

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

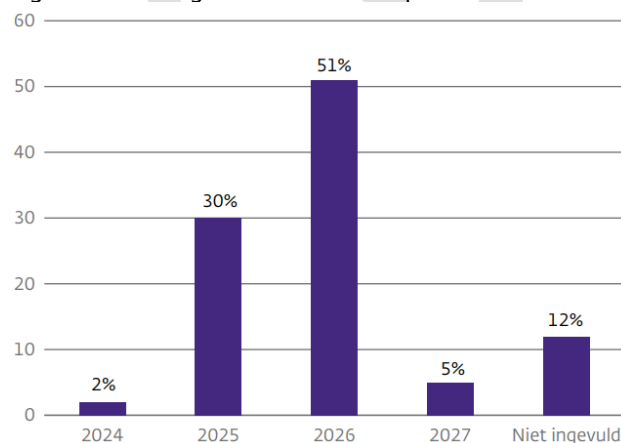
1. Aanleiding en doelen

De Wet toekomst pensioenen (Wtp) zorgt voor een persoonlijker en transparanter pensioenstelsel waarbij er eerder perspectief is op een koopkrachtig pensioen. Voor de overgang naar dit nieuwe pensioenstelsel is een zorgvuldige transitie vereist. In de Wet toekomst pensioenen is een transitieperiode vastgelegd van 3,5 jaar. Die transitie bestaat uit verschillende stappen met bijbehorende mijlpalen. Sociale partners hebben tot 1 januari 2025 om arbeidsvoorwaardelijke afspraken te maken over de gewijzigde pensioenregeling en de transitie daarnaartoe en dit vast te leggen in het transitieplan. Vervolgens geldt bij pensioenfondsen dat zij tot 1 juli 2025 hebben om het proces van de opdrachtaanvaarding af te ronden en het implementatie- en communicatieplan in te dienen bij de toezichthouders. Vervolgens hebben pensioenuitvoerders en pensioenuitvoeringsorganisaties, volgens de huidige wet, tot 1 januari 2027 om de plannen te implementeren. Voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen gelden andere mijlpalen. Werkgevers die een pensioenregeling hebben ondergebracht bij deze pensioenuitvoerders moeten uiterlijk vóór 1 oktober 2026 de eventueel bijgestelde offerte hebben ingediend bij hun verzekeraar of premiepensioeninstelling. Dit is ook het moment dat het transitieplan uiterlijk moet worden verstrekt aan de verzekeraar of premiepensioeninstelling. Verzekeraars en premiepensioeninstellingen kunnen al vanaf de start van de transitieperiode de implementatieplannen en communicatieplannen indienen bij de toezichthouders.

Achtergrond

In 2022 waren er 174 pensioenfondsen.¹ Alle pensioenfondsen moeten een transitie naar het nieuwe pensioenstelsel doormaken. Ook als het pensioenfonds ervoor kiest om niet in te varen moeten zij voor nieuwe pensioenopbouw overstappen naar een nieuw pensioencontract dat voldoet aan de aangepaste voorschriften.² Bij de uitvoering van de pensioenregeling en de transitie zijn verschillende pensioenuitvoeringsorganisaties betrokken. Een pensioenuitvoeringsorganisatie bedient veelal meerdere pensioenfondsen. Begin 2023 gaf ca 30% van de pensioenfondsen aan naar verwachting per 1 januari 2025 te zullen invaren, terwijl 51% van de pensioenfondsen verwacht per 1 januari 2026 te zullen invaren. Slechts een klein gedeelte heeft de intentie om eerder (2% in 2024) of later in te varen (5% in 2027), 12% van de pensioenfondsen heeft dit onderdeel niet ingevuld (zie ook figuur 1). Dit betekent dat er een onevenredige verdeling is van werkzaamheden, de meeste transities vinden in twee jaar plaats.

Figuur 1. Beoogde invaardatum pensioenfondsen (per eerste kwartaal 2023)



Bron: DNB; ingevuld door pensioenfondsen met de intentie tot invaren

¹ [Data zoeken - DNB](#).

² Voor pensioenfondsen waarbij geen nieuwe pensioenopbouw plaatsvindt, geldt dat zij geen nieuwe pensioenregeling moeten afspreken. Zij kunnen echter wel invaren en de reeds opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten omzetten naar de nieuwe pensioenregeling.

Het uitvoeren van de transitie door de pensioenfondsen en betrokken pensioenuitvoeringsorganisaties in een periode van twee jaar zou in specifieke gevallen kunnen leiden tot piekbelasting en/of overbelasting bij deze partijen. Een dergelijke piekbelasting en/of overbelasting brengt daarmee onnodige tijdsdruk voor sommige uitvoerende organisaties, onder andere pensioenuitvoeringsorganisaties, softwareleveranciers, accountants, IT-specialisten en andere betrokkenen. Dergelijke druk kan leiden tot onnodige fouten of onzorgvuldigheden, terwijl het van belang is dat voor alle partijen een zorgvuldige transitie mogelijk is. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat pensioenuitvoeringsorganisaties bij bepaalde keuzes de factor tijd als doorslaggevend beschouwen, wat niet in overeenstemming kan zijn met de inhoudelijke wensen en verplichtingen voor de uitvoering van het nieuwe pensioencontract of waardoor dit in gevallen strijdig kan zijn met wettelijke bepalingen. Dit risico is ook in de behandeling van de Wtp in de Eerste Kamer uitvoerig voor het voetlicht gebracht. Om aan de zorgen van dit risico tegemoet te komen is in het debat door de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, toegezegd om in een separaat wetsvoorstel de transitiedata over te hevelen naar lagere regelgeving en de transitieperiode vervolgens daarin te zullen verlengen. Met dit wetsvoorstel wordt hier invulling aan gegeven.³

Doelen – zorgvuldige transitie en adequaat ingrijpen mogelijk maken

Dit wetsvoorstel heeft als doel om voor alle uitvoerende partijen een zorgvuldige, beheerste transitie beter mogelijk te maken, door te regelen dat de transitie, met in beginsel één jaar, wordt verlengd. Door de transitieperiode met één jaar te verlengen ontstaat er meer ruimte voor uitvoerende partijen om de werkzaamheden te spreiden, waardoor de druk afneemt en een zorgvuldige transitie voor iedereen mogelijk is.

Een tweede doel van dit wetsvoorstel is om ervoor te zorgen dat de regering tijdig kan ingrijpen wanneer een verdere verlenging van de pensioentransitie onverhoopt noodzakelijk blijkt te zijn. Op dat moment kan het te lang duren voordat een wetwijziging geëffectueerd is, met als risico dat er niet op tijd ingegrepen kan worden indien dat nodig blijkt te zijn. Dat kan leiden tot onwenselijke gevolgen voor uitvoerende partijen en uiteindelijk burgers.⁴ Om dit te voorkomen wordt voorgesteld de verschillende transitiedata te verplaatsen van de verschillende wetten naar een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Door dit in een AMvB onder te brengen kan beter worden ingespeeld op actuele ontwikkelingen, doordat indien nodig met een kortere wetgevingsprocedure zekerheid geboden kan worden aan alle partijen. Op die manier kan tijdig en adequaat worden ingegrepen als uit de monitoring van de transitie blijkt dat het extra jaar onvoldoende is gebleken om de transitie zorgvuldig te doorlopen.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat de voortgang tijdens de transitieperiode op verschillende manieren volgen. Het gaat dan zowel om de wettelijke monitoring (zoals opgenomen in artikel XIV van de Wet toekomst pensioenen), als het voeren van gesprekken met betrokken uitvoeringspartijen, waaronder bestuurders en professionals, in en rondom de transitie. Ook wordt er een regeringscommissaris aangesteld die onafhankelijk advies uitbrengt aan de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen over de voortgang van de transitie. Daarnaast jaagt de regeringscommissaris het delen van goede voorbeelden en kennisuitwisseling binnen de sector aan.

