

Bijlage 1: Individueel bezwaarrecht en invaren

datum: 26 april 2021

Inleiding

In de internetconsultatie is meerdere keren opgeroepen om af te zien van het laten vervallen van het individueel bezwaarrecht van deelnemers, slapers en pensioengerechtigden bij de omzetting van hun pensioenaanspraken en -rechten naar pensioenvermogen. Uit de inbreng komt naar voren dat het vervallen van het individueel bezwaarrecht niet zozeer druk zet op de juridische houdbaarheid maar mogelijk wel op het behoud van het maatschappelijk draagvlak.

Inhoud consultatiewetgeving

Onderdeel van het voorgestelde wettelijk kader is het standaardpad invaren. Dat standaardpad invaren gaat ervan uit dat individuele deelnemers, slapers en pensioengerechtigden niet individueel bezwaar kunnen maken ten aanzien van het invaren van hun pensioenaanspraken en -rechten gedurende de transitieperiode. Het individuele bezwaarrecht wordt vervangen door nadere eisen aan het arbeidsvoorwaardenoverleg (zoals de introductie van het hoorrecht voor verenigingen van gepensioneerden en slapers) en advies- en goedkeuringsbevoegdheden van fondsorganen bij het invaren en de mogelijkheid voor de fondsorganen om naar het Gerechtshof Amsterdam te stappen. Achtergrond is dat een individueel bezwaarrecht een belemmering kan zijn voor het collectief en voor het volledig overgaan op een verbeterd pensioenstelsel met eerder perspectief op indexatie en persoonlijker en meer transparante pensioenen.

Vraagstelling

Is het –met name met het oog op het maatschappelijk draagvlak – wenselijk het individueel bezwaarrecht te laten bestaan? Of is het nodig het alternatief verder te versterken?

Uitwerking

Wij zijn van mening dat de nadelen van het voor deze transitie laten vervallen van het individueel bezwaarrecht niet opwegen tegen de voordelen daarvan. Het niet toekennen van een individueel bezwaarrecht voorkomt een belemmering bij het volledig en collectief kunnen invaren zodat de collectieve doelen van het nieuwe pensioenstelsel vollediger en eerder bereikt kunnen worden. Het is alleen op die manier mogelijk om collectief in te varen en daarmee de nieuwe contracten toe te passen op de bestaande pensioenaanspraken en -rechten. Ook voorkomt de gekozen route dat de deelnemer achterblijft in een pensioenstelsel waarin de kansen op verbetering van zijn pensioenuitkering niet groot zullen zijn. Naarmate de groep die achterblijft kleiner wordt, zullen ook de uitvoeringskosten voor die groep relatief toenemen. Ook voor pensioenfondsen is deze route qua uitvoering eenvoudiger doordat de transitie alleen met fondsorganen moet worden gedaan.

Achtereenvolgens bespreken we de juridische houdbaarheid, het maatschappelijk draagvlak, de uitvoerbaarheid, andere vormen van een collectief bezwaarrecht, zorgplicht van de overheid als stelselverantwoordelijke en mogelijk versterking van de inspraak in het standaardpad.

Juridische houdbaarheid

Hoewel diverse (ouderen)organisaties – in lijn met Hans van Meerten - stellen dat het invaren in strijd met het (EU-)recht is, zijn er geen fundamenteel juridische bezwaren ingebracht bij de internetconsultatie. Het schrappen van het individuele bezwaarrecht wordt dus juridisch houdbaar geacht. De analyse van Hans van Meerten wordt niet ondersteund door andere juristen. Ook tijdens de bijeenkomst met de juristen op maandag 22 maart 2021 is deze conclusie bevestigd.

Maatschappelijk draagvlak

Het probleem bij invaren schuilt mogelijk in het ontbreken van het maatschappelijk draagvlak voor het schrappen van het individueel bezwaarrecht. Het verhaal dat het nieuwe pensioenstelsel – in potentie - beter is voor iedereen is nog onvoldoende uitgelegd. Naar onze mening houdt het vraagstuk van maatschappelijk draagvlak daarnaast veelal (ook) verband met ontevredenheid uit het verleden (geen indexaties, kortingsdreiging) en explicietere toedeling van risico's in de nieuwe contracten. Dat terwijl juist het niet-invaren het perspectief op indexatie verkleint. Bovendien is de omvang van de weerstand niet bekend.

Uitvoerbaarheid

Het behouden van het individueel bezwaarrecht leidt tot veel (uitvoeringstechnische) problemen. Dit wordt door de Pensioenfederatie onderschreven. De volgende problemen worden daarbij genoemd:

- het informeren en rappelleren van de individuele deelnemers kan leiden tot noodzakelijke verlenging van de implementatietijd;
- Het invaren wordt complexer als pensioenfondsen zich geconfronteerd zien met groepen deelnemers, slapers en/of pensioengerechtigden die niet meegaan en wat te doen met dekkingsgraadverschillen.
- Het toerekenen van de compensatie bij het individuele bezwaarrecht wordt ingewikkelder.
- De eerder berekende generatie-effecten kunnen anders uitvallen als veel deelnemers uit een generatie bezwaar maken. Vooral bij kleine pensioenfondsen kan dit een behoorlijke impact hebben.

Andere vormen van collectief bezwaarrecht

We hebben onderzocht of een variant met een andere vorm van een collectief bezwaarrecht tegemoet zou kunnen komen aan de maatschappelijke bezwaren. Zoals bijvoorbeeld de situatie waarbij de sociale partners het collectieve bezwaarrecht uitoefenen namens de deelnemers of een collectief bezwaarrecht via een referendum onder deelnemers.

Alle collectieve varianten lijken uitvoeringstechnisch eenvoudiger dan een individueel bezwaarrecht. Echter hebben deze varianten met elkaar gemeen dat een groep namens de collectiviteit zal besluiten. De minderheid van de deelnemers, slapers en/of pensioengerechtigden heeft hiermee nog steeds het gevoel dat zij slachtoffer zijn van een meerderheidsbeslissing. We verwachten niet dat een collectief bezwaar de maatschappelijke bezwaren weg kan nemen.

Overheid als stelselverantwoordelijke

Ook vanuit de rol van de overheid als stelselverantwoordelijke achten wij het verstandig het individuele bezwaarrecht te laten vervallen in deze transitie. Door het individuele bezwaarrecht toe te staan bestaat het risico dat (een deel van de) deelnemers niet overgaan naar het nieuwe pensioenstelsel. De overgang naar het nieuwe stelsel wordt hierdoor niet volledig gerealiseerd. Bovendien blijven deelnemers achter in een pensioenfonds waar geen pensioenpremie meer binnenkomt (verdere opbouw in de uitkeringsovereenkomst is straks immers niet meer toegestaan) en waardoor het pensioenfonds defensiever moet gaan beleggen. De kans op indexatie neemt daardoor niet toe en de kans op pensioenverlagingen neemt mogelijk zelf toe. Door achter te blijven in het oude stelsel zijn deelnemers op termijn financieel (veel) slechter af en dat achten wij niet uitlegbaar. Het individuele bezwaarrecht is hier niet in het belang van de deelnemers. De overheid is verantwoordelijk voor het pensioenstelsel en moet een dergelijk nadelig gevolg niet laten ontstaan.

Versterken eisen standaardpad?

In de consultatiewetgeving zijn nadere elementen toegevoegd aan de besluitvorming, dit mede ter vervanging van het individueel bezwaarrecht:

- Hoewel de besluitvorming door sociale partners juridisch bindend is voor slapers en pensioengerechtigden, krijgen slapers en pensioengerechtigden een hoorrecht zodat hun visie expliciet kan worden meegenomen in de besluitvorming
- advies- en goedkeuringsbevoegdheden van fondsorganen bij het invaren.
- Een negatief advies van het verantwoordingsorgaan of een negatief advies van een geleding van het verantwoordingsorgaan dwingt niet alleen het pensioenfondsbestuur tot heroverweging van het besluit maar eveneens dat sociale partners in de gelegenheid worden gesteld het invaarverzoek te heroverwegen.
- Tot slot kunnen de fondsorganen beroep instellen bij het Gerechtshof Amsterdam.

In de reacties op de consultatie zijn veel opmerkingen gemaakt over het hoorrecht. Voor het arbeidsvoorwaardelijk overleg leidt dit tot forse uitvoeringsaspecten en (mogelijk) vertraging in het proces. Slapers en pensioengerechtigden zien dit vooral als een dooie mus, omdat cao-partijen niet verplicht zijn consequenties te verbinden aan het hoorrecht.

Desalniettemin is ons advies het hoorrecht wel onderdeel te laten uitmaken van de besluitvorming inzake de transitie naar het nieuwe stelsel. Gegeven de (vermeende) maatschappelijke onrust

inzake het afschaffen van het individueel bezwaarrecht, achten wij het niet wenselijk een van de genoemde elementen te schrappen, zonder dat daar iets voor in de plaats komt.

In reacties op de internetconsultatie is verder gewezen op een mogelijk goedkeuringsrecht voor Raad van Toezicht voorafgaande aan het invaren. Wettelijk heeft de Raad van Toezicht dit recht bij een in – of uitgaande waardeoverdracht omdat dit gevolgen kan hebben voor het fondsvermogen. Ook tijdens de sessie met de juristen op 22 maart kwam de rol van de Raad van Toezicht ter sprake. Daar werd toen verdeeld op gereageerd. Enerzijds kan de onafhankelijke rol van een Raad van toezicht bijdragen aan het vertrouwen van deelnemers, slapers en gepensioneerden en anderzijds is dit weer een toevoeging aan een al uitgebreide besluitvorming.

We hebben eveneens van De Nederlandsche Bank begrepen dat zij een rol zien voor de Raad van Toezicht bij invaren en als deze niet in het wetsvoorstel wordt geïmplementeerd dan zal hierover in de toezichtstoets een opmerking worden gemaakt.

Wij adviseren voor nu het standaardpad invaren niet uit te breiden vanwege de al uitgebreide besluitvorming. Bovendien heeft niet ieder pensioenfonds een Raad van Toezicht waardoor deze toevoeging maar beperkt effectief is. Er zijn pensioenfondsen met een jaarlijkse visitatiecommissie waarbij een goedkeuringsrecht niet past in de rol. Bij andere pensioenfondsen wordt toezicht gehouden door sociale partners waarbij de onafhankelijkheid van deze vorm van toezicht niet kan worden gebruikt in de argumentatie.

Conclusie

- Uit de consultatiereacties en de bijeenkomst met de juristen op 22 maart 2021 kan geconcludeerd worden dat de gekozen route juridisch houdbaar is maar dat maatschappelijk draagvlak (met name, maar niet uitsluitend, onder ouderen) mogelijk ontbreekt.
- Deze maatschappelijke onvrede vindt niet alleen zijn oorsprong in het schrappen van het individuele bezwaarrecht, maar houdt ook verband met ontevredenheid uit het verleden (geen indexaties, kortingsdreiging) en explicietere toedeling van risico's in de nieuwe contracten.
- De Pensioenfederatie en de vakbonden pleiten mede vanwege de uitvoerbaarheid sterk voor invaren zonder individueel bezwaarrecht. Zij menen onder andere dat de deelnemer zijn keuze niet kan overzien en bezwaar zal maken terwijl hij daarmee op de lange termijn slechter af is in het oude stelsel.
- We hebben onderzocht of een variant waarbij het individuele bezwaarrecht gehandhaafd blijft werkbaar is. De deelnemer zal zich wel gehoord voelen nu hij bezwaar kan maken. Deelnemers blijven dan achter in een pensioenfonds waar geen pensioenpremie meer binnenkomt en waar het pensioenfonds (daarom) zal defensiever gaan beleggen. Door achter te blijven in het oude stelsel zijn deelnemers op termijn financieel (veel) slechter af en dat achten wij niet uitlegbaar. Het individuele bezwaarrecht is niet in het belang van de deelnemers. De overheid is verantwoordelijk voor het pensioenstelsel en moet een dergelijk nadelig gevolg niet laten ontstaan.
- Deze motivering zullen we explicietere maken in de memorie van toelichting.