

Aan: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Van: Mr. Dr. Emilie Schols

Datum: 31 januari 2021

Betreft: Wet Toekomst Pensioenen

---

Op 16 december 2020 is het conceptwetsvoorstel Wet Toekomst Pensioenen ter consultatie aangeboden. Het voorstel beoogt het pensioenstelsel te herzien. Vele punten in het voorstel nodigen uit tot commentaar. Ik wil mij echter graag beperken tot een aantal punten:

1. De beoogde wijziging van het nabestaandenpensioen
2. De fiscale behandeling van pensioen
3. Verantwoordelijkheidsverdeling bij de transitie
4. De positie van de werkgever

Allereerst geeft ik de belangrijkste punten en verbetervoorstellen weer. Daarna volgt een uitgebreide onderbouwing.

## **De belangrijkste punten in het kort**

### **a. Nabestaandenpensioen**

Er worden nieuwe regels voorgesteld voor het partnerpensioen. De regels hebben tot effect dat er een disproportioneel beroep wordt gedaan (of kan worden gedaan) op de solidariteit van alleenstaanden.

*Het is beter de solidariteit van alleenstaanden met afhankelijke partners te elimineren of sterk te begrenzen.*

De regels hebben ook tot effect dat de werknemer die uit dienst treedt en zelfstandige wordt of langdurig zonder werk zit, geen dekking meer heeft voor partnerpensioen.

*Het is beter de regel te handhaven dat een deel van het ouderdompensioen bij uitdiensttreding uitgeruild kan worden tegen partnerpensioen.*

### **b. Fiscale behandeling**

Er worden regels opgenomen voor een maximum van de netto premie met daarbovenop kostenopslagen en risico-opslagen. Dit maakt de regels nodeloos complex. Het feit dat risico-opslagen niet voor de opbouw van pensioen mogen worden gebruikt verplicht bovendien tot ongelijke behandeling van alleenstaanden.

*Het is beter een maximum te stellen aan de bruto premie in plaats van aan de netto premie.*

In fiscale regelgeving wordt bij de bepaling van de premie een franchise gehanteerd. Dit bewerkstelligt dat laag betaalde werknemers ten opzichte van hun inkomen een lager percentage aan pensioenpremie ontvangen dan beter betaalde werknemers. Deze ongelijke behandeling is slecht verdedigbaar.

*Het is beter de maximale premie toe te passen op het salaris en een franchise achterwege te laten.*

### **c. Verantwoordelijkheidsverdeling bij transitie**

In de regelgeving met betrekking tot de transitie is niet voorzien in een expliciete opdrachtaanvaarding van het transitieplan door het fondsbestuur. Evenmin is daarbij voorzien in betrokkenheid van fondsorganen. Gegeven de impact van de transitie en de diverse belangen die daarbij spelen, is dit wel nodig.

*Het is beter expliciet het moment van opdrachtaanvaarding op te nemen in regelgeving en fondsorganen daarbij een duidelijke en zware rol te geven.*

In het voorstel wordt de suggestie gewekt dat sociale partners kunnen besluiten een deel van het fondsvermogen in te zetten om een compensatiedepot te vormen.

*Het moet volstrekt helder en duidelijk blijven dat het fondsbestuur bij uitsluiting besluiten kan nemen met betrekking tot het fondsvermogen.*

### **d. De positie van de werkgever**

In de wet wordt de bepaling gehandhaafd dat er een werkgeverszetel kan zijn in het Verantwoordingsorgaan. De werkgever loopt echter geen enkel risico en is geen belanghebbende.

*Het is beter te bepalen dat er geen werkgeverszetel kan zijn in het Verantwoordingsorgaan.*

In het voorstel is opgenomen dat de werkgever de pensioenregeling ook kan wijzigen ten aanzien van pensioengerechtigden en slapers. Dit is niet logisch als de prestatie van de werkgever in het nieuwe contract uitsluitend bestaat uit het betalen van een premie.

*Het is beter deze wijzigingsbevoegdheid te laten vervallen in het nieuwe contract.*

## Onderbouwing

### 1. Het nabestaandenpensioen

#### 1.1. Hoogte van het partnerpensioen

In het voorstel wordt het partnerpensioen bij overlijden vóór de pensioendatum standaard op risicobasis verzekerd. De hoogte van het verzekerde pensioen is diensttijdafhankelijk en bedraagt maximaal 50% van het inkomen.

