

Vergaderjaar 2022–2023

36 067

Wijziging van de Pensioenwet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met herziening van het pensioenstelsel, standaardisering van het nabestaandenpensioen, aanpassing van de fiscale behandeling van pensioen en enige andere wijzigingen ten aanzien van pensioen (Wet toekomst pensioenen)

Nr. 190

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2023

Door de Tweede Kamer zijn in de plenaire behandeling van de Wet toekomst pensioenen (hierna Wtp) verschillende moties aangenomen (Handelingen II 2022/23, nr. 37, item 20) die verband houden met het nabestaandenpensioen in de Wtp. Deze brief besteedt aandacht aan de drie moties waar in de afgelopen maanden uitvoering aan is gegeven. Het betreft (1) het onderzoek naar restitutie¹, (2) de gegevensuitwisseling tussen UWV² en pensioenuitvoerders en (3) het onder de aandacht brengen van de mogelijkheid van een Anw-hiaatpensioen bij sociale partners³. Daarnaast wordt er een kort overzicht gegeven van de moties met betrekking tot het nabestaandenpensioen, die de komende tijd nog uitgevoerd zullen gaan worden (4). Dit gaat zowel om moties die zijn aangenomen in de Tweede Kamer als moties die zijn aangenomen in de Eerste Kamer.

1. Onderzoek naar restitutie

1.1. Inleiding

Met de inmiddels door het parlement aangenomen Wtp worden nieuwe regels vastgelegd voor het nabestaandenpensioen. In overeenstemming met het advies van de Stichting van de Arbeid is in de Wtp opgenomen dat (fiscaal gefaciliteerd) partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden voor pensioendatum enkel nog op risicobasis kan plaatsvinden. Dit maakt een einde aan de situatie dat er vele vormen van dekking mogelijk zijn en brengt daarmee eenvoud in het stelsel. Dit komt ten

¹ Kamerstuk 36 067, nr. 160.

² Kamerstuk 36 067, nr. 159.

³ Kamerstuk 36 067, nr. 161.

goede aan de begrijpelijkheid voor de deelnemers. De dekking kan maximaal 50% van het pensioengevend loon bedragen (zonder franchise). Dit zal veelal een positief effect hebben voor deelnemers met lage salarissen. Voor hen zal een hoger partnerpensioen verzekerd zijn dan nu het geval is. Uiteraard is dit wel afhankelijk van de afspraken die sociale partners nog met elkaar gaan maken. De hoogte van de dekking is daarnaast diensttijdonafhankelijk. De hoogte van het partnerpensioen is daardoor niet meer afhankelijk van het arbeidsverleden of de dienstjaren bij de huidige werkgever. Dit is gunstig voor jonge deelnemers omdat zij vanaf het moment dat zij gaan deelnemen een adequate dekking zullen hebben, maar ook voor oudere deelnemers wanneer zij na een periode van zelfstandigheid als werknemer aan de slag gaan.

Inherent aan de risicoverzekering is dat er alleen dekking is zolang iemand actief deelnemer is. Om het risico op onverzekerd overlijden te verkleinen kent de Wtp enkele maatregelen. In de eerste plaats is er een standaard uitlooperperiode van drie maanden. Deze is optioneel te verlengen tot zes maanden indien sociale partners dat wenselijk achten. Tijdens deze periode wordt de risicodekking voor nabestaandenpensioenen zoals in de pensioenregeling is opgenomen, automatisch voortgezet door de pensioenuitvoerder. Deze standaard uitlooperperiode is met name bedoeld om de deelnemer die al is gestopt met zijn huidige baan, maar de volgende baan nog niet is gestart een overbrugging van de dekking te bieden. In de tweede plaats loopt de risicodekking door tijdens de WW-periode en tijdens de periode dat er een ZW-uitkering wordt ontvangen. Tot slot is er na beëindiging van de verplichte voortzetting, of het einde van de WW- of ZW-periode de mogelijkheid voor de gewezen deelnemer de dekking van het partnerpensioen vrijwillig voort te zetten. Een gewezen deelnemer moet minimaal 15 jaar gebruik kunnen maken van deze voortzettingsmogelijkheid. Wanneer een gewezen deelnemer gekozen heeft voor de vrijwillige voortzetting dan loopt die dekking door totdat de deelnemer de verzekering stopt.

De dekking op risicobasis voor het nabestaandenpensioen betekent een belangrijke verbetering voor de dekking bij overlijden voor pensioendatum. Door de genoemde maatregelen omtrent de (vrijwillige) voortzetting wordt het maximale gedaan om te voorkomen dat deelnemers ongewild onverzekerd zijn.

1.2. Uitkomsten onderzoek naar restitutie

Tijdens de plenaire behandeling van de Wtp heeft de Tweede Kamer een motie⁴ aangenomen om onderzoek te doen naar de mogelijkheid van restitutie in het nabestaandenpensioen, naast de vrijwillige voortzetting van het partnerpensioen die met de Wtp wordt geïntroduceerd. De motie wijst erop dat gewezen deelnemers in het nieuwe pensioenstelsel weliswaar gebruik kunnen maken van de vrijwillige voortzetting van het partnerpensioen, maar dat niet is uitgesloten dat in de praktijk er gewezen deelnemers zullen zijn die op het moment van overlijden ongewild onverzekerd zijn. De motie roept op te onderzoeken of en hoe een restitutiemogelijkheid in het nabestaandenpensioen ingevoerd kan worden. In de bijlage bij deze brief treft u de resultaten van de gevraagde analyse.

Op basis van de analyse in de bijlage, zie ik geen aanleiding restitutie als extra mogelijkheid naast de vrijwillige voortzetting, op te nemen. Er zijn een aantal overwegingen die leiden tot deze conclusie:

⁴ Kamerstuk 36 067, nr. 160.

1. Het is niet in de praktijk vast te stellen wie ongewild onverzekerd is. Restitutie zal daarom in de praktijk moeilijk te beperken zijn tot de naar verwachting kleine groep ongewild onverzekerden. Hierdoor bestaat het risico dat restitutie uiteindelijk door een grotere groep gebruikt zal worden dan de bedoeling is.
2. Restitutie leidt tot lage partnerpensioenuitkeringen voor deelnemers die maar kort hebben deelgenomen in een pensioenregeling. Hierbij zal het met name gaan om jonge werknemers maar ook oudere werknemers die voor het eerst deelnemen in een pensioenregeling. Dit effect wordt versterkt door het feit dat de restitutie pas na de transitie naar het nieuwe stelsel opgebouwd zal worden, waardoor de dekking vanuit restitutie pas na lange tijd tot volledige wasdom komt.
3. Het bieden van restitutie leidt ertoe dat er twee regelingen naast elkaar bestaan, namelijk de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting van het partnerpensioen en restitutie van het pensioenvermogen. Dit leidt tot uitvoeringscomplexiteit met hogere uitvoeringskosten en opwaarts effect op premies als gevolg. Daarnaast bemoeilijkt dit de communicatie aan de deelnemers.
4. Het bestaan van de mogelijkheid van restitutie kan deelnemers schijnzekerheid bieden en hun er van weerhouden vrijwillige voortzetting van het partnerpensioen te kiezen. Dit terwijl vrijwillige voortzetting in het algemeen een betere dekking biedt voor deelnemers die nog maar kort pensioen opbouwen (met name jongere deelnemers) en voor deelnemers met relatief lage lonen. Daarnaast geeft de vrijwillige voortzetting ook vooraf helderheid over de uitkering die men kan verwachten, dit in tegenstelling tot restitutie.
5. Restitutie betekent dat een deel van de onderlinge solidariteit tussen pensioendeelnemers die nu gebruikelijk is, wegvalt. Dat kan betekenen dat pensioen van de deelnemers voor wie het overlijdensrisico voor pensioendatum niet intreedt met enkele procentpunten lager uitpakt of een opwaarts effect op de premies. Dit strookt niet met de kostenneutraliteit die als uitgangspunt is gekozen voor de aanpassing van het nabestaandenpensioen.
6. Het werken met twee regelingen leidt tot het doorbreken van de eenvoud van het stelsel, waarbij dekking van het overlijdensrisico voor pensioendatum op risicobasis zou plaatsvinden. Dit zou ingaan tegen het advies van de Stichting van de Arbeid en het pensioenakkoord.

Gezien de genoemde implicaties, wil ik vasthouden aan het nabestaandenpensioen op risicobasis met de genoemde standaard uitloopdekking, automatische voortzetting gedurende de WW- en ZW-periode, in combinatie met de vrijwillige voortzetting zoals vastgelegd in de Wtp. Daarbij zal ingezet worden op het zoveel mogelijk voorkomen dat mensen ongewild geen verzekering hebben. Goede communicatie en keuzebegeleiding door de pensioenuitvoerders is daarvoor van groot belang. Bij de evaluatie van de Wtp zal ook de uitwerking van de vrijwillige voortzetting, als onderdeel van het nabestaandenpensioen, geëvalueerd worden. Mocht daartoe aanleiding zijn kan op dat moment opnieuw afgewogen worden of de huidige maatregelen afdoende zijn.

2. Gegevensuitwisseling tussen UWV en pensioenuitvoerders

Tijdens de plenaire behandeling van de Wtp heeft de Tweede Kamer een motie⁵ aangenomen die de regering oproept een gegevensuitwisseling tussen het UWV en pensioenuitvoerders tot stand te brengen ten behoeve van de automatische voortzetting van het nabestaandenpensioen tijdens de periode dat iemand een Werkloosheidsuitkering, dan wel een Ziektewetuitkering ontvangt. De gegevens van het UWV zijn voor de

⁵ Kamerstuk 36 067, nr. 159.

pensioenuitvoerders nodig om vast te kunnen stellen dat er een recht is op de vrijwillige voortzetting en om de deelnemers te kunnen informeren wanneer het recht op voortzetting van de risicodekking eindigt en de mogelijkheid er is om de dekking, na het einde van de Werkloosheids- en Ziektewetuitkering, vrijwillig voort te zetten.

UWV en pensioenuitvoerders wisselen op dit moment ook al gegevens uit waar het gaat om arbeidsongeschiktheidsgegevens die voor pensioenuitvoerders relevant zijn voor de uitvoering van bijvoorbeeld premievrije voortzetting van de deelneming bij arbeidsongeschiktheid. Voor de uitwisseling van de Werkloosheidswet- of Ziektewet-gegevens kan een soortgelijk proces worden opgezet. Door gebruik te maken van aanwezige gegevensuitwisselingsystematiek bij UWV en pensioenuitvoerders wordt een betrouwbaar en kostenefficiënt proces bereikt. Tevens wordt voorkomen dat nabestaanden en deelnemers onnodig worden belast, zij tijdig geïnformeerd kunnen worden over het vervallen van de dekking voor het partnerpensioen en zij de mogelijkheid krijgen desgewenst de dekking vrijwillig voort te zetten.

Wettelijke grondslag

Voor een gegevensuitwisseling tussen het UWV en pensioenuitvoerders dient een wettelijke grondslag aanwezig te zijn. Daarnaast moet er een noodzakelijkheid zijn om de betreffende gegevens te ontvangen. Pensioenuitvoerders zijn, wanneer de Wtp in werking is getreden, op grond van de artikelen 55 en 61a van de Pensioenwet, gehouden om de risicodekking voor nabestaandenpensioen of partnerpensioen voort te (laten) zetten. Voor een correcte, tijdige en efficiënte uitvoering van deze wettelijke plicht is een gegevensuitwisseling noodzakelijk. De algemene wettelijke grondslag voor gegevensverstrekking door het UWV aan pensioenuitvoerders is terug te voeren op artikel 73, eerste en vijfde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). De nadere invulling van artikel 73 van de Wet SUWI is terug te vinden in onder andere artikel 5.12 van het Besluit SUWI.

Nadere bestudering van artikel 5.12 van het Besluit SUWI door SZW en UWV heeft tot de gezamenlijke conclusie geleid dat een aanpassing van het betreffende artikel niet nodig is. De wettelijke grondslag voor de gegevensuitwisseling, in combinatie met de voorgestelde aanpassing van de Pensioenwet, biedt hiervoor voldoende ruimte. In tegenstelling tot hetgeen werd gesteld in de Planningsbrief Wet toekomst pensioenen van 6 februari 2023⁶, is er dus geen nadere wettelijke aanpassing nodig om de betreffende gegevensuitwisseling tussen UWV en pensioenuitvoerders te formaliseren.

Een kopie van deze brief wordt gestuurd naar het UWV, zodat zij eveneens op de hoogte zijn van deze conclusie en voorbereidingen kunnen treffen in het proces inzake de gegevensuitwisseling.

3. Anw-hiaatpensioen

De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen inzake de Anw-hiaatverzekering/ het nabestaandenoverbruggingspensioen.⁷ Naar aanleiding daarvan heb ik per brief van 18 april 2023 het belang van een Anw-hiaatverzekering/nabestaandenoverbruggingspensioen onder de aandacht gebracht bij de Stichting van de Arbeid.

⁶ Kamerstuk 36 067, nr. 187.

⁷ Kamerstuk 36 067, nr. 161.

Een afschrift van deze brief treft u als bijlage aan bij deze brief. Daarnaast is ook op de website werkenaanonspensioen.nl hier aandacht voor gevraagd.

4. Openstaande moties nabestaandenpensioen

Naast de met deze brief uitgevoerde moties is er nog een aantal moties met betrekking tot het nabestaandenpensioen die nog openstaan. Het gaat om de volgende vier moties, waarbij de eerste twee zijn ingediend tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer en de laatste twee tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer:

- Motie van het lid Smals waarin wordt gevraagd om een onderzoek hoe het overgangsrecht voor partnerpensioenaanspraken gestroomlijnd kan worden (Kamerstuk 36 067, nr. 119). De Tweede Kamer wordt hierover dit najaar geïnformeerd.
- Motie van de leden Ceder en Stoffer die verzoekt de nieuwe vormgeving van het nabestaandenpensioen zo snel mogelijk te evalueren en te monitoren (Kamerstuk 36 067, nr. 158). De gevraagde evaluatie en monitoring loopt mee in de monitoring van de Wtp en komt terug in het plan van aanpak monitoring.
- Motie van het lid Oomen-Ruijten c.s. waarin de Minister wordt verzocht om de dekking voor het wezenpensioen voort te zetten op dezelfde wijze als voorzien voor de vrijwillige voortzetting van de dekking voor partnerpensioen, en dit op een zo kort mogelijke termijn in een eerstvolgend passend wetsvoorstel te regelen (Kamerstuk 36 067, AR). De vrijwillige voortzetting van de wezendekking wordt op een zo kort mogelijke termijn in een eerstvolgend passend wetsvoorstel geregeld, dit is ook zo tijdens het debat toegezegd.
- Motie van het lid Oomen-Ruijten c.s. waarin wordt verzocht de vrijwillige voortzetting van het partnerpensioen uit artikel 61a van de Pensioenwet zo snel als mogelijk als default in de wet op te nemen, en dit op een zo kort mogelijke termijn in een eerstvolgend passend wetsvoorstel te regelen (Kamerstuk 36 067, AS). Met de pensioensector wordt op dit moment de mogelijkheid van een default voortzetting risicodekking onderzocht. De uitkomsten van het onderzoek worden bezien in relatie tot de reeds bestaande maatregelen uit de Wet toekomst pensioenen. Bij een positieve uitkomst kan de default voortzetting in een daarvoor passend wetsvoorstel worden opgenomen.

Deze moties zijn ook opgenomen in de planningsbrief welke parallel aan deze brief aan uw Kamer is gestuurd (Kamerstuk 36 067, nr. 192).

Ik vertrouw erop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd over de uitvoering van de moties betreffende het onderzoek naar restitutie, de gegevensuitwisseling tussen UWV en pensioenuitvoerders en het onder de aandacht brengen van de mogelijkheid van een Anw-hiaatpensioen bij sociale partners. Ik beschouw deze moties hiermee als afgedaan.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel toekomst pensioenen (Wtp) heeft de Tweede Kamer een motie⁸ aangenomen om onderzoek te doen naar de mogelijkheid van restitutie in het nabestaandenpensioen, naast de vrijwillige voortzetting van het partnerpensioen die met de Wtp wordt geïntroduceerd.

De motie beschrijft dat het kan voorkomen dat deelnemers onverzekerd overlijden, waardoor er geen recht is op een nabestaandenpensioen en stelt dat een mogelijkheid tot restitutie dit kan oplossen. De motie verzoekt de regering daarom te onderzoeken of en hoe een restitutiemogelijkheid in het nabestaandenpensioen ingevoerd kan worden naast de vrijwillige voortzetting waarbij ook aandacht is voor de gevolgen daarvan voor bijvoorbeeld de premiestelling en aanbod van het nabestaandenpensioen.

Voor deze analyse is samengewerkt met de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars. Achtereenvolgens ga ik in op:

1. Nabestaandenpensioen op risicobasis en (vrijwillige) voortzetting
2. Afbakening doelgroep
3. Welk pensioen wordt gerestitueerd?
4. Restitutie voor ongewild onverzekerden in de praktijk.

1. Nabestaandenpensioen op risicobasis en (vrijwillige) voortzetting

De voorgestelde wijzigingen in de Wtp inzake het nabestaandenpensioen zorgen ervoor dat het nabestaandenpensioen meer wordt gestandaardiseerd, adequater en begrijpelijker wordt en dat de risico's voor nabestaanden worden verkleind. Op dit moment is de dekking van het risico op overlijden voor pensioendatum op verschillende manieren mogelijk. Het gaat daarbij om risicodekking, kapitaaldekking of een combinatie van beiden. Vanwege deze diversiteit is het overzicht en inzicht in het partnerpensioen voor veel deelnemers en hun partners vertroebeld geraakt. Conform het advies van de Stichting van de Arbeid is in de Wtp opgenomen dat (fiscaal gefaciliteerd) partnerpensioen ter dekking van het risico op overlijden voor pensioendatum enkel nog op risicobasis kan plaatsvinden.

De hoogte van het partnerpensioen wordt fiscaal begrensd op 50% van het pensioengevend loon. In de bepaling van de hoogte van het pensioengevend loon wordt daarbij geen rekening gehouden met een franchise. Dit heeft een positief effect voor deelnemers met lage salarissen. Voor hen zal een hoger partnerpensioen verzekerd zijn dan nu het geval is. Dit is natuurlijk nog wel afhankelijk van de concrete afspraken die decentrale sociale partners in de pensioenregelingen gaan maken.

Nieuw ten opzichte van de huidige risicodekking voor partnerpensioen is dat wettelijk verplicht wordt dat de hoogte diensttijdonafhankelijk is. De hoogte van het partnerpensioen is daardoor niet meer afhankelijk van het arbeidsverleden of de dienstjaren bij de huidige werkgever. Dit is met name gunstig voor jonge deelnemers aangezien zij vanaf het moment dat zij gaan deelnemen een adequate dekking zullen hebben. Daarnaast is het ook gunstig voor oudere deelnemers die na een periode van zelfstandigheid als werknemer aan de slag gaan en dan deelnemer worden in een pensioenregeling.

⁸ Motie van de leden Stoffer en Ceder, Kamerstuk 36 067 nr. 160.

De dekking voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum vervalt op het moment dat er niet langer sprake is van deelnemerschap in de pensioenregeling. Dit is inherent aan een partnerpensioen op risicobasis. Dit kan wel leiden tot vervelende situaties. Bijvoorbeeld in de situatie dat het oude en het nieuwe dienstverband niet direct op elkaar aansluiten of wanneer een deelnemer besluit als zelfstandige aan de slag te gaan en er om die reden geen dekking meer is.

Om deze ongewenste situaties zoveel mogelijk te ondervangen zijn in de Wtp een drietal maatregelen opgenomen:

1. Standaard uitlooperperiode

Na beëindiging van het deelnemerschap loopt de dekking voor het nabestaandenpensioen minimaal drie maanden automatisch door. Deze periode is optioneel te verlengen tot zes maanden indien sociale partners dat wenselijk achten⁹. Deze uitlooperperiode is bedoeld om werknemers een dekking te bieden in de periode tussen twee banen in.

2. Dekking tijdens WW- of ZW-periode

Wanneer er aansluitend op einde dienstverband een WW-uitkering of ZW-uitkering wordt ontvangen, wordt de risicodekking voor nabestaandenpensioen automatisch door de pensioenuitvoerder voortgezet tot het moment dat de WW- of ZW-uitkering wordt beëindigd¹⁰. Soms is er aansluitend op de ZW-uitkering recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Bij arbeidsongeschiktheid loopt ook nu al in de meeste gevallen de volledige pensioenregeling van de werknemer door, inclusief het partnerpensioen. Dit wordt daarom niet wettelijk voorgeschreven.

3. Vrijwillige voortzetting

Wanneer de uitlooperperiode, de WW- of de ZW-periode is beëindigd heeft de gewezen deelnemer de mogelijkheid de risicodekking voor het partnerpensioen voort te zetten. Deze vrijwillige voortzetting van de risicodekking kan voor de gewezen deelnemer een manier zijn om het financiële risico dat mogelijk gelopen wordt bij overlijden voor de pensioendatum af te dekken. Een deel van het pensioenvermogen wordt gebruikt voor de financiering van de benodigde risicopremie. De uitruil kent een wettelijke beperking op de afkoopgrens kleine pensioenen, als pensioenvermogen daaronder komt is uitruil niet meer mogelijk. Daarnaast kunnen sociale partners de uitruil beperken in de tijd of in de hoogte (dus hoger dan de minimale afkoopgrens), echter een deelnemer moet altijd minimaal 15 jaar gebruik kunnen maken van de voortzettingsmogelijkheid (mits er geen afspraken zijn gemaakt over het maximum voor de omvang van de uitruil)¹¹.

2. Afbakening potentiële doelgroep

In deze analyse nemen we de vrijwillige voortzetting van het partnerpensioen als gegeven en wordt uitgegaan van de situatie dat een gewezen deelnemer wel de mogelijkheid en het recht had om gebruik te maken van de vrijwillige voortzetting, maar dit uiteindelijk niet heeft gedaan. Hierbij is het goed te verduidelijken dat er een aantal situaties is waarin vrijwillige verzekering wettelijk gezien niet mogelijk is. In die gevallen is er daarmee geen sprake van een gewezen deelnemer die achteraf ongewild onverzekerd is.

⁹ De mogelijkheid te kiezen voor de duur van de verplichte voortzetting is toegevoegd aan de Wtp naar aanleiding van het nader gewijzigd amendement van het lid Ceder, Kamerstuk 36 067, nr. 55.

¹⁰ De voortzetting tijdens de ZW-periode is aan de Wtp toegevoegd naar aanleiding van het amendement van het lid Omtzigt, Kamerstuk 36 067, nr. 171.

¹¹ De minimale periode van 15 jaar is toegevoegd aan de Wtp naar aanleiding van het amendement van lid Stoffer, Kamerstuk 36 067, nr. 82.

Het gaat om de volgende situaties:

- De periode waarin vrijwillige verzekering mogelijk zou zijn geweest is reeds verstreken. Volgens de Wtp moeten deelnemers minimaal 15 jaar gebruik kunnen maken van de vrijwillige voortzetting. Sociale partners kunnen die periode desgewenst langer vaststellen. Wanneer de voor de gewezen deelnemer geldende periode is verstreken, is vrijwillige voortzetting van partnerpensioendekking niet meer mogelijk.
- Vrijwillige voortzetting is niet (meer) mogelijk in het geval het ouderdomspensioen door de uitruil beneden de afkoopgrens (2023: € 594,89) of boven het door sociale partners vastgestelde maximale bedrag dat kan worden uitgeruild uitkomt. De vrijwillige voortzetting wordt immers gefinancierd vanuit een uitruil met het opgebouwde ouderdomspensioen.
- De deelnemer kan zelf hebben besloten de vrijwillige voortzetting na verloop van tijd te beëindigen. Het stopzetten van de vrijwillige voortzetting is een bewuste handeling.

Aangezien het lastig is om te voorspellen hoeveel mensen in de toekomst gebruik zullen maken van de vrijwillige voortzetting, is CBS gevraagd inzicht te geven in de maximale omvang van de doelgroep voor wie de dekking van een vrijwillige voortzetting relevant zou zijn geweest. Daarbij is gebruik gemaakt van beschikbare gegevens over het jaar 2021 als indicatie.

De dekking die de vrijwillige voortzetting biedt, is bedoeld voor de situatie dat iemand overlijdt voor pensioendatum, die in het verleden deelnemer is geweest in een pensioenregeling (van waaruit de vrijwillige voortzetting wordt geboden), maar op moment van overlijden geen deelnemer meer is in een pensioenregeling. Daarnaast is de dekking door een vrijwillige voortzetting alleen relevant als er sprake is van een partner. Onderstaande tabel laat zien hoeveel overleden personen voldeden aan deze combinatie van kenmerken in het jaar 2021.

Leeftijd op moment overlijden	Totaal aantal overledenen	Overledenen met partner zonder dienstbetrekking en met opgebouwd tweede pijlerpensioen
25 t/m 34 jaar	970	80
35 t/m 44 jaar	1.770	310
45 t/m 54 jaar	5.400	1.220
55 t/m AOW-leeftijd	16.310	4.750
Totaal (25 t/m AOW)	24.450	6.360

Bron: CBS. Betreft het jaar 2021, cijfers zijn afgerond op 10-tallen.

Het gaat hier om de maximale doelgroep voor wie een vrijwillige voortzetting van de partnerpensioenverzekering relevant zou zijn geweest. Deze cijfers bieden echter geen inzicht in het aandeel dat ongewild onverzekerd zou zijn. Ook biedt het geen inzicht in welk aandeel van deze personen in aanmerking zou zijn gekomen voor de vrijwillige voortzetting (zou die mogelijkheid hebben bestaan). De verwachting is dat het om een kleine groep zal gaan, maar daarvan is op basis van deze cijfers geen goede inschatting te maken. Tot slot is er weliswaar een opgebouwd tweede pijlerpensioen aanwezig maar is er geen beeld of dit een nabestaandenpensioen oplevert van substantiële omvang, al kan aangenomen worden dat voor de jongere leeftijdsgroepen in de meeste gevallen een lage dekking zal zijn vanwege de nog korte opbouwperiode en het feit dat men niet actueel opbouwt.

Wie krijgt restitutie?

De restitutiemogelijkheid zou gelden voor de nabestaande van de gewezen deelnemer die ongewild geen vrijwillige voortzetting van het partnerpensioen had. Daarbij gaat het in elk geval om de dekking voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum. In het kader van de behandeling van de Wtp in de Eerste Kamer is een motie¹² aangenomen (Handelingen I 2022/23, nr. 34, item 10) die oproept ook voor het wezenpensioen vrijwillige voortzetting mogelijk te maken. Dit zal in een eerstvolgend passend wetsvoorstel geregeld worden. Wanneer vrijwillige voortzetting van het wezenpensioen mogelijk is, dan kan er ook voor het wezenpensioen sprake van zijn dat de gewezen deelnemer ongewild onverzekerd was. Wanneer er gekozen zou worden voor restitutie voor de partner zou in het kader van het wezenpensioen restitutie ook voor de achterblijvende kinderen voor de hand liggen.

Door de restitutie te bieden aan de partner én de kinderen van de gewezen deelnemer, zou de bredere vraag kunnen ontstaan waarom andere erfgenamen (bijvoorbeeld ouders of broers en zussen) van de gewezen deelnemer niet ook aanspraak zouden moeten kunnen maken op het opgebouwde pensioenvermogen van de deelnemer. Doordat de restitutiemogelijkheid expliciet bedoeld zou zijn als terugvaloptie van de vrijwillige voortzetting, ligt het voor de hand bij de restitutie dezelfde groep van begunstigden te hanteren, dus de partner en kinderen van de gewezen deelnemer. Het risico op verbreding van het aantal begunstigden, wanneer restitutie geïntroduceerd zou worden, is daarmee laag.

3. Welk pensioen wordt gerestitueerd?

Het is de vraag welk pensioenvermogen gerestitueerd zou moeten worden wanneer een deelnemer bij overlijden ongewild onverzekerd was. Bij restitutie kan het gaan om het volledig opgebouwde ouderdompensioen of het gedeelte van het pensioen dat is gereserveerd voor het partnerpensioen. Sowieso moet voorkomen worden dat partners die recht hebben op restitutie meer partnerpensioen zouden kunnen krijgen dan de partners van deelnemers die wel de vrijwillige voortzetting hebben gekozen. Eenzelfde redenering geldt voor het wezenpensioen. Om die reden zou het in de rede liggen dat de uitkering die volgt uit de restitutie niet hoger kan zijn dan wat de vrijwillige voortzetting aan uitkering had opgeleverd, ongeacht of er meer pensioenkapitaal is opgebouwd.

Omdat het bij restitutie gaat om een opgebouwd pensioenkapitaal zal de dekking die geboden wordt relatief laag zijn voor werknemers die nog maar kort pensioen hebben opgebouwd in de pensioenregeling en hoger voor werknemers die al langer deelnemen in een pensioenregeling. Daarnaast neemt bij restitutie de hoogte van de periodieke uitkering af naarmate de partner jonger is. Het aanwezige kapitaal wordt dan immers over langere periode uitgesmeerd. Daarbij is relevant dat een stelsel waarbij restitutie geboden wordt een lange ingroei zal kennen voordat deze tot volle wasdom zal komen, aangezien restitutie alleen geboden kan worden vanaf het moment dat die mogelijkheid wettelijk geregeld is. In de beginperiode leidt dat dus voor alle deelnemers tot lage uitkeringen. Hierbij is nog van belang op te merken dat in het kader van het overgangsrecht Wtp opgebouwde partnerpensioenen bedoeld voor dekking bij overlijden voor pensioendatum die zijn opgebouwd voorafgaand aan de transitie voor de partners beschikbaar blijven. Dit dempt het effect van de lagere uitkeringen in de aanloopperiode.

¹² Motie Oomen-Ruijten c.s., Kamerstuk 36 067, AR.

Duidelijk is dat hoogte van de dekking die restitutie biedt vooraf lastig te voorspellen is. Dit in tegenstelling tot de vrijwillige voortzetting, waar de hoogte van de dekking die men kan verwachten vooraf wel duidelijk is.

4. Restitutie voor ongewild onverzekerden in de praktijk

Het toepassen van restitutie voor deelnemers die ongewild onverzekerd waren op moment van overlijden, leidt tot een beroep op het collectief. Immers het opgebouwde pensioenvermogen wordt gerestitueerd dat normaal gesproken zou vervallen aan het pensioenfonds. Het delen van het langlevensrisico tussen deelnemers is een belangrijk onderdeel van de solidariteit binnen een pensioenfonds.

De vraag is of restitutie afbreuk doet aan die solidariteit. Indien de restitutie beperkt zou kunnen blijven tot de groep personen die ongewild onverzekerd zijn gebleven, zet dit de solidariteit niet onder druk. Wanneer restitutie echter meer generiek zou uitwerken bijvoorbeeld omdat de doelgroep niet afdoende beperkt kan worden, ook al is deze initieel alleen bedoeld voor een relatief kleine groep, dan kan dit wel tot een onevenredig beroep op de solidariteit leiden.

Van belang is dus in welke mate het mogelijk is de doelgroep adequaat af te bakenen. Een adequate afbakening van wie ongewild onverzekerd is, zal echter lastig te maken zijn. Daarvoor is een aantal redenen. Of iemand ongewild onverzekerd is, zal in de praktijk pas vastgesteld worden wanneer de gewezen deelnemer is overleden en moet daarom aange-toond worden door de nabestaande. De nabestaande zal aannemelijk moeten maken dat de gewezen deelnemer eigenlijk verzekerd had willen zijn, maar dat er valide redenen waren waarom de gewezen deelnemer uiteindelijk geen gebruik heeft gemaakt van de vrijwillige verzekering. Het zal lastig, zo niet onmogelijk zijn voor het pensioenfonds om te verifiëren dat de redenen die de nabestaande geeft waarom de gewezen deelnemer destijds geen gebruik heeft gemaakt van de vrijwillige verzekering juist zijn en wijzen op ongewild onverzekerd zijn. Complicerende factor is daarbij dat het moment waarop de discussie ontstaat over de vraag of er sprake is van een situatie dat de gewezen deelnemer ongewild onverzekerd is, vele jaren kan zijn na het moment dat de gewezen deelnemer de mogelijkheid had gehad om te kiezen voor de vrijwillige voortzetting. Dit kan een betrouwbare vaststelling van de feiten in de weg staan.

Het vaststellen dat de gewezen deelnemer eigenlijk wel gebruik had willen maken van de vrijwillige voortzetting is echter wel noodzakelijk. Immers bij een bewuste keuze om geen gebruik te maken van de vrijwillige voortzetting zou restitutie niet aan de orde moeten zijn. Voorkomen moet worden dat uiteindelijk elke nabestaande van een gewezen deelnemer die overlijdt met succes aanspraak kan maken op restitutie. Het zal voor pensioenuitvoerders lastig te bepalen zijn of er inderdaad sprake was van een gewezen deelnemer die ongewild onverzekerd was en er geen sprake was van bewust handelen. Er is daarmee een aanzienlijk risico op calculerend gedrag met de financiële consequenties voor het pensioencollectief van dien.

Wanneer restitutie een bestaande mogelijkheid zou zijn kan dit ertoe toe leiden dat deelnemers minder vaak een vrijwillige voortzetting zullen nemen, aangezien zij inschatten dat restitutie voor hen ook een reële mogelijkheid is. Of dit ook een reële optie voor hen is, is echter maar de vraag. De pensioenuitvoerder kan immers vaststellen dat restitutie niet aan de orde is, omdat de nabestaande onvoldoende aannemelijk kan maken dat er sprake is van een situatie waarbij de gewezen deelnemer ongewild onverzekerd was. Restitutie voor ongewild onverzekerden biedt

dus geen zekerheid voor de deelnemer of zijn nabestaanden over de vraag of er dekking is voor het overlijdensrisico.

Bij het treffen van een restitutieregeling dient vooraf helder te zijn wat wordt verzekerd en onder welke condities. Dat betekent in dit geval dat vooraf helder moet zijn wie (later) ongewild onverzekerd zou zijn. Dat zal in de praktijk – vanwege de hiervoor genoemde beperkingen- niet vooraf te bepalen zijn. Het bieden van een restitutieregeling specifiek gericht op personen die anders ongewild onverzekerd zouden zijn is dus niet goed mogelijk. Een restitutieverzekering kan dus alleen wanneer dit voor alle deelnemers geldt en er geen onderscheid gemaakt wordt of iemand ongewild onverzekerd was. Het zou dan een volwaardige optie zijn naast de vrijwillige voortzetting, zoals die wordt vastgelegd in de Wtp. Vanwege de eenvoud van het stelsel is in het kader van het pensioenakkoord juist afgesproken dat nabestaandenpensioen bedoeld voor overlijden voor pensioendatum alleen op risicobasis verzekerd mag worden. Wanneer dergelijke restitutieverzekeringen alsnog zouden worden toegestaan komt dat uitgangspunt in het geding. Deze optie is daarmee onwenselijk.

In de uitvoering zal het naast elkaar laten bestaan van deze twee opties (vrijwillige voortzetting en restitutie voor ongewild onverzekerden) complicerend werken en duur zijn, immers er bestaan dan twee stelsels naast elkaar die beide uitgevoerd zullen moeten worden. Ook in de communicatie naar deelnemers zal dit zaken compliceren.

Het bieden van restitutie aan ongewild onverzekerden heeft ook financiële consequenties bij de pensioencollectieven, aangezien de pensioenkapitalen dan niet meer ten goede komen aan de solidariteit met de overige deelnemers. Het wegvallen van dit deel van de onderlinge solidariteit betekent dat de deelnemers die blijven leven een pensioen zullen krijgen dat enkele procentpunten lager ligt, dan wel dat er een hogere premielast zal zijn. Dit terwijl in het pensioenakkoord juist het uitgangspunt van kostenneutraliteit is afgesproken in de overgang naar het nieuwe nabestaandenpensioen.

Tot slot

In het algemeen geldt dat wanneer een persoon ongewild onverzekerd is geweest en deze (of de nabestaande) kan aantonen dat de schuld van het feit dat hij onverzekerd is bij de pensioenuitvoerder ligt, de deelnemer de pensioenuitvoerder daarop kan aanspreken. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om situaties dat de pensioenuitvoerder een gewezen deelnemer de vrijwillige voortzetting niet heeft aangeboden ondanks dat het een wettelijk recht is of zijn aanvraag per abuis niet opgenomen was in de administratie. In het geval de klacht terecht is, krijgt die persoon alsnog de dekking die hoort bij de verzekering waar deze persoon recht op had. Het gaat dan niet om restitutie, maar om het herstel van een recht dat de persoon had. In dit geval zal het in de toekomst dan gaan om de dekking van de vrijwillige voortzetting.