Alternatieven - verlengen transitieperiode met één jaar

Voor beide doelen zijn alternatieve maatregelen denkbaar. Zo zou het bijvoorbeeld mogelijk zijn om de overgang van alle pensioenfondsen te reguleren en over de tijd evenwichtig te spreiden. Op die manier is vooraf gegarandeerd dat er per jaar een maximaal aantal transities mogelijk is, waardoor er sprake is van spreiding van de werkzaamheden en de bijbehorende belasting. Ten eerste verhoudt de regulering van het transitiemoment zich slecht tot de zelfstandige positie en

³ Handelingen I 2022-2023, nr. 32, item 3 - blz. 6 (T03632).

⁴ Als een pensioenregeling niet aan de wettelijke eisen voldoet kan dat tot fiscale gevolgen leiden. Vanaf een dag na de transitieperiode wordt de fiscale pensioenwetgeving in de opbouwfase gebaseerd op de premie-inleg, deze gaat niet langer uit van begrenzing op de opbouw. Als de pensioenregeling vanaf 1 januari 2027 (na verlenging van de transitieperiode 1 januari 2028) niet voldoet aan de fiscale wetgeving, treedt de sanctiebepaling in werking. Dat betekent dat de waarde van de pensioenaanspraak in één keer progressief belast wordt via de loonbelasting.

verantwoordelijkheid van sociale partners en pensioenfondsen. Bovendien is het risico dat het op voorhand moeilijk is aan te geven welke uitvoerders op welk moment over zouden kunnen. Dit is namelijk afhankelijk van wanneer de arbeidsvoorwaardelijke afspraken zijn afgerond, hoe de besluitvorming binnen het pensioenfonds verloopt en ook hoe de pensioenuitvoeringsorganisatie de voorbereidingen treft. Deze elementen hangen nauw met elkaar samen. Daarom is het noodzakelijk dat sociale partners en pensioenuitvoerders zelf het juiste moment van overgang kunnen kiezen, binnen de totale transitieperiode. Dit alternatief wordt om deze redenen niet voorgesteld.

Een andere alternatieve maatregel is om de totale transitietermijn op voorhand met een langere periode te verlengen, bijvoorbeeld twee jaar. Op die manier kunnen werkzaamheden nog meer gespreid worden, waardoor de kans op een overbelasting bij uitvoerende partijen afneemt. Op dit moment is er echter geen aanleiding om dit besluit te nemen. Sociale partners en pensioenfondsen zijn volop bezig met de implementatie van de Wet toekomst pensioenen. De transitieperiode is net gestart, het is daarmee te vroeg om nu dergelijke, verdergaande stappen te zetten. Gedurende de monitoring zullen er weegmomenten⁵ plaatsvinden, op basis van de dan verzamelde informatie kan een besluit genomen worden over het al dan niet verlengen van de transitieperiode. Een nadeel van een langere transitieperiode is dat de baten van het nieuwe pensioenstelsel later tot uiting zullen komen. Het is van belang om een balans te vinden tussen voldoende ruimte voor een zorgvuldige transitie en de wens om tot een nieuw pensioenstelsel te komen. Overigens is het goed om op te merken dat met de overheveling van de transitiedata naar lagere regelgeving de optie voor een langere transitieperiode mogelijk blijft, mochten omstandigheden in de toekomst daar aanleiding toe geven. Om deze redenen wordt dit alternatief niet opgenomen in dit wetsvoorstel.

Een andere alternatieve maatregel is om geen eindtijd te koppelen aan de transitieperiode. Feitelijk betekent dit dan dat het huidige pensioenstelsel overeind wordt gehouden. Dit betekent dat er twee pensioenstelsels naast elkaar blijven bestaan. Dit maakt het pensioenstelsel complexer voor de burger en minder efficiënt in de uitvoering. Ook kan het laten bestaan van verschillende regimes voor pensioenuitvoerders nadelig uitpakken voor de toezichthoudende instanties. Dit alternatief wordt daarom niet voorgesteld met dit wetsvoorstel.

Alternatieven - overhevelen termijnen naar lagere regelgeving

Het voornaamste doel van het overhevelen van de transitiedata naar lagere regelgeving is om adequaat en tijdig ingrijpen mogelijk te maken als de situatie daar om vraagt. Het wetgevingsproces neemt relatief veel tijd in beslag. Als zou blijken dat de transitieperiode nogmaals verlengd moet worden, en de transitieperiode zou op dat moment alleen via een wetswijziging aangepast kunnen worden, kan onvoldoende snel (wettelijke) zekerheid worden geboden aan alle partijen. Met de overheveling naar een algemene maatregel van bestuur is de wetgevingsprocedure korter, maar blijft wel een zorgvuldig proces geborgd met onder meer besluitvorming in de ministerraad en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State.

De transitieperiode en de uiterlijke datum waarop de verschillende fases afgerond moeten zijn, zijn belangrijke data die eerder welbewust in de wet waren opgenomen. Maar vanwege bovengenoemde argumenten is het noodzakelijk de datum over te hevelen naar een AMvB, aangezien bij AMvB geen in de wet vastgestelde datum gewijzigd kan worden. Zoals hierboven genoemd blijven daarbij wel de nodige controles en waarborgen van toepassing op de wetgevingsprocedure. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de wens van de Eerste Kamer om tijdige bijsturing in het proces van de transitie mogelijk te maken.

Voorkeursoptie

Bovenstaande alternatieven afwegend is de voorkeursoptie om de transitieperiode voor pensioenuitvoerders met één jaar te verlengen, en de transitiedata te verplaatsen naar een AMvB. Dit geeft pensioenuitvoeringsorganisaties meer tijd om een zorgvuldige transitie door te maken. Ook maakt dit het mogelijk om in de toekomst sneller in te spelen op de actuele stand van de

⁵ Handelingen I 2022-2023, nr. 32, item 3 - blz. 3-4 (T03630).

transitie in de sector, door wanneer dit nodig is de sector meer tijd te geven. De noodzaak hiertoe kan blijken uit de weegmomenten waarbij de stand van de transitie met betrekking tot de uitvoering wordt opgemaakt. Hierbij wordt informatie uit de monitoring, signalering en het advies van de regeringscommissaris meegenomen.⁶

Tussenliggende mijlpalen

Het verlengen van de einddatum met een jaar heeft als doel de uitvoering meer tijd te gunnen zodat in alle gevallen een zorgvuldige transitie mogelijk is. Daarbij is het noodzakelijk de bestaande tussentijdse mijlpalen ongewijzigd te laten. Immers alleen dan komt er ook echt meer tijd voor de implementatie door de pensioenuitvoerders. Voorkomen moet worden dat de geboden extra tijd gebruikt wordt voor het arbeidsvoorwaardelijk proces of het proces van opdrachtaanvaarding. Na overleg met de sector is er ook geen noodzaak gebleken de huidige mijlpalen aan te passen. Voor pensioenregelingen ondergebracht bij pensioenfondsen betekent dit dat de arbeidsvoorwaardelijke fase uiterlijk op 1 januari 2025 afgerond dient te zijn en het transitieplan gereed is. De mijlpaal voor pensioenfondsen om het implementatieplan en het invaarbepaalt, en het communicatieplan in te dienen bij de toezichthouders blijft staan op 1 juli 2025. Daarna start de implementatiefase en deze wordt dus met één jaar verlengd. Dit biedt het voordeel dat hierdoor pensioenuitvoeringsorganisaties meer tijd hebben om voorbereidingen te treffen voor de daadwerkelijke overstap. Het verlengen van de arbeidsvoorwaardelijke fase zou juist weer ten koste kunnen gaan van de voorbereidingstijd voor pensioenfondsen en pensioenuitvoeringsorganisaties. Op dit moment acht de regering het wenselijk om meer tijd te geven aan de uitvoering, daarmee is het mogelijk om in die fase spreiding van werkzaamheden te realiseren waardoor een zorgvuldige transitie mogelijk is voor iedereen.

Zoals eerder genoemd, verloopt de transitie voor werkgevers die hun pensioenvoorziening hebben ondergebracht bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen anders. Voor hen geldt dat zij tot 3 maanden voor inwerkingtreding van een pensioencontract nog bestaande regelingen kunnen aanpassen naar het nieuwe kader. Dit is ook het moment dat het transitieplan uiterlijk moet worden verstrekt aan de verzekeraar of premiepensioeninstelling en het implementatieplan definitief ingediend moet zijn bij de toezichthouder. Een logische consequentie van het verlengen van de transitietermijn is om de uiterlijke deadline voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen te verleggen van 1 oktober 2026 naar 1 oktober 2027.

Compensatieperiode

In dit wetsvoorstel wordt de einddatum van de compensatieperiode niet overgeheveld naar lagere regelgeving, omdat deze niet wordt aangepast. Met de Wet toekomst pensioenen is een compensatieperiode van maximaal dertien en een half jaar geregeld. In deze periode is er een hogere fiscale premiegrens, ten behoeve van een compensatie uit de premie voor de afschaffing van de doorsneesystematiek. Deze fiscale faciliteit vervalt per 1 januari 2037. Sociale partners kunnen afspraken maken over hoe zij de compensatieruimte binnen deze periode benutten, zij kunnen ook een kortere duur kiezen, ze zijn niet gebonden aan het maximum. Het verlengen van de transitie biedt nog steeds ruimte voor partijen om eerder over te stappen. Meeste pensioenfondsen varen naar verwachting voor of op 1 januari 2027 in, daarmee blijft er nog een ruime compensatieperiode van tien jaar over. Daarnaast zouden er bij een langere compensatieperiode arbeidsmarkteffecten en budgettaire effecten zijn (naar huidige inzichten een lastenrelevante derving van € 269 miljoen per jaar verlenging van de extra fiscale ruimte⁷). De compensatieperiode met fiscale faciliteit blijft maximaal dertien en een half jaar, ook wanneer de uiteindelijke transitiedatum wordt vastgesteld op 1 januari 2028. De compensatieperiode met een hogere fiscale premiegrens geldt namelijk al vanaf 1 juli 2023.

⁶ Zie ook de Kamerbrief over het plan van aanpak van de monitoring, waarbij onder andere informatie is te vinden over wat er gemonitord gaat worden, wanneer de weegmomenten plaatsvinden en wanneer de voortgangsbrieven gepland staan (Kamerstukken II 2022/23, 36067, nr. 191).

⁷ Zie ook de ramingstoelichting bij de Wet toekomst pensioenen (bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 36067, nr. 5). De fiscale compensatieruimte kostte in de Wet toekomst pensioenen € 236 miljoen per jaar. Dit was het gemiddelde effect over de periode 2023-2036, waarin verwerkt was dat in de eerste jaren nog niet volledig gebruik wordt gemaakt van de extra fiscale ruimte. Aan het einde van de compensatieperiode zal deze naar verwachting wel optimaal benut worden. Daarom is een jaar verlenging duurder dan de gemiddelde kosten over de reeds voorziene periode.

Daarnaast zijn er nog twee bepalingen gekoppeld aan 1 januari 2037. Ten eerste dat de omvang van een solidariteitsreserve of risicodelingsreserve maximaal 15% van het vermogen is, tussen het moment van invaren en deze einddatum mag de omvang groter zijn dan 15%. Ten tweede het fiscaal aanpassingsmechanisme van de fiscaal maximale premiegrens. In de Wet toekomst pensioenen is omwille van duidelijkheid, zekerheid en stabiliteit vastgelegd dat de premiegrens in beginsel pas direct na afloop van de compensatieperiode zal worden aangepast aan veranderde rendementverwachtingen. Er is verder vastgelegd dat alleen bij schokken als gevolg van aanpassingen in de scenarioset van DNB waardoor de premiegrens meer dan 5%-punt zou stijgen of dalen, er tussentijds aanpassing plaats zal vinden. Dit betekent dat de premiegrens tot 2037 wordt vastgezet; alleen bij een verschil van meer dan 5%-punt zal de premiegrens tijdens de compensatieperiode worden aangepast. Met dit wetsvoorstel worden deze data ook niet aangepast.

Fiscaal en overige data

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de datum uit de fiscale overgangsbepaling die ziet op premievrije voortzetting bij arbeidsongeschiktheid (1 januari 2029) ook over te hevelen naar lagere regelgeving.⁸

Daarnaast bevatten onder andere de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 verschillende bepalingen die in werking treden op een datum die is bepaald in het inwerkingtredingsbesluit van 22 juni 2023 bij de Wet toekomst pensioenen.⁹ Ook deze data behoeven aanpassing en zullen worden gewijzigd.

1. Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid

Regeldruk

Er worden geen additionele verplichtingen of handelingen voorgesteld voor burgers, bedrijven en de overheid. Zodoende worden er geen regeldrukkosten verwacht, ook geen zogenoemde kennisname kosten. Het wetsvoorstel is al aangekondigd tijdens de Kamerbehandeling bij de Wet toekomst pensioenen, ook gaat de pensioensector reeds uit van de nieuwe einddatum van de pensioentransitie, die bij amvb wordt vastgelegd. De regeldrukgevolgen van de pensioentransitie zijn al toegelicht in de memorie van toelichting bij de Wet toekomst pensioenen.

Andere gevolgen (privacy, doenvermogen, gendergelijkheid, mkb, enzovoorts)

Met behulp van het Beleidskompas is bekeken welke verplichte gevolgenbeoordelingen (toetsen) voor dit voorstel van toepassing zijn.¹⁰ Omdat het voorstel geen gevolgen heeft voor bijvoorbeeld privacy, doenvermogen, gendergelijkheid of mkb-ondernemingen zijn verder geen toetsen uitgevoerd.

2. Consultatie en toetsen

PM

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A, C, D, E, F (artikelen 150p, 220e, 220g, 220ha en 220i van de Pensioenwet)

De data of periodes die in deze artikelen worden genoemd, zijn vervangen door verwijzingen naar de AMvB. In die AMvB zullen deze data of periodes, of eventueel aangepaste versies daarvan, worden opgenomen. Op die manier kunnen deze waar nodig makkelijker en sneller worden aangepast, wat gewenst is met het oog op een zorgvuldige transitie. Zie voor een verdere toelichting hierop het algemeen deel van de toelichting.

⁸ Artikel 38c, eerste lid, onderdeel a, Wet op de loonbelasting 1964.

⁹ Stb. 2023, 218.

¹⁰ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-de-geschetste-opties/41-verplichte-toetsenwijzer>.

Onderdeel B (artikel 150q van de Pensioenwet)

De wijzigingen in het eerste, tweede en derde lid van dit artikel betreffen (verwijzingen naar) data die naar de AMvB worden verplaatst. De wijzigingen in het zevende lid zorgen ervoor dat er zonder jaartallen te noemen, wordt verwezen naar de jaren die nu in dat lid genoemd worden. Op die manier is er geen aanpassing van de wet meer nodig als er in de toekomst iets gewijzigd wordt in de transitietermijnen.

Artikelen II en III (artikel 38c van de Wet op de loonbelasting 1964 en artikel 39a van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000)

Ook de data die in deze artikelen worden genoemd, zijn vervangen door een verwijzing naar de AMvB. Zie voor een verdere toelichting hierop het algemeen deel van de toelichting of de artikelsgewijze toelichting bij artikel I.

Artikel IV

Onderdelen A, C, D, E, F (artikelen 145o, 214d, 214e, 214fa, 214g van de Wet verplichte beroepspensioenregeling)

Ook de data die in deze artikelen worden genoemd, zijn vervangen door een verwijzing naar de AMvB. Zie voor een verdere toelichting hierop het algemeen deel van de toelichting of de artikelsgewijze toelichting bij artikel I.

Onderdeel B (artikel 145p van de Wet verplichte beroepspensioenregeling)

De wijzigingen in het eerste, tweede en derde lid van dit artikel betreffen (verwijzingen naar) data die naar de AMvB worden verplaatst. De wijzigingen in het zevende lid zorgen ervoor dat er zonder jaartallen te noemen, wordt verwezen naar de jaren die nu in dat lid genoemd worden. Op die manier is er geen aanpassing van de wet meer nodig als er in de toekomst iets gewijzigd wordt in de transitietermijnen.

Artikel V

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De datum van inwerkingtreding zal worden bepaald bij koninklijk besluit en zal gelijktijdig zijn met de inwerkingtreding van de AMvB die de nieuwe data bevat.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst.

De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten