

Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid
t.a.v. mevrouw drs C. Schouten
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Den Haag, 29 april 2022

Betreft: Internetconsultatie Concept Besluit Wet toekomst Pensioenen

Geachte mevrouw Schouten,

Wij hebben met waardering kennis genomen van het voorliggende concept Besluit Wet Toekomst Pensioenen en de bijbehorende Nota van Toelichting.

En dank voor de gelegenheid om via de internetconsultatie te kunnen reageren op het concept Besluit Wet toekomst Pensioenen (hierna het concept Besluit). Graag maken wij dan ook van deze gelegenheid gebruik.

Alvorens wij onze reactie toelichten willen wij u danken voor de mogelijkheid die u het Instituut Ombudsman Pensioenen biedt om betrokken te raken bij de uitwerking van zowel de interne als de externe geschillenprocedure, zoals weergegeven op pagina 283 van de Memorie van Toelichting op het Wetsvoorstel Toekomst Pensioenen (hierna het Wetsvoorstel). Ook op basis van artikel 2.2. van Reglement Ombudsman Pensioenen, zoals vastgesteld door de Pensioenfederatie en Verbond van Verzekeraars, heeft de Ombudsman Pensioenen mede tot taak pensioenuitvoerders in algemene zin te adviseren over de inrichting van hun klachten- of geschillenprocedure.

Bij onze reactie op het concept Besluit concentreren wij ons op onderwerpen die voor het Instituut Ombudsman Pensioenen van belang zijn. Deze hebben achtereenvolgens betrekking op:

1. het invaarproces tijdens transitie;
2. geschilleninstantie en invaargeschil:
 - a. de externe geschilleninstantie;
 - b. de interne klachten- en geschillenprocedure.

1. Invaarproces tijdens transitie

De verwachting is dat het invaren en het daarmee verbonden verdeelvraagstuk mogelijk tot conflicten zullen leiden. In het Wetsvoorstel is nu daarom voorzien in de versterking van de klachten- en geschillenprocedure.

Volgens die procedure kan een individu zich wenden tot in het Wetsvoorstel¹ voorgestelde klachten- en geschillenprocedure met een klacht of geschil over de uitvoering door het pensioenfonds van de besluitvorming over het invaren.

Voordat ik inzoom op de klachten- en geschillenprocedure is het goed om na te gaan hoe het invaarproces volgens het Wetsvoorstel verloopt.

1.1. Invaren

Invaren is volgens het Wetsvoorstel het bij elkaar houden van het oude en nieuwe pensioen. Wordt er ingevaren dan wordt de waarde van bestaande pensioenaanspraken en -rechten via een interne collectieve waardeoverdracht omgezet in persoonlijk pensioenvermogen. Dit persoonlijk vermogen wordt aangewend in de gewijzigde pensioenregeling. Interne collectieve waardeoverdracht betekent dat er alleen één pensioenfonds is; de wijziging vindt intern.

De invaarproblematiek is vooral relevant voor pensioenfondsen. In het Wetsvoorstel wordt specifiek voor pensioenfondsen en specifiek voor de transitie naar het nieuwe stelsel (2023-2027) een eigen systeem van "interne collectieve waardeoverdracht" geïntroduceerd, het zogeheten "standaard invaarpad" ex art. 150I van het Wetsvoorstel.

Voor andere pensioenuitvoerders dan pensioenfondsen is niets specifiek geregeld. Het standaard invaarpad is een uitzondering op het aantastingsverbod van artikel 20 Pensioenwet².

1.2 Besluitvorming tot invaren

1.2.1 Besluitvorming bij sociale partners (de arbeidsvoorwaardelijke fase)³:

Het is de *werkgever/sociale partners* die beslist/beslissen om in te varen.

De beslissing om *in te varen en te compenseren* is een arbeidsvoorwaardelijke afspraak⁴.

De afspraken over compensatie maken deel uit van het "transitieplan". Sociale partners maken i.h.k.v. de transitie naar een premiereregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie keuzes⁵:

- over de wijziging van de pensioenregeling;
- een verzoek tot invaren aan de pensioenuitvoerder;
- de omgang met bestaand vermogen; en
- compensatie.

In het pensioenakkoord is afgesproken dat een *evenwichtige overstap* vergt dat nadeel voor betreffende deelnemers adequaat en kostenneutraal wordt gecompenseerd. Partijen (lees: *sociale partners*) kunnen besluiten dat aanvullende compensatie niet nodig is om tot een evenwichtige overgang te komen⁶.

1.2.2 Besluitvorming bij pensioenfondsen⁷

Het is vervolgens *het pensioenfonds dat beslist om al dan niet mee te werken aan (het verzoek van werkgever en/of sociale partners tot) het invaren.*

¹ Pg 84 MvT Wetsvoorstel

² Artikel 150I, lid 5 Wetsvoorstel

³ Zie pg 72 MvT Wetsvoorstel

⁴ Zie pg 57 MvT onder 4.4. Besluitvorming

⁵ Zie pg 72 MvT onder 5.2. transitieplan.

⁶ Zie pg 73 MvT onder 5.2.d. Transitieplan

⁷ Zie pg 101 MVT Besluitvorming bij pensioenfondsen

De bevoegdheid van pensioenfondsen om op verzoek van de werkgever (en/of sociale partners)⁸ al dan niet over te gaan tot interne collectieve waardeoverdracht (invaren) op basis van het "standaard invaarpad" is in artikel 150m Wetsvoorstel (Pensioenwet jo. artikel 145k Wvb) geregeld.

In het standaard invaarpad⁹ zal het pensioenfonds het verzoek van sociale partners/werkgever om in te varen, niet uitvoeren, indien:

- er sprake is van strijd met wettelijke voorschriften;
- de effecten van de voorgenomen wijzigingen ten aanzien van het pensioen als geheel tot onevenwichtig nadeel zou leiden voor (gewezen) deelnemers, andere aanspraakgerechtigden of pensioengerechtigden; of
- de waardeoverdracht niet uitvoerbaar is binnen de grenzen van een beheerste en integere bedrijfsvoering.

Het pensioenfonds maakt voor de beoordeling van de opdracht tot uitvoering van de nieuwe pensioenregeling en andere verzoeken (zoals invaren en inzet vermogen voor compensatie en de initiële invulling van de solidariteits- en risicodelingsreserve) een zogenaamd "implementatieplan". Dat implementatieplan moet uiterlijk op 1 juli 2025 met inbegrip van het communicatieplan te zijn ingediend bij de toezichthouder DNB (artikel 150c lid 1 sub b Wetsvoorstel). Artikel 46 van het concept Besluit stelt eisen aan het implementatieplan.

De MvT (pg 107) geeft aan dat het implementatieplan informatief is en dat daarom hieraan geen rechten kunnen worden ontleend.

Net als nu het geval is dient een pensioenfonds een voornemen tot interne collectieve waardeoverdracht voorafgaand te melden bij DNB (artikel 150m lid 2 Wetsvoorstel)¹⁰.

In het standaard invaarpad wordt ruimte gelaten om onevenredig nadeel te voorkomen. Door inzicht in financiële effecten en risico's kunnen de fondsorganen het voorgenomen besluit tot invaren beoordelen. De expliciete bezwaar- en goedkeuringsrechten van verantwoordingsorgaan resp. belanghebbendenorgaan en de rol van het intern toezicht vormen een eerste beoordeling van de belangenafweging door pensioenfondsbestuur. De evenwichtige belangenafweging is een open norm die zich richt tot het pensioenfonds. De toetsing van een open norm als de evenwichtige belangenafweging door DNB is een marginale toetsing, aldus de MvT op pagina 105.

2. Geschilleninstantie en invaargeschil

Zoals hierboven aangegeven ligt de beslissing om *in te varen en te compenseren* bij de sociale partners; het is dus een arbeidsvoorwaardelijke afspraak¹¹.

Het pensioenfonds beslist al dan niet mee te werken aan het invaren (interne collectieve waardeoverdracht). Enkel voor de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel wordt individueel bezwaarrecht terzijde geschoven. In plaats daarvan geldt het systeem van versterkt(e) inspraak/medezeggenschap en intern toezicht alsmede de versterking van de klachten- en geschilleninstantie voor het individu.

⁸ Het voorgestelde artikel 150m spreekt echter alleen van een werkgever. Ik neem aan dat het invaarverzoek ook afkomstig is van sociale partners voor zover de regeling is ondergebracht bij pensioenfondsen.

⁹ Art. 150l, lid 4 Wetsvoorstel

¹⁰ Zie pg 104 MvT Wetsvoorstel

¹¹ Zie pg 57 MvT onder 4.4. Besluitvorming

Volgens de Memorie van Toelichting op het Wetsvoorstel (paragraaf 5.4.3.f) kan het individu zich wenden met een klacht of geschil over de uitvoering door het pensioenfonds van de besluitvorming tot invaren (invaargeschil), nadat de interne klachten-en geschillenprocedure van het pensioenfonds is doorlopen. Ook kan het individu een klacht of geschil voorleggen aan de Ombudsman Pensioenen, aldus de MvT op pagina 159. Daarnaast kan het individu naar de rechter stappen.

Mogelijk dilemma bij beoordeling invaargeschil

Een klacht of geschil over invaren richt zich tot het *pensioenfonds*. Wij hebben gezien dat de bevoegdheid tot compensatie bij de sociale partners ligt. Een individu dat niet eens is met het invaarbesluit door het fonds zal naar alle waarschijnlijkheid een vordering eisen in de vorm van een (extra) compensatie, al dan niet gecombineerd met een vordering tot aanvullende schadevergoeding. Het toekennen van een schadevergoeding door een pensioenfonds genereert andere effecten dan die door een pensioenverzekeraar. Zo zijn bij verzekeraars in beginsel de aandeelhouders de risicodragers, terwijl bij pensioenfonds de deelnemers (collectiviteit) de risicodragers zijn.

De vraag is hoe een geschilleninstantie deze vordering moet beoordelen, omdat de sociale partners die over de compensatie (als onderdeel van transitieplan) gaan, *geen* partij zijn bij die klacht of het geschil. Natuurlijk zal in de praktijk de pensioenuitvoerder betrokken zijn bij het transitieplan, maar die betrokkenheid leidt niet tot een gedeelde verantwoordelijkheid van het transitieplan¹².

Het Wetsvoorstel geeft niet aan op basis van welke criteria een invaargeschil van het individu dient te worden getoetst resp. beslecht. Evenmin geeft het Wetsvoorstel aan welke bevoegdheden (de externe) geschilleninstantie dan wel de Ombudsman Pensioenen in de huidige vorm heeft om het invaargeschil tot een goed einde te brengen.

Aanbeveling

De ombudsman geeft de wetgever in overweging om het Wetsvoorstel op bovengenoemde punten nader uit te werken c.q. te expliciteren.

2.a Externe geschilleninstantie (artikel 48c Wetsvoorstel jo. hoofdstuk 4c Concept Besluit toekomst Pensioenen)

Uitgangspunt voor de externe geschilleninstantie is dat eerst de interne route bewandeld is, door gebruik te maken van de interne klachtprocedure.

2.a.1 Onevenwichtigheden

Artikel 48c van het Wetsvoorstel spreekt van een geschilleninstantie tot beslechting geschillen van de daarin genoemde individuen enerzijds en pensioenuitvoerders anderzijds.

Artikel 14l, lid 1 sub b concept Besluit spreekt daarentegen van geschillen die hun oorsprong vinden in klachten over de "uitvoering van pensioenregelingen".

ERGO: de bevoegdheid van de geschilleninstantie in het concept Besluit is dus beperkter dan in het Wetsvoorstel.

¹² Zie pg 73 MvT op het Wetsvoorstel.

De Memorie van Toelichting op het Wetsvoorstel (paragraaf 5.4.3.f) spreekt vervolgens over een klacht of geschil over de "uitvoering door het pensioenfonds van de besluitvorming over het invaren (*invaargeschil*) als taak van de externe geschilleninstantie".

Graag wijs ik erop dat besluitvorming door het pensioenfonds over het invaren **niet** de uitvoering van een pensioenregeling raakt. In de huidige redactie van het concept Besluit is in mijn perceptie het *invaargeschil uitgesloten* van de soort klacht die de externe geschilleninstantie i.o. kan behandelen.

Aanbeveling:

Ik beveel aan om aan artikel 14l, lid 1 sub b van het Besluit *het invaargeschil door een pensioenfonds* toe te voegen (naast uitvoering van een pensioenregeling) als onderwerp van het geschil dat de externe geschilleninstantie kan behandelen.

2.a.2 Voorbeelden vormgeving externe geschilleninstantie

De Nota van Toelichting op het concept Besluit (pagina 68) noemt een aantal mogelijke opties bij de invulling van de geschilleninstantie. Daarbij wordt Kifid als voorbeeld genoemd, versterking en/of uitbreiding van en/of samenwerking met de Ombudsman Pensioenen of het oprichten van een aparte rechtspersoon.

Aanbevelingen:

- Ik pleit ervoor om bij de invulling van de geschilleninstantie ter inspiratie ook te kijken naar de inrichting van de Stichting klachten en geschillen Zorgverzekering (SKGZ), een buitengerechtelijke geschillenbeslechting voor consumenten die door overheid is aangewezen als officiële geschilleninstantie voor de ziektekostenverzekeringen. SKGZ is destijds opgericht bij de stelselwijziging Zorgverzekeringen in 2006.
- Het concept Besluit noemt de betrokkenheid van de Ombudsman Pensioenen niet bij de concrete invulling van de geschilleninstantie, terwijl op pagina 283 van de Memorie van Toelichting de betrokkenheid van de Ombudsman Pensioen wel expliciet is benoemd bij de uitwerking van zowel de interne als de externe geschillenprocedure.
- Bij de invulling van een externe geschilleninstantie is het goed om zich ervan bewust te zijn dat pensioenfonds anders functioneren dan verzekeraars. Dit geldt met name voor de governancestructuur bij pensioenfonds en de wijze waarop daar besluitvorming tot stand komt. Het productontwikkelingsproces bij pensioenfonds is, in tegenstelling tot bij verzekeraars, een samenspel tussen sociale partners en pensioenfondsbestuurders met inachtneming van ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Bedacht moet worden dat naar verwachting invaargeschillen zich voornamelijk bij pensioenfonds zullen voordoen. Oog voor de verschillen tussen pensioenuitvoerders is dus van belang voor een goede invulling van externe geschilleninstantie en voor de competenties die daarvoor nodig zijn. Bij invaren gaat het immers niet alleen om het verdeelvraagstuk, maar ook om de wijze waarop verschillende actoren in de complexe rechtsverhoudingen handelen¹³.

Aandachtspunt:

De besluitvorming tot invaren is collectief van aard. Het is niet uitgesloten dat groepen belanghebbenden zich verenigen in een *collectieve actie*. Omdat de externe

¹³ De Raad van State zegt ook in haar advies onder hoofdstuk 2: "De Afdeling begrijpt dat ervoor is gekozen vraagstukken rondom de bestaande rolverdeling thans niet ten volle bij het wetsvoorstel te betrekken, ook al betekent dit dat de inrichting van het stelsel voor aanvullende pensioenen ook na de transitie, vooral wat betreft de governance-aspecten, aandacht zal blijven vragen. Die vraagstukken moeten ook niet uit het oog worden verloren"

geschilleninstantie i.o. toegankelijk is voor alleen individuen zullen belangengroepen een beroep moeten doen tot de civiele rechter.

2.b Interne klachtenprocedure (artikel 48b Wetsvoorstel jo hoofdstuk 4b Concept Besluit toekomst pensioenen).

Het voorgestelde art. 48b, eerste lid Pensioenwet (hierna het Wetsvoorstel) schrijft voor dat elke pensioenuitvoerder zorgt voor een *adequate behandeling* van klachten van (gewezen) deelnemers, gewezen partners of pensioengerechtigden. Hiertoe beschikt de pensioenuitvoerder over een interne klachten- en geschillenprocedure.

Alleen individuen genoemd in dit artikel hebben toegang tot de interne klachten-en geschillenprocedure.

Dit artikel is nader uitgewerkt in de artikelen 14f tot en met 14k van hoofdstuk 4b van het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Concept Besluit uitvoering Pensioenwet en enige andere besluiten in verband met de Wet toekomst pensioenen (hierna het Concept Besluit).

Veel pensioenuitvoerders kennen nu al een interne klachtprocedure (IKP); zij het dat de invulling daarvan per pensioenuitvoerder verschilt.

Zo kennen de meeste verzekeraars een klachtenprocedure, die toegankelijk is voor werkgevers, deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden, evenals voor de ondernemingsraad en vereniging voor pensioengerechtigden. Voor verzekeraars geldt de Code Rechtstreeks verzekerde regelingen. De interne klachtenprocedure bij verzekeraars is eenvoudig en niet geïnstitutionaliseerd. Klachten- en geschillencommissie kennen verzekeraars doorgaans dus nu niet. De IKP bij verzekeraars bestaat dan ook meestal uit slechts één fase.

De interne klachtenprocedure (IKP) bij pensioenfondsen daarentegen is meestal geïnstitutionaliseerd. Veel pensioenfondsen kennen een klachten- en geschillencommissie, die al dan niet een bindend(e) advies/uitspraak kan doen. De IKP bij pensioenfondsen bestaat vaak ook uit verschillende fases, met een bezwaar- en beroepsprocedure.

De basis van IKP voor pensioenfondsen is de Code Pensioenfondsen.

Het Wetsvoorstel en het Concept Besluit bieden nu dezelfde waarborgen voor de interne afhandeling van klachten ongeacht welke pensioenuitvoerder het betreft. Door de IKP thans wettelijk te verankeren hoopt de wetgever een uniforme kwaliteit van de IKP bij de pensioenuitvoerder te bereiken.

Het Concept Besluit verwijst voor de eisen van de IKP naar het kader van de klachtenbehandeling voor verzekeraars, zoals vastgelegd in de artikelen 39 t/m 44¹⁴ van Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (Bgf). De regering vindt het passend dat dit kader ook geldt voor andere pensioenuitvoerders, zoals pensioenfondsen.

Aandachtspunt:

De ombudsman heeft begrip voor het standpunt van de wetgever om de kwaliteit van de IKP bij alle pensioenuitvoerders te uniformeren. De ombudsman vraagt hierbij wel aandacht voor de bestaande praktijk en bijzondere aandacht voor de governanceverschillen tussen verzekeraars, zijnde financiële instellingen en pensioenfondsen, zijnde stichtingen waar het (collectief) bestuur eindverantwoordelijk is voor de besluitvorming.

¹⁴ Alleen de artikelen 39 tot en met 42 Bgf gaan over interne klachtprocedure

2.b. Adequate klachtenbehandeling.

2.b.1 Onafhankelijkheid van interne klachten- en geschillencommissie

De artikelen 14g tot en met 14k van het Concept Besluit schrijven aan de pensioenuitvoerders voor aan welke eisen zij moeten voldoen om te kunnen spreken van een *adequate* klachtenbehandeling. De daarin gestelde eisen zijn procedureel van aard.

De regering vindt dat een zorgvuldige en vertrouwenwekkende klachtenprocedure¹⁵ in het belang moet zijn van de rechtspositie van de deelnemer.

Ook de ombudsman onderschrijft dit uitgangspunt. De ombudsman constateert echter in de praktijk dat klagers twifelen over het onafhankelijke karakter van de interne klachten- en geschillencommissie bij pensioenfondsen. Er zijn immers klachten- en geschillencommissies die worden bemand door leden die ook in het pensioenfondsbestuur zitting hebben, dat zelf verantwoordelijk is voor de besluitvorming. Dat die commissieleden vervolgens een oordeel geven over hun eigen besluiten is voor klagers niet goed uit leggen. Voor zover externe leden in die klachten- en geschillencommissie zitten, worden zij ook voor een deel soms benoemd door het fondsbestuur, hetgeen niet bevorderlijk is voor het onafhankelijke karakter van de klachten- en geschillencommissie.

Aanbeveling:

De regering vindt dat een zorgvuldige en vertrouwenwekkende klachtenprocedure¹⁶ in het belang moet zijn van de rechtspositie van de deelnemer.

De ombudsman geeft de wetgever in overweging om de onafhankelijkheid van de interne klachtenprocedure bij pensioenuitvoerders te versterken en onderdeel te laten zijn van de eisen voor een adequate klachtenbehandeling.

2.b.2 Het bindende karakter van uitspraken van de interne klachten-en geschillencommissie bij pensioenfondsen

Enkele pensioenfondsen kennen nu een klachten-en geschillencommissie die bindende adviezen kan doen. In de literatuur¹⁷ wordt verdedigd dat bindend advies een vorm van geschillenbeslechting is die zijn grondslag vindt in een overeenkomst. De uitspraak van de bindend adviseur wordt door partijen geacht te zijn "overeengekomen" en is daarom bindend voor partijen.

Voor zover mij bekend sluit een pensioendeelnemer, die klaagt over zijn pensioenfonds en die naar een interne instantie van geschillenbeslechting gaat, geen overeenkomst tot bindend advies. De vraag of het bindende karakter van klachten- en geschillencommissie van pensioenfondsen zonder contractueel te zijn overeengekomen juridisch houdbaar is laat ik hier verder buiten beschouwing.

Wel meen ik dat de interne klachten-en geschillenprocedure van pensioenuitvoerders (al dan niet met een bindend(e) advies/uitspraak), de gang naar de Ombudsman Pensioenen en straks naar de externe geschilleninstantie. i.o. onder geen beding mag frustreren.

Aanbeveling

¹⁵ Zie pg 244 Memorie van Toelichting op het Wetsvoorstel Toekomst Pensioenen

¹⁶ Zie pg 244 Memorie van Toelichting op het Wetsvoorstel Toekomst Pensioenen

¹⁷ P.E. Ernste in bindend advies in het ondernemingsrecht, Ondernemingsrecht 2010,5.

Ik vraag de wetgever ervoor te zorgen dat dat de (uitkomst van de) interne klacht- en geschillenprocedure van pensioenuitvoerders geen drempels creëert voor de deelnemers voor toegang tot de Ombudsman Pensioenen en de externe geschilleninstantie i.o.

2.b.3 Beschrijving klachtenprocedure

Artikel 14g verplicht de pensioenuitvoerder een algemene beschrijving van de klachtenprocedure ter beschikking te stellen.

Aanbeveling:

Ik zou daarnaast toegevoegd willen zien dat de informatie over de klachtenprocedure eenvoudig toegankelijk en vindbaar is. Ik verwijs graag in dit verband naar paragraaf 3.3. van het rapport van de AFM van 18 maart 2022 "Naar een betere rechtsbescherming van de pensioendeelnemer: een verkenning naar de klachtenafhandeling door pensioenfondsen".

2.b.4 Doorverwijzing geschilleninstantie

Artikel 14i van het Besluit verplicht de pensioenuitvoerder klager te informeren over de mogelijkheid om de klacht voor te leggen aan de externe geschilleninstantie.

Het artikel beperkt de doorverwijsplicht alleen als de klacht over de uitvoering van een pensioenregeling gaat.

Vraagpunt:

Betekent dit dat klachten die niet over de uitvoering van een pensioenregeling gaan, zoals invaargeschil, niet kunnen worden voorgelegd aan de externe geschilleninstantie?

Aanbeveling:

Ik zou graag willen zien dat de doorverwijsplicht naar de Ombudsman Pensioenen ook wettelijk wordt verankerd, ongeacht de komst van externe geschilleninstantie i.o.. De ombudsman constateert dat pensioenuitvoerders in de praktijk nog steeds verzuimen klagers te verwijzen naar de Ombudsman Pensioenen. Zie in dit verband de link

<https://www.ombudsmanpensioenen.nl/nl/Over-de-ombudsman/Nieuws/klagen-moet-makkelijker>

Graag gaan wij met u nader in gesprek over onze aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,



Jeroen Steenvoorden
Ombudsman Pensioenen