Het is mijns inziens in beginsel een goed idee om (in elk geval met betrekking tot het partnerpensioen vóór overlijden) het partnerpensioen uit te drukken in een percentage van het salaris en niet in een percentage van de pensioengrondslag. Dit is sowieso al veel begrijpelijker. In de toelichting bij de consultatieversie wordt nadrukkelijk aangegeven dat dit een positief effect heeft voor deelnemers met lage salarissen. Ik kom hier nader op terug bij de fiscale behandeling.

De fiscaal maximale hoogte van het nabestaandenpensioen wordt in het voorstel dus fors opgetrokken. En dat is natuurlijk goed nieuws voor toekomstige nabestaanden. Maar het is niet helemaal duidelijk welke gedachte hier achter zit.

Een halfwezenpensioen bedraagt nu doorgaans 14% van het te bereiken ouderdompensioen. Het wordt opgetrokken naar een pensioen ter grootte van 20% van het salaris (voor volle wezen 40%).

Een voorbeeld:

Salaris	€ 50.000
Franchise	€ 18.000
Ouderdompensioen (70% van € 50.000 - € 18.000)	€ 22.400
Wezenpensioen zoals nu verzekerd	€ 3.136
Wezenpensioen in consultatieversie	€ 10.000

Dat lijkt nogal veel, zeker als er meerdere kinderen zijn. Dat het wezenpensioen beperkt is tot vijf kinderen doet hier niet aan af.

Een partnerpensioen van 50% van het salaris is fors hoger dan het partnerpensioen waarin nu doorgaans wordt voorzien.

Een voorbeeld:

Salaris	€ 50.000
Franchise	€ 18.000
Ouderdompensioen (70% van € 50.000 - € 18.000)	€ 22.400
Partnerpensioen zoals nu verzekerd	€ 15.680
Partnerpensioen in consultatieversie	€ 25.000

Het is vreemd dat in de toelichting bij de consultatieversie wordt gesteld dat een partnerpensioen ter grootte van 50% van het salaris overeenkomt met een partnerpensioen ter grootte van 70% van het ouderdompensioen. Dit is immers aantoonbaar onjuist.

Als de nabestaande 2 kinderen heeft, is het totale nabestaandenpensioen (partnerpensioen en halfwezenpensioen) 90% van het salaris. De vraag is of het nodig dat zo'n hoog percentage van het salaris wordt verzekerd. Wordt hiermee niet de (financiële) afhankelijkheid van de partner tot norm verheven?

## 1.2. Financiering van het nabestaandenpensioen

In het verlengde van de beoogde fors hogere uitkering, dringt zich de vraag op wie dat gaat betalen? Komt de rekening te liggen bij het collectief of bij het individu dat intekent op partnerpensioen? Het heeft er alle schijn van (zie in het voorstel de fiscale regelgeving ook in combinatie met artikel 17) dat het de bedoeling is dat de kosten voor dit pensioen collectief worden opgebracht, dus ook door alleenstaanden. Belangrijk voordeel is dat dit de charme van de eenvoud heeft en daardoor weinig uitvoeringstechnische problemen kent. Maar dat kan natuurlijk geen doorslaggevend argument zijn.

De verzekering van het nabestaandenpensioen gaat een forse(re) hap nemen uit het budget dat beschikbaar is voor pensioen. Indien budgetneutraliteit het uitgangspunt is geweest, gaat de aanzienlijke verhoging van het partnerpensioen op risicobasis (en de premie die daarvoor benodigd is) ten koste van het (verplicht af te schaffen) partnerpensioen op opbouwbasis. De vraag is of het wenselijk en verdedigbaar is alleenstaanden daaraan mee te laten betalen, zonder dat sprake is van enige compensatie.

Eind verleden eeuw heeft deze vraag ook op tafel gelegen en is een wetsvoorstel ingediend (en aangenomen) dat moest bewerkstelligen dat alleenstaanden gecompenseerd zouden worden voor het gemis aan nabestaandenpensioen in een pensioenregeling. Daar was kamerbreed veel steun voor. Maar na stevige weerstand vanuit de pensioensector (!) is later bepaald dat er weliswaar een gelijke (pensioen)beloning moet zijn voor deelnemers met en zonder partner, maar dat dit niet geldt voor het nabestaandenpensioen dat op risicobasis is verzekerd (artikel 5, zesde lid van de Algemene Wet gelijke behandeling). De gelijke behandeling zou alleen gelden voor het nabestaandenpensioen op opbouwbasis. Destijds was dat de gangbare manier waarop partnerpensioen was gefinancierd in salaris/diensttijdregelingen. Deze beperking van de gelijke behandeling werd toen verdedigbaar geacht uit oogpunt van solidariteit.

Inmiddels zijn we decennia verder, hebben zich maatschappelijke veranderingen voltrokken en is er naar alle waarschijnlijkheid een afname van het aantal afhankelijkheidsrelaties. Maar in plaats van opnieuw te kijken of het nog wel verdedigbaar is het nabestaandenpensioen (en dan meer specifiek het partnerpensioen) op risicobasis uit te sluiten van het

gelijke beloningsprincipe, wordt het partnerpensioen op risicobasis fors opgehoogd en wordt, naar het zich laat aanzien, een nog groter beroep gedaan op de solidariteit van alleenstaanden. Die hebben daar overigens doorgaans geen weet van. Het betreft hier een zorgvuldig verborgen solidariteit.

Op zichzelf is enige solidariteit prima. Maar dan moet dat (zeker als het een arbeidsvoorwaarde betreft) wel transparant zijn, moeten er waar nodig grenzen worden gesteld en gezorgd worden voor voldoende draagvlak.

Het knaagt dat er geen transparantie is, er geen grenzen worden gesteld en niet is onderzocht of er voldoende draagvlak is.

Het beroep dat op alleenstaanden wordt gedaan om solidair te zijn met afhankelijke partners is mijns inziens (zeker indien het partnerpensioen wordt verhoogd naar 50% van het salaris) disproportioneel en onwenselijk.

Indien het wetsvoorstel op dit punt niet gewijzigd wordt, worden alleenstaanden benadeeld. Het is beter en evenwichtiger om òf de hoogte van het partnerpensioen te beperken òf de mogelijkheid van compensatie in te bouwen. Dat laatste is nu niet mogelijk omdat in fiscale regelgeving is bepaald dat de risicopremie niet voor andere doeleinden kan worden aangewend. Het is bijzonder dat fiscale regelgeving hiermee dwingt tot ongelijke behandeling.

### 1.3. Einde deelname

Opbouwpartnerpensioen is in het nieuwe stelsel niet meer mogelijk. Dit impliceert dat in beginsel de dekking voor het nabestaandenpensioen vervalt bij uitdiensttreding. Indien de deelnemer uit diens treedt en geen nieuw dienstverband heeft, is wel voorzien in een uitlooperperiode en kan voor een beperkte periode de risicodekking worden voortgezet.

Het recht op uitruil van premievrij ouderdompensioen in een opbouwpartnerpensioen op het moment van uitdiensttreding is thans wettelijk verankerd. Het is toch wel bijzonder nadelig dat deze mogelijkheid komt te vervallen. Specifiek is dit nadelig voor personen die langdurig werkloos zijn of zelfstandige worden. Naar mijn mening is het niet nodig en onwenselijk deze bepaling te schrappen. Uitrui op het moment van uitdiensttreding voorziet in een behoefte. Bovendien kan (om cumulatie van partnerpensioen te voorkomen) altijd nader bepaald worden dat, bij het aangaan van een nieuw dienstverband, verplicht terug geruild moet worden.

## 2 Fiscale behandeling

### 2.1. Vereenvoudiging

Met de invoering van de Wet fiscale behandeling van Pensioenen is in de Wet op de Loonbelasting gedetailleerd vastgelegd wat de fiscale grenzen zijn van pensioenopbouw. Het is niet bij die wet gebleven. Sinds die wet er is, is er een niet aflatende stroom van handreikingen, besluiten en

Q&A's waarin nog specifiek wordt bepaald wat wel en wat fiscaal gesproken niet mag. Met al die regelgeving is nauwkeurigheid beoogd, terwijl de praktijk is dat er helemaal geen nauwkeurigheid is en fiscale regelgeving ertoe heeft geleid dat het pensioenresultaat tussen bijvoorbeeld een uitkeringsovereenkomst en een premieovereenkomst zeer sterk verschilt. De stroom aan regelgeving heeft derhalve aantoonbaar niet het gewenste effect gehad.

Nu is iets gedetailleerdere regelgeving in de opbouwfase wellicht bij uitkeringsovereenkomsten nauwelijks te vermijden. Bij premieovereenkomsten (die zijn alleen nog mogelijk is het nieuwe stelsel) ligt dit anders. Er zal een maximum premiepercentage worden bepaald. Ingewikkelder hoeft het niet te zijn. Het wordt ingewikkeld gemaakt als bovenop dat maximale premiepercentage (dat gezien wordt als een netto premie) kostenopslagen en risico-opslagen mogen worden betaald. Dat is onnodig. Er bestaat geen enkel bezwaar om een grens te stellen aan de bruto premie. Dat maakt de fiscale regelgeving veel simpeler en transparanter en verlicht administratieve lasten.

Daar komt nog bij dat in het voorstel wordt bepaald dat risicopremies niet voor opbouw mag worden gebruikt (zie hierboven onder 1.2). Met deze bepaling verplicht fiscale regelgeving tot ongelijke behandeling. Het fiscaal begrenzen van de bruto premie heeft naast de administratieve lastenverlichting ook als voordeel dat er geen gedwongen ongelijke behandeling is.

## 2.2. Toepassing franchise

In de fiscale regelgeving wordt het toegestane maximale premiepercentage toegepast op de pensioengrondslag. Dat wil zeggen het pensioengevende salaris minus een franchise. Daarmee wordt aangesloten bij de huidige praktijk om in de pensioenregeling een franchise te hanteren.

De vraag is echter of dit wenselijk is. Door de toepassing van een franchise is er een relatief lage pensioenopbouw (lage premie) voor laagbetaalde werknemers. Dat deze premie in absolute zin lager is dan de premie die beter betaalde werknemers krijgen, is alleszins begrijpelijk. Dat de premie relatief (ten opzichte van het salaris) lager is, is echter niet goed verdedigbaar.

Een voorbeeld:

Werknemer a	
Salaris	€ 40.000
Franchise	€ 18.000
Pensioengrondslag	€ 22.000
Premie (stel 30%)	€ 6.600
Premie in % van salaris	16,5
Werknemer b	
Salaris	€ 80.000
Franchise	€ 18.000
Pensioengrondslag	€ 62.000
Premie (stel 30%)	€ 18.600
Premie in % van salaris	23,25

Beter betaalden krijgen dus een veel hoger percentage van hun salaris als pensioenpremie.

Bij het partnerpensioen bij overlijden voor de pensioendatum, mag het partnerpensioen uitgedrukt worden in een percentage van het salaris (in plaats van de pensioengrondslag). Hierbij wordt opgemerkt dat dit voordelig is voor werknemers met een laag salaris. Dit is ook zo, maar dat geldt natuurlijk evenzeer als het de premie betreft voor het ouderdompensioen.

Het is daarom eerlijker de premie voor het ouderdompensioen uit te drukken in een percentage van het salaris. Er is mijns inziens geen enkele reden werknemers ongelijk te behandelen omdat het salaris lager is. Vanzelfsprekend kan de maximale premie dan omlaag. Er is immers AOW. Een het ambitieniveau van de regeling (dat nu met inbegrip van de AOW is) kan omlaag naar (bijvoorbeeld) 40%.

Bijkomend belangrijk voordeel van de afschaffing van de franchise is dat de complexiteit wordt verminderd en de pensioenregeling beter uitlegbaar is.

### 3. Verantwoordelijkheidsverdeling bij de transitie

Uit het conceptwetsvoorstel (met toelichting) is onvoldoende duidelijk wat de rol is van de verschillende fondsorganen en het intern toezicht bij de transitie. Het is van belang dat dit wordt verduidelijkt.

In het voorstel het moment gemist waarop de pensioenuitvoerder het transitieplan accepteert (de opdracht aanvaardt). Juist dit moment is van

prominent belang en moet nader wettelijk worden geregeld. Omdat dit moment, deze aanvaarding, niet duidelijk is gemarkeerd, is evenmin duidelijk wat de rol is van het intern toezicht en de fondsorganen bij die acceptatie. Dit moet nader wettelijk worden geregeld.

Vanwege de enorme gevolgen van de transitie (waarbij evenwichtigheid een cruciale rol speelt) is een stevige rol voor het intern toezicht en het verantwoordingsorgaan c.q. belanghebbendenorgaan op zijn plaats.

Specifiek als tussen sociale partners overeengekomen wordt een compensatiedepot in te richten, is de vraag hoe dit depot moet worden gevuld. Indien de werkgever een arbeidsvoorwaarde wijzigt (al dan niet daartoe gedwongen door nieuwe regelgeving), is het normaal gesproken de werkgever die, bij een verslechtering, werknemers of groepen werknemers compenseert. Niet de uitvoerder van de arbeidsvoorwaarde. Uit de Memorie van Toelichting wordt echter duidelijk het de bedoeling is dat sociale partners kunnen besluiten een deel van het fondsvermogen te gebruiken om het compensatiedepot te vullen. Dat lijkt een makkelijke stap om dit depot te vullen. Maar is het een juiste stap? De vraag dringt zich daarbij op of sociale partners überhaupt enige zeggenschap hebben over het fondsvermogen. Mij dunkt van niet. Het fondsvermogen is nadrukkelijk niet van sociale partners. Het lijkt mij principieel onjuist als in het arbeidsvoorwaardenoverleg afspraken gemaakt worden over een vermogen dat onderhandelaars niet toekomt.

Het bestuur van het pensioenfonds is bij uitsluiting bevoegd beslissingen te nemen over het vermogen van het fonds. Het is niet meer dan passend dat er een strikte, maar dan ook zeer strikte scheiding is tussen de sociale partners aan de onderhandelingstafel in het arbeidsvoorwaardeoverleg en sociale partners in het fondsbestuur.

In het verlengde daarvan dringt zich de vraag op of de besteding van een deel van het fondsvermogen voor het vullen van het compensatiedepot niet een inbreuk is op het eigendomsrecht. Op deze vraag ga ik echter niet verder in.

#### 4. De positie van de werkgever in het nieuwe contract

##### 4.1 . Zetelverdeling in het Verantwoordingsorgaan of Belanghebbendenorgaan

In artikel 115 Pensioenwet is opgenomen dat pensioengerechtigden en deelnemers op basis van onderlinge getalsverhoudingen zitting hebben in het Verantwoordingsorgaan. In het oorspronkelijke wetsvoorstel (Wet Versterking Bestuur Pensioenfondsen) werd voorgesteld de werkgever niet op te nemen in het Verantwoordingsorgaan. Zie bijgaande tekst uit de Memorie van Toelichting (Kamerstuk 33 182, nr. 3).

De reden om de werkgever geen plek meer te geven in dit orgaan is allereerst de gewijzigde risicoverdeling en het daaruit volgende belang om de positie van deelnemers en pensioengerechtigden te versterken ten opzichte van de werkgever. Ten tweede is het



onnodig en ongewenst dat alle geledingen op alle niveaus meepraten.

Tijdens de kamerbehandeling is dit destijds gewijzigd waardoor de werkgever een plaats **kan** hebben in het Verantwoordingsorgaan als de werkgever dit wil, of deelnemers of pensioengerechtigden. Vanuit de optiek dat de werkgever in het nieuwe contract hoe dan ook geen enkel risico draagt binnen het fonds en geen belanghebbende is, ligt het voor de hand de mogelijkheid van een positie voor de werkgever binnen het Verantwoordingsorgaan te schrappen.

#### 4.2. Wijzigingsbevoegdheid werkgever

In het voorliggende wetsvoorstel is in artikel 19, tweede lid de bepaling opgenomen dat de werkgever de pensioenovereenkomst ook kan wijzigen voor gewezen deelnemers en pensioengerechtigden. Mij komt voor dat het wellicht zinvol is deze bepaling (die voor een aanzienlijk deel ook steunt op bestaande jurisprudentie) op te nemen in het huidige stelsel met (grotendeels) uitkeringsovereenkomsten. Mij is echter niet duidelijk hoe de werkgever de overeenkomst (die wat de werkgever betreft uitsluitend bestaat uit het betalen van een bepaalde premie) zou kunnen wijzigen lang nadat die premie is betaald. Ik meen derhalve dat het voorgestelde tweede lid van artikel 19 niet hoort te gelden in het nieuwe stelsel.