenseerd hoeft te worden. Het aanwenden van het pensioenfondsvermogen voor een compensatiedepot moet daarom evenwichtig plaatsvinden.
- Regelingen met en zonder compensatie uit compensatiedepot en/of premie
Bij de transitie is het mogelijk om in te varen zonder gebruik te maken van de mogelijkheid van (geleidelijke) compensatie uit een compensatiedepot of premie, als dit niet tot een onevenredig nadeel leidt voor (een deel van) de belanghebbenden. Dit leidt tot pensioenregelingen met en zonder geleidelijke compensatie. Bij een wisseling van werkgever kan dit flinke consequenties hebben. Voor een deelnemer leidt een overstap van een regeling waarbij een evenwichtige transitie mogelijk is zonder compensatie,

- naar een regeling waarin compensatie plaatsvindt door het toekennen van extra pensioenaanspraken, feitelijk tot overcompensatie. Het omgekeerde is ook mogelijk: een overstap van een regeling met geleidelijke compensatie naar een regeling zonder geleidelijke compensatie, zal voor de deelnemer leiden tot een tekort aan compensatie. Dit leidt tot onevenwichtige situaties.

- Langdurig effect van eerbiedigende werking voor regelingen met progressieve staffels

Voor bestaande deelnemers aan een premieovereenkomst of een uitkeringsovereenkomst die door een verzekeraar (of PPI) wordt uitgevoerd en die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bestaan, wordt de mogelijkheid om progressieve premies ook na 1 januari 2026 toe te passen geëerbiedigd. Bij deelname in een regeling met progressieve staffel leidt een overstap naar een regeling met een leeftijdsonafhankelijke premie, tot een gemis aan compensatie. Alleen als de werknemer bij een pensioenfonds terecht komt met een geleidelijke compensatieregeling dan krijgen deze werknemers de compensatie die hoort bij hun leeftijdsgroep. Als een progressieve staffel van toepassing blijft op bestaande deelnemers, zal voor nieuwe werknemers van die werkgever een leeftijdsonafhankelijke premie van toepassing zijn. Dit leidt tot onevenwichtigheid tussen premieovereenkomsten of uitkeringsovereenkomsten bij een verzekeraar ten opzichte van regelingen bij een pensioenfonds, en bij een verzekeraar, tussen bestaande en nieuwe werknemers.

- Verschil in transitiemoment en compensatieperiode

Voor een geleidelijke compensatie kan een compensatiedepot worden gevormd en is compensatie uit premie mogelijk. Deze compensatieregelingen kunnen gericht worden ingezet voor actieve deelnemers. De inzet van compensatie kan gespreid worden over 10 jaar, of bij een eerdere transitie over 14 jaar. Een compensatieperiode kan ook korter duren. Door de verschillen die mogelijk zijn per pensioenregeling over de duur van de compensatieperiode kan een wijziging van werkgever tot effecten leiden. Het verschil in het moment van transitie kan er ook toe leiden dat de ene regeling in de compensatieperiode zit en de andere regeling een overbruggingsplan heeft om naar de richtdekkingsgraad toe te groeien. Het verschil in transitiemoment en compensatieperiode kan tot onevenwichtige situaties leiden bij een overstap naar een andere regeling.

■ 7. Invulling shoprecht leidt tot vragen

Kernboodschappen:

- Naar huidig recht kan de deelnemer in de laatste 10 jaar voor de pensioenrichtleeftijd kiezen voor geleidelijke toetreding tot een collectie toedelingskring. Dat is een definitieve keuze voor een variabele uitkering. Daarom heeft in dit geval de deelnemer op de pensioeningangsdatum geen keuzerecht meer tussen een variabele of vaste uitkering en geen shoprecht voor een vaste uitkering bij een andere pensioenuitvoerder. In het consultatiedocument bestaat echter alleen nog de keuze tussen een variabele of een vaste uitkering op de pensioeningangsdatum. Wij zien geen aanleiding voor deze wijziging.
- Volgens de MvT kunnen bij de verbeterde premieregeling sociale partners ervoor kiezen om een deel van de solidariteitsreserve mee te geven wanneer deelnemers kiezen voor een vastgestelde uitkering of gebruik maken van het (beperkt) shoprecht. Dit lijkt niet overeenkomstig het doel van de solidariteitsreserve. Kan worden toegelicht waarom niet, net als bij de nieuwe premieovereenkomst, wordt voorgeschreven dat de deelnemer geen deel van de solidariteitsreserve meekrijgt?
- In de verbeterde premieregeling heeft de deelnemer de keuze tussen een vaste of een variabele uitkering. Volgens de MvT wordt bij pensioenfondsen de vaste uitkering vormgegeven met het FTK. Het is niet logisch dat voor vaste uitkeringen alleen het FTK mag worden gebruikt. De Pensioenfederatie zou daarom graag de mogelijkheid zien om in een verbeterde premieregeling de vaste uitkering bij een pensioenfonds ook vorm te kunnen geven op een manier die beter aansluit op de nieuwe contracten.

Toelichting

Eerdere keuze voor variabele uitkering

Sociale partners krijgen de mogelijkheid om de variabele uitkering als standaardoptie te kiezen (artikel 63b lid 4 PW). Dit houdt in dat de pensioenuitvoerder op de pensioeningangsdatum overgaat tot verstrekking van een variabele uitkering aan een (gewezen) deelnemer die niet binnen de door de pensioenuitvoerder gestelde termijn reageert op de mogelijkheid om te kiezen tussen een vaste of een variabele uitkering. Volgens de MvT (p. 38) kunnen in verband hiermee de volgende bepalingen vervallen:

- dat een deelnemer bij een pensioenfonds dat alleen een variabele uitkering aanbiedt, standaard toetreedt in een variabele uitkering, wanneer de

- deelnemer reeds is toegetreten tot een collectieve toedelingskring (vierde volzin van het huidige artikel 63b lid 5 PW);
- dat er geen shoprecht is als het pensioenfonds uitsluitend variabele uitkeringen uitvoert en de deelnemer voor de pensioendatum is toegetreten tot een collectieve toedelingskring (tweede zinsnede van onderdeel a van artikel 80 lid 2 PW).

Kan nader worden toegelicht waarom deze bepalingen kunnen vervallen? Het blijft immers mogelijk om in de laatste 10 jaar voor de pensioenrichtleeftijd geleidelijk toe treden tot de toedelingskring (artikel 10b lid 7 onder a PW nieuw). Ook blijft dat de pensioenuitvoerder de deelnemer *in elk geval* voor de pensioeningangsdatum de keuze tussen een vaste of een variabele uitkering voorlegt (artikel 63b lid 1 PW). De pensioenuitvoerder kan die keuze dus ook al 10 jaar voor de pensioenrichtleeftijd voorleggen. Kan nader worden toegelicht waarom de nieuwe standaardoptie reden is om dit anders te beoordelen?

Shoprecht en solidariteitsreserve

Volgens de MvT (p. 34) krijgen deelnemers in de nieuwe premieovereenkomst bij een individuele waardeoverdracht alleen het actuele voor de uitkering gereserveerde pensioenvermogen mee en geen gedeelte van de solidariteitsreserve (MvT p. 34). Dit roept de vraag op waarom in de verbeterde premieovereenkomst bij gebruikmaking van het shoprecht (wat in feite ook een individuele waardeoverdracht is) wel een gedeelte van de solidariteitsreserve meegegeven kan worden. Dat ligt volgens ons niet voor de hand.

Volgens de MvT (p. 36) kunnen bij de verbeterde premiereregeling sociale partners ervoor kiezen om een deel van de solidariteitsreserve mee te geven wanneer deelnemers kiezen voor een vastgestelde uitkering of gebruik maken van het (beperkt) shoprecht. We citeren: "Of dat evenwichtig is, zal ten minste afhangen van de doeleinden waarvoor de solidariteitsreserve wordt ingezet. Indien de solidariteitsreserve bijvoorbeeld wordt gebruikt voor het aanvullen van een tegenvallend pensioen op pensioendatum, zou het voorstelbaar zijn dat dit ook geldt indien een deelnemer voor een vastgestelde uitkering of een uitkering bij een andere pensioenuitvoerder kiest. Indien de solidariteitsreserve is bedoeld voor het opvangen van schokken tijdens de uitkeringsfase, of zelfs alleen de opbouwfase, zou dit wellicht minder voor de hand liggen." Kan worden toegelicht of het mogelijk is om een

- solidariteitsreserve zo vorm te geven dat er een tegenvallend pensioen op de pensioendatum mee wordt aangevuld? Het doel van de solidariteitsreserve is toch om intergenerationele risico's te delen? Functie van de solidariteitsreserve is om schokken op te vangen tijdens de uitkeringsfase en/of de opbouwfase. Ligt het daarom niet meer voor de hand om aan de keuze van sociale partners voor gebruikmaking van een solidariteitsreserve de consequentie te verbinden dat bij vertrek uit de regeling niet een deel van de solidariteitsreserve wordt meegegeven?

'Stabiele variabele uitkering'?

In de verbeterde premiereregeling heeft de deelnemer een keuze tussen een vaste of een variabele uitkering. De variabele uitkering wordt in het consultatiedocument uitgebreid omschreven, dat geldt echter niet voor de vaste uitkering. De MvT (p. 37) geeft aan dat bij pensioenfondsen de vaste uitkering wordt vormgegeven met het FTK. In het wetsvoorstel is dat echter niet vastgelegd. De Pensioenfederatie vindt het niet logisch dat voor vaste uitkeringen alleen het FTK mag worden gebruikt. Een vaste (stabiele, nominale) uitkering kan in de verbeterde premiereregeling namelijk ook prima worden vormgegeven door middel van een toedelingskring met een zeer laag beleggingsrisico. Voordeel voor pensioenfondsen is dat ze op deze manier een keuze kunnen aanbieden zonder dat ze verplicht zijn om alleen voor de vaste uitkeringen een FTK-administratie in stand te laten. Daarnaast moet het ook mogelijk blijven om een vaste uitkering met het FTK vorm te geven, dat is nuttig (en nodig) voor pensioenfondsen die niet gaan invaren. De Pensioenfederatie zou daarom graag de mogelijkheid zien om de vaste uitkering bij een pensioenfonds ook vorm te kunnen geven op een manier die beter aansluit op de nieuwe contracten. Denkbaar is bijvoorbeeld dat er een toedelingskring wordt vormgegeven met een zeer laag beleggingsrisico wat resulteert in een stabiele uitkering. Dat kan naast de toedelingskring met een hoger beleggingsrisico wat resulteert in een variabele uitkering.

8. Wijziging taakafbakeningsafspraken

Kernboodschappen

- De Pensioenfederatie bepleit dat optionele aanvullende collectieve solidariteitselementen (solidariteitsreserve en het delen van microlanglevensrisico) in de Wet verbeterde premiereregeling ook voor niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen, ondernemingspensioenfondsen, algemene pensioenfondsen en

- beroepspensioenfondsen wordt toegestaan. De argumentatie in de MvT waarom de solidariteitsreserve alleen toegankelijk is voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen overtuigt niet. De lagere invaardeckingsgraad bij toevoeging van de reserve vereenvoudigt bovendien wellicht de transitie naar een nieuw contract.
 - De Pensioenfederatie is van mening dat er een forse inbreuk wordt gepleegd op – ten minste “de geest van de” – taakafbakening. Door de aanpassing van artikel 120Pw is het voor pensioenfondsen alleen nog mogelijk om een vrijwillige pensioenregeling uit te voeren als sprake is van een werkgeversbijdrage van 10%. Hierdoor is het voor pensioenfondsen niet alleen niet meer mogelijk om een 100% vrijwillige regeling uit te voeren, maar wordt het voor veel pensioenfondsen ook praktisch onmogelijk om een de netto pensioenregelingen te continueren. Deze zijn immers per definitie vrijwillig. De Pensioenfederatie wil dat pensioenfondsen de mogelijkheid behouden om vrijwillige bijspaarregelingen aan te bieden aan hun deelnemers zonder dat daaraan de voorwaarde van een werkgeverbijdrage wordt gesteld. Ook in het toekomstige pensioenstelsel moet uitvoering van nettopensioen door pensioenfondsen mogelijk blijven.
 - Volgens de MvT (p. 16–17) mogen pensioenfondsen niet langer de premie-uitkeringsovereenkomst uitvoeren, omdat zij geen nominaal pensioen verzekeren. Dit blijkt evenwel niet uit de voorgestelde wettekst. Hetzelfde geldt voor de premie-kapitaalovereenkomst. Daarbij is de vraag of de premie-uitkeringsovereenkomst en premie-kapitaalovereenkomst wel passen binnen het stelsel dat met de uitwerking van het pensioenakkoord wordt beoogd.

Toelichting

Wie mag welke contracten uitvoeren?

De MvT stelt dat solidariteitselementen op voorhand minder meerwaarde hebben bij niet-verplichtgestelde pensioenfondsen en verzekeraars (blz 35 MvT). Wat verzekeraars betreft wordt dat onderbouwd met een uitleg waarom een solidariteitsreserve niet goed past bij een door een verzekeraar uitgevoerde verbeterde premieovereenkomst. De Pensioenfederatie is het eens met deze bevindingen. Een pensioenfonds richt zich op een collectief terwijl een verzekeraar zich altijd moet richten op het behoud van individuele aanspraken.

De Pensioenfederatie is het daarentegen niet eens met de stelling dat niet-verplichte pensioenfondsen geen meerwaarde zouden kunnen ontlenen aan

- het gebruik van de aanvullende solidariteitselementen. Bij alle pensioenfondsen kan extra risicodeling tot een beter pensioenresultaat leiden en een solidariteitsreserve kan bij hogere dekkingsgraden nuttig zijn om een evenwichtige invaar methode te vinden. De Pensioenfederatie bepleit daarom dat ook niet-verplichte bedrijfstakpensioenfondsen, ondernemingspensioenfondsen, beroepspensioenfondsen en algemene pensioenfondsen bij de uitvoering van een verbeterde premieovereenkomst gebruik moeten kunnen maken van de optionele aanvullende collectieve solidariteitselementen (solidariteitsreserve en het delen van microlanglevensrisico). De argumentatie in de MvT waarom de solidariteitsreserve alleen toegankelijk is voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen overtuigt niet. De lagere invaar dekkingsgraad bij toevoeging van de reserve vereenvoudigt bovendien wellicht de transitie naar een nieuw contract. We merken overigens op dat de mogelijkheid om alle pensioenfondsen gebruik te kunnen laten maken van de aanvullende collectieve solidariteitselementen in de voorgestelde wettekst eenvoudig kan worden aangepast in artikel 10b, tweede lid en zevende lid onderdeel b.

Het consultatiedocument omschrijft overigens ook een premie-uitkeringsovereenkomst en een premie-kapitaalovereenkomst. De MvT geeft aan dat deze alleen mogen worden ondergebracht bij een verzekeraar. Gezien de uitwerking van het pensioenakkoord hebben we er begrip voor dat pensioenfondsen deze contracten niet meer mogen uitvoeren. We kunnen in het wetsvoorstel niet terugvinden waar deze beperking is vastgelegd.

Welke voorwaarden gelden voor vrijwillige voorzieningen uitgevoerd door pensioenfondsen?

In het consultatiedocument wordt met een enkele pennenstreek geregeld dat deelnemers niet meer vrijwillig kunnen bijsparen bij een pensioenfonds, tenzij hun werkgever ten minste 10% van de premie bijdraagt. De Pensioenfederatie ziet dat als een fout in het wetsvoorstel en vraagt om reparatie.

Pensioenfondsen hebben altijd de mogelijkheid gehad om vrijwillige regelingen aan te bieden aan hun deelnemers en het staat buiten kijf dat dat in het belang van de deelnemers is. Deze beleidswijziging maakt geen deel uit van het pensioenakkoord en houdt een inbreuk in op de bestaande afspraken inzake taakafbakening. De voorwaarden waaronder deelnemers mogen deelnemen in vrijwillige onderdelen van door pensioenfondsen uitgevoerde

- pensioenregelingen zijn vastgelegd in de afspraken inzake taakafbakening tussen verzekeraars en pensioenfondsen¹. Kern is dat er voor pensioenfondsen sprake moet zijn van solidariteitselementen waarbij het risico moet liggen bij de collectiviteit van het pensioenfonds. De huidige wetgeving is nog steeds gebaseerd op deze brief. In de brief staan de vereiste aanvullende solidariteitscriteria. Pensioenfondsen die als basisregeling een uitkeringsovereenkomst uitvoeren kunnen in de huidige situatie een vrijwillige pensioenregeling in de vorm van een premieovereenkomst aanbieden als de vrijwillige pensioenregeling voldoende solidariteit bevat. Dat kan worden gerealiseerd door een werkgeversbijdrage van meer dan 10% of door inkoop in de uitkeringsregeling bij einde deelneming en bij pensionering. In het consultatiedocument wordt een mechanische redenatie gevolgd: in het nieuwe pensioenstelsel bestaat de uitvoeringsovereenkomst niet meer dus is inkoop niet meer mogelijk. Geconcludeerd wordt dat dus de enige mogelijkheid die nog overblijft een werkgeversbijdrage in de premie van tenminste 10% is.

Hierbij wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat in de plaats van de uitkeringsovereenkomst (met veel solidariteit) een premieregeling is vormgegeven waaraan extra solidariteit is toegevoegd. De basisregeling van een pensioenfonds bevat dus ook in de toekomst veel solidariteit. Naar onze mening ligt het meer voor de hand dat ook in toekomst kan worden voldaan aan de vereiste aanvullende solidariteitscriteria door inkoop in de basisregeling (nieuwe premieregeling of WVP+ regeling) of door direct via de vrijwillige regeling te participeren in aanvullende solidariteitselementen.

Gesteld kan worden dat er behoefte is aan een structurele aanpassing van de taakafbakeningsafspraken om ze beter te laten aansluiten op de nieuwe wereld van premieregelingen en nettopensioenregelingen². Zolang die nieuwe afspraken er niet zijn dient er gehandeld te worden in de geest van de bestaande taakafbakeningsafspraken. Het voorschrift om vrijwillige premieregelingen te verbieden als de werkgever niet bijdraagt in de premie past hier niet in. We merken aanvullend op dat het onwenselijk is om deze beleidswijziging door te voeren. Het is niet in het belang van de deelnemers als zij naar een apart loket moeten als zij vrijwillig willen bijsparen in

¹ Kamerstukken II 26537, nr. 2, brief van Staatssecretaris SZW van 7 september 1999.

² Dit is geen nieuwe gedachte. Al op 14 juni 2016 heeft de Eerste Kamer in een motie uitgesproken dat er behoefte is aan aanpassing van de taakafbakeningsafspraken in verband met de invoering van nettopensioenregelingen (Kamerstukken I 34 255 N).

- aanvulling op hun basisregeling. Dit verhoogt de drempel, verkleint het overzicht in het totale pensioen en is kostenverhogend.

Wat zijn de gevolgen voor nettopensioen?

Een nettopensioenregeling is per definitie een vrijwillige pensioenregeling. Doorvoeren van de maatregel dat een vrijwillige pensioenregeling door een pensioenfonds alleen nog mag worden uitgevoerd als de werkgever 10% van de premie bijdraagt, maakt het uitvoeren van een nettopensioenregeling voor ondernemingspensioenfonds en voor bedrijfstakpensioenfonds praktisch onmogelijk. Voorschrift bij een nettopensioenregeling is immers dat een werkgeversbijdrage aan de premie voor een nettopensioenregeling alleen is toegestaan als deze bijdrage ook wordt verstrekt aan werknemers die niet deelnemen aan de nettopensioenregeling. Bij een ondernemingspensioenfonds is dat realiseerbaar als de werkgever meewerkt. Maar een bedrijfstakpensioenfonds heeft niet de mogelijkheid om dit aan een bedrijfstak op te leggen. Over de rol van pensioenfonds bij nettopensioenregelingen is bij het betreffende wetgevingsproces lang gesproken in Tweede en Eerste Kamer. Conclusie was dat pensioenfonds de mogelijkheid moesten krijgen om nettopensioenregelingen uit te voeren. Als nu de voorwaarde wordt doorgevoerd dat pensioenfonds alleen een vrijwillige pensioenregeling mogen uitvoeren als de werkgever 10% van de premie bijdraagt, wordt deze conclusie onderuit gehaald. Dan wordt de nettopensioenregeling praktisch onmogelijk gemaakt. Dat betekent dat deelnemers hun deelname aan bestaande nettopensioenregelingen moeten beëindigen. Vooral wat betreft het nettopartnerpensioen kan dat ongunstige gevolgen hebben voor de deelnemer.

9. Wijziging fiscaal kader niet op alle onderdelen budgetneutraal

Kernboodschappen

- In artikel 18d, lid 4 Wet Lb is bepaald dat het maximale partnerpensioen en wezenpensioen hoger mag zijn dan het fiscale maximum (PP:50% en WzP:20%/40%) voorzover dit het gevolg is van een aanpassing op basis van de loon- of prijsinflatie. Dit impliceert dat het partner- en wezenpensioen slechts mogelijk is in de vorm van een vaste uitkering welke vervolgens geïndexeerd kan worden. Een variabele uitkering past niet in dit plaatje. Het is zeer gewenst dat het partner- en wezenpensioen zowel vóór als ná de

- pensioendatum in beide contractvormen kan worden uitgekeerd in de vorm van een variabele uitkering. En het fiscale kader hier ook op aangepast wordt.
 - In het pensioenakkoord is toegezegd dat de wijziging van het pensioenstelsel geen fiscale inperking met zich mee zal brengen. Er dient voor gewaakt te worden dat de wijziging van het partnerpensioen en het nabestaandenoverbruggingspensioen toch (indirect) leidt tot een fiscale versoering.
 - Artikel 36 Pw (deelnemingsjarenpensioen) kan vervallen. De fiscale bepaling die betrekking heeft op het deelnemingsjaren pensioen is immers ook komen te vervallen. Er zou overgangsrecht voor bestaande gevallen in de Pw kunnen worden opgenomen, maar het is zeer de vraag of er in de praktijk gevallen zijn waarvoor dit nodig is.
 - Netto pensioenregelingen moeten volgens de Pw vrijwillig zijn. De wijziging van artikel 120 Pw, waardoor vrijwillige pensioenregelingen slechts door pensioenfondsen kunnen worden uitgevoerd als er sprake is van een werkgeversbijdrage van 10%, heeft grote gevolgen voor de uitvoering van netto pensioenregelingen. Dit is ongewenst.

Toelichting

Fiscale premiegrens van 30%

De fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies wordt begrensd op 30% van de pensioengrondslag (p. 57). In de Hoofdpijnennotitie lag de bovengrens op 33%. De grens is verlaagd, omdat het nabestaandenpensioen bij overlijden voor pensioendatum op risicobasis wordt gedekt en buiten de fiscale begrenzing valt. De premie voor NP bij overlijden voor PD is wellicht minder dan 3%-punt, dus de verlaging van 33% naar 30% is mogelijk wat te fors.

De fiscale begrenzing loopt sterk terug bij hogere reële rendementen. Bij een rendement van 2,75% is een premie van maximaal 20% aftrekbaar (p. 58, figuur 1). De vraag is of dit wel voldoende is. Enkele grote pensioenfondsen rekenden tot voor kort met verwachte rendementen rond dit niveau of hoger, maar hanteerden wel premies van meer dan 20%. Het ministerie van Financiën veronderstelt dat de premie volledig wordt aangepast bij veranderingen in de rekenrente, vermoedelijk was de aanpassing afgelopen jaren maar partieel. Voor algemene pensioenfondsen geldt bovendien dat de opslag voor het weerstandsvermogen geen onderdeel is van de fiscaal gemaximeerde premie. Belangrijkste argument hiervoor is dat het weerstandsvermogen vergelijkbaar

- is met een kostenopslag die ook buiten de fiscale maximale premie wordt gehouden.

De fiscale begrenzing wordt afgeleid uit een modelportefeuille die voor de helft bestaat uit beursgenoteerde aandelen en voor de andere helft uit AAA-obligaties met een looptijd van 30 jaar (p. 59). Niet duidelijk is of hierbij voor de gehele periode van deelname gerekend wordt met de initiële 30-jaars rente of dat voor toekomstige jaren gerekend wordt met de toekomstige 30-jaars rente. De rente in de scenarioset van DNB is een swap-rente, die meestal niet gelijk is aan de obligatierente. De mate van prudentie, het percentiel van de rendementsverwachtingen in de scenarioset, is nog niet ingevuld.

Een argumentatie om uiteindelijk te komen tot een premiegrens van 30% in dit wetsvoorstel is de andere vormgeving van het PP. In dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van een PP bij overlijden vóór pensioendatum op risicobasis, die bovenop de 30% mag komen. De 30% is dan ruim voldoende voor OP en PP bij overlijden op of na pensioendatum van max 70% van het OP. Maar feitelijk betekent dit wel een (fiscale) versobering, terwijl er wel in de MvT wordt gesteld dat er sprake is van budgettaire neutraliteit. Dit staat mogelijk op gespannen voet met elkaar.

Overgangsregelingen

In de MvT (p. 60) is opgenomen dat als wordt gekozen om in te varen dat dan het nieuwe fiscale regime geldt ook voor die ingevaren inspraken. Dit betekent in ieder geval dat bijstortverplichtingen en toeslagverplichtingen komen te vervallen bij invaren, maar wat zijn de overige consequenties? Betekent dit bijvoorbeeld ook dat alle eventtoetsen komen te vervallen? Een verduidelijking is welkom.

Nettopensioen

De argumentatie waarom er geen eerbiedigende werking nodig is voor bestaande premiestaffels kunnen wij moeilijk volgen. Mogelijk wordt ook een onjuist uitgangspunt genomen. Nettopremiestaffels liggen inderdaad in de regel onder de premiegrens van 30%, maar dat is voor een belangrijk deel terug te voeren op het moeten toepassen van een netto factor. Wij nemen aan dat dit ook in de nieuwe methodiek het geval zal zijn. Voor het overige merken wij op dat het ook in z'n algemeenheid niet consistent is met de overgangsregeling voor brutoregelingen.

- Nabestaandenoverbruggingspensioen

Artikel 18f Wet Lb regelt het nabestaandenoverbruggingspensioen. Hierbij wordt voorgesteld om de brutering van de premiecompensatie te laten vervallen. Doordat het inkomen na pensioendatum kan fluctueren als gevolg van dit wetsvoorstel, is de hoogte van de premiecompensatie lastiger vast te stellen. Hierdoor vervalt de mogelijkheid tot brutering premiecompensatie helemaal. Ook dit betekent dus een fiscale versoering, waardoor de overgang niet fiscaal budgettair is. Voorgesteld kan worden om hier een nader vast te stellen percentage te hanteren. Wij vragen de wetgever dit punt (tevens) te betrekken bij de separate bijlage over nabestaandenpensioen.

Arbeidsongeschiktheidspensioen

Als norm voor de hoogte van het arbeidsongeschiktheidspensioen wordt in de huidige fiscale wetgeving aangehouden: een uitkering welke niet uitgaat boven hetgeen naar maatschappelijke opvattingen redelijk moet worden geacht. In de praktijk is deze uitkering 80% van het laatstverdiende salaris (maar hoger komt ook voor). In de MvT wordt er niet ingegaan op de wijze waarop het arbeidsongeschiktheidspensioen onder het nieuwe pensioenstelsel kan worden vastgesteld. Is dit gelijk aan de oude situatie?

Vervroeging van de ingangsdatum van het ouderdomspensioen

Artikel 18d lid 1 regelt in het wetsvoorstel expliciet dat een vervroeging van de ingangsdatum van het ouderdomspensioen is toegestaan tot uiterlijk 10 jaar voor de AOW-gerechtigde leeftijd. Hierop wordt in de MvT als toelichting gegeven dat dit is gedaan om de regeldruk voor pensioenuitvoerders te beperken, zodat geen intentieverklaring meer gevraagd hoeft te worden. Maar dit staat wel op gespannen voet met het in het Pensioenakkoord opgenomen uitgangspunt dat er geen fiscale inperking plaats zal vinden. Is deze begrenzing dan wel zo bedoeld? Wij nemen aan dat in de periode voor de genoemde 10 jaar een vervroeging mét intentieverklaring mogelijk blijft (hoewel dit zich weinig zal voordoen). Overigens wordt er in de MvT in de artikelsgewijze toelichting (pag. 201) wel gesteld dat het mogelijk blijft dat een pensioenregeling wordt afgesproken met een vroegere ingangsdatum, maar dit heeft betrekking op de reguliere pensioenrichtdatum die in dat geval dan meer dan 10 jaar voor de AOW-datum ligt.

■ 10. Btw-vrijstelling

Kernboodschap

De Pensioenfederatie is van mening dat, gelet op Europese regelgeving en jurisprudentie, het nieuwe pensioencontract en de verbeterde premieregeling in de toekomst vrijgesteld kunnen zijn van btw.

Toelichting

Uitvoeringskosten zijn voortdurend onderwerp van discussie. Dat is niet zonder reden: kosten hebben effect op het pensioenresultaat van deelnemers. Kosten zijn niet per definitie slecht, zolang er een tegenprestatie wordt geleverd (bijvoorbeeld in de vorm van een goed beleggingsrendement). Btw-lasten hollen daarentegen het pensioenresultaat uit. Het is geen belasting op gebruik, maar een belasting op werkend en gepensioneerd Nederland. Daarom is de Pensioenfederatie van mening dat beheerdiensten aan pensioenuitvoerders vrijgesteld moeten zijn van btw als sprake is van premieovereenkomsten, ongeacht of nu sprake is van een nieuwe pensioenovereenkomst of een verbeterde premieovereenkomst. Dit strookt ook met het oorspronkelijke uitgangspunt dat de vrijstelling van btw is bedoeld voor collectieve, gezamenlijke vormen van beleggen door burgers. De Pensioenfederatie ondersteunt de gedachte dat:

- de zogenoemde ATP-vergelijkbaarheidstoets³ moet worden uitgevoerd; en
- de uitkomst in regelgeving wordt vastgelegd om de rechtszekerheid te vergroten.

Daarmee wordt voor sociale partners duidelijk welke regelingen op welk moment btw-lasten dragen. Voor de verwachte of veronderstelde pensioenresultaten zijn dit belangrijke afwegingen. Alle hogere lasten in de premie- inlegfase leiden per definitie tot lagere pensioenresultaten.

Volgens de Pensioenfederatie wordt aan de kaders van Europese regelgeving en rechtspraak voldaan. Het Europese Hof van Justitie verklaarde in het ATP-arrest namelijk voor recht dat: "In dit opzicht [d.i. het aanmerken van een pensioenfonds dat een premieregeling uitvoert als vergelijkbaar met een beleggingsinstelling] is van weinig belang dat de bijdragen door de werkgever worden gestort, het bedrag ervan is vastgelegd in collectieve overeenkomsten

³ HvJ 13 maart 2014, nr. C-464/12 (ATP PensionService A/S en HvJ 9 december 2015, nr. C-595/13 (Fiscale Eenheid).

- tussen de werkgeversorganisaties en de vakbonden, het spaargeld op diverse financiële wijzen kan worden terugbetaald, de bijdragen volgens de regels inzake de inkomstenbelasting aftrekbaar zijn of een ondergeschikt verzekeringselement eraan kan worden toegevoegd.’

Voor de Pensioenfederatie is belangrijke overweging dat deelnemers risicodragers zijn. Deelnemers delen in het opwaarts potentieel en dragen het risico van neerwaarts potentieel. Alhoewel deelnemers ook meer risico's delen dan beleggingsrisico's zijn deze (nuttige) dekkingen van biometrische risico's btw-technisch 'ondergeschikte verzekeringselementen'. Het gunstig doorlopen van de ATP-toets betekent niet alleen dat de vrijstelling voor beheerdiensten kan worden verleend, maar ook moet worden verleend.

De Pensioenfederatie is graag bereid deze visie nader toe te lichten aan de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën. Tevens roepen we op om de door de Europese Commissie geopende internetconsultatie over gewenste aanpassingen van de btw-richtlijn voor financiële diensten gezamenlijk op te pakken zodat eventuele risico's op belasting van beheerdiensten aan pensioenfondsen met btw in de toekomst worden verkleind.

- **Ad.C. Governance**

Inleiding

De hoofdtaak van een pensioenfonds is het in de besluitvorming afwegen/behartigen van de belangen van de pensioenfondsdeelnemers. Het pensioenfonds is eindverantwoordelijk voor de transitie en de uitvoering van de pensioenregeling die sociale partners overeenkomen. Niet de overheid, niet sociale partners maar het pensioenfonds is aansprakelijk als de transitie niet tijdig is afgerond, onevenwichtig is of strijdig met (Europese) wet- en regelgeving. Pensioenfondsen kunnen deze verantwoordelijkheid alleen waarmaken als het *transitieproces soepel verloopt én zij ruimte krijgen om te besturen*. Het wetsvoorstel schiet op beide punten tekort, hetgeen hierna is toegelicht.

Het transitieproces

De vierjarige transitieperiode is vertaald in een mijlpalenplanning. Dit is bij een soepel verloop een uitdaging. Maar wat gebeurt er als het iteratieve proces niet van de grond komt en/of sociale partners het pensioenfonds niet in een vroegtijdig stadium betrekken? Hoe haalbaar is fase 2 van de planning op het moment dat (een geleding van) het verantwoordingsorgaan negatief adviseert op het voorgenomen besluit tot invaren en het besluit terug moet naar sociale partners voor heroverweging? En wat gebeurt er als DNB medio 2024 de gevraagde informatie van het pensioenfonds ontvangt, de maximale termijn gebruikt van 1 jaar en vervolgens nog aanwijzingen/opmerkingen heeft? De mijlpalenplanning is bij 'hobbels op de weg' eenvoudigweg niet realistisch. Het elimineren/zoveel mogelijk gladstrijken van (onnodige) hobbels is noodzakelijk.

Ruimte om te besturen

Er zijn grote verschillen tussen pensioenfondsen. Dat is zo en dat blijft ook zo. Om recht te doen aan de verschillen in soort pensioenfonds, bestuursmodel, pensioenfondspopulatie, toekomstperspectief en straks ook contractkeuze dient het pensioenfondsbestuur ruimte te hebben om te kunnen besturen. Het optimaal behartigen/afwegen van de belangen van de pensioenfondsdeelnemers hangt samen met de specifieke kenmerken van het pensioenfonds. De belangen van groepen pensioenfondsdeelnemers kunnen alleen evenwichtig worden afgewogen als het pensioenfonds daartoe over voldoende bevoegdheden/ruimte beschikt.

- De Wet toekomst pensioenen is een ingrijpende wijziging waarbij de risico's (nog meer) verschuiven naar de pensioenfondsdeelnemer. Het belang van maatwerk en ruimte voor evenwichtige belangenafweging neemt dus toe. Het wetsvoorstel laat evenwel op veel punten een tegengestelde beweging zien. Het is complex, gedetailleerd en afgetopt met een bijna onbegrensd extern toezicht. Dit is niet alleen onnodig, maar ook ongewenst.

Pensioenfondsen beschikken namelijk over een robuuste gestroomlijnde interne governance voorzien van stevige controlemechanismen waarbij de vertegenwoordiging van (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden adequaat is geborgd door beslissende zeggenschap in de pensioenfondsenorganen. Bestuurders (en (mede)beleidsbepalers) zijn bovendien voorafgaand aan benoeming door DNB getoetst op geschiktheid en betrouwbaarheid.

Deze in het (recente) verleden door de wetgever gemaakte keuzes ten aanzien van de governance zijn gericht op maatwerk: bevoegdheden en ruimte om met inachtneming van de specifieke kenmerken van het pensioenfonds in het belang van de pensioenfondsdeelnemer te besturen. De sterk gedetailleerde regelgeving in de consultatiedocumenten leidt tot ernstige beperkingen (van bevoegdheden en) van de ruimte om te besturen. Dit doet geen recht aan de verschillen tussen pensioenfondsen, leidt tot suboptimale en onnodig kostbare uitkomsten én beperkt de invloed van de pensioenfondsdeelnemer op een product waarvan hij de risicodragers is (en waaraan hij vaak verplicht deelneemt). De Pensioenfederatie vindt dit een ongewenste ontwikkeling die afbreuk doet aan de investeringen die de afgelopen jaren in de governance zijn gedaan en waarvan nu de vruchten kunnen worden geplukt.

Duurbetaald

De transitie naar het nieuwe pensioenstelsel brengt kosten met zich mee. Transparantie en uitlegbaarheid van deze kosten zijn essentieel en zullen met de overstap naar een premiereregeling aan belang toenemen. Het pensioenresultaat is immers premie vermeerderd met beleggingsresultaat minus de kosten. Voor het draagvlak en vertrouwen in het pensioenstelsel is het essentieel dat de (gewekte) verwachtingen (grotendeels) aansluiten bij de resultaten: één van de redenen voor de wijziging van het pensioenstelsel. Wat wordt (bij de transitie) betaald uit het pensioenvermogen en wat betekent dit voor de pensioenfondsdeelnemer? Dit is op onderdelen onduidelijk en

- bovenal onderbelicht. Een duidelijke en eerlijke boodschap over het kostenaspect door *alle partijen* is essentieel om het vertrouwen en draagvlak in het pensioenstelsel (en pensioenfondsen) ook na 2026 te behouden.

Bovendien is er terecht voortdurende maatschappelijke en politieke druk tot kostenbeheersing. Pensioenfondsen doen grote inspanningen de kosten zo beperkt mogelijk te houden. Dit wetsvoorstel biedt de wetgever een unieke gelegenheid aandacht te besteden aan kostenbeheersing. Naast transparantie over kosten, mist de Pensioenfederatie aandacht voor de noodzaak van kosten. Iedere euro uit het pensioenvermogen is een euro van de pensioendeelnemer en hier dienen we bewust en zorgvuldig mee om te gaan. De Pensioenfederatie pleit dan ook voor bewuste keuzes ten aanzien van kosten en transparantie over de gevolgen van deze keuzes.

Bovenstaande neemt niet weg dat de Pensioenfederatie bewondering heeft voor het in korte tijd opstellen van de consultatiedocumenten. In dit onderdeel van de bijlage gaat de Pensioenfederatie in op de governance-aspecten van de consultatiedocumenten. Ieder hoofdstuk geeft naast kernboodschappen en een toelichting/onderbouwing daarvan in de laatste paragraaf concrete verzoeken/aanbevelingen en suggesties. Het doel is steeds een constructieve bijdrage te leveren aan (een soepele transitie naar) een nieuw pensioenstelsel. Tot nadere toelichting of meedenken over verdere uitwerking zijn wij ten zeerste bereid.

Inhoudsopgave

1. Bevoegdheidsverdeling
2. Opdrachtaanvaarding
3. Besluitvorming transitieproces
4. Schrappen individueel bezwaarrecht
5. Principle based wetgeving / open normen
6. Passend extern toezicht
7. Kostenbewustzijn

■ 1. Bevoegdheidsverdeling

Kernboodschappen

- Verduidelijking/consistentie van de bevoegdheidsverdeling tussen sociale partners en pensioenfondsen is op een aantal onderdelen gewenst.
- Het pensioenfonds is eindverantwoordelijk en dient de evenwichtigheid van het voorstel van sociale partners te kunnen beoordelen. Een vraag hierbij is hoe dit moet worden gedaan in geval van compensatie buiten de arbeidsvoorwaarde pensioen.
- Inzet van het pensioenfondsvermogen is te allen tijde voorbehouden aan het pensioenfonds.

Toelichting

Pensioenfondsen en sociale partners stappen in een nieuwe wereld en zijn gebaat bij een heldere afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dit draagt bij aan een succesvolle transitie en implementatie omdat tijdrovende discussies over de vraag wie welke bevoegdheid heeft worden voorkomen. Op een aantal onderdelen constateert de Pensioenfederatie aandachtspunten.

A. Renterisico

In de MvT zijn verschillende passages opgenomen die zien op de bevoegdheidsverdeling van het renterisico.⁴ De Pensioenfederatie interpreteert de bevoegdheidsverdeling tussen sociale partners en pensioenfondsen ten aanzien van het renterisico als volgt:

- sociale partners en pensioenfondsen bepalen in overleg óf er nog enige mate van collectieve deling van het renterisico *tussen* verschillende leeftijdscohorten wenselijk is door toedeling vanuit een collectieve beleggingsportefeuille; en
- het pensioenfonds bepaalt de mate van blootstelling van dat risico per leeftijdscategorie.

Deze bevoegdheidsverdeling sluit het beste aan bij de verantwoordelijkheden van sociale partners en pensioenfondsen. De MvT laat evenwel

⁴ MvT pag. 25–26 en 106.

- ruimte voor andere interpretaties, waardoor verduidelijking gewenst is.

B. Spreiding van schokken

Het idee is dat ingegane pensioenen beschermd worden tegen ‘schokken’ op de financiële markten en/of effecten van een stijgende levensverwachting. Onduidelijk is wie bevoegd is de lengte van spreidingsperiode te bepalen. Het pensioenfonds stelt de toedelingsregels van het beleggingsresultaat vast. Mede gelet op de uitvoeringsaspecten ligt het in de rede dat het pensioenfonds eveneens bevoegd is de spreidingsperiode vast te stellen. De MvT stelt echter dat sociale partners beleidsvrijheid hebben ten aanzien van *“(de gekozen periode voor) spreiding van schokken”*.⁵ Graag ziet de Pensioenfederatie dit aangepast conform bovenstaande.

C. Projectierendement

Ten aanzien van het projectierendement staat in de toelichting dat het pensioenfonds in overleg met sociale partners een prudente afweging maakt over de hoogte van het projectierendement. Met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling – de invulling van ‘in overleg’ – geeft de MvT geen eenduidig beeld. Zo is opgenomen dat sociale partners afspraken maken *“over mogelijkheden die op regelingsniveau aangeboden worden om pensioen naar voren te halen’ (i.e. hoog/laag-pensioen of toepassing van een projectierendement dat hoger ligt dan de risicovrije rente in het nieuwe contract en toepassing van een vaste daling in een verbeterde premieovereenkomst of geen van deze mogelijkheden),”*⁶ maar eveneens: *“Pensioenuitvoerders die het nieuwe contract uitvoeren, geven tevens de uitkeringssnelheid vorm (dat wil zeggen het daadwerkelijk gehanteerde projectierendement).”*⁷

Een logische invulling zou zijn dat de principiële keuze voor het hanteren van een hoger projectierendement bij sociale partners ligt, maar de concrete invulling (en daarmee het daadwerkelijk gehanteerde projectierendement) aan het pensioenfonds is. Op deze wijze kan het pensioenfonds inspelen op veranderingen: een noodzakelijke bevoegdheid in relatie tot het prudent person beginsel. De Pensioenfederatie stelt voor

⁵ MvT pag. 13–14.

⁶ MvT pag. 106.

⁷ MvT pag. 107.

- de bevoegdheidsverdeling op deze wijze aan te passen.

D. Vaste daling verbeterde premieregeling

Gelijk aan het vorige punt leidt de MvT tot onduidelijkheid ten aanzien van de vaste daling in verbeterde premieregeling. Sociale partners hebben de bevoegdheid afspraken te maken over de toepassing van de vaste daling in een verbeterde premieregeling⁸ maar het pensioenfonds bepaalt of deelnemers kunnen kiezen voor een vaste daling/stijging en de vormgeving daarvan.⁹ De afspraken van sociale partners dienen in lijn te zijn met de door het pensioenfonds gemaakte keuzes. Het verzoek is dit in de consultatiedocumenten te verduidelijken.

E. Compensatie/invaren

Sociale partners dienen zich tot het uiterste in te spannen voor een evenwichtige overstap op de nieuwe premieregeling.¹⁰ *“Een evenwichtige overstap zal in voorkomende gevallen vergen dat deelnemers die een onevenredig nadeel ondervinden adequaat en kostenneutraal worden gecompenseerd”*, zo stelt de MvT.¹¹ De bevoegdheidsverdeling rondom (de financiering van) compensatie roept een aantal vragen op.

– Toelichting op kostenneutrale compensatie

Onduidelijk is wat ‘kostenneutraal’ inhoudt in het voorgaande citaat en vanuit welk perspectief dit moet worden gezien. Een nadere toelichting is gewenst.

– Pensioenfonds moet de keuzes van sociale partners kunnen beoordelen

Sociale partners bepalen of er noodzaak is tot compensatie, wat kwalificeert als adequate compensatie en hoe deze compensatie verdeeld dient te worden over de verschillende leeftijdscohorten áls men kiest voor leeftijdscohorten.¹²

Direct of indirect onderscheid op grond van leeftijd is toegestaan mits er sprake is van een legitiem doel (het compenseren van getroffen groepen)

⁸ MvT pag. 106.

⁹ MvT pag. 107.

¹⁰ MvT pag. 88.

¹¹ MvT pag. 89.

¹² MvT pag. 89–90.

- en het middel (compensatie gericht op de ‘juiste’ groepen) passend en noodzakelijk is.¹³

Het compensatievraagstuk ligt op de arbeidsvoorwaardentafel. Bij de opdrachtaanvaarding toetst het pensioenfonds echter expliciet of de keuzes van sociale partners evenwichtig zijn en niet in strijd met gelijke behandelingswetgeving.¹⁴ Het pensioenfonds is eindverantwoordelijk én kan aansprakelijk worden gesteld. Onduidelijk is echter hoe het pensioenfonds deze toets kan uitvoeren nu in de MvT is opgenomen dat sociale partners kunnen “*besluiten om op een andere manier te compenseren dan binnen de arbeidsvoorwaarde pensioen.*”¹⁵ De Pensioenfederatie verzoekt de wetgever dit nader toe te lichten.

- Inzet van pensioenfondsvermogen is voorbehouden aan pensioenfonds
De wetgever vindt robuuste financiering van de compensatie belangrijk. Het financieringsplan is onderdeel van het transitieplan waarbij “*de financiering kan plaatsvinden door een opslag op de premie of door het onttrekken van bedragen uit een compensatiedepot.*”¹⁶ Onduidelijk is hoe deze limitatieve opsomming zich verhoudt tot ‘compensatie buiten de arbeidsvoorwaarde pensioen’ (zie vorige bullit), en tot de terechte constatering in de MvT dat “*het uiteindelijke besluit over de inzet van vermogen bij invaren ligt bij het pensioenfonds.*”¹⁷

De verschillende passages in de MvT dienen onderling aan te sluiten, waarbij conform de laatst geciteerde passage de inzet van pensioenfondsvermogen tot het exclusieve domein van het pensioenfonds behoort.

F. De rol van de Transitiecommissie

Sociale partners kunnen een beroep doen op de transitiecommissie. Dit is een vrijwillige keuze van sociale partners en het advies van de

¹³ MvT pag. 91.

¹⁴ Zie o.a. MvT pag. 89: “*Een pensioenfonds zal het verzoek van sociale partners om in te varen, niet uitvoeren, indien dit in strijd is met wettelijke voorschriften of sprake is van onevenredig ongunstige uitkomsten voor (groepen van) belanghebbenden.*”

¹⁵ MvT pag. 89.

¹⁶ MvT pag. 91.

¹⁷ MvT pag. 88.

- transitiecommissie kan – afhankelijk van het moment de adviesaanvraag – al dan niet bindend zijn voor sociale partners. De Pensioenfederatie stelt vast dat het sociale partners uiteraard vrij staat bij verschil van inzicht een derde partij in te schakelen en overeen te komen dat deze derde partij een voor hen bindend oordeel kan geven. Deze derde partij kan de transitiecommissie zijn, maar ook een andere partij. Het is naar mening van de Pensioenfederatie evident dat een advies van een door sociale partners vrijwillig ingeschakelde derde partij onder geen beding en op geen enkele wijze bindend kan zijn voor het pensioenfonds. Het pensioenfonds heeft een zelfstandige verantwoordelijkheid en daarbij ook de plicht bij de opdrachtaanvaarding te toetsen op compliance aan wet- en regelgeving, uitvoerbaarheid en aansluiting bij de doelstellingen en beleidsuitgangspunten van het pensioenfonds. Eenzelfde redenering geldt ons inziens voor de beoordeling door de externe toezichthouders.

Om te voorkomen dat de transitiecommissie een advies uitbrengt dat de toets bij de opdrachtaanvaarding mogelijk niet doorstaat, strekt het tot de aanbeveling dat de transitiecommissie ook het pensioenfonds betreft bij haar overwegingen alvorens een definitief advies uit te brengen.

G. Verzoeken/aanbevelingen/suggesties

Samengevat vraagt de Pensioenfederatie:

- te bevestigen en verduidelijken (o.a. door eenduidigheid in de consultatiedocumenten) dat:
 - **de mate van blootstelling aan renterisico's** per leeftijdscohort de taak en verantwoordelijkheid van het pensioenfonds is als sociale partners besluiten het renterisico af te dekken;
 - **het vaststellen van de periode** waarbinnen **risico's** worden **gespreid** tot de taak en verantwoordelijkheid van het pensioenfonds behoort;
 - de principiële keuze voor **projectierendement** bij sociale partners ligt, maar de concrete invulling is voorbehouden aan het pensioenfonds;
 - de keuzes van sociale partners over toepassing van de **vaste daling** in een verbeterde premieregeling in lijn dienen te zijn met keuzes en vormgeving van deze mogelijkheid zoals vastgesteld door het pensioenfonds.
 - **compensatie** vanuit het **pensioenvermogen** tot de bevoegdheid en **verantwoordelijkheid** van het pensioenfonds behoort.

- - de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de **risicohouding** correct is opgenomen in de MvT.¹⁸ Om verwarring te voorkomen dienen artikel 102a lid 2 PW en het nieuwe artikel 52b PW hiermee (beter) in overeenstemming te worden gebracht.
 - Het pensioenfonds een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft bij het toetsen van de opdrachtaanvaarding en de adviezen van de **transitiecommissie op geen enkele wijze bindend** zijn voor pensioenfondsen.
 - toe te lichten:
 - wat '**kostenneutraal**' inhoudt en vanuit welk perspectief dit moet worden gezien bij de in de MvT opgenomen verplichting tot een adequate en kostenneutrale compensatie.¹⁹
 - welke **bronnen voor compensatie** kunnen worden aangewend.
 - op welke wijze het pensioenfonds bij de opdrachtaanvaarding het verzoek tot invaren van sociale partners kan toetsen op evenwichtigheid en aan gelijke behandelingswetgeving als compensatie (deels) plaatsvindt **buiten de arbeidsvoorwaarde pensioen**.
 - wat de **definitie** is van de termen **leeftijdsgroepen**, **leeftijdscohorten** en deelnemersgroepen. De terminologie lijkt te wisselen en is daardoor mogelijk verwarrend, bijvoorbeeld bij het gebruik van deze termen in relatie tot compensatie en de risicohouding.

2. Opdrachtaanvaarding

Kernboodschappen

- Nadere invulling van de open norm van artikel 102a PW leidt (mede door het vehikel van de opdrachtbevestiging) tot een diffuse bevoegdheidsverdeling en beperkt onnodig de contractsvrijheid/ruimte voor maatwerk. De

¹⁸ MvT pag. 106: "Bevoegdheden pensioenuitvoerder:[...]Ten eerste bepalen zij de risicohouding(...)" en MvT pag. 21: "Het is aan de pensioenuitvoerder om te bepalen hoeveel differentiatie in leeftijdscohorten wenselijk is om recht te doen aan de mogelijke verschillen in risicohouding tussen deelnemersgroepen. Het is eveneens een taak van de pensioenuitvoerder om deze keuze te onderbouwen mede gebaseerd op het risicopreferentieonderzoek en deelnemerskenmerken."

¹⁹ MvT pag. 89.

- onbegrensde delegatiebepaling in het vierde lid dient te worden geschrapt en eventuele wijzigingen rondom (het proces van) de opdrachtaanvaarding dienen in de wet plaats te vinden.
 - Zowel het voorgestelde besluitvormingsproces als de inrichting van het extern toezicht sluit niet aan bij de wettelijk voorgeschreven plicht tot integrale toetsing van het totaalpakket aan compliance met wet- en regelgeving (waaronder evenwichtigheid), uitvoerbaarheid en de doelstellingen en beleidsuitgangspunten van het pensioenfonds bij de opdrachtaanvaarding. De opdrachtaanvaarding dient het basisdocument te zijn voor toetsing door zowel pensioenfondsorganen als externe toezichthouders.

Toelichting

De opdrachtaanvaarding is het scharniermoment tussen sociale partners en het pensioenfonds. Keuzes van sociale partners in de arbeidsvoorwaardelijke fase leiden alleen tot implementatie van de pensioenregeling als het pensioenfonds de opdracht aanvaardt. Het pensioenfonds kan overgaan tot opdrachtaanvaarding als zij heeft vastgesteld dat de keuzes van sociale partners (in onderlinge samenhang) voldoen aan wet- en regelgeving, aansluiten bij de doelstellingen en beleidsuitgangspunten van het pensioenfonds en uitvoerbaar zijn.

De opdrachtaanvaarding in de huidige vorm functioneert goed. De voorgestelde minimale aanpassing van artikel 102a PW lijkt dit te bevestigen. De MvT in combinatie met de nieuwe onbegrensde delegatiebepaling in lid 4 leiden echter tot wezenlijke en principiële wijzigingen in de bevoegdheidsverdeling. Deze aanpassingen roepen inhoudelijke en procesmatige vragen op.

A. (Impliciete) aanpassing van artikel 102a PW

De wijzigingen ten aanzien van de opdrachtaanvaarding zijn wezenlijk en omvangrijk. Gezien het fundamentele belang van de opdrachtaanvaarding als 'scharniermoment' tussen sociale partners en pensioenfondsen bij de onderbrenging van nieuwe of gewijzigde pensioenregelingen – niet alleen in de transitiefase naar een nieuw pensioenstelsel, maar ook in de periode daarna – dienen deze belangrijke besluitvormende stappen in de PW plaats te vinden en niet in lagere regelgeving. Het niet terugkomen van de beoogde wijzigingen in artikel 102a PW is wetstechnisch onzuiver.

■ B. Artikel 102a PW dient een open norm te blijven

Door de zinsnede ‘onder meer’ is artikel 102a lid 4 PW een open einde delegatiebepaling. De ruimte voor lagere wet- en regelgeving is onbegrensd. De aangekondigde inhoud van deze lagere regelgeving laat reeds zien dat het open norm karakter van artikel 102a PW en daarmee de contractsvrijheid tussen sociale partners en pensioenfondsen én de ruimte voor maatwerk door pensioenfondsen (grotendeels) verdwijnen. Contractsvrijheid en maatwerk vormen de basis van (de governance van) ons pensioenstelsel. De ontwikkeling van principle based wetgeving naar (meer) rule based wetgeving is zeker bij de opdrachtaanvaarding niet in het belang van de pensioenfondsdeelnemer en daarmee zorgelijk. Zie in dit kader ook hoofdstuk 5.

C. Opdrachtaanvaarding leidt tot diffuse bevoegdheidsverdeling door invulling open norm

De wetgever beoogt geen wijziging in de bevoegdheidsverdeling tussen sociale partners en pensioenfondsen.²⁰ Dit is meermalen in de MvT vermeld, waaronder specifiek bij het onderdeel opdrachtaanvaarding.²¹ De MvT sluit niet aan bij de bestaande bevoegdheidsverdeling en maakt deze zelfs diffuus.

– De passendheid van de regeling is niet ter beoordeling van het pensioenfonds

Een eerste aankondiging van nadere invulling van de open norm van artikel 102a PW ziet op de zinsnede “het proces van de opdrachtaanvaarding” in lid 4. In de artikelsgewijze toelichting is opgenomen dat hier gedacht wordt 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*”.²²

Passendheid van de pensioenregeling is een verantwoordelijkheid van sociale partners: zij gaan over de inhoud van de arbeidsvoorwaarde pensioen. De passendheid van de regeling is voor het pensioenfonds een

²⁰ MvT pag. 105.

²¹ MvT pag. 108: “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.”

²² MvT pag. 174.

- gegeven. Het pensioenfonds dient de door sociale partners voorgestelde regeling ‘alleen’ te toetsen op de doelstellingen/uitgangspunten van het pensioenfonds (dus niet doelstellingen/uitgangspunten van sociale partners), de uitvoerbaarheid en compliance met relevante wet- en regelgeving (waaronder evenwichtige belangenafweging). De geciteerde passage is derhalve in strijd met de bestaande bevoegdheidsverdeling.

– De (wijze van) uitvoering van de regeling is niet ter beoordeling van sociale partners

Een tweede aankondiging van nadere invulling van de open norm van artikel 102a PW is de introductie van de opdracht *bevestiging*.²³ De MvT geeft aan dat het doel van de opdrachtbevestiging tweeledig is.

Een eerste doel is dat de opdrachtbevestiging borgt “*dat sociale partners en pensioenfonds ex ante hetzelfde beeld hebben bij de opdracht en de consequenties van arbeidsvoorwaardelijke keuzes voor onder meer de deelnemers.*”²⁴

De meerwaarde van een opdrachtbevestiging ten opzichte van de huidige opdrachtaanvaarding is onduidelijk. Het feit dat het pensioenfonds de opdrachtaanvaarding richting sociale partners communiceert, is *de facto* een opdrachtbevestiging. Als verduidelijking al geboden is, dan ligt het in de rede vormvoorschriften (en minimale inhoud) van de opdrachtaanvaarding in artikel 102a PW op te nemen in plaats van het nieuwe vehikel ‘opdrachtbevestiging’ via de MvT te introduceren.

Het tweede doel is dat “*de opdrachtbevestiging een onderbouwing [bevat] 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.*”²⁵

Dit leidt tot een principiële wijziging in de bevoegdheidsverdeling tussen sociale partners en het pensioenfonds. De passendheid van de pensioenregeling is aan sociale partners en de uitvoering (en dus de inrichting van de instrumenten) is het exclusieve terrein van het pensioenfonds.

²³ MvT pag. 107–108.

²⁴ MvT pag. 107.

²⁵ MvT pag. 107–108.

Dit doel, deze invulling, maakt de bevoegdheidsverdeling tussen sociale partners en pensioenfondsen diffuus.

- Een voorbeeld: De MvT geeft bij de opdrachtbevestiging aan dat een pensioenfonds sociale partners moet informeren over de kans dat de beoogde pensioendoelstelling wordt behaald, gegeven de afgesproken premie. Onderdeel van de onderbouwing zou ten minste het inzichtelijk maken van de consequenties van de concrete invulling van de instrumenten en de aansluiting bij de risicohouding van de beoogde deelnemerspopulatie moeten zijn, *waarbij deze onderbouwing tevens van belang zou zijn op het moment dat het pensioenfonds de invulling van de instrumenten op enig moment zou herzien.*²⁶

Niet helder is wat de rol van sociale partners is als het pensioenfonds de invulling van de instrumenten (haar beleid) zou willen/moeten bijstellen/herzien. De MvT impliceert dat sociale partners hier een rol gaan spelen, wat betekent dat het pensioenfonds niet zelfstandig kan handelen. Daarmee is het pensioenfonds niet in staat (tijdig) in te spelen op ontwikkelingen. Deze wijziging van de bevoegdheidsverdeling beperkt de discretionaire ruimte van het pensioenfonds zodanig dat het pensioenfonds niet de bevoegdheid heeft te besturen conform het prudent person beginsel. Het pensioenfonds wordt verantwoordelijk voor een taak maar heeft niet de bevoegdheden/ruimte om deze uit te kunnen voeren.

- Herzien invulling van open norm opdrachtaanvaarding vereist
De nadere invulling van de open norm van de opdrachtaanvaarding in artikel 102a PW leidt tot onduidelijke bevoegdheidsverdeling onder meer door een ernstige inperking van de discretionaire bevoegdheid van het pensioenfonds. Deze inperking ziet op de “inrichting van de instrumenten”. Gecombineerd met de open einde delegatiebepaling is deze inperking bovendien onbegrensd. Dit is onacceptabel omdat het pensioenfonds feitelijk niet in staat wordt gesteld te besturen, terwijl zij wel de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt.

²⁶ MvT pag. 108.

In overeenstemming met de uitgangspunten van de wetgever dat:

- de bevoegdheidsverdeling tussen sociale partners en pensioenfondsen niet wijzigt;
- de bevoegdheidsverdeling duidelijk moet zijn; en
- de bevoegdheidsverdeling aansluit bij de verantwoordelijkheden van partijen, zodat duidelijk is “*wie eindverantwoordelijk is en wie hierop kan worden aangesproken*”,²⁷

is de enige mogelijke conclusie dat de wetgever de MvT op het onderdeel van de opdrachtaanvaarding dient te herzien.

D. De opdrachtaanvaarding als basis voor besluitvormingsproces en extern toezicht

Zowel het voorgestelde besluitvormingsproces als de inrichting van het externe toezicht sluit niet aan bij de wettelijk voorgeschreven plicht tot *integrale toetsing van het totaalpakket* aan compliance met wet- en regelgeving (waaronder evenwichtigheid), uitvoerbaarheid en de doelstellingen en beleidsuitgangspunten van het pensioenfonds bij de opdrachtaanvaarding.

De opdrachtaanvaarding is een *integraal besluit* op de nieuwe pensioenregeling, het al dan niet invaren én de wijze van compensatie. Het totaalpakket moet evenwichtig zijn. Het besluiten op de losse onderdelen van de opdrachtaanvaarding – zoals de MvT voorschrijft – is niet uitvoerbaar. Opknippen van besluitvorming maakt een integrale toets onmogelijk.²⁸ De opdrachtaanvaarding dient de basis te zijn voor het besluitvormingsproces én het externe toezicht.

– Opknippen staat haaks integrale karakter besluitvormingsproces

De MvT gaat uitgebreid in op de beoordeling van het verzoek van sociale partners tot invaren door het pensioenfonds.²⁹ Dit wordt beschreven alsof sprake is van een apart besluit waarvoor aparte consultatie- of goedkeuringsrechten voor het verantwoordingsorgaan respectievelijk

²⁷ MvT pag. 105.

²⁸ In theorie zou dit wel kunnen, maar binnen de mijlpalenplanning is voor een dergelijk omslachtig besluitvormingstraject geen ruimte. Ook vanuit kostenperspectief en efficiency is dit overigens onwenselijk.

²⁹ MvT pag. 98-99.

- belanghebbendenorgaan zijn verbonden. Hoe dit inbaarbesluit zich verhoudt tot de opdrachtaanvaarding is niet helder. Uitgangspunt volgens het consultatiedocument is namelijk dat de transitie als geheel evenwichtig dient te zijn, inclusief de gekozen invaarmethode en inclusief compensatie voor de overstap op premieregelingen met leeftijdsonafhankelijke premies. Dit blijkt ook uit de MvT waarbij wordt aangegeven dat het van belang is dat bestuursbesluiten inzake de uitvoeringsovereenkomst, invaren en de inzet van vermogen voor compensatie gelijktijdig aan de pensioenfondsorganen worden voorgelegd, zodat deze over het geheel hun advies, dan wel instemming, kunnen geven.³⁰

Ook is het van belang dat deze verzoeken tijdig worden gedaan, zodat zij nog relevant zijn in het kader van de opdrachtaanvaarding. Omdat invaren een integraal en onlosmakelijke onderdeel vormt van de compensatie, kan een inbaarbesluit in de praktijk dus alleen tegelijkertijd met de opdrachtaanvaarding plaatsvinden. Met andere woorden: op één moment in de tijd moet een integrale opdrachtaanvaarding door het pensioenfonds plaatsvinden van de nieuwe pensioenregeling, het al dan niet invaren én de wijze van compensatie. Aparte besluitvorming over elk van deze onderwerpen, zonder inachtneming van de andere onderdelen, is niet mogelijk. De opdrachtaanvaarding dient de basis te zijn voor het besluitvormingsproces.

– Opknippen belemmert passend extern toezicht

In het verlengde van het besluitvormingsproces dient de opdrachtaanvaarding ook de basis te zijn voor de beoordeling door de externe toezichthouders. Het extern toezicht is nu gecentreerd rondom het voorgenomen besluit tot invaren. De MvT gaat uitgebreid in op de verschillende toetsen die DNB uitvoert op het voorgenomen inbaarbesluit van het pensioenfonds.³¹ Dit terwijl het inbaarbesluit – zij het zeer essentieel – één van de onderdelen betreft van het integrale besluit tot opdrachtaanvaarding. DNB dient onder andere de evenwichtige belangenafweging te toetsen. Net als het pensioenfonds kan DNB zich hierover alleen een oordeel vormen bij het integrale pakket. Dat de

³⁰ MvT pag. 100.

³¹ MvT pag. 101.

- wetgever dit beseft is wellicht de aanleiding om de toetsing van het voorgenomen invaarbesluit kunstmatig aan te vullen met apart meesturen van onder andere het implementatieplan en communicatieplan. De opdrachtaanvaarding omvat het integrale pakket en biedt de externe toezichthouders inzicht in de afwegingen van het pensioenfondsbestuur van de verschillende onderdelen in onderlinge samenhang én het besluitvormingsproces.

Het nemen van de opdrachtaanvaarding als hoofddocument is de enige wijze waarop de externe toezichthouders op efficiënte wijze de besluiten van het pensioenfonds in onderlinge samenhang (op evenwichtigheid) kunnen beoordelen. Bovendien zal de efficiëncyslag in het beoordelingsproces bij de toezichthouders een positieve weerslag hebben op de toch al krappe implementatiefase van de mijlpalenplanning.³²

E. Verzoeken/aanbevelingen/suggesties

Samengevat vraagt de Pensioenfederatie om:

- Het **achterwege laten** van een **ruime delegatiebepaling** in artikel 102a PW omdat dit de contractsvrijheid en ruimte voor een iteratief proces rond de opdrachtaanvaarding met oog voor maatwerk onnodig beperkt. De praktijk van de afgelopen decennia geeft hiertoe geen aanleiding en de ruime bepaling met woorden als ‘ten minste’ en ‘onder meer’ is volgens de Pensioenfederatie overbodig³³, verwarrend en wetstechnisch onzuiver.
- Het **verwijderen** van het begrip **opdrachtbevestiging** en achterwege laten van verdere uitwerking in lagere wetgeving omdat dit tot onduidelijkheden leidt ten aanzien van onderscheiden verantwoordelijkheden van sociale partners en pensioenfonds en heeft geen meerwaarde ten opzichte van een onderbouwde opdrachtaanvaarding. Een schriftelijke bevestiging ter beoordeling van het pensioenfonds en sociale partners volstaat en biedt ruimte voor invulling die past bij de bekende werkwijze van partijen.

³² Zie hoofdstuk 3.

³³ De voorgestelde toevoeging in lid 4, van regels over vastlegging van doelstellingen en uitgangspunten, is sowieso onnodig, want dit vloeit reeds voort uit de bestaande delegatiebepaling die ziet op artikel 102 lid 1 PW.

- - Het **integraal** behandelen van de **opdrachtaanvaarding**, zodat én de nieuwe pensioenregeling, én het al dan niet invaren én de wijze van compensatie als **geheel** worden gezien. De Pensioenfederatie ziet **opsplitsing** als **niet uitvoerbaar** gelet op de gewenste samenhang en korte doorlooptijd en de besluitvormingsprocessen bij pensioenfondsonderdelen.
 - Het integraal behandelen van de opdrachtaanvaarding maakt dit document ook het meest **logische** integrale **toetsmoment** voor de externe toezichthouders. Net als de pensioenfondsonderdelen kan er slechts getoetst worden op (onder andere) evenwichtigheid als het “totaalpakket” is ingevuld. Bij het hanteren van de opdrachtaanvaarding als integraal toetsdocument door de externe toezichthouders wordt aangesloten bij het besluitvormingsproces binnen de governance van pensioenfondsen wat tot een soepeler proces leidt en bijdraagt aan het behalen van de mijlpalenplanning.
 - **Wettelijke verankering** door de wetgever in de Pensioenwet zelf – en **niet** door middel van een (ruime) delegatiebepaling – van de **minimale** inhoud van de opdrachtaanvaarding met duidelijke kaders voor de toezichthouders in de zin van mate, intensiteit en moment wettelijk zijn vastgelegd.
 - Aanpassing van pagina 98 van de MvT waarin is aangegeven dat het pensioenfonds voor de **beoordeling van de opdracht tot uitvoering** van de pensioenregeling onder meer gebruik maakt van het implementatieplan. Het implementatieplan opstellen geschiedt ná de opdrachtaanvaarding. Het implementatieplan is immers de concrete uitwerking van die opdrachtaanvaarding. Wellicht is dit een verschrijving en is ‘transitieplan’ bedoeld. Het ligt voor de hand dat het **transitieplan als primaire informatiebron** wordt gebruikt bij de beoordeling of de uitvoering van de pensioenregeling kan worden aanvaard.
 - Aandacht voor **consistentie** tussen het nieuwe pensioencontract en de verbeterde premieovereenkomst in respectievelijk de nieuwe artikelen **10a en 10b PW** over het informeren van sociale partners over de beoogde kans dat de pensioendoelstelling wordt gehaald.

- De open norm met betrekking tot het **proces van opdrachtaanvaarding** bij premieovereenkomsten is momenteel voor een groot deel ingevuld door de Q&A van DNB over *“Besluitvormingsproces opdrachtaanvaarding premieovereenkomst door pensioenfondsen”*. Volgens DNB dient in elk geval sprake te zijn van een adequaat besluitvormingsproces om te besluiten of een opdracht tot het uitvoeren van pensioenregeling in de vorm van een premieovereenkomst, overeengekomen door vertegenwoordigers van werkgevers of werkgeversverenigingen en werknemers of werknemersverenigingen, aanvaard kan worden. De Pensioenfederatie verwijst hier primair naar de onwenselijkheid van voor pensioenfondsen (in de praktijk) bindend invullen van open normen door DNB (toegelicht in hoofdstuk 5 paragraaf c) en voor zover het een suggestie betreft vanuit DNB voor invulling door het pensioenfonds, behoeft deze aanpassing in het licht van het consultatiedocument, waarin sprake is van meerdere type premieregelingen.

3. Besluitvorming transitietraject: Uitdagende planning en hobbels op de weg

Kernboodschappen

- Een evenwichtiger verdeling van de fases en het elimineren/zoveel mogelijk gladstrijken van (onnodige) hobbels is noodzakelijk. De mijlpalenplanning is anders eenvoudigweg niet realistisch.
- Integrale toetsing door DNB/AFM met duidelijke en kortere beslistermijnen is essentieel voor voldoende implementatietijd voor pensioenfondsen.
- Een soepel verloop en tijdige start van het iteratieve proces tussen sociale partners en pensioenfondsen is de sleutel voor een soepel transitieproces. Wettelijke verankering van de transitiehandleiding c.q. zelfregulatie door de koepels kan dienen als katalysator.
- Bij uitloop van het wetgevingstraject dient de start- en einddatum van de mijlpalenplanning met een kalenderjaar te op te schuiven.

Toelichting

De Pensioenfederatie onderschrijft de methodiek van wettelijk vastgelegde mijlpalen. Mijlpalen geven richting en bieden duidelijkheid. In het wetsvoorstel is gekozen voor een transitieperiode van vier jaar opgedeeld in drie fases. Deze planning is uitdagend als het proces soepel verloopt. Transitieprocessen zijn echter weerbarstig. De Pensioenfederatie zet dan ook vraagtekens bij de haalbaarheid van de mijlpalen(planning) bij 'hobbels op de

- weg' én benadrukt dat zij in het voortraject meermalen heeft aangegeven dat voor de implementatie minimaal twee jaar nodig is.
- A. Fase 1: Arbeidsvoorwaardelijke fase
- Een soepel proces in fase 1 is een iteratief proces waarbij het pensioenfonds vanaf de start intensief betrokken is bij de door sociale partners te maken keuzes. Alleen bij intensieve samenwerking en overleg zal de opdrachtaanvaarding een formaliteit zijn en fase 2 soepel van start gaan. Als het iteratieve proces niet soepel verloopt bestaat de kans dat het pensioenfonds het voorstel niet kan aanvaarden en sociale partners terug moeten naar de tekentafel. Deze extra ronde zal dan (mogelijk) plaatsvinden in de toch al krappe fase 2 (zie paragraaf c).
 - Voor fase 1 is twee jaar gerekend. Twee jaar lijkt ruim bemeten maar wat zijn de gevolgen als sociale partners (in het ergste geval met minimale betrokkenheid van het pensioenfonds) meer dan twee jaar nodig hebben om te komen tot overeenstemming en een uitgewerkt transitieplan? In het wetsvoorstel lijkt deze uitloopten te gaan van fase 2 en 3.
- B. Fase 2: Onderbrenging bij het pensioenfonds
- Het pensioenfonds dient binnen 6 maanden zorg te dragen voor:
 - a) het opstellen van de opdrachtaanvaarding, een implementatie- en communicatieplan en bij het volgen van het 'standaardpad' een verzoek tot collectieve waardeoverdracht met overbruggingsplan;
 - b) het gelijktijdig voor advies/goedkeuring aan het verantwoordingsorgaan resp. belanghebbendenorgaan voorleggen van de onder a genoemde documenten; en
 - c) het indienen van (delen van) de onder a genoemde documenten met een toelichting over het gevolgde besluitvormingsproces bij DNB/AFM.
 - Fase 2 is alleen haalbaar mits: a) fase 1 tijdig is afgerond; b) het iteratieve proces in fase 1 voldoende succesvol is verlopen waardoor het pensioenfonds voorbereidende werkzaamheden heeft kunnen verrichten en de opdrachtaanvaarding (behoudens ondergeschikte punten) een formaliteit is; én c) het verantwoordings- / belanghebbendenorgaan positief adviseert/goedkeuring geeft op het invaarbesluit (en alle beleidsmatige

- keuzes daaromtrent?).³⁴ In alle andere gevallen is 6 maanden voor fase 2 niet realistisch.

C. Fase 3: Implementatiefase

- Pensioenfondsen hebben aangegeven minimaal 2 jaar nodig te hebben voor het implementeren van de pensioenregeling(en). De wetgever kiest voor 1,5 jaar. Binnen deze 1,5 jaar vindt ook de beoordeling door de externe toezichthouders plaats. Pensioenfondsen zullen niet starten met de implementatie zonder de vereiste voorafgaande goedkeuring van DNB op bijvoorbeeld invaren te hebben ontvangen.
De standaardtermijn beoordelingstermijn is verdubbeld van 3 naar 6 maanden. Een periode die DNB – ogenschijnlijk naar eigen inzicht – kan oprekken tot 1 jaar.³⁵ Het behoeft geen betoog dat een implementatieperiode van 6 maanden die resteren als de externe toezichthouders gebruik maken van de maximale termijn niet toereikend is.
- Daar komt bij dat het verzoek tot collectieve waardeoverdracht niet louter uit dit verzoek bestaat maar DNB bij haar goedkeuring tevens het besluitvormingsproces en het implementatieplan zal meenemen.³⁶ Dit maakt dat de kans dat vanuit de externe toezichthouders op relatief korte termijn een ‘helemaal akkoord’ volgt gering is en het pensioenfonds naar verwachting aanpassingen zal moeten doen (al dan niet in overleg met sociale partners) alvorens tot uitvoering/implementatie over te kunnen gaan.³⁷
- De beoordelingstermijnen voor DNB (en AFM) zullen naar beneden moeten worden bijgesteld. In feite krijgt DNB voor de beoordeling tweemaal zoveel tijd als het pensioenfonds voor de uitvoering. Dit is niet in evenwicht. Aansluiting bij het voorstel de opdrachtaanvaarding als toetsdocument te nemen (hoofdstuk 2) en bij de beoordeling van de opdrachtaanvaarding passend extern toezicht als uitgangspunt te nemen (hoofdstuk 6) maakt dat een standaard beoordelingstermijn van 3 maanden voor de externe

³⁴ Zie ook/verder hoofdstuk 4 paragraaf a.

³⁵ MvT pag. 102.

³⁶ MvT pag. 101 en nadere uitwerking in hoofdstuk 2 paragraaf d (de opdrachtaanvaarding als integraal toetsdocument).

³⁷ Hier zij ook verwezen naar de oproep voor ‘passend extern toezicht’. Zie voor verder uitwerking hoofdstuk 6.

- toezichthouders volstaat.

D. Onvoldoende waarborgen voor dragen eindverantwoordelijkheid

- Uitloop van fase 1 en 2 gaat ten koste van fase 3. Hoewel alle betrokken partijen (sociale partners, externe toezichthouders en pensioenfondsen) een verantwoordelijkheid hebben voor de voortgang is het pensioenfonds hekkensluiter en eindverantwoordelijk voor het afronden van de implementatiefase voor 1 januari 2026. Dit is een grote verantwoordelijkheid, zo blijkt ook uit de MvT: *“Gezien de ingrijpende consequenties die het niet tijdig realiseren van de transitie heeft [...], is het van belang dat de datum van 1 januari 2026 in alle gevallen gehaald wordt.”*³⁸

Het pensioenfonds is eindverantwoordelijk maar heeft zeer beperkt invloed op het verloop van het proces en de mijlpalenplanning. Er zijn geen consequenties voor het overschrijden van de termijnen door sociale partners³⁹ en externe toezichthouders in een toch al uitdagende planning. Met de huidige inhoud van de consultatiedocumenten kan het pensioenfonds niet verantwoordelijk zijn voor het (niet) halen van de datum van 1 januari 2026.

E. Concrete verzoeken/aanbevelingen/suggesties

- *Pensioenfonds eindverantwoordelijk voor mijlpalenplanning:* Het eenzijdig bij het pensioenfonds neerleggen van de eindverantwoordelijkheid voor het halen van de einddatum van 1 januari 2026 is onevenwichtig. Het pensioenfonds kan aansprakelijk worden gesteld als de ernstige gevolgen van het niet halen van deze termijn zich verwezenlijken, maar heeft beperkte invloed op procesverloop. De invulling van de transitieperiode dient te worden aangepast alvorens het dragen van de eindverantwoordelijkheid door pensioenfondsen acceptabel is.
- *Transitiehandleiding:* De Pensioenfederatie kan het belang van het soepel verlopen van het iteratieve proces (en het door sociale partners tijdig betrekken van pensioenfondsen) niet genoeg benadrukken. Ter overweging geeft de Pensioenfederatie mee in dit kader verwijzingen op te nemen naar

³⁸ MvT pag. 64.

³⁹ De MvT vermeldt dat sociale partners uiterlijk 1 januari 2024 het transitieplan aan de pensioenuitvoerder verstrekt. Er staan geen consequenties vermeld ingeval deze termijn wordt overschreden. Het gevolg zou niet moeten zijn dat fase 2 wordt verkort.

- de door de Stichting van de Arbeid, het Verbond van Verzekeraars en de Pensioenfederatie in gezamenlijkheid op te stellen transitiehandleiding. Deze gemeenschappelijke (zelf)regulatie kan ondersteunend zijn bij het vormgeven van het iteratieve proces (waaronder de gedeelde verantwoordelijkheid voor het behalen van de einddatum van 1-1-2026) en het behalen van de (aangepaste) mijlpalenplanning.
- *Verlenging fase 2:* De periodes gereserveerd voor fase 1 (de arbeidsvoorwaardelijke fase) en fase 2 (de onderbrengingsfase) zijn niet met elkaar in evenwicht. Mede met het oog op de omvang van de in de fases te verrichten werkzaamheden en de inrichting van de governance (het besluitvormingstraject) stelt de Pensioenfederatie voor fase 2 met een half jaar te verlengen ten koste van fase 1.
- *Aandacht voor besluitvormingsproces pensioenfondsonderdelen:* Fase 2 is te krap om het besluitvormingsproces binnen het pensioenfonds te doorlopen. Aandachtspunt hierbij is onder meer de aangekondigde nadere uitwerking van de informatieverstrekking aan de pensioenfondsonderdelen in de lagere wetgeving.⁴⁰ De einddata voor de vaststelling van het implementatieplan en communicatieplan zijn gesteld op 1 juli 2024. Dit lijkt te knellen met de het besluitvormingsproces van en de informatieverstrekking aan de pensioenfondsonderdelen. Zie voor een verdere uitwerking hoofdstuk 2 paragraaf d.
- *Kwalificatie negatief advies:* Ter compensatie van het schrappen van het individueel bezwaarrecht bij invaren krijgt het verantwoordingsorgaan een adviesrecht. Ingeval (een geleding van) het verantwoordingsorgaan negatief adviseert dient *“het bestuur het voorgenomen besluit kritisch dient te bezien en in ieder geval sociale partners, beroepspensioenvereniging of werkgever [...] te vragen het verzoek tot invaren te heroverwegen met inachtneming van de negatieve advisering.”*⁴¹ Een heroverweging door sociale partners dient binnen fase 2 plaats te vinden en heeft impact op het (kunnen) halen van de gestelde mijlpalen.

⁴⁰ MvT pag. 100. Zie in dit kader ook de visie van de Pensioenfederatie op de opdrachtaanvaarding als basis document voor de integrale toetsing, hoofdstuk 2 paragraaf d. In dit kader vraagt de Pensioenfederatie tevens aandacht voor het tijdig beschikbaar komen van lagere wet- en regelgeving.

⁴¹ MvT pag. 100.

De Pensioenfederatie ziet graag verduidelijking van het begrip 'geleding' en de omvang van het adviesrecht om zo discussies over wanneer sprake is van een 'negatief advies (van een geleding)' en heroverweging door sociale partners geboden is, te voorkomen. Zie voor verdere uitwerking hoofdstuk 4 paragraaf a.

- *Borgen voldoende implementatietijd:* De voor de externe toezichthouders gereserveerde beoordelingstijd leidt ertoe dat pensioenfondsen de uitvoerings-/implementatiewerkzaamheden onmogelijk kunnen voltooien binnen fase 3. De Pensioenfederatie vraagt om een realistisch planning en doet hierbij de volgende suggesties:
 - Duidelijkheid beslistermijnen: De MvT is onvoldoende helder op welke toezichtonderdelen van DNB beslistermijnen van toepassing zijn. De beslistermijnen voor de AFM worden in het geheel niet genoemd.⁴² Duidelijke beslistermijnen voor zowel DNB en AFM zijn gewenst.
 - Standaardbeslistermijn van 3 maanden: De standaardbeslistermijn dient zowel voor DNB als AFM 3 maanden te zijn. Deze termijn is voldoende als de opdrachtaanvaarding als toetsdocument fungeert (zie hoofdstuk 2 paragraaf 2) en er sprake is van 'passend extern toezicht' (zie hoofdstuk 6). Hiermee neemt de implementatietijd voor pensioenfondsen toe en daarmee de haalbaarheid van de mijlpalenplanning.
 - Voorwaarden voor verlenging beoordelingstermijn: Het oprekken van de standaardbeslistermijn van 3 naar 6 maanden door DNB/AFM dient alleen in uitzonderlijke gevallen mogelijk te zijn. Ten aanzien van deze 'uitzonderlijke gevallen' pleit de Pensioenfederatie voor een duidelijke definitie en strikte voorwaarden, beide op te stellen door de wetgever.
 - Fatale termijnen voor DNB/AFM: Het kan niet zo zijn dat DNB/AFM de maximale toezichtstermijnen niet halen en het pensioenfonds eindverantwoordelijk is voor het behalen van de uiterste datum van 1

⁴² In dit kader verwijst de Pensioenfederatie naar [Leidraad informatieverschaffing collectieve waardeoverdracht](#) van AFM, waarin wordt voorgesorteerd op de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. De omvang en intensiteit die de AFM bij de invulling van haar toezichtrol voor ogen heeft zijn aanzienlijk, waardoor het door de wetgever stellen van duidelijke kaders aan onder andere de beslistermijnen essentieel is.

- januari 2026. De beslistermijnen voor DNB/AFM zouden naar mening van de Pensioenfederatie fatale termijnen moeten zijn.
- Integrale beoordeling/Packagedeal: Ten aanzien van de terugkoppeling door de toezichthouders op de ingediende documenten is het van belang dat deze binnen DNB en AFM en waar nodig ook tussen DNB en AFM voldoende zijn afgestemd, zodat per document (overbruggingsplan, implementatieplan, communicatieplan, opdrachtaanvaarding/bevestiging etc.) de toezichttaken volledig zijn afgerond en de conclusie daarvan helder is. Een doemscenario is dat verschillende toezichtafdelingen van de externe toezichthouders over verschillende onderdelen apart met het pensioenfonds (mondeling) communiceren en (op onderdelen) onderling inhoudelijke tegenstrijdigheden bevatten. De Pensioenfederatie vraagt de wetgever hier expliciet aandacht aan te besteden en verwijst in dat kader naar:
 - de aanbeveling om de opdrachtaanvaarding als basis te nemen voor de invulling en inrichting van het externe toezicht (zie hoofdstuk 2, paragraaf d); en
 - de aanbevelingen ten aanzien van passend extern toezicht in hoofdstuk 6.

Wanneer deze aanbevelingen in onderlinge samenhang worden gelezen meent de Pensioenfederatie een goede voorzet te geven voor een invulling van extern toezicht dat aansluit op het besluitvormingsproces/de interne governance én daarmee de haalbaarheid van de mijlpalenplanning aanzienlijk vergroot.

- Wetgevingstraject: Op het moment dat het wetgevingstraject uitloopt dient de mijlpalenplanning (start- en einddatum) navenant op te schuiven in de tijd. Daarbij dient de verschuiving met een jaar plaats te vinden om gebroken boekjaren te voorkomen.
- Tijdige nadere regelgeving: De aangekondigde nadere regelgeving dient tijdig beschikbaar te zijn zodat pensioenfonds in staat worden gesteld een procesplanning te maken zonder dat sprake is van 'schuivende panelen' als gevolg van nadere invulling van wettelijke normen.

- – Zelfregulering: Het belang van het iteratieve proces en het in een vroegtijdig stadium betrekken van het pensioenfonds door sociale partners kan niet genoeg worden benadrukt.⁴³ Zoals in de HLN is opgenomen is met wet- en regelgeving niet alles te regelen.⁴⁴ De HLN verwijst in dat kader naar de transitiehandleiding op te stellen door de Stichting van de Arbeid, Verbond van Verzekeraars en de Pensioenfederatie.⁴⁵ De transitiehandleiding is essentieel voor de bewustwording, maar ook voor de praktische vertaalslag van de complexe materie in de consultatiedocumenten binnen een strakke planning. Ter overweging geeft de Pensioenfederatie mee in de wetgeving te verwijzen naar deze transitiehandleiding. Het samenwerken van de koepels, het uitdragen van een eensluidende boodschap over de aandachtspunten in het proces kan op deze wijze fungeren als zelfregulatie ondersteunend aan het iteratieve proces en het behalen van de mijlpalenplanning.

4. Waarborgen schrappen individueel bezwaarrecht: compleet en concreet

Kernboodschappen

- Adviesrecht en goedkeuringsrecht voor respectievelijk het verantwoordings- en belanghebbendenorgaan dienen te zien op het integrale (voorgenomen) besluit van de opdrachtaanvaarding.
- Een geleding dient nader gedefinieerd te worden als werkgevers-, werknemers-, en pensioengerechtigden.
- Het versterkte adviesrecht van het verantwoordingsorgaan dient aan te sluiten bij de governance en via het bestuur van het pensioenfonds te verlopen.

Toelichting

Invaren wordt gezien als een interne collectieve waardeoverdracht. Het individueel bezwaarrecht (artikel 83 PW) is daar bij uitzondering niet op van toepassing. Als waarborg zijn hiervoor het hoorrecht en nadere taken en bevoegdheden voor het verantwoordingsorgaan en het belanghebbendenorgaan onderdeel van het wetsvoorstel. De Pensioenfederatie kan zich vinden in het tijdelijk schrappen van het individueel bezwaarrecht en acht

⁴³ Zie ook MvT pag. 97.

⁴⁴ HLN pag. 26.

⁴⁵ HLN pag. 26.

- compenserende waarborgen noodzakelijk. Ten aanzien van de invulling van deze waarborgen vraagt de Pensioenfederatie op een aantal punten verduidelijking en aansluiting bij de huidige governance.

A. Kwalificatie adviesrecht

Bij een negatief advies van (een geleding) van het verantwoordingsorgaan dienen sociale partners te heroverwegen. Het is van belang om duidelijk te hebben waarover precies advies wordt gevraagd. De MvT geeft geen eenduidig beeld: *“Het verantwoordingsorgaan en het belanghebbendenorgaan krijgen inspraak op het besluit van het pensioenfondsbestuur over invaren en de inzet van vermogen”*⁴⁶ in relatie tot *“Het adviesrecht respectievelijk het goedkeuringsrecht is van toepassing op het besluit om in te varen en op de beleidsmatige keuzes in dat kader.”*⁴⁷ in relatie tot *“Voorts beoordeelt een pensioenfonds in deze fase een eventueel verzoek [tot 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.”*⁴⁸

De Pensioenfederatie meent dat een advies op het integrale pakket (én de nieuwe pensioenregeling, én het al dan niet invaren én de wijze van compensatie) door het verantwoordingsorgaan (en belanghebbendenorgaan) wezenlijk is.⁴⁹ Bij het pensioenfonds zijn zowel binnen het bestuur als verantwoordings- of belanghebbendenorgaan alle relevante partijen betrokken. Dat borgt de positie van alle deelnemers.

Definitie geleding

Het verantwoordingsorgaan kan in zijn geheel of per geleding advies uitbrengen. In de MvT zijn alleen pensioengerechtigden expliciet als geleding genoemd. Duidelijkheid over wat als geleding kwalificeert is gewenst, zowel voor het interne besluitvormingsproces als met oog op de mijlpalenplanning. Logisch is aan te sluiten bij de gebruikelijke definiëring van werkgevers, werknemers en pensioengerechtigden (en inactieve deelnemers).

⁴⁶ MvT pag. 100.

⁴⁷ MvT pag. 100.

⁴⁸ MvT pag. 180.

⁴⁹ Zie ook hoofdstuk 2 paragraaf d.

■ **B. Aansluiten bij huidige governance**

Bij een negatief advies van (een geleding van) het verantwoordingsorgaan informeert het bestuur de sociale partners hierover en vraagt de sociale partners het verzoek tot de waardeoverdracht te heroverwegen.⁵⁰ Dit wijkt af van de reguliere governance. Het is zuiverder dat er een advies wordt gegeven op een voorgenomen besluit van het bestuur. Hierbij kan worden bepaald dat het bestuur dit advies (ter heroverweging) voorlegt aan sociale partners. De heroverweging van sociale partners gaat vervolgens via het bestuur (incl. beoordeling) terug naar het verantwoordingsorgaan. Dit sluit aan bij de huidige governance en ook bij artikel 217 PW. De Pensioenfederatie meent dat het wetsvoorstel zich zou moeten richten op een ‘voorgenomen’ besluit.

C. Concrete verzoeken/aanbevelingen/suggesties

Samengevat vraagt de Pensioenfederatie om:

- Het **eenduidig beschrijven** van het adviesrecht door dit te enten op het **voorgenomen** integrale besluit tot **én** de nieuwe pensioenregeling, **én** het al dan niet invaren **én** de wijze van compensatie⁵¹
- Het begrip “**geleding**” van het verantwoordingsorgaan nader te **definiëren** en aan te sluiten bij de gebruikelijke geledingen van werkgevers, werknemers en gepensioneerden.
- Het beschrijven van de gevolgen van negatief advies in de MvT en het benoemen van de geledingen die advies kunnen uitbrengen.
- Aan te sluiten bij de **bestaande governance/wetssystematiek** door het verzoek van artikel 150m lid 4 op een voorgenomen besluit te laten zien, zodat een negatief advies **via het bestuur** voor heroverweging bij sociale partners dient te worden teruggelegd.

⁵⁰ Artikel 150m lid 4.

⁵¹ MvT pag. 100. Hier is opgenomen dat de voorbenoemde bestuursbesluiten inzake de uitvoeringsovereenkomst, invaren en de inzet van vermogen voor de solidariteitsreserve/compensatiedepot gelijktijdig aan de pensioenfondsen worden voorgelegd, zodat er over het geheel advies dan wel goedkeuring kan worden gegeven. In de concept wetteksten komt dit niet expliciet naar voren (artikel 115a en artikel 115c versus artikel 150m).

■ 5. **Uitgangspunt van principle based wetgeving/open normen**

Kernboodschappen

- De hoofdtaak van een pensioenfonds is het behartigen van de belangen van de pensioenfondsdeelnemers. Gezien de grote verschillen tussen pensioenfondsen is maatwerk in het belang van de pensioenfondsdeelnemer. Principle based wetgeving biedt deze ruimte en dient het uitgangspunt te zijn daar waar de wijze van uitvoering/toepassing bijdraagt aan het door de norm beoogde resultaat.
- Het pensioenfonds is eindverantwoordelijk en bij verantwoordelijkheid hoort bevoegdheid. Bevoegdheid om te kunnen besturen in het belang van de pensioenfondsdeelnemer. Gezien de robuuste governance van pensioenfondsen in combinatie met het feit dat alle beleidsbepalers door DNB zijn getoetst op geschiktheid en betrouwbaarheid is het beperken van de ruimte om te besturen niet alleen onwenselijk maar ook onnodig.
- Bij principle based wetgeving hoort principle based toezicht. Bij (vergaande) invulling van de open normen door de externe toezichthouder(s) gaan de voordelen van maatwerk voor de pensioenfondsdeelnemer in de praktijk (grotendeels) teniet. Het door de wetgever meegeven van duidelijke toezichtkaders borgt dat pensioenfondsen de voordelen van principle based wetgeving /ruimte om te kunnen besturen in de praktijk ook kunnen effectueren.

Toelichting

De Pensioenfederatie pleit voor (behoud van) het uitgangspunt van principle based wetgeving in de pensioenwetgeving en gebruik te maken van open normen gericht aan het pensioenfonds daar waar homogeniteit in (de wijze van) naleving/uitvoering door pensioenfondsen niet noodzakelijk en/of wenselijk is voor het realiseren van het doel van de betreffende norm.

A. Principle based wetgeving als uitgangspunt

Het uitgangspunt van de Pensioenwet is principle based wetgeving. In de consultatiedocumenten zijn veel normen in relatief vergaande mate uitgewerkt en/of is uitwerking in lagere regelgeving aangekondigd: een zorgelijke ontwikkeling in wetgeving waar principle based wetgeving het uitgangspunt zou moeten zijn, om de volgende redenen:

- Ruimte voor maatwerk is essentieel

De wereld van de pensioenfondsen kenmerkt zich door heterogeniteit.

- Heterogeniteit door verschillen in het soort pensioenfondsen (opf, apf, bpf, brpf), het gekozen bestuursmodel, de omvang van het pensioenfonds, de samenstelling van de pensioenfondspopulatie en straks ook de keuze voor het contract. Deze heterogeniteit komt mede voort uit het verschil in branches en sectoren die op de arbeidsvoorwaardentafel ieder voor zich een eigen pensioenregeling afspreken toegespitst op de deelnemerspopulatie en binnen de arbeidsvoorwaardertafel op de betreffende decentrale arbeidsvoorwaardetafel. Deze heterogeniteit is een gegeven, ook in het nieuwe pensioenstelsel. Heterogeniteit vereist maatwerk: ruimte om te (kunnen) besturen op een wijze die recht doet aan de specifieke kenmerken van het pensioenfonds en de pensioenfondsdeelnemer. Principle based wetgeving biedt deze ruimte en draagt daarmee bij aan optimalisering van de arbeidsvoorwaarde pensioen.
- Bij verantwoordelijkheid hoort bevoegdheid
Het pensioenfonds is eindverantwoordelijk. Niet de wetgever, niet sociale partners, niet de externe toezichthouder maar het pensioenfonds zal aan de pensioenfondsdeelnemer verantwoording moeten afleggen over de gemaakte keuzes, de implementatie daarvan en de uiteindelijke resultaten. Bij verantwoordelijkheid hoort bevoegdheid. Rule based wetgeving verkleint de ruimte om te besturen en daarmee de bevoegdheden van pensioenfondsen. Principle based wetgeving legt de nadruk op professioneel en zorgvuldig gedrag in de geest van de wet. Dit biedt ruimte voor maatwerk en geeft invulling aan het uitgangspunt dat verantwoordelijkheid en bevoegdheid samengaan.
- De robuuste interne governance is bij uitstek geschikt
Recente ontwikkelingen op het gebied van governance bij pensioenfondsen zijn de Wet versterking bestuur pensioenfondsen en de implementatie van de IORP II-richtlijn. Het resultaat is een robuuste deskundige gestroomlijnde interne governance voorzien van stevige controlemechanismen/checks and balances waarbij de vertegenwoordiging van (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden adequaat is geborgd, ongeacht het gekozen bestuursmodel. Deze robuuste interne governance biedt voldoende waarborgen voor de ruimere bevoegdheden inherent aan principle based wetgeving, zeker nu alle (mede)beleidsbepalers voorafgaand door DNB zijn getoetst op

- geschiktheid en betrouwbaarheid. De keuze voor een robuuste interne governance is dienend (geweest) aan de pensioenfondsdeelnemer die gebaat is bij maatwerk. Het belang van de pensioenfondsdeelnemer dient ook bij (de transitie naar) het nieuwe pensioenstelsel het uitgangspunt te zijn.
- Wendbaarheid (bij voortschrijdend inzicht) is essentieel
Uit de praktijk blijkt dat het lastig is bij het stellen van gesloten normen rekening te houden met alle mogelijke situaties in een heterogeen en in de tijd veranderend speelveld. Het gevolg daarvan is dat de wetgeving niet in alle gevallen passend is en dat alsnog interpretatie van de norm moet plaats vinden, vaak door de rechter. Daarmee leidt rule based wetgeving paradoxaal genoeg tot rechtsonzekerheid. Met een open norm kan dit worden voorkomen. Principle based wetgeving biedt ruimte voor onvoorziene omstandigheden/ voortschrijdend inzicht, waar rule based wetgeving vaker wetswijziging zal vereisen alvorens (legitiem) noodzakelijke aanpassingen te kunnen doorvoeren. Zeker bij een stelselwijziging is het van belang dat er ruimte is voor (tijdig) bijsturen.

- B. Objectief criterium en concrete voorbeelden principle based wetgeving
Aan de hand van concrete voorbeelden uit het wetsvoorstel is het belang van principle based wetgeving/ open normen toegelicht in relatie tot het realiseren van een (uitvoering van) een regeling die is afgestemd op de kenmerken en behoefte van de pensioenfondsdeelnemer. Een belangrijk doel dat in het wetsvoorstel meermalen is onderkend. Op basis van dit uitgangspunt lijkt het goed te komen tot een objectief criterium aan de hand waarvan bepaald kan worden wanneer een norm open kan zijn, en wanneer niet.

Optimalisering beoogde resultaat

Als het resultaat dat de norm beoogt te bereiken onafhankelijk is van de wijze van toepassing/uitvoering van de norm, is een duidelijke invulling door de wetgever van zowel de 'wat' (beoogd resultaat) als de 'hoe' (de manier om daar te komen) gewenst. Dat leidt tot duidelijkheid vooraf en rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor pensioenfondsdeelnemers. Wanneer echter de 'hoe' kan bijdragen aan optimalisering van het beoogde resultaat, door rekening te houden met de heterogeniteit in

- bijvoorbeeld bestuursmodel, omvang of populatie, is principle based wetgeving wenselijk. In die situaties leidt het beperken van de mogelijkheden tot het maken van keuzes bij de invulling van de ‘hoe’ immers tot suboptimale uitkomsten. De Pensioenfederatie pleit dan ook voor principle based wetgeving daar waar deze bij kan dragen aan het optimaliseren van het beoogde resultaat.

C. Bij principle based wetgeving hoort principle based toezicht

Een belangrijke kanttekening bij het verzoek om principle based wetgeving is de relatie met extern toezicht. Principle based wetgeving leidt in de praktijk alleen tot beleidsruimte voor pensioenfondsen op het moment dat er ook sprake is van principle based toezicht door de externe toezichthouders. De Pensioenfederatie constateert steeds vaker dat DNB/AFM de open normen in de wetgeving vergaand invult.⁵² Dit is onwenselijk vanuit de scheiding der machten en het gebrek aan democratische controle op door de door toezichthouders vastgestelde regels. Dit is ook onwenselijk omdat de door de wetgever voor pensioenfondsen beoogde beleidsruimte om recht te doen aan het doel van de open norm in heterogene situaties in de praktijk ((groten)deels) teniet gaat.⁵³ De Pensioenfederatie pleit aldus voor principle based wetgeving én kaders voor de toezichthouder zodat pensioenfondsen de voordelen van principle based wetgeving daadwerkelijk kunnen effectueren.

– Principle based toezicht bij principle based wetgeving

Een open norm impliceert verschil in handelen, met als doel recht te doen aan de norm in heterogene situaties. De open norm moet bijdragen aan een optimaal resultaat voor het pensioenfonds en de pensioenfondsdeelnemer. Daarbij past toezicht gericht op dit principe; het toezicht moet zich toespitsen op het waarom van de gekozen ‘hoe’. Met andere woorden: de toezichthouder toetst of de door het pensioenfonds gekozen invulling past bij de specifieke kenmerken van

⁵² Een recent voorbeeld daarvan is de wijze waarop door de toezichthouder is omgegaan met de invulling van het toezicht op de open normen in de IORP II-regelgeving. Dat leidde tot onduidelijkheid, inefficiency en vertraging bij de implementatie, die om die reden nog altijd niet volledig voltooid is.

⁵³ Voorbeeld: De invulling van de open norm ‘onafhankelijk’ bij de implementatie van IORP II-richtlijn in de verschillende beleidsuitingen van DNB hebben bij diverse pensioenfondsen geleid tot suboptimale/gekunstelde oplossingen. (NB. De beleidsuitingen zijn digitaal niet langer beschikbaar op de site van DNB).

- het pensioenfonds.

De motivatie/onderbouwing in relatie tot het doel van de open norm is de kern. Marginaal achteraf toezicht ligt in lijn met het criterium voor toepassing van een open norm (de mogelijkheid tot optimalisering van het te bereiken resultaat).⁵⁴ Vooraf door de toezichthouder opgestelde (strikte) inhoudelijke toetsingscriteria dient bij toezicht op principle based wetgeving zoveel mogelijk vermeden te worden. De jurisprudentie⁵⁵ onderstreept dat principle based wetgeving betekent dat DNB/AFM niet alleen flexibel *kan*, maar ook *moet* zijn.⁵⁶ De wetgever kan hier aan bijdragen door (in de MvT) het doel en de keuze voor een principle based norm te motiveren. Hiermee geeft de wetgever inzicht in de (omvang van de) beleidsruimte toebedeeld aan pensioenfondsen en duidelijkheid voor de toezichtkaders. Principle based toezicht vraagt bovendien om een motivering waarmee moet worden aangetoond dat de open norm is overschreden. Anders dan bij een rule based/gesloten norm kan de toezichthouder niet volstaan met een simpele verwijzing naar de overtreden bepaling. Uiteraard vergt principle based toezicht ook iets van pensioenfondsen; het is aan het pensioenfonds inzichtelijk te maken dat de gekozen invulling van de norm bijdraagt aan een optimaal resultaat, gelet op de specifieke kenmerken van het betreffende pensioenfonds.

Overige waarborgen zitten ‘aan de voorkant’ in de eerder genoemde systeemkeuzes, waaronder een adequate – wettelijk voorgeschreven –

⁵⁴ De toetsing van een open norm door DNB/AFM dient naar mening van de Pensioenfederatie per definitie of in ieder geval bij voorkeur een marginale toetsing te zijn die achteraf plaatsvindt, waarbij de toezichthouder vooral toetst of het pensioenfonds in redelijkheid tot de gekozen invulling van de open norm heeft kunnen komen, of er een begrijpelijke (inzichtelijke, met redenen omkleed, goed gemotiveerd, vastgelegd op feitelijke of statistische gegevens gebaseerde en te verantwoorden) onderbouwing is en of het (wettelijke voorgeschreven bestuurlijke) proces goed is gevolgd. Dit sluit ook aan bij de bestaande jurisprudentie, zie voetnoten 52 en 53.

⁵⁵ [ECLI:NL:CBB:2013:104](#), 5.3: “DNB [zal] telkens de specifieke omstandigheden van het pensioenfonds in kwestie moeten betrekken en per geval moeten onderzoeken of aan de (...) regel wordt voldaan. Het is dan ook niet zozeer DNB die hier ruimte heeft om te beoordelen of aan genoemde regel wordt voldaan, maar veeleer het pensioenfonds dat ruimte toekomt bij de inrichting (...)”. “Daarbij zullen [instellingen] keuzes maken die DNB, zolang die keuzes er niet toe leiden dat niet aan de norm wordt voldaan, heeft te respecteren.”

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Goud/DNB over de prudent person regel [ECLI:NL:CBB:2013:104](#) en de zaak Slagers/DNB over de invulling van de VPL-regeling [ECLI:NL:CBB:2017:58](#).

- inrichting van de governance, een strikt toezicht op de inrichting en werking van het risicomanagement evenals uitgebreide voorschriften en toezicht met betrekking tot de communicatie.

D. Concrete verzoeken/aanbevelingen/suggesties

– Pensioenfondsen moeten kunnen besturen

De tendens in de consultatiedocumenten is het geven van opdrachten aan het pensioenfonds. De bevoegdheden die het pensioenfonds nodig heeft om deze opdrachten in het belang van de pensioenfondsdeelnemer optimaal te kunnen uitvoeren eroderen tegelijkertijd sterk. De wetgever lijkt het uitgangspunt dat verantwoordelijkheid en bevoegdheid samengaan uit het oog te zijn verloren. De Pensioenfederatie roept op dit evenwicht te herstellen.

– Principle based wetgeving waar mogelijk

In het belang van de pensioenfondsdeelnemer dient wetgeving principle based te zijn als een heterogene implementatie/uitvoering afgestemd op de specifieke kenmerken van het pensioenfonds bijdraagt aan optimalisatie van het resultaat. De eerder door de wetgever gemaakte systeemkeuzes in combinatie met het voorafgaand aan benoeming toetsen van (mede)beleidsbepalers door DNB maakt dat de bestaande interne governance bij pensioenfondsen zo is ingericht dat de voordelen van principle based wetgeving ten volle benut kunnen en ook moeten worden.

Het pensioenfonds bestuurt in het belang van de pensioenfondsdeelnemer. De pensioenfondsdeelnemer heeft beslissende invloed binnen de governance van pensioenfondsen: in het bestuur (en verantwoordingsorgaan) dan wel in het belanghebbendenorgaan. Juist nu het risico verschuift naar de pensioenfondsdeelnemer ligt het borgen van (extra) beleidsruimte – en dus invloed door de pensioenfondsdeelnemer – voor de hand. De tegengestelde beweging van de wetgever is niet alleen onnodig, maar ook onwenselijk. De Pensioenfederatie roept de wetgever met klem op deze tegengestelde beweging ongedaan te maken.

– **Toezichtkaders om voordelen van principle based wetgeving te effectueren**

Bovenstaande verzoeken hebben alleen resultaat als de externe

- toezichhouders dienovereenkomstig acteren. De praktijk van de afgelopen jaren laat een veelheid van verschillende wijze van invulling (nieuwsbrieven, Q&A, interpretaties, leidraden e.d.) zien door de toezichhouders. In de praktijk leiden deze bij de uitvoering van het toezicht tot een sterke inperking van de beleidsvrijheid van pensioenfondsen, waarbij de uitgangspunten uit het bestuursrecht niet of nauwelijks zichtbaar zijn. Deze ontwikkeling in de praktijk benadrukt het belang van de scheiding der machten. Allereerst roept de Pensioenfederatie op tot het achterwege laten van (ruime) regelgevende bevoegdheid aan externe toezichthouders in de vorm van (ruime) delegatiebepalingen waarvan de externe toezichthouders de normadressaat zijn. Daarnaast pleit de Pensioenfederatie voor kaderstelling/verduidelijking door de wetgever bij het gebruik van open normen door:
 - Toelichting normadressant en doel open norm: Het opnemen van een duidelijke normadressant (in de MvT) – voor wie is de beleidsruimte bedoeld – in combinatie met het expliciet benoemen van het doel van de open norm waarbij de keuze voor principle based wetgeving is toegelicht.
 - Toelichting van beoogde vorm van extern toezicht: Door de mate, vorm en intensiteit van het toezicht dat de wetgever voor ogen heeft op te nemen in de MvT ontstaat helderheid voor zowel de pensioenfondsen als de externe toezichthouders. Zie voor verdere uitwerking hoofdstuk 6.

6. Complementair extern toezicht

Kernboodschappen

- Een meer terughoudende rol voor de externe toezichthouders sluit aan bij de robuuste interne governance en recent gemaakte systeemkeuzes. Het externe toezicht in de consultatiedocumenten is omvangrijk en bijna onbegrensd. De Pensioenfederatie pleit voor passend extern toezicht waarbij intern en extern toezicht complementair zijn.
- Bewuste keuzes ten aanzien van het extern toezicht door de wetgever met een toelichting in de MvT is wenselijk. De mate, intensiteit en het moment

- van toezicht dient bij deze keuzes te zijn afgestemd op het te mitigeren risico met aandacht voor kosten-baten.

Toelichting

Een transitie naar een nieuw pensioenstelsel is een complex en omvangrijk proces. De belangen zijn groot en goed toezicht is essentieel. Goed toezicht is passend toezicht. Bij passend extern toezicht is extern toezicht complementair aan intern toezicht. Daarnaast zijn de mate, intensiteit en het moment van toezicht afgestemd op het te mitigeren risico met aandacht voor kosten-baten. De Pensioenfederatie stelt vast dat het externe toezicht in de consultatiedocumenten bijzonder omvangrijk en zo goed als onbegrensd is en doet een dringend beroep op de wetgever op passende wijze te concretiseren.

A. Passend extern toezicht

De Pensioenfederatie pleit voor duidelijke kaders in de wetgeving ten aanzien van de mate, intensiteit en het moment van extern toezicht. Deze kaders dienen passend extern toezicht te waarborgen, hetgeen inhoudt dat deze aansluiten bij bestaande kaders/systeemkeuzes, streven naar complementariteit tussen extern en intern toezicht en waarbij aandacht is voor het middel in relatie tot het te mitigeren risico. Dit leidt ook tot betere haalbaarheid van de mijlpalenplanning (zie hoofdstuk 3) en adequate(re) beheersing van de kosten (zie hoofdstuk 7).

B. Aansluiting bij systeemkeuzes

De volgende systeemkeuzes zijn relevant bij het streven naar complementariteit tussen het interne en externe toezicht:

– Aansluiting bij systeemkeuzes robuust intern toezicht

De (Europese) wetgever heeft gekozen voor een robuuste interne governance bij pensioenfondsen. Pensioenfondsen zijn verantwoordelijk voor een goed functionerend bestuursmodel waarbij intern toezicht het uitgangspunt is. Zowel het bestuur als het intern toezicht leggen verantwoording af aan een verantwoordings- of belanghebbendenorgaan. Gecombineerd met de compliance officer en de sleutelfunctionarissen op actuarieel-, risicomanagement- en audit gebied is sprake van stevige checks and balances én zelforganiserend vermogen. Het in grote mate onbegrensde externe toezicht zoals opgenomen in het wetsvoorstel en de MvT doet geen recht aan de robuuste interne governance waardoor

- overlap in plaats van complementariteit de relatie tussen intern en extern toezicht typeert.

- Aansluiting bij systeemkeuze voorafgaande toetsing (mede)beleidsbepalers

Alle (mede)beleidsbepalers bij een pensioenfonds – waaronder leden van de raad van toezicht en sleutelfunctionarissen – zijn voorafgaand aan benoeming door DNB getoetst op geschiktheid en betrouwbaarheid. Deze geschikte betrouwbare (mede)beleidsbepalers dienen de ruimte (bevoegdheden) en het vertrouwen te krijgen hun verantwoordelijkheden te nemen en taken uit te voeren. Ook vanuit dit perspectief ligt achteraf marginaal extern toezicht in de rede.

- Aansluiting bij door overheid geformuleerde principes voor goed toezicht
De overheid formuleerde het uitgangspunt dat *‘met meer verantwoordelijkheid in de samenleving en het aanvaarden van risico’s [...] goed toezicht het best tot zijn recht [komt]. Goed toezicht is selectief, slagvaardig en samenwerkend. Dit zijn drie nieuwe principes uit de visie.’*

⁵⁷ Aansluiting bij de eigen principes voor goed toezicht onderstreept voorgaande punten, voorkomt disproportionele belasting door regeldruk, zorgt dat de toezichtkosten beheersbaar/uitlegbaar⁵⁸ blijven en de mijlpalenplanning (beter) haalbaar.⁵⁹

C. Mate, intensiteit en moment van extern toezicht

In algemene zin is de Pensioenfederatie van mening dat bij de systeemkeuzes genoemd in paragraaf b een marginale/terughoudende rol van de externe toezichthouder passend is en achteraf toezicht de aangewezen vorm is bij principle based normen (zie hoofdstuk 5 paragraaf c). Dit dient terug te komen in:

- *de mate van toezicht*: is het passend om *alle* pensioenfondsen te toetsen of is een risicogerichte (in navolging op ontvangen signalen) dan wel steekproefsgewijze toetsing afdoende?

⁵⁷ [Kamerstukken II, 2005–2006, 27 831, nr. 15.](#) Bron: Goed Toezicht; principes van professionaliteit, democratie en good governance. Dick Ruimschotel 2014. In een brief van 12 oktober 2005 aan de Tweede Kamer is dit model ook schematisch gepresenteerd.

⁵⁸ Zie ook hoofdstuk 7.

⁵⁹ Zie ook hoofdstuk 3.

- – *het moment van toezicht*: is een goedkeurende verklaring vooraf passend of volstaat beoordeling achteraf? En
- *de vorm van toezicht*: is integrale/volle toetsing noodzakelijk of is (mede met het oog op de robuuste interne governance) marginale toetsing voldoende?

Gezien de omvangrijke en op punten onbegrensde rol voor het externe toezicht zijn deze vragen niet gesteld bij het opstellen van het wetsvoorstel en de MvT. De Pensioenfederatie dringt er op aan dit alsnog te doen.

D. Toetsing voorgenomen besluit tot invaren

Een concreet voorbeeld van onbegrensd extern toezicht is de toets op het voorgenomen besluit tot invaren. Dit omvat toetsing van het voorgenomen besluit aan de wettelijke voorwaarden voor interne collectieve waardeoverdracht, maar ook:

- Toetsing van het besluitvormingsproces: Zowel de adequaatheid van de onderbouwing van de besluitvorming, de wijze waarop pensioenfondsgorganen zijn betrokken en met hun zienswijze is omgegaan.⁶⁰
- Toetsing van de analyse van de financiële en niet-financiële risico's van het invaren inclusief de vraag of het pensioenfonds deze risico's adequaat kan beheersen.
- Toetsing van de financiële effecten van het collectief invaren van de opgebouwde pensioenaanspraken en rechten en de beleidsmatige keuzes daarbij, hierbij dient het pensioenfonds te 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 belanghebbenden tot onevenredig nadeel leidt; en
- Toetsing van het implementatieplan (en het communicatieplan dat hier onderdeel van is).

⁶⁰ Hierbij dient de informatie die aan de pensioenfondsgorganen beschikbaar is gesteld, welke nader door DNB is te bepalen, ook aan DNB te worden toegezonden..

- De lijst met onderwerpen die in het implementatieplan dienen te worden opgenomen/uitwerkt is al aanzienlijk.⁶¹ Daar komt bij dat deze lijst niet limitatief is gezien de aankondiging dat verdere aanvullingen in lagere regelgeving zal volgen. Nu het hier gaat om een omvangrijke, niet limitatieve lijst waarop DNB/AFM voorafgaand integraal toetst bij alle pensioenfondsen ontbreekt iedere aansluiting bij de gemaakte systeemkeuzes, aandacht voor complementariteit van in- en extern toezicht, risico-gebaseerd toezicht dan wel enige andere kaderstelling. Dit is zorgelijk.

Opvallend is dat er geen discussie lijkt te zijn over het geëquipeerd zijn van de interne governance. Het belangrijkste onderdeel – de evenwichtigheid – toetst DNB marginaal. De toelichting op deze keuze luidt: *“Door de expliciete bezwaar- en goedkeuringsrechten van verantwoordingsorgaan respectievelijk belanghebbendenorgaan, kunnen pensioenfondsen voldoende kritisch het pensioenfondsbestuur toetsen ten aanzien van deze belangenafweging en daarop toezien. Daarom en ook omdat in het standaard invaarpad ruimte wordt gelaten aan sociale partners en pensioenfondsen om invulling te geven aan onevenredig nadeel, zal de toets door DNB op de uitkomsten van de evenwichtige belangenafweging door een pensioenfonds marginaal zijn. Het zijn immers de sociale partners en pensioenfondsen die deze belangenafweging moeten maken.”*⁶²

Als bij het belangrijkste onderdeel – de evenwichtige belangenafweging – een marginale toets volstaat met een verwijzing naar ‘het vertrouwen in de contractsvrijheid en de robuuste interne governance’ is de vraag wat de reden is om wel te kiezen voor een integrale voorafgaande toetsing op de vele andere onderdelen (van bijvoorbeeld het implementatieplan).

E. Concrete verzoeken/aanbevelingen/suggesties

Samengevat vraagt de Pensioenfederatie:

- Te **waarborgen** dat het **extern toezicht passend** is en aansluit bij bestaande kaders en systeemkeuzes. **Complementariteit** tussen extern en intern toezicht leidt tot efficiency enerzijds en adequate

⁶¹ Zie onder andere MvT pag. 102.

⁶² MvT pag. 101.

- kostenbeheersing anderzijds.
 - Een **marginale toetsing** (daar waar mogelijk achteraf) hierbij als uitgangspunt te nemen, waarbij het toetsmoment de opdrachtaanvaarding is waar de samenhang integraal getoetst kan worden (zie hoofdstuk 2 paragraaf d). Dit sluit aan bij de systeemkeuzes, de gewenste complementariteit tussen extern en intern toezicht én zal de haalbaarheid van het transitieproces ten goede komen.
 - In het wetsvoorstel en de MvT meer rekening te houden en **bewuste keuzes** te maken ten aanzien van het toezicht, zodanig dat dit recht doet aan de huidige robuuste governance bij pensioenfondsen en te voorkomen dat er een te omvangrijke of onbegrensde rol voor de externe toezichthouder wordt ingericht. Een keuze voor meer toezicht is minder efficiënt (doet geen recht aan de governance) en werkt kostenverhogend.

7. Kosten: maatschappelijke verantwoordelijkheid die vraagt om bewuste keuzes

Kernboodschappen

- Onvoldoende duidelijk is wie de transitiekosten betaalt. Duidelijkheid hieromtrent in combinatie met een transparante en eerlijke boodschap vanuit alle partijen is belangrijk voor het behouden van het draagvlak voor het pensioenstelsel (en pensioenfondsen) ook na 1 januari 2026. Het pensioenresultaat is immers de premie, vermeerderd met de beleggingsresultaten minus de kosten.
- Duidelijkheid en transparantie over de kosten is noodzakelijk, maar even zo belangrijk is aandacht voor de noodzaak van kosten. Het kostenaspect is onderbelicht. Naar mening van de Pensioenfederatie dienen deze keuzes alsnog bewust te worden gemaakt. Iedere euro uit het pensioenfondsvermogen is een euro van de pensioenfondsdeelnemer.

Toelichting

Er is terecht voortdurende maatschappelijke en politieke druk tot kostenbeheersing. Pensioenfondsen doen grote inspanningen de kosten zo beperkt mogelijk te houden. De transitie naar het nieuwe pensioenstelsel is omvangrijk en complex en leidt onvermijdelijk tot significante kosten. Kostenbeheersing is juist nu essentieel.

Dit wetsvoorstel biedt de wetgever een unieke gelegenheid aandacht te besteden aan kostenbeheersing. De complexiteit, de keuze voor rule based wetgeving waar principle based wetgeving volstaat en zelfs beter is in combinatie met bijna onbegrensd extern toezicht wekken de indruk dat kosten-baten analyses/de vraag of het middel aansluit bij het risico dat we trachten te mitigeren niet of nauwelijks aan de orde is geweest. De Pensioenfederatie vraagt nadrukkelijk aandacht voor kostenbeheersing: iedere euro uit het pensioenvermogen is een euro van de pensioendeelnemer en hier dienen we bewust en zorgvuldig mee om te gaan.

A. Draagvlak en vertrouwen hangt samen met het waarmaken van verwachtingen

De uitstraling naar buiten van de introductie van het nieuwe pensioenstelsel lijkt te zijn dat we er allemaal op vooruit gaan en het nieuwe pensioenstelsel een goed idee is. Tegelijkertijd moeten we ervoor waken dat er onrealistische verwachtingen worden gewekt.

Feit is dat alle partijen bereid zijn de schouders er onder te zetten om de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel tot een goed einde te brengen. Voor het draagvlak en vertrouwen in het pensioenstelsel is het essentieel dat de (gewekte) verwachtingen (grotendeels) aansluiten bij de resultaten: een van de redenen voor de wijziging van het pensioenstelsel.

Uiteindelijk zal het pensioenfonds de boodschapper zijn van het resultaat. Een resultaat van premie vermeerderd met beleggingsresultaten én verminderd met kosten. Transparantie en uitlegbaarheid van deze kosten is essentieel en zal met de overstap naar een premieregeling aan belang toenemen.⁶³

De Pensioenfederatie vraagt dan ook om duidelijkheid en transparantie over het kostenaspect van de transitie door alle partijen gedurende het gehele traject. Pensioen is duurder geworden. Het nieuwe stelsel is beter geëquipeerd richting de toekomst maar de transitie kost geld en ook in het nieuwe stelsel zijn kosten onontkoombaar. Een duidelijke een eerlijke

⁶³ De uitvoeringskosten komen niet meer uit het collectief maar komen te laste van het pensioenresultaat van de individuele pensioenfondsdeelnemer.

- boodschap door alle partijen is essentieel om het vertrouwen en draagvlak in het pensioenstelsel (en pensioenfondsen) ook na 2026 te behouden.

B. Bewuste keuzes door de wetgever zijn nodig om kosten te beperken

Naast transparantie over noodzakelijke kosten, is aandacht vereist voor de noodzaak van kosten. De Pensioenfederatie doet de volgende voorstellen:

- Principle based wetgeving vermindert complexiteit en daarmee de kosten
Complexiteit kost geld.⁶⁴ Complexiteit zit mede in de hoge mate van gedetailleerde uitwerking van voorschriften en normen. Principle based wetgeving geeft ruimte voor maatwerk en voorkomt onnodige kosten voor suboptimale oplossingen door recht te doen aan specifieke kenmerken van pensioenfondsen. Dat de interne governance uitstekend geëquipeerd is voor principle based wetgeving is toegelicht in hoofdstuk 5.
- Directe en indirecte toezichtkosten
De MvT kondigt aan dat nadere invulling wordt gegeven aan de ⁶⁵ Zowel governance/besluitvormingskosten (waaronder het iteratieve proces) als de directe en indirecte toezichtkosten maken hier geen onderdeel van uit.

De toezichtkosten (direct en indirect) nemen al jarenlang fors toe en worden geheel gedragen door pensioenfondsen c.q. de pensioenfondsdeelnemer. Pensioenfondsen hebben hier geen invloed op. Herhaaldelijke oproepen vanuit de financiële sector, ook vanuit de Pensioenfederatie hebben niet tot resultaten geleid⁶⁶. Ook in dit wetsvoorstel ontbreekt iedere aandacht voor beheersing van de toezichtkosten⁶⁷.

⁶⁴ Dit geldt niet alleen voor de in de consultatieteksten voorgestelde additionele governance-regels. Ook **naarmate in het verdere parlementaire proces meer wensen (bijvoorbeeld op het gebied van governance) worden ingebouwd wordt de uitvoering alleen maar duurder (“elke complexiteit kost geld”, aldus AFM-bestuurder Heuvelman tijdens de Ronde Tafelbijeenkomst Pensioenakkoord in de Tweede Kamer op 5 november 2020).**

⁶⁵ MvT voetnoot 200.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld onlangs (16 december 2020) nog een uiting hiervan in het FD: ‘[Stijgende toezichtkosten DNB drijven financiële sector tot wanhoop](#)’; en ‘[Verzekeraars willen rem op stijging toezichtkosten DNB](#)’

⁶⁷ ⁶⁷ Opgemerkt zij dat de indirecte toezichtkosten het grootste aandeel hebben in de totale toezichtkosten. Deze komen dus bovenop de directe toezichtkosten van DNB/AFM. Zie voor de verhouding [artikel PensioenPro 2018](#)

Wellicht hangt het structureel onderschatten van de kosten van regelgeving mede samen met de hoge mate van (invulling van) regelgeving door externe toezichthouders en intensief integraal toezicht.

Een voorbeeld: *“Het formeel vastleggen van deze sleutelfuncties in wetgeving levert naar verwachting geen extra regeldruk op.”*⁶⁸ In september 2020 analyseerde LCP 199 jaarverslagen van pensioenfondsen en becijferde de toegenomen lasten als gevolg van de invoering van sleutelfuncties voor een bedrag van € 34 miljoen. Dat is een onderschatting van € 34 miljoen ten laste van pensioenfondsdeelnemers van alleen de indirecte toezichtkosten relatief aan het begin van het implementatieproces.

Implementatie van de sleutelfuncties is een sinecure in vergelijking met de transitie naar een nieuw pensioenstelsel.

C. Wie betaalt de transitiekosten?

In de MvT is opgenomen dat DNB bij de collectieve waardeoverdracht (het invaren) het volgende toetsingskader hanteert: *“Op totaalniveau geldt dat de waarde van pensioenen in brede zin (rekening houdend met indexatie en kortingsbevoegdheid) gelijk is aan het aanwezige pensioenvermogen. De totale waarde van de pensioenen blijft bij invaren dus gelijk.”*⁶⁹ Deze passage impliceert dat de transitiekosten niet uit het pensioenfondsvermogen worden betaald (de totale waarde van de pensioenen blijft immers gelijk). Nu de overheid geen bijdrage levert aan de transitiekosten én het streven is de premie en pensioenambitie ongewijzigd te laten,⁷⁰ is de vraag wie de transitie betaalt.

D. Kostenneutraliteit, kostenopslag op de premie en evenwichtigheid

In het nieuwe pensioencontract⁷¹ wordt een premie gevraagd exclusief pensioenbeheerkosten, risicopremies en opslag voor premievrijstelling bij

⁶⁸ [Kamerstuk 34 934 nr. 3, pag. 15.](#)

⁶⁹ MvT pag. 85.

⁷⁰ Zie bijv. HLN pag. 22 waarin is opgenomen dat kostenneutraliteit voor werkgevers en deelnemers het uitgangspunt is bij de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel.

⁷¹ Zie hoofdstuk 5.1 Fiscale premiebegrenzing in MvT (o.a. p.59).

- arbeidsongeschiktheid. Voor die kosten zal apart een kostenopslag in rekening worden gebracht. Onduidelijk is hoe deze kostenopslag aansluit bij het uitgangspunt van kostenneutraliteit voor deelnemers en werkgevers, wie deze kostenopslag bepaalt én of deze constructie past binnen het wettelijke criterium van evenwichtige belangenafweging. De opslag op de premie betekent dat deze voor rekening komt voor de werkgever/werknemer.⁷²

E. Concrete verzoeken/aanbevelingen/suggesties

Samengevat vraagt de Pensioenfederatie om:

- **Transparantie** vanuit **alle partijen** waaruit blijkt dat **pensioen** simpelweg steeds **duurder** wordt als gevolg van de transitie, toenemende regeldruk en toenemende kosten door extensief en ongelimiteerd extern toezicht . Dit is – gelet op het wetsvoorstel – een gegeven.
- **Bewuste en weloverwogen** keuzes met betrekking tot de **toegevoegde waarde** van **nieuwe voorschriften en toezicht** daarop. Dit gaat eenvoudigweg ten koste van pensioenresultaat van de pensioendeelnemer. Volgens de Pensioenfederatie dient bij elk voorstel de vraag te zijn welk risico wordt beheerst, tegen welke kosten en wat draagt dit bij aan het pensioenresultaat van de deelnemer gegeven de zware interne governance van pensioenfondsen.
- **Heldere en meetbare doelstellingen** met betrekking tot (verlaging van) **directe en indirecte toezichtkosten**. De Pensioenfederatie meent dat het wetsvoorstel een unieke gelegenheid vormt om – gegeven het bestuursmodel van pensioenfondsen – terug te bewegen naar een principle based benadering in wetgeving (en toezicht) die bijdraagt aan kostenverlaging en daarmee aan vergroting van pensioenresultaat.
- **Heldere toelichtingen** over **transitiekosten en kostenneutraliteit** en **opslag** op de premie zijn gewenst. Temeer daar het pensioenfonds niet langer verantwoordelijkheid heeft voor de hoogte of de toereikendheid van de premie, maar slechts een faciliterende rol vervult en sociale

⁷² Mogelijk is (het gevolg van) deze kostenopslag op de premie onvoldoende helder bij sociale partners.

- partners alleen informeert over de kans dat de beoogde pensioendoelstelling wordt gehaald.⁷³
 - De ruime, nog niet beschreven delegatiebepalingen en het ontbreken van duidelijke doelstellingen voor het beperken van directe en indirecte toezichtkosten leiden tot het **risico van onbeheerste** kostenstijging. Herinstructie van overheidsfinanciering van extern toezicht en de **normering** dat indirecte kosten als gevolg van extern toezicht minimaal moeten zijn **draagt bij aan** het **pensioenresultaat** van deelnemers.
 - **Verduidelijking** van de **financiering** van de kosten voor de transitie. Als deze niet uit het pensioenfondsvermogen (kunnen) komen, hoe worden deze dan gefinancierd. Ook hier is transparantie gewenst, een transitie brengt kosten met zich mee en kan per definitie niet kostenneutraal plaatsvinden.

⁷³ MvT pag. 106.

■ Ad. D. Zorgambitie

Kernboodschappen

- De Pensioenfederatie is positief over de ruimte die het wetsvoorstel pensioenfondsen biedt om invulling te geven aan hun zorgambitie. Alleen dan kan sprake zijn van zorgambitie op maat, rekening houdend met de heterogeniteit van pensioenfondsen, de verschillende deelnemerspopulaties en pensioenregelingen en de ambities van sociale partners.
- Bij “passendheid van de regeling”, dat nu uitsluitend in de toelichting wordt geadresseerd, heeft de Pensioenfederatie vragen over het precieze doel ervan, de onduidelijke wettelijke verankering en wat dit betekent voor het toezicht door AFM hierop.

Toelichting

Het nieuwe pensioenstelsel leidt met de overstap op premiereregelingen tot een verschuiving van risico's naar de individuele deelnemer. De relatie tussen een pensioenfonds en diens deelnemers verandert daardoor. De keuzemogelijkheden die de deelnemers hebben binnen de regeling zijn van invloed op hun (pensioen-)inkomen en vormen dus een essentieel onderdeel van de financiële situatie van de deelnemer zelf en vormen daarmee een onderdeel van hun persoonlijke risicomanagement. Pensioenfondsen zijn in staat om deelnemers te begeleiden bij het maken van keuzes en hun handelingsperspectief te vergroten. Hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen pensioenfondsen en deelnemers wordt expliciet gemaakt, en vraagt dan ook meer aandacht.

De wetgever introduceert de open norm “keuzebegeleiding” en lijkt ook een open norm “passendheid van de regeling” te introduceren. Lijkt, omdat “passendheid van de regeling” uitsluitend in de toelichting wordt genoemd en vooralsnog niet wettelijk is verankerd. Ten aanzien van keuzebegeleiding geldt een inspanningsverplichting richting deelnemers, met als doel hun handelingsperspectief te vergroten. Ook bij “passendheid van de regeling” lijkt sprake te zijn van een open norm. Daarbij heeft de Pensioenfederatie vragen over het precieze doel van deze norm, de wijze waarop dat in de wetgeving wordt verankerd en wat dit betekent voor het toezicht door AFM op deze norm. Ervan uitgaande dat het beoogde doel van beide open normen is dat pensioenfondsen komen in een positie waarbij zij sociale partners kunnen helpen om de pensioenregeling beter te laten aansluiten op de deelnemer en

- om de deelnemers beter te begeleiden bij het maken van keuzes binnen de pensioenregeling kan de Pensioenfederatie zich daarin vinden. Het uitgangspunt is dat pensioenfondsen discretionaire ruimte hebben om verder invulling te geven aan deze open normen. Alleen dan kan sprake zijn van zorgambitie op maat, rekening houdend met de heterogeniteit van pensioenfondsen, de verschillende deelnemerspopulaties en pensioenregelingen, en de ambitie van sociale partners. Dat willen pensioenfondsen doen op een evidence-based manier, waarbij het delen van *best practices* binnen de pensioensector behulpzaam kan zijn. Deze keuzebegeleiding kan (door technologische ontwikkelingen bij pensioenuitvoerders) eventueel worden aangevuld als het pensioenfonds ook de elders opgebouwde (pensioen)voorzieningen betreft in het totale financiële plaatje van de deelnemer bij pensionering. De kern van keuzebegeleiding is en blijft begeleiding bij keuzes rondom het pensioen binnen de eigen pensioenregeling.

De Pensioenfederatie tekent in algemene zin aan dat het aanbieden van (toenemende) keuzemogelijkheden en maatwerk kostbaarder is dan gestandaardiseerde oplossingen. Uitvoeringskosten zijn dan ook een belangrijk aspect om mee te nemen als het gaat om (toename van keuzemogelijkheden) en de vormgeving van keuzes.

Laat pensioenfondsen invulling geven aan keuzebegeleiding

Voor een goede keuzebegeleiding staat voorop dat helder moet zijn welke doel ermee moet worden bereikt. De Pensioenfederatie ziet als doel van keuzebegeleiding dat deelnemers bij hen passende keuzes kunnen maken. Onderdeel daarvan zijn de communicatie, die zowel informerend als activerend is, en het begeleiden van deelnemers bij het maken van bewuste keuzes. Het inrichten van een keuzeomgeving is daarbij een mogelijk middel, om deelnemers in staat te stellen bewuste keuzes te maken, inclusief het wel of niet accepteren van defaults. De Pensioenfederatie is van mening dat het effect op de deelnemer centraal moet staan in de keuzebegeleiding, niet de definitie van wat een keuzeomgeving is. Voor het toezicht betekent dit dat de aangetoonde inspanning van het pensioenfonds om de deelnemer tot een bewuste en passende keuze te brengen het uitgangspunt is bij het toetsen aan de norm. De inspanningsverplichting moet ruimte laten voor deelnemers die er bewust voor kiezen geen actie te ondernemen: ook de keuze om niets te doen is een keuze. Pensioenfondsen moeten ter ondersteuning van hun

- inspanningen bewuste beleidskeuzes maken over de inrichting van de keuzebegeleiding, omdat daarvan sturing kan uitgaan. Het door hen gekozen beleid moet ervoor zorgen dat zij op evidence-based wijze kunnen aantonen dat de keuzebegeleiding effectief is en past bij de behoeften en kenmerken van de deelnemerspopulatie.

Keuzeomgeving als onderdeel van keuzebegeleiding

Wij steunen het uitgangspunt dat het aan pensioenfondsen is om een keuzeomgeving in te richten als onderdeel van de keuzebegeleiding. Het kan gaan om een digitale keuzearchitectuur zoals een klantreis. Voor bepaalde deelnemers kan het echter ook van grote waarde zijn om offline, in een persoonlijk of telefonisch gesprek begeleid te worden bij het maken van hun keuzes. Een keuzeomgeving kan dus op veel verschillende wijzen worden gedefinieerd, afhankelijk van de afstemming op de verschillende doelgroepen. Waar keuzebegeleiding als doel heeft om de deelnemer persoonlijk passende keuzes te laten maken, is wel van belang dat pensioenfondsen de keuzeomgeving kunnen inrichten en onderbouwen in hun beleidsuitgangspunten. Dat houdt in dat zij de keuzebegeleiding en defaults afstemmen op de kenmerken van deelnemersgroepen. Het is op dit moment niet haalbaar om de keuzeomgeving voor iedere deelnemer specifiek in te richten en te onderbouwen. Dit volgt uit het gegeven dat pensioenfondsen geen volledig inzicht hebben in de persoonlijke financiële situatie van deelnemers. Pensioenfondsen kunnen ertoe bijdragen dat deelnemers binnen de collectieve pensioenregeling die sociale partners afspreken keuzes kunnen maken om die regeling zo goed mogelijk voor hen te laten werken.

We vragen ons daarentegen wel af of het benoemen in artikel 48a van het middel 'keuzeomgeving' niet op gespannen voet staat met een open norm. Uit het verleden hebben we geleerd dat het opnemen van termen/begrippen die meerdere betekenissen kunnen hebben – wat bij 'keuzeomgeving' het geval is en blijft – kan leiden tot weinig functionele discussies over de definitie en invulling ervan. Dat helpt niet bij het bereiken van het doel. Omwille hiervan stellen wij voor het begrip 'keuzeomgeving' te schrappen uit het concept-artikel, ook omdat dit in onze ogen geen afbreuk doet aan het beoogde doel van de norm. Het vaststellen van defaults moet gebeuren in de dialoog tussen sociale partners en pensioenfondsen. Alleen op die manier kan de default zo passend mogelijk worden gemaakt bij de kenmerken van de eigen deelnemersgroepen binnen de populatie van het pensioenfonds. De

- Pensioenfederatie verwacht dat het laten aansluiten van defaults bij deelnemersgroepen, op basis van bepaalde criteria, steeds verder wordt ontwikkeld. Het vastleggen van defaults is daarom niet wenselijk. Bij het inrichten van de keuzearchitectuur kunnen pensioenfondsen vervolgens bepalen welke defaults zij presenteren aan deelnemers en op welke wijze.

Geef bij keuzebegeleiding helder aan wat de verantwoordelijkheid is van het pensioenfonds

Door deze verantwoordelijkheid helder te maken wordt ook duidelijk dat aan de keuzebegeleiding een inspanningsverplichting is verbonden, en niet een resultaatsverplichting. De inspanningsverplichting van pensioenfondsen strekt ertoe te stimuleren dat een deelnemer een bewuste keuze maakt die zoveel mogelijk aansluit op zijn wensen en kenmerken. Het is duidelijk dat alleen het zenden van gedetailleerde informatie en de mededeling dát er een keuze te maken valt, niet langer voldoende is. Ook moet voor de deelnemer duidelijk zijn dat de keuzebegeleiding aansluit op de wensen en behoeften van de deelnemer. Tegelijkertijd moeten ook de beperkingen van de keuzebegeleiding duidelijk zijn voor deelnemers. Zo kunnen pensioenfondsen geen inzicht geven in de samenhang van keuzes met specifieke gevolgen voor de financiële planning, zoals hypotheek, toeslagen, uitkeringen, en andere fiscaliteit. Op p. 111 MvT stelt de wetgever dat “de norm ziet op effecten van keuzes binnen een pensioenregeling.” Binnen dat normatieve kader is de verantwoordelijkheid van het pensioenfonds beperkt tot het bieden van inzicht waarmee de deelnemer handelingsperspectief kan worden geboden. De verantwoordelijkheid voor (het maken van) de uiteindelijke keuze ligt bij deelnemers. Zoals gezegd, is een bewuste keuze om geen keuze te maken, ook een keuze.

Zorg voor duidelijkheid en onderbouwing voor het voorstel “passendheid van de regeling”

De Pensioenfederatie constateert dat in het kader van de opdrachtaanvaarding ex artikel 102a Pw sprake lijkt te zijn een uitbreiding van de zorgplicht naar de ontwerp- en ontwikkelfase van een pensioenregeling. Dat gebeurt kennelijk via een uitbreiding van de reikwijdte van het vierde lid. Artikel 102a, vierde lid bevat een delegatiebepaling, waarin wordt gesteld dat “met betrekking tot het eerste lid” vervangen wordt door “met betrekking tot dit artikel over onder meer de vastlegging van de doelstellingen en beleidsuitgangspunten en het proces van opdrachtaanvaarding”. De norm

- “passendheid van de regeling” komt, zoals gezegd, niet voor op wetsniveau en ook niet in de nu voorgestelde delegatiebepaling, maar blijkt slechts uit de toelichting op deze bepaling. Uit de summiere toelichting begrijpen wij dat deze norm daaronder wordt gerangschikt. Wat nu precies met deze – vooralsnog niet door de wetgever vastgestelde – norm wordt bedoeld wordt daarentegen niet helder uit de MvT. Het wetsvoorstel roept daarmee op dit punt fundamentele vragen op.

Visie van AFM

Wanneer wij het position paper “Het belang van een uitlegbaar pensioenstelsel” van AFM (opgesteld ten behoeve van het rondetafelgesprek met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 4 november 2020) in ogenschouw nemen, dan blijkt daaruit dat AFM het belangrijk vindt *“dat de pensioenregeling zoveel mogelijk aansluit bij de deelnemer en dat de deelnemer adequate bescherming krijgt”*.⁷⁴ De AFM pleit er in dat paper voor dat door het toevoegen van een open norm in de wetgeving die ervoor zorgt dat pensioenfondsen tijdens het proces van totstandkoming of wijziging van een pensioenregeling inzichten over deelnemers(-groepen) en de effecten van keuzes in de regeling meenemen. Deze insteek lezen wij niet terug in de MvT. Net als de AFM vindt de Pensioenfederatie dit een belangrijk onderwerp. Daarom geven wij hieronder aan hoe wij denken dat de uitwerking van dit onderwerp nader kan worden opgepakt respectievelijk welke vragen het huidige voorstel oproept.

Nieuwe norm roept fundamentele vragen op

Wij kunnen ons in een wereld waarin straks alle pensioenregelingen premiereregelingen worden met (meer of minder) collectieve elementen, de uitbreiding van de zorgplicht als het gaat om de passendheid van de regeling voorstellen. Dat leidt ertoe dat het risicomanagement bij het opbouwen en consumeren van pensioen (inclusief het maken van – toenemende – keuzes) steeds meer bij de pensioendeelnemer komt te liggen. Om die reden kunnen wij ons ook voorstellen dat “passendheid van de regeling” in de dialoog tussen sociale partners en pensioenfondsen bij ontwerp- en ontwikkelfase van een pensioenregeling een nadrukkelijker rol krijgt. Het is van belang dat in die fase wordt nagedacht wat het centraal stellen van de deelnemer

⁷⁴

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A04281

- betekent. Dit opgemerkt hebbende heeft de Pensioenfederatie de volgende vragen:

Doelstelling

1. Welke doelstelling dient nu “passendheid van de regeling”?

De Pensioenfederatie gaat ervan uit dat de “passendheid van de regeling” wordt vastgesteld op het niveau van de eigen deelnemerspopulatie. Dat zou betekenen dat pensioenfondsbesturen slechts een inspanningsverplichting hebben om ervoor te zorgen dat sociale partners bij de invulling van een (nieuwe of gewijzigde) pensioenregeling bewuste keuzes maken en inzicht hebben in de effecten van de keuzes en of keuzes passen bij de (risicopreferentie) van de (groepen) deelnemers. Is dit hoe de wetgever de doelstelling van de norm heeft bedoeld? Dat is nu niet duidelijk. Wanneer het doel helder is, kan ook beter worden beoordeeld of de huidige vormgeving in het vierde lid van artikel 102a Pw passend is bij het beoogde doel. Zoals het nu is geformuleerd roept dat vragen op in relatie tot de opdrachtaanvaarding door het pensioenfonds. Die lopen wij in de onderstaande punten langs en sluiten af met onze zienswijze.

Wettelijke basis

2. Is er voldoende wettelijke basis voor een uitbreiding van de zorgplicht in artikel 102a, vierde lid?

Zoals wij eerder bij onderdeel B (juridisch-fiscaal) hebben aangegeven bij onze opvattingen over de lagere regelgeving vereist de opdrachtaanvaarding in artikel 102a, eerste lid, 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. Er is sprake van een open norm die bijdraagt aan het stuurvermogen van het pensioenfondsbestuur. Artikel 102a, tweede lid, Pw duidt op de toetsing van de pensioenambitie en de financiering daarvan door het pensioenfonds. Het nu voorgestelde vierde lid vergt een bredere beoordeling van de opdrachtaanvaarding door het pensioenfondsbestuur dan nu het geval is. Artikel 102a, vierde lid bevat, zoals gezegd, een delegatiebepaling, waarin wordt gesteld dat “met betrekking tot het eerste lid” vervangen wordt door “met betrekking tot dit artikel over onder meer de vastlegging van de doelstellingen en beleidsuitgangspunten en het proces

- van opdrachtaanvaarding”. De terminologie passendheid van de regeling komt noch in de delegatiebepaling zelf voor noch in het eerste lid. Het eerste lid luidt: “Het bestuur van een pensioenfonds draagt in overleg met de overige organen van het pensioenfonds zorg voor de vastlegging van de doelstellingen en beleidsuitgangspunten, waaronder de risicohouding, van het pensioenfonds.” Daar waar de wetgever het nodig vond om de risicohouding op wetsniveau expliciet te adresseren, is dat nu blijkbaar niet nodig voor de introductie van de norm passendheid van de regeling. Dat wekt bevreemding. De Pensioenfederatie is daarom van oordeel dat een dergelijke norm op wetsniveau dient te worden vastgelegd. De huidige wettelijke basis in een delegatiebepaling is te smal.

Verantwoordelijkheid voor de norm

3. Wie is verantwoordelijk voor de passendheid van de pensioenregeling?

Los van de gebrekkige normering vinden wij belangrijker dat “passendheid van de pensioenregeling” primair een verantwoordelijkheid is van sociale partners. Zij gaan over de inhoud van de arbeidsvoorwaarde pensioen. De “passendheid van de regeling” is voor het pensioenfonds een gegeven. Zij dient de door sociale partners voorgestelde regeling, zoals gezegd, slechts te toetsen op de doelstellingen/uitgangspunten van het pensioenfonds (let op; dus niet doelstellingen/uitgangspunten van sociale partners!), uitvoerbaarheid en compliance met relevante wet- en regelgeving (waaronder evenwichtige belangenafweging). “Passendheid van de pensioenregeling” is derhalve geen toetsingscriterium voor het pensioenfonds bij de opdrachtaanvaarding. Pensioenfondsen zijn niet verantwoordelijk voor de keuzes die sociale partners maken. Wij vinden daarom dat deze norm geen onderdeel zou moeten zijn bij de opdrachtaanvaarding. Voor een nadere toelichting zij ook verwezen naar onderdeel C (governance) van deze bijlage.

Gevolgen voor toezicht

4. Wat betekent de invoering van de norm “passendheid van de regeling” voor het toezicht door AFM?

Wij gaan ervan uit, ofschoon de MvT daarover niet rept, dat AFM bij invoering van de norm “passendheid van de regeling” niet toetst op de uitkomst van het proces, maar op het volgen van het proces. Zoals opgemerkt bij punt 1, gaat de Pensioenfederatie er dan vanuit dat pensioenfondsbesturen slechts een inspanningsverplichting hebben om

- ervoor te zorgen dat sociale partners bij de invulling van een (nieuwe of gewijzigde) pensioenregeling bewuste keuzes maken en inzicht hebben in de effecten van de keuzes en of keuzes passen bij de (risicopreferentie) van de (groepen) deelnemers, met als uitkomst dat toezicht door AFM op de pensioenfondsen beperkt blijft tot het volgen van het proces. De Pensioenfederatie vraagt de wetgever daarover meer duidelijkheid te verschaffen.

Voorstel voor nadere uitwerking

Alles overziend, is de Pensioenfederatie van mening dat de uitwerking van het voorstel om te komen tot invoering van een norm “passendheid van de regeling” op dit moment niet voldoende is doordacht. Indien ongewijzigd ingevoerd kan dit onvoorziene en onwenselijke gevolgen hebben. De Pensioenfederatie doet daarom het aanbod om samen met het ministerie van SZW en AFM te bezien op welke wijze het beste in de wettekst en de MvT inhoud kan worden gegeven aan het voorstel om te komen tot een invulling van de open norm “passendheid van de regeling”, die meerwaarde heeft in de praktijk in de wereld van premieovereenkomsten en recht doet aan ieders verantwoordelijkheid (sociale partners, pensioenfondsbestuur en toezichthouder).

■ Ad. E. Communicatie

Kernboodschappen

- De Pensioenfederatie ondersteunt de beweging die de minister wil inzetten om de nadruk te leggen op beïnvloeding van gedrag in plaats van de nadruk op het zenden van informatie naar deelnemers.
- De Pensioenfederatie pleit ervoor dat de (nader in te vullen) communicatieregelgeving uitgaat van het deelnemersbelang. Dat betekent dat het is afgestemd op zijn wensen, kenmerken en gedrag.
- De Pensioenfederatie pleit ervoor dat pensioenfondsen op basis van open normen passende deelnemerscommunicatie kunnen inzetten die aansluit bij de behoeften en karakteristieken van hun deelnemers. Er moet ruimte zijn om invulling te geven aan deze open normen, rekening houdend met nieuwe communicatie-inzichten en nieuwe technologie.
- De Pensioenfederatie is van mening dat de minister in de artikelen met betrekking tot zowel informatieverstrekking als het communicatieplan voor de transitie teveel invult en/of de nadruk legt op het verplicht verstrekken van (veel) feitelijke informatie. Dit helpt niet bij het eenvoudiger maken van pensioencommunicatie en strookt niet met de intentie van de minister om nadruk te leggen op beïnvloeding van gedrag. Naar onze mening moet regelgeving daar meer ruimte voor bieden.
- Geef meer mogelijkheden voor interactie met deelnemers via digitale communicatiekanalen.

Inleiding

De introductie van het nieuwe pensioencontract biedt een enorme kans om communicatie meer effectief in te zetten voor het betrekken van mensen bij hun pensioen. We hebben op het vlak van communicatie in de afgelopen jaren veel gedaan en veel geleerd over wat deelnemers willen weten en willen doen. Dit is een natuurlijk moment om alle lessen en inzichten, van alle betrokken stakeholders, nadrukkelijk te bundelen en te benutten.

De overgang naar een nieuw pensioencontract maakt het bundelen van inzichten urgent. We staan voor de uitdaging om pensioenkeuzes duidelijker voor het voetlicht te brengen en deelnemers beter te begeleiden bij het maken van zowel bestaande als nieuwe keuzes. Het vereist transparantie, heldere uitleg en goede begeleiding om deelnemers en gepensioneerden duidelijk te maken waarom de transitie nodig is en wat die betekent voor hun

- eigen pensioen. Als we dat kunnen bieden, kunnen we samen met de minister bouwen aan vertrouwen in pensioen.

De Pensioenfederatie is verheugd met het voornemen van de minister om in wetgeving de nadruk te leggen op beïnvloeding van gedrag in plaats van op het zenden van informatie naar deelnemers. Die beweging helpt om deelnemers meer te kunnen stimuleren zich een realistisch beeld te vormen van hun pensioeninkomen en te kijken of dat genoeg is om hun levensstijl te behouden. Pensioenfondsen willen aan deze beweging graag invulling (blijven) geven.

Het wetsvoorstel biedt hierbij belangrijke handvatten. We zien dat de minister dezelfde doelen en uitdagingen voor ogen heeft als pensioenfondsen.

Leeswijzer onderdeel E

Hierna benoemen we in paragraaf 1 de uitgangspunten aan de hand waarvan wij het wetsvoorstel hebben bekeken. In paragraaf 2 geven wij aan tot welke verbeteringen het consultatiedocument leidt en welke verbeteringsuggestie wij hebben. In de derde paragraaf geven wij daarop een toelichting en doen we enkele concrete voorstellen voor wijziging van het wetsvoorstel.

Naast deze reactie reageren we uitgebreid in een inhoudelijke bijlage op de tekst van paragraaf 8.4 van de Memorie van Toelichting met als doel het verder benutten van de inzichten uit de evaluatie Wet pensioencommunicatie.

§ 1 – Uitgangspunten voor betere communicatie

Aan de hand van onderstaande drie uitgangspunten heeft de Pensioenfederatie de communicatie-aspecten in de internetconsultatie bekeken.

Uitgangspunt 1: belang van de deelnemer altijd en overal centraal

Bij alle communicatie hoort de ontvanger centraal te staan. Pensioenfondsen dienen communicatie te ontwikkelen op basis van wensen, behoeften en kenmerken van hun deelnemers en gepensioneerden. Allereerst moeten pensioenfondsen zich een goed beeld vormen. Op basis daarvan kunnen ze doelen stellen voor communicatie. Vervolgens toetsen pensioenfondsen of hun communicatie effectief is voor het bereiken van die doelen en scherpen zij aan de hand van evaluaties doelen en communicatie verder aan. Aan de

- hand van deze stappen kunnen pensioenfondsen aantonen dat hun communicatie effectief bijdraagt aan het bereiken van hun ambities die volgen uit de wensen, behoeften en kenmerken van hun doelgroepen.

Uitgangspunt 2: eenvoud, eenvoud, eenvoud

Communicatie over pensioen moet eenvoudig zijn. Informatie moet gemakkelijk vindbaar en altijd toegankelijk zijn. En het moet actueel, begrijpelijk en gelaagd zijn. Deelnemers moeten:

- snel toegang kunnen hebben tot de belangrijkste pensioengegevens, dat zijn voor hen in de eerste plaats actuele bedragen zoals de bereikbare pensioenuitkering;
- meteen kunnen zien hoe zij daarop invloed kunnen uitoefenen en wat daarvan het effect is;
- als dat relevant is, meteen op een praktische, simpele manier de bijbehorende handelingen kunnen uitvoeren.

Uitgangspunt 3: activatie en begeleiding om deelnemers te betrekken

Niet-betrokken deelnemers zijn moeilijk te bereiken en moeten we overhalen om naar hun pensioen te kijken. Pensioenfondsen moeten deze deelnemers regelmatig activeren en stimuleren. Dit vraagt om aansprekende, relevante boodschappen en interactie met deelnemers. Daarvoor is (maatwerk)communicatie nodig die doel- en doelgroepgericht is ontwikkeld. Ook bij communicatie die is opgesteld om te activeren en te begeleiden geldt: eenvoud en gemak zijn essentieel. Dit betekent dat deze communicatie steeds direct duidelijk, persoonlijk relevant, makkelijk op te volgen en van toegevoegde waarde behoort te zijn.

§ 2 - Hoofdpunten van de reactie - urgentie voor verbeteringen

De introductie van het nieuwe pensioencontract leidt tot kansen en urgentie voor verbetering van communicatie over pensioen. Met het oog hierop zien we mogelijkheden en noodzaak om in het voorgestelde wettelijk kader de voornoemde uitgangspunten meer tot uitdrukking te brengen. **Om hieraan invulling te geven, roepen we de minister op om:...**

1. ...meer aan te sluiten op wat mensen willen weten en willen doen

We pleiten voor:

- - i. beperking van gedetailleerde en lagere regelgeving in artikelen over zowel informatieverstrekking als het communicatieplan voor de transitie;
 - ii. te stimuleren dat pensioenfondsen aan de hand van open normen laten zien wat hun ‘zorgambitie’ is en aantonen dat hun communicatie effectief bijdraagt aan het invullen van de wensen, behoeften en kenmerken van hun doelgroepen.

Om het belang van deelnemers centraal te stellen, willen pensioenfondsen de behoeften en karakteristieken van hun doelgroepen leidend laten zijn voor communicatie. Dat botst met artikelen over informatieverstrekking en over het communicatieplan voor de transitie waarin de minister naar onze mening informatie teveel invult en/of de nadruk legt op het verplicht verstrekken van (veel) feitelijke informatie, soms zelfs in één document. Die gedetailleerde voorschriften belemmeren pensioenfondsen bij het aanbieden van eenvoudige, relevante informatie, en hinderen communicatie die moet activeren, begeleiden en stimuleren. Ze beperken ook de flexibiliteit van pensioenfondsen aanzienlijk om te kunnen inspelen op technologische ontwikkelingen en innovatieve instrumenten. Onze verwachting is dat deze ontwikkelingen de komende jaren snel gaan en omvangrijk zijn.

Samen met de minister verkleinen we graag de kloof tussen wat mensen willen weten en doen, en wat pensioenfondsen moeten communiceren. De Pensioenfederatie ambieert om met good practices en concrete aanbevelingen pensioenfondsen te helpen invulling te geven aan de open normen, rekening houdend met nieuwe communicatie-inzichten en nieuwe technologie. Met de leden kan de Pensioenfederatie deze good practices op maat maken voor verschillende typen deelnemers en pensioenfondsen, en snel aanpassen als er nieuwe inzichten of technische mogelijkheden zijn.

2. *...de deelnemers mee te nemen in de transitie*

Een evenwichtige en transparante transitie is noodzakelijk om de deelnemer vertrouwen te laten houden in pensioen. Om de deelnemer mee te nemen in de transitie, roept de Pensioenfederatie op om:

- iii. De aanbevelingen uit [deelnemersonderzoek naar taalgebruik uit 2020](#) over te nemen, waaronder aanbevelingen over het gebruik van eenvoudige teksten en termen.

- iv. De minister zoekt naar een adequate naam voor de twee nieuwe pensioencontracten, in plaats van ‘verbeterde premieregeling’ en ‘nieuwe premieregeling’. De Pensioenfederatie roept op om twee nieuwe namen te bedenken en op deelnemers te testen. Deze namen moeten aantoonbaar beter scoren met betrekking tot (positieve) associaties dan de huidige namen en onderscheidend zijn ten opzichte van de regelingen.

3. ...de inrichting van keuzebegeleiding bij pensioenfondsen te leggen

De nieuwe bepaling over keuzebegeleiding die in het wetsvoorstel is opgenomen, sluit, zoals eerder onder punt D (zorgambitie) is opgemerkt, aan op onze kijk op open normen. Voor een nadere toelichting hierop wordt daarnaar verwezen.

4. ...niet alleen onderzoek naar risicohouding als basis voor beleggingsbeleid op te leggen

In het wetsvoorstel is sprake van het uitvoeren van een onderzoek naar de risicohouding van deelnemers om de risicohouding/het beleggingsbeleid van een pensioenfonds te kunnen bepalen.

Deelnemers hebben veel moeite met het inschatten van risico's. We weten uit onderzoek dat deelnemers veelal de voorkeur geven aan een vast pensioen, zich vaak niet realiseren hoe duur een pensioen met hoge zekerheid is. Ook kan hun houding ten aanzien van risico's sterk wisselen, afhankelijk van de omgeving van een deelnemer of persoonlijke gebeurtenissen.

Het is juist een belangrijke taak van een pensioenfonds om beslissingen met betrekking tot risico's over te nemen van deelnemers en weloverwogen te handelen met een lange termijn perspectief voor ogen – in het belang van deelnemers. Zo kan een pensioenfonds de inleg laten aangroeien tot een adequaat pensioen tegen redelijke kosten. Daarom bepleiten we:

- v. Een pensioenfonds moet een brede set kenmerken van groepen deelnemers mee kunnen laten wegen als het gaat om risico nemen. Onderdeel van onderzoek naar de risicohouding is onderzoek naar de risicocapaciteit van deelnemers. Niet alleen de risicobereidheid is immers van belang. Risicocapaciteit raakt aan de financiële kwetsbaarheid/draagkracht van de deelnemers en gepensioneerden. Hierover kan een pensioenfonds op meer manieren inzicht inwinnen

- dan alleen via onderzoek naar risicohouding. Welk negatief beleggingsrisico is acceptabel gezien de inkomenspositie van de deelnemers en gepensioneerden? Hoe voorkomt een pensioenfonds – binnen de mogelijkheden die het heeft – armoede bij (een groep) gepensioneerden? Daarvoor is soms nodig dat een pensioenfonds inzicht krijgt in de totale inkomenspositie van hun deelnemers, de werksituatie en wellicht ook de kans op echtscheiding en arbeidsongeschiktheid. Dat kan nodig zijn om een werkelijk goede inschatting te maken van de inkomenspositie en het draagkracht van de eigen deelnemer. Waarbij uiteraard bescherming van privacy bij omgang met data belangrijk is.
- vi. Een pensioenfondsbestuur stelt het beleggingsbeleid en –risico vast. De risicohouding van de deelnemers vormt hier belangrijke input voor. Er is echter een integrale aanpak nodig, waarbij allerlei signalen en (deelnemer)gegevens moeten worden betrokken. Een deelnemersonderzoek naar risicohouding kan niet allesbepalend zijn. Het pensioenfondsbestuur moet in het belang van de deelnemers een eigen afweging kunnen maken tussen ambitie, risicohouding en financiële draagkracht van de deelnemer. Binnen de governance van een pensioenfonds vormt het verantwoordingsorgaan (VO) een vanzelfsprekend orgaan om de bestuurlijke afweging te verantwoorden.
- vii. Alle vormen van onderzoek is een moment van interactie met deelnemers, dus ook onderzoek naar risicohouding. Net als bij alle andere communicatie, vereist interactie via onderzoek goede voorbereiding en aansluiting op de belevingswereld van de doelgroep. Dan kan het waardevolle inzichten bieden in de behoefte en voorkeuren van deelnemers én is het tegelijkertijd een kans om hen meer te betrekken bij pensioen. Op het gebied van duurzaam beleggen hebben pensioenfondsen daar bijvoorbeeld goede ervaringen mee.

5. ***...meer mogelijkheden te geven voor interactie en activatie via digitale communicatie***

Hiertoe pleiten we ervoor om:

- viii. Inzet van digitale communicatie meer te faciliteren; zowel de mogelijkheid voor het beschikbaar stellen van digitale informatie als voor het inzetten van alle beschikbare middelen en kanalen voor interactie. Hierbij zien we een waardevolle en goed te realiseren samenwerking tussen overheid, werkgevers en pensioenfondsen. We werken die graag nader met de minister uit, aan de hand van de mogelijkheden die we in § 3 noemen – zoals het verstrekken van e-mailadressen en binnen de privacyregels benutten van data voor communicatie.
- ix. Pensioenfondsen bij zowel informatie als communicatie zelf de regie te geven over de inhoud, moment en vorm van communicatie en het kanaal voor het aanbieden van informatie en interactie op basis van de wensen en kenmerken van doelgroepen. Zo kunnen we communicatie relevant en prikkelend maken en deelnemers effectiever bereiken.

6. ...te voorkomen dat techniek goede communicatie in de weg zit

Regelmatig zien we dat wet- en regelgeving voor onder meer rekentechniek, governance, beleggingsbeleid of uitvoeringseisen de complexiteit van pensioen vergroten. Dat heeft een grote (negatieve) impact op de uitlegbaarheid en duidelijkheid van pensioen. We kunnen pensioencommunicatie niet eenvoudig houden als de inhoud waarover we moeten communiceren te complex is. Daarom is belangrijk:

- x. Om voorafgaand aan wet- en regelgeving nadrukkelijker het effect op communicatie te toetsen en mee te wegen.

§ 3 – Toelichting op verbeteringen en concrete oplossingen

In het consultatiedocument zien we een goede kapstok voor de ontwikkeling van effectieve communicatie over pensioen. Daarbij zien we ook urgentie voor verbetering van het wetsvoorstel. Bij enkele van de in paragraaf 2 benoemde verbeterpunten geven we hierna een toelichting en/of doen we een voorstel voor naar onze mening noodzakelijke concrete oplossingen.

3.1 Loslaten van verstrekken van lange lijsten verplichte informatie

Wij ondersteunen het voornemen dat op *pagina 112 van de MvT in maatregelen 1 en 2* is opgenomen om af te stappen van de verplichte formats voor het pensioenoverzicht en (de startinformatie via) Pensioen 1-2-3. Het voorschrijven

- daarvan botst met effectieve pensioencommunicatie. Voor het aansluiten op de wensen, behoeften en kenmerken van deelnemers is echter essentieel dat óók de lange lijsten van verplichte informatie voor deze twee middelen worden losgelaten of in elk geval de verplichting dat al deze informatie in één document wordt verstrekt. Verschillende deelnemers hebben verschillende (informatie)behoefte. Daar willen pensioenfondsen graag aan tegemoetkomen: ze willen deelnemers echt centraal zetten. De verplichting om iedereen in één document dezelfde hoeveelheid informatie te moeten sturen, staat daar haaks op. Het is bekend dat deelnemers een groot deel van die verplichte informatie niet relevant en complex vinden, en we weten dat het overvoeren van mensen met niet relevante informatie weerstand oproept. Het loslaten van de verplichte formats alleen is om die reden geen wezenlijke wijziging, en komt evenmin tegemoet aan de bevindingen uit de evaluatie Wet pensioencommunicatie.

Als alleen vormvrijheid wordt geboden, dan is het aannemelijk dat pensioenfondsen de huidige formats als uitgangspunt houden en daar kleine verbeteringen in doen. Daarmee kunnen ze niet effectiever communiceren, zoals de intentie is van het wetsvoorstel. Om dat te realiseren, moeten pensioenuitvoerders de vrijheid hebben om verplichte informatie zelf behapbaar en gelaagd per doelgroep beschikbaar te stellen.

Overigens biedt de Europese richtlijn IORP II daarvoor meer ruimte dan nu in het wetsvoorstel wordt benut. De Europese regels stellen ten eerste beduidend minder informatie verplicht voor het pensioenoverzicht en startinformatie dan de Nederlandse wetgeving. Ten tweede is in de richtlijn beschikbaarstelling van informatie het uitgangspunt in plaats van het verstrekken van de lange informatielijsten volgens de Nederlandse regels.

- Voorstel 1: neem in het wetsvoorstel op dat de lagere wet- en regelgeving zo wordt aangepast dat niet alleen de verplichting wordt losgelaten om de verplichte formats voor het Uniform Pensioenoverzicht en Pensioen 1-2-3 te gebruiken, maar ook de verplichting om alle voorgeschreven informatie in één document op te nemen. Het blijft verplicht om de huidige informatie beschikbaar te stellen, maar het is niet verplicht om die in één document (pensioenoverzicht of gelaagde startinformatie) op te nemen. In het document van het pensioenoverzicht en de startinformatie zou alleen de voor deelnemers meest relevante informatie opgenomen moeten worden, de overige verplichte informatie wordt goed vindbaar op de website beschikbaar gesteld. Met de sector kan worden uitgewerkt wat

- vanuit de deelnemers gewenste en meest relevante informatie is die wel in één document wordt opgenomen.
- Voorstel 2: om te borgen dat verstrekte informatie in het belang van deelnemers is en aansluit op hun wensen, behoeften en kenmerken stellen we voor artikel 48 Pw lid 1 als volgt aan te passen ten aanzien van het wetsvoorstel (zie ook maatregel 2 hierna):

1. De informatie die de pensioenuitvoerder verstrekt of beschikbaar stelt is correct, duidelijk en evenwichtig, **en voor de ontvanger relevant**. De informatie wordt tijdig verstrekt of

3.2 Alleen activatie als dat relevant is

Het is belangrijk deelnemers te activeren wanneer dat relevant en passend is (aansluitend op wensen, behoeften en kenmerken). Dat sluit aan op *het voorstel voor artikel 48 lid 4 Pw c.q. maatregel 2 op pagina 112 en 113 van de MvT* (het activeren van deelnemers past overigens beter als een aparte maatregel in de MvT en niet onder/bij maatregel 2).

Niet alle informatie is echter bedoeld om aan te zetten tot actie, informatie kan ook andere functies hebben. Pensioenuitvoerders hebben ruimte nodig om informatie relevant te laten zijn en functioneel (effectief!) in te kunnen zetten voor het beoogde doel. Informatie (eenzijdig zenden) is nadrukkelijk ook iets anders dan communicatie (afgestemd op gedrag van twee partijen). Om te voorkomen dat *alle* informatie van pensioenuitvoerders tot actie moet aanzetten en daarmee ineffectief wordt, stellen we voor het voorgestelde artikel als volgt aan te passen.

- Voorstel aanpassing artikel 48 lid 4 Pw ten opzichte van wetsvoorstel (het eerder genoemde voorstel om artikel 48 lid 1 Pw aan te passen, sluit hierop aan):

De pensioenuitvoerder bevordert dat **wanneer dat relevant is, de** informatie van de deelnemer, gewezen deelnemer, gewezen partner of pensioengerechtigde aanzet tot **relevante**-actie.

Daarnaast is de toelichting in de MvT bij het nieuwe lid 4 van artikel 48 Pw onduidelijk over het doel, beoogde resultaat en de beoogde inspanning van

- pensioenuitvoerders bij deze nieuwe open norm. Het activeren van deelnemers zat al vervat in (doel van) de Wet pensioencommunicatie uit 2015: de deelnemer aanzetten tot actie, door o.a. bieden van handelingsperspectief. Nu deze inspanning ook in de regelgeving zelf wordt opgenomen, mag de MvT geen onduidelijkheid laten bestaan over (de omgang met) deze inspanningsverplichting en moet deze tekst worden verduidelijkt c.q. aangepast. In de MvT moet centraal staan dat informatie aansluit op de behoeften en kenmerken van deelnemers, en het activeren geen doel op zich is maar bevorderd moet worden indien actie relevant is. De uitvoerder moet binnen de open norm zelf de ruimte hebben om informatie/communicatie te ontwikkelen en in te zetten die bestemd is (effectief is) voor de betreffende activatie. Doel van de bepaling is dat uitvoerders informatie/communicatie doelgericht inzetten en zich dus ook bewust zijn van het effect ervan.

3.3 Belemmeringen voor digitale communicatie wegnemen

De bedoeling van de voorgestelde wijzigingen in **artikel 49 Pw c.q. maatregel 3 op pagina 113 MvT**, ervaren we als een stap vooruit: we juichen toe dat de minister belemmeringen voor digitale/elektronische informatieverstrekking wil wegnemen. Hierbij zou volgens ons expliciet in het voorgestelde artikel moeten staan dat pensioenuitvoerders informatie ook online beschikbaar kunnen stellen en dat bij het verstrekken van informatie mogelijk is daarover te notificeren.

De voorgestelde teksten van artikel 49 en de MvT sluiten volgens ons niet aan op de intentie van het wetsvoorstel en hebben zelfs een tegengesteld effect.

Ten eerste leidt het voorgestelde wetsartikel ertoe dat pensioenuitvoerders van alle wijzigingen in de informatie op de website een notificatie moeten sturen, wat voor deelnemers zeer ongewenst is. Bovendien zouden alle wijzigingen van beschikbare informatie op de website gedurende het leven van een deelnemer bewaard moeten worden. Beide zou communicatie zeer belemmeren en is naar onze mening dus onwenselijk.

Ten tweede zou het niet langer mogelijk zijn om informatie beschikbaar te stellen via een website als het e-mailadres van een deelnemer ontbreekt. In dat geval zou alle informatie van de gehele website moeten worden toegezonden. (Ook alle wijzigingen in een online omgeving moeten dan

- steeds per post worden gezonden.) Dit zou een enorme stap terug zijn; een enorme last voor pensioenuitvoerders en ongewenst door deelnemers.

Voorstel aanscherping art 49 PW c.q. maatregel 3 op pagina 113 MvT

Wij denken dat hier sprake is van een onbedoelde verschrijving. Het is in elk geval noodzakelijk om het artikel aan te passen én de MvT te verduidelijken t.a.v. wat het artikel beoogt. Wij raden aan daarbij aan te sluiten op wat in dagelijks spraakgebruik onder schriftelijke of onder digitale/online communicatie wordt verstaan. De in het wetsvoorstel gebruikte termen als 'website', 'elektronisch' en 'verstrekken', verwarren. We stellen voor in de MvT te verduidelijken op:

- wat verstrekken en wat beschikbaar stellen van informatie is;
- dat er verschillende manieren van verstrekken zijn (zoals schriftelijk per post of schriftelijk per e-mail);
- dat bij 'verstrekken' de inhoud van de verstrekte informatie een notificatie kan zijn (namelijk de notificatie dat online informatie is beschikbaar gesteld);
- dat beschikbaar stellen mogelijk is via een online omgeving (dit is elektronisch/digitaal; vandaar onze verwarring). Tot een online omgeving behoren onder meer een (openbaar toegankelijke of gepersonaliseerde) website en een mijn-omgeving/portaal. En wellicht zijn er in de nabije toekomst meer effectieve online middelen die we uiteraard in het belang van deelnemers willen benutten.

De voornoemde aanpassingen van het artikel en de MvT helpen naar onze mening om aan te sluiten op wensen, behoeften en kenmerken van deelnemers en voorkomen dat een grote, onnodige stap terug wordt gezet in pensioencommunicatie.

Hierna doen we een voorstel voor een gewijzigd artikel 49 (en in het verlengde daarvan artikel 50 lid 4) dat ziet op informatie die verstrekt moet worden.

- Voorstel/opzet voor aanpassing artikel 49 Pw ten opzichte van wetsvoorstel:

■ **Artikel 49. Wijze van informatieverstrekking**

1. De pensioenuitvoerder verstrekt de informatie elektronisch, schriftelijk of via een website, waarbij informatieverstrekking via een website wordt gecombineerd met attenderen **dat de betreffende te verstrekken** informatie op de website staat.

2. De pensioenuitvoerder verstrekt de informatie **schriftelijk indien de deelnemer, gewezen deelnemer, gewezen partner of pensioengerechtigde over het voornemen tot elektronische verstrekking of verstrekking via een website, bedoeld in het eerste lid, schriftelijk of elektronisch is geïnformeerd en hij bezwaar heeft gemaakt tegen elektronische verstrekking of verstrekking via een website.**

3. **Het attenderen bij informatieverstrekking via de website als bedoeld in het eerste lid gebeurt per e-mail, of schriftelijk als het e-mailadres niet bij de pensioenuitvoerder bekend is.**

4. Indien de pensioenuitvoerder de deelnemer of de gewezen deelnemer elektronisch of via een website informatie verstrekt, is hij verplicht de elektronisch of via een website verstrekte informatie te bewaren tot één jaar na het overlijden van de pensioengerechtigde dan wel tot één jaar na het aflopen van de uitkering aan de

- Voorstel voor bijbehorende aanpassing van artikel 50 lid 4 Pw ten opzichte van het wetsvoorstel:

4. Indien het bij de pensioenuitvoerder bekende **e-mailadres** onjuist blijkt, biedt de pensioenuitvoerder de mogelijkheid het juiste **e-mailadres** op te geven.

Bij deze opzet voor aanpassingen aan artikel 49 Pw merken we op:

- Het is belangrijk dat, als een pensioenuitvoerder informatie verstrekt, hij dit (ook) moet kunnen doen door bijvoorbeeld een document in de mijn-omgeving van een website te plaatsen en daarover te attenderen via post of een bekend e-mailadres, ook als de voorkeur van de deelnemer of gepensioneerde onbekend is.
- Wij menen dat bij het informeren de focus in de wet hoort te liggen op het 'beschikbaar stellen' van informatie. Immers; pensioenuitvoerders krijgen naast hun informatieverplichtingen ook de expliciete

- inspanningsverplichting om deelnemers te activeren om de voor hen relevante informatie te bekijken. Bij het activeren sluit een pensioenfonds aan op wensen, behoeften en kenmerken van deelnemers. Focus op het verstrekken van informatie doorkruist dit systeem en botst met de intentie van het wetsvoorstel. Beschikbaar stellen past in veel gevallen uitstekend en is voor deelnemers voldoende, daarom is terughoudendheid t.a.v. verplichtingen voor verstrekken volgens ons vereist. Het hanteren van ‘beschikbaar stellen’ van informatie als uitgangspunt zou ook meer in lijn zijn met de IORP II-richtlijn.
- Het is verstandig om in de MvT bij artikel 49 expliciet aan te geven dat het artikel niet gaat over beschikbaar stellen van informatie, maar alleen over informatie die verplicht moet worden verstrekt. Dat voorkomt verwarring over verschil tussen het beschikbaar stellen van informatie op een website en het beschikbaar stellen van informatie op een website én daarover te notificeren.
- In/bij lid 1 moet duidelijk zijn dat niet wordt beoogd dat een uitvoerder alle ‘nieuwe of gewijzigde informatie’ die op een website kan staan, gaat verstrekken, maar dat het artikel alleen is gericht op de informatie waarop de specifieke verstrekking ziet.
- In/bij lid 2 geldt dat het online beschikbaar stellen van informatie (net als het verstrekken via een online omgeving, met een notificatie daarvan) essentieel is voor het uitgangspunt dat informatie voor deelnemers altijd en gemakkelijk toegankelijk moet zijn. We ervaren dat de definities in de Pensioenwet slecht aansluiten op dit uitgangspunt en de wens van deelnemers en hun informatiegebruik. Bij onze opzet voor verbetering geven we mee dat het aanpassen van artikel 49 Pw, zelfs bij ogenschijnlijk kleine aanpassingen, een enorme (negatieve) impact kan hebben op mogelijkheden voor (digitale) communicatie met deelnemers. We roepen daarom op voorafgaand aan verdere aanpassingen, samen met de sector nauwgezet te kijken wat de impact van wijzigingen is en of dat in lijn is met wat wordt beoogd. Het doen van aanpassingen in artikelen en definities in de Pensioenwet is soms complex. Voorop moet staan dat beschikbaar stellen van informatie het uitgangspunt is, dat verstrekking via de website en notificatie altijd mogelijk moet zijn, en dat een

- deelnemer informatie desgewenst schriftelijk kan ontvangen.
- Zeer belangrijk is dat in de MvT ten aanzien van lid 4 expliciet duidelijk wordt gemaakt dat het bij het bewaren alleen gaat om verplicht verstrekte informatie die via een online mijn-omgeving beschikbaar is gesteld. De informatie op openbare pagina's van websites wijzigt continue, het is niet uitvoerbaar en draagt voor een deelnemer niets bij om alle informatie op een website per deelnemer te bewaren.

Bij artikel 49 Pw strookt de limitatieve opsomming van het aantal informatiekanalen naar onze mening niet met de intentie van het wetsvoorstel om de behoefte van de ontvanger leidend te laten zijn. Wij roepen op dat laatste écht mogelijk te maken door het in wet- en regelgeving niet te hebben over het 'hoe' van communicatie. Een limitatieve opsomming van middelen, kanalen en methoden beperkt de mogelijkheden om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en om bestaande effectieve kanalen (zoals sms, whatsapp, social media, webinars) te benutten voor het verstrekken van informatie en/of notificeren op een manier die aansluit op de behoefte van deelnemers. Voor ons moet voorop staan dat de informatie/notificatie de deelnemer bereikt en het pensioenfonds zich daarvan vergewist.

Tot slot: eerder (zie onze reactie op maatregelen 1 en 2) gaven we aan dat de effectiviteit van communicatie zeer wordt vergroot als het niet langer verplicht is om informatie (al dan niet digitaal) in één document te verstrekken of beschikbaar te stellen. Aanvullend merken we op dat die verplichting óók hindert bij het effectief en efficiënt inzetten van digitale communicatie. Het verplicht opnemen van de informatie in één document doet de voordelen van digitaal communiceren namelijk teniet. Dit is naar onze mening een extra reden om niet langer voor te schrijven dat lange lijsten met informatie in één document worden opgenomen.

Belangrijke verbeteringen ten aanzien van de rol van werkgever en overheid ontbreken

Wij vinden het jammer dat in het wetsvoorstel geen van de door de sector voorgestelde mogelijkheden zijn opgenomen om de werkgever of de overheid een rol toe te delen bij pensioencommunicatie. Dat zouden wij wel graag zien, omdat die rol belemmeringen voor digitale communicatie verdergaand kan wegnemen en/of veel kan bijdragen aan de effectiviteit van digitale

- communicatie en toepassing van innovaties. Dit kan volgens ons op de volgende manieren:
 - Verstrekken van e-mailadressen aan pensioenuitvoerders.

De minister kan de werkgever de taak geven om de e-mailadressen (werk- of privémailadressen) van deelnemers aan pensioenuitvoerders te verstrekken, zodat uitvoerders die kunnen gebruiken voor communicatie (zoals bij activatie en notificatie). Wij zien hierbij geen belemmeringen in bijvoorbeeld de Algemene verordening gegevensbescherming, het is logisch dat een werkgever gegevens doorgeeft ten bate van een goede pensioenuitvoering. Mocht de wetgever wel belemmeringen zien in de AVG, dan kan de wetgever deze zelf ook wegnemen door middel van wet- en regelgeving. Gezien het grote belang van e-mailadressen voor effectieve pensioencommunicatie, en het belang dat de wetgever daaraan hecht, moet dit mogelijk zijn.

De overheid kan ook zichzelf een taak toebedelen bij het faciliteren dat pensioenuitvoerders beschikking krijgen over e-mailadressen van deelnemers. Dit kan bijvoorbeeld door e-mailadressen op te nemen in de Basisregistratie Personen, waar ook pensioenuitvoerders gebruik van maken.

Overigens zou het niet onlogisch zijn om deelnemers zelf verantwoordelijk te stellen voor het doorgeven van hun e-mailadres aan hun pensioenuitvoerder door er meer expliciet gevolgen aan te verbinden als zij dat niet doen. De basis van pensioencommunicatie is dat pensioenuitvoerders algemene informatie over de pensioenregeling en persoonlijke informatie over het pensioen van een deelnemer beschikbaar stellen. Een pensioenuitvoerder verstrekt een notificatie als er nieuwe, relevante informatie is. Andere meer specifieke (persoonlijke) activatie kan alleen als een deelnemer wil communiceren en daartoe zijn e-mailadres verstrekt. Doet hij dat niet, dan is er alleen een algemene activatie. Echter, voor pensioenfondsen is het lastig om deelnemers te activeren zonder dat zij over een e-mailadres beschikken. Daarom hechten zij er grote waarde aan om e-mailadressen te krijgen, en daarbij meer te worden gefaciliteerd door werkgever of overheid.

- - Extra mogelijkheden voor het gebruik van data van deelnemers.
Om deelnemers te activeren en hun gedrag te beïnvloeden en daarbij aan te sluiten op hun wensen, behoeften en kenmerken, hebben pensioenuitvoerders data (gegevens van deelnemers) nodig. Dit gaat om andere data dan voor de administratie van pensioenopbouw of –uitkering nodig zijn.

Voor het verzamelen, opslaan en gebruik van dergelijke data hebben pensioenfondsen extra mogelijkheden nodig. We kunnen deelnemerscommunicatie verbeteren als pensioenuitvoerders meer informatie kunnen vastleggen. Denk aan gegevens over het inloggedrag van een deelnemer op een mijn-omgeving, het gebruik van DigiD daarbij, het volgen van de klantreis van een deelnemer vanuit de eigen mijn-omgeving tot achter de inlog van mijnpensioenoverzicht, of aan bijvoorbeeld partnerregistratie. Op basis van dergelijke data kan meer gepersonaliseerd worden gecommuniceerd. De Pensioenfederatie pleit ervoor dat de overheid flexibel omgaat met het wegnemen van belemmeringen die in de praktijk spelen bij het gebruik van data. Het is immers de overheid zelf die regels stelt aan het doel voor verzamelen van data en het inzetten van die data. Belangrijk: pensioenfondsen willen alleen data verzamelen en gebruiken voor communicatie, en daarbij duidelijke uitgangspunten hanteren. Het waarborgen van privacy van deelnemers en hun voorkeuren daarbij is een belangrijk doel.

- Samen met overheid belemmeringen wegnemen.
We zouden samen met de overheid ook graag andere belemmeringen voor digitale pensioencommunicatie willen wegnemen. Een voorbeeld hiervan is het toestaan van het gebruik van de API die Stichting Pensioenregister ontwikkelde. Dit zou het mogelijk maken dat pensioenuitvoerders op een voor deelnemers eenvoudige wijze in de eigen mijn-omgeving het totaaloverzicht van mijnpensioenoverzicht.nl kunnen tonen. Een ander voorbeeld van belemmeringen die pensioenfondsen ervaren, is dat bij de inzet van de Pensioenchecker-app wel DigiD voor inlog kan worden gebruikt maar niet de DigiD-app. We constateren dat de overheid veel pragmatischer kan zijn bij het oplossen van dergelijke belemmeringen.
- Rol bij activatie en bij informatie over AOW en pensioen(stelsel).
De overheid kan een grotere rol spelen bij het informeren en activeren van

- deelnemers ten aanzien van de AOW, het effect van verschuiving van AOW-leeftijd, de pijlers van pensioenopbouw in ons land (het stelsel) en de mogelijkheden voor aanvullende pensioenopbouw. Voornemens op dit punt zouden goed in het wetsvoorstel passen.

Pensioenuitvoerders hebben een zware inspanningsverplichting bij pensioencommunicatie en spelen een belangrijke rol bij de financiële bewustwording, educatie en financiële planning van mensen. In dat licht vinden wij de voornoemde voorstellen zeer relevant en proportioneel. Wij roepen de minister dan ook op ze een plek te geven in het wetsvoorstel.

3.4 Pensioenregister regie geven over het meenemen van de stem deelnemer

De Pensioenfederatie is het met de minister eens dat het belangrijk is om de wensen, behoeften en kenmerken van gebruikers leidend te laten zijn bij de inrichting en ontwikkeling (strategie) van mijnpensioenoverzicht.nl. In reactie op *artikel 51a Pw en maatregel 5 pagina 114 MvT* steunen we het doel van het wetsvoorstel om te borgen dat de stem van de deelnemer leidend is bij de ontwikkeling van deze belangrijke website. Stichting Pensioenregister betreft deelnemers in verschillende fasen al actief bij de activiteiten.

De Pensioenfederatie stelt voor om de Stichting Pensioenregister de ruimte te bieden om het doel van de minister (de ontwikkeling van mijnpensioenoverzicht.nl baseren op de behoeften en kenmerken van deelnemers) op een doelgerichte wijze, via een eigen gekozen middel te verwezenlijken. Twee jaar na ingangsdatum van de wetwijziging zou in gezamenlijkheid geëvalueerd kunnen worden of de minister tevreden is met de door het Pensioenregister geïmplementeerde gebruikersparticipatie.

Deelnemerspanels kunnen onder omstandigheden werken, maar alleen als ze op de juiste manier als onderzoeksinstrument worden ingezet (bij een specifieke onderzoeksvraag om de juiste inzichten bij de juiste groep gebruikers op te halen). In de sector zijn verschillende goede voorbeelden van het betrekken van (de stem van) deelnemers bij het ontwikkelen van strategie en communicatiemiddelen en het gebruik van middelen. Denk hierbij aan het, in bepaalde ontwikkelingsfasen, inzetten van zogenoemde deelnemersexperimententeams (deelnemersparticipatie) door ABP/APG bij het ontwikkelen van de Pensioenpot of de Pensioenchecker.

- Het wetsvoorstel verplicht het Pensioenregister om een gebruikersorgaan (een vast deelnemerspanel) in te stellen. Bovendien wordt in nadere bepalingen in detail vastgelegd hoe dat orgaan moet opereren. Wij menen dat hiermee het tegengestelde wordt bereikt van wat de minister voor ogen heeft. Ons inziens leidt dit voorstel vooral tot meer stroperigheid door overleg en het afleggen van verantwoording: we zien een nieuw verplicht en gedetailleerd ingevuld (onderzoeks)format dat leidt tot ineffectiviteit.

In de MvT wordt gesteld dat het belang van de deelnemer niet per definitie gelijk loopt met dat van de pensioenuitvoerders. Die stelling wordt niet onderbouwd en de Pensioenfederatie deelt de stelling niet. Juist pensioenfondsen geven aan dat de verdere ontwikkeling van mijnpensioenoverzicht.nl een speerpunt is en urgentie heeft.

3.5 Belemmeringen voor communicatie over nieuw contract en de transitie

Zorg over communiceren afnemend pensioenvermogen uitkeringsfase:

In het wetsvoorstel staat een verplichting om te blijven communiceren over het afnemende persoonlijk pensioenvermogen in de uitkeringsfase. Dit kan onnodige verwarring en onrust veroorzaken; de vraag is of dit voor deelnemers duidelijk is. Er is niet gekeken naar wat het effect is van dergelijke informatie en niet onderzocht of dit effectief is en aansluit op de wensen en kenmerken van deelnemers. Met alle kennis die we nu hebben, denken we dat het beter is in de uitkeringsfase met name over de uitkering te communiceren. Dat sluit het meest aan bij de belevingswereld van de deelnemer en voorkomt misverstanden.

Apart loket vrijwillig bijsparen:

Wij menen dat het onaantrekkelijk is voor deelnemers als zij naar een apart loket moeten als zij vrijwillig willen bijsparen in aanvulling op hun basisregeling. Dit verhoogt de drempel en verkleint het overzicht in het totale pensioen. Pensioenfondsen kunnen deelnemers dan minder goed begeleiden en handelingsperspectief bieden.

Loslaten berekeningsmaatstaven en rekenmethoden niet uitlegbaar:

Wij bepleiten om bij het opstellen van voorschriften te kijken naar het effect op communicatie met deelnemers. We hebben geleerd dat voorschriften over rekenmethodieken kunnen leiden tot onduidelijkheid, en afbreuk kunnen doen aan uitlegbaarheid en herleidbaarheid van gegevens. Omwille

- van het vertrouwen van deelnemers, willen dat zij de effecten van de transitie kunnen begrijpen. Dat rijmt echter niet met het voorstel dat de berekeningen over de evenwichtigheid van de transitie op complexe wijze moeten plaatsvinden (netto profijt). Wel mag er volgens het voorstel op eenvoudige wijze met individuele deelnemers worden gecommuniceerd over het effect van de transitie op het door hen verwachte pensioen. De complexe en de eenvoudige wijze van berekenen kunnen tot tegengestelde conclusies leiden over welk leeftijdscohort erop vooruit of achteruit gaat. Dit leidt volgens ons tot voorzienbare problemen ten aanzien van de uitlegbaarheid van de stelselwijziging.

■ **Ad. F Uitvoering**

Vooraf

Voor het onderdeel Uitvoering zijn onderwerpen gecategoriseerd naar mate van complexiteit en/of mate van urgentie. Dit leidt tot de kleuren van het stoplicht. De rode onderwerpen zijn zeer complex en/of met hoge urgentie. De oranje onderwerpen zijn in ieder geval complex (en kunnen leiden tot rode vlaggen). De groene onderwerpen leveren vragen op ter verduidelijking en/of nadere aandachtspunten.

Kernboodschappen

- Het standaardpad voor iedereen en alle onderdelen moet invaren zijn.
- Besteed bij de nadere uitwerking aandacht aan praktische oplossingen voor het niet meer hebben van onverdeeld pensioenfondsvermogen. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij aanpassingen met terugwerkende kracht.
- We treden graag in overleg met het ministerie van SZW over de gewenste periode van het verantwoorden van de oude aanspraken waarbij wordt gezocht naar een goede balans tussen het belang van reproduceerbaarheid voor de deelnemer en het voorkomen van onnodige uitvoeringskosten (die ook weer gevolgen heeft voor de deelnemer).
- Maak voor alle pensioenuitvoerders en voor alle pensioensoorten deling van biometrische risico's binnen het collectief mogelijk.
- Pauzeer waardeoverdrachten tussen pensioenfondsen tot 2026, indien een of beide pensioenfondsen de transitie nog niet hebben afgerond.
- Maak toepasbare afspraken voor waardeoverdrachten in het nieuwe stelsel.
- De volgende wijzigingen zijn wenselijk met het oog op een uitlegbare transitie:
 - Beoordeel de evenwichtigheid van de transitie niet op basis van de maatstaf van nettoprofijs, maar aan de hand van het verwachte pensioen, waarbij eventueel kan worden gecorrigeerd voor risico (de zekerheidsequivalent van de vervangingsratio). Hiermee sluit de maatstaf meer aan bij de belevingswereld van deelnemers en kunnen vragen van deelnemers, werkgevers en pensioenfondsorganen ook transparant worden beantwoord.
 - In lijn hiermee is ook de VB-ALM methode onwenselijk en kan deze methode beter geheel komen te vervallen. Dit maakt het besluitvormingsproces transparanter en eenvoudiger. Dan blijft alleen de standaardmethode over als rekenmethode bij de transitie. Deze methode is

- veel transparanter en sluit aan bij de belevingswereld van deelnemers, werkgevers en pensioenfondsorganen.
 - Maak in de uitkeringsfase mogelijk om de meest wenselijke en passende communicatievorm te kiezen, mede gezien de pensioensoort.
 - We delen het belang van goed onderzoek naar de risicohouding, maar roepen op om minder vooraf in regelgeving vast te leggen. We adviseren de voorgenomen lagere regelgeving te laten vervallen en de sector op te roepen best practices te publiceren opdat er innovatie plaatsvindt en er gezamenlijk vooruitgang kan worden geboekt om het onderzoek naar risicohouding tot een hogere standaard te brengen.

Toelichting

Invaren – Alles en Iedereen

Alles

Het voordeel van een standaardpad is dat een uitlegbaar, uitvoerbaar en toekomstbestendig stelsel dichterbij komt. Het is dan niet nodig om voor oude en nieuwe pensioenopbouw verschillende spelregels te hanteren, waarvoor een aparte administratie nodig is en de uitvoering van een aparte beleggingsopdracht. Voor deelnemers betekent dit dat zij niet over twee pensioenregelingen met aparte spelregels worden geïnformeerd, maar dat er nog één pensioenregeling resteert. Hierdoor is een eenduidig beeld mogelijk. Er is echter nog niet voor een consistente lijn gekozen. In het huidige wetsvoorstel wordt voorgeschreven om het reeds opgebouwde nabestaandenpensioen te eerbiedigen, dit maakt invaren van nabestaandenpensioen praktisch onmogelijk. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de technische bijlage bij het onderdeel nabestaandenpensioen.

Iedereen

We vinden vanuit uitvoeringsperspectief het een positieve insteek dat bij invaren wordt afgezien van de mogelijkheid tot individueel bezwaarrecht en dat deze wordt vervangen door de mogelijkheid van een collectief bezwaarrecht.

Bij aanpassingen met terugwerkende kracht wordt een onverdeeld vermogen gemist

Met de overgang naar een nieuw stelsel nemen we afscheid van een stelsel waarin aanspraken en vermogens gescheiden worden geadministreerd, en

- waarbij sprake kan zijn van onverdeeld (eigen) vermogen of buffer. In het nieuwe stelsel is het totale collectieve vermogen immers exact gelijk aan de individuele gereserveerde kapitalen en een eventuele solidariteitsreserve. Er is geen sprake meer van een dekkingsgraad en daarmee onderverdeelde vermogens die kunnen worden gebruikt voor het financieren van de financiële gevolgen van terugwerkende kracht mutaties.

Administratief worden alle financiële stromen expliciet toebedeeld. De regelgeving moet passend zijn met deze nieuwe werkelijkheid. Ook bij vormgeving van lagere regelgeving rondom kosten en resultaattoedeling moet dit aspect in ogenschouw worden genomen.

Besteed bij de nadere uitwerking aandacht aan praktische oplossingen voor het niet meer hebben van onverdeeld pensioenfondsvermogen.

Bij aanpassingen met terugwerkende kracht wordt een onverdeeld vermogen gemist

Het is van belang dat bij de transitie heldere regels gelden voor aanpassingen met terugwerkende kracht. In de praktijk van een pensioenuitvoerder zijn aanpassingen met terugwerkende kracht onvermijdelijk. In grote lijnen zijn hierin twee situaties te onderscheiden.

1. Na-ijlen van mutaties en waarderingen.

Op de transitiedatum zijn nog niet alle reguliere gegevens van het belegde vermogen en van de deelnemers exact bekend. Pensioenuitvoerders krijgen deze met een beperkte vertraging aangeleverd. Bijvoorbeeld: de pensioengevende lonen van december zijn pas in de loop van januari bekend en de exacte waarde van een vermogenstitel is na de jaarwisseling nog te controleren en definitief vast te stellen. In de praktijk zal daarom met de daadwerkelijke omzetting gewacht worden tot een later moment dan de formele transitiedatum waarop zowel de omvang van het belegde pensioenvermogen als de rechten van individuele deelnemers nauwkeurig bekend zijn, en de berekeningen van het invaren uitgevoerd en gevalideerd. Toch zullen na die daadwerkelijke omzetting nog wijzigingen met terugwerkende kracht verwerkt moeten worden, die financiële impact hebben. Omdat er geen onverdeeld vermogen is, beschikt het pensioenfonds niet over middelen om nog aanpassingen met terugwerkende kracht uit te voeren.

- 2. Fricties met betrekking tot aansluiting bij pensioenfondsen

Vooraf bij verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen en beroepspensioenfondsen bestaat in sommige gevallen pas na enige jaren duidelijkheid over de aansluiting van werkgevers of groepen deelnemers. Bovendien kunnen individuen in het kader van “geen premie, wel recht” in de loop van de tijd een pensioen claimen, waarin door de pensioenuitvoerder nog niet kon worden voorzien, doordat de deelnemer daar niet bekend was. Ook in deze gevallen staan de pensioenuitvoerder geen financiële middelen ter beschikking om pensioenrechten met terugwerkende kracht toe te kennen, omdat er geen onverdeeld vermogen is.

In verband met deze problematiek zijn heldere regels nodig die aangeven hoe met correcties met terugwerkende kracht moet worden omgegaan. Is het geoorloofd en wenselijk dat het invaren dan voor het hele collectief wordt overgedaan (ook na jaren nog), of dat vermogen aan de individuele pensioenvermogens wordt onttrokken? En hoe werkt dat dan uit in situaties waarin al uitkeringen zijn vastgesteld of waardeoverdrachten hebben plaatsgevonden? Wij geven vier mogelijke oplossingen hiervoor in overweging:

- Vermogensaanvullingen die bij aansluitingen achteraf nodig blijken te zijn, ook als één van de bestedingsdoelen van een solidariteitsreserve toestaan, en/of
- Naast (onverplichte) solidariteitsreserve en compensatiedepot ook een vermogensbuffer toestaan om fricties over de aansluiting op te vangen (een “frictiedepot”). De benodigde omvang van een dergelijk frictiedepot is door het pensioenfonds zelf vast te stellen. Dit vraagt om heldere regels met betrekking tot het vullen, het op peil houden en het aanwenden van het frictiedepot, met ondersteunende fiscale ruimte, en/of
- Vermogensaanvullingen die bij aansluiting achteraf nodig blijken te zijn, ten laste van het (over)rendement laten komen, en/of
- Een landelijk schadefonds instellen waaruit pensioenfondsen kunnen putten voor vermogensaanvullingen bij aansluiting achteraf en dit schadefonds vullen met een verplichte bijdrage uit de sector, waarvoor nadere regels zijn vast te stellen.

- **Borg voldoende implementatie tijd voor pensioenuitvoeringsorganisaties**

Gewaarborgd moet worden dat pensioenuitvoeringsorganisaties daadwerkelijk na de opdrachtaanvaarding door pensioenfondsen voldoende tijd hebben om de nieuwe afspraken zorgvuldig en beheerst te kunnen implementeren. Een zorgvuldige en beheerste implementatie impliceert het in een keer juist vaststellen van de pensioenkapitalen van deelnemers, het juist inrichten van de administratiesystemen en de juiste en volledige communicatie naar deelnemers. Daarnaast is de capaciteit van goed opgeleide pensioenprofessionals eindig. Als op enig moment gedurende de transitie de werkdruk over de gehele sector groter is dan de capaciteit van goed opgeleide pensioenprofessionals, dan kan dit de beheerste transitie onder druk zetten. Tegen deze achtergrond roept de Pensioenfederatie op om te borgen dat pensioenuitvoeringsorganisaties in alle situaties voldoende tijd hebben om de transitie uit te voeren.

Het is daarom belangrijk dat pensioenuitvoeringsorganisaties de tijd wordt gegund om de transitie in een keer goed uit te voeren. Hiervoor zijn waarborgen nodig in wet- en regelgeving. De waarborgen kunnen bestaan uit het in een vroeg stadium helder maken van lagere regelgeving en de toezichtkaders, en door ervoor te zorgen dat de transitiecommissie snel duidelijkheid kan verschaffen in het geval dat sociale partners de besluitvorming op de relevante mijlpaaldata nog niet hebben afgerond.

Verantwoorden oude aanspraken van voor de transitie

Als na transitie aan deelnemers moet worden uitgelegd hoe oude rechten/uitkeringen zijn vertaald naar nieuwe rechten/uitkeringen dan wel kapitaal betekent dit dat oude gegevens reproduceerbaar moeten blijven. Dit houdt in dat de oude systemen niet opgeruimd kunnen worden na het invaren van de aanspraken in de nieuwe contracten. Ze zullen nog raadpleegbaar moeten zijn tot nadat de laatste verplichtingen van de huidige deelnemers zijn beëindigd. Dit leidt gedurende een lange periode tot extra uitvoeringskosten (denk aan onderhoud oude systemen om deze toegankelijk en betrouwbaar te houden), waarbij de kennis van de oude regelingen en systemen zal afnemen waardoor de uitlegbaarheid en reproduceerbaarheid steeds lastiger zullen worden. Als alternatief verdient het vanuit uitvoeringsperspectief de voorkeur om de transitie eenmalig uit te leggen aan deelnemers. Daarbij kan worden overwogen om bijvoorbeeld gedurende een afgebakende periode deelnemers de gelegenheid te geven voor het stellen

- van vragen. Het onbeperkt beantwoorden van alle denkbare gestelde vragen is vanuit de uitvoering bezien een dure kostenpost.

Graag treden we in overleg met het ministerie van SZW om te komen tot een goede balans tussen het belang van reproduceerbaarheid voor de deelnemer en het voorkomen van onnodige uitvoeringskosten (die ook weer gevolgen hebben voor de deelnemer).

Biometrische risico's

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en beroepspensioenfondsen om het micro-langlevenrisico te delen in de verbeterde premieregeling. Voor overige pensioenfondsen wordt het delen van het micro-langlevenrisico in de verbeterde premieregeling niet mogelijk gemaakt. Het lijkt vreemd om deze optie op voorhand aan een deel van de pensioenfondsen te ontnemen. De argumentatie hiervoor is ook niet duidelijk, terwijl de consequenties groot zijn.

Ondernemingspensioenfondsen, algemene pensioenfondsen en niet-verplichtgestelde bedrijfstak- en beroepspensioenfondsen worden feitelijk verplicht het micro-langleven risico, maar ook het kortlevenrisico te herverzekeren, een (financieel en administratief) relatief dure optie. Voor veel pensioenfondsen is herverzekering van micro-langleven- en kortlevenrisico 's in de huidige situatie niet optimaal. Deze situatie is overigens overeenkomstig van toepassing op het arbeidsongeschiktheidsrisico, waarover in de consultatiewetgeving nog geen regelgeving is opgenomen. Een voor de hand liggende oplossing is om voor alle pensioenuitvoerders en voor alle pensioensoorten, ongeacht de contractkeuze risicodeling binnen het collectief mogelijk te maken. Dit is in de geest met de gedachte van het pensioenakkoord: het standaardpad is invaren naar een van de twee contractvormen met risicodeling. Als de biometrische risico's dienen te worden uitgevoerd conform de consultatiewetgeving, voorzien wij dat naar de toekomst toe opnieuw een verplichting ontstaat om "vaste" pensioenaanspraken uit te voeren. Voor pensioenfondsen die ervoor kiezen om alle pensioensoorten en alle deelnemers in te varen, ontstaan dan nieuwe uitzonderingen op de standaard van een beleggingscollectief dan wel een collectieve toedelingsskring voor ingegane uitkeringen.

- In de nieuwe situatie kunnen pensioenfondsen uiteraard de afweging maken om een deel van de biometrische risico's te herverzekeren, indien dit passend is bij de karakteristieken van het pensioenfonds.

Voorstel: maak voor alle pensioenuitvoerders en voor alle pensioensoorten deling van biometrische risico's binnen het collectief mogelijk.

Pauze waardeoverdrachten in transitieperiode

De exacte implementatiedatum van het nieuwe pensioenstelsel is een keuze. Uiterlijk 1 januari 2026 moet het nieuwe pensioenstelsel zijn geïmplementeerd. Daarbij is de verwachting dat sommige pensioenuitvoerders de stelselwijziging eerder al zullen implementeren. Als deelnemers in de tussentijd van baan wisselen loop je tegen mogelijke ongewenste effecten aan.

Wanneer hun pensioenaanspraken bij de oude pensioenuitvoerder reeds zijn ingevaren in het nieuwe contract, maar de nieuwe pensioenuitvoerder de transitie nog niet heeft afgerond, krijg je de situatie dat deze aanspraken in het nieuwe stelsel moeten worden terugvertaald naar het huidige stelsel en dat opnieuw moeten worden ingevaren in het nieuwe stelsel wanneer hun nieuwe uitvoerder daar klaar voor is. In deze situatie zou de deelnemer dus geconfronteerd worden met twee keer een uitleg van de transitie naar het nieuwe stelsel. Bovendien krijg je hierbij het effect dat wanneer het oude pensioenfonds met een hoge dekkingsgraad een transitie heeft gedaan met een solidariteitsreserve van 0 en dus alles in de persoonlijke pensioenvermogens, de slaper dit potje meeneemt naar het nieuwe pensioenfonds in het oude stelsel met ook een hoge dekkingsgraad, met als gevolg dat deze deelnemer nog een keer een aandeel in een buffer krijgt in zijn dan nieuwe persoonlijke pensioenvermogen.

Wanneer juist bij de "nieuwe" pensioenuitvoerder is ingevaren in het nieuwe contract en niet bij de "oude" ontstaat de situatie dat deze deelnemer geen uitleg over het inbaar-effect krijgt, de nieuwe uitvoerder zal dit namelijk afhandelen als een gewone inkomende waardeoverdracht. Voor deze deelnemer wordt dan feitelijk al ingevaren zonder dat de evenwichtigheid daarvan voor de betreffende persoon wordt beoordeeld. De deelnemers zouden in deze situatie graag willen weten wat de plannen zijn van hun huidige pensioenfonds m.b.t. het vullen van de solidariteitsreserve en of ze

- dus mogelijk een aandeel van de buffers in hun persoonlijke pensioenvermogens krijgen. In dat geval zullen ze hun waardeoverdracht willen uitstellen totdat hun oude pensioenfonds over is het nieuwe stelsel. Er is ook complexiteit in uitleg als beide pensioenfondsen nog niet de transitie hebben gedaan, maar wel binnenkort van plan zijn. Deelnemers weten niet goed wat ze gaan opgeven bij het pensioenfonds en wat ze gaan krijgen bij het nieuwe pensioenfonds. Wel op het moment van overdracht is het duidelijk, maar de keuze zou vooral ook gebaseerd moeten zijn op de verwachte toekomstige ontwikkeling bij beide pensioenfondsen om te beoordelen of het financieel gunstig zal zijn.

Voorstel: Pauzeer waardeoverdrachten tussen pensioenfondsen tot 2026, indien een of beide pensioenfondsen de transitie nog niet hebben afgerond.

Gelijk speelveld voor waardeoverdrachten na de transitieperiode

Bij een individuele waardeoverdracht wordt bij het nieuwe pensioencontract geen rekening gehouden met de solidariteitsreserve.

De consultatiewetgeving is niet duidelijk hoe om te gaan met de solidariteitsreserve bij externe collectieve waardeoverdrachten. Het is complexer in de uitvoering als bij een overdracht een solidariteitsreserve wordt overgedragen. Dit moet namelijk gescheiden worden verwerkt door het nieuwe pensioenfonds.

Bij individuele waardeoverdrachten is het uitvoeringstechnisch eenvoudig als geen rekening wordt gehouden met de solidariteitsreserve. Voor pensioenuitvoerders en – uitvoeringsorganisaties waarbij inkomende als uitgaande waardeoverdrachten enigszins in balans zijn, leidt dit niet tot een substantiële verwatering van de solidariteitsreserve. Bovendien zou als je ook bij individuele waardeoverdrachten eist dat ingekocht wordt in de solidariteitsreserve, alleen kunnen worden overgedragen naar een pensioenfonds met een kleinere solidariteitsreserve zonder het ten koste gaat van het kapitaal van de deelnemer.

Collectieve overdrachten zijn groter en er is vaak geen balans tussen inkomende en uitgaande overdrachten. Bij collectieve overdracht lijkt het voor de hand te liggen om verwatering van de solidariteitsreserve te voorkomen, maar dit hangt ook af van de vul- en uitdeelregels van die solidariteitsreserve.

- Een pensioenfondsspecifieke keuze om wel of geen bijdrage voor inkopen in de solidariteitsreserve te vragen zou dan vrij kunnen worden gelaten. Uitvoeringstechnisch is dit niet een groot probleem als de bijdrage in de solidariteitsreserve gescheiden wordt overgedragen. Nadeel is dat collectieve overdrachten naar pensioenfondsen met een hoge solidariteitsreserve vrijwel onmogelijk zijn omdat het overdragende pensioenfonds onvoldoende middelen heeft om in te kopen in de solidariteitsreserve van het nieuwe pensioenfonds zonder dat het ten koste gaat van het potje van de deelnemers. Of dat de werkgevers bijbetalen.

Ook na de transitieperiode kunnen individuele en collectieve overdrachten plaatsvinden van pensioenuitvoerders waar niet is ingevaren naar pensioenuitvoerders die NPC of WVP uitvoeren. Ook voor deze situaties moeten de regels duidelijk worden.

Als gevolg hiervan kunnen en zullen er in het nieuwe stelsel verschillende situaties ontstaan bij individuele en collectieve waardeoverdrachten, waardoor het denkbaar is dat voor een deelnemer in de ene situatie bij een waardeoverdracht een andere pensioenuitkering resulteert dan in een andere situatie. Dit is complex in de uitleg naar de deelnemers, maar ook complex in de uitvoering omdat afhankelijk van de situatie andere rekenregels gaan gelden.

Voorstel: Maak toepasbare afspraken voor waardeoverdrachten in het nieuwe stelsel.

Waarderingsmethode

Berekeningen van de evenwichtigheid van de transitie moeten op complexe wijze plaatsvinden (nettoprofijt). Indien het nettoprofijt van de transitie voor een bepaald cohort (aanmerkelijk) positief of negatief is, dient dit verantwoord te worden. Het pensioenfonds kan dan ook additionele analyses doen op basis van andere maatstaven, maar het nettoprofijt is de dominante maatstaf om de evenwichtigheid te bepalen. Tegelijk mag er wel op eenvoudige wijze met individuele deelnemers worden gecommuniceerd over het effect van de transitie op het door hen verwachte pensioen.

Het lastige is dat de complexe en eenvoudige wijze van berekenen tot tegengestelde conclusies kunnen leiden over welk leeftijdscohort erop vooruit of achteruit gaat, zoals ook uit een CPB-studie bleek ([link](#)). Dit leidt tot

- voorzienbare problemen ten aanzien van de uitlegbaarheid van de stelselwijziging. Met het oog op het vertrouwen in de transitie is van belang dat deelnemers de effecten van de transitie kunnen begrijpen.

We zijn ook kritisch op het gebruik van de VB-ALM methodiek voor het omrekenen van aanspraken naar vermogen. De methode is complex, ondoorzichtig en leunt zwaar op betwistbare aannames, zoals de renteontwikkeling. Daar komt bij dat deze methodiek niet of nauwelijks uitlegbaar is. Tot slot gaat deze methodiek uit van het uitgangspunt van genoeg=genoeg in het huidige contract. De vergelijking met het nieuwe contract is daarmee onzuiver, terwijl deze onzuivere vergelijking de basis vormt voor de verdeling van het vermogen.

Wij denken dat het doel van de stelselwijziging is om onevenwichtigheden uit het huidige stelsel op te lossen. Met de VB-ALM methode zorg je in feite dat de huidige onevenwichtigheden 1 op 1 worden overgenomen in het nieuw stelsel. Er worden nu extra randvoorwaarden toegevoegd aan deze methode om onwenselijke effecten te corrigeren. Daarmee wordt de methode echter naast lastig uitlegbaar, ook nog eens erg subjectief.

Zowel de nettoprofijsmethode als de VB-ALM methode zijn niet geschikt om deelnemers, werkgevers en pensioenfondsorganen mee te nemen in de evenwichtigheid van de transitie.

Voorstel: Concreet zijn de volgende wijzigingen wenselijk met het oog op een uitlegbare transitie:

- *We pleiten ervoor de evenwichtigheid van de transitie niet te beoordelen op basis van de maatstaf van nettoprofijs, maar aan de hand van het verwachte pensioen, waarbij eventueel kan worden gecorrigeerd voor risico (de zekerheidsequivalent van de vervangingsratio). Hiermee sluit de maatstaf meer aan bij de belevingswereld van deelnemers en kunnen vragen van deelnemers, werkgevers en pensioenfondsorganen ook transparant worden beantwoord.*
- *In lijn hiermee is ook de VB-ALM methode onwenselijk en kan deze methode beter geheel komen te vervallen. Dit maakt het besluitvormingsproces transparanter en eenvoudiger. Dan blijft alleen de standaardmethode over als rekenmethode bij de transitie. Deze methode is veel transparanter en sluit*

- *aan bij de belevingswereld van deelnemers, werkgevers en pensioenfondsorganen.*

Ruimte voor passende communicatie in de uitkeringsfase

Een voordeel van het nieuwe stelsel is dat alle deelnemers in de opbouwphase te zien krijgen hoeveel pensioenvermogen er voor hen persoonlijk is gereserveerd en wat het verwachte pensioen is bij normaal weer, goed weer en slecht weer. Hierdoor wordt helder dat er straks ook pensioen is voor jongere deelnemers. Tegelijk wordt transparanter dat pensioen onzeker is doordat het persoonlijke pensioenvermogen en daarmee ook het verwachte pensioen tussentijds kan schommelen. Op de lange termijn neemt het persoonlijke pensioenvermogen tot de pensioendatum echter toe als gevolg van de ingelegde premie en het behaalde rendement.

In de huidige teksten staat echter ook een verplichting om te blijven communiceren over het (afnemende) persoonlijk pensioenvermogen in de uitkeringsfase. Dit kan tot onnodige angst leiden dat het pensioenpotje leeg zal raken. Het pensioenpotje zal in de praktijk natuurlijk worden aangevuld (als gevolg van het delen van het micro–langlevensrisico), maar het is eenvoudiger als in de uitkeringsfase met name over de uitkering kan worden gecommuniceerd. De uitkering sluit het meest aan bij de belevingswereld van de deelnemer en kan misverstanden voorkomen.

Dit punt is nog relevanter als je bedenkt hoe dit zou uitpakken bij een uitkering uit een nabestaandenpensioen of een arbeidsongeschiktheidspensioen. In deze gevallen is het nog onwenselijker om te moeten communiceren over een persoonlijk pensioenvermogen. Bij arbeidsongeschiktheidspensioen zouden herkeuringen in de mate van arbeidsongeschiktheid bijvoorbeeld tot grote bijstellingen leiden in het persoonlijk pensioenvermogen.

Voorstel: Maak in de uitkeringsfase mogelijk om de meest wenselijke en passende communicatievorm te kiezen, mede gezien de pensioensoort.

Ruimte voor onderzoeken en beoordeling risicohouding

In het voorstel staat dat pensioenfondsen voortaan eens in de 5 jaar de risicohouding van hun deelnemers moeten onderzoeken. Naast de bestaande

- maatstaf, worden via lagere regelgeving twee nieuwe maatstaven geïntroduceerd om de risicohouding te bepalen.

Een onderzoek naar de risicohouding moet passend zijn bij de deelnemerspopulatie. Hier moet de wetgeving afdoende ruimte voor bieden. We weten uit ervaring en wetenschappelijk onderzoek dat voor een effectieve uitvraag van de risicohouding, deelnemers moeten worden geconfronteerd met 1) begrijpelijke en 2) een beperkte hoeveelheid aan maatstaven. In de voorgestelde maatstaven worden verschillende gedragsdimensies gebundeld in het begrip risicohouding. Namelijk risicotolerantie en voorkeuren voor spreiden. Wat hierin nog ontbreekt is tijdsvoorkeur (dat samenhangt met de keuze van het projectierendement). Daarnaast moet het delen van het macro langlevensrisico ook vanuit de risicohouding onderbouwd worden. De vraag is of deelnemers dit gaan begrijpen. Wij pleiten daarom voor begrijpelijke maatstaven toegespitst op een enkel doel.

De gekozen maatstaven lijken verder niet toetsbaar te zijn. Een minimale rendementsmaatstaf (om de ambitie te halen) is afhankelijk van eerdere schokken. Het overschrijden van een vastgelegde grens als onderdeel van de risicohouding kan dan niet geïnterpreteerd worden als het niet meer voldoen aan de risicohouding. Het zegt alleen iets over dat de feitelijke ontwikkeling anders is geweest dan bij de vaststelling van de risicohouding werd voorzien.

Voorstel: We delen het belang van goed onderzoek naar de risicohouding, maar roepen op om minder vooraf in regelgeving vast te leggen. We adviseren de voorgenomen lagere regelgeving te laten vervallen en de sector op te roepen best practices te publiceren opdat er innovatie plaatsvindt en er gezamenlijk vooruitgang kan worden geboekt om het onderzoek naar risicohouding tot een hogere standaard te brengen.

Premie-achterstand

Artikel 28 lid 1 wordt nu zo aangepast dat pensioenfondsen een premieachterstand van 5% in alle gevallen moeten melden aan het verantwoordingsorgaan. Tot nu toe gold dit alleen als ten tijde van de premieachterstand ook niet voldaan wordt aan de vereisten voor MVEV. Die laatste restrictie wordt geschrapt. Daarnaast kent lid 2 de verplichting om ook de ondernemingsraad te informeren van de onderneming die nog premie aan het pensioenfonds verschuldigd is als sprake is van de situatie in lid 1.

- Met dit voorstel zal de meldingsplicht sneller van toepassing worden. Met name in verband met de informatieplicht aan ondernemingsraden, is dit een verzwaaring van de administratieve last ingeval van pensioenfondsen met een groot aantal aangesloten ondernemingen (bijvoorbeeld bedrijfstakpensioenfondsen).

Voorstel: wij vinden de meldingsplicht die pensioenfondsen aan ondernemingsraden hebben hoogstens moet gelden aan ondernemingsraden van die werkgevers die een betalingsachterstand van meer dan 5% hebben. Naast een meldingsplicht is het van belang dat er heldere regels komen die aangeven op welke wijze betalingsachterstanden invloed (mogen) hebben op de omvang van de individuele pensioenvermogens.

Tijdige vaststelling van de (minimale) franchise

In het wetsvoorstel is in artikel 18a lid 3 Wet LB opgenomen dat de franchise jaarlijks aan het begin van het kalenderjaar bekend wordt gemaakt.

Het is nu gebruikelijk de franchise uiterlijk 31 december bekend te maken. Het is wenselijk om dit te handhaven om werkgevers jaarlijks tijdig vóór 1 januari te kunnen informeren over de franchise. Dit gegeven is van belang voor communicatie naar werknemers en werkgevers, zodat zij op 1 januari meteen al kunnen weten waar zij aan toe zijn met betrekking tot premieheffing en pensioenopbouw en ook om de systemen (bijvoorbeeld loonadministratie ten behoeve van de premie-inhouding) hierop tijdig aan te passen.

Voorstel: maak de (minimale) franchise uiterlijk 31 december van het voorgaande jaar bekend.

Bundelen meerdere klanten per implementatieplan voor (algemene) pensioenfondsen

Verzekeraars en PPI's mogen een voorstel voor een implementatieplan (inclusief communicatieplan) doen en hierbij groepen vergelijkbare klanten bundelen.

Voorstel: sta (algemene) pensioenfondsen toe dit ook te doen indien een pensioenfonds meerdere regelingen uitvoert, voor zover de

- *pensioenregelingen dezelfde karakteristieken hebben. Het betreffende (algemene) pensioenfonds moet dan uiteraard kunnen motiveren waarom de groepen klanten vergelijkbaar zijn.*

Solidariteitsreserve: harde grenzen

De harde boven- en ondergrens aan de solidariteitsreserve is vanuit uitvoeringsoogpunt een uitdaging. Dat brengt administratieve complexiteit met zich mee in de vorm van 'back-up verdeelregels' voor hoe met een tekort resp. overschot om te gaan. Deze moeten naast de reguliere vul- en uitdeelregels in de administratie geïmplementeerd worden, maar alleen geactiveerd indien de solidariteitsreserve boven het maximum of onder het minimum uitkomt.

Een aanvullende uitdaging is de uitlegbaarheid van het oplossen van een tekort in de solidariteitsreserve vanuit de individuele vermogens van deelnemers. Hoe leggen we aan deelnemers uit dat ze een deel van hun kapitaal af moeten staan om de collectieve buffer weer op 0 te krijgen?

Voorstel: neem de uitvoerbaarheid mee in de nadere uitwerking van de regelgeving ten aanzien van de solidariteitsreserve.

Solidariteitsreserve: bevoegdheidsverdeling

Het bestuur gaat over vaststelling van de regels voor de solidariteitsreserve, maar wel op basis van het verzoek dat sociale partners indienen.

Vraag: Vanuit uitvoeringsperspectief is het behulpzaam als de wetgever wil toelichten hoe dit werkt indien er meerdere sectoren met eigen regelingen aangesloten zijn bij een pensioenfonds? Mag dan per regeling een andere vormgeving van de solidariteitsreserve gehanteerd worden, of is er op pensioenfonds niveau 1 solidariteitsreserve met voor alle regelingen dezelfde regels?

Meerdere regelingen in een pensioenfonds

Sociale partners kiezen op regelingsniveau de hoogte van het projectierendement in de nieuwe premiereregeling.

Vraag: Ook in dit geval is vanuit uitvoeringsperspectief de vraag of de wetgever kan aangeven hoe dit werkt als er meerdere regelingen binnen een

- pensioenfondsen zijn? Mag dan voor verschillende regelingen een verschillend projectierendement gehanteerd worden (er vanuit gaand dat dit uitvoerbaar is)?

Gesloten regelingen binnen een groter pensioenfonds

Veel bestaande gesloten pensioenfondsen blijven onder huidig FTK vallen, bijvoorbeeld omdat er geen werkgever meer is waarmee een nieuwe pensioenovereenkomst gesloten wordt.

Vraag: Hoe werkt dit bij deelpopulaties met een gesloten regeling binnen een groter pensioenfonds waar nog wel nieuwe opbouw plaatsvindt?

- **Inhoudelijke bijlage bij onderdeel E (paragraaf 8.4 van de Memorie van Toelichting t.a.v. evaluatie Wet pensioencommunicatie)**

Algemeen

In 2019 evalueerde het ministerie van SZW de Wet pensioencommunicatie, wat leidde tot de beleidsvoornemens die u in 2020 aan de Tweede Kamer stuurde. Het afgelopen jaar heeft uw ministerie deze beleidsvoornemens uitgewerkt waarbij de Pensioenfederatie input heeft gegeven. De voorgestelde wetgeving op basis van de beleidsvoornemens is opgenomen in de internetconsultatie.

Aangezien het traject van de uitwerking van de beleidsvoornemens al geruime tijd loopt, reageren we in deze bijlage graag uitgebreid en inhoudelijk op paragraaf 8.4 'Uitkomsten van de evaluatie Wet pensioencommunicatie' van de Memorie van Toelichting (MvT). In die paragraaf staat een toelichting op de verbeterpunten (maatregelen) die voortkomen uit de beleidsvoornemens, waarbij geregeld aan de inzichten en conclusies uit de evaluatie Wet pensioencommunicatie wordt gerefereerd. Om de lessen en inzichten uit de evaluatie zo optimaal mogelijk te benutten ten behoeve voor het Wetsvoorstel Toekomst Pensioenen, reageren we in deze bijlage vanuit inhoudelijk perspectief op de teksten in de MvT.

In de reactie van de Pensioenfederatie op de internetconsultatie Wet Toekomst Pensioenen staan de hoofdpunten ten aanzien van communicatie over pensioen. Deze bijlage kan gezien worden als een gedetailleerde bijlage bij deze reactie. Deze bijlage dient als toelichting en inhoudelijke aanvulling op de hoofdpunten en verbeteringen die we voorstellen. De toon en opzet van punten in deze bijlage is daarmee inhoudelijker dan van de andere onderdelen van de reactie op de communicatie-onderdelen in het wetsvoorstel. We werken graag samen met het ministerie aan de verdere uitwerking van de communicatie-bepalingen in het wetsvoorstel.

Nadere toelichting op basis van de inzichten uit de evaluatie Wet Pensioencommunicatie

Onder hoofdstuk 1 vatten we eerst de belangrijkste lessen uit de evaluatie samen. Vervolgens gaan in op de mate waarin de voorgestelde maatregelen aansluiten op de evaluatie en invulling geven aan de noodzakelijke verbeteringen van het wettelijk kader die uit de evaluatie blijken.

- 1. Lessen uit de evaluatie en verbetervoorstellen

In 2019 evalueerde het ministerie van SZW de Wet pensioencommunicatie. Uit het evaluatieonderzoek bleken duidelijk enkele hoofdlijnen:

- De vier hoofddoelstellingen van de Wet pensioencommunicatie (de deelnemer weet hoeveel pensioen hij kan verwachten; kan nagaan of dat voldoende is; is zich bewust van de risico's van zijn pensioen; en weet welke keuzemogelijkheden hij heeft) zijn de juiste, met de kanttekening dat er een minder eenzijdige focus op de risico's moet liggen.
- Als informatiemiddel scoort mijnpensioenoverzicht.nl goed, op gepaste afstand volgt het UPO (heeft vooral waarde als attenderende functie en veel minder als informatiemiddel) en Pensioen1-2-3 speelt geen enkele rol van betekenis. Dit sluit goed aan op wat we in onderzoek en de praktijk steeds weer zien: mensen zijn weinig geïnteresseerd in hun pensioenregeling en de kenmerken daarvan, ze willen inzicht in wat dat concreet voor hen betekent. Hun belangrijkste vraag is hoeveel pensioen ze later kunnen verwachten. De basisgegevens over pensioen zijn voor deelnemers vooral bedragen, en ze willen in de eerste plaats een totaaloverzicht van hun pensioen.
- Deelnemers noemen als aandachtspunten voor communicatie: meer eenvoud (onder meer in taal), meer relevantie, goede vindbaarheid en begrijpelijkheid van informatie. Ook willen zij graag meer interactieve informatie.
- Deelnemers verlangen verder een actievere rol van werkgevers bij informatie over hun pensioen. Ook wordt geconstateerd dat interesse in en kennis van (het eigen) pensioen vooral een leeftijd- en levensfase gebonden zaak is.
- Om de vier hoofddoelstellingen uit de wet te bereiken, is daarom ten eerste belangrijk dat de nadruk in de wet meer op gedragsverandering van deelnemers komt te liggen en minder op informatieoverdracht. Louter het aanbieden van informatie is niet voldoende om mensen te activeren om tijdig naar hun pensioen te kijken en te stimuleren de meest wezenlijke stappen te ondernemen. Ten tweede is van belang dat pensioenuitvoerders meer vrijheid krijgen om de informatie waaraan deelnemers wel behoefte hebben, zo op te stellen dat het aansluit op hun wensen, behoeften en kenmerken.

- Verbetervoorstellen

Deze inzichten komen in grote mate overeen met de inbreng van de Pensioenfederatie en andere stakeholders voorafgaand aan de evaluatie. In die inbreng, tijdens de evaluatie en naderhand bij de uitwerking van de beleidsvoornemens van de minister stelden pensioenuitvoerders als verbetering voor het wettelijk kader voor:

- Verminder de gedetailleerde wettelijke voorschriften en als gevolg daarvan de vele aanpassingen ten aanzien van (inhoud, wijze van verstrekking en vorm van) de wettelijke instrumenten mijnpensioenoverzicht.nl, pensioenoverzicht en startinformatie (Pensioen 1-2-3).
- Mijnpensioenoverzicht.nl komt tegemoet aan de uniforme basisbehoefte van deelnemers aan één totaaloverzicht met relevante persoonlijke pensioeninformatie op één plaats. Stel dit middel daarom centraal in pensioeninformatie, houd dat eenvoudig en overzichtelijk en breidt het platform niet uit c.q. verplicht geen aanpassingen die niet op bewezen wensen, behoeften en kenmerken van deelnemers zijn gebaseerd.
- Naast de basisinformatie op mijnpensioenoverzicht.nl bieden pensioenuitvoerders via onder meer openbare websites de basis- en verdiepende informatie over de pensioenregeling aan en via mijnomgevingen (portalen) de voor deelnemers belangrijke persoonlijke pensioengegevens. Deze gelaagdheid van informatie is en blijft een belangrijk uitgangspunt. Hierdoor zouden zowel pensioenoverzicht als startinformatie (net als overigens het standaardmodel verbeterde premieregeling) alleen zeer beperkte essentiële - en voor het communicatiemoment functionele - inhoud moeten bevatten.
- Neem belemmeringen voor digitale (en interactieve) communicatie weg. Onder meer door digitale informatieverstrekking in de wet een volwaardig alternatief voor informatieverstrekking per post te laten zijn. En door het online beschikbaar stellen van relevante informatie in de wet te laten gelden als uitgangspunt in plaats van verstrekking van dikke informatiepakketten.
- Veranker de taak van werkgevers, bijvoorbeeld door hen een rol te geven bij het verstrekken van e-mailadressen aan pensioenuitvoerders voor activatie. Ook de overheid kan hierbij een rol spelen, net als bij activatie én informeren over de rol van de AOW en (de gevolgen van) het opschuiven van de AOW-leeftijd.

- - De voorgaande verbetervoorstellen bieden pensioenuitvoerders meer de mogelijkheid om in communicatie aan te sluiten op de wensen en kenmerken van deelnemers door eenvoudige, relevante, goed vindbare, gelaagde en interactieve informatie aan te bieden, en om op relevante momenten en manieren deelnemers te activeren en te stimuleren naar pensioen te kijken en noodzakelijke of gewenste handelingen te verrichten. De voorstellen gaan namelijk het huidige stapelen/dubbelen van informatieverplichtingen in het wettelijk instrumentarium tegen. Dat creëert ruimte voor inspanningen ten behoeve van activatie en het stimuleren van gedrag van deelnemers, waardoor pensioenfondsen op meer effectieve en minder belastende wijze bijdragen aan de wettelijke doelen. Zij willen graag verder inzetten op het gebruik van de interactieve communicatiemiddelen die ze afgelopen jaren ontwikkelden, zoals online mijnomgevingen, tools, handzame klantreizen en klantbegeleiding en –bediening. Dat biedt ook ruimte voor meer onderzoek naar de effectiviteit van (onderdelen) van nieuwe interactieve middelen en het effect op deelnemers en het verzamelen en inzetten van de inzichten en data. Dat pensioenfondsen hieraan zelf invulling geven, blijkt onder meer uit de gezamenlijke ontwikkeling van de Pensioenchecker (die goed aansluit op wensen van deelnemers: inzicht in persoonlijke pensioenopbouw, invloed van scenario's als eerder stoppen met werken, en aanknopingspunten voor eigen handelingsmogelijkheden als bijsparen).

2. Reactie per MvT-onderdeel

In de MvT zien we dat de minister aansluit op de evaluatie van de Wet pensioencommunicatie en inzichten uit de communicatiepraktijk. De teksten tonen dat er veel werk is verricht en met de voorgestelde MvT-paragraaf en regelgeving worden stappen vooruit gezet. Op onderdelen zien we echter dat bij de uitwerking van regelgeving de bevindingen uit de evaluatie Wet pensioencommunicatie slechts deels zijn meegenomen en/of in de MvT accenten naar onze mening anders zouden moeten worden gelegd. Niet altijd wordt de ruimte benut die er is om bestaande belemmeringen weg te nemen. Op een aantal punten is de tekst van de MvT onduidelijk of verwarrend; belangrijk is dat steeds duidelijk is wat de reden, het doel en de onderbouwing van de beoogde effecten en resultaten van aanpassingen in wetgeving zijn.

Hierna volgen reacties per alinea van de MvT, waarbij de MvT-tekst steeds voorafgaand in een kader is opgenomen.

- 2.1. Opmerkingen bij pagina's 111 en 112

Tekst Memorie van Toelichting (MvT) pagina's 111 en 112:

8.4 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 pensioen en daarmee van zijn of haar verwachte uitkering. 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 geëvalueerd. De uitkomsten van die evaluatie hebben aanleiding gegeven tot zeven beleidsvoornemens. Vijf van de zeven voornemens zien direct op de communicatie van pensioenuitvoerders met deelnemers. De overige twee voornemens zien op de informatieverstrekking via het Pensioenregister. Alle zeven beleidsvoornemens beogen de effectiviteit en doelmatigheid van pensioencommunicatie te bevorderen en zijn ook van belang tijdens en na implementatie van het nieuwe pensioenstelsel. Een belangrijk deel van de deelnemers krijgt dus te maken met een nieuw concept, te weten pensioenkapitaal 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 die voornemens in dit wetsvoorstel op te nemen.

Opmerkingen bij bovenstaande tekst uit MvT

- We merken op dat het belangrijk is te beseffen dat de voorstellen niet alleen impact hebben op de informatieverstrekking maar op de (bredere) *communicatie* van pensioenuitvoerders. (Informatie; eenrichtingsverkeer, zenden. Communicatie: tweerichtingsverkeer, interactie.) Denk aan de voorgestelde wijziging die ziet op het activeren van deelnemers; dat gaat niet over sec informatie, maar over communicatie.

- – Gesteld wordt dat de voorgestelde wetswijzigingen bijdragen aan de ‘informatiepositie’ van de deelnemer. Die ‘informatiepositie’ is naar onze mening op orde. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat dit niet het geval is, ook niet in de genoemde evaluatie. Informatie voor deelnemers is bij pensioenfondsen voorhanden en beschikbaar. De uitdaging is echter om de informatie zo aan te bieden dat deelnemers die ook (kunnen) gebruiken. De term ‘informatiepositie’ sluit niet aan op het wettelijk kader van pensioencommunicatie en zorgt voor onduidelijkheid. (De term lijkt meer van toepassing voor bijvoorbeeld informatieveiligheid, overheidscommunicatie, of uitwisseling van informatiestromen). Bij pensioencommunicatie draait het om invulling geven aan de behoefte en kenmerken van mensen door hen onder meer te informeren, activeren, betrekken, stimuleren, adviseren en begeleiden.
- We benadrukken dat het wetsvoorstel zich richt op communicatie over het pensioen in de tweede pijler, het aanvullend pensioen opgebouwd via de werkgever. Deze communicatie is aanvullend op (doelen voor) communicatie over de eerste pijler en het pensioenstelsel. Zonder die doelen ontbreekt het bij deelnemers aan een goede basis. Ook valt communicatie over de eerste en de tweede pijler in een breder kader van financiële bewustwording en planning van burgers, waarbij andere partijen dan alleen pensioenuitvoerders een rol en verantwoordelijkheid hebben; ook daarvoor is het goed doelen op te stellen, die nu in de praktijk ontbreken.
- Gesteld wordt dat het belang van deelnemers bij goede communicatie toeneemt. We menen dat dit belang niet groter of kleiner is dan momenteel, maar onveranderd groot. De invoering van een nieuw pensioenstelsel is daarbij een logisch moment om de noodzakelijke aanpassingen van het wettelijk kader voor pensioencommunicatie door te voeren en waar nodig verbeteringen aan te brengen. De transitie kan aandacht creëren voor het (eigen) pensioen, dat kunnen we benutten om mensen bij pensioen te betrekken en van de gewenste heldere informatie te voorzien.

Belangrijk is om daarbij te blijven beseffen dat voor de meeste mensen uitleg over hoe hun pensioeninkomen tot stand komt (en welke factoren ten aanzien van de ontwikkeling van dat toekomstige inkomen veranderen) irrelevante ‘onder- de- motorkap- informatie’ is. De stelling dat deelnemers met een nieuw concept (van hun pensioencontract) te maken krijgen, onderschrijven we uiteraard. Maar de meeste mensen zullen dat niet zo beseffen of ervaren. Juist

- vanwege het centraal stellen van (de beleving van) de deelnemers is belangrijk te realiseren dat voor het overgrote deel van de deelnemers geen concept van een pensioenovereenkomst of –stelsel bekend is. Dat staat communicatie over pensioen niet per se in de weg. Het benadrukt wel de urgentie van het aanpassen van het huidige wettelijke kader om ruimte te bieden voor effectieve, heldere communicatie. Het wettelijk kader werpt daarvoor in de huidige situatie belemmeringen op, en blijft dat doen als een aantal drempels niet wordt weggenomen.
- Voor deelnemers is en blijft de inschatting van de verwachte bereikbare pensioenuitkering het ijkpunt in informatie. Het vormt het startpunt van de oriëntatie op hun pensioensituatie en de basis voor het antwoord op hun vraag of hun (pensioen)inkomen voldoende is om door te leven zoals ze dat zijn gewend. Heldere informatie daarover is en blijft van essentieel belang. Wat wordt gesteld over de bandbreedte van het verwachte pensioen sluit niet altijd aan op de wettelijk verplichte informatie. Ten eerste is een van de punten van kritiek van de sector op de scenariosets van de URM voor de drie scenario's in de navigatiemetafoor dat deze juist níet leiden tot een bandbreedte die geleidelijk steeds nauwer wordt. Anders dan wordt gesteld, is de bandbreedte die deelnemers zien in het algemeen breed tot pal voor de pensioendatum en wordt pas dan nauwer. De informatie die deelnemers krijgen, wijkt dus af van wat (terecht) de verwachting in het wetsvoorstel lijkt te zijn. Ten tweede benadrukken we het belang om communicatie te ontwikkelen vanuit de wensen, behoefte en kenmerken van deelnemers, en degelijk onderzoek te doen naar het effect van informatie. Het is goed dat pensioenfondsen duidelijk maken dat de pensioenuitkomst niet vaststaat en van verschillende factoren afhankelijk is. Maar dat betekent niet dat de weergave van de bandbreedte deelnemers ook per definitie duidelijkheid brengt.
- Gesteld wordt dat het belangrijker is dan ooit dat informatie in *zijn vorm* op deelnemers aansluit. Dit is waar, maar laat een essentiële belemmering in informatieverplichtingen buiten beschouwing. Het is in de eerste plaats belangrijk dat de informatie zelf (de inhoud, dus niet de vorm) aansluit op wensen en kenmerken van deelnemers. Als dat niet het geval is, verandert de vorm niets aan de ineffectiviteit (irrelevantie) en onduidelijkheid ervan.

- 2.2 Opmerkingen bij maatregelen 1 en 2 op pagina 112

Tekst Memorie van Toelichting (MvT) pagina 112:

Het betreft de volgende maatregelen:

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 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.*

Opmerkingen bij bovenstaande tekst (maatregelen 1 en 2)

De voorgestelde wijziging is een verbetering, maar slechts een marginale. Het is een stap vooruit ten opzichte van de huidige situatie om het gebruik van het UPO-format en het Pensioen1-2-3-format niet langer te verplichten. Toch biedt vormvrijheid van het pensioenoverzicht en startinformatie geen wezenlijke oplossing voor de in de evaluatie Wet pensioencommunicatie geconstateerde ineffectiviteit van deze wettelijke instrumenten. Het effect van deze maatregelen zal gering zijn en pensioenuitvoerders niet de ruimte bieden voor de verbetering die deelnemers wensen en die met het wetsvoorstel lijkt te worden beoogd. De argumentatie voor de voorgestelde wijziging sluit niet (goed) aan op de lessen en inzichten uit de evaluatie. Voor pensioenfondsen is de grootste belemmering voor het aansluiten op de behoeften en kenmerken van deelnemers dat het bij het pensioenoverzicht en de startinformatie verplicht is om een lange lijst van informatieonderdelen in één document op te nemen. Daarnaast werpt de verplichting om die documenten te verstrekken belemmeringen op voor goede communicatie.

- Zoals bij het wetsvoorstel wordt aangegeven, is het voor goede communicatie nodig dat uitvoerders effectief kunnen omgaan met de wijze waarop zij verplichte informatie aan deelnemers geven. Daarom is het loslaten van verplichtingen die zien op de invulling van informatieverstrekking in het algemeen een stap vooruit en wordt ook vormvrijheid gewaardeerd. Maar in de praktijk betekent de nu voorgestelde wijziging dat een uitvoerder mag bepalen of een pensioenoverzicht groen of paars van kleur is. De minister schreef eerder te verwachten dat pensioenuitvoerders de ruimte van deze maatregel nemen om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van deelnemers. Deze verwachting is onterecht: het wetsvoorstel biedt met vormvrijheid naar onze mening geen wezenlijke ruimte om meer aan die behoefte tegemoet te komen, en het voorstel doet onvoldoende recht aan de evaluatie.
- Uit de evaluatie blijkt dat het wettelijk verplichte Pensioen 1-2-3 niet en het UPO beperkt doelmatig zijn in het bereiken van het beoogde doel. Deze middelen werken belastend omdat ze onvoldoende aansluiten op behoeften en kenmerken van deelnemers. Het pensioenoverzicht heeft als informatiedrager weinig waarde (de verstrekking kan dienen als activering, waarvoor

- pensioenfondsen zelf echter effectievere middelen hebben). En Pensioen 1-2-3 is bij de start van de pensioenopbouw voor deelnemers niet relevant.
- Dat het UPO en Pensioen 1-2-3 niet doelmatig (niet effectief) zijn, is naar onze mening (gebaseerd op inzichten uit onderzoek en praktijk) in de eerste plaats het gevolg van de verplichte inhoud van het pensioenoverzicht en Pensioen 1-2-3. Die inhoud is te uitgebreid, te feitelijk-inhoudelijk en niet geschikt om op één moment in één document voor alle deelnemers te vatten. Het gevolg hiervan is dat een pensioenuitvoerder geen rekening kan houden met de wensen van de ontvangers. De verplichte vorm draagt bij aan de ineffectiviteit, maar is zeker niet het essentiële knelpunt. Dat is de verplichting dat alle deelnemers die lange lijst informatie ineens in één document krijgen (al dan niet in diverse lagen), zo blijkt steeds.
- Toch wordt in de MvT ten aanzien van startinformatie gesteld dat ‘...De verplichte vormgeving van de Pensioen1-2-3 heeft niet kunnen voorkomen dat dit document nauwelijks bekendheid geniet bij deelnemers...’. Dit zin is in onze ogen verwarrend, omdat ten onrechte lijkt te worden gesuggereerd dat uit de evaluatie van de Wet pensioencommunicatie blijkt dat het document zonder verplichte vormgeving meer effectief zou zijn geweest c.q. dat die vormgeving de oorzaak is van de ineffectiviteit. Dit is naar onze mening niet het geval: de informatie past niet bij de behoefte van deelnemers en hun kenmerken (hoe zij omgaan met informatie). Zij hebben bij start opbouw geen behoefte aan actieve verstrekking van uitgebreide informatie over de pensioenregelingen en evenmin behoefte pensioenregelingen te vergelijken. Deelnemers kennen en gebruiken Pensioen 1-2-3 dan ook niet, ondanks nota bene de actieve verstrekking. De wet stelt de startinformatie, het middel voor die informatie en bovendien actieve verstrekking ervan verplicht terwijl de praktijk en de evaluatie aantonen dat deelnemers er geen behoefte aan hebben.
Het verbaast dat wordt gesteld dat de beoogde vormvrijheid ertoe kan leiden dat de startinformatie beter aansluit op behoeften en kenmerken van deelnemers, én dat zo gewerkt kan worden aan meer bekendheid en gebruik van de startinformatie. Dit is niet af te leiden uit de evaluatie, druist daar zelfs tegenin, en wordt niet ondersteund door inzichten uit communicatie. Er is bij de verplichte startinformatie sprake van de verkeerde informatie op het verkeerde moment, in de verkeerde vorm.

- - De open normen uit de Wet pensioencommunicatie bepalen dat informatie moet aansluiten op de wensen, behoeften en kenmerken van deelnemers. Er is geen twijfel dat deze eisen zien op het geheel van informatie(verstrekking), zoals de doelgroepselectie, boodschap, inhoud, taal, vorm, moment en wijze van verstrekking van informatie. Het is essentieel dat ook de wettelijk verplichte informatie voldoet aan de open normen voor pensioencommunicatie. Dat is bij het UPO en Pensioen 1-2-3 aantoonbaar niet het geval.
 - We vinden het belangrijk dat pensioenuitvoerders zo volledig mogelijk informatie ter beschikking stellen en waar nodig actief onder de aandacht brengen van deelnemers en gepensioneerden. Daarbij maken we ten eerste de kanttekening dat volledigheid niet mag leiden tot onbegrijpelijkheid of ineffectiviteit van informatie en ten tweede dat pensioenfondsen ruimte/flexibiliteit nodig hebben om informatie af te kunnen stemmen op een specifieke doelgroep en dus in de juiste 'stukjes' en gelaagd moeten kunnen aanbieden.
 - Het naar voren brengen van de vormvrijheid van het pensioenoverzicht en Pensioen 1-2-3 als belangrijkste leerpunt uit de evaluatie, steunt niet op de evaluatie of inzet van pensioencommunicatie. De conclusie dat wenselijk is dat (alleen) de vorm van informatie aansluit op wat deelnemers willen en nodig hebben, is een te beperkte invulling van de inzichten.

Om de voor het pensioenoverzicht én Pensioen 1-2-3 noodzakelijke verbeteringen te realiseren, dient de lange lijst aan verplichte inhoud te worden beperkt en de verplichting te worden gewijzigd om die inhoud ineens in één (al dan niet gelaagd) document aan alle deelnemers te verstrekken. Dit hoeft geen afbreuk te doen aan het aan deelnemers ter beschikking stellen van volledige informatie (in lagen).

De Pensioenfederatie constateert dat Europese regels de ruimte bieden om in de Nederlandse wetgeving de verplichte informatie van beide middelen drastisch te beperken. De lijst met verplichte informatieonderdelen is in de EU-regels ten eerste veel korter dan in de Nederlandse wet. Ten tweede is in de EU-regels beschikbaarheid van informatie het uitgangspunt in plaats van (actieve) verstrekking. Wij stellen voor dat de minister deze ruimte als volgt benut:

- De lange lijst met verplichte onderdelen voor het pensioenoverzicht en startinformatie drastisch beperken, waarbij de IORP II-eisen als minimum kunnen gelden.

- Daarbij wel de beschikbaarstelling van informatie verplichten, maar niet langer verplichten welke informatie wordt verstrekt. De informatie die uit het pensioenoverzicht en de startinformatie verdwijnt, kunnen pensioenuitvoerders dan (verplicht) beschikbaar stellen op een manier die aansluit op de wensen en kenmerken van doelgroepen.
- Veel beter nog is het om de beschikbaarstelling van de informatie te verplichten zonder te verplichten dat deze wordt beschikbaar gesteld in één document (dat is bestemd voor één moment). Bij zowel pensioenoverzicht als startinformatie is het effectiever om enkele voor (zo goed als) alle deelnemers essentiële zaken op te nemen en de overige informatie begrijpelijk, actueel en goed vindbaar beschikbaar te stellen. Belangrijk is hierbij te beseffen dat een groot deel van de verplichte informatie (niet in de EU- en niet in de Nederlandse regels) is benoemd vanuit behoeften en kenmerken van deelnemers. Die is dan ook niet allemaal en niet op het zelfde moment relevant voor alle deelnemers. Het helpt deelnemers als wordt mogelijk gemaakt dat pensioenuitvoerders de (verplichte) informatie beschikbaar stellen op een manier die wel aansluit op hun wensen, behoeften en kenmerken en verstrekken of erop attenderen wanneer dat persoonlijk relevant en nodig is. Deze oplossing past bij een effectieve, doelmatige invulling van de EU-regels in de Nederlandse communicatiepraktijk waar als belangrijk uitgangspunt geldt dat informatie gelaagd is.

2.3 Opmerkingen bij maatregel 2 over activatie pagina 112

Tekst Memorie van Toelichting (MvT) pagina 112:

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 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 er om dat de deelnemer weet wat deze concreet kan doen. De informatie verstrekende pensioenuitvoerder wordt geacht te weten bij welke informatie welk handelingsperspectief hoort, ook wel de passende 'call to action' geheten.*

Opmerkingen bij bovenstaande tekst uit MvT

De bovenstaande tekst staat als tweede deel onder maatregel twee genoemd. De tekst ziet feitelijk op een aparte maatregel – activatie van deelnemers – en het vergroot de duidelijkheid dit als aparte maatregel in de MvT op te nemen.

Pensioenfondsen onderschrijven het belang van activatie, en van het doel dat de minister voor ogen lijkt te hebben. De tekst van de MvT sluit ook aan op wat veel pensioenfondsen sinds lange tijd in de praktijk brengen: de deelnemer laten weten waarom hij bepaalde informatie ontvangt, wat hij ermee moet of kan doen, hoe hij dat kan doen en wat de urgentie is. De Pensioenfederatie onderschrijft dan ook dat deze uitdagingen een open formulering vragen. Het is belangrijk deelnemers te activeren om zich in hun pensioen te verdiepen. De kern van de evaluatie is: daartoe is passende communicatie nodig en de feitelijk–inhoudelijke pensioeninformatie die de wet nu verplicht (zoals uniform pensioenoverzicht en startinformatie) is ongeschikt voor activatie en voor het beeld van de eigen pensioensituatie. Dergelijke informatie sluit niet aan op de behoeften en kenmerken van deelnemers en zij zijn dan ook niet of nauwelijks te activeren om die verplichte informatie te gebruiken. Inspanningen daartoe zijn verloren tijd en energie. Het activeren en stimuleren van deelnemers lukt beter met andere informatie en middelen, zoals persoonlijke mailingen, mijnpensioenoverzicht.nl, eigen websites en mijnomgevingen en behapbare klantreizen.

Toch lijkt het wetsvoorstel deels te (blijven) focussen op het activeren via *informatie* en *informereren*. Belangrijk is dat pensioenuitvoerders steeds passende *communicatie* bewust en doelgericht kunnen inzetten om het beoogde effect te realiseren. Dit effect kan onder meer zijn het beïnvloeden van gedrag, bewustzijn, kennis of beleving van deelnemers. Activatie is daarbij een instrument en geen doel op zich, dat zou ten koste gaan van het bovenliggende beoogde effect. Het voorstel in de MvT en lid 4 van artikel 48 Pw creëert voor ons op punten verwarring en onduidelijkheid over het doel in het wetsvoorstel. Het voorgestelde lid 4 kan leiden tot een (verkeerde) eenzijdige en versturende nadruk op het activeren van deelnemers, doordat het lijkt te verplichten dat het doel van alle informatie is om te

- activeren. (Zelfs als dit niet aansluit op de wensen en kenmerken van deelnemers.)

Het is naar onze mening belangrijk om in de MvT te verduidelijken dat de maatregel een open norm impliceert en een inspanningsverplichting voor een pensioenfonds geeft. De huidige tekst van MvT kan gelezen worden als een resultaatsverplichting. Daarbij raden we aan duidelijk te maken dat de deelnemer (uiteeraard!) ook bij de inspanningsverplichting centraal moet staan; kiest die ervoor om niets te doen, dan is dat ook een keuze. Die ruimte moet er zijn, waarbij geldt dat een deelnemer zijn keuze kan maken zonder dat een uitvoerder dat kan merken. Dat een inspanning ten aanzien van activeren en stimuleren (of begeleiden) van deelnemers effect heeft, is (anders dan de inspanning zelf) daarmee niet altijd aantoonbaar; zoals past bij een open norm. Belangrijk is die deelnemers te bereiken die daaraan behoefte hebben.

- Veel pensioenuitvoerders constateren dat deelnemers geactiveerd moeten worden om zich te verdiepen in hun pensioen. Uit de Wet pensioencommunicatie en bestaande open normen en regelgeving leiden zij dan ook af dat het nodig is om te activeren, aangezien dit past bij de behoeften, wensen en kenmerken van doelgroepen. De minister wil deze inspanningsverplichting nu expliciet opnemen in de regelgeving.
- Deze verplichting kan een prikkel zijn om intensiever inzichten te verzamelen over de wensen, behoeften en relevante kenmerken van groepen deelnemers en die als uitgangspunt te nemen bij de ontwikkeling en inzet van communicatie. Dat leidt tot meer kennis van het effect van communicatie (en de inrichting van andere onderdelen van de uitvoering) op het gedrag, bewustzijn en de beleving van deelnemers. En stimuleert dan ontwikkeling en inzet van effectieve, doelgerichte communicatie en de onderbouwing daarvan.
- Pensioenfondsen onderschrijven ook dat het belangrijk is om een ontvanger te laten weten waarom hij bepaalde informatie ontvangt, wat hij ermee moet of kan doen, hoe hij dat kan doen en wat de urgentie is. Dat is essentieel voor goede communicatie in het algemeen en niet specifiek voor pensioencommunicatie. De meeste pensioenfondsen passen dit dan ook toe. Dit kan onderdeel zijn van het activeren van deelnemers, maar het duiden van informatie is niet per definitie hetzelfde als het activeren van deelnemers (net zomin als activeren een synoniem is voor het bieden van handelingsperspectief, zoals we elders opmerken).

- – Specifiek voor pensioencommunicatie is dat het een grote uitdaging is om het gedrag van mensen zo te beïnvloeden dat zij tijd vrijmaken om naar pensioeninformatie te kijken en wanneer nodig ‘iets’ aanvullends doen ten behoeve van hun pensioen (een activiteit die onderdeel is van financiële planning). Het is zeer uitdagend om deelnemers open te stellen voor informatie (werkelijk te ‘bereiken’), te betrekken, de relevantie en urgentie duidelijk te maken, hun bewustzijn te vergroten en hen aan te zetten tot actie. Activatie kan dan ook op diverse onderdelen betrekking hebben. Een ‘actie’ is daarbij niet alleen het maken van een keuze die de pensioenregeling biedt, maar in de eerste plaats ook het lezen of bekijken van informatie, inloggen op een MijnOmgeving, contact opnemen met een pensioenfonds, tips opvolgen, of een e-mailadres doorgeven.

Ten tweede is specifiek voor pensioencommunicatie dat veel tijd en capaciteit van pensioenuitvoerders gaat zitten in het verstrekken van verplichte informatie die niet goed aansluit op behoeften en kenmerken van de ontvangers. Die informatie leent zich niet of zeer suboptimaal voor activatie, en de reden/het doel voor verstrekking en de relevantie voor de ontvanger zijn bovendien lastig te duiden.

Met het oog op deze voor pensioencommunicatie specifieke kenmerken is tijdens de evaluatie benadrukt dat het essentieel en urgent is om pensioenuitvoerders ruimte te geven en hen te stimuleren om zich te richten op het activeren van deelnemers en het beïnvloeden van hun gedrag. Waarbij is aangegeven dat de wet in de eerste plaats ruimte moet bieden voor het beschikbaar stellen van informatie en pensioenfondsen de vrijheid moeten hebben die relevant te maken c.q. zélf moeten kunnen aanbieden op een moment en manier die aansluit op wensen en kenmerken van deelnemers (bijvoorbeeld door informatie te koppelen aan concrete actuele bedragen). De verplichte actieve informatieverstrekking van lange feitelijk–inhoudelijke informatielijsten blijft in stand. We constateren dat in het wetsvoorstel niet volledig wordt voldaan aan een belangrijke randvoorwaarde die kan helpen bij activatie van deelnemers.

- Pensioenuitvoerders moeten hun inspanningen op efficiënte wijze (kunnen) richten op het in kaart brengen van de behoeften en kenmerken van deelnemers, het ontwikkelen van communicatie en het inrichten van de uitvoeringsprocessen conform die behoeften en kenmerken, het in beeld brengen van de effecten van onderdelen van communicatie en processen op

- het gedrag en de beleving van die deelnemers, en meten en toetsen of de inspanningen bijdragen aan beoogde resultaten. Activeren is nodig om te zorgen dat doelgroepen informatie ook tot zich nemen en/of handelingen verrichten, waarbij pensioenfondsen een onderwerp aanprijzen dat niet automatisch op dezelfde aandacht kan rekenen als een boodschap van retailers.
- Nadrukkelijk geldt dat activatie niet het doel is van alle informatie/communicatie. Het activeren van deelnemers is ‘slechts’ één onderdeel van pensioencommunicatie, en alleen relevant waar activatie aansluit op wensen, behoefte en kenmerken. Het op deelnemers afvuren van een activatie-brij en het activeren om voor hen niet relevante/waardevolle handelingen te verrichten, is schadelijk voor het vertrouwen in pensioen en communicatie van pensioenuitvoerders. Belangrijk is om activatie bewust en doelgericht in te zetten. ‘Activeren/activatie’ is een containerbegrip dat voor velerlei interpretaties vatbaar is. Wij zien het risico dat het letterlijk opnemen ervan in regelgeving zonder juiste doelstelling en context en zonder te voldoen aan aanverwante randvoorwaarden (zoals benoemd in de opmerkingen bij andere maatregelen) leidt tot nieuwe ineffectiviteit/ inefficiëntie in pensioencommunicatie.
- Belangrijk is dat het activeren van deelnemers niet (altijd) moet worden gekoppeld aan ‘informatie’ zelf. Voor een effectieve activatie hoeft de call to action zeker niet altijd (en soms: vooral niet) in de informatie zelf te zitten. Belangrijk ook om de minister mee te geven: een call to action en handelingsperspectief zijn twee verschillende termen die niet synoniem aan elkaar zijn en nu in de MvT wel als zodanig zijn gekoppeld. Dat is onjuist, of in elk geval verwarrend. Een call to action beoogt direct bepaald gedrag, namelijk: iets doen, zoals iets bekijken of contact opnemen, iets invullen en is daarmee niet per sé economisch. Het begrip handelingsperspectief wordt in pensioencommunicatie doorgaans gebruikt voor de pensioenkeuzes van een deelnemer of gepensioneerde (de keuzes in economische zin; het moment waarop pensioen kan ingaan, de mogelijkheid tot bijsparen, etc.) en soms ook voor andere keuzes (zoals het doorgeven van het e-mailadres, het checken van een tool of bekijken van informatie). Daarmee kunnen call to action en handelingsperspectief met elkaar verweven zijn, soms zijn het geheel verschillende zaken.

- – De zin ‘*Pensioenuitvoerders krijgen met dit wetsvoorstel de verplichting dat de informatie die zij verstrekken aanzet tot actie.*’ kan daarbij worden gelezen als een resultaat- in plaats van een inspanningsverplichting. Belangrijk is dat pensioenfondsen ernaar streven de deelnemer te activeren waar dat kan en nodig is, gezien zijn behoeften en kenmerken. Verplichten dat informatie/communicatie de betreffende deelnemer ook daadwerkelijk activeert, is feitelijk een onmogelijke en dus onuitvoerbare opdracht.
- De techniek en praktijk van marketingcommunicatie ten aanzien van het activeren, bereiken, overtuigen, prikkelen, stimuleren, etc. laat zich lastig vangen in een wet. Dat hindert de communicatiepraktijk al jaren op onderdelen. Beter is dan ook om vast te leggen dat pensioenuitvoerders kunnen laten zien wat ze hebben gedaan (hun inspanning) en wat daarvan het effect was en te stimuleren dat zij hun aanpak weloverwogen afstemmen op beoogde effecten en gedrag (zoals gebruik van communicatie en informatie) van hun doelgroepen. Dat voorkomt nieuwe onduidelijkheid, onjuiste aannames en discussies over begrippen en definities (en de invulling ervan) en voorkomt dat daarop, in onder meer afstemming met toezichthouders, de nadruk komt te liggen in plaats van op het daadwerkelijk activeren en begeleiden van deelnemers zelf.

2.4 Opmerkingen bij maatregel 3 pagina 112

Tekst Memorie van Toelichting (MvT) pagina 112:

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 (bijvoorbeeld een PDF) 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. 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 notificatiebericht 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 achtname van de wensen van de ontvanger).

Opmerkingen bij bovenstaande tekst MvT (maatregel 3)

Wij juichen het toe dat de minister belemmeringen wil wegnemen voor de inzet van (door deelnemers gewenste) digitale communicatie. Een pensioenuitvoerder moet kunnen aansluiten op de wensen, behoeften en kenmerken van deelnemers. Dat moet centraal staan bij de wijze waarop een uitvoerder informatie beschikbaar stelt en verstrekt. Het past niet meer om aan het verstrekken of beschikbaar stellen van digitale informatie andere, zwaardere eisen te stellen dan aan schriftelijke informatie per post. Evenmin past het nog om voor bepaalde informatie voor te schrijven dat deze schriftelijk per post moet worden verstrekt. Wij zijn blij dat de minister daarom wijzigingen voorstelt. De tekst van de MvT en voorgestelde regelgeving moet naar onze mening op onderdelen worden aangepast en verduidelijkt.

- Het erkennen dat er niet twee maar drie mogelijkheden voor informatieverstrekking zijn, ervaren wij zeker een stap vooruit. Belangrijk is echter om te beseffen en in de MvT te verduidelijken dat hier wordt gesproken over de in een aantal specifieke gevallen wettelijk voorgeschreven informatie, zoals bij pensioenoverzicht en Pensioen1-2-3. Pensioenuitvoerders hebben immers veel meer mogelijkheden en manieren om te informeren en te communiceren, en passen die gelukkig ook effectief toe. Denk aan de inzet van persoonlijke gesprekken, klantenservice, tools, video, presentaties, webinars, chat, etc. van pensioenfondsen. De beperkte benadering in de tekst van de MvT blijft er in de praktijk toe leiden dat er twee verschillende (weinig complementaire) communicatiesporen bestaan: de wettelijk verplichte informatie die niet of beperkt kan worden aangesloten op de behoeften en kenmerken van deelnemers en eigen maatwerkcommunicatie waarbij dat wel kan.

- - Het is belangrijk om in wet- en regelgeving aan te sluiten op de werkelijke praktijk en op jurisprudentie. Daarin betekent 'schriftelijk' vaak: zowel per post als per e-mail. De definities die in de Pensioenwet worden gehanteerd, wijken af. Dat vergroot het risico op onduidelijkheid voor pensioenuitvoerders en sluit niet aan op dienstverlening die mensen van aanbieders van andere producten zijn gewend en ook van pensioenfondsen verwachten.

- Aansluitend op het vorige punt constateren we dat in de MvT een veelheid van termen door elkaar wordt gebruikt als het om online of digitaal communiceren gaat. Er moet een duidelijke onderscheid komen tussen informatie online beschikbaar stellen en het digitaal verstrekken. Bij het laatste moet duidelijk zijn dat zowel de informatie zelf digitaal kan worden verstrekt als dat er digitaal een notificatie kan worden verstrekt (dus een e-mail met alle informatie zelf of een e-mail als notificatie die naar online informatie verwijst). Verder wordt veelvuldig gesproken over 'de website' en is belangrijk in de MvT te expliciteren dat het gaat om een online omgeving en dat tot een online omgeving zowel een algemeen toegankelijke website/-pagina kan zijn als een besloten mijnomgeving waarin alleen voor de deelnemer bestemde persoonlijke informatie staat (website kan dus een open en een gesloten online omgeving zijn: online informatie). Een bewaarplicht kan hierbij alleen bestaan voor specifieke informatie en kan niet gelden voor alle informatie in de open of gesloten omgeving, dat zou ontwikkeling en actualiseren van websites en mijnomgevingen zo goed als onmogelijk maken.

- Wij stellen dan ook voor om in de MvT te verduidelijken wat met de termen van artikel 49 Pw wordt bedoeld. Naar onze mening wordt het volgende beoogd:
 - Het verstrekken van informatie (actief verstrekken is een pleonasme/tautologie) is het actief onder de aandacht brengen van informatie door een persoonlijk bericht hierover. Dat bericht kan (ook) schriftelijk of via e-mail worden verstrekt, hoeft niet de daadwerkelijke informatie te bevatten en kan dus ook een attendering zijn op online informatie elders.

 - Een pensioenuitvoerder kan behalve informatie verstrekken, deze ook beschikbaar stellen op een online omgeving, waartoe ook een algemeen/openbaar toegankelijke webpagina of een portaal/mijnomgeving behoren waar een specifieke deelnemer inlogt.

- - Onder ‘schriftelijk verstrekken’ wordt verstaan het verstrekken van een bericht (notificatie) of informatie via post. Onder ‘elektronisch verstrekken’ wordt in elk geval verstaan het verstrekken van een bericht (notificatie) of informatie via een e-mail.
 - Onder ‘verstrekken via een website’ wordt verstaan het ter beschikking stellen van informatie via een online omgeving en het daarover verstrekken van een attendering.
 - Goed is ook om andere online middelen of innovaties op dit vlak niet uit te sluiten door het ‘dichttimmeren’ van definities. We willen het doel – bereiken van deelnemers met voor hen relevante informatie, prikkelende activatie en goede begeleiding – centraal stellen.
- De zinsnede ‘...de informatiepositie van deelnemers moet worden beschermd...’ roept voor ons vragen op. Wij zien geen aanleiding voor een dergelijke formulering: pensioenfondsen pleiten er juist voor dat zij hun doelgroepen kunnen bereiken via alle daarvoor bruikbare en effectieve kanalen (voor alle vormen van communicatie en informatie) zolang dat aansluit op de wensen, behoeften en kenmerken van deelnemers. Het is de wet die beperkingen oplegt in de mogelijkheden daarvoor. Er zijn naar onze mening alleen waarborgen nodig om te zorgen dat, als niet bekend is wat de voorkeuren van deelnemers zijn, informatie voor hen beschikbaar is en zo nodig wordt verstrekt.
- De werkgever kan een belangrijke rol spelen bij het verstrekken en/of beschikbaar stellen van pensioencommunicatie. Deelnemers verwachten dat ook, gaven zij aan tijdens de evaluatie van de Wet pensioencommunicatie. Dit blijkt in de praktijk niet altijd realistisch, zeker niet als een pensioenfonds te maken heeft met veel en diverse soorten werkgevers. Wel is het goed te realiseren om werkgevers in elk geval een rol te laten spelen bij het doorgeven van e-mailadressen van deelnemers aan pensioenuitvoerders en het benadrukken van het belang daarvan. De overheid kan die rol ook oppakken, zeker gezien het belang dat de wetgever hecht aan pensioeninformatie en het bereiken van deelnemers. Dergelijke maatregelen zouden het bereiken van deelnemers en het effect van pensioencommunicatie aanzienlijk vergroten.

- - In dit kader wijzen we graag op de ‘experimenteerbepaling’ die het ministerie van Binnenlandse Zaken in het kader van de digitaliserende overheid wil opnemen in de Wet BRP. Op grond van die bepaling kunnen pilots worden uitgevoerd ten aanzien van het registreren en gebruiken van e-mailadressen en andere contactgegevens van burgers. Dit kan zeer relevant zijn voor de minister.

De wetgever kan er verder voor zorgen dat de informatie van mijnpensioenoverzicht.nl via een zogenoemde API kan worden gedeeld en ingezet in bijvoorbeeld mijnomgevingen van pensioenuitvoerders.