

Kenmerk	W12.25.00286/III
Datum aanhangig	7 oktober 2025
Datum vastgesteld	12 november 2025
Datum advies	12 november 2025
Datum publicatie	17 november 2025
Vindplaats	Staatscourant 2025, nr. 44838

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 7 oktober 2025, no.2025002249, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit wijziging van het Besluit uitvoering Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling en het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen in verband met de uitvoering van de pensioentransitie, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit uitvoering Pensioenwet (BuP) en enkele andere besluiten in verband met de uitvoering van de pensioentransitie.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden voor het inzetten van de solidariteitsreserve en over de wettelijke grondslag voor de geboden mogelijkheid om het beleggingsbeleid na invaren geleidelijk aan te passen aan de nieuwe risicohouding. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Inzet solidariteitsreserve ten behoeve van minimaal vereist eigen vermogen

Het voorgestelde artikel 1h, negende lid, BuP maakt het mogelijk om in de situatie dat het minimaal vereist eigen vermogen (MVEV) te laag is als gevolg van de hoogte van de operationele kosten, dit aan te vullen uit de solidariteitsreserve (dan wel de risicodelingsreserve). In het stelsel van de Pensioenwet (Pw) is voor onder andere operationele kosten voorzien dat deze afzonderlijk van de solidariteits- of risicodelingsreserve op de balans worden geadministreerd. Deze operationele doelen moeten ex-ante worden gespecificeerd en ook deze afzonderlijke voorziening mag niet negatief worden. (zie noot 1) In verband daarmee is in artikel 10d, derde lid, en 10e, derde lid, Pw bepaald dat deze reserves niet worden gebruikt voor deling van operationele kosten. (zie noot 2)

De Afdeling begrijpt dat uit praktisch oogpunt wordt gekozen voor introductie van de mogelijkheid om tekorten op het MVEV die gevolg zijn van de hoogte van operationele kosten, uit de solidariteitsreserve te compenseren. Zij merkt echter op dat daarmee het uitgangspunt dat operationele kosten apart ex-ante worden gespecificeerd en afzonderlijk

worden geadministreerd, dreigt te worden ondergraven. Daarom is het aangewezen om deze mogelijkheid te beperken tot uitzonderlijke, onvoorziene omstandigheden. De Afdeling adviseert zo'n beperking expliciet in de tekst tot uitdrukking te brengen.

2. Tijdelijke aanpassing strategisch beleggingsbeleid

Het voorgestelde artikel 14d BuP regelt dat pensioenfondsen de bevoegdheid hebben om in de periode van 12 maanden na invaren de beleggingsportefeuille geleidelijk aan te passen aan de nieuwe risicohouding en daarmee tijdelijk af te wijken van het beleggingsbeleid en in dezelfde periode andere toedelingsregels te hanteren. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat fondsen tegen het belang van hun deelnemers in, op invaardatum hun beleggingsportefeuilles aan moeten passen. Ook kunnen hiermee schokken op financiële markten worden voorkomen.

Met de geboden afwijkingsmogelijkheid is in het zevende lid geregeld dat gedurende deze afwijkingsperiode ook kan worden afgeweken van de vastgestelde toedelingsregels voor het beschermingsrendement voor het renterisico, dit omdat de afwijking van het beleggingsbeleid voor verschillende groepen deelnemers anders uitwerkt, dan wanneer wél direct de normale regels zouden worden toegepast.

Hoewel de Afdeling het nut van de voorgestelde ingroeiregeling onderschrijft, merkt zij op dat deze werkwijze niet goed past in de regels die gelden voor het beleggingsbeleid in het nieuwe stelsel, nu het daarvan juist een afwijking betreft. Het transitiekader is hiervoor ook niet zonder meer passend, nu het gaat om het beleggingsbeleid na afloop van de transitieperiode.

Mede gelet op de effecten van de afwijking van de normale regels voor verschillende groepen deelnemers en de voorziene herverdeling van die effecten, is het daarom raadzaam om in de Pensioenwet zelf expliciet te voorzien in een wettelijke grondslag voor de voorgestelde afwijkingen. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 15 december 2025

1. Inzet solidariteitsreserve ten behoeve van minimaal vereist eigen vermogen

De regering is het met de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) eens dat het uitgangspunt niet mag worden ondergraven dat fondsen te allen tijde een adequate voorziening voor operationele kosten moeten aanhouden. De regering ziet met deze maatregel echter geen reëel risico op dat vlak vanwege bestaande wettelijke waarborgen en verplichtingen. De toelichting is wel verder aangevuld met een beschrijving van de wettelijke waarborgen die er al zijn om te zorgen dat pensioenfondsen operationele kosten apart ex-ante specificeren en afzonderlijk zullen blijven administreren. Ook is in de toelichting benadrukt dat het fonds de maatregel alleen kan inzetten om de uitzonderlijke situatie van een vermindering van pensioenrechten en -aanspraken te voorkomen.

Het pensioenfonds heeft een wettelijke plicht om een adequate voorziening operationele kosten op de balans te administreren. Deze wettelijke plicht is vastgelegd in onder meer artikel 374, eerste lid, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, artikel 126, eerste lid,

Pensioenwet, artikel 121, eerste lid, Wet verplichte beroepspensioenregeling en richtlijn 610 van de Raad voor de Jaarverslaggeving. De toezichthouder en de controlerend accountant zien toe op de naleving van deze norm. De met dit besluit geïntroduceerde maatregel kan niet lichtzinnig worden ingezet en is bedoeld als een uiterst middel voordat zou moeten worden overgegaan op een vermindering van pensioenaanspraken en -rechten. Indien het advies van de Afdeling zou worden overgenomen dat deze maatregel alleen mag worden ingezet in uitzonderlijke, onvoorziene omstandigheden, dan kan in minder uitzonderlijke situaties alsnog niet die uiterste consequentie worden voorkomen waar pensioen- en aanspraakgerechtigden de dupe van worden: dat de pensioenaanspraken en -rechten worden verminderd, terwijl er voldoende middelen in de solidariteits- of risicodelingsreserve zitten om dit te kunnen voorkomen. Deze maatregel is juist bedoeld om die innerlijk tegenstrijdige situatie te kunnen voorkomen.

Bovendien geeft de toezichthouder (DNB) aan geen risico's te zien dat pensioenfondsen 'reguliere' kosten via het eigen vermogen gaan financieren uit de solidariteits- of risicodelingsreserve, gezien de huidige regels over het moeten treffen van een adequate voorziening operationele kosten. Het overnemen van dit advies zou dan ook in de ogen van de regering leiden tot een minder doeltreffend instrument.

De maatregel kan zo nodig worden geëvalueerd indien de minister signalen over oneigenlijk gebruik ontvangt.

2. Tijdelijke aanpassing strategisch beleggingsbeleid

De Afdeling wijst hier terecht op het punt dat artikel 14d, zevende lid, van het ontwerpbesluit een afwijkende regeling mogelijk lijkt te maken.

Welbeschouwd gaat het echter niet om een afwijking van artikel 10a, vijfde lid, eerste zin, van de Pensioenwet dan wel artikel 28a, vijfde lid, eerste zin, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling (Wvb), maar om een afwijking van de binnen het fonds vastgestelde toedelingsregels. Door een aanpassing van de vastgestelde toedelingsregels in het kader van een aangepast beleggingsbeleid na invaren, wordt een afwijking van de wet – op grond waarvan geen sprake mag zijn van ex ante herverdeling – juist voorkomen.

Artikel 14d, zevende lid, is daarom in het besluit geherformuleerd. In combinatie met het zesde lid van artikel 14d wordt het mogelijk gemaakt om met een aangepast beleggingsbeleid een betere invulling te geven aan de prudent person regel, zonder dat dit leidt tot ex ante herverdeling. De grondslagen in artikelen 10a, zevende lid, en 52a, zesde lid, van de Pensioenwet en artikelen 28a, zevende lid, en 63a, zesde lid, Wvb bieden naar het oordeel van de regering een voldoende wettelijke basis voor die nadere regels voor een aangepast beleggingsbeleid en aangepaste toedelingsregels. De artikelen 52a van de Pensioenwet en 63a van de Wvb waren eerder niet als grondslag genoemd en zijn nu alsnog opgenomen in de 'gelet op' en toelichting op de grondslagen.

Verder is de toelichting van dit onderwerp aangepast om het belang van een geleidelijke aanpassing van het beleggingsbeleid en de toedelingsregels verder te duiden.

Verder is van de gelegenheid gebruikgemaakt om een drietal kleine (wetstechnische) wijzigingen door te voeren in het besluit en de toelichting. Daarnaast zijn inwerkingtredingsdata en vervaldata aangepast/toegevoegd aan dit besluit. Hierna volgt een korte toelichting op deze punten.

(Wetstechnische) wijzigingen

Het gaat in de eerste plaats om een technische wijziging van het Besluit consumentenprijsindex voor kinderbijslagbedragen. Dit is een niet inhoudelijke wijziging die niet op pensioenen ziet. Aangezien deze wijziging uiterlijk op 1 januari 2026 in werking moet treden, is deze wijziging aan dit besluit toegevoegd.

Ook is de periode opnieuw opengesteld waarin een verzoek kan worden gedaan tot het bindend adviseren door de transitiecommissie. Het verzoek is mogelijk voor de partijen die de pensioenovereenkomst/de beroepspensioenregeling onderbrengen bij een pensioenfonds en geen overeenstemming kunnen bereiken over (een deel van) de afspraken die vastgelegd moeten worden in het transitieplan.

Het doen van een verzoek tot het bindend adviseren door de transitiecommissie is mogelijk tussen 1 juli 2025 en 1 april 2026. Deze wijziging treedt met terugwerkende kracht in werking vanaf 1 juli 2025.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruikgemaakt om nader te beschrijven welk deel van de risicodelingsreserve door een fonds meegegeven kan worden bij het gebruik van het shoprecht van een gepensioneerde in het jaar na invaren. Dit is in artikel 47aa en in de toelichting, waaronder het rekenvoorbeeld, aangepast.

Wijzigingen in vervaldata/inwerkingtredingsdata

Ook is geregeld dat artikel 15c van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen vervalt op het moment dat het wetsvoorstel tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet op de loonbelasting 1964 en enige andere wetten in verband met de verlenging van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel in werking treedt. Vanaf dat moment heeft dat artikel geen toegevoegde waarde meer.

Tot slot is in de inwerkingtredingsbepaling aangepast dat de wijziging van het Vrijstellings- en boetebesluit Wet Bpf 2000 die uitgaat van een einddatum van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel van 1 januari 2028, pas in werking treedt op het moment dat het wetsvoorstel tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet op de loonbelasting 1964 en enige andere wetten in verband met de verlenging van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel in werking treedt. Ook is in de inwerkingtredingsbepaling verduidelijkt dat de verplichting tot kwalitatieve duiding over het afzien van niet-invaren pas van toepassing is met ingang van 1 januari 2026.

Ik bied U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Voetnoten

(1) Kamerstukken II 2021/22, 36607, nr. 3, p. 52 (Wet toekomst pensioenen).

(2) Kamerstukken II 2021/22, 36607, nr. 3, p. 326, reactie op uitvoeringstoets DNB.