

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
T 070 333 44 44

Onze referentie
2025-

Datum

Betreft Kabinetsappreciatie inzake amendement leden Joseph,
Omtzigt (NSC) en Vermeer (BBB)

In deze brief zet ik op verzoek van de Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van uw Kamer¹ mijn schriftelijke appreciatie uiteen van het amendement Joseph c.s. over het invoeren van een goedkeuringsrecht bij interne waardeoverdracht van pensioenen ten aanzien van individueel bezwaarrecht dan wel collectief referendum (hierna: referendum).²

Het amendement beoogt het draagvlak voor de transitie en het vertrouwen in het pensioenstelsel te vergroten. Daarbij is de intentie dat het geven van een stem aan de deelnemers ook de juridische risico's voor de staat, pensioenfondsen en werkgevers verkleint. Hiertoe wordt de deelnemer een collectief instemmingsrecht (referendum) of individueel bezwaarrecht gegeven. Daarnaast streeft het amendement er naar om de sinds 1 juli 2023 ingezette uitvoering van de Wtp door te laten gaan, waarbij er in aanloop naar het invaren een collectief instemmingsrecht wordt toegevoegd. Op die manier beoogt het amendement het lopende implementatietraject zowel voor de pensioenfondsen als voor de deelnemers zo min mogelijk extra te belasten.

Om tot mijn appreciatie van het amendement te komen, heb ik een weging gemaakt van de beschikbare informatie en de gevraagde adviezen. Het betreft de uitgebreide wetsgeschiedenis van de Wet toekomst pensioenen, de voortgangsrapportages monitoring Wet toekomst pensioenen, de diverse gesprekken die ik heb gevoerd met personen en organisaties die betrokken zijn bij het pensioenstelsel, de appreciaties van de sociale partners en uitvoeringsorganisaties uit de sector, de zienswijzen van de toezichthouders, het advies van de Raad voor de Rechtspraak en het advies van de Raad van State. Deze adviezen en zienswijzen heb ik op 17 maart jl. met uw Kamer gedeeld.³

De Wet toekomst pensioenen is tot stand gekomen na een zorgvuldige parlementaire behandeling. De uitgangspunten en de wetteksten zijn uitvoerig besproken in het parlement. Dit heeft geleid tot een brede steun in het parlement voor de Wet toekomst pensioenen. Hiermee vormde dit het sluitstuk van een langlopend maatschappelijk debat over het toekomstbestendig maken van

¹ [Verzoek om een schriftelijke appreciatie van het amendement Joseph c.s. \(Kamerstuk 36 578, nr. 8\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

² Kamerstukken II 2024-2025, 36578, nr. 10.

³ Kamerstukken II 2024-2025, 36578, nr. 11.

pensioenen, en het startpunt van een van de grootste transitieën in de sociale zekerheid van de afgelopen decennia. Mijn verantwoordelijkheid is dat de uitvoering van de pensioentransitie zorgvuldig kan gebeuren, waarbij ik altijd open sta voor signalen uit de samenleving en uit het parlement. 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, kunnen rechtvaardigen. Temeer nu de transitie al in volle gang is en voor sommige pensioenfondsen zelfs al is afgerond.

Met de indieners van het amendement onderschrijf ik het belang van vertrouwen in het pensioenstelsel en een solide draagvlak voor de transitie. Het vertrouwen in het stelsel is al enige tijd stabiel⁴, al brengt een periode van transitie ook terechte zorgen met zich mee. Het is en blijft noodzakelijk om open te staan voor signalen, eventuele fouten snel en adequaat voor deelnemers te herstellen en verbeteringen door te voeren waar nodig. Om die reden volg ik de transitie nauwlettend en is een onafhankelijke regeringscommissaris ingesteld. In het licht van het amendement constateer ik dat er geen bijzondere of urgente nieuwe feiten gepresenteerd zijn die de heropening van het debat over de pensioentransitie rechtvaardigen. Bovendien zie ik een aantal cruciale onwenselijke consequenties van het amendement voor het pensioenstelsel en voor de pensioendeelnemers, zoals ook is gebleken uit de gevraagde informatie uit de sector en van de toezichthouders. Om deze reden ontraad ik het amendement.

Leeswijzer

De brief gaat in paragraaf 1 in op de kernmerken van ons arbeidsvoorwaardelijk pensioenstelsel, collectiviteit en solidariteit. Paragraaf 2 gaat in op het belangrijkste vereiste in de pensioentransitie, een evenwichtige transitie voor alle deelnemersgroepen. Vervolgens wordt in paragraaf 3 ingegaan op de keuzebegeleiding van de deelnemer voordat hij zich kan uitspreken over de wenselijkheid van invaren van zijn opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten. Paragraaf 4 schetst de positie van sociale partners en de wettelijke verantwoordelijkheden van pensioenfondsbesturen. Of en hoe het referendum is in te passen in de lopende transitie komt in paragraaf 5 aan bod. In paragraaf 6 en 7 worden financiële en budgettaire gevolgen respectievelijk de juridische aspecten van het amendement weergegeven.⁵

1. Collectiviteit en solidariteit in ons pensioenstelsel

Ons arbeidsvoorwaardelijk pensioenstelsel kenmerkt zich door collectiviteit en solidariteit. Pensioendeelnemers van alle generaties doen samen mee in een pensioenfonds waardoor de risico's op een goede manier gedeeld kunnen worden. Op die manier zorgen we er bijvoorbeeld voor dat pensioenen levenslang uitgekeerd kunnen worden, ongeacht de betaalde premie. Ook als iemand een stuk ouder wordt dan verwacht. Het behouden van deze collectiviteit en solidariteit is een essentiële randvoorwaarde voor het slagen van de pensioentransitie. Sociale partners en pensioenfondsen wegen of het in het belang van alle deelnemersgroepen is om de pensioenen bij elkaar te houden (in te varen) en zo de collectiviteit en solidariteit te waarborgen, of niet. In veel gevallen zal dat inderdaad het geval zijn. In die gevallen waarin dat onnadellig is, wordt gekozen om niet in te varen. Dat is ook de reden dat de Pensioenwet voorschrijft dat er

⁴ Zie ook: [Publieksmonitor pensioenen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁵ [Verzoek om een schriftelijke appreciatie van het amendement Joseph c.s. \(Kamerstuk 36 578, nr. 8\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Datum

Onze referentie
2025

sprake is van 'invaren, tenzij' (artikel 150I van de Pensioenwet). Dankzij invaren blijven de pensioenen van alle generaties bij elkaar bij dezelfde pensioenuitvoerder.⁶ Daarnaast is invaren het middel om de doelen van de Wet toekomst pensioenen het snelste te kunnen bereiken, omdat daarmee de voordelen van het nieuwe pensioenstelsel neerslaan op het gehele pensioenvermogen in plaats van alleen de nieuwe opbouw. Daardoor profiteren deelnemers op korte termijn van eerder perspectief op een koopkrachtig pensioen⁷ en een persoonlijker en transparanter pensioenstelsel dat beter past bij de arbeidsmarkt van vandaag.

Als er niet wordt ingevaren komt de bestaande pensioenopbouw apart van de toekomstige opbouw te staan.⁸ Met het amendement wordt niet-invaren de standaard. Dat betekent dat de intergenerationele collectiviteit en solidariteit niet vanzelfsprekend is en dat het perspectief voor het eerder verhogen van pensioenen in de meeste gevallen vermindert. Berekeningen van DNB bevestigen dit beeld.⁹ Invaren leidt in de berekeningen tot hogere pensioenen ten opzichte van niet-invaren.¹⁰ Deze verbetering in het verwachte pensioen is ook een van de redenen geweest voor het parlement en de regering om in de Wet toekomst pensioenen een standaard invaarpad op te nemen. Dit sluit ook aan bij de wens van de meeste sociale partners om te willen invaren naar het nieuwe pensioenstelsel. Momenteel heeft circa 77 procent van de pensioenfondsen aangegeven te zullen invaren.¹¹ Redenen om niet in te varen zijn bijvoorbeeld dat sociale partners van mening zijn dat invaren tot een onevenwichtig nadeel zal leiden of omdat het pensioenfonds zal liquideren.

De Afdeling advisering van de Raad van State benoemt hierbij dat, hoewel de individuele situaties van de verschillende pensioenfondsen sterk uiteenlopen, er geen aanknopingspunten zijn dat niet-invaren voor deelnemers een gelijkwaardige optie is.¹² De Raad benoemt dat niet-invaren leidt tot een verslechtering van het pensioenperspectief en dat hierdoor het uitgangspunt in gevaar komt dat sociale partners en pensioenfondsen bij de transitie dienen te voorkomen dat genomen besluiten onevenredig ongunstige gevolgen voor bepaalde groepen deelnemers hebben. Daarmee komt ook de solidariteit van het pensioenstelsel in het gedrang. Ik onderschrijf dit en beschouw dat als een onwenselijk gevolg van het amendement.

Het is goed om op te merken dat er ook bij niet invaren sprake is van een pensioentransitie. Het pensioenstelsel wordt ook met het amendement fundamenteel aangepast, waardoor sprake is van een transitie. Voor deze transitie moeten nieuwe keuzes worden gemaakt, denk aan de premiehoogte en aan hoe er gecompenseerd wordt voor het afschaffen van de doorsneesystematiek. De meeste pensioenfondsen hebben de keuze gemaakt om een deel van het

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 Zie ook de reeds verleende pensioenverhogingen voor de eerste pensioenfondsen die zijn ingevaren.

⁸ Als een pensioenfonds niet invaart blijft gelden dat de nieuwe pensioenopbouw moet plaatsvinden in een premieregeling. Aanvullend geldt dat het oude deel, het FTK, financieel volledig wordt afgescheiden van het nieuwe deel, de opbouw in een premieregeling.

⁹ Zie ook de berekeningen die DNB heeft uitgevoerd (Kamerstukken II, 2024-2025, 36578, 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.

¹¹ Kamerstukken II 2024-2025, 32043, nr. 681.

¹² No. W12.25.00031/III van de Afdeling advisering van de Raad van State, p. 10.

Datum

Onze referentie
2025

vermogen te gebruiken voor de compensatie afschaffing doorsneesystematiek. Bij niet-invaren mag het vermogen van het pensioenfonds hiervoor niet worden gebruikt. Het amendement voorziet hier niet in. Dit betekent dat de reeds afgeronde transitie- en implementatieplannen niet meer evenwichtig zijn en opnieuw moeten worden gemaakt. Dit leidt tot een vertraging van minimaal een aantal jaar in de pensioentransitie. Veelal heeft het proces van onderhandelen over het transitieplan een periode van twee jaar geduurd.

Het amendement geeft mij geen reden af te willen wijken van het principe 'invaren, tenzij', omdat dit afbreuk doet aan de mate van risicodeling en solidariteit in het pensioenstelsel tussen generