

Vergaderjaar 2024–2025

36 578

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

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2025

In deze brief geef ik mijn schriftelijke reactie op het nader gewijzigde amendement Joseph c.s. over het invoeren van een goedkeuringsrecht bij interne waardeoverdracht van pensioenen.¹ Daarnaast geef ik aan welke initiatieven ik wil nemen om samen met maatschappelijke partijen het draagvlak voor de transitie onder deelnemers te vergroten en het duurzame perspectief op meer koopkracht te versterken.

Om tot mijn reactie op het amendement te komen, heb ik mij gebaseerd op de wetsgeschiedenis van de Wet toekomst pensioenen (hierna: Wtp), de voortgangsrapportages monitoring Wtp,² de diverse gesprekken die ik heb gevoerd met personen en organisaties die betrokken zijn bij het pensioenstelsel,³ het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Raad van State), de appreciaties van de sociale partners en uitvoeringsorganisaties uit de sector, de zienswijzen van de toezichthouders en het advies van de Raad voor de rechtspraak. Deze appreciaties, adviezen en zienswijzen heb ik op 17 maart jl. met uw Kamer gedeeld.⁴

Met de indieners van het amendement onderschrijf ik het belang van vertrouwen in het pensioenstelsel en een solide draagvlak voor de transitie. Na de zorgvuldige en uitgebreide wetsbehandeling van de Wtp, wordt er sinds medio 2023 uitvoering gegeven aan deze grote stelselherziening. Mijn verantwoordelijkheid is om de uitvoering van de pensioen-transitie zorgvuldig te laten plaatsvinden, wat ook bijdraagt aan het vertrouwen in het pensioenstelsel.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 578, nr. 14.

² Kamerstukken II 2023/24, 32043, nr. 653 en Kamerstukken II 2024/25, 32043, nr. 681.

³ Hieronder valt ook de brief van ANBO-PCOB, NOOM, SOMNL en de KBO-gewesten Noord-Holland, Zuid-Holland en Gelderland aan Raad van State, zoals verzocht in de procedurevergadering van 25 maart (kenmerk 2025Z04716/2025D13125), en daarnaast het manifest van de jongerenorganisaties zoals aangeboden aan de Tweede Kamer op 18 maart.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 578, nr. 11.

Het is en blijft daarbij noodzakelijk om open te staan voor signalen en te zorgen dat eventuele fouten voor deelnemers snel en adequaat worden hersteld. Daarbij moet de wetgever balans vinden tussen het bieden van voorspelbaarheid aan uitvoerende partijen en het tijdig doorvoeren van verbeteringen in het wettelijk kader waar nodig.

Ik volg de redenering van de Raad van State dat alleen zeer bijzondere en urgente nieuwe inzichten en rechtspraak een heropening van het debat, dat in feite de stelselherziening als zodanig betreft, rechtvaardigen, mede omdat de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel al in volle gang is en voor sommige pensioenfondsen zelfs al is afgerond. Alhoewel het amendement volgens de indieners niet beoogt het fundament van het nieuwe pensioenstelsel aan te tasten, raakt het wel een kernelement van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel.

In algemene zin merk ik op dat de adviezen en zienswijzen waaraan wordt gerefereerd, gaan over het gewijzigd amendement Joseph c.s. dat op 13 februari is ingediend.⁵ Hoewel er een aantal wijzigingen is doorgevoerd in het nader gewijzigde amendement, blijven de observaties over het invoeren van een goedkeuringsrecht via een individueel bezwaarrecht dan wel collectief referendum in de kern overeind. Op die punten heb ik daarom in deze brief gebruik kunnen maken van de adviezen en zienswijzen. Evenwel zijn de volledige gevolgen van het nader gewijzigde amendement niet uitgebreid gesondeerd met de uitvoeringspraktijk en de toezichthouders. In deze brief is derhalve een eerste weergave opgenomen, gelet op de beperkte voorbereidingstijd die voor deze partijen stond om over het nader gewijzigde amendement te adviseren.

Leeswijzer

De brief gaat in paragraaf 1 in op de belangrijkste kenmerken van ons tweede pijler pensioenstelsel: collectiviteit en solidariteit. Paragraaf 2 gaat in op de gevolgen van het amendement voor een evenwichtige transitie voor alle deelnemersgroepen, de keuzebegeleiding van de deelnemer rondom een referendum dan wel individueel bezwaarrecht, de positie van de sociale partners en andere juridische aspecten. Of en hoe het referendum dan wel individueel bezwaarrecht is in te passen in de lopende transitie komt in paragraaf 3 aan bod, net als de financiële en budgettaire gevolgen. Tot slot ga ik in paragraaf 4 in op hoe ik samen met maatschappelijke partijen het draagvlak voor de transitie onder deelnemers wil vergroten en het duurzame perspectief op meer koopkracht in de uitkeringsfase wil versterken.

Collectiviteit en solidariteit in ons pensioenstelsel

Ons pensioenstelsel kenmerkt zich door collectiviteit en solidariteit. Pensioenfondsen hebben als doel om te zorgen voor een zo stabiel en koopkrachtig pensioen als mogelijk. Daarnaast vormt de AOW, waarin de uitkering is gekoppeld aan de stijging van het wettelijk minimumloon, een essentieel onderdeel van het pensioenstelsel dat zorgt voor zekerheid en stabiliteit.

Pensioendeelnemers van alle generaties nemen samen deel aan het pensioenfonds waarbinnen goede en slechte risico's onderling worden gedeeld, zodat zij gezamenlijk voordeel behalen uit het pensioencollectief en onderlinge solidariteit. De verplichtstelling draagt hieraan bij. Het behouden van deze collectiviteit en solidariteit is een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van de pensioentransitie. Waar het gaat om regelingen ondergebracht bij een pensioenfonds, wegen sociale partners en pensioenfondsen of het in het belang van alle deelnemers-

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 578, nr. 10.

groepen is om de pensioenen bij elkaar te houden (in te varen) en zo de collectiviteit en solidariteit te waarborgen, of niet.

Dat is ook de reden dat de Pensioenwet voorschrijft dat er sprake is van invaren, tenzij dit onevenredig ongunstig is voor betrokkenen (artikel 150l van de Pensioenwet).⁶ Het is vervolgens aan sociale partners en pensioenfondsbesturen om daadwerkelijk te beoordelen of invaren evenwichtig uitpakt.

Het bij elkaar houden van het collectief draagt bij om de doelen van de Wtp het snelst te kunnen bereiken, omdat daarmee in de regel de voordelen van het nieuwe pensioenstelsel neerslaan op het gehele pensioenvermogen in plaats van alleen op de nieuwe pensioenopbouw. Deze verbetering in het verwachte pensioen is ook een van de redenen geweest om in de Wtp een standaard invaarpad op te nemen. Dit sluit ook aan bij de wens van de meeste sociale partners om te invaren naar het nieuwe pensioenstelsel. Daardoor profiteren alle generaties snel van de voordelen van het nieuwe pensioenstelsel. Als er niet wordt ingevaren komt de bestaande pensioenopbouw apart van de toekomstige opbouw te staan.⁷

Het amendement schrijft voor dat het pensioenfonds kan invaren met uitzondering van deelnemers die daartegen bezwaar maken, dan wel na het houden van een referendum. Dat zal in de praktijk leiden dat een onbekend aantal individuele deelnemers niet zal invaren dan wel dat regelingen als geheel niet zullen invaren. Het niet-invaren leidt tot meer losstaande en kleinere pensioencollectieven dan in de uitgangssituatie. De reeds opgebouwde pensioenvermogens zullen gescheiden worden van de nieuwe opbouw. De mogelijkheden voor het collectief risico's delen tussen generaties zullen daardoor beperkter zijn. Deze beperking van de intergenerationele solidariteit heeft een prijs: het perspectief voor het eerder verhogen van pensioenen zal in de meeste gevallen verminderen.⁸ Berekeningen van DNB bevestigen dit beeld.⁹ Het bij elkaar houden van het pensioencollectief leidt in de berekeningen tot hogere pensioenen ten opzichte van het opsplitsen van de intergenerationele collectieven.¹⁰ Ook brengt de situatie van kleinere collectieven en beperktere solidariteitselementen met zich mee dat de houdbaarheid van de verplichtstelling onder druk kan komen te staan. De verplichtstelling is een wezenlijk kenmerk van het Nederlandse pensioenstelsel, waardoor miljoenen werknemers kunnen rekenen op een adequate financiële oude dag. Dankzij de verplichtstelling bouwen meer werknemers pensioen op en kunnen risico's gedeeld worden zonder dat er sprake is van selectie-effecten. Ten tijde van de behandeling van de Wtp is het individueel bezwaarrecht uitgebreid besproken. Dit is ook opgenomen in de memorie van toelichting en meegenomen in de toetsing van het wetsvoorstel door de Raad van State.

Er is niet voor het individueel bezwaarrecht gekozen om een aantal redenen:

⁶ Als sociale partners besluiten om niet in te varen kunnen zij vervolgens, als zij dit wenselijk vinden, ook besluiten om de nieuwe opbouw bij een andere uitvoerder te laten plaatsvinden en/of gesloten regeling bij een andere uitvoerder zoals een verzekeraar onder te brengen.

⁷ Als een pensioenfonds niet invaart blijft gelden dat de nieuwe pensioenopbouw moet plaatsvinden in een solidaire of flexibele premieregeling. Aanvullend geldt dat het oude deel, het FTK, administratief volledig wordt afgescheiden van het nieuwe deel, de opbouw in een nieuwe premieregeling (conform artikel 150l van de Pensioenwet).

⁸ Voor het oude deel blijven namelijk de hoge buffervereisten gelden en het nieuwe deel is relatief klein waardoor het absolute rendement ook beperkt is.

⁹ Zie ook de berekeningen die DNB heeft uitgevoerd (Kamerstukken II 2024/25, 36 578, nr. 11).

¹⁰ Daarbij is het goed om op te merken dat dit komt doordat de buffers kleiner zijn in het nieuwe pensioenstelsel, waardoor de pensioenen eerder kunnen stijgen, maar ook kunnen dalen. In de Wtp kan de risicohouding meer worden afgestemd op leeftijdscohorten en kan de buffer gericht worden ingezet om bijvoorbeeld lopende pensioenuitkeringen aan te vullen.

- De deelnemer blijft achter in een pensioenregeling waar geen nieuwe toetreders meer bijkomen en geen premie meer binnenkomt. De kans op een verbetering van zijn pensioenperspectief neemt hierdoor veelal niet toe en mogelijk zelfs af.
- Het individuele bezwaarrecht vereist dat de deelnemer in staat is een afweging te maken ten aanzien van het wel of niet invaren. Dit vraagt van de deelnemer dat hij beschikt over voldoende tijd, energie en kennis om zich hierin te verdiepen. Daarnaast bestaat er een risico dat een deelnemer zich niet goed realiseert wat de nadelige gevolgen zijn van het niet-invaren waardoor hij verkeerde keuzes maakt.
- Als laatste geldt bij individueel bezwaarrecht dat zelfs als maar een klein deel van de deelnemers bezwaar maakt, de nadelen voor alle deelnemers in het collectief in een pensioenfonds en daarmee ook voor de groep die geen bezwaar maakt, groot kunnen zijn (zoals complexiteit van collectieve uitvoering van meerdere regelingen naast elkaar en communicatie en de toename van uitvoeringskosten).

Deze nadelen voor het collectief kunnen dan vermoedelijk nog tientallen jaren voortduren. Het parlement en de regering hebben uiteindelijk gekozen voor de vormgeving zoals nu is opgenomen in de Pensioenwet. Gelet op deze overwegingen en consequenties is gekozen om in plaats van het individueel bezwaarrecht te voorzien in andere waarborgen om de belangen van pensioen- en aanspraakgerechtigden bij de besluitvorming te borgen.

Gevolgen amendement

Evenwichtige pensioentransitie

Bij de behandeling van de Wtp is benadrukt dat het belangrijkste vereiste in de pensioentransitie de evenwichtigheid voor alle deelnemersgroepen is. Sociale partners hebben hierover afspraken gemaakt en deze vastgelegd in het transitieplan. In het transitieplan wordt in ieder geval stilgestaan bij vier keuzes: 1) of er adequate compensatie moet worden geboden, en zo ja, op welke wijze; 2) of en op welke manier er een initiële vulling van de solidariteitsreserve of de risicodelingsreserve plaatsvindt; 3) op welke wijze het collectief vermogen omgerekend wordt naar individuele pensioenvermogens, en 4) indien van toepassing, of gerichte vermogenstoedeling wordt toegepast om specifieke invaardoelen te halen. Pensioenfondsbesturen hebben de verantwoordelijkheid om tot een evenwichtige transitie te komen op basis van de afspraken uit het transitieplan. Dit is verantwoord in het implementatieplan en wordt beoordeeld door DNB.

Ook bij een individueel bezwaarrecht dan wel een referendum moet de uitkomst van het proces altijd evenwichtig zijn: zowel het scenario van invaren als het scenario van niet-invaren moet deze toets doorstaan. Sociale partners en fondsen hebben, voor zover zij het standaard-invaarpad hebben gevolgd, de variant van niet-invaren op dit moment niet uitgewerkt. De plannen die nu zijn gemaakt zijn daarmee niet toereikend om deelnemers een dergelijke keuze voor te kunnen leggen. Er zullen nieuwe plannen moeten worden gemaakt. Niet-invaren is een wezenlijk andere variant. Dit omdat zowel de financiële opzet van de oude FTK-regeling wijzigt (namelijk een gesloten regeling) als de financiële opzet van de nieuwe regeling wijzigt en er nieuwe compensatie-afspraken moeten worden gemaakt.

Deze compensatie-afspraken zijn ook weer afhankelijk van de invulling van de wijziging van de financiële opzet van de FTK-regeling en de wijziging van de opzet van de nieuwe regeling. Hierdoor loopt de transitie enkele jaren vertraging op. Daarnaast is het in veel gevallen niet mogelijk om tot een evenwichtige transitie te komen bij niet-invaren, omdat het fondsvermogen niet kan worden aangewend voor compensatie. Dit leidt

ertoe dat er geen evenwichtig alternatief klaarligt als het referendum uitwijst dat er niet mag worden ingevaren of wanneer de deelnemer de individuele keuze maakt om niet in te varen.

Compensatie bij niet-invaren

Als een fonds niet invaart of wanneer wordt gekozen voor een individueel bezwaarrecht, vindt er nog steeds een transitie plaats waarin de pensioenregeling wordt gewijzigd om te voldoen aan het wettelijk kader. Zo blijft er sprake van afschaffing van de doorsneesystematiek en generatie-effecten die ook zichtbaar zullen zijn in de pensioenverwachtingen en het netto profijt. Dit betekent dat er een compensatievraagstuk is bij niet-invaren, zowel in het geval van een referendum als bij individueel bezwaarrecht. Het nader gewijzigde amendement beoogt mogelijk te maken dat het fondsvermogen van bezwaarmakers dan wel bij collectief niet-invaren benut kan worden om de compensatie te financieren indien dit evenwichtig is. Er zal nader onderzocht moeten worden of dit verenigbaar is met de bepalingen van het FTK. Het is namelijk op grond van de huidige wettelijke bepalingen niet mogelijk om binnen het FTK aanspraken te herverdelen.¹¹ Het amendement voorziet niet in een wijziging van dit wettelijk kader. Tevens is het onduidelijk of het is toegestaan om bezwaarmakers en mensen die wel overstappen naar het nieuwe pensioenstelsel van dezelfde leeftijd gedifferentieerde compensatie te verlenen. Voor sociale partners en pensioenfondsen zijn dergelijke wettelijke kaders voor vermogensverdeling noodzakelijk.

Het amendement beoogt mogelijk te maken om compensatie uit vermogen te verlenen. Voor een bezwaarmaker geldt de volgende situatie: de bestaande opbouw blijft achter in een gesloten regeling, hieraan worden vanuit collectief vermogen individuele aanspraken toegevoegd voor de bezwaarmaker. Dit heeft een positief effect op de pensioenverwachting. Tegelijkertijd geldt vanwege de sluiting van de regeling een verminderd pensioenperspectief. Daarnaast blijft gelden dat de huidige FTK-regels van toepassing zijn op het bestaande vermogen. Het pensioenperspectief in het FTK is lager dan in een Wtp-regeling. Er is daarmee dus geen sprake van de voordelen van een dubbele transitie (gelijktijdig overhevelen van vermogen en profijt van een verbeterd pensioencontract). Met andere woorden: de met compensatie verhoogde bestaande opbouw kent een minder goed pensioenperspectief dan wanneer dit zou zijn ingevaren. Dat betekent dat de compensatielasten met het nader gewijzigde amendement nog steeds hoger zijn dan wanneer er wordt ingevaren. Bij het invaren is er namelijk hoger pensioenperspectief op het gehele opgebouwde pensioenvermogen.

De compensatielasten in het nader gewijzigde amendement zijn naar verwachting wel lager dan in de vorige versies van het amendement. Bovendien is met het nader gewijzigd amendement onduidelijk hoe het vermogen wordt omgezet voor de groep die invaart naar het nieuwe pensioenstelsel. De groep bezwaarmakers blijft volgens de toelichting bij het nader gewijzigde amendement dekkingsgraadneutraal achter, met de mogelijkheid dat hiervan vermogen wordt afgezonderd ten behoeve van compensatie. Onduidelijk is of de standaardmethode voor de invaargroep geldt en hoe dit te combineren is met bijvoorbeeld het vullen van de

¹¹ Het is niet toegestaan om vermogen van de «oude» regeling te herverdelen of te gebruiken voor de nieuwe regeling. DNB onderschrijft dit: *het bestaande fondsvermogen kan onder de regels van het FTK niet aangewend worden voor compensatie en compensatie in de vorm van additionele toeslagverlening binnen het FTK wordt begrensd door het genoeg-is-genoege principe en de regels voor houdbare toeslagverlening*. Om te voorkomen dat een deelnemer fiscaal bovenmatig pensioen opbouwt, zijn er grenzen gesteld aan de maximale verhoging van pensioenaanspraken en -rechten die jaarlijks onder het FTK plaats kunnen vinden. Door dit zogenoemde genoeg-is-genoege principe is het fiscaal onaantrekkelijk om pensioenaanspraken en -rechten met meer dan de loon- of prijsinflatie te verhogen.

solidariteitsreserve. Ook blijft hiermee sprake van een herverdelingsoperatie, waar evenwichtige belangenafweging van belang is. Dit zal vastgelegd moeten worden in een nieuw op te stellen transitieplan en implementatieplan. Om dit te regelen, zullen aanvullende wettelijke maatregelen nodig zijn.

De gevolgen voor het beslag op de premieruimte zijn op dit moment niet kwantitatief duidelijk te maken. Dit zal nader uitgewerkt moeten worden. Wel is duidelijk dat bij een gelijkblijvende benodigde compensatie vanuit de buffer, extra financiële middelen nodig zullen zijn om tot dezelfde compensatie te komen als wanneer wordt overgestapt naar een nieuwe pensioenregeling. Dit betekent ofwel extra herverdeling vanuit de buffer ofwel een hoger beslag op de premie.

De mate van compensatie is uiteindelijk afhankelijk van de nieuwe compensatie-afspraken. Hierbij moeten sociale partners en fondsen komen tot evenwichtige afspraken. Aangezien zowel de oude FTK-regeling als de Wtp-regeling in financiële opzet zullen wijzigen, zijn deze verwachte uitkomsten weer relevant voor de inhoud van de nieuwe compensatieafspraken en daarmee de benodigde inzet van het vermogen. Het positieve effect van de zogenaamde dubbele transitie zal kleiner zijn en daarmee een groter beslag leggen op compensatie. Op voorhand is onduidelijk of een ruimere inzet uit vermogenscompensatie tot evenwichtige uitkomsten leidt.

Zonder adequate compensatie is er in geval van niet-invaren sprake van een onevenwichtige transitie die voor groepen onevenredig ongunstig kan uitpakken. Dit geldt zowel voor een referendum als voor individueel bezwaarrecht. Bij individueel bezwaarrecht is het zelfs zo dat de beslissing van individuen gevolgen heeft voor het vermogen dat aanwezig is voor invaren en daarmee voor de uitkomst van evenwichtigheid van de transitie voor de deelnemers die geen bezwaar hebben gemaakt. Hoe groter de groep is die gebruik maakt van het individueel bezwaarrecht, hoe minder vermogen er collectief beschikbaar is voor het bewerkstelligen van een evenwichtige transitie. Aangezien op voorhand niet duidelijk is hoe groot de groep is, zal het zeer complex zijn om voorafgaand aan het «inspraakmoment» specifiek vast te stellen wat de financiële gevolgen zijn voor het fonds als geheel.

Al met al concludeer ik dat het waarborgen van de evenwichtigheid van de pensioentransitie zeer complex zal zijn met het amendement. Dit vergroot het risico voor pensioendeelnemers op onevenwichtige uitkomsten, vooral ten aanzien van de afschaffing van de doorsneesystematiek. Het gevolg hiervan, namelijk afbreuk van de solidariteit van het pensioenstelsel, heeft een negatief effect op het draagvlak.

Keuzebegeleiding pensioendeelnemers

De achterliggende bedoeling van het amendement om deelnemers meer handelingsperspectief te bieden, kan ik volgen. De pensioentransitie is ingrijpend en kan ook als ingrijpend ervaren worden door pensioendeelnemers, zoals ook wordt aangedragen door de Koepel van Gepensioneerden. Tegelijkertijd is het belangrijk de bredere consequenties van het bieden van meer directe inspraak goed te wegen. Zo is in het geval van individueel bezwaarrecht niet vooraf vast te stellen wat het te verwachte pensioen is voor deelnemers als zij kiezen om achter te blijven. De uitkomst voor de individuele bezwaarmaker is immers mede afhankelijk van de keuze van andere deelnemers. De daadwerkelijk implicatie van de keuze wordt daardoor pas later duidelijk, zonder dat de deelnemer dit heeft kunnen meewegen.

Om te zorgen dat deelnemers de gevolgen voor het collectief meewegen, is het nodig dat de individuele deelnemer inzage heeft in de gevolgen van wel of niet invaren voor het pensioenfonds en voor alle leeftijdsgroepen, waarbij bij niet-invaren de oude opbouw in het FTK blijft en de nieuwe

opbouw in het nieuwe pensioenstelsel plaatsvindt. Hierbij horen, zoals benoemd door de Stichting van de Arbeid, ook de gevolgen voor het te voeren beleggingsbeleid en indexatieperspectief en dus het zicht op een koopkrachtiger pensioen.

Met het nader gewijzigde amendement wordt voorgeschreven dat deelnemers voor zowel invaren als voor een «opt-out» hun verwacht pensioen te zien krijgen. Het is voor sociale partners en pensioenfondsen echter niet mogelijk om op voorhand nauwkeurige inschattingen te maken van de individuele pensioenverwachtingen omdat de pensioenverwachtingen van de een afhangen van de individuele keuzes van anderen binnen het pensioencollectief. Hoe meer mensen kiezen om niet in te varen, hoe groter de gevolgen voor het resterende collectief zijn. Dit is pas duidelijk op het moment dat de keuzes zijn gemaakt. Hiermee ontstaat er een inherente spanning voor uitvoeringspartijen om conform de bestaande wettelijke vereisten deelnemers correct, duidelijk, evenwichtig en tijdig te informeren en te begeleiden in hun keuze.

Dit betekent dat mensen keuzes zullen maken op basis van pensioenverwachtingen die sterk afhangen van de keuzes van anderen. De Raad van State geeft hierover aan dat daarmee een goede keuzebegeleiding onmogelijk is. Aanvullend geldt dat het nader gewijzigde amendement niet voorziet in een mogelijkheid waarbij deelnemers na het maken van bezwaar nogmaals kunnen kiezen. Dit is relevant aangezien iemand die bezwaar maakt dit doet op basis van geschetste pensioenverwachtingen die er significant anders uit kunnen zien nadat anderen binnen het pensioenfonds een keuze hebben gemaakt.

AFM stelt dat de keuze die de deelnemer moet maken in een referendum of op grond van individueel bezwaarrecht zeer impactvol is en langetermijngevolgen heeft die de deelnemer mogelijk niet goed kan overzien. De Raad van State stelt dat het de vraag is of een dergelijke complexe problematiek, waarbij een invaarbesluit samenhangt met een veelheid aan andere besluiten die in het kader van de transitie moeten worden genomen, zich leent voor een simpele ja/nee-vraag. Zij benoemt dat naarmate een keuze moeilijker te doorgronden is, de sturende invloed van andere factoren sterker is. Zo kan de optie «niet-invaren» als status quo worden opgevat, terwijl niet-invaren óók een impactvolle wijziging van de huidige situatie behelst. De nieuwe opbouw zal immers per definitie in het nieuwe Wtp-stelsel plaatsen vinden en de bestaande regeling zal worden gesloten. Ook voor gepensioneerden zal de situatie anders zijn aangezien er gevolgen zijn voor het gehele collectief.

Bij niet-invaren zal namelijk de huidige regeling sluiten, waardoor de opzet van deze regeling wijzigt (geen premie-inkomsten meer, aanpassen beleggingsbeleid) én het gewijzigde amendement beoogt ook mogelijk te maken dat vermogen vanuit FTK kan worden geschoven ten behoeve van doorsneecompensatie. Dit kan ook een vermogenshervdeling vanuit aanspraken van gepensioneerden betreffen.

De Raad van State stelt verder dat het essentieel is dat de respons een adequate weerspiegeling vormt van de gehele deelnemerspopulatie. Deelnemers die zich benadeeld voelen door de uitkomst van een referendum of individueel bezwaarrecht zullen anders betogen dat hun rechten zijn ontnomen. Voor zulke procedures zal bovendien vaker aanleiding zijn als de uitkomst voor (sommige) deelnemers aantoonbaar onevenredig ongunstig is. Volgens de Raad van State is de kans hierop nog groter bij het alternatief van een individueel bezwaarrecht, waarbij zij aangeven dat er geen goede keuzebegeleiding mogelijk is omdat de uitkomsten afhangen van de keuzes van andere deelnemers.

Concluderend geeft de Raad van State aan dat zij er niet van overtuigd is dat een zinvol referendum of individueel bezwaarrecht in deze context wel mogelijk is en tot een meer legitieme uitkomst zal leiden.

Sociale partners overleggen in Nederland over de inhoud van de pensioenregeling in de tweede pijler. De transitie zoals die nu plaatsvindt is gestoeld op het door het kabinet met sociale partners gesloten Pensioenakkoord. De arbeidsvoorwaardelijke fase is sinds 1 januari 2025 voor nagenoeg alle pensioenregelingen bij pensioenfondsen afgerond. In die arbeidsvoorwaardelijke fase maken sociale partners afspraken over wijziging van de pensioenovereenkomst en een evenwichtige transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. Dat ziet zowel op de wijziging van de pensioenregeling in de toekomst als de keuze over invaren van de pensioenen. Bij een rechtsgeldige wijziging van de pensioenovereenkomst geldt dat deze eveneens doorwerking heeft in de rechtsverhouding van gewezen deelnemers en pensioengerechtigden. Over de binding aan de wijziging van een pensioenovereenkomst, voor de deelnemer, gewezen deelnemer, gewezen partner of pensioengerechtigde is in de memorie van toelichting en tijdens de wetsbehandeling van de Wtp uitvoering gesproken.¹² Het amendement heeft impact op de positie van sociale partners. Het wordt dan namelijk mogelijk dat de keuze van (een deel van) de deelnemers de collectieve afspraken tussen sociale partners doorkruist. Dit staat op gespannen voet met verdragen van de International Labour Organisation (ILO), zoals ook benoemd door de Raad van State en de Stichting van de Arbeid. Op basis hiervan hebben werkgevers en werknemers het recht om zich te verenigen en om in vrijheid collectieve onderhandelingen te voeren.¹³ Verdragspartijen moeten die vrije collectieve onderhandeling bevorderen en mogen het niet belemmeren. Bovendien moet voorgenomen wetgeving die raakt aan deze collectieve onderhandelingsvrijheid vooraf afdoende worden geconsulteerd bij sociale partners.

Daarnaast geldt dat pensioenfondsen de pensioenregeling uitvoeren in opdracht van sociale partners. Bij de opdrachtaanvaarding beoordelen pensioenfondsen, aan de hand van het transitieplan, of zij de opgedragen pensioenregeling en het eventuele inbaarverzoek van sociale partners kunnen uitvoeren.¹⁴ Hierbij wordt rekening gehouden met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, waaronder de evenwichtige belangenafweging en de beheerste en integere bedrijfsvoering. Pensioenfondsen kunnen niet eigenstandig besluiten een andere pensioenregeling uit te voeren of een pensioenregeling, na referendum, niet uit te voeren. Dat is aan sociale partners. Als de regeling niet uitvoerbaar blijkt, dient het pensioenfonds de opdracht terug te geven aan sociale partners. Het voorgestelde amendement geeft geen duidelijkheid over wat er gebeurt in deze situatie en over de vraag wie beslist over de keuze tussen een referendum en individueel bezwaarrecht. De Raad van State onderschrijft dit ook, en benadrukt dat de collectieve besluitvorming waarborgt dat een integrale en evenwichtige afweging van alle betrokken belangen plaatsvindt. Sociale partners kunnen de belangen van alle deelnemersgroepen beschouwen en zijn daarbij cruciaal voor de collectiviteit en solidariteit binnen het stelsel.

Juridische aspecten

Het amendement werpt twijfel op over de juridische houdbaarheid van invaren. Bij zowel de totstandkoming en parlementaire behandeling van

¹² Kamerstukken II 2021/22, 36 067, nr. 3 (paragraaf 5.3 en 5.4).

¹³ ILO-Verdrag nr. 87 (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1984), ILO-Verdrag nr. 98 (Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949) en ILO-Verdrag nr. 154 (Collective Bargaining Convention, 1981).

¹⁴ Artikel 102a Pensioenwet.

de Wtp is hier uitgebreid bij stilgestaan (o.a. paragraaf 10.2.5 in de memorie van toelichting).¹⁵ De Raad van State heeft de juridische onderbouwing van de wet op dit aspect expliciet getoetst.¹⁶ Daarnaast heeft prof. Peters op verzoek van uw Kamer een juridische analyse¹⁷ uitgevoerd waarin de vraag centraal staat of bij het invaren van de pensioenen sprake is van zodanige inmenging in het eigendomsrecht dat afbreuk wordt gedaan aan de wezenlijke inhoud van de pensioenrechten waardoor en/of waarna risico's bestaan voor de Staat, werkgevers, het rechtsstelsel en pensioenfondsen.¹⁸ De juridische analyse gaat niet in op het vraagstuk van (vergroten van het) draagvlak onder deelnemers in relatie tot het individueel bezwaarrecht. In mijn reactie op de analyse ben ik ingegaan op de onderbouwing van het invaren van pensioenen.¹⁹ Inmenging is geoorloofd volgens het EVRM indien deze bij wet is voorzien, het algemeen belang dient, en de «fair balance» test doorstaat (d.w.z. dat de genomen maatregelen proportioneel zijn en geen onevenredige last opleggen). Volgens het Handvest en de EVRM is inmenging geoorloofd indien de beperking bij wet is voorzien, en de beperking de wezenlijke inhoud eerbiedigt van het recht dat wordt beperkt. Ik concludeer dat uit de onderbouwing en behandeling van de Wtp blijkt dat aan de voorwaarden voor inmenging van het eigendomsrecht is voldaan. De analyse van prof. Peters onderschrijft dat. Daarbij wordt aangetekend dat het uiteindelijke oordeel hierover afhangt van de manier waarop aan de wettelijke voorwaarden invulling wordt gegeven. Ik onderschrijf dus niet de stelling dat het de vraag is of invaren juridisch wel is toegestaan.

Het amendement stelt «*dat het buiten werking stellen van het individueel bezwaarrecht afbreuk doet aan wezenlijke inhoud van pensioenrecht*». Dit wordt ook aangedragen door de Koepel van Gepensioneerden. Peters geeft in zijn analyse aan dat door het individueel bezwaarrecht buiten werking te stellen voor het invaren, het lijkt alsof afbreuk wordt gedaan aan de wezenlijke inhoud van de pensioenrechten. Waarbij Peters vervolgens aangeeft dat moet worden gekeken of dit kan worden gerechtvaardigd. Daarvan zegt hij dat het buiten werking stellen van het individueel bezwaarrecht kan worden verdedigd en ook dat het buiten werking stellen van het individueel bezwaarrecht als zodanig de «fair balance test» kan doorstaan.²⁰ Deze rechtvaardiging heeft te maken met de door de regering aangevoerde, en door het parlement geaccordeerde, redelijke gronden²¹ voor het buiten werking stellen van het individueel bezwaarrecht bij de transitie. Daar komt bij dat boven op de bestaande waarborgen vanuit de governance, de Wtp extra waarborgen heeft gecreëerd, waaronder het hoorrecht en de versterking van de interne governance. De bekendheid van het hoorrecht onder gewezen deelnemers en gepensioneerden is beperkt, zo blijkt uit de peiling van Ipsos en het survey zoals uitgevoerd door EY. De deelnemers en/of hoorrechtverenigingen die het hoorrecht hebben uitgeoefend, zijn wisselend tevreden over de uitvoering van het hoorrecht.

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 36 067, nr. 3, p. 177.

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 36 067, nr. 4.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 32 043, nr. 664 – bijlage «Juridische analyse inzake motie Joseph over risico's bij invaren».

¹⁸ In de juridische analyse is getoetst aan artikel 1 van het Eerste Protocol, de artikelen 14 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en de artikelen 16, 17, 21 en 27 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest).

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 32 043, nr. 668.

²⁰ Kamerstukken II 2023/24, 32 043, nr. 664 – bijlage «Juridische analyse inzake motie Joseph over risico's bij invaren», nr. 205 en nr. 208.

²¹ Kamerstukken II 2021/22, 32 043, nr. 584.

Referendum inpassen in de lopende transitie

Gevolgen transitieproces

Alle pensioenuitvoerders zijn op dit moment druk bezig in een lopende transitie. Het voorschrijven van een referendum dan wel individueel bezwaarrecht heeft grote impact op de planning en strategie van alle fondsen die nog willen invaren. Dit wordt bevestigd door de Pensioenfederatie en DNB. Het doorkruist niet alleen het op dit moment ingezette beleggingsbeleid van pensioenfondsen,²² maar ook de mijlpalen die in het kader van het Herstel- en veerkrachtplan zijn vastgesteld (zie paragraaf 3.2 Financiële en budgettaire gevolgen). Het amendement leidt tot een wezenlijk andere inrichting van de pensioentransitie, zonder dat daarvoor nadere bepalingen zijn opgenomen.

Om te zorgen dat er ook een evenwichtig scenario bij niet-invaren klaarligt voor het referendum en/of er een voorziening is getroffen voor bezwaarmakers bij een individueel bezwaarrecht, moeten sociale partners ingrijpende aanvullende afspraken maken en transitieplannen herzien. Hierop wijzen ook DNB en de Stichting van de Arbeid. Voor het geval er voor een referendum wordt gekozen zouden alle transitieplannen een evenwichtig voorstel moeten hebben voor de situatie bij wel invaren en bij niet-invaren.

Als er wordt gekozen voor individueel bezwaarrecht zal er van tevoren een inschatting gemaakt moeten worden van de omvang van de groep bezwaarmakers aangezien de grootte van de groep gevolgen heeft voor de rest van het collectief.

In ieder geval betekent het in beide gevallen dat sociale partners veel extra tijd nodig hebben om tot nieuwe afspraken te komen in een nieuw transitieplan voor niet-invaren en een voorziening moeten treffen voor bezwaarmakers, te beginnen met de keuze of zij de optie van een individueel bezwaarrecht en/of referendum willen aanbieden. In dit nieuwe transitieplan zullen zij alle fundamentele keuzes opnieuw moeten wegen en uitleggen. Het nader gewijzigde amendement stelt bijvoorbeeld dat pensioenfondsen de praktische verantwoordelijkheid hebben om vooraf in kaart te brengen waar de bezwaarmakers kunnen worden ondergebracht, binnen het bestaande fonds in een afgescheiden collectief, bij een ander (rest)fonds of over te dragen aan een verzekeraar of APF. Voor dit laatste regelt het amendement verder niets. Aanvullend moeten sociale partners de doelstellingen, kwantitatieve maatstaven, bandbreedtes en voorrangregels vastleggen met betrekking tot de transitie. Tijdens dit proces moeten ook verenigingen van gepensioneerden en gewezen deelnemers opnieuw worden betrokken in het kader van het hoorrecht.

Opgemerkt moet worden dat het eventuele overbrengen van groepen bezwaarmakers naar een ander fonds, verzekeraar of APF in deze pensioentransitie niet goed te vergelijken is met de bestaande praktijk van een reguliere collectieve waardeoverdracht (CWO). Bij een reguliere CWO gaat het in de praktijk om relatief kleine regelingen in deelnemersaantallen, waarbij vaak ook nog sprake is van het sluiten en/of liquideren van een regeling. In de pensioentransitie gaat het per definitie om potentieel veel grotere deelnemersaantallen, die daarbij in korte tijd tegelijkertijd mogelijk elders moeten worden ondergebracht. Het is onduidelijk of dit

²² Denk aan de financiële posities die pensioenfondsen hebben ingenomen om hun dekkingsgraad zo stabiel mogelijk te houden in aanloop naar de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel. Een gedwongen aanpassing hiervan kan negatieve gevolgen hebben voor de financiële positie en voor de markt als geheel.

uitvoerbaar is. Tevens verschillen de inhoudelijke voorwaarden bij een CWO tijdens de pensioentransitie van de voorwaarden bij een reguliere CWO.

Zoals eerder genoemd is een grote uitdaging de wijze waarop wordt omgegaan met compensatie voor de afschaffing van de doorsneesystematiek, aangezien bij collectief niet-invaren de voornaamste financieringsbron hiervoor wegvalt. Dat betekent naar verwachting een verslechtering van het pensioenresultaat, waarvoor een oplossing gevonden moet worden.

Dit leidt er bovendien toe dat het initiële transitieplan voor invaren verouderd is, en dat de bandbreedtes opnieuw aan de hand van de dan geldende economische omstandigheden zullen moeten worden vastgesteld. Naar verwachting duurt het herzien van het transitieplan inclusief achterbanraadpleging een tot twee jaar, waarna het transitieplan pas kan worden aangeboden aan het pensioenfonds dat vervolgens ook tijd nodig heeft om met de interne pensioenfondsorganen te komen tot een opdrachtaanvaarding en het vaststellen van het implementatieplan. Daarbij moeten pensioenfonds in voorkomende gevallen ook hun initiële implementatieplan actualiseren. Vervolgens moeten beide versies worden beoordeeld door DNB. Ook bij pensioenuitvoerders en begeleidende experts ontstaat door deze nieuwe extra opgaven een congestie aan werkzaamheden waardoor de hele pensioentransitie aanzienlijk vertraging gaat oplopen. Al met al kan dit worden beschouwd als een majeure bijstelling van de huidige transitie.

Aanpassen deelnemersinformatie

In de Pensioenwet zijn wettelijke communicatievoorschriften opgenomen over het correct, duidelijk en evenwichtig als ook tijdig informeren van de deelnemers. Pensioenuitvoerders geven hieraan uitvoering tijdens de transitie.

De op dit moment voorgeschreven transitie-informatie is niet genoeg om de deelnemer een volledige weergave te geven van situaties en context bij een referendum dan wel individueel bezwaarrecht.²³ De informatie met de implicaties van wel of niet-invaren of gebruik van het individueel bezwaarrecht zou hieraan moeten worden toegevoegd. Het amendement schrijft een redelijke beslistermijn voor deelnemers voor, waarbij zij voldoende tijd hebben om in staat te zijn de informatie tot zich te nemen, advies in te winnen en een passende keuze te maken. Los van de vraag of het mogelijk is om de deelnemers correct te informeren en los van de tijd die het kost om te komen tot hernieuwde afspraken tussen sociale partners en het opstellen van een nieuw implementatieplan, kost het informeren van de deelnemers op zichzelf al enkele maanden extra.

Gevolgen voor verzekeraars en ppi's

Het Verbond van Verzekeraars geeft in haar reactie aan dat de politieke discussie rondom het amendement ook indirect invloed kan hebben op de transitie bij verzekeraars en ppi's. Dit kan leiden tot uitstelgedrag bij werkgevers en werknemers om afspraken te maken over de hernieuwde pensioenregeling. Voorkomen moet worden dat de hoeveelheid werkgevers dat zich op het laatste moment meldt voor het omzetten van het pensioencontract zo groot zal zijn dat verzekeraars dat niet meer

²³ In de Leidraad informatieverstrekking aan deelnemers bij een Collectieve Waardeoverdracht schrijft de AFM voor dat de deelnemer voldoende tijd moet hebben om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen en dat de deelnemer een volledige weergave krijgt van situaties en context. Naast de voordelen behoren ook de nadelen en de risico's expliciet te worden genoemd en inzichtelijk te worden gemaakt.

kunnen verwerken vóór 1 januari 2028. Dit risico doet zich vooral voor bij relatief kleinere werkgevers.

Financiële en budgettaire gevolgen

Het amendement heeft financiële en budgettaire impact voor de Rijks-overheid. Meer specifiek zien deze op de overheid als werkgever, op de verwachte belastingopbrengsten en op het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP). De omvang waarin dit zich materialiseert, is onder meer afhankelijk van keuzes die uitvoerende partijen maken tijdens de transitie. Het amendement kan de werkgeverslasten en uitvoeringskosten fors doen toenemen. Het amendement gaat uit van een kostenneutrale implementatie van individueel bezwaarrecht en/of een collectief referendum. Hiermee wordt voorbijgegaan aan het feit dat de transitie hierdoor vertraging oploopt van enkele jaren, met bijbehorende kosten en materiele risico's voor het HVP.

Overheids- en zorgwerkgevers

Met het amendement is nog altijd sprake van afschaffing van de doorsneesystematiek, zowel in het geval van een referendum of individueel bezwaarrecht. Hierbij moet worden opgemerkt dat in het nader gewijzigde amendement weliswaar wordt beoogd om ook bij niet-invaren uit het vermogen te kunnen compenseren, het de vraag is of dit juridisch houdbaar is (zie ook eerder paragraaf 2.1). Het amendement voorziet niet in wettelijke kaders voor vermogenstoedeling bij niet-invaren. Het is op voorhand niet mogelijk om een adequate inschatting te maken van de budgettaire impact van het amendement in geval compensatie uit vermogen wel mogelijk is. Dit vergt namelijk een nadere inhoudelijke verduidelijking van de beoogde toedelingsregels. In onderstaande toelichting wordt derhalve uitgegaan van de situatie wanneer er geen compensatie uit het vermogen bij niet-invaren mogelijk is.

Niet-invaren zou leiden tot minder ruimte voor compensatie vanuit de pensioenbuffers van ABP en PFZW, het vergroten van het compensatievraagstuk en tot meer druk op compensatie vanuit de premie. Dit leidt tot minder loonruimte voor overheids- en zorgpersoneel, wat negatieve sectorale arbeidsmarktimPLICaties kan hebben.

Op het moment van niet-invaren zullen voor de nieuwe opbouw geen middelen vanuit de reserves van het pensioenfonds beschikbaar zijn voor compensatie. Deze blijven bij het vermogen van de niet-ingevaren pensioenen (de huidige wet noch het amendement voorzien erin om deze over te kunnen hevelen).²⁴ Voor de nieuwe pensioenopbouw zal dan de compensatie voor de afschaffing van de doorsneepremie via extra premieheffing moeten gebeuren. Ten tijde van het kabinet 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).

Bij het ABP is voorzien dat 3% van de pensioenverplichtingen benodigd is voor compensatie afschaffing doorsneesystematiek om, met invaren, tot een evenwichtige transitie te komen. Dit gaat bij ABP om ca. € 15 miljard. Bij PFZW is ook voorzien dat 3% van de pensioenverplichtingen, oftewel circa € 7,5 miljard nodig is om tot een evenwichtige transitie te komen. Voor overheid- en zorgwerkgevers betekent niet-invaren dat circa € 22,5 miljard uit extra premie of versoberingen van de pensioenregeling moet komen om een evenwichtige pensioentransitie te bereiken.

²⁴ Artikel 150l, zevende lid, van de Pensioenwet.

Gevolgen voor belastingopbrengsten

Het amendement leidt tot een saldo-effect voor de Rijksoverheid, dat bovenop de hierboven geschetste compensatielast komt. Als een referendum leidt tot niet-invaren, zorgt dit ervoor dat er geen compensatie kan worden geboden voor de afschaffing van de doorsnee-systematiek voor met name deelnemers tussen de 40–55 jaar uit de pensioenbuffers. Dat leidt voor sociale partners tot twee keuzes: een versobering accepteren van de toekomstige pensioenen of met een hogere premie proberen de gevolgen van de afschaffing van de doorsnee-systematiek te verminderen. Hierdoor neemt de druk op compensatie vanuit de pensioenpremie toe. Zoals DNB aangeeft, betekent dit laatste dat er minder loonruimte zal zijn voor de verhoging van het primair loon en dat er hogere druk komt op werkgevers. Afhankelijk van de vormgeving van het individueel bezwaarrecht en de mate van gebruik, kunnen de budgettaire effecten vergelijkbaar zijn. Hieronder worden de budgettaire effecten in kaart gebracht, gebaseerd op aannames over de gedragseffecten. Dit is gebaseerd op dezelfde ramingssystematiek zoals gebruikt bij de raming voor de Wtp. De raming is door het CPB gecertificeerd. Het CPB gaf daarover aan dat het de maatregelramingen uitvoerig beoordeeld heeft en de budgettaire effecten daarvan redelijk en neutraal, maar ook hoog onzeker acht.²⁵

In de pensioenhervorming is extra fiscale ruimte geboden voor compensatie vanuit de premie, namelijk 3%-punt tot en met 2036. Er is indertijd ingeschat dat 20% van deze extra ruimte gebruikt gaat worden. Als er minder ingevaren wordt als gevolg van het amendement, zal er meer van deze ruimte gebruikt gaan worden.

Er is op dit moment geen exacte inschatting voorhanden, daarom is een range gegeven van het mogelijke effect, waarbij uitgegaan is van met het CPB afgesproken vaste categorieën voor gedragseffecten, namelijk 20% (klein effect), 50% (gemiddeld effect) en 80% (groot effect). Dit voorkomt discussies over schijnprecisie. De inschatting is dat het gebruik van de extra fiscale ruimte zal toenemen tot ergens tussen «gemiddeld», 50% (ondergrens) en «groot», 80% (bovengrens), oftewel, ten opzichte van het huidige geraamde gebruik van 20%, ergens tussen 30%-punt extra gebruik en 50%-punt extra gebruik.

Bij een pensioengrondslag van € 268 miljard leidt 30%-punt extra gebruik (ondergrens) van de 3% compensatieruimte tot € 2,4 miljard extra premie, hetgeen bij een gemiddeld aftrektarief van 50% leidt tot een derving van € 1,2 miljard. Bij 50%-punt extra gebruik (bovengrens) leidt dit tot € 4,0 miljard extra premie en een derving van € 2,0 miljard. Op termijn leidt de extra compensatiepremie tot tijdelijk hogere pensioenuitkeringen en daardoor hogere belastingopbrengsten. Structureel is er geen effect. Dit is samengevat in Tabel 1.

Tabel 1: Effect op belastingopbrengst (miljard euro; + is saldoverbeterend)

	2026	2027	2028	...	2036	2037	2038	Struc.
Ondergrens	-1,2	-1,2	-1,2	...	-1,0	0,2	0,2	0
Bovengrens	-2,0	-2,0	-2,0	...	-1,7	0,3	0,3	0

De doorwerking van het amendement op de inkomsten is in dit geval een tweede orde effect, daarmee is dit effect niet lastenkaderrelevant. Wel zijn de budgettaire effecten saldo-relevant. Het saldo-effect van de lagere

²⁵ Ramingstoelichting Wet toekomst pensioenen

inkomsten slaat neer in een periode waarin het tekort volgens het CEP in 2026 in de buurt komt van de 3% bbp. Bij ongewijzigd beleid overschrijdt het tekort de 3% na de kabinetsperiode. Dat staat op gespannen voet met de Europese grenswaarden.

Overigens is het goed om op te merken dat de bedragen in Tabel 1 dus niet de som zijn van de compensatielast voor de afschaffing van de doorsneesystematiek. Dit betreft uitsluitend de inschatting van de gevolgen voor de belastingopbrengsten vanwege een hoger dan geraamde fiscaal aftrekbare pensioenpremie.

Het voorgaande gaat uit van de situatie dat compensatie vanuit het niet-ingevaren vermogen niet mogelijk is. Indien het wel mogelijk is, zoals het nader gewijzigd amendement beoogt, om compensatie vanuit het niet-ingevaren pensioenvermogen mogelijk te maken, zal, afhankelijk van de mate waarin dit mogelijk is, de druk om te compenseren vanuit de premie kleiner worden. De derving van belastinginkomsten zal dan lager liggen. Er is, gezien de onzekerheden zoals ook aangegeven in paragraaf 2.1 op dit moment geen nieuwe raming beschikbaar.

Werkgeverslasten en uitvoeringskosten

Voor overige werkgevers zullen de werkgeverslasten bij niet-invaren fors toenemen, dan wel zullen 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 daaropvolgend pensioenfondsen ook over een niet-invaaroptie overeenstemming bereiken, waarbij ook deze afspraken evenwichtig voor alle deelnemers dienen te zijn. Tot slot geeft de Pensioenfederatie aan dat de voorgestelde wijzigingen leiden tot aanzienlijk hogere kosten voor pensioenfondsen omdat het werk opnieuw gedaan moet worden.

Affinanciering pensioenen militairen en politieke ambtsdragers

De Pensioenwet bepaalt dat alle werknemerspensioenen kapitaalgedekt dienen te zijn.²⁶ De pensioenen van militairen die voor 1 juni 2001 zijn opgebouwd zijn wettelijk uitgezonderd van deze 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 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.

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 miljard opgenomen. Voor de affinanciering van de Appa-pensioenen van het Rijk is een reservering opgenomen van € 0,3 miljard in 2027.

Bij niet-invaren zou de directe noodzaak om de begrotingsgefinancierde pensioenen van defensie kapitaalgedekt te maken, vervallen. De huidige situatie kan dan behouden blijven voor hetgeen al opgebouwd is. Nieuwe opbouw vindt in de nieuwe regeling plaats. Dit verlaagt de piekbelasting van het EMU-saldo in 2026 met € 8,5 miljard (ca. 0,7%-punt bbp). Dit leidt niet tot een besparing, omdat de huidige kasmiddelen dan langjarig uitgekeerd moeten blijven worden vanuit de defensiebegroting. Deze

²⁶ Artikel 127 van de Pensioenwet.

middelen worden dan niet, zoals de overige pensioengelden, belegd en zullen uiteindelijk tot hogere kosten leiden. Bij vertraging van de transitiedatum voor het ABP verschuift de affinancieringssom in de tijd naar achter, wat leidt tot een piekbelasting van het EMU-saldo in een later jaar.

Herstel- en Veerkrachtplan (HVP)

In het HVP zijn, na goedkeuring van uw Kamer, omtrent de pensioentransitie vier mijlpalen afgesproken. Een referendum of individueel bezwaarrecht 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 naar verwachting niet kunnen worden gehaald. Daarbij worden elementen van de reeds behaalde mijlpaal (inwerkingtreding Wtp) teruggedraaid. De juridisch vastgelegde mijlpalen in het HVP zijn:

1. Inwerkingtreding Wtp (reeds voldaan);
2. Publicatie van afgeronde transitieplannen (deadline Q1 2025);
3. Indienen van implementatieplannen bij DNB (deadline Q1 2026);
4. Goedkeuring van invaarbesluiten met invaardatum 1-1-2027 voor 2/3^e deel van de deelnemers en gepensioneerden (deadline augustus 2026).

Een referendum, of individueel bezwaarrecht, leidt ertoe dat de pensioentransitie met een paar jaar wordt vertraagd. Implementatieplannen worden daarmee later ingediend bij DNB.

Pensioenfondsen hebben voorbereidingstijd nodig om het referendum te kunnen uitvoeren, dit terwijl de meeste pensioenfondsen bezig zijn met het afronden van het implementatieplan. Dit kan ertoe leiden dat de tweede en derde mijlpaal niet worden behaald. Voor de laatste mijlpaal geldt dat het mogelijk is dat er minder wordt ingevaren bij een referendum. Dit leidt ertoe dat de mijlpaal niet wordt gehaald. Dat zou betekenen dat de drie nog te behalen mijlpalen naar verwachting niet worden gehaald als gevolg van het amendement. Daarmee zou niet langer invulling kunnen worden gegeven aan door uw Kamer goedgekeurde afspraken met de Europese Commissie.

Tot slot geldt overkoepelend voor de pensioenhervorming dat expliciet is vastgelegd dat dit ziet op het invaren van pensioenen van deelnemers, omdat invaren in zeer grote mate bijdraagt aan het verwezenlijken van de doelen van deze hervorming. Niet-invaren vormt naar verwachting aanleiding voor de Europese Commissie om tot de conclusie te komen dat de afgesproken hervorming niet is behaald in de periode van het HVP. Daarbij zou de Commissie tot de conclusie kunnen komen dat de resultaten van de behaalde mijlpaal (inwerkingtreding Wtp) zijn teruggedraaid, zodat ook die mijlpaal effectief niet behaald is. Het substantieel aanpassen van de pensioentransitie waardoor vertraging optreedt en de afgesproken doelen niet worden gehaald, zoals bij een referendum of individueel bezwaarrecht, zal ertoe kunnen leiden dat de Commissie een hoge korting zal opleggen voor iedere van de vier pensioenmijlpalen, leidend tot een risico oplopend tot maximaal € 2,4 miljard.²⁷ Dit is een uitgavenkader- en saldorelevant budgettair effect. Wat de daadwerkelijke consequenties zijn is pas vast te stellen als hierover ook gesprekken zijn gevoerd met de Commissie.

Gevolgen voor de rechtspraak

Het amendement stelt dat druk op de rechtspraak een van de argumenten is voor invoering van het referendum of individueel bezwaarrecht. In haar

²⁷ Zie ook Kamerstukken II 2023/024, 32 043, nr. 652, waarin de kortingssystematiek reeds is toegelicht.

eerste advies van 28 oktober 2021 op het wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen, heeft de Raad voor de rechtspraak gezegd dat met collectieve waarborgen en geen individueel recht op bezwaar, in een individualiserende samenleving, dit mogelijk niet zal worden geaccepteerd en dat druk op de rechtspraak een risico is. Vervolgens is het wetsvoorstel aangepast, onder meer met de toevoeging van een externe geschilleninstantie. In haar tweede advies van 14 juli 2022 heeft de Raad voor de rechtspraak aangegeven dat het oorspronkelijke wetsvoorstel is gewijzigd in lijn met het advies van de Raad voor de rechtspraak, door onder andere het instellen van een geschilleninstantie en de monitoring van de druk op de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak stelt in dat advies zorgen te blijven houden over de hoeveelheid juridische procedures en dat het goed is die werklast te monitoren. In het meest recente advies van 26 februari 2025 stelt de Raad voor de rechtspraak dat niet aannemelijk is gemaakt dat het aantal potentiële geschillen zal afnemen als gevolg van het amendement. Het is daarmee de vraag of de invoering van een referendum of individueel bezwaarrecht de rechtspraak daadwerkelijk zal ontlasten. Ook bij een referendum of een individueel bezwaarrecht kunnen mensen zich benadeeld voelen door de uitkomsten en om die reden naar de rechter stappen. Zeker in combinatie met de situatie dat er niet wordt ingevaren, waarbij de kans groter is dat er minder compensatie kan worden geboden voor het afschaffen van de doorsneesystematiek. De Raad van State onderschrijft dat met het amendement het conflictopwekkend karakter en de juridische risico's van de besluitvorming over invaren niet minder groot zullen worden en zelfs eerder toenemen door de complexe invaarbeslissing, los van alle samenhangende beslissingen, afhankelijk te maken van de uitkomst van een referendum of individueel bezwaarrecht. Tot slot wijst de Raad voor de rechtspraak erop dat de huidige Wtp al voorziet in manieren om de druk op de rechtspraak te ontlasten, door de instelling van buitenrechtelijke geschilbeslechting. In zijn analyse geeft Peters nog aan dat op het moment dat men een individueel bezwaarrecht heeft en men dit recht niet uitoefent wanneer men wordt geïnformeerd over de gevolgen van het invaren, mensen later minder snel klagen over het invaren. Men heeft er dan immers (stilzwijgend) mee ingestemd, aldus Peters. Daardoor zullen er ook minder procedures zijn, stelt Peters.²⁸ Hier staat tegenover dat ook onder verkeerde voorwaarden en/of informatie gebruik gemaakt kan worden van het bezwaarrecht én dat juist onvrede achteraf leidt tot meer klachten en procedures. Met het nader gewijzigde amendement moet ofwel de mogelijkheid aan deelnemers worden geboden om individueel bezwaar te maken, ofwel een referendum worden uitgeschreven. Welke keuze wordt voorgelegd, is aan de sociale partners. Deze situatie kan tot gevolg hebben dat deelnemers liever gebruik hadden gemaakt van een referendum, in plaats van een individueel bezwaarrecht of andersom. Dit zou dan weer aanleiding kunnen zijn voor meer juridische procedures; deelnemers zouden van mening kunnen zijn dat de andere vorm van inspraak een betere invulling is van hun zeggenschap over het pensioen. Te meer omdat onduidelijk is welke omrekenmethode in welke situatie moet worden gehanteerd.

Gevolgen voor het wetsvoorstel verlenging pensioentransitie

Het wetsvoorstel, waarbij dit amendement is ingediend, gaat over de verlenging van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel. De met het amendement beoogde wijzigingen zijn niet direct gerelateerd aan dit wetsvoorstel, maar kunnen wel grote gevolgen hebben voor het verloop van de transitie. Zoals de Raad van State opmerkt, bestaat het

²⁸ Kamerstukken II 2023/24, 32 043, nr. 664 – bijlage «Juridische analyse inzake motie Joseph over risico's bij invaren», nr. 88.

gevaar dat aanneming van het amendement ertoe zal leiden dat uiteindelijk het gehele wetsvoorstel verworpen wordt. Gevolg is dat de uiterste transitiedatum niet wordt verschoven naar 1 januari 2028 en dat bovendien de dynamische indieningsdatum van het implementatieplan in gedrang komt. Dit zou de belangen van vele pensioengerechtigden bij de invoering van het nieuwe pensioenstelsel kunnen schaden. Om die reden heb ik een AMvB opgesteld die erop ziet dat pensioenfondsen alsnog gebruik kunnen maken van de gedynamiseerde inleverdatum van het implementatieplan. Dit besluit ligt nu voor bij de Raad van State ter advisering.

Blik op de toekomst

De kernwaarde van het Nederlandse pensioenstelsel is collectiviteit en solidariteit. Dat betekent dat deelnemers, jongeren en ouderen, gezamenlijk pensioen opbouwen en risico's delen met elkaar. Door deze solidariteit is de pensioenuitkomst voor iedereen naar verwachting beter. Met de pensioentransitie is het de bedoeling om deze collectiviteit en solidariteit te behouden.

Het gaat om een grote verandering die nodig is om ervoor te zorgen dat het pensioenstelsel de komende decennia mee kan gaan.

Tegelijkertijd kan een grote verandering ook leiden tot vragen en zorgen bij burgers. Het vertrouwen in het pensioenstelsel is al enige tijd stabiel, zo blijkt uit de meest recente rapportage Publieksmonitor pensioenen.²⁹ Structureel is het vertrouwen hoger onder gepensioneerden en hoog financieel geletterden. Onder 55-plussers, gepensioneerden en financieel lager geletterden zien we een lichte toename van het vertrouwen.³⁰ Daarentegen is er een groep van 11% die weinig vertrouwen heeft in het pensioenstelsel. Onder andere de Koepel van Gepensioneerden vragen hiervoor aandacht. Dit negatieve gevoel kent veel verschillende oorzaken. De belangrijkste zijn algemeen wantrouwen en/of gebrek aan vertrouwen in politiek en instituties, een gebrek aan transparantie en duidelijkheid en toegenomen onzekerheid als gevolg van de aanstaande veranderingen. Ik kan me die zorgen goed voorstellen. Het is de taak van mij als minister, maar ook van alle maatschappelijke partijen betrokken bij deze stelselherziening, om te luisteren naar alle stemmen en daar zeer zorgvuldig mee om te gaan. Het draagvlak voor ons collectieve pensioenstelsel en de gevolgen voor de koopkracht zijn daarbij de kernelementen. Ik zie daar een opgave, die ik ook samen met sociale partners en pensioenuitvoerders wil oppakken.

Draagvlak en betrokkenheid

Het vergroten van het draagvlak voor het collectieve pensioenstelsel en de pensioentransitie is een wenselijk streven. Vooropgesteld geldt dat in de Wtp al uitgebreide wettelijke waarborgen rondom verplichte deelnemerscommunicatie, evenwichtige belangenafweging en deelnemersvertegenwoordiging zijn opgenomen. Maar meer vertrouwen, meer draagvlak ontstaat niet door méér regels of méér wettelijke verplichtingen op te leggen. Het vraagt om een open houding, van alle betrokkenen. Door een

²⁹ Zie Publieksmonitor Pensioenen, kwartaal 1 2025; Publieksmonitor pensioenen | Rapport | Rijksoverheid.nl

³⁰ Een grote middengroep van 64% heeft geen uitgesproken vertrouwen of wantrouwen ten aanzien van hoe het pensioen geregeld is. Deze groep spreekt onzekerheid en twijfel uit over de huidige situatie en de toekomst, maar gaat daarbij niet bij voorbaat uit van een negatieve uitkomst, zoals wel vaker zichtbaar is voor de groep 55-plussers, gepensioneerden en financieel lager geletterden. Een kwart heeft veel vertrouwen. Dat komt met name voort uit een algemeen vertrouwen dat het goed geregeld is in Nederland, de goede wet- en regelgeving en het toezicht daarop en ervaringen uit het verleden. Daarnaast zien we dat deze groep aangeeft dat ze hun pensioenzaken goed geregeld hebben.

luisterend oor te bieden, te verdiepen in onderliggende zorgen en open te communiceren. Daarbij is het belangrijk om te onderzoeken welke zorgen er leven en bij welke groepen.

Ik wil samen met de sector op korte termijn komen tot een aantal concrete acties waarmee de zorgen van deelnemers over de pensioentransitie kunnen worden geadresseerd. Het onderzoek Vertrouwen in pensioen³¹ biedt al aanknopingspunten, net als het door de indieners genoemde onderzoek van Henkens en Van Dalen.³² Het is cruciaal om te luisteren naar de deelnemers, op basis waarvan verbeteringen kunnen worden ingezet.

Deze verbeteringen kunnen gaan over het correct, duidelijk en evenwichtig alsook tijdig informeren van de deelnemers over de transitie; de AFM heeft hiervoor op basis van de eerste observaties bij de fondsen die eind vorig jaar vergevorderd waren in het transitieproces relevante aanbevelingen gedaan die uitvoerders richting geven voor de uitvoering van hun wettelijke verplichtingen.³³ Verbeteringen zijn ook mogelijk rondom het actief betrekken van specifieke deelnemersgroepen bij de transitie. Een aantal pensioenfondsen betreft bijvoorbeeld al verenigingen van gepensioneerd bij de besluitvorming over de transitie naast de reguliere formele deelnemersvertegenwoordiging, sommigen standaard per kwartaal. Het is goed wanneer dit grotere navolging krijgt in de sector. Tevens kan informatie over de pensioentransitie nog beter en laagdrempeliger worden ontsloten en kunnen deelnemers met hun vragen naar het juiste informatiepunt worden geholpen.

Veel van deze initiatieven behoren tot de verantwoordelijkheid van de pensioenfondsen. Ik roep de pensioenfondsen op het gesprek tussen deelnemers (actief en gepensioneerd) en de besluitvormende organen in het fonds, zoals de verantwoordingsorganen, met nog meer kracht door te zetten. Fondsen hebben al aangegeven dat zij veel tijd besteden aan het meenemen van mensen in de verandering, met aandacht voor de dilemma's en de keuzes die in het proces zijn gemaakt.³⁴ Deze initiatieven zijn van wezenlijk belang om het draagvlak te vergroten. De sector heeft aangegeven periodiek een inventarisatie van deze initiatieven te delen. Vanuit het ministerie en samenwerkingspartijen zal ik de informatie op Pensioenduidelijkheid.nl nog meer inrichten op basis van de vragen die deelnemers hebben, buiten de kanalen die nu al worden ingezet, zoals de informatiepunten digitale overheid bij openbare bibliotheken verspreid door Nederland, Steffie.nl en Wijzer in geldzaken.

Aanvullend ga ik onderzoeken op welke manier de keuze voor invaren of niet-invaren beter tot uitdrukking kan komen binnen het bestaande transitieproces. Het doel daarbij is dat duidelijker wordt gemaakt welke afwegingen pensioenfondsbesturen hebben gemaakt bij de keuze om de bestaande aanspraken/collectieve vermogens in te varen. Ik denk hierbij ten eerste dat het verstandig is om in de opdracht aanvaarding/opdrachtbevestiging van het fondsbestuur aan sociale partners de overweging om in te varen versus niet-invaren nader te duiden. Ten

³¹ Vertrouwen in pensioen. Rapport over kwalitatief onderzoek onder pensioendeelnemers en werkgevers die pensioen aanbieden | Tweede Kamer der Staten-Generaal

³² Van Dalen, H. P. & Henkens, C. J. I. M. (2025). Invaren of ingroeien in het nieuwe pensioenstelsel? Voorkeuren van pensioendeelnemers in een referendum. (Netspar; Vol. Industry paper 2025-03). Invaren of ingroeien in het nieuwe pensioenstelsel? Voorkeuren van pensioendeelnemers in een referendum – Tilburg University Research Portal

³³ Eerste AFM-observaties koploperfondsen en advies over amendement NSC/BBB

³⁴ Naast de informatie op de website worden door fondsen regelmatig e-mailberichten en brieven/magazines verstuurd en worden webinars gegeven. Er vinden ook fysieke bijeenkomsten plaats zodat deelnemers direct vragen kunnen stellen en zorgen kunnen delen. Tot slot is er persoonlijk contact mogelijk, via een telefonische helpdesk of door een afspraak te maken met een pensioenconsulent. De consulent geeft werkgevers voorlichting over de betekenis van het nieuwe stelsel voor hun werknemers en helpt met het informeren van de medewerkers.

tweede is het van belang dat fondsen dergelijke overwegingen ook helder communiceren in de transitiefase naar hun deelnemers, zodat duidelijk wordt welke overwegingen aan de collectieve keuze ten grondslag hebben gelegen. Het uitgangspunt daarbij is dat dit past binnen het lopende transitieproces.

Koopkracht

Het koopkrachtperspectief voor pensioendeelnemers is een belangrijk element voor het draagvlak voor het nieuwe pensioenstelsel.

De Wtp biedt meer perspectief op een koopkrachtig pensioen voor deelnemers door een betere, gerichtere toedeling van risico's en rendementen en vormt daarmee dus een effectievere inzet van het collectief fondsvermogen. De lagere buffers en de afwezigheid van een fiscale begrenzing op de uitkering dragen ook bij aan dit verbeterde perspectief. Er is binnen het wettelijk kader van de Wtp meer ruimte voor gerichte koopkrachtsturing dan in het oude pensioenstelsel door instrumenten als de solidariteitsreserve. Tegelijkertijd blijft het kapitaalgedekte pensioen afhankelijk van de mate van risico die fondsen kunnen en willen nemen in het belang van hun deelnemers. Dat betekent dat de wens om bij een even hoge startuitkering nog meer te kunnen sturen op koopkracht ook betekent dat er meer risico's genomen moeten worden (ofwel door risico's op financiële markten te nemen of door intergenerationale herverdeling binnen het fonds). Daarmee ontstaat er voor groepen een onzekerder pensioen met ook een hogere kans op pensioenverlagingen. Al met al snap ik goed de vraag of pensioenfondsen op termijn voldoende ruimte nemen voor het koopkrachtperspectief, zoals ook is gesteld door de Koepel van Gepensioneerden. De vraag is of de wettelijke ruimte in de toekomst niet nog ruimer moet zijn. Ook is het een weging tussen de te nemen risico's door het collectief en de evenwichtige verdeling van de financiële risico's tussen deelnemersgeneraties binnen dat collectief.

Voor het onderdeel koopkracht wil ik een aantal richtingen verder onderzoeken. Deze werk ik uit langs een aantal criteria: de gevolgen voor de intergenerationale risicodeling, wat aan de basis heeft gelegen voor het Pensioenakkoord, de voortgang van de transitie, budgettaire en financiële gevolgen, maatschappelijk draagvlak en koopkrachtperspectief. Ik wil expliciet bezien of eventuele maatregelen beter na de transitie ingezet kunnen worden, zodat het transitieproces geen hinder ondervindt. Daarbij is het belangrijk om ook nadrukkelijk te kijken naar de gevolgen voor intergenerationale solidariteit en evenwichtigheid. De richtingen die ik in ieder geval wil bezien hebben betrekking op het beschermingsrendement, het projectrendement en de inzet van de solidariteitsreserve. Deze richtingen zullen worden verkend met experts, de Pensioenfederatie, DNB, AFM en sociale partners.

Ik zal uw Kamer rond de zomer informeren over de stand van zaken met betrekking tot de uitwerking.

Slot

Al met al kom ik tot de conclusie dat het amendement ingrijpende gevolgen heeft voor de transitie die met de parlementaire aanvaarding en inwerkingtreding van de Wet toekomst pensioenen in gang is gezet. Aanvaarding van het amendement zal naar verwachting leiden tot aanzienlijke vertraging in de pensioentransitie, juridische tegenstellingen en hogere kosten voor zowel de overheid als pensioenuitvoerders. Vanuit mijn bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de naleving van afspraken uit het Pensioenakkoord, ordentelijke wetgeving en voorspelbaarheid voor de uitvoering acht ik dit niet gewenst. Uw Kamer zal moeten afwegen of deze

effecten opwegen tegen de veronderstelde verbetering van het draagvlak voor de transitie, door aan het omzetten van reeds opgebouwde rechten naar het nieuwe pensioenstelsel alsnog een individueel bezwaarrecht of een referendum te verbinden. Inhoudelijk deel ik de intentie van het amendement om deelnemers beter en actiever te betrekken bij de afweging rond het wel of niet invaren van bestaande rechten. Wel wil ik op andere manieren tegemoetkomen aan de wens van de indieners, zowel om het draagvlak voor de transitie te vergroten als om meer koopkracht voor de pensioendeelnemers mogelijk te maken. Het is mijn overtuiging dat we op deze wijze toewerken naar een toekomstbestendig pensioenstelsel dat bijdraagt aan de bestaanszekerheid van jong en oud.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum