

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen
Mevrouw drs. C.J. Schouten
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/MK/SH/bs/ATR2278/2022-U040

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 20 april 2022
Betreft Besluit toekomst pensioenen

Geachte mevrouw Schouten,

Op 8 april 2022 is het *Besluit toekomst pensioenen* voor advisering aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toegezonden. Het besluit is ook gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl.¹

Context en inhoud van het voorstel

Het *Wetsvoorstel toekomst pensioenen* wijzigt het wettelijk kader voor pensioenen. Het college heeft over dit wetsvoorstel geadviseerd² en naderhand ook nog een aanvullende zienswijze³ uitgebracht. Kern van deze adviezen is dat de onderbouwing van het wetsvoorstel ernstige tekortkomingen kent die een goed afgewogen besluitvorming bemoeilijken. Verder zijn de doelen van het wetsvoorstel te algemeen geformuleerd. Dit zou kunnen leiden tot ongerechtvaardigde (financiële) verwachtingen van pensioengerechtigden en deelnemers ten aanzien van het nieuwe pensioenstelsel. Ook de begrijpelijkheid en werkbaarheid van de voorstellen waren onvoldoende onderbouwd.

Het thans voorgelegde besluit geeft invulling aan delegatiebepalingen die zijn opgenomen in de wet. Het wijzigt niet de in de wet gemaakte keuzes. De in deze AMvB opgenomen wijzigingen van de huidige besluiten zijn in de toelichting opgedeeld in 8 categorieën:

- invulling wettelijk kader pensioenovereenkomsten in het nieuwe pensioenstelsel,
- invulling opdracht-bevestiging,
- invulling waarborgen voor een evenwichtige transitie,
- taken, samenstelling en inrichting transitiecommissie,
- invulling fiscaal kader,
- invulling informatievoorschriften,
- invulling geschillenbeslechting, en
- vrijstellings- en boetebesluit bij de Wet BPF 2000.

¹ Zie Overheid.nl | Consultatie *Besluit toekomst pensioenen* (internetconsultatie.nl). Op het moment van schrijven zijn 4 reacties binnen gekomen op de consultatie. Dit zijn kritische reacties van burgers die tegen de nieuwe pensioenwet zijn.

² Zie *Wet toekomst pensioenen* - ATR (atr-regeldruk.nl).

³ Zie *Aanvullende zienswijze Wetsvoorstel toekomst pensioenen* - ATR (atr-regeldruk.nl).

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het thans voorgelegde besluit geeft een nadere invulling aan het kader, zoals dat is opgenomen in het *Wetsvoorstel toekomst pensioenen*. In zijn advies over dit wetsvoorstel en de daarop volgende aanvullende zienswijze heeft het college een aantal vrij fundamentele kanttekeningen geplaatst bij nut en noodzaak, proportionaliteit, begrijpelijkheid en werkbaarheid van het voorgenomen pensioenstelsel. In dit advies gaat het college niet meer in op nut, noodzaak, proportionaliteit en werkbaarheid van het stelsel. Daarvoor verwijst het college korthedshalve naar deze adviezen. Het college beperkt zich in dit advies tot de voorgenomen uitwerking en invulling van de delegatiebepalingen. Nut en noodzaak van het invullen van de delegatiebepalingen staat naar de mening van het college niet ter discussie. De reden hiervan is betrekkelijk simpel: zonder een invulling van de delegatiebepalingen is het niet mogelijk om tot een werkend stelsel te komen. Dit betekent echter niet dat er met de nadere invulling nu wel van een werkbaar en begrijpelijk stelsel kan worden gesproken. Daarvoor zullen eerst de aandachtspunten uit de eerdere adviezen ter harte moeten worden genomen.

Het college heeft verder geen opmerkingen bij nut en noodzaak van het besluit.

2. Minder belastende alternatieven

Bij keuzes met betrekking tot vorm en inhoud van het besluit moet worden gestreefd naar zo min mogelijk lasten voor burgers, bedrijven en professionals. Daarbij moet bij dit – specifieke – besluit worden bedacht dat de ruimte om daarin keuzes te maken zeer beperkt is, omdat deze – op de nader te regelen onderwerpen – feitelijk al met wetsvoorstel zijn gemaakt. Dit voorstel werkt de gemaakte keuzes alleen maar uit. Dit voorstel geeft daarom geen aanleiding tot opmerkingen over mogelijk minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

Bij de werkbaarheid gaat het om de vraag of wettelijke verplichtingen te doen zijn én of de betrokken partijen ook in staat zijn om de van hen gevergde handelingen te verrichten. Het college maakt zich bij de voorgenomen uitwerkingen in het besluit zorgen over de begrijpelijkheid en de werkbaarheid ervan. Dat mag niet verbazen omdat het college die zorgen ook al had bij het onderliggend wettelijk kader.

Allereerst constateert het college dat de toelichting bij het voorstel niet duidelijk maakt welke partijen, en op welke wijze, bij het opstellen ervan betrokken zijn geweest.

3.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken welke partijen zijn geraadpleegd bij het opstellen van de nadere regels van het nieuwe pensioenstelsel.

Een belangrijk aspect van werkbaarheid van het stelsel is dat (ook) de uitwerkingen van het wettelijk kader begrijpelijk zijn voor allen die met deze regelgeving te maken krijgen (in dit geval de pensioenuitvoerders, de sociale partners, werkgevers, werknemers, deelnemers en pensioengerechtigden). Het college constateert dat de uitwerkingen in het besluit zeer veel jargon en daarnaast ook zeer veel rekenmethodieken bevatten. De uitwerkingen hebben daarmee een zeer technisch karakter. Het is niet uit te sluiten dat de kenmerken van de uitwerkingen de begrijpelijkheid ervan voor elke betrokkene bij de stelselherziening in de weg staat. Dat geeft aanleiding tot zorg, omdat het juist zij zijn die de komende jaren in de uitvoering de belangrijke beslissingen over het nieuwe stelsel moeten nemen: beslissingen die effect gaan hebben op de pensioenopbouw voor de komende decennia. Daarbij gaat het niet alleen om beslissingen die voor het collectief (van werknemers, deelnemers en pensioengerechtigden) van belang zijn (bijvoorbeeld over het pensioencontract), maar ook die op het niveau van het individu moeten worden genomen (de individuele keuzes door de deelnemers). Ook de individuele deelnemer en de pensioengerechtigde moeten de uitwerkingen dus kunnen begrijpen. En het moet klip en klaar zijn wat daarbij de verwachtingen in de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel mogen zijn. Of de thans voorgenomen uitwerkingen – qua doenvermogen voor alle betrokkenen, dus ook individuele deelnemers en pensioengerechtigden – hieraan voldoen, blijft in de toelichting onbesproken. Dat inzicht in de toelichting is wel vereist voor weloverwogen besluitvorming over het besluit.

De begrijpelijkheid van de uitwerkingen speelt niet alleen in de uitvoering van het stelsel, maar ook bij het creëren en behouden van draagvlak voor het stelsel een belangrijke rol. Om een evenwichtige transitie naar het nieuwe pensioenstelsel te waarborgen moeten er daarom plannen worden opgesteld. Met name het transitieplan en het implementatieplan spelen in deze een belangrijke rol. Het transitieplan duidt de keuzes, overwegingen en berekeningen die ten grondslag liggen aan de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel. Hoe het plan wordt geïmplementeerd, wordt vastgelegd in het implementatieplan. Het voorliggende besluit stelt daarom nadere eisen aan deze plannen. Ook voor deze eisen geldt dat zij voor alle betrokkenen begrijpelijk moeten zijn. De toelichting maakt niet duidelijk of dat het geval is. Om te kunnen vaststellen of de eisen werkbaar en begrijpelijk zijn is, zoals ook al in zijn eerdere brieven geadviseerd, nader onderzoek noodzakelijk. Voor pensioengerechtigden en (gewezen) deelnemers kan dat met enquêtes en praktijk- en testpanels. Voor pensioenuitvoerders en werkgevers ligt het meer voor de hand om direct te informeren bij deze partijen.

3.2 Het college adviseert om onderzoek uit te voeren naar de begrijpelijkheid en werkbaarheid voor alle betrokkenen (dus ook individuele deelnemers en gerechtigden) en op basis van de bevindingen een onderbouwd oordeel over de werkbaarheid van de uitwerkingen te geven.

Tot slot heeft het college – mede gezien de voorgenomen nadere uitwerkingen - vragen bij het gehanteerde tijdpad van de transitie. Voor het opstellen van het transitieplan is twee jaar uitgetrokken. Vervolgens hebben pensioenfondsen twee jaar om het plan te implementeren. De vraag is of deze planning, ook met de nadere uitwerkingen, realistisch is.

3.3 Het college adviseert nader te onderbouwen in hoeverre het gekozen tijdpad – ook met de thans voorgenomen uitwerkingen - recht doet aan de omvang van de transitie.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukparagraaf bij het voorstel geeft aan dat het voorstel gevolgen heeft voor pensioengerechtigden en deelnemers (burgers) en voor werkgevers en pensioenuitvoerders (bedrijven). De gevolgen voor pensioenuitvoerders en pensioenfondsorganen zijn kwalitatief en op hoofdlijnen beschreven. Deze beschrijving is verre van volledig. Belangrijkste tekortkoming is dat de kwantitatieve analyse op handelingenniveau ontbreekt. Verder ontbreekt de kwalitatieve analyse van de regeldrukgevolgen voor werkgevers, pensioengerechtigden en (gewezen) deelnemers. Tot slot is ook de kwalitatieve beschrijving van de gevolgen voor pensioenuitvoerders en pensioenorganen onvolledig. Zo ontbreekt de regeldruk die voortkomt uit de nadere eisen ten aanzien van de interne en externe geschillenbeslechting. Aanvullend op deze tekortkomingen is ook onduidelijk of en in hoeverre de nader gestelde eisen meer regeldruk met zich meebrengen dan in een eerder stadium is geraamd bij de *Wet toekomst pensioenen*.

4.1 Het college adviseert de regeldrukparagraaf op bovenstaande punten aan te vullen, conform Rijksbrede methodiek.

Dictum

Dit voorstel geeft een nadere invulling aan het wettelijke kader van het *Wetsvoorstel toekomst pensioenen*. Deze nadere invulling is nodig om tot een werkend stelsel te kunnen komen. In zoverre geeft het voorstel geen aanleiding tot opmerkingen. Het college plaatst daarentegen wel kanttekeningen bij de werkbaarheid en begrijpelijkheid van de nadere invulling van de delegatie-bepalingen. Het voorstel bevat veel jargon en vrij technische uiteenzettingen over rekenmethodieken en de rechten en plichten van betrokken partijen. Deze kanttekeningen versterken de zorgen die het college al eerder heeft geuit bij de begrijpelijkheid en de werkbaarheid van het nieuwe stelsel als geheel, zeker voor individuele deelnemers en pensioengerechtigden. Het is gewenst dat de toelichting deze zorgen wegneemt. Verder kent de regeldrukparagraaf een aantal tekortkomingen.

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Niet vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris