

**Inventarisatielijst SZW**

| <b>Datum</b> | <b>Onderwerp</b>                                               | <b>Soort</b>       |
|--------------|----------------------------------------------------------------|--------------------|
| 27/1/2025    | Budgettaire consequenties amendement Joseph DEF (003)          | E-mail met bijlage |
| 27/1/2025    | Budgettaire consequenties amendement Joseph                    | Nota met memo      |
| 28/1/2025    | 250128 Memo Budgettaire consequenties amendement Joseph v15.30 | E-mail met bijlage |
| 31/1/2025    | Memo budgettaire consequenties amendement Joseph               | E-mail met bijlage |

Van: [REDACTED]

Verzonden: maandag 27 januari 2025 16:59

Aan: Hijum, Y.J. van [REDACTED]

CC: [REDACTED]

Onderwerp: Budgettaire consequenties amendement Joseph DEF (003)

Bijlage: Budgettaire consequenties amendement Joseph DEF (003)

Eddy,

Zie bijgaand het met ambtelijk FIN afgestemde memo ten behoeve van het fractievoorzittersoverleg morgen. Memo geeft inschatting van de financiële en budgettaire consequenties van het amendement. Uitgangspunt is het gewijzigde amendement wat we onderhands hebben ontvangen vandaag.

Memo beschrijft dat budgettaire effecten amendement saldorelevant zijn en niet lastenrelevant. Niet-lastenrelevant omdat sprake is van tweede-orde effecten. Groter beslag op fiscale premieruimte (wanneer minder wordt ingevaren) is tweede orde effect, wat cf begrotingsregels niet-lastenrelevant is. In memo is ter verduidelijking opgenomen dat wanneer wél wordt gekozen om fiscaal kader aan te passen, lastenrelevante dervingen optreden.

Verder is feitelijk beschreven wat gevolgen voor overheidswerkgevers kunnen zijn. Wanneer amendement leidt tot groter premiebeslag, dan kan dit leiden tot druk om bijdrage overheidswerkgevers te verhogen (met budgettaire effecten). Wanneer deze bijdrage niet wordt verhoogd, dan leidt dit tot lagere pensioenopbouw voor deelnemers.

Tot slot zijn HVP-middelen benoemd als budgettair effect.

Ben jij akkoord met verzending naar fractievoorzitters?

Groet,

[REDACTED]

## **BIJLAGE BIJ MAIL 27/01/2025 – Budgettaire consequenties amendement Joseph DEF (003)**

### **Budgettaire consequenties amendement Joseph c.s.**

Dit memo beschouwt enkel de financiële en budgettaire consequenties van het amendement Joseph. Uitgangspunt is het amendement Joseph, zoals dit 27-1 in gewijzigde vorm is ingediend.

In het amendement dienen pensioenfondsen uiterlijk 1 maand voor de beoogde invaardatum aan deelnemers per referendum voor te leggen of zij instemmen met invaren door het fonds. Dit geldt voor fondsen die na 1 juli 2025 willen invaren. Dit geldt voor de grote meerderheid van de fondsen (en ruim 90% van de deelnemers en gepensioneerden).

Indien niet aan de opkomstdrempel (30%) of instemmingsvereiste (minimaal de helft) is voldaan, is het niet toegestaan dat wordt ingevaren. In geval er niet wordt ingevaren, dan leidt dat tot een hybride stelsel: de bestaande opbouw in het FTK blijft bestaan, terwijl nieuwe opbouw plaatsvindt in het nieuwe stelsel.

#### *Budgettaire gevolgen*

- Wanneer er vaker niet zal worden ingevaren, zal er sprake zijn van lagere belastinginkomsten dan verwacht. Afhankelijk van hoeveel er in praktijk nog ingevaren wordt, is de inschatting dat de premies kunnen toenemen met mogelijk 50% tot 80% van de extra geboden fiscale ruimte. Dit leidt ertoe dat door meer premieaftrek de belastingopbrengsten zullen dalen tijdens de compensatieperiode van 2026 tot 2037 met circa € 1 miljard tot € 2 miljard per jaar.
- De doorwerking van het amendement op de inkomsten is in dit geval een tweede orde effect, daarmee is dit effect niet lastenkaderrelevant.
- Er is dus sprake van lagere belastinginkomsten tussen 2026 en 2037. Daarna zijn er tijdelijk hogere belastingopbrengsten op de hogere pensioenuitkeringen, maar het netto-effect blijft aanzienlijk negatief. De daadwerkelijk hogere lasten in de vorm van pensioenpremies slaan neer op werkgevers en werknemers.
- Dit saldo-effect van de lagere inkomsten slaat neer in een periode waarin het saldo volgens de MEV in 2026 al slechter is dan -3% bbp en dat geldt ook in latere jaren. Dat staat dus op gespannen voet met de Europese grenswaarden.
- Volgens afspraak uit het coalitieakkoord zullen er bij dreigende overschrijding (op basis van het Centraal Economisch Plan van het Centraal Planbureau (CPB) van de 3%-norm additionele maatregelen genomen moeten worden, waarbij ten eerste naar uitgavenvermindering wordt gekeken.
- Als wordt besloten om ruimere compensatiemogelijkheden te bieden door de fiscale compensatieperiode te verlengen, leidt dit naar huidige inzichten tot een lastenrelevante derving van circa € 350 miljoen per jaar verlenging (vanaf 2037); dit wordt duurder als er meer compensatie uit de premie gefinancierd wordt (zie eerste bullet).<sup>1</sup> Dit zou in dat geval conform de begrotingsregels gedekt moeten worden met lastenverzwaring elders.

#### *Overheidswerkgevers*

- Na het voorgestelde amendement is nog altijd sprake van afschaffing van de doorsneesystematiek. Niet invaren leidt tot minder ruimte voor compensatie vanuit de pensioenbuffers van ABP en PFZW en tot meer druk op compensatie vanuit de premie. Dit leidt tot minder loonruimte voor overheids- en zorgpersoneel.
- Op het moment van niet invaren zullen voor de nieuwe opbouw er geen middelen vanuit de reserves van het pensioenfonds beschikbaar meer zijn. Deze blijven bij het vermogen van de niet-ingevaren pensioenen (het is ook niet toegestaan om deze over te hevelen). Voor de nieuwe pensioenopbouw zal dan de compensatie voor de afschaffing van de doorsneepremie via extra premieheffing moeten.
  - Ter illustratie: Alleen al ABP houdt een compensatiedepot aan ter hoogte van 3% bij een dekkingsgraad bij invaren van 107%. Dit is ca. € 15 miljard.

---

<sup>1</sup> Dit betreft een bijstelling t.o.v. een eerdere raming. Het verschil wordt verklaard door bijstelling van de premiegrondslag (dit betreft het deel van het inkomen waarover pensioen opgebouwd wordt). Voor 2023 (Wtp) werd uitgegaan van € 202 miljard (CPB MEV 2022 mdf\_722). Inmiddels is de premiegrondslag flink toegenomen, onder meer door een zeer forse stijging van de lonen in de afgelopen jaren, samenhangend met de hoge inflatie. Deze raming is op basis van 2026, dit zorgt voor een hoger bedrag.

- Ten tijde van Rutte III is jaarlijks € 200 miljoen gereserveerd op de Aanvullende post van Financiën voor overheidswerkgevers ten behoeve van compensatie voor het afschaffen van de doorsneesystematiek gedurende de transitieperiode (t/m 2036).

#### *Werkgeverslasten en uitvoeringskosten*

- Voor overige werkgevers zullen de werkgeverslasten bij niet-invaren potentieel fors toenemen, dan wel de pensioenopbouw van hun medewerkers flink naar beneden moeten worden bijgesteld.
- Het is de vraag of en hoe deze arbeidsvoorwaardelijke afspraken gemaakt kunnen worden. Voorafgaand aan het referendum moeten sociale partners en daaropvolgende pensioenfondsen ook over de niet-invaaroptie overeenstemming hebben bereikt, waarbij ook deze afspraken evenwichtig voor alle deelnemers dienen te zijn.
- Tot slot geldt dat er ook voor pensioenfondsen een toename is van de uitvoeringskosten. De Pensioenfederatie geeft aan dat de voorgestelde wijzigingen leiden tot flink hogere kosten voor pensioenfondsen omdat het werk opnieuw gedaan moet worden.<sup>2</sup>

#### *Financiële gevolgen voor het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP)*

- In het HVP zijn omtrent de pensioentransitie 4 mijlpalen afgesproken. Een referendum leidt tot vertraging van de transitie, de uitvoering is hier niet op voorbereid en reeds afgeronde transitieplannen zullen opnieuw moeten worden opgesteld. Dit betekent dat de drie nog te behalen mijlpalen niet kunnen worden gehaald. Daarbij worden elementen van de reeds behaalde mijlpaal (inwerkingtreding Wet toekomst pensioenen) teruggedraaid.
- Het niet behalen of terugdraaien van mijlpalen of doelstellingen kan tot een korting leiden van miljoenen euro's, afhankelijk van het belang dat de Europese Commissie aan de tekortkoming hecht (de basiskorting voor een niet-behaalde mijlpaal en doelstelling is € 40 miljoen, maar bij een zwaarwegende mijlpaal of doelstelling wordt deze basiskorting vermenigvuldigd met maximaal een factor 15, aldus oplopend tot € 600 miljoen per niet (volledig en tijdig) behaalde mijlpaal of doelstelling). De pensioenmijlpalen zijn van zwaarwegend belang, waardoor het invoeren van een referendum er toe zal kunnen leiden dat de Commissie een hoge korting zal opleggen voor iedere van de vier pensioenmijlpalen, aldus leidend tot een risico oplopend tot € 2,4 miljard.

---

<sup>2</sup> <https://www.pensioenfederatie.nl/actueel/nieuws/2025/1.-januari/wijzigingsvoorstellen-nsc-onuitvoerbaar-en-onbetaalbaar>



Aan

Minister van SZW

# nota

Budgettaire consequenties amendement Joseph

## TER INFORMATIE

### Directie

### Datum

27-01-2025

### Onze referentie

2025-

### Opgesteld door

### Bijlage(n)

0

## Aanleiding

- Bijgevoegd vindt u een memo met daarin de financiële en budgettaire consequenties van het amendement Joseph.
- Uitgangspunt van het memo is de budgettaire informatie die aan de kabinetsformatie ter beschikking is gesteld en na afloop van de formatie met de TK is gedeeld (medio 2024). De budgettaire informatie is door FIN geactualiseerd cf de gebruikelijke systematiek.
- Dit memo is gezamenlijk door SZW en FIN (AFP, AFEP, IRF en HVP) opgesteld. Binnen SZW is afgestemd met ASEA.

## Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd kennis te nemen van het memo.

## **Budgettaire consequenties amendement Joseph c.s.**

Dit memo beschouwt enkel de financiële en budgettaire consequenties van het amendement Joseph. Uitgangspunt is het amendement Joseph, zoals dit 27-1 in gewijzigde vorm is ingediend.

In het amendement dienen pensioenfondsen uiterlijk 1 maand voor de beoogde invaardatum aan deelnemers per referendum voor te leggen of zij instemmen met invaren door het fonds. Dit geldt voor fondsen die na 1 juli 2025 willen invaren. Dit geldt voor de grote meerderheid van de fondsen (en ruim 90% van de deelnemers en gepensioneerden).

Indien niet aan de opkomstdrempel (30%) of instemmingsvereiste (minimaal de helft) is voldaan, is het niet toegestaan dat wordt ingevaren. In geval er niet wordt ingevaren, dan leidt dat tot een hybride stelsel: de bestaande opbouw in het FTK blijft bestaan, terwijl nieuwe opbouw plaatsvindt in het nieuwe stelsel.

### *Budgettaire gevolgen*

- Wanneer er vaker niet zal worden ingevaren, zal er sprake zijn van lagere belastinginkomsten dan verwacht. Afhankelijk van hoeveel er in praktijk nog ingevaren wordt, is de inschatting dat de premies kunnen toenemen met mogelijk 50% tot 80% van de extra geboden fiscale ruimte. Dit leidt ertoe dat door meer premieaftrek de belastingopbrengsten zullen dalen tijdens de compensatieperiode van 2026 tot 2037 met circa € 1 miljard tot € 2 miljard per jaar.
- De doorwerking van het amendement op de inkomsten is in dit geval een tweede orde effect, daarmee is dit effect niet lastenkaderrelevant.
- Er is dus sprake van lagere belastinginkomsten tussen 2026 en 2037. Daarna zijn er tijdelijk hogere belastingopbrengsten op de hogere pensioenuitkeringen, maar het netto-effect blijft aanzienlijk negatief. De daadwerkelijk hogere lasten in de vorm van pensioenpremies slaan neer op werkgevers en werknemers.
- Dit saldo-effect van de lagere inkomsten slaat neer in een periode waarin het saldo volgens de MEV in 2026 al slechter is dan -3% bbp en dat geldt ook in latere jaren. Dat staat dus op gespannen voet met de Europese grenswaarden.
- Volgens afspraak uit het coalitieakkoord zullen er bij dreigende overschrijding (op basis van het Centraal Economisch Plan van het Centraal Planbureau (CPB) van de 3%-norm additionele maatregelen genomen moeten worden, waarbij ten eerste naar uitgavenvermindering wordt gekeken.
- Als wordt besloten om ruimere compensatiemogelijkheden te bieden door de fiscale compensatieperiode te verlengen, leidt dit naar huidige inzichten tot een lastenrelevante derving van circa € 350 miljoen per jaar verlenging (vanaf 2037); dit wordt duurder als er meer compensatie uit de premie gefinancierd wordt (zie eerste bullet).<sup>1</sup> Dit zou in dat geval conform de begrotingsregels gedekt moeten worden met lastenverzwaring elders.

### *Overheidswerkgevers*

- Na het voorgestelde amendement is nog altijd sprake van afschaffing van de doorsneesystematiek. Niet invaren leidt tot minder ruimte voor compensatie vanuit de pensioenbuffers van ABP en PFZW en tot meer druk op compensatie vanuit de premie. Dit leidt tot minder loonruimte voor overheids- en zorgpersoneel.
- Op het moment van niet invaren zullen voor de nieuwe opbouw er geen middelen vanuit de reserves van het pensioenfonds beschikbaar meer zijn. Deze blijven bij het vermogen van de niet-ingevaren pensioenen (het is ook niet toegestaan om deze over te hevelen). Voor de nieuwe pensioenopbouw zal dan de compensatie voor de afschaffing van de doorsneepremie via extra premieheffing moeten.
  - Ter illustratie: Alleen al ABP houdt een compensatiedepot aan ter hoogte van 3% bij een dekkingsgraad bij invaren van 107%. Dit is ca. € 15 miljard.

---

<sup>1</sup> Dit betreft een bijstelling t.o.v. een eerdere raming. Het verschil wordt verklaard door bijstelling van de premiegrondslag (dit betreft het deel van het inkomen waarover pensioen opgebouwd wordt). Voor 2023 (Wtp) werd uitgegaan van € 202 miljard (CPB MEV 2022 mdf\_722). Inmiddels is de premiegrondslag flink toegenomen, onder meer door een zeer forse stijging van de lonen in de afgelopen jaren, samenhangend met de hoge inflatie. Deze raming is op basis van 2026, dit zorgt voor een hoger bedrag.

- Ten tijde van Rutte III is jaarlijks € 200 miljoen gereserveerd op de Aanvullende post van Financiën voor overheidswerkgevers ten behoeve van compensatie voor het afschaffen van de doorsneesystematiek gedurende de transitieperiode (t/m 2036).

#### *Werkgeverslasten en uitvoeringskosten*

- Voor overige werkgevers zullen de werkgeverslasten bij niet-invaren potentieel fors toenemen, dan wel de pensioenopbouw van hun medewerkers flink naar beneden moeten worden bijgesteld.
- Het is de vraag of en hoe deze arbeidsvoorwaardelijke afspraken gemaakt kunnen worden. Voorafgaand aan het referendum moeten sociale partners en daaropvolgende pensioenfondsen ook over de niet-invaaroptie overeenstemming hebben bereikt, waarbij ook deze afspraken evenwichtig voor alle deelnemers dienen te zijn.
- Tot slot geldt dat er ook voor pensioenfondsen een toename is van de uitvoeringskosten. De Pensioenfederatie geeft aan dat de voorgestelde wijzigingen leiden tot flink hogere kosten voor pensioenfondsen omdat het werk opnieuw gedaan moet worden.<sup>2</sup>

#### *Financiële gevolgen voor het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP)*

- In het HVP zijn omtrent de pensioentransitie 4 mijlpalen afgesproken. Een referendum leidt tot vertraging van de transitie, de uitvoering is hier niet op voorbereid en reeds afgeronde transitieplannen zullen opnieuw moeten worden opgesteld. Dit betekent dat de drie nog te behalen mijlpalen niet kunnen worden gehaald. Daarbij worden elementen van de reeds behaalde mijlpaal (inwerkingtreding Wet toekomst pensioenen) teruggedraaid.
- Het niet behalen of terugdraaien van mijlpalen of doelstellingen kan tot een korting leiden van miljoenen euro's, afhankelijk van het belang dat de Europese Commissie aan de tekortkoming hecht (de basiskorting voor een niet-behaalde mijlpaal en doelstelling is € 40 miljoen, maar bij een zwaarwegende mijlpaal of doelstelling wordt deze basiskorting vermenigvuldigd met maximaal een factor 15, aldus oplopend tot € 600 miljoen per niet (volledig en tijdig) behaalde mijlpaal of doelstelling). De pensioenmijlpalen zijn van zwaarwegend belang, waardoor het invoeren van een referendum er toe zal kunnen leiden dat de Commissie een hoge korting zal opleggen voor iedere van de vier pensioenmijlpalen, aldus leidend tot een risico oplopend tot € 2,4 miljard.

---

<sup>2</sup> <https://www.pensioenfederatie.nl/actueel/nieuws/2025/1.-januari/wijzigingsvoorstellen-nsc-onuitvoerbaar-en-onbetaalbaar>

Van: [redacted]

Verzonden: dinsdag 28 januari 2025 15:40

Aan: Hijum, Y.J. van [redacted]

CC: [redacted]

Onderwerp: 250128 Memo Budgettaire consequenties amendement Joseph v15.30

Bijlage: 250128 Memo Budgettaire consequenties amendement Joseph v15.30

Eddy, [redacted]

Bijgaand de met ambtelijk FIN afgestemde memo budgettaire effecten.

Ten opzichte van de versie gisteren zijn de volgende zaken aangepast:

Conform verzoek is het memo zelfstandig leesbaar gemaakt, zodat helder is waardoor de verwachte budgettaire effecten optreden. Dit zijn de geel gearceerde passages aan het begin.

Minister FIN heeft nog twee toevoegingen gevraagd om de budgettaire effecten te duiden. Dit zijn de groene passages.

Akkoord met het memo?

Groet,

[redacted]

## **BIJLAGE BIJ MAIL 28/01/2025 – 250128 Memo Budgettaire consequenties amendement Joseph v15.30**

### **Budgettaire consequenties amendement Joseph c.s.**

- Dit memo beschouwt enkel de financiële en budgettaire consequenties van het amendement Joseph, zoals dit 28-1 in gewijzigde vorm is ingediend. Daarmee bevat dit memo een update van de budgettaire effecten zoals beschreven in de kamerbrief van juni 2024.
- Conform het amendement dienen pensioenfondsen uiterlijk 1 maand voor de beoogde invaardatum aan deelnemers per referendum voor te leggen of zij instemmen met invaren door het fonds. Dit geldt voor fondsen die na 1 juli 2025 willen invaren – dit is een grote meerderheid van de fondsen (en ruim 90% van de deelnemers en gepensioneerden).
- Indien niet aan de opkomstdrempel (30%) of instemmingsvereiste (minimaal de helft) is voldaan, is het niet toegestaan dat wordt ingevaren. In geval er niet wordt ingevaren, dan leidt dat tot een hybride stelsel: de bestaande opbouw in het FTK blijft bestaan, terwijl nieuwe opbouw plaatsvindt in het nieuwe stelsel.
- Met het amendement zal er beperkter dan verwacht worden ingevaren. Momenteel heeft circa 77 procent van de pensioenfondsen aangegeven te zullen invaren.<sup>1</sup> Hieronder bevinden zich de vijf grootste fondsen, waardoor het percentage deelnemers dat invaart nog hoger is.
- Met de overstap naar pensioenopbouw via premies in plaats van uitkeringsovereenkomsten, is er voor werknemers tussen de circa 40 en 55 jaar sprake van een zogenaamde doorsneecompensatielast. Deze deelnemers hebben in het oude stelsel in het eerste deel van hun loopbaan naar verhouding te veel premie betaald. Onderdeel van de pensioentransitie is om die deelnemers voor dit nadeel te compenseren.
- In de meeste gevallen vindt deze compensatie plaats uit het pensioenvermogen. In 5% van de gevallen vindt compensatie plaats uit enkel de premie en in 13% van de gevallen uit (gedeeltelijk) de premie, in geval de dekkingsgraad van het fonds ontoereikend is.<sup>1</sup>
- Ook bij niet-invaren zal afschaffing van de doorsneepremie moeten worden gefinancierd om tot een evenwichtige transitie te komen. Dit zal veel vaker dan nu het geval leiden tot financiering uit de premie en daarmee een hoger dan geraamd beslag op de aftrekbare premieruimte. Merk op dat wanneer *niet* meer wordt gecompenseerd of wordt gecompenseerd onder gelijkblijvende premies, de pensioenopbouw van deelnemers aanzienlijk zal verslechteren.

### *Budgettaire gevolgen*

- Wanneer er vaker niet zal worden ingevaren, zal er sprake zijn van lagere belastinginkomsten dan verwacht. Afhankelijk van hoeveel er in praktijk nog ingevaren wordt, is de inschatting dat de premies kunnen toenemen met mogelijk 50% tot 80% van de extra geboden fiscale ruimte. Dit leidt ertoe dat door meer premieaftrek de belastingopbrengsten zullen dalen tijdens de compensatieperiode van 2026 tot 2037 met circa € 1 miljard tot € 2 miljard per jaar.
- De doorwerking van het amendement op de inkomsten is in dit geval een tweede orde effect, daarmee is dit effect niet lastenkaderrelevant. **Wel geeft het een saldo-relevant effect.**
- Er is dus sprake van lagere belastinginkomsten tussen 2026 en 2037. Daarna zijn er tijdelijk hogere belastingopbrengsten op de hogere pensioenuitkeringen, maar het netto-effect blijft aanzienlijk negatief. De daadwerkelijk hogere lasten in de vorm van pensioenpremies slaan neer op werkgevers en werknemers.
- Dit saldo-effect van de lagere inkomsten slaat neer in een periode waarin het saldo volgens de MEV in 2026 al slechter is dan -3% bbp en dat geldt ook in latere jaren. Dat staat dus op gespannen voet met de Europese grenswaarden.
- Volgens afspraak uit het coalitieakkoord zullen er bij dreigende overschrijding (op basis van het Centraal Economisch Plan van het Centraal Planbureau (CPB) van de 3%-norm additionele maatregelen genomen moeten worden, waarbij ten eerste naar uitgavenvermindering wordt gekeken.
- Als wordt besloten om ruimere compensatiemogelijkheden te bieden door de fiscale compensatieperiode te verlengen, leidt dit naar huidige inzichten tot een lastenrelevante derving van circa € 350 miljoen per jaar verlenging (vanaf 2037); dit wordt duurder als er

---

<sup>1</sup> Bron: Voortgangsrapportage monitoring Wtp, januari 2025, deze zal eind januari worden gepubliceerd.

meer compensatie uit de premie gefinancierd wordt (zie eerste bullet).<sup>2</sup> Dit zou in dat geval conform de begrotingsregels gedekt moeten worden met lastenverzwaring elders.

#### *Overheidswerkgevers*

- Na het voorgestelde amendement is nog altijd sprake van afschaffing van de doorsneesystematiek. Niet invaren leidt tot minder ruimte voor compensatie vanuit de pensioenbuffers van ABP en PFZW en tot meer druk op compensatie vanuit de premie. Dit leidt tot minder loonruimte voor overheids- en zorgpersoneel.
- Op het moment van niet invaren zal voor de nieuwe opbouw er geen middelen vanuit de reserves van het pensioenfonds beschikbaar meer zijn. Deze blijven bij het vermogen van de niet-ingevaren pensioenen (het is ook niet toegestaan om deze over te hevelen). Voor de nieuwe pensioenopbouw zal dan de compensatie voor de afschaffing van de doorsneepremie via extra premieheffing moeten.
  - Ter illustratie: Alleen al ABP houdt een compensatiedepot aan ter hoogte van 3% bij een dekkingsgraad bij invaren van 107%. Dit is ca. € 15 miljard.
- Ten tijde van Rutte III is jaarlijks € 200 miljoen gereserveerd op de Aanvullende post van Financiën voor overheidswerkgevers ten behoeve van compensatie voor het afschaffen van de doorsneesystematiek gedurende de transitieperiode (t/m 2036).

#### *Werkgeverslasten en uitvoeringskosten*

- Voor overige werkgevers zullen de werkgeverslasten bij niet-invaren potentieel fors toenemen, dan wel de pensioenopbouw van hun medewerkers flink naar beneden moeten worden bijgesteld.
- Het is de vraag of en hoe deze arbeidsvoorwaardelijke afspraken gemaakt kunnen worden. Voorafgaand aan het referendum moeten sociale partners en daaropvolgende pensioenfondsden ook over de niet-invaaroptie overeenstemming hebben bereikt, waarbij ook deze afspraken evenwichtig voor alle deelnemers dienen te zijn.
- Tot slot geldt dat er ook voor pensioenfondsden een toename is van de uitvoeringskosten. De Pensioenfederatie geeft aan dat de voorgestelde wijzigingen leiden tot flink hogere kosten voor pensioenfondsden omdat het werk opnieuw gedaan moet worden.<sup>3</sup>

#### *Financiële gevolgen voor het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP)*

- In het HVP zijn omtrent de pensioentransitie 4 mijlpalen afgesproken. Een referendum leidt tot vertraging van de transitie, de uitvoering is hier niet op voorbereid en reeds afgeronde transitieplannen zullen opnieuw moeten worden opgesteld. Dit betekent dat de drie nog te behalen mijlpalen niet kunnen worden gehaald. Daarbij worden elementen van de reeds behaalde mijlpaal (inwerkingtreding Wet toekomst pensioenen) teruggedraaid.
- Het niet behalen of terugdraaien van mijlpalen of doelstellingen kan tot een korting leiden van miljoenen euro's, afhankelijk van het belang dat de Europese Commissie aan de tekortkoming hecht (de basiskorting voor een niet-behaalde mijlpaal en doelstelling is € 40 miljoen, maar bij een zwaarwegende mijlpaal of doelstelling wordt deze basiskorting vermenigvuldigd met maximaal een factor 15, aldus oplopend tot € 600 miljoen per niet (volledig en tijdig) behaalde mijlpaal of doelstelling). De pensioenmijlpalen zijn van zwaarwegend belang, waardoor het invoeren van een referendum er toe zal kunnen leiden dat de Commissie een hoge korting zal opleggen voor iedere van de vier pensioenmijlpalen, aldus leidend tot een risico oplopend tot € 2,4 miljard. **Dit is een uitgavenkader- en saldorelevant budgettair effect.**

---

<sup>2</sup> Dit betreft een bijstelling t.o.v. een eerdere raming. Het verschil wordt verklaard door bijstelling van de premiegrondslag (dit betreft het deel van het inkomen waarover pensioen opgebouwd wordt). Voor 2023 (Wtp) werd uitgegaan van € 202 miljard (CPB MEV 2022 mdf\_722). Inmiddels is de premiegrondslag flink toegenomen, onder meer door een zeer forse stijging van de lonen in de afgelopen jaren, samenhangend met de hoge inflatie. Deze raming is op basis van 2026, dit zorgt voor een hoger bedrag.

<sup>3</sup> <https://www.pensioenfederatie.nl/actueel/nieuws/2025/1.-januari/wijzigingsvoorstellen-nsc-onuitvoerbaar-en-onbetaalbaar>

**Van:** [redacted]

**Datum:** vrijdag 31 jan 2025, 5:27 PM

**Aan:** Hijum, Y.J. van [redacted]

**Kopie:** [redacted]

**Onderwerp:** Memo budgettaire consequenties amendement Joseph

**Bijlage:** Memo Budgettaire consequenties amendement Joseph v310125

Eddy, [redacted]

Zie bijgaand het met FIN afgestemd memo over de budgettaire effecten van het amd. Laat uiteraard weten als er vragen zijn. Per mail en telefoon dit weekend goed te bereiken

Gr

[redacted]

## **BIJLAGE BIJ MAIL 31/01/2025 – Memo Budgettaire consequenties amendement Joseph v310125**

### **Budgettaire consequenties amendement Joseph c.s.**

- Dit memo beschouwt enkel de financiële en budgettaire consequenties van het amendement Joseph, zoals dit 28-1 in gewijzigde vorm is ingediend. Daarmee bevat dit memo een update van de budgettaire effecten zoals beschreven in de kamerbrief van juni 2024.
- Conform het amendement dienen pensioenfondsen uiterlijk 1 maand voor de beoogde invaardatum aan deelnemers per referendum voor te leggen of zij instemmen met invaren door het fonds. Dit geldt voor fondsen die na 1 juli 2025 willen invaren – dit is een grote meerderheid van de fondsen (en ruim 90% van de deelnemers en gepensioneerden).
- Indien niet aan de opkomstdrempel (30%) of instemmingsvereiste (minimaal de helft) is voldaan, is het niet toegestaan dat wordt ingevaren. In geval er niet wordt ingevaren, dan leidt dat tot een hybride stelsel: de bestaande opbouw in het FTK blijft bestaan, terwijl nieuwe opbouw plaatsvindt in het nieuwe stelsel.
- Met het amendement zal er beperkter dan verwacht worden ingevaren. Momenteel heeft circa 77 procent van de pensioenfondsen aangegeven te zullen invaren.<sup>4</sup> Hieronder bevinden zich de vijf grootste fondsen, waardoor het percentage deelnemers dat invaart nog hoger is.
- Met de overstap naar pensioenopbouw via premies in plaats van uitkeringsovereenkomsten, is er voor werknemers tussen de circa 40 en 55 jaar sprake van een zogenaamde doorsneecompensatielast. Deze deelnemers hebben in het oude stelsel in het eerste deel van hun loopbaan naar verhouding te veel premie betaald. Onderdeel van de pensioentransitie is om die deelnemers voor dit nadeel te compenseren.
- In de meeste gevallen vindt deze compensatie plaats uit het pensioenvermogen. In 5% van de gevallen vindt compensatie plaats uit enkel de premie en in 13% van de gevallen uit (gedeeltelijk) de premie, in geval de dekkingsgraad van het fonds ontoereikend is.<sup>1</sup>
- Ook bij niet-invaren zal afschaffing van de doorsneepremie moeten worden gefinancierd om tot een evenwichtige transitie te komen. Dit zal veel vaker dan nu het geval leiden tot financiering uit de premie en daarmee een hoger dan geraamd beslag op de aftrekbare premieruimte. Merk op dat wanneer *niet* meer wordt gecompenseerd of wordt gecompenseerd onder gelijkblijvende premies, de pensioenopbouw van deelnemers aanzienlijk zal verslechteren.

### *Budgettaire gevolgen*

- Wanneer er vaker niet zal worden ingevaren, zal er sprake zijn van lagere belastinginkomsten dan verwacht. Afhankelijk van hoeveel er in praktijk nog ingevaren wordt, is de inschatting dat de premies kunnen toenemen met mogelijk 50% tot 80% van de extra geboden fiscale ruimte. Dit leidt ertoe dat door meer premieaftrek de belastingopbrengsten zullen dalen tijdens de compensatieperiode van 2026 tot 2037 met circa € 1 miljard tot € 2 miljard per jaar.
- De doorwerking van het amendement op de inkomsten is in dit geval een tweede orde effect, daarmee is dit effect niet lastenkaderrelevant. Wel geeft het een saldo-relevant effect.
- Er is dus sprake van lagere belastinginkomsten tussen 2026 en 2037. Daarna zijn er tijdelijk hogere belastingopbrengsten op de hogere pensioenuitkeringen, maar het netto-effect blijft aanzienlijk negatief. De daadwerkelijk hogere lasten in de vorm van pensioenpremies slaan neer op werkgevers en werknemers.
- Dit saldo-effect van de lagere inkomsten slaat neer in een periode waarin het saldo volgens de MEV in 2026 al slechter is dan -3% bbp en dat geldt ook in latere jaren. Dat staat dus op gespannen voet met de Europese grenswaarden.
- Volgens afspraak uit het coalitieakkoord zullen er bij dreigende overschrijding (op basis van het Centraal Economisch Plan van het Centraal Planbureau (CPB) van de 3%-norm additionele maatregelen genomen moeten worden, waarbij ten eerste naar uitgavenvermindering wordt gekeken.
- Als wordt besloten om ruimere compensatiemogelijkheden te bieden door de fiscale compensatieperiode te verlengen, leidt dit naar huidige inzichten tot een lastenrelevante derving van circa € 350 miljoen per jaar verlenging (vanaf 2037); dit wordt duurder als er

---

<sup>4</sup> Bron: Voortgangsrapportage monitoring Wtp, januari 2025, deze zal eind januari worden gepubliceerd.

meer compensatie uit de premie gefinancierd wordt (zie eerste bullet).<sup>5</sup> Dit zou in dat geval conform de begrotingsregels gedekt moeten worden met lastenverzwaring elders.

#### *Overheidswerkgevers*

- Na het voorgestelde amendement is nog altijd sprake van afschaffing van de doorsneesystematiek. Niet invaren leidt tot minder ruimte voor compensatie vanuit de pensioenbuffers van ABP en PFZW en tot meer druk op compensatie vanuit de premie. Dit leidt tot minder loonruimte voor overheids- en zorgpersoneel.
- Op het moment van niet invaren zal voor de nieuwe opbouw er geen middelen vanuit de reserves van het pensioenfonds beschikbaar meer zijn. Deze blijven bij het vermogen van de niet-ingevaren pensioenen (het is ook niet toegestaan om deze over te hevelen). Voor de nieuwe pensioenopbouw zal dan de compensatie voor de afschaffing van de doorsneepremie via extra premieheffing moeten.
  - Ter illustratie: Alleen al ABP houdt een compensatiedepot aan ter hoogte van 3% bij een dekkingsgraad bij invaren van 107%. Dit is ca. € 15 miljard.
- Ten tijde van Rutte III is jaarlijks € 200 miljoen gereserveerd op de Aanvullende post van Financiën voor overheidswerkgevers ten behoeve van compensatie voor het afschaffen van de doorsneesystematiek gedurende de transitieperiode (t/m 2036).

#### *Werkgeverslasten en uitvoeringskosten*

- Voor overige werkgevers zullen de werkgeverslasten bij niet-invaren potentieel fors toenemen, dan wel de pensioenopbouw van hun medewerkers flink naar beneden moeten worden bijgesteld.
- Het is de vraag of en hoe deze arbeidsvoorwaardelijke afspraken gemaakt kunnen worden. Voorafgaand aan het referendum moeten sociale partners en daaropvolgende pensioenfondsden ook over de niet-invaaroptie overeenstemming hebben bereikt, waarbij ook deze afspraken evenwichtig voor alle deelnemers dienen te zijn.
- Tot slot geldt dat er ook voor pensioenfondsden een toename is van de uitvoeringskosten. De Pensioenfederatie geeft aan dat de voorgestelde wijzigingen leiden tot flink hogere kosten voor pensioenfondsden omdat het werk opnieuw gedaan moet worden.<sup>6</sup>

#### *Affinancieren pensioenen militairen en politieke ambtsdragers*

- Met het voorgestelde amendement wordt deelnemers de mogelijkheid geboden in een referendum te stemmen over al dan niet invaren. Bij te lage opkomst wordt niet ingevaren. Het is voorafgaand aan een daadwerkelijk referendum niet te zeggen of een fonds invaart. Dat geldt dus ook voor de pensioenregeling van defensie.
- De Pensioenwet bepaalt dat alle werknemerspensioenen kapitaalgedekt dienen te zijn. De pensioenen van militairen die voor 1 juni 2001 zijn opgebouwd zijn wettelijk uitgezonderd van kapitaaldekking en worden gefinancierd via de begroting van Defensie. Ook de pensioenen van de politieke ambtsdragers, die vallen onder de Algemene uitkerings- en pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa), zijn niet kapitaalgedekt. Deze pensioenen worden betaald uit de Rijksbegroting<sup>7</sup> en uitgevoerd door de afzonderlijke overheidsinstellingen (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen).
- Zowel voor de pensioenen van militairen opgebouwd voor 1 juni 2001 als voor de pensioenen van politieke ambtsdragers, geldt dat deze bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd worden betaald uit de begroting van de betreffende overheidsinstelling.
- Om opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten in te kunnen varen in de gewijzigde pensioenregeling, is het noodzakelijk dat deze kapitaalgedekt zijn. Daarom moeten deze afgefinancierd worden voor het moment dat deze worden ingevaren.

---

<sup>5</sup> Dit betreft een bijstelling t.o.v. een eerdere raming. Het verschil wordt verklaard door bijstelling van de premiegrondslag (dit betreft het deel van het inkomen waarover pensioen opgebouwd wordt). Voor 2023 (Wtp) werd uitgegaan van € 202 miljard (CPB MEV 2022 mdf\_722). Inmiddels is de premiegrondslag flink toegenomen, onder meer door een zeer forse stijging van de lonen in de afgelopen jaren, samenhangend met de hoge inflatie. Deze raming is op basis van 2026, dit zorgt voor een hoger bedrag.

<sup>6</sup> <https://www.pensioenfederatie.nl/actueel/nieuws/2025/1.-januari/wijzigingsvoorstellen-nsc-onuitvoerbaar-en-onbetaalbaar>

<sup>7</sup> Deze pensioenen komen momenteel ten laste van de BZK-begroting, de begroting van de Tweede Kamer en de begroting van de Eerste Kamer.

- Dit affinancieren is een budgetneutrale omzetting van de pensioenaanspraken die reeds op de begroting zijn opgenomen. Er is met affinancieren dus geen sprake van extra uitgaven maar enkel een (substantiële) verschuiving in het kasritme.
- In geval de ABP-regeling invaart (beoogde datum 1/1/2027) zullen daarvoor de militaire begrotingsgefinancierde pensioenen afgefinancierd moeten worden in december 2026. Het kabinet heeft hiervoor een reservering van €8,5 mrd opgenomen (Peildatum 2021, Voorjaarsnota 2023)<sup>8</sup>.
- Voor de affinanciering van de Appa-pensioenen is een reservering opgenomen van 0,3 mld. in 2027 (Peildatum 2022, Voorjaarsnota 2024).<sup>9</sup> Het aanpassen en daarmee invaren van het Appa-pensioen vereist een apart wetstraject (verantwoordelijk minister BZK). Beoogd is dat het huidige Appa-pensioen uiterlijk 1/1/2028 is omgezet.
- Het exacte bedrag op moment van invaren is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de dekkingsgraad van het pensioenfonds ABP en de dan geldende rentestand.
- Wanneer niet wordt ingevaren, dan verandert daarmee niet de totale som van de pensioenaanspraken. Affinancieren betreft geen nieuwe verplichtingen, maar enkel het verschuiven van uitgaven in de tijd. Bij niet invaren blijven deze aanspraken op de begrotingen staan, inclusief daarmee verbonden indexatieverplichtingen en langlevensrisico's.
- Bij niet invaren zou de directe noodzaak om de begrotingsgefinancierde pensioenen van defensie kapitaalgedekt te maken vervallen. De huidige situatie kan dan behouden blijven. Dit verlaagt de piekbelasting van het EMU-saldo in 2026 met 8,5 mld. (ca. 0,7%-punt bbp). Dit leidt niet tot een besparing, omdat de huidige kasmiddelen dan langjarig uitgekeerd moeten blijven worden vanaf de defensiebegroting. Uitgaande van het meerjarenbeeld van de Miljoenennota en het effect op het EMU-saldo door de lagere belastinginkomsten (zie 'budgettaire gevolgen' hierboven), blijft het EMU-saldo in 2026 slechter dan -3% BBP.
- Bij vertraging van de transitiedatum voor het ABP, bijvoorbeeld door het amendement Joseph, verschuift de affinancieringssom in de tijd naar achter. Dit leidt dan tot een piekbelasting van het EMU-saldo in een later jaar. Uitgaande van de huidige meerjarencijfers betekent dit dan ook een overschrijding van het EMU-saldo in dat jaar (slechter dan -3%).

#### *Financiële gevolgen voor het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP)*

- In het HVP zijn omtrent de pensioentransitie 4 mijlpalen afgesproken. Een referendum leidt tot vertraging van de transitie, de uitvoering is hier niet op voorbereid en reeds afgeronde transitieplannen zullen opnieuw moeten worden opgesteld. Dit betekent dat de drie nog te behalen mijlpalen niet kunnen worden gehaald. Daarbij worden elementen van de reeds behaalde mijlpaal (inwerkingtreding Wet toekomst pensioenen) teruggedraaid.
- Het niet behalen of teruggedraaien van mijlpalen of doelstellingen kan tot een korting leiden van miljoenen euro's, afhankelijk van het belang dat de Europese Commissie aan de tekortkoming hecht (de basiskorting voor een niet-behaalde mijlpaal en doelstelling is € 40 miljoen, maar bij een zwaarwegende mijlpaal of doelstelling wordt deze basiskorting vermenigvuldigd met maximaal een factor 15, aldus oplopend tot € 600 miljoen per niet (volledig en tijdig) behaalde mijlpaal of doelstelling). De pensioenmijlpalen zijn van zwaarwegend belang, waardoor het invoeren van een referendum er toe zal kunnen leiden dat de Commissie een hoge korting zal opleggen voor iedere van de vier pensioenmijlpalen, aldus leidend tot een risico oplopend tot € 2,4 miljard. Dit is een uitgavenkader- en saldorelevant budgettair effect.

<sup>8</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a46db680cc67398e673053092b9b68b317128abc/pdf>, pagina 173

<sup>9</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/654bb63d-69e9-455f-99c4-fde52e3dc390/file>, pagina 239



Aan

Minister van SZW

nota

Beantwoording van de Kamervragen van de leden Vijlbrief (D66), I. van Dijk (CDA), Ceder (ChristenUnie), Haage (GroenLinks-PvdA)

#### Aanleiding

De leden Vijlbrief (D66), I. van Dijk (CDA), Ceder (ChristenUnie), Haage (GroenLinks-PvdA) hebben Kamervragen gesteld over het openbaar maken van het financieel memo dat in de ambtelijke ondersteuning aan de indieners van het amendement is verstrekt. (2025Z02145)

#### Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd de beantwoording van de Kamervragen en de bijlagen te verzenden aan de Tweede Kamer.

#### Toelichting

Omdat het een gezamenlijk memo is van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn de bijlagen in twee pakketten onderverdeeld. De beantwoording van de Kamervragen wordt ook mede namens de minister van Financiën gedaan.

#### Bijlagen

| Volgnummer | Naam                                                                                                                           | Actie                  |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| 1          | Aanbiedingsbrief beantwoording Kamervragen                                                                                     | Verzenden aan TK       |
| 2          | Beantwoording op de Kamervragen van de leden Vijlbrief (D66), I. van Dijk (CDA), Ceder (ChristenUnie), Haage (GroenLinks-PvdA) | Bijlage bij verzending |
| 3          | Documentenpakket FIN Budgettaire consequenties amendement Joseph c.s.                                                          | Bijlage bij verzending |
| 4          | Documentenpakket SZW Budgettaire consequenties amendement Joseph c.s.                                                          | Bijlage bij verzending |

#### TER BESLISSING

##### Directie

##### Datum

06-02-2025

##### Onze referentie

2025-

##### Opgesteld door

##### Bijlage(n)

4