



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Postbus 90801
2509 LV Den Haag

bezoekadres
Kneuterdjk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 14 juli 2022
e-mail
cc
onderwerp Advies Besluit toekomst pensioenen

t (088) 361 00 00
f (088) 361 0022
www.rechtspraak.nl

Geachte

Bij brief van 22 april 2022, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de ‘Raad’) advies uit te brengen inzake het Besluit toekomst pensioenen (het ‘Conceptbesluit’).

CONTEXT VAN DIT ADVIES

Eerdere advisering

Op 28 oktober 2021 bracht de Raad een advies uit over het wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen (hierna: ‘het Wetsvoorstel’). In dit advies van 28 oktober 2021 heeft de Raad zorgen uitgesproken over de vormgeving van de rechtsbescherming. Daarnaast heeft de Raad de verwachting uitgesproken dat - wanneer het Wetsvoorstel ongewijzigd zou worden doorgezet en er geen (aanvullende) mechanismen (in de wet) zouden worden ingebouwd om (wellicht legitieme) bezwaren zo goed mogelijk te kunnen behandelen en beoordelen - dat tot een aanzienlijke extra belasting van de civiele rechter kan leiden, en in het ergste geval zelfs tot een ontregeling van het civiele rechtspraakstelsel.

Aanpassingen in het Wetsvoorstel n.a.v. het advies van de Raad van 28 oktober 2021

Naar aanleiding van het advies van de Raad is het Wetsvoorstel op een aantal onderdelen aangepast (zie voor een nadere toelichting van deze aanpassingen p. 342-353 van de Memorie van Toelichting (hierna: de ‘MvT’) bij het aangepaste Wetsvoorstel). In lijn met het advies van de Raad is voorzien in een aparte paragraaf ‘Rechtsbescherming burgers’. Daarnaast zijn in het aangepaste Wetsvoorstel de volgende aanvullende mechanismen toegevoegd ter beperking van de werklast van de gerechten:

1. Versterking van de interne klachten- en geschillenprocedure bij pensioenuitvoerders

Het in het aangepaste Wetsvoorstel voorgestelde artikel 48b, eerste lid, Pensioenwet bepaalt nu dat een pensioenuitvoerder zorg draagt voor een adequate behandeling van klachten van deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners of pensioengerechtigden en hiertoe beschikt over een interne klachten- en geschillenprocedure. In het tweede lid van dat artikel is voorzien in een grondslag voor nadere met betrekking tot dit artikel te stellen regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

2. Aansluiting bij tijdelijke externe buitengerechtelijke geschillencommissie

In het aangepaste Wetsvoorstel bepaalt het nieuwe voorgestelde artikel 48c Pensioenwet dat een pensioenuitvoerder is aangesloten bij een door Onze Minister overeenkomstig artikel 16, eerste lid, van

datum 14 juli 2022
pagina 2 van 11

de Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten aangewezen instantie tot beslechting van geschillen tussen deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners of pensioengerechtigden enerzijds en pensioenuitvoerders anderzijds. Ook voor dit artikel geldt dat er nadere regels kunnen worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De eis dat pensioenuitvoerders aangesloten dienen te zijn bij een externe geschilleninstantie is tijdelijk van aard: het voorgestelde artikel 48c Pensioenwet vervalt in beginsel met ingang van 1 januari 2028.

HET CONCEPTBESLUIT

De voorgestelde artikelen 48b (versterking van de interne klachtenprocedure) en 48c (aansluiting tijdelijke externe buitengerechtelijke geschillencommissie) Pensioenwet in het aangepaste Wetsvoorstel worden nader uitgewerkt in het Conceptbesluit dat nu ter advisering aan de Raad is voorgelegd. Doel van dit Conceptbesluit is met name om de in het advies van de Raad van 28 oktober 2021 gesignaleerde aanzienlijke extra werkbelasting van de gerechten te beperken.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

1. Reikwijdte advisering

De Raad noteert op voorhand dat sprake is van een nader advies op hoofdpunten. In verband met de omvang van het aangepaste Wetsvoorstel en van het Conceptbesluit alsook de beperkte beschikbare tijd voor de advisering, concentreert dit advies zich op het Conceptbesluit en de daaraan ten grondslag liggende bepalingen van het aangepaste Wetsvoorstel, meer in het bijzonder op de beoordeling van de volgende aspecten:

- Worden de eerder in het advies van 28 oktober 2021 naar voren gebrachte zorgen met de aanpassingen in het Wetsvoorstel en de nadere uitwerking van de interne klachtenprocedure en van de externe geschillencommissie in het ter advisering voorgelegde Conceptbesluit in voldoende mate geadresseerd?
- In hoeverre zijn de in het Conceptbesluit voorgestelde (aanvullende) mechanismen werkbaar en bieden zij voldoende rechtsbescherming?
- Welke gevolgen heeft de uitbreiding met deze mechanismen naar verwachting op de werklast van de gerechten?

Er is veel meer te zeggen over met name het aangepaste Wetsvoorstel en de aangepaste MvT. Dat gaat echter het bestek van dit nader advies over het Conceptbesluit te buiten. Voor commentaar op het Wetsvoorstel verwijst de Raad naar zijn eerdere advies van 28 oktober 2021.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 14 juli 2022
pagina 3 van 11

2. Rechtsbescherming en helderheid voor burger en Rechtspraak

In het eerdere advies sprak de Raad - onder meer - zijn zorgen uit over de extra werklast voor de gerechten. Ook stelde de Raad voor een aparte paragraaf in de MvT te wijden aan de rechtsbescherming. In verband met deze twee punten stelde de Raad voor om in het Wetsvoorstel mechanismen op te nemen om geschillen zo goed en ordentelijk mogelijk te kunnen behandelen en een aantal criteria, die bij de behandeling van geschillen zullen moeten worden toegepast, te verduidelijken. De Raad bespreekt deze twee punten (werklast en rechtsbescherming) eerst, ook vanwege de relatie van het Conceptbesluit met die twee thema's.

De Raad acht de toevoeging van een aparte paragraaf 10.3 'Rechtsbescherming burgers' in de aangepaste MvT een verbetering ten opzichte van de vorige versie. Die maakt (in combinatie met paragraaf 16.7 van de aangepaste MvT) veel helder wat betreft de visie van de regering op het thema rechtsbescherming, maar ook wat betreft het thema werklast.

De Raad begrijpt de visie van de regering aldus:

- De regering ziet rond het *thema wijziging pensioenregeling* potentiële conflicten. Burgers zullen zich tot de civiele rechter kunnen wenden, individueel of collectief, met geschillen jegens werkgever en/of sociale partners (MvT p. 189 onder). Maar de regering schat het vermoedelijke aantal procedures in als hanteerbaar, met name ook doordat veel wijzigingen collectief tot stand zullen komen, althans automatisch doorwerken en binden (MvT par. 16.7, p. 343). In elk geval ziet de regering geen aanleiding om specifieke maatregelen te treffen ter potentiële vermindering van de werklast voor de Rechtspraak.
- Rond de vraag of sociale partners pensioenfondsen zullen *verzoeken om over te gaan tot invaren* acht de regering eveneens procedures van individuele burgers denkbaar (MvT p. 190 midden). Over de aantallen doet de regering geen uitspraak. Ook hier ziet de regering geen aanleiding om specifieke maatregelen te treffen ter potentiële vermindering van de werklast voor de Rechtspraak.
- Ook door *pensioenfondsen uiteindelijk te nemen invaarsbesluiten* en de gevolgen daarvan voor individuele belanghebbenden zullen wat de regering betreft kunnen leiden tot procedures aangebracht door individuele burgers (MvT p. 190 onderaan). Over aantallen spreekt de regering niet, wel over een tijdelijke toename. Hiervoor introduceert de regering de hierna te bespreken (verbetering van bestaande) klachten- en geschillenprocedure(s) en een externe geschilleninstantie (MvT, p. 191).
- *Ook overigens* ziet de regering de mogelijkheid van procedures (vgl. bijvoorbeeld MvT par. 10.3.4; ook elders worden geschillen beschreven die niet vallen onder de juist besproken drie categorieën). Ook hier acht de regering maatregelen in verband met rechtsbescherming en/of werklast echter niet noodzakelijk.
- Aanleiding om *wettelijke criteria te verduidelijken* (zoals open normen die bij beslechting van geschillen een rol spelen; denk aan 'onevenredig nadeel' als gevolg van invaren), ziet de regering niet (MvT p. 350).

De Raad plaatst hierbij de volgende kanttekeningen op hoofdlijnen. Die komen erop neer dat de Raad op het gebied van de rechtsbescherming een verbetering ziet, maar nauwelijks op het thema werklast.



Raad voor de
rechtspraak

datum 14 juli 2022
pagina 4 van 11

- De regering maakt terecht principieel onderscheid tussen geschillen over wijziging van de pensioenregeling (door sociale partners; het pensioenfonds staat daar buiten) en geschillen over de effecten van invaren op het individu (pensioenfonds is hier de besluitnemer; sociale partners doen een verzoek). Het onderscheid tussen die twee typen van geschillen zal echter lang niet iedere burger of (juridisch) adviseur duidelijk zijn. Ook zijn er mengvarianten; zo heeft het pensioenfonds onder omstandigheden een rol bij compensatie in verband met wijziging van de regeling (vaststellen en aanwenden van het compensatiedepot). Ook worden gaandeweg nieuwe bronnen van conflicten gesignaleerd zoals conflicten over de mate van voorlichting die een pensioengerechtigde krijgt bij het maken van een keuze, na het invaren, tussen een vaste en variabele uitkering. Geschillen zullen dus in allerlei soorten en maten op alle voor de beslechting daarvan beschikbare instanties (inclusief eventuele nieuwe) af komen.
- Hoewel de rechtsbeschermingsparagraaf in de MvT een duidelijke verbetering is, acht de Raad het toch zinvol als de regering tijdens het wetgevingsproces, of in elk geval in de communicatie naar burgers direct na afloop daarvan, een uitputtend schematisch overzicht verstrekt van de diverse potentiële geschillen en de instanties die tot de beslechting daarvan bevoegd zijn. Een stroomschema zoals destijds is opgesteld bij de Wet werk en zekerheid (Wwz) zou naar de mening van de Raad van grote toegevoegde waarde zijn. Dat versterkt de (effectiviteit van) rechtsbescherming. Ook draagt helderheid bij de burgers omtrent de vraag bij welk loket zij moeten zijn voor een bepaald type geschil op zichzelf al bij aan het beperken van de werklust van de Rechtspraak (minder verwijzingen, heldere procesinleidingen). Die rolverdeling tussen tot geschilbeslechting bevoegde instanties is immers in de aangepaste MvT, het Conceptbesluit en de Nota van Toelichting bij het Conceptbesluit (hierna: de 'NvT') niet altijd even helder.
- Wat de nu reeds zeer hoge werklust voor de Rechtspraak betreft: de Raad kan de opmerkingen van de regering over de impact van met name collectieve wijzigingsprocessen goed plaatsen. De Raad is echter (bepaald) niet overtuigd dat de Rechtspraak niet te maken gaat krijgen met **een forse hoeveelheid civiele procedures, rond de transitie en mogelijk nog jaren daarna (mede vanwege de langetermijneffecten van het invaren)**. De mogelijkheden zijn immers aanzienlijk, net als de potentiële aanleidingen in de complexe beoogde transitie. Wat wijziging betreft gaat het dan vooral om niet door werknemersverenigingen gebonden individuen. Wat het invaren betreft kan het ieder individu zijn dat meent (onevenredig en/of onevenwichtig, vergelijk artikel 150l van het aangepaste Wetsvoorstel) benadeeld te zijn. Mogelijk hebben de versterking van de interne klachten- en geschillenprocedure, respectievelijk de invoering van de tijdelijke externe geschilleninstantie een matigend effect op het aantal civiele procedures omtrent invaren. Zeker is dat echter bepaald niet.
- Let wel: een inhoudelijk oordeel over de beschouwingen van de regering omtrent methoden tot wijziging van de pensioenregeling en de bindende werking daarvan blijft hier achterwege. Dat is te zijner tijd aan de rechter om te beoordelen. Wel constateert de Raad dat de toepasselijke remedie bij een invaargeschil en de vaststelling dat sprake is van onevenredig nadeel helder moet zijn: is denkbaar dat een enkeling achter blijft of zal schadevergoeding die remedie zijn?

datum 14 juli 2022
pagina 5 van 11

De Raad komt nu aan de bespreking van de maatregelen die in het aangepaste Wetsvoorstel worden voorgesteld om de werklast van de Rechtspraak te beperken en daarmee tegelijkertijd de rechtsbescherming te versterken.

3. De twee nieuwe wetsartikelen: artikelen 48b en 48c Pensioenwet

Artikel 48b Pensioenwet (Interne klachtenprocedure)

- Het voorgestelde artikel 48b Pensioenwet draagt de kop Klachtenprocedure en bepaalt in de kern dat pensioenuitvoerders klachten adequaat moeten behandelen. Ingevolge norm 65 van de Code Pensioenfondsen moeten pensioenfondsen zoals de regering terecht opmerkt in par. 8.1 van de NvT reeds enige jaren een adequate klachtenprocedure hebben (die tevens geschillen betreft, zie hierna). Het is goed dat deze norm een wettelijke verankering krijgt.
- Het voorgestelde eerste lid van artikel 48b Pensioenwet sluit af met het gebod dat een pensioenuitvoerder beschikt over een klachten- en geschillenprocedure. Die procedure gaat dus verder dan klachten; het gaat immers ook om geschillen. Op zich is dat in lijn met genoemde norm 65; diverse pensioenfondsen hebben (dan ook) een eigen geschillenbeslechtsmechanisme, voor het geval de behandeling van een klacht niet tot een oplossing leidt en de klager ‘door wil’. De Raad komt op dit punt terug bij de bespreking van het nieuwe artikel 48c Pensioenwet.
- Het begrip klacht wordt niet gedefinieerd in het aangepaste Wetsvoorstel. Dat gebeurt alsnog in het voorgestelde artikel 14f van het Conceptbesluit, waarin ‘klacht’ wordt gedefinieerd als ‘iedere uiting van ontevredenheid die door een deelnemer, gewezen deelnemer, andere aanspraakgerechtigde of pensioengerechtigde wordt gericht aan een pensioenuitvoerder’. Uit deze definitie volgt dat de regering een zeer breed klachtbegrip voor ogen heeft. Dat is op zich prima; dat is immers ook wat de Code Pensioenfondsen beoogt.
- In het aangepaste Wetsvoorstel is niet expliciet gemaakt dat een klacht uitsluitend het handelen van de pensioenuitvoerder (of gebrek daaraan) moet betreffen. Dat kan duidelijker. Daaraan doet niet af dat dit punt impliciet wel is gemaakt. Immers spreekt het voorgestelde artikel 14l lid 1 van het Conceptbesluit over ‘geschillen die hun oorsprong vinden in klachten over de uitvoering van pensioenregelingen’, terwijl elders wordt gesproken over (geschillen naar aanleiding van) klachten over de uitvoering van het pensioenreglement. Die uitvoering is het domein van de pensioenuitvoerder.
- Evenmin is in Wetsvoorstel of Conceptbesluit expliciet gemaakt dat een klacht een kwestie moet betreffen waarvoor de pensioenuitvoerder verantwoordelijk is (en bijvoorbeeld niet kwesties die tot het domein van sociale partners behoren). Dat lijkt evident. Maar in het licht van wat hierna wordt opgemerkt over de relatie tussen invaarbesluiten en klachten/geschillen lijkt het zinvol het begrip ‘klacht’ aan te scherpen.
- Uit niets in het wetsartikel en het artikelsgewijze deel van de aangepaste MvT blijkt dat het er de regering met name om te doen is, in de context van het Wetsvoorstel, om juist klachten (en geschillen) over invaren beter te kanaliseren. Dat doel blijkt weliswaar duidelijk uit het algemene

datum 14 juli 2022
pagina 6 van 11

deel van de MvT (zie genoemde p. 191 en meer specifiek par. 5.4.3 onder f (p. 100) en par. 16.7 (p. 345 boven)). Het is echter verstandig om over dit onderwerp expliciet en helder te zijn ter voorkoming van verwarring bij de burger. Te wijzen valt op recente uitspraken van de Minister dienaangaande in PensioenPro gepubliceerd van 29 april 2022 (zie hierna).

Artikel 48c Pensioenwet (externe geschilleninstantie)

- Met het voorgestelde artikel 48c Pensioenwet wordt een plicht tot aansluiting bij een externe geschilleninstantie in het leven geroepen. De Raad kan zich iets voorstellen bij een dergelijke plicht, juist ter versterking van rechtsbescherming, maar ook vanuit de optiek van beperking van de werklast voor de civiele rechter. Randvoorwaarde voor het functioneren van de zeeffunctie is dan natuurlijk wel dat sprake is van een adequaat systeem.
- De aansluitingsplicht roept de vraag op of pensioenfondsen onder de Wet Toekomst pensioenen geen intern geschillenbeslechtsmechanisme meer mogen hebben. Dat zou een forse afwijking zijn van de huidige situatie. Maar ook lijkt dat in strijd met het begrip klachten- en geschillenprocedure in het voorgestelde artikel 48b Pensioenwet. Van strijd is geen sprake als het geschillen-deel van de procedure slechts zou moeten bestaan uit een plicht tot doorverwijzing naar de externe geschilleninstantie; het in het Conceptbesluit voorgestelde artikel 14i Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling lijkt in die richting te wijzen. Dit punt moet opgehelderd worden.
- Bij die opheldering moet ook duidelijk worden wat de tijdelijkheid van de geschilleninstantie in dit opzicht betekent (herleven na verloop van tijd de interne instanties weer, als ze tijdelijk buiten spel staan?). Zouden interne instanties wel zijn toegestaan dan rijst de vraag welke eisen aan de interne geschillenbeslechting worden gesteld (bijvoorbeeld: is de mogelijkheid van bindend advies toegelaten?).
- Wetsvoorstel noch Conceptbesluit bevatten een definitie van het begrip geschil. Het verdient aanbeveling de omschrijving van de aard van de geschillen die aan de tijdelijke geschilleninstantie kunnen worden voorgelegd op te nemen in wet of besluit. Die definitie zou in lijn moeten zijn met de definitie van het begrip ‘klacht’. Met het oog daarop:
 - Die definitie zou wellicht afgeleid kunnen worden uit het in het Conceptbesluit voorgestelde artikel 14i lid 1 onder a Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling waar sprake is van ‘geschillen die hun oorsprong vinden in klachten over de uitvoering van pensioenregelingen’.
 - De toelichting op het Conceptbesluit (par. 8.2, eerste alinea) meldt dat geschillen gaan over de uitvoering van het pensioenreglement, wat weer net iets anders is dan klachten over de uitvoering van pensioenregelingen.
 - Voorts wordt daar opgemerkt dat het niet gaat over geschillen ten aanzien van de afspraken die door sociale partners zijn gemaakt over de inhoud van de pensioenregeling, maar over de uitvoering daarvan door de pensioenuitvoerder.
 - In het voorgestelde artikel 14o, lid 1 onder a Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling in het Conceptbesluit staat dat het reglement van de geschilleninstantie een duidelijke omschrijving moet geven van de geschillen die ter

datum 14 juli 2022
pagina 7 van 11

behandeling aan de geschilleninstantie kunnen worden voorgelegd. Hier zou verwarring kunnen ontstaan: het is toch niet de bedoeling dat daar ook geschillen kunnen worden voorgelegd die niet de uitvoering van pensioenregeling (waaronder vooral besluiten tot wel/niet invaren en de uitwerking daarvan op het individu) betreffen, maar het domein van sociale partners (zoals besluiten tot het doen van een invaarverzoek aan het pensioenfonds).

