



Adviescollege
toetsing regeldruk

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

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

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

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

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

Onze referentie MvH/RvZ/MK/ATR1525/2021-U017

Uw referentie

Datum 12 februari 2021
Betreft Wetsvoorstel toekomst pensioenen

Geachte heer Koolmees,

Op 16 december 2020 is aan ATR voor advies voorgelegd het wetsvoorstel toekomst pensioenen. De einddatum voor de internetconsultatie is 12 februari 2021.

Aanleiding, context en inhoud

In het Pensioenakkoord hebben kabinet en werkgevers- en werknemersorganisaties afspraken gemaakt over de tweede pijler van het pensioenstelsel. De uitwerking van de afspraken ligt vast in de *Hoofdpijnennotitie uitwerking pensioenakkoord* van 22 juni 2020.¹ Het voorliggende wetsvoorstel is bedoeld om de hoofdpijnen verder uit te werken en vast te leggen in wet- en regelgeving. Het wil daarmee bewerkstelligen dat "eerder perspectief ontstaat op een koopkrachtig pensioen" door het pensioen directer te laten meebewegen met economische ontwikkelingen. Dit moet het pensioenstelsel beter bestand maken tegen onvoorzienbare ontwikkelingen. Het voorstel heeft verder als doel het pensioenstelsel persoonlijker, transparanter en begrijpelijker te maken. Deelnemers en pensioengerechtigden moeten zich beter herkennen in hoe hun pensioen is geregeld. Zij moeten het als iets persoonlijks gaan ervaren.

De kern van het wetsvoorstel is de overstap naar een nieuwe manier van pensioen opbouwen, het 'nieuwe pensioencontract'. De Pensioenwet onderscheidt nu drie typen: de uitkeringsovereenkomst, de kapitaalovereenkomst en de premieovereenkomst. Daarvan blijft alleen het laatste type over. De premieovereenkomst kent in de toekomst overigens nog wel verschillende verschijningsvormen.

Een tweede verandering is het afschaffen van de zogenoemde doorsneesystematiek. Na de overgangsfase (van 2022 tot 2026) kan pensioen alleen nog worden opgebouwd in een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke (vlakke) premie. Dit moet pensioenovereenkomsten persoonlijker en transparanter maken.

Tijdens de overgangsfase moeten werkgevers keuzes maken over bijvoorbeeld de overdracht van huidige aanspraken en pensioenen naar het nieuwe stelsel. Deze keuzes (en de daarbij gemaakte afwegingen en berekeningen) moeten zij vastleggen in het transitieplan. Dit plan geeft aan hoe het nieuwe pensioencontract er uit komt te zien,

¹ Kamerstukken II 2019/20, 32 043, nr. 520

inclusief de mate waarin risico's die inherent zijn aan pensioenopbouw, worden verzekerd of collectief worden gedeeld. De pensioenuitvoerder stelt op basis van het transitieplan een implementatieplan en een communicatieplan op.

Het wetsvoorstel bevat verder aanpassingen die inhoudelijk los staan van de nieuwe manier om pensioen op te bouwen. Dat zijn de standaardisering van het nabestaandenpensioen in de tweede pijler, de inkorting van de wachttijd voor werknemers in de uitzendsector (van 26 weken naar 8 weken) en het bieden van experimenteerruimte voor pensioenopbouw door zelfstandigen in de tweede pijler (aansluiting van zelfstandigen bij de pensioenregeling voor de werkenden in loondienst).

Toetsingskader

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

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving 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*

Nut en noodzaak veranderingen in het pensioenstelsel

Het wetsvoorstel kent een lange voorgeschiedenis, waarin diverse onderzoeken zijn verricht en adviezen zijn uitgebracht. Over de kern van het wetsvoorstel is geruime tijd en intensief onderhandeld met diverse partijen. De toelichting bij het voorstel bevat een uitgebreide beschrijving van nut en noodzaak van de wetswijziging. Het huidige stelsel is volgens de toelichting niet goed meer in staat om de hoogte van de pensioenpremie stabiel te houden en tegelijkertijd de koopkracht op peil te houden door middel van een jaarlijkse aanpassing (indexatie). Voor veel sectoren en ondernemingen zijn deze wensen onbetaalbaar zonder een drastische verlaging van de pensioenopbouw. Oorzaken hiervan zijn de stijgende levensverwachting, de vergrijzing van het deelnemersbestand, het lagere rendement op het belegde pensioenvermogen en de daling van de rekenrente. Door pensioenen directer mee te laten bewegen met economische ontwikkelingen, wordt het pensioenstelsel beter bestand tegen onvoorzienbare ontwikkelingen.

De wetswijziging heeft verder als doel om deelnemers en pensioengerechtigden zich beter te laten herkennen in hoe hun pensioen is geregeld (het persoonlijke element) en het moet tegelijk transparanter en begrijpelijker worden.

De toelichting maakt duidelijk dat het noodzakelijk is om het pensioenstelsel aan te passen ten behoeve van de financiële houdbaarheid. In zoverre geeft de toelichting geen aanleiding tot opmerkingen over nut en noodzaak van veranderingen in het pensioenstelsel. Het college ziet wel aanleiding tot het maken van opmerkingen over de relatie tussen enerzijds de doelen onderling en anderzijds de doelen en de gekozen instrumenten.

Doelomschrijving

De doelen van het wetsvoorstel zijn in algemene termen geformuleerd, zonder verdere concretisering. Die concretisering is noodzakelijk om doelbereik en proportionaliteit van het instrumentarium van de wet goed te kunnen beoordelen en op termijn goed te kunnen evalueren. De toelichting maakt niet duidelijk:

- wanneer gesproken kan worden van 'een pensioenstel dat aan de manier van leven en werken in 21 eeuw is aangepast' en welke instrumenten van het wetsvoorstel daarvoor specifiek nodig zijn;
- wanneer sprake is van 'een eerder perspectief op een koopkrachtig pensioen';
- wanneer deelnemers en pensioengerechtigden zich voldoende kunnen herkennen in hoe hun pensioen is geregeld; en
- wanneer sprake is van een 'persoonlijker, transparanter en begrijpelijker' pensioen.

Financiële verwachtingen bij doelen van het wetsvoorstel

Bij een concretisering van de doelen is het noodzakelijk om deelnemers en pensioengerechtigden beter inzicht te bieden in wat zij persoonlijk in financieel opzicht van de stelselwijziging mogen verwachten. Dat zou recht doen aan de heldere probleemanalyse. Het moet duidelijk worden of de koopkracht van het individuele pensioen na de overgang naar het nieuwe stelsel netto ten minste gelijk blijft. Als die koopkracht door de overgang daalt, moet duidelijk zijn of er een gehoudenheid is tot financiële aanvulling of compensatie tot het niveau van het huidige pensioenbedrag of de huidige aanspraak (te bieden door de overheid of pensioenuitvoerder, zie ook onder 2). Deze duidelijkheid over wat deelnemers en pensioengerechtigden financieel van het nieuwe stelsel mogen verwachten, is niet zonder betekenis. Volgens de commissies Frijs en Goudswaard is één van de grote problemen van het huidige stelsel dat het deelnemers en pensioengerechtigden niet biedt wat zij er van verwachten.² Een nieuw stelsel mag daarover geen onduidelijkheid laten bestaan. De algemene doelomschrijvingen bieden die duidelijkheid niet. Maar ook andere passages in de toelichting leiden tot onduidelijkheden. Zo kunnen de passages over het perspectief op een koopkrachtig pensioen de verwachting wekken dat de pensioenen elk jaar zullen worden geïndexeerd. Zij kunnen daarmee leiden tot té hoge verwachtingen. Als die blijken ongerechtvaardigd te zijn, dan kan het maatschappelijk draagvlak voor het pensioenstelsel eroderen en kan het grote financiële gevolgen hebben voor burgers.

1.1 Het college adviseert in de toelichting de doelen van de wijzigingen in het pensioenstelsel concreet te benoemen zodat bij deelnemers en pensioengerechtigden geen ongerechtvaardigde verwachtingen worden gewekt.

Begrijpelijkheid en transparantie nieuw pensioenstelsel

De wetswijziging moet het pensioenstelsel transparanter, persoonlijker en begrijpelijker maken. Dit moet het vertrouwen in het stelsel onder deelnemers en pensioengerechtigden versterken. De wijziging zou hen langs deze weg ook meer rechtszekerheid kunnen bieden. Het wetsvoorstel wil de hoogte van het pensioen voor een individuele deelnemer direct relateren aan de voor hem ingelegde premies en het over deze premies te bereiken c.q. bereikte (beleggings)rendement. De vraag is of dit voldoende tegemoet komt aan de behoefte tot het bieden van een koopkrachtig pensioen. Verder is de vraag of de andere instrumenten van het wetsvoorstel niet te veel afbreuk doen aan deze directe relatie. Het gaat daarbij onder andere om instrumenten als het vaststellen van de risicohouding, het vormen van een solidariteitsreserve, compensatie bij overgang naar het nieuwe stelsel, het werken met een projectierendement, de verschillende wijzen van toedelen aan deelnemers en pensioengerechtigden van beschermings-, financiële en overrendementen en tenslotte het gebruik van beschermingsrendementen om micro- en macrolevens-

² Zie de rapporten van de Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenen (Commissie Goudswaard) en van de Commissie Beleggingsbeleid en risicobeheer (Commissie Frijs) en pag. 2 van de concept MvT bij het wetsvoorstel toekomst pensioenen.

risico's te beheersen. Deze instrumenten zijn complex. Bovendien neemt het aantal van dit soort instrumenten toe in het nieuwe stelsel. Alhoewel er voor de instrumenten goede redenen zijn, te weten het zorgen voor een juiste balans tussen risico's en verdeling van rendementen, tasten zij wel de begrijpelijkheid, uitlegbaarheid en transparantie van het stelsel aan. Dit kan vervolgens ten koste gaan van de rechtszekerheid van de deelnemers en pensioengerechtigden. Daarom is het aangewezen dat het wetsvoorstel aangeeft wat precies met begrijpelijkheid en uitlegbaarheid van het nieuwe stelsel wordt bedoeld en of deze doelen voldoende verenigbaar zijn met de andere doelen van het wetsvoorstel. Duidelijkheid op dit onderdeel is nodig omdat deelnemers en pensioengerechtigden kennis moeten nemen van het zogeheten transitieplan. Dit plan gaat in op de toepassing van al deze instrumenten, inclusief de afwegingen en berekeningen. Het is op basis van dit plan dat burgers uitvoering moeten geven aan hun instemmingsrecht (via de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging) en hoorrecht (via de verenigingen van gepensioneerden, zie ook onder 3.3). Een duidelijker impactanalyse in de wetgevingsfase via enquêtes, test- en praktijkpanels met werknemers, deelnemers en pensioengerechtigden is nodig om antwoord te krijgen op de vraag of het gekozen stelsel voldoende begrijpelijk en uitlegbaar is. Het antwoord hierop ontbreekt tot op heden.

1.2 Het college adviseert om in de toelichting duidelijk te maken of de specifieke risico-, verdelings- en beheersinstrumenten niet te veel afbreuk doen aan de doelen begrijpelijkheid, uitlegbaarheid en transparantie van het nieuwe stelsel.

1.3 Het college adviseert om in de wetgevingsfase deze doelen met behulp van enquêtes, test- en/of praktijkpanels onder burgers te toetsen.

Monitoring en (jaarlijkse) evaluatie

In het voorgaande is al opgemerkt dat concrete invulling van de doelen noodzakelijk is om bij monitoring en evaluatie van de wetwijziging te kunnen bepalen of de doelen zijn bereikt en het instrumentarium voldoende effectief is. Het wetsvoorstel voorziet niet in die monitoring en evaluatie. Het college onderkent dat beide zullen leiden tot extra regeldruk voor bedrijven, burgers en uitvoerders. Gezien de enorme gevolgen van het wetsvoorstel voor alle betrokken partijen (deelnemers, pensioengerechtigden, bedrijven, pensioenuitvoerders), is het ontbreken van een monitor- en evaluatiebepaling een omissie. Die monitoring en evaluatie zijn daarbij niet uitsluitend de taak van de pensioenuitvoerders. De overheid heeft door het bepalen van het kader via wet- en regelgeving een eigen verantwoordelijkheid. Bovendien heeft zij zich in het Hoofdlijnenakkoord gecommitteerd aan de doelen van de stelselwijziging.

Het is aangewezen om direct na invoering van de wet de monitoring op te starten. Door jaarlijks te monitoren kan snel en tijdig worden bijgestuurd. Dit is vooral van belang in het geval van onverwachte koopkrachteffecten. De evaluatie kan na 3-5 jaar volgen. Een jaarlijkse frequentie van de monitoring is verder gewenst omdat een deel van de doelen van de wet zich op korte termijn al doen gelden. Zo zijn de begrijpelijkheid en uitlegbaarheid van het nieuwe stelsel al direct na invoering (in 2022) van belang. Werkgevers en werknemers moeten dan immers de keuzes maken ten aanzien van de vormgeving en inrichting van het nieuwe pensioencontract c.q. regeling (via onder meer het instemmingsrecht van een OR of een PV en het hoorrecht door verenigingen van gepensioneerden). Blijkt het nieuwe stelsel niet begrijpelijk of onvoldoende uitlegbaar, dan is in die fase snelle aanpassing of bijsturing noodzakelijk om verkeerde keuzes te voorkomen. Het koopkrachtperspectief is aan de orde zodra pensioenuitvoerders op persoonsniveau

inzicht bieden in de gevolgen van de transitie voor de bestaande pensioenen en aanspraken. Dat gaat waarschijnlijk gebeuren vanaf 2024, omdat al eerder dan in 2026 op het nieuwe stelsel kan worden overgegaan. De mate waarin het stelsel past bij de manier van werken en leven in deze eeuw, is pas enige jaren na invoering van de wet goed te beoordelen.

1.4 Het college adviseert in de wet een bepaling op te nemen die de overheid verplicht tot het met ingang van 2022 jaarlijks monitoren en het periodiek evalueren van de wet.

Nut en noodzaak overige aanpassingsvoorstellen

Het wetsvoorstel voorziet ook in drie aanpassingsvoorstellen die inhoudelijk los staan van (de overgang naar) de nieuwe manier om pensioen op te bouwen. Dit betreft de standaardisering van het nabestaandenpensioen in de tweede pijler, de inkorting van de wachttijd voor werknemers in de uitzendsector (van 26 weken naar 8 weken) en de introductie van experimenteeruimte voor de pensioenopbouw door zelfstandigen in de tweede pijler. Nut en noodzaak ervan zijn in de toelichting toereikend beschreven en geven het college geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

Minder belastende alternatieven nieuw pensioenstelsel

De toelichting is duidelijk over het kernprobleem van het huidige stelsel: de financiële houdbaarheid ervan en het op peil houden van de koopkracht van pensioenen. Aan het wetsvoorstel, dat moet bijdragen aan de oplossing van dit probleem, zijn vele onderzoeken en adviezen voorafgegaan. Daarin is ook gekeken naar alternatieven en modaliteiten die bij verdere uitwerking wellicht minder belastend zouden zijn geweest. Uiteindelijk is over één alternatief (met bijbehorende modaliteiten en uitwerkingen) in het Hoofdlijnenakkoord met sociale partners overeenstemming bereikt.³ Het bereiken van een akkoord is vanzelfsprekend van meerwaarde voor het creëren van politiek en maatschappelijk draagvlak voor ingrijpende veranderingen in het stelsel. Om de instemming van alle partijen te hebben moet een akkoord recht doen aan de wensen van die partijen.⁴ Dit heeft ertoe geleid dat de doelen in het akkoord en het wetsvoorstel zeer algemeen zijn geformuleerd. De uitwerking (de instrumenten) is echter zeer gedetailleerd. Het instrumentele en gedetailleerde karakter van het akkoord neemt de ruimte weg voor minder belastende alternatieven die het beoogde doel efficiënter verwezenlijken.

Het wetsvoorstel richt zich op een aanpassing van het huidige wetgevingskader. Het kiest voor een ingrijpende aanpassing van het huidig fiscaal kader en financieel toezichtkader (ftk) en de daarbinnen door sociale partners te kiezen financiële instrumenten (bijvoorbeeld de solidariteitsreserve). De transitie naar het nieuwe stelsel gaat vier jaar duren. Zij gaat gepaard met veel regeldruk en hoge aanpassingskosten. Bij de met het wetsvoorstel gemaakte keuze is geen aandacht besteed aan de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners in het pensioenstelsel. Met een zeer beperkte wijziging in deze verdeling komt een andere oplossing voor de kernproblemen met het huidige stelsel in zicht. Dat is het geval als overheid en sociale partners de verantwoordelijkheid voor de koopkracht van de pensioenen delen. Het is een oplossing die mogelijk minder kostbaar is in termen van regeldruk en aanpassingskosten. De medeverantwoordelijkheid van de overheid kan in dit alternatief op een andere manier

³ Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 457

⁴ Zie ook het Jaarverslag van ATR 2019, zie www.atr-regeldruk.nl

worden vormgegeven, bijvoorbeeld door compensatie vanuit de AOW, (eenmalig, geheel of gedeeltelijk), door aanpassing van de hoogte van de belastingheffing over pensioenen, of een combinatie van beide. De toelichting maakt niet duidelijk waarom deze opties niet in beeld zijn (geweest) en of de daarmee gepaard gaande beperkte wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling is overwogen. Inzicht hierin is van belang, omdat de opties als voordeel hebben dat het huidige stelsel niet volledig op de schop hoeft en er daardoor geen ingrijpende transitie nodig is. Bovendien betekent een minder grote wijziging van het stelsel ook minder onzekerheid (en meer rechtszekerheid) bij burgers.

2.1. Het college adviseert in de toelichting duidelijk te maken waarom uit oogpunt van proportionaliteit niet is gekozen voor een beperkte wijziging in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners.

Vanuit de louter instrumentele keuze die het kabinet heeft gemaakt, zijn er verschillende alternatieven om tot een transparanter, begrijpelijker en uitlegbaar stelsel te komen. Die variëren van een zuiver premiestelsel zonder risico- en beheermodaliteiten tot zelfs het behoud van het huidige stelsel. De toelichting bij het voorstel maakt niet duidelijk welke alternatieve instrumenten – vanuit de instrumentele keuze – in beeld zijn geweest en welke overwegingen uiteindelijk tot de gemaakte keuze hebben geleid. Inzicht in deze overwegingen komt uiteindelijk het draagvlak voor het voorgestelde stelsel ten goede en bevordert het vertrouwen onder burgers en bedrijven dat goed afgewogen keuzes zijn gemaakt.

2.2 Het college adviseert om in de toelichting inzicht te bieden in de alternatieven voor het thans gekozen stelsel en in de afwegingen om niet voor deze alternatieven te kiezen.

Minder belastende alternatieven overige aanpassingsvoorstellen

Met standaardisering van het nabestaandenpensioen is gekozen voor een minder belastend alternatief voor de huidige situatie. Het neemt de grote verschillen tussen de huidige regelingen weg. Daardoor is de veronderstelling dat er geen lacunes meer zijn en heeft een overgang naar een andere werkomgeving (sector of bedrijf) geen nadelige gevolgen meer. In zoverre zijn minder belastende alternatieven in deze niet aan de orde. Dat geldt ook voor de overige aanpassingsvoorstellen, waarbij ten aanzien van het pensioen voor zelfstandigen moet worden aangetekend dat het vooralsnog gaat om het bieden van experimenteer ruimte. Pas bij het gebruik van deze ruimte kan sprake zijn van mogelijk minder belastende alternatieven. Die kunnen worden gewogen bij het treffen van de daarvoor noodzakelijke Algemene Maatregel van Bestuur. De toelichting geeft op dit onderdeel van de voorstellen geen aanleiding tot opmerkingen.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor (1) werkgevers, (2) pensioenuitvoerders en (3) deelnemers en pensioengerechtigden. Om de doelen van het wetsvoorstel te realiseren moeten de regels van het wetsvoorstel voor de drie groepen werkbaar zijn.

Werkgevers (bedrijven)

Bij de werkgevers moet een onderscheid worden gemaakt tussen:

- werkgevers met een eigen pensioenregeling bij een ondernemingspensioenfonds of een algemeen pensioenfonds,
- werkgevers met een eigen pensioenregeling bij een verzekeraar, en
- werkgevers die vallen onder de werkingssfeer van een bedrijfstakpensioenfonds.

Werkgevers moeten de pensioenregeling of het pensioencontract aan de nieuwe wet aanpassen. Daarbij moeten zij een groot aantal keuzes maken, bijvoorbeeld over een eventuele waardeoverdracht van bestaande aanspraken en pensioenen en over het toepassen van overgangsrecht voor bestaande deelnemers met een progressieve premiestaffel (oud en nieuw). Ook moeten zij een transitieplan opstellen. De toelichting bij het voorstel beschrijft deze handelingen. Afhankelijk van het bestaande pensioencontract of de bestaande pensioenregeling kunnen ze door andere partijen worden voorbereid of uitgevoerd, zoals de verzekeraar, het ondernemingspensioenfonds, het algemeen pensioenfonds of de beroepsorganisaties. De verwachting van de koepelorganisaties is dat binnen de termijn van twee jaar het transitieplan gereed is. Dit betekent echter niet dat alle onderdelen van de wet ook uitvoerbaar zijn. Het is verder de vraag of kleine(re) bedrijven en organisaties in staat zullen zijn om de transitie tijdig af te ronden. Zij hebben mogelijk niet de kennis om de noodzakelijke keuzes te kunnen maken en om tijdig hun administratie aan te (laten) passen. Het college constateert daarbij dat er geen MKB-toets op werkbaarheid heeft plaatsgehad.

3.1 Het college adviseert om in de toelichting aandacht te besteden aan de werkbaarheid van de afzonderlijke onderdelen van de wet voor met name kleine werkgevers.

Pensioenuitvoerders (bedrijven)

De stelselvernieuwing heeft structurele en incidentele gevolgen voor uitvoerders van pensioenregelingen. Deze uitvoerders moeten in ieder geval de pensioenadministratie aanpassen, een implementatieplan opstellen (op basis van het transitieplan), wijzigingen aanbrengen in de informatieverstrekking, de keuzebegeleiding van deelnemers inrichten en uitvoering geven aan een besluit tot het 'invaren' van de bestaande aanspraken. De toelichting beschrijft deze incidentele handelingen. De toelichting maakt niet duidelijk of pensioenuitvoerders deze handelingen daadwerkelijk en op het juiste moment kunnen verrichten. Een niet correcte of niet tijdige uitvoering zal onvermijdelijk vervelende gevolgen hebben, zoals een fiscaal zeer ongunstige behandeling van de pensioenopbouw en onzekerheid van deelnemers over de aanspraken (vooral voor deelnemers die rond die tijd aanspraak mogen maken op hun pensioen). Gezien de enorme impact hiervan op deelnemers en pensioengerechtigden is het ontstaan van een groot financieel risico dan niet uitgesloten, met als mogelijk gevolg een beroep op de overheid gericht op het verkrijgen van financiële compensatie en schadeloosstellingen.

3.2 Het college adviseert om in de toelichting aan te geven hoe een goede uitvoering door alle pensioenuitvoerders van alle onderdelen van de wet is gegarandeerd.

Deelnemers en pensioengerechtigden (burgers)

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor deelnemers en pensioengerechtigden. Zij moeten kennisnemen van alle veranderingen en de betekenis ervan voor de opbouw van hun pensioen(aanspraak). Zij zullen zich eventueel moeten beraden op maatregelen met het oog op hun huidige en toekomstige financiële situatie. Daarnaast zijn er meer specifieke gevolgen. Burgers spelen een rol in de besluitvorming over een nieuw pensioencontract of -regeling. Zo hebben werknemers instemmingsrecht via de ondernemingsraad (OR) of de personeelsvertegenwoordiging (PV). Gepensioneerden en zogeheten slapers (die niet meer actief bij een fonds pensioen opbouwen) komt een hoorrecht toe. Om dit recht te kunnen uitoefenen moeten zij een vereniging oprichten die minimaal 10% van de

populatie in die pensioenregeling vertegenwoordigt. Deze verenigingen dienen zich te melden bij het pensioenfonds.

De toelichting beschrijft alle handelingen die burgers moeten verrichten. Zij geeft echter geen antwoord op de vraag of burgers alle voor hen relevante veranderingen kunnen begrijpen en de noodzakelijke en/of gewenste financiële besluiten kunnen nemen. Dat is in het huidige stelsel ook al een groot probleem. Daarom is naar de mening van het college bij een nieuw stelsel onderzoek nodig naar het 'doenvermogen' van de burger, bijvoorbeeld met behulp van enquêtes, praktijk- en testpanels. Mocht blijken dat het 'doenvermogen' tekortschiet, dan is onafhankelijke deskundige ondersteuning van burgers nodig om hun rechten (instemmingsrecht en hoorrecht) adequaat uit te oefenen. Wetsvoorstel en toelichting besteden geen aandacht aan mogelijkheden voor onafhankelijke en deskundige ondersteuning. Het wetsvoorstel zou bijvoorbeeld kunnen voorzien in mogelijkheden van een kosteloos beroep op onafhankelijke deskundigen en het vragen van een (kosteloze) second opinion. Dit kan het vertrouwen in het nieuwe stelsel ten goede komen. Het compenseert ook het vervallen van het individueel bezwaarrecht van gepensioneerden.

3.3. Het college adviseert een 'doenvermogen toets' uit te voeren ten behoeve van een onderbouwd oordeel over de werkbaarheid van het nieuwe pensioenstelsel voor burgers.

3.4 Het college adviseert in het besluitvormingstraject (de transitiefase) burgers mogelijkheden te bieden tot kosteloze deskundige ondersteuning en het vragen van een second opinion.

De toelichting biedt niet volledige duidelijkheid over de concrete gevolgen van het voorstel voor instrumenten die onder het huidige stelsel de burger meer inzicht bieden in hun aanspraken. Dit betreft bijvoorbeeld de pensioenplanner en het integrale pensioenoverzicht. Ook daarop is voldoende zicht vereist alvorens een finaal oordeel over de werkbaarheid voor burgers te kunnen geven.

3.5 Het college adviseert in de toelichting volledig inzicht te bieden in de concrete gevolgen voor de bestaande hulpmiddelen voor burgers.

Inzicht in gevolgen voor de hulpmiddelen is al op zeer korte termijn gewenst. Deelnemers die zich in de periode 2021-2026 voorbereiden op hun pensionering, gebruiken de hulpmiddelen bij het maken van keuzes over bijvoorbeeld het tijdstip van pensionering. Bij het maken van de keuzes moeten zij goed (en actueel) worden geïnformeerd over de gevolgen. Dit geldt met name voor de transitiefase, omdat daarin besloten kan worden om al eerder dan 2026 naar het nieuwe stelsel over te gaan ('het invaren'). Bovendien moeten pensioendeelnemers geruime tijd voor de effectueringsdatum beslissingen nemen. In de periode daarna op weg naar de effectuering kan er nog veel veranderen, met name als in die periode tot een vervroegde overgang naar het nieuwe stelsel wordt besloten.

3.6 Het college adviseert om in de toelichting uiteen te zetten hoe de actualiteit van de informatie in de hulpmiddelen wordt geborgd en hoe nadelige financiële verrassingen voor burgers in de overgangsfase worden voorkomen.

Overige aanpassingsvoorstellen

De toelichting biedt inzicht in de gevolgen van de overige aanpassingsvoorstellen. Hoewel deze ook extra inspanningen van met name bedrijven en pensioenuitvoerders vragen, is voldoende aannemelijk dat deze werkbaar en uitvoerbaar zijn. De toelichting geeft op dit onderdeel geen aanleiding tot opmerkingen.

4. Berekening regeldrukgevolgen

De toelichting beschrijft de regeldrukgevolgen van het wetsvoorstel voor individuele bedrijven en werkgevers, voor pensioenuitvoerders en verzekeraars, en voor deelnemers en pensioengerechtigden. Hierdoor is inzichtelijk wat zij moeten doen. Het college heeft echter nog een aantal opmerkingen bij de regeldrukparagraaf:

- De incidentele regeldrukgevolgen zijn voor alle betrokken groepen in beeld gebracht. Dat is echter niet het geval voor de structurele gevolgen. Volgens de toelichting leidt de stelselvernieuwing tot een structurele vereenvoudiging van de pensioenuitvoering. Niet duidelijk is waar die vereenvoudiging uit bestaat, behoudens het vervallen van de intentieverklaring (om niet meer te werken) bij het vervroegen van het pensioen en het vervallen van de 'eventtoets' door het hanteren van een uniform fiscaal kader.
- De toelichting vermeldt dat de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de pensioencommunicatie, tot minder regeldruk voor pensioenuitvoerders leiden. De toelichting wijst daarbij op de ruimte voor maatwerk die deze maatregelen bieden. Niet duidelijk is waarom dit maatwerk tot minder regeldruk leidt. Het voorbeeld van het afschaffen van het Uniform Pensioenoverzicht (UPO) maakt dit inzichtelijk. Dit leidt op het eerste gezicht tot minder regeldruk voor pensioenuitvoerders. Zij zullen vermoedelijk zelf pensioenoverzichten ontwikkelen om hun klanten van dienst te zijn. Dit kan per saldo meer tijd en geld kosten, vooral als deelnemers de verschillende overzichten gaan vergelijken en daartoe extra informatie zullen opvragen bij de pensioenuitvoerder.
- De toelichting bevat geen berekening van de gevolgen voor de regeldruk.
- De toelichting wekt de indruk dat de structurele regeldrukgevolgen voor pensioenuitvoerders niet in beeld zullen worden gebracht. Het is aangewezen dat ook deze gevolgen worden verantwoord conform de daarvoor geldende Rijksbrede systematiek.

4.1 Het college adviseert om de bovengenoemde omissies in de regeldrukparagraaf weg te nemen en de totale structurele gevolgen voor de regeldruk – eventueel aan de hand van scenario's – kwantitatief in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Het college onderkent dat het huidige pensioenstelsel wijziging behoeft. De onderbouwing van het wetsvoorstel kent echter ernstige tekortkomingen die goed afgewogen besluitvorming bemoeilijken. Niet duidelijk is waarom niet is gekozen voor een andere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden, waardoor het stelsel zelf minder ingrijpend zou hoeven worden gewijzigd, met minder regeldruk en aanpassingskosten tot gevolg. Een belangrijke tekortkoming betreft de begrijpelijkheid en transparantie van het nieuwe stelsel. Het voorstel kent namelijk veel specifieke beschermings-, risico- en beheersinstrumenten die het nieuwe stelsel ingewikkeld maken voor burgers en bedrijven. Dit is ernstig, gelet op het feit dat zij bij de inrichting van het nieuwe stelsel keuzes moeten maken die grote financiële gevolgen voor hen hebben. Verder moet het voorstel meer inzicht geven in de werkbaarheid en uitvoerbaarheid voor betrokkenen. De regeldrukparagraaf behoeft op een aantal punten aanvulling.

Gelet op het voorgaande komt het college tot het volgende samenvattende oordeel:

Het wetsvoorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van aanpassing van het pensioenstelsel. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van het thans voorliggende wetsvoorstel onvoldoende is voor een goede besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Het college verzoekt u het aangepaste en definitieve voorstel toe te sturen, opdat het kan beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris