Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de heer dr. T.J. van Hijum
Parnassusplein 5
2511 VX DEN HAAG

De Nederlandsche Bank N.V.
Directie

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396
BTW: NL003569056B01

Onderwerp
Informatieverzoek amendement over het invoeren van een goedkeuringsrecht bij interne waardeoverdracht van pensioenen

Datum
28 februari 2025

Ons kenmerk
A013-1394810689-249A013-1394810689-249

Geachte heer Van Hijum,

Zoals verzocht in uw brief van 14 februari 2025 heeft de Nederlandsche Bank (DNB) uitvoering gegeven aan uw verzoek om het amendement over het invoeren van een goedkeuringsrecht of individueel bezwaarrecht bij interne waardeoverdracht van pensioenen in het kader van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel (Kamerstuk 36578, nr. 10) te appreciëren. Graag bericht ik u over onze bevindingen.

1. Inleiding en samenvattende conclusie

Op 13 februari 2025 is een gewijzigd amendement ingediend 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.

Het voorgestelde amendement bepaalt dat een pensioenfonds dat na 1 juli 2025 wil invaren dat alleen mag doen als deelnemers in een te organiseren referendum eerst in de gelegenheid worden gesteld een stem uit te brengen en in meerderheid instemmen met invaren bij een opkomst van ten minste 30% van alle pensioen- en aanspraakgerechtigden (collectief goedkeuringsrecht). Of, als alternatief, deelnemers een individueel bezwaarrecht krijgen en als individu kunnen kiezen om hun individuele pensioenrechten of -aanspraken niet te laten invaren.

In uw verzoek van vrijdag 14 februari verzocht u DNB ten eerste het amendement te beoordelen op de voor de uitvoering van het toezicht relevante aspecten. DNB heeft daarbij het amendement en de bijbehorende toelichting in onderlinge samenhang beoordeeld. De bevindingen van DNB zijn hierna opgenomen. Voor het antwoord op uw tweede verzoek om inzicht te geven in de financiële effecten voor deelnemers verwijzen we u naar deze brief en een separate bijlage.

Het amendement zorgt ervoor dat deelnemers die niet invaren een stuk langer moeten wachten op de toegevoegde waarde van het nieuwe pensioenstelsel. Hierdoor blijven onnodig lang spanningen tussen generaties bestaan en sluiten die risico’s die pensioenfondsen nemen nog lang minder goed aan bij de risico’s die deelnemers willen en kunnen dragen. Daarnaast zullen deelnemers en pensioenfondsen jarenlang geconfronteerd worden met pensioenuitvoering in verschillende, naast elkaar opererende pensioensystemen. Deze elementen leiden tot een verslechtering van het pensioenperspectief voor deelnemers en tot onnodig complexe uitvoering. Uit doorrekeningen van DNB opgenomen in de bijlage blijkt verder dat het niet-invaren scenario grote negatieve gevolgen kan hebben voor bepaalde deelnemersgroepen, in het bijzonder omdat de compensatie voor de afschaffing van de doorsneesystematiek moeilijk vorm te geven is. Tot slot zal het amendement de voortgang van de transitie

met jaren vertragen, heeft het amendement grote gevolgen voor sector en toezichthouder en leidt het midden in de transitieperiode tot een lange tijd van onzekerheid voor sector en toezichthouder.

2. Gevolgen amendement

Het amendement heeft tot gevolg dat de doelen van de stelselherziening veel later dan beoogd worden bereikt. In de toezichttoets van DNB op de Wet toekomst pensioenen (Wtp) heeft DNB uiteengezet waarom met de Wtp noodzakelijke belangrijke stappen worden gezet naar een toekomstbestendiger pensioenstelsel met behoud van de sterke punten van het huidige pensioenstelsel. Door het verdwijnen van de rekenrente voor de waardering van pensioenverplichtingen verminderen de spanningen tussen generaties, door de introductie van een risicohouding per leeftijdscohort passen de risico's die deelnemers lopen beter bij de risico's die zij kunnen en willen dragen en door de afschaffing van de doorsneesystematiek wordt een betere aansluiting gevonden bij de moderne arbeidsmarkt. Met de invoering van een collectief goedkeuringsrecht zal de kans toenemen dat minder deelnemers overgaan naar het nieuwe stelsel en van alle voordelen van het nieuwe stelsel profiteren. Voor deelnemers die niet invaren zal de huidige opbouw immers nog tientallen jaren in het oude stelsel ondergebracht zijn. Ook bij een individueel bezwaarrecht geldt dat naar verwachting minder deelnemers overgaan naar het nieuwe stelsel en dus van de voordelen van het nieuwe stelsel kunnen profiteren.

Het amendement leidt in onze doorrekeningen tot een verslechtering van het pensioenperspectief voor (groepen) deelnemers. Als door het collectief goedkeuringsrecht of individueel bezwaarrecht deelnemers niet invaren, dan leidt dit tot een verslechtering van het pensioenperspectief van (groepen) deelnemers.

Ten eerste is adequate compensatie voor de afschaffing van de doorsneesystematiek bij niet-invaren niet goed vorm te geven. Sociale partners en pensioenfondsen kunnen het bestaande fondsvermogen niet gebruiken om te compenseren[1] en compensatie in de vorm van additionele toeslagverlening wordt begrensd door het genoeg-is-genoeg principe en de regels voor houdbare toeslagverlening.[2] Compensatie uit de reguliere premie voor actieve deelnemers gaat ten koste van het pensioenperspectief van diezelfde actieve deelnemers. Compensatie uit extra premie heeft negatieve gevolgen voor de loonruimte van diezelfde actieve deelnemers.

Uit doorrekeningen van DNB blijkt dat in het niet-invaren scenario de waarde van het pensioen tot 8% kan dalen voor de middengroep deelnemers in een gemiddeld fonds en dat compensatie uit de huidige premie onder aan de streep weinig impact heeft vanwege de hierboven genoemde effecten. Wat betreft de aannames in deze berekeningen is zoveel mogelijk aangesloten bij de aannames in de berekeningen die DNB eerder op verzoek van uw Ministerie heeft uitgevoerd tijdens de parlementaire behandeling van de Wtp. Voor een nadere duiding van de doorrekeningen verwijzen we u naar de separate bijlage.

[1] Compensatie uit een te vormen depot uit het bestaande onverdeelde vermogen in een afzonderlijk financieel geheel (150l, zevende lid, Pw) waarin de huidige pensioenrechten en -aanspraken worden uitgevoerd, past niet binnen de bestaande wettelijke regels van het FTK. Het afzonderen van bestaand pensioenvermogen door het pensioenfonds is in de huidige wet- en regelgeving niet voorzien binnen het FTK.

[2] Hierbij geldt dat compensatie door middel van additionele toeslagverlening (uit premie of vermogen) in het afzonderlijke financiële geheel van niet-ingevaren pensioenrechten en -aanspraken is gebonden aan de wettelijke regels over voorwaardelijke toeslagverlening (artikel 137 Pw) en de fiscale regelgeving voor maximale toeslagverlening zoals die gelden onder het FTK. Dit betekent dat compensatie in de praktijk binnen de regels van het FTK in beperkte mate mogelijk lijkt. Voor toeslagverlening in het afgescheiden financieel geheel betekent dit ook dat voor zover aanvullende toeslagverlening uit bestaand vermogen mogelijk is, dit direct ten laste komt van de toeslagambitie van de overige deelnemers die niet gecompenseerd worden.

Ten tweede is bij niet-invaren minder risicodeling mogelijk tussen deelnemers, aangezien de huidige en nieuwe opbouw gescheiden worden. Voor de nieuwe opbouw is de risicodeling in de jaren na transitie beperkt vorm te geven, onder meer omdat de solidariteitsreserve niet gevuld wordt uit het bestaande fondsvermogen. Hierdoor verslechtert het pensioenperspectief.

Het amendement heeft tot gevolg dat sociale partners en pensioenfondsen aanvullende transitiebesluiten moeten nemen, waardoor de transitie met meerdere jaren wordt vertraagd en later van de voordelen van het nieuwe pensioenstelsel wordt geprofiteerd. Voor de 46 fondsen die op 1 januari 2026 willen invaren heeft een deel het besluitvormingsproces afgerond en het implementatieplan ingediend bij DNB. Uiterlijk 1 juli 2025 zullen de laatste van deze fondsen het implementatieplan indienen bij DNB. Hierdoor kruisen de in het amendement beoogde aanpassingen en de lopende processen en tijdlijnen bij deze pensioenfondsen elkaar. Voor al deze 46 fondsen is het gezien de afgeronde besluitvormingsprocessen niet goed denkbaar om nog tussentijds een bezwaar- of collectief goedkeuringsrecht door te voeren.

De totstandkoming van de huidige transitie- en implementatieplannen heeft meerdere jaren gekost. Als pensioenfondsen een collectief goedkeuringsrecht of individueel bezwaarrecht moeten inpassen en deelnemers hierover adequaat, volledig en evenwichtig moeten informeren, zullen sociale partners moeten uitwerken hoe de contract- en transitie elementen eruitzien als niet wordt ingevaren en hier besluiten over moeten nemen en opnemen in een aangepast transitieplan. Daarna zal het pensioenfonds over deze aanpassingen en aanvullingen moeten besluiten en dat moeten vastleggen in een aangepast implementatieplan. Pensioenfondsen moeten deze aanvullende besluiten voor het niet-invaren scenario nemen om de gevolgen van zowel het invaren als niet-invaren scenario aan individuele deelnemers te kunnen verstrekken en om uitvoering te kunnen geven aan deze optie als hiervoor gekozen wordt.

Voor sociale partners en pensioenfondsen spelen hierbij vragen als hoe wordt een evenwichtige transitie inclusief adequate compensatie voor afschaffing doorsneesystematiek vormgegeven voor deelnemers die niet invaren, hoe ziet de invulling van het FTK-contract eruit als dit voor de huidige opbouw verder gaat als een gesloten fonds, hoe ziet de inrichting van de nieuwe premieregeling eruit als deze start zonder aanwezige opbouw en zonder initiële vulling van de solidariteitsreserve, en wat is het beoogde pensioenperspectief en ambitie. Ook zullen sociale partners moeten bepalen of in het scenario van niet-invaren de nieuwe pensioenopbouw plaatsvindt bij het pensioenfonds of een andere pensioenuitvoerder, zoals een verzekeraar, PPI of APF.[3] Naar alle waarschijnlijkheid is uitvoering van de transitie binnen de eindtermijn van de transitie dan onmogelijk.

Het amendement stelt sociale partners en pensioenfondsen voor een aanvullende opgave om tot een brede evenwichtige belangenafweging en beheerste transitie te komen, waarbij het onzeker is of deze opgave wel te realiseren is. Invulling geven aan een collectief goedkeuringsrecht of individueel bezwaarrecht in de transitieperiode levert nieuwe, grote opgaven en risico's op. Pensioenfondsen moeten een collectief referendum of individueel bezwaarrecht organiseren waarvoor deelnemers in voldoende mate geactiveerd en op de juiste manier geïnformeerd moeten worden en waarvan de uitkomst verstrekkende gevolgen heeft. Ook zullen pensioenfondsen tot het laatste moment rekening moeten

[3] De verplichte informatieverstrekking wordt potentieel bemoeilijkt doordat het collectief goedkeuringsrecht, dan wel individueel bezwaarrecht plaatsvinden in de maanden voorafgaand aan het invaarmoment waarin de beoordeling door DNB mogelijk nog niet is afgerond. De beoordeling van DNB kan relevant zijn voor de te maken keuze door pensioen- en aanspraakgerechtigden.

houden met zowel het invaren als niet-invaren scenario, waardoor de beheerste bedrijfsvoering gecompliceerder wordt.

Als pensioenfondsen een individueel bezwaarrecht bieden, heeft de beslissing van individuen om gebruik te maken van het individueel bezwaarrecht gevolgen voor het vermogen dat aanwezig is voor invaren en daarmee voor de uitkomst van evenwichtigheid van de transitie voor de deelnemers die geen bezwaar hebben gemaakt. Dit heeft onder meer gevolgen voor het vermogen dat beschikbaar is voor een adequate compensatie voor de afschaffing van de doorsneesystematiek en dus het pensioenperspectief van actieve deelnemers. Het vooraf kunnen inschatten van de grootte en de samenstelling van de groep pensioen- en aanspraakgerechtigden die bezwaar maken is echter niet mogelijk en inschattingen daarvan zijn per definitie ongewis. De besluitvorming over de vormgeving van een evenwichtige transitie wordt hiermee extra gecompliceerd.

Het amendement is onvolledig, sluit niet goed aan op de huidige wetgeving en bemoeilijkt de uitvoering van het transitietoezicht van DNB. Het amendement bevat geen kader om vermogen toe te delen als deelnemers gebruik maken van een individueel bezwaarrecht en werkt niet nader uit hoe pensioenfondsen een keuze kunnen of moeten maken tussen een collectief instemmingsrecht of een individueel bezwaarrecht, twee instrumenten met potentieel verschillende gevolgen voor (groepen) deelnemers. Het amendement sluit verder niet aan op het proces zoals dat is neergelegd in de bestaande wetgeving, aangezien sociale partners moeten verzoeken om in te varen (standaard invaarpad), pensioenfondsen in beginsel moeten uitvoeren maar daartoe uiteindelijk toch niet bevoegd zijn indien de collectieve goedkeuring niet wordt verkregen. Door het ontbreken van heldere toetsbare normen en deze tegenstelling wordt het toezicht van DNB bemoeilijkt en liggen (juridische) discussies over onder meer de verdeling van het vermogen op de loer.

Daarnaast moet DNB door het amendement niet alleen beoordelen of het invaarscenario beheerst en evenwichtig plaats kan vinden, maar ook of dit geldt voor het niet-invaren scenario dat in implementatieplan en besluitvorming van het pensioenfonds moet worden opgenomen. Dit zorgt naast dubbelwerk voor de sector ook voor dubbelwerk voor DNB. De doorlooptijden van invaarbeoordelingen zullen toenemen en/of de toezichtcapaciteit voor het beoordelen van invaarmeldingen zal fors moeten stijgen.

3. Afsluiting

Als deze brief of de bijlage aanleiding geven tot vragen, dan is DNB graag bereid een toelichting te geven.

Hoogachtend,

Gita Salden
De Nederlandsche Bank N.V.