- Blijkens het voorgaande is vertrekpunt van de wettelijke regeling en het Conceptbesluit dat belanghebbenden met klachten over en geschillen *betreffende het invaarbesluit* van het pensioenfonds de klachten- en geschillenprocedure van dat fonds kunnen volgen. Echter, de Minister heeft in een op 29 april 2022 gepubliceerd interview met PensioenPro naar aanleiding van een vraag naar de bevoegdheden van de geschillencommissie rond invaren gesteld dat een procedure niet kan gaan over de keuzes die sociale partners maken, zoals het besluit om in te varen. Die stelling wijst een heel andere kant uit. Mogelijk bedoelt de Minister hier dat klagen of een geschil aanhangig maken over een besluit van sociale partners om het pensioenfonds *te verzoeken* in te varen niet mogelijk is - dat zou juist zijn. Maar als het pensioenfonds vervolgens besluit om niet of juist wel op een bepaalde manier in te varen moet de belanghebbende met klacht en geschil (bijvoorbeeld stellend dat onevenredig nadeel wordt geleden) terecht kunnen bij het pensioenfonds en de externe geschilleninstantie. Daaraan doet niet af dat de deelnemer geen individueel bezwaarrecht zal hebben. Dit dient buiten twijfel gesteld te worden.
- Het zij herhaald: het invaren van bestaande aanspraken in de nieuwe regeling is niet voorgeschreven, maar zal naar verwachting op grote schaal plaatsvinden. Indien niet wordt ingevaren kan hooguit een vordering worden ingesteld om wel in te varen. Dit zal naar verwachting niet veel zaken opleveren. Indien wel wordt ingevaren dan zal dat volgens *een van de toegestane methodes* (standaard of via de value-based-alm-methode) plaatsvinden. Of de ene of de andere methode wordt gekozen: zij zullen van elkaar verschillen, en de keuze voor een bepaalde methode betekent daarom haast per definitie dat voor een deel van de werknemers, ‘slapers’ of gepensioneerden de keuze voor de andere methode voordeliger zou zijn geweest. Dat verschil (‘nadeel’ van de ene ten opzichte van de andere methode) kunnen deelnemers trachten gecompenseerd te zien (terzijde: de compensatieregeling bedoeld in het aangepaste Wetsvoorstel ziet naar de Raad begrijpt nadrukkelijk niet op het compenseren van dit ‘nadeel’, maar slechts op het compenseren van nadeel vanwege het afschaffen van de doorsneepremie). Tegelijkertijd levert het invaren een duidelijke regulering van een eigendomsrecht op: in plaats van het oorspronkelijke recht (een heel klein deel van een hele grote pot) krijgt de gerechtigde - zonder hier expliciet mee te hebben ingestemd - een ander recht (een kleine eigen pot). De Raad houdt er rekening mee dat over het invaren, meer in het bijzonder het vergoed krijgen van genoemd nadeel, dan wel datgene wat als zodanig wordt ervaren, *veelvuldig zal worden geprocedeerd*. Het gaat immers om zeer veel werknemers, en om voor hen grote financiële belangen. Of een geschilleninstantie in staat zal zijn deze conflicten op te lossen, moet nog worden afgewacht. Dat zal mede afhangen van de bereidheid van partijen om hierover bindend advies te vragen dan wel een niet bindend advies op te volgen.
- De situatie dat zich geen instantie voordoet, zoals in het voorgestelde artikel 48c lid 1 Pensioenwet is bepaald, lijkt zich niet te kunnen voordoen.

datum 14 juli 2022
pagina 8 van 11

4. Uitwerking voorgestelde artikelen 48b en 48c Pensioenwet in het Conceptbesluit

De Raad heeft het Conceptbesluit beoordeeld met het oog op primair de rechtsbescherming en de werklast, en daarom vooral op helderheid.

Bijzonderheden ten aanzien van de regeling omtrent de klachtenprocedure:

- Wat betreft de definitie van het begrip ‘klacht’ in het in het Conceptbesluit voorgestelde artikel 14f Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling (Definitie klacht) zij verwezen naar de bespreking hierboven van artikel 48b Pensioenwet. Duidelijk moet zijn dat het primair gaat om invaar-klachten.
- In het voorgestelde artikel 14g Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling (Beschrijving klachtenprocedure) is sprake van een schriftelijke (beschrijving van de) klachtenprocedure. Waar het aangepaste Wetsvoorstel spreekt van een ‘klachten- en geschillenprocedure’ rijst de vraag: ziet de regering meerdere procedures voor zich of één?
- Het in het Conceptbesluit voorgestelde artikel 14i Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling (Doorverwijzing geschilleninstantie) roept de vraag op of met ‘klacht over de uitvoering...’ een beperking is bedoeld van het klachtbegrip van artikel 14f van dat besluit (Definitie klacht). Een uitbreiding lijkt niet goed denkbaar.
- Behoort aan het slot van het in het Conceptbesluit voorgestelde artikel 14i Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling (Doorverwijzing geschilleninstantie) niet mede gewezen te worden op de mogelijkheid de Ombudsman Pensioenen te benaderen (vgl MvT p. 191)?
- Het Conceptbesluit bepaalt in het voorgestelde artikel 14j Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling dat de afhandeling van een klacht binnen een redelijke termijn dient plaats te vinden. Voor het geval beoogd is met de termijnen van lid 3 de indicatie te geven dat zes, respectievelijk acht weken in het algemeen een voldoende termijn voor afhandeling van een klacht is lijkt dat zeker aan de ambitieuze kant. Als echter de Pensioenfederatie te kennen heeft gegeven dat die termijnen werkbaar zijn dan ligt dat anders. Voor de Raad telt dat klagers – met adequate rechtsbescherming als vertrekpunt – niet onnodig, als de klacht redelijkerwijs nog niet afgehandeld kon zijn en de zeeffunctie van de klachtbehandeling dus nog niet is uitgeput, bij de geschilleninstantie of civiele rechter terecht zouden moeten komen.

Bijzonderheden ten aanzien van de regeling omtrent de geschilleninstantie:

- De regeling van artikelen 14l e.v. Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling in het Conceptbesluit beperkt zich geheel tot externe geschilleninstantie(s). Uit het hiervoor gestelde vloeit de vraag voort of dit terecht is, of dat ook interne geschilleninstanties hier ingekaderd moeten worden.

datum 14 juli 2022
pagina 9 van 11

- Teneinde de rechterlijke macht zo veel mogelijk te ontlasten moet worden bevorderd dat deelnemers geschillen aan de (interne klachten- of geschillencommissie dan wel de Ombudsman Pensioenen dan wel) de geschilleninstantie voor te leggen. Daarbij past een brede bevoegdheid van de geschilleninstantie, en het verschaffen van duidelijkheid daarover. Vandaar ook de eerdere suggestie om een stroomschema te verstrekken, waarin de mogelijke procedures zijn te vinden.
- Daarbij past ook dat zo min mogelijk financiële of juridische drempels worden opgeworpen. Het ligt wat dat betreft niet voor de hand de mogelijkheid open te laten dat de werknemers c.s. door de geschillencommissie in de proceskosten wordt veroordeeld (zoals thans op grond van het voorgestelde artikel 14o, lid 1, aanhef en onder n Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling wel mogelijk is).
- Verder lijkt hierbij te passen dat de deelnemer helderheid heeft over toepasselijke termijnen. Het valt op dat het in het Conceptbesluit voorgestelde artikel 14o Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling (Reglement) niets stelt over de termijn waarbinnen de geschilleninstantie tot een beslissing moet komen. In lid 1 onder letter d zou dit kunnen worden geëxpliciteerd.
- De bepaling in het voorgestelde artikel 14o, lid 1, aanhef en onder l Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling dat de geschilleninstantie alleen bindend advies geeft wanneer de pensioenuitvoerder daar uitdrukkelijk mee heeft ingestemd schept verwarring: de klager zal toch ook op voorhand moeten instemmen met de kwalificatie bindend advies.
- De aanwezigheid van verschillende geschilleninstanties levert de kans op dat deze verschillend zullen oordelen. Uiteindelijk heeft de civiele rechter het laatste woord. Verwacht mag worden dat de eerste uitspraken van zowel de geschilleninstantie als van de civiele rechter nauwlettend zullen worden gevolgd. De Dexia-zaken hebben geleerd dat het zinvol kan zijn af en toe prejudiciële vragen aan de Hoge Raad te stellen. De Raad acht het niet nodig om op dit moment iets specifiek te regelen ten aanzien van de rechtseenheid.

De overige zeven inhoudelijke onderdelen van de NvT bij het Conceptbesluit (paragrafen 2 tot en met 7 en 9) laat de Raad onbesproken.

WERKLAST

De Wet toekomst pensioenen en het thans ter advisering voorgelegde Conceptbesluit hebben naar verwachting aanzienlijke werklastgevolgen voor de Rechtspraak. De omvang van de werklast is echter van tal van onzekere factoren afhankelijk en kan op dit moment daarom niet worden gekwantificeerd. Daar komt bij dat de Rechtspraak zich op de behandeling van potentiële geschillen voortvloeiend uit de nieuwe pensioenwetgeving zal moeten voorbereiden. Gelet hierop stelt de Raad voor **om de werklast ten gevolge van de nieuwe pensioenwetgeving te gaan monitoren en op basis van de uitkomsten**

datum 14 juli 2022
pagina 10 van 11

daarvan nader met de betrokken ministeries in gesprek te gaan over de financiering van de extra werklastgevolgen.

Toelichting

Zoals in bovenstaande toelichting te lezen valt, is de verwachting van de Raad dat de werklast voor de Rechtspraak nog aanzienlijk zal zijn. Ook de MvT bij het aangepaste Wetsvoorstel maakt op diverse plaatsen melding van mogelijke geschillen zoals onder andere genoemd onder punt 2 pagina 3 van dit advies. De meeste in de MvT genoemde bronnen van potentiële geschillen vormen blijkens de aangepaste MvT geen aanleiding om specifieke maatregelen te nemen ter vermindering van de potentiële werklast voor de Rechtspraak. Wel heeft de regering aanleiding gezien om voor een deel van de geschillen in het onderhavige Conceptbesluit te voorzien in een versterking van de interne klachtenprocedure bij pensioenuitvoerders en in de verplichte aansluiting van pensioenuitvoerders bij een externe geschilleninstantie.

De verwachting is dat genoemde in het Conceptbesluit nader uitgewerkte aanvullende mechanismen wel tot enige daling zullen leiden van de werklast voor de Rechtspraak. Onduidelijk blijft echter de mate waarin die zal optreden. De externe geschilleninstantie wordt bevoegd in een deel van de potentiële geschillen die zich kunnen voordoen en belanghebbenden zijn vrij in hun keuze voor de externe geschillencommissie dan wel de rechter. Daarnaast zal de mate waarin de externe geschilleninstantie een zeeffunctie zal gaan vervullen van tal van andere onzekere factoren afhangen, zoals onder andere de bereidheid van partijen om hun geschil voor te leggen aan de geschilleninstantie in plaats van aan de rechter, de inhoudelijke lijn die de geschilleninstantie zal inslaan, het gezag van de geschilleninstantie, etc. Ook zijn er voor de Rechtspraak nog enkele onduidelijkheden, bijvoorbeeld over de reikwijdte van het begrip 'geschil' (in dit advies nader toegelicht bij de punten onder de kop artikel 48c), die het moeilijk maken om een precieze inschatting te geven van de werklastgevolgen.

Gelet op de onzekerheid omtrent de exacte omvang van werklastgevolgen stelt de Raad dan ook voor om het aantal zaken dat uit deze wetgeving voortvloeit, te monitoren. Mocht de monitoring naar het oordeel van de Raad daartoe aanleiding geven, dan treedt de Raad te zijner tijd graag in overleg met het ministerie van Justitie en Veiligheid en uw ministerie voor nader overleg over de financiering van de werklastgevolgen.

Tevens constateert de Raad dat het voor een goed procesverloop, zinvol is om een opleidingsprogramma over de nieuwe pensioenwetgeving voor rechters en juridisch medewerkers op te zetten. Gezien de te verwachten omvang in aantal op te leiden Rechtspraakmedewerkers is de verwachting dat deze opleidingskosten niet worden gedekt binnen de reguliere bekostiging. Als er meer bekend is over de met de opleiding samenhangende kosten, komt de Raad daar graag bij u op terug.

CONCLUSIE

De Raad waardeert de poging om de in het advies van 28 oktober 2021 door de Raad geuite zorgen ten aanzien van de vormgeving van de rechtsbescherming en van de werklast van de gerechten te adresseren met de wijzigingen in het aangepaste Wetsvoorstel en met het thans ter advisering voorgelegde Conceptbesluit.

datum 14 juli 2022
pagina 11 van 11

Het Conceptbesluit stuit in zijn huidige vorm op een aantal inhoudelijke bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Conceptbesluit op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

Omdat het precieze effect van de thans voorgestelde aanvullende mechanismen op de werklast van de gerechten op dit moment niet kan worden gekwantificeerd, stelt de Raad voorts voor om de aantallen zaken voorvloeiend uit de nieuwe pensioenwetgeving te gaan monitoren en op basis daarvan met de betrokken ministeries in gesprek te gaan over de financiële gevolgen.

TOT SLOT

De totstandbrenging van het nieuwe pensioenstelsel betreft een majeure operatie en de materie is uiterst complex. De Raad heeft in zijn advies van 28 oktober 2021 al de nodige zorgen hierover geuit en kanttekeningen geplaatst. In het aangepaste Wetsvoorstel en het thans voorliggende Conceptbesluit worden twee van de zorgen van de Raad (de rechtsbescherming en de werklast voor de gerechten) geadresseerd. Dit advies beperkt zich dan ook daartoe. Voor het overige verwijst de Raad naar zijn advies 28 oktober 2021 dat onverkort van kracht blijft.

Indien na het uitbrengen van dit advies het Conceptbesluit op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Besluit, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de plaatsing van de definitieve tekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr.
Lid Raad voor de rechtspraak