

Samenvatting advies wetsvoorstel toekomst pensioenen

Gepubliceerd op 30 maart 2022

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 16 februari 2022 advies uitgebracht over het wetsvoorstel dat het pensioenstelsel herzielt en toekomstbestendiger moet maken. Het wetsvoorstel is op 30 maart 2022 bij de Tweede Kamer ingediend. Daarmee is het advies van de Afdeling advisering openbaar geworden.

Inhoud van het wetsvoorstel

De regering wil met het wetsvoorstel de afspraken in het Pensioenakkoord van juni 2019 uitvoeren. Het doel is om een transparanter en meer persoonlijk (aanvullend) pensioenstelsel te realiseren dat beter aansluit bij maatschappelijke ontwikkelingen en de huidige arbeidsmarkt. Het nieuwe pensioenstelsel kent alleen nog maar premieregelingen met een leeftijdsonafhankelijke premie. Dat resulteert in een zogenoemde degressieve pensioenopbouw. De uitkeringsovereenkomst en de financiering daarvan met de zogenoemde doorsneesystematiek in het huidige pensioenstelsel verdwijnen. In de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel moeten de bestaande afspraken aangepast worden naar de nieuwe regelingen. Het wetsvoorstel biedt daarvoor transitieregels. Ook geeft het wetsvoorstel regels over de inbreng in de nieuwe regelingen van het vermogen dat onder de bestaande regelingen is opgebouwd ('invaren'). Verder geldt er in de transitieperiode een afwijkend financieel toetsingskader. Tot slot worden ook de fiscale regels aangepast aan het nieuwe stelsel en de transitie, onder meer om de fiscale regels over pensioenen minder afhankelijk te laten zijn van de vorm waarin arbeid wordt verricht, zoals loondienst of arbeid als ondernemer.

Belang en noodzaak

De Afdeling advisering onderschrijft in haar advies het belang en de noodzaak van de voorgestelde stelselherziening. De gemaakte keuzes in het wetsvoorstel doen recht aan de probleemanalyse die daaraan ten grondslag ligt. Sociale partners en pensioenuitvoerders moeten voorbereidingen treffen. Daarom is het belangrijk dat zo snel mogelijk duidelijkheid bestaat over het nieuwe pensioenstelsel en over de stappen die moeten worden gezet om de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel mogelijk te maken.

Pijnlijke keuzes

De Afdeling advisering begrijpt dat in het voorstel de bestaande rolverdeling tussen overheid en sociale partners en toezichthouders ongewijzigd is gebleven. Dit stelt echter wel hoge eisen aan de wijze waarop sociale partners, pensioenuitvoerders en interne en externe toezichthouders hun taken bij de stelselwijziging uitvoeren. Dat geldt ook voor de wijze waarop deze partijen met deelnemers, gewezen deelnemers en gepensioneerden

communiceren over deze stelselwijziging. Dat is geen geringe opgave, ook omdat pijnlijke keuzes moeten worden gemaakt die niet langer kunnen worden uitgesteld.

Evenwichtigheid en draagvlak

Het wetsvoorstel moet daarom voldoende maatregelen en waarborgen bevatten om te bevorderen en zo mogelijk zeker te stellen dat de overgang voor iedereen zo evenwichtig mogelijk wordt uitgevoerd. Van belang is dat er voldoende draagvlak bestaat voor de besluiten die worden genomen in het kader van de overgang en voor de pensioenregelingen die aan het nieuwe stelsel worden aangepast. Burgers moeten daarbij op overtuigende wijze worden meegenomen. De Afdeling advisering onderstreept ook het belang van actief toezicht door De Nederlandsche Bank, in het bijzonder bij de overgang.

Conflictbeheersing

De Afdeling advisering gaat verder in op verschillende aspecten bij de besluitvorming en de conflictbeheersing. Vanwege het ingrijpende karakter van de overgang zijn in het voorstel voorzieningen opgenomen om zoveel mogelijk draagvlak voor het nieuwe pensioenstelsel te creëren en conflicten zoveel mogelijk te voorkomen en op te lossen. Het collectieve karakter van de besluitvorming onderstreept de noodzaak dat sociale partners, pensioenuitvoerders en interne en externe toezichthouders er beter in slagen evenwichtige besluiten te nemen en alle betrokkenen te overtuigen van de redelijkheid van hun handelen. Alleen dan zullen conflicten vaker kunnen worden voorkomen. De Afdeling advisering verwacht niet dat de stelselwijziging zal leiden tot grote aantallen juridische procedures, ook omdat er maatregelen zijn genomen naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak.

Europeesrechtelijke aspecten

De Afdeling advisering acht het voldoende aannemelijk dat het nieuwe pensioenstelsel verenigbaar is met het Europese mededingingsrecht. Ook in het nieuwe stelsel blijft de sociale functie behouden, biedt het op hoofdlijnen nog steeds voldoende solidariteit, en blijft de inbreuk op het Europese mededingingsrecht die met verplichtstelling gepaard gaat, noodzakelijk om de sociale doelstellingen te kunnen bereiken. Wel adviseert zij om de flexibele premieregeling in het licht van het Europese mededingingsrecht niet in de voorgestelde vorm door te voeren.

Indirecte discriminatie

Gelet op het advies van het College voor de Rechten van de Mens besteedt de Afdeling advisering in haar advies in het bijzonder aandacht aan de vraag of in het nieuwe stelsel sprake is van indirecte discriminatie tussen mannen en vrouwen. Als al van indirect onderscheid gesproken kan worden, is dit onderscheid in ieder geval gerechtvaardigd door het eigen karakter van het nieuwe stelsel, dat een actuariael neutrale premieheffing kent. Voor de beoordeling van de vraag of sprake is van indirect onderscheid moet bovendien het premiestelsel als geheel in aanmerking worden genomen, met inbegrip van alle solidariteitskenmerken. De Afdeling advisering ziet geen noodzaak in compensatie voor

vrouwen. Dit zou niet alleen moeilijk uitvoerbaar zijn, maar ook het gehele stelsel doorkruisen. Het zou waarschijnlijk nieuwe onevenwichtigheden en mogelijk andere vormen van ongelijke behandeling in het leven roepen.

Overige opmerkingen

De wettekst en de toelichting maken onvoldoende duidelijk onder welke voorwaarden het gebruik van de solidariteitsreserve en de risicodelingsreserve van toegevoegde waarde is. In het kader van het transitie-financieel toetsingskader mag de overgang daarnaast geen aanleiding geven tot een verdere herverdeling tussen leeftijdsgroepen dan noodzakelijk is voor de stelselwijziging zelf. Ook adviseert zij de regering om nader in te gaan op de keuzemogelijkheid bij de omrekenmethodes vanwege de gevolgen die dit meebrengt.

Wat de fiscale aspecten betreft concludeert de Afdeling advisering dat het nettopensioen en de nettolijfrente en de fiscale oudedagsreserve heroverwogen moeten worden.

Een aantal onderdelen in het voorstel vertoont inhoudelijk geen directe samenhang met de wijziging van het pensioenstelsel, maar zijn gericht op het terugdringen van het aantal personen dat geen aanvullend pensioen opbouwt (de zogenoemde 'witte vlek'). De Afdeling advisering merkt op dat over dit probleem terecht zorgen bestaan, maar dat deze problematiek een afzonderlijke en grondigere analyse en afweging vergt van de voor- en nadelen van verschillende mogelijkheden om deze problematiek aan te pakken.

De Afdeling advisering acht ten slotte de herziening van het nabestaandenpensioen begrijpelijk en noodzakelijk, maar vraagt aandacht voor de verhouding met de (beoogde) regels over de verdeling van pensioenrechten bij scheiding.

Bron: <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@130467/advies-wetsvoorstel-pensioenen/>