Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

36 578 Wijziging van de Pensioenwet, de Wet op de loonbelasting 1964 en enige andere wetten in verband met de verlenging van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 december 2023 en het nader rapport d.d. 14 juni 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, mede namens de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 22 november 2023, nr. 2023002727, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 december 2023, nr. W12.23.00340/III, bied ik U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder in cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 22 november 2023, no. 2023002727, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet op de loonbelasting 1964 en enige andere wetten in verband met de verlenging van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel (verlenging transitieperiode toekomst pensioenen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat verschillende data in het kader van de pensioentransitie worden overgeheveld van de betreffende wetten naar een algemene maatregel van bestuur. Daarbij zal de einddatum van de pensioentransitie worden aangepast naar 1 januari 2028, waarmee de

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-36578-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

implementatiefase met één jaar wordt verlengd. Het doel hiervan is om voor alle uitvoerende partijen een zorgvuldige en beheerste pensioentransitie beter mogelijk te maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent het belang van een zorgvuldige transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. Tegelijk is het ook belangrijk dat de transitieperiode zo kort mogelijk duurt. De Afdeling begrijpt daarom de keuze om alleen de implementatiefase met één jaar te verlengen. Zij merkt echter op dat de toelichting niet ingaat op de gevolgen van een langere transitieperiode voor de evenwichtigheid van het financieel toetsingskader voor de transitie (transitie-ftk). Daarnaast merkt de Afdeling op dat in de wet vastgelegde deadlines een wezenlijke bijdrage leveren aan het realiseren van de pensioentransitie. Zij adviseert daarom van de overheveling van transitiedata naar lagere regelgeving af te zien en de nu beoogde verlenging tot 1 januari 2028 in de wet zelf vast te leggen.
In verband hiermee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

Op 1 juli 2023 is de Wet toekomst pensioenen (Wtp) in werking getreden.[2] Deze wet beoogt een persoonlijker en transparanter pensioenstelsel te realiseren, dat beter aansluit bij maatschappelijke ontwikkelingen en de huidige arbeidsmarkt. De overgang naar dit nieuwe stelsel vereist een zorgvuldige transitie. In de Wtp is een transitieperiode van 3,5 jaar vastgelegd, waarbij op dit moment de volgende mijlpalen gelden.[3]

Op 1 januari 2025 moeten sociale partners arbeidsvoorwaardelijke afspraken hebben gemaakt over de gewijzigde pensioenregeling en de transitie daarnaartoe en moeten zij dit hebben vastgelegd in het transitieplan. Op 1 juli 2025 moeten pensioenfondsen het proces van opdrachtaanvaarding hebben afgerond en het implementatie- en communicatieplan hebben ingediend bij de toezichthouders. Vervolgens hebben pensioenuitvoerders en pensioenuitvoeringsorganisaties tot 1 januari 2027 de tijd om de plannen te implementeren.[4]

Bij de behandeling van de Wtp in de Eerste Kamer heeft de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen toegezegd in een separaat wetsvoorstel de transitiedata over te hevelen naar een algemene maatregel van bestuur (amvb) en daarbij de transitieperiode met één jaar te verlengen tot 1 januari 2028.[5] Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van deze toezegging.

Het verlengen van de transitieperiode heeft alleen betrekking op de einddatum van de transitie.[6] Het voorstel laat de tussentijdse mijlpalen ongewijzigd. Dit voorkomt dat meer tijd wordt gebruikt voor het arbeidsvoorwaardelijke proces of het proces van opdrachtaanvaarding. Dat is volgens de sector ook niet nodig.[7] De verlenging met één jaar ziet dus alleen op de implementatiefase, wat de uitvoering meer tijd moet geven voor een zorgvuldige en beheerste transitie. Door de overheveling van transitiedata naar een amvb zou daarnaast tijdig kunnen worden

---

[2] Stb. 2023, 218.
[3] Kamerstukken II 2021/22, 36 067, nr. 3, p. 79–85.
[4] Voor verzekeraars en andere premiepensioeninstellingen gelden andere mijlpalen.
[5] Handelingen I 2022/23, nr. 33, p. 5–6.
[6] De einddatum is momenteel 31 december 2026.
[7] Memorie van toelichting, paragraaf 1, «Tussenliggende mijlpalen».

ingegrepen als verdere verlenging van de transitie onverhoopt noodzakelijk zou zijn.[8]

2. Gevolgen van verlenging transitieperiode

De Afdeling onderkent het belang van een zorgvuldige transitie naar het nieuwe stelsel. Zij heeft er begrip voor dat signalen dat de gestelde termijnen bij pensioenuitvoerders voor problemen kunnen zorgen, aanleiding geven tot verlenging van de transitieperiode. Tegelijk is het van belang dat de transitieperiode zo kort mogelijk duurt, zodat alle betrokkenen snel duidelijkheid hebben over wat zij kunnen verwachten. Gelet hierop begrijpt de Afdeling de keuze om alleen de einddatum aan te passen en niet ook de tussentijdse mijlpalen. Zij merkt echter het volgende op.

De Afdeling merkt op dat het van belang is voor betrokkenen dat de transitieperiode zo kort mogelijk duurt, zodat alle betrokkenen snel duidelijkheid hebben over wat zij kunnen verwachten. De regering is het wat dit punt betreft geheel eens met de Afdeling. Hoe sneller de transitie plaats kan vinden, mits zorgvuldig, hoe sneller miljoenen pensioendeelnemers weten wat de transitie voor hen betekent. Daarmee ontstaat er in het pensioendomein rust voor zowel werkgevers, werknemers, pensioenuitvoerders als alle pensioendeelnemers (hiermee wordt bedoeld: deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden). Tegelijkertijd is zorgvuldigheid voorwaardelijk voor een geslaagde pensioentransitie. De transitietermijnen, inclusief de einddatum, zijn een middel om een balans te treffen tussen zorgvuldigheid enerzijds en duidelijkheid aan de pensioensector en pensioendeelnemers anderzijds.

a. Evenwichtigheid transitie-ftk

De toelichting richt zich op de betekenis van de verlenging voor de verschillende fasen van de transitieperiode. Verlenging van de transitieperiode betekent echter ook dat het aangepaste financiële toetsingskader (ftk) langer van kracht zal zijn. Dit zogenoemde transitie-ftk onderscheidt zich van het reguliere ftk door soepelere voorwaarden. Zo geldt voor pensioenfondsen een lager minimaal vereist eigen vermogen en een lagere dekkingsgraad voor indexatie.[9]

In het kader van de transitie moeten de aanspraken op het bestaande pensioenvermogen van een pensioenfonds worden verdeeld over de verschillende deelnemers. Zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt, hebben de soepelere voorwaarden van het transitie-ftk, dat vooruitlopend op het toekomstige stelsel is geïntroduceerd, gevolgen voor deze verdeling. Belangrijk is dat de transitie niet leidt tot een verdere herverdeling tussen leeftijdsgroepen dan noodzakelijk is voor de stelselwijziging als zodanig.[10]

---

[8] Memorie van toelichting, paragraaf 1, «Doelen – zorgvuldige transitie en adequaat ingrijpen mogelijk maken».

[9] Voor pensioenfondsen die gebruik maken van het transitie-ftk, maar hun implementatieplan nog niet gereed hebben, geldt een generieke invaardekkingsgraad van 95%. Daarnaast geldt binnen het transitie-ftk een verlaagde dekkingsgraad voor indexatie van 105%.

[10] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 februari 2022 over het voorstel van wet tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met herziening van het pensioenstelsel, standaardisering van het nabestaandenpensioen, aanpassing van de fiscale behandeling van pensioen en enige andere wijzigingen ten aanzien van pensioen (Wet toekomst pensioenen) (W12.21.0366/III), Kamerstukken II 2021/22, 36 067, nr. 4, punt 7.

De Afdeling merkt op dat bij verlenging van de transitieperiode moet worden bekeken of het transitie-ftk ook voor een langere periode voldoende evenwichtig is. Het kan zijn dat aanpassing van het transitie-ftk nodig is om de belangen van de verschillende groepen deelnemers voldoende recht te blijven doen. De toelichting gaat echter niet in op de gevolgen van een verlenging van de transitieperiode voor de evenwichtigheid van het transitie-ftk. De Afdeling acht het wenselijk dat hierover duidelijkheid wordt verschaft.

In artikel 150p en artikel 150q van de Pensioenwet zijn de voorwaarden gesteld voor het gebruik van het transitie-ftk. Daarin is beschreven wanneer een pensioenfonds een overbruggingsplan moet indienen en wat daar de voorwaarden voor zijn. Zo is ook omschreven dat het pensioenfonds de financiële situatie beschrijft tot het moment van overstap naar het nieuwe pensioenstelsel. Op deze wijze kan inzichtelijk worden gemaakt wat de effecten zijn van het gebruik van het transitie-ftk. Vervolgens moet het pensioenfonds de effecten van het gebruik van het transitie-ftk ook meewegen bij de besluitvorming over de gehele transitie en beargumenteren waarom het geheel evenwichtig is. Deze waarborg geldt vanzelfsprekend ook bij een verlengde transitieperiode.
Daarnaast is er ook een aantal andere voorwaarden voor het gebruik van het transitie-ftk. Gedurende de transitieperiode dient de dekkingsgraad op elk meetmoment minimaal 90% te zijn. Omdat het gebruik van het transitie-ftk gevolgen kan hebben voor de opgebouwde en ingegane pensioenen dient het pensioenfonds bij het nemen van een besluit tot indexatie telkens een afweging te maken binnen de wettelijke kaders.

De regering is van mening dat deze waarborgen voldoende zijn en dat deze net zo gelden bij een verlengde transitieperiode, waardoor aanvullende waarborgen niet nodig zijn.

b. Overheveling naar avmb

Verlenging van de transitieperiode beïnvloedt ook de dynamiek van het transitieproces. Dit wordt versterkt door de voorgestelde overheveling van de (nieuwe) transitiedata naar een amvb. Hierdoor zou beter ingespeeld kunnen worden op actuele ontwikkelingen.[11] Eerder werd de einddatum van 1 januari 2027, samen met de uiterlijke data van andere mijlpalen, juist wettelijk vastgelegd om te waarborgen dat deze datum in alle gevallen zou worden gehaald.[12]

De Afdeling merkt op dat voor een geslaagde pensioentransitie belangrijk is dat aan de betrokken partijen duidelijke doelen worden gesteld. Dit geldt temeer nu bij de transitie ingewikkelde en soms pijnlijke keuzes moeten worden gemaakt. Een strakke implementatietermijn en duidelijke deadlines, die in de wet zijn vastgelegd, leveren dan ook een wezenlijke bijdrage aan het realiseren van de transitie.

Met de hier voorgestelde delegatiegrondslagen, waardoor verschillende transitiedata verschuiven naar lagere regelgeving, vermindert de invloed van de formele wetgever op de einddatum van de transitieperiode. Duidelijkheid over en bestendigheid van de overgangstermijn is bovendien van belang voor de rechtszekerheid van alle betrokken

---

[11] Memorie van toelichting, paragraaf 1, «Doelen – zorgvuldige transitie en adequaat ingrijpen mogelijk maken».
[12] Kamerstukken II 2021/22, 36 067, nr. 3, p. 80.

partijen.[13] Daarom adviseert de Afdeling van de overheveling van transitiedata naar lagere regelgeving af te zien en de nu beoogde verlenging tot 1 januari 2028 in de wet zelf vast te leggen.

In de memorie van toelichting bij de Wet toekomst pensioenen is gesteld dat wettelijke mijlpalen bijdragen aan het waarborgen dat de gestelde data daadwerkelijk gehaald gaan worden. Een wettelijke datum is minder makkelijk te wijzigen en kan daarmee meer zekerheid bieden. Voor uitvoerders en deelnemers kan beredeneerd worden dat een wetswijziging niet eenvoudig te realiseren is, waardoor ze er alles aan moeten doen om de gestelde termijnen te halen. Dit argument geldt in principe nog steeds. De regering sluit zich dan ook aan bij de opmerking van de Afdeling over dat een strakke implementatietermijn en duidelijke deadlines een wezenlijke bijdrage vormen aan het realiseren van de transitie.

Tegelijkertijd is de pensioentransitie omvangrijk en moet deze zorgvuldig plaatsvinden zodat het ook een geslaagde transitie wordt. Gedurende deze transitie kunnen zich onverwachts zaken voordoen waardoor uitvoeringsorganisaties net meer tijd nodig blijken te hebben dan van tevoren werd ingeschat. De regering merkt hierbij desondanks op dat het in ieders belang is om ervoor te zorgen dat er duidelijke en concrete voortgang wordt behaald in de pensioentransitie. Dat gezegd hebbende, onverwachte zaken kunnen zich blijven voordoen. In dat geval is het belangrijk dat wanneer die noodzaak zich aandringt, het eenvoudiger is voor de regering om termijnen te wijzigen. Het is daarbij van groot belang dat er terughoudendheid wordt betracht. Vele wijzigingen in de transitiedata creëren onzekerheid en onduidelijkheid voor miljoenen pensioendeelnemers.

Er is daarmee dus een afweging te maken tussen transitiedata vaststellen die zo hard mogelijk vaststaan of transitiedata aanhouden die iets eenvoudiger kunnen worden aangepast, zodat er beter ingespeeld kan worden op eventuele ontwikkelingen in de pensioentransitie. In dit geval kiest de regering voor het laatste, met de notie dat wijzigingen in transitiedata beperkt dienen te blijven. Een andere waarborg die nog niet is benoemd, is de aanstelling van een regeringscommissaris voor de pensioentransitie. Tot een eventuele volgende aanpassing van de bij amvb vast te leggen transitiemijlpalen zal niet lichtvaardig worden besloten. De regeringscommissaris heeft daar ook een adviserende stem in, gelet op haar taak om de transitie te monitoren en te adviseren over maatregelen om eventuele knelpunten voor de transitie weg te nemen (zie de taakomschrijving in artikel 3 van het Instellingsbesluit regeringscommissaris transitie pensioenen).

De Afdeling merkt daarnaast op dat overheveling van transitiedata de invloed van de formele wetgever vermindert. De Afdeling benoemt daarbij ook de afspraken in het kader van het Herstel- en Veerkrachtplan. Dit is een terecht punt en om deze redenen is het wetsvoorstel aangepast zodat er een voorhangprocedure is vastgelegd voor de amvb waar de (nieuwe) transitiedata naartoe worden overgeheveld.

---

[13] Overigens roept deze werkwijze ook vragen op in het licht van het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP). Met het HVP maakt Nederland aanspraak op in totaal € 5,4 miljard uit de Europese Herstel- en Veerkrachtfaciliteit. Een van de maatregelen in het HVP is de hervorming van de tweede pijler van het pensioenstelsel. Als deze hervorming niet tijdig wordt afgerond, kan dat leiden tot een korting op de te ontvangen middelen. Zoals ook naar voren komt uit recente antwoorden op Kamervragen, brengt dit mee dat het tijdpad voor de transitie niet zonder intensief overleg met de Europese Commissie kan worden aangepast (Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 439). Dit onderstreept het belang dat ook de medewetgever betrokken is bij besluiten tot verlenging van de transitieperiode.

c. Conclusie

De Afdeling begrijpt de keuze om alleen de implementatiefase van de transitieperiode met één jaar te verlengen. Zij adviseert evenwel in de toelichting in te gaan op de gevolgen van een verlenging van de transitieperiode voor de evenwichtigheid van het transitie-ftk. Daarnaast adviseert de Afdeling van de overheveling van transitiedata naar een amvb af te zien en de nu beoogde verlenging tot 1 januari 2028 in de wet zelf vast te leggen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Naast aanpassingen die voortvloeien uit het advies van de Afdeling is van de gelegenheid gebruikgemaakt om enkele andere wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting door te voeren. Dit betreft één beperkte inhoudelijke wijziging en verder redactionele wijzigingen waarmee de memorie van toelichting is bijgewerkt naar de meest recente stand van zaken voor wat betreft de voortgang van de pensioentransitie. De inhoudelijke wijziging is hieronder toegelicht.

De in het wetsvoorstel opgenomen wijziging van artikel 38c, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de loonbelasting 1964 om de daarin opgenomen datum van 1 januari 2029 over te hevelen naar lagere regelgeving maakt niet langer deel uit van dit wetsvoorstel. Voor deze bepaling wordt in een ander wetsvoorstel (Wetsvoorstel toezeggingen pensioenonderwerpen, een concept van dit wetsvoorstel is raadpleegbaar via www.internetconsultatie.nl) een zodanige wijziging voorgesteld dat de in deze bepaling genoemde datum van 1 januari 2029 niet meer terugkomt.

Ik verzoek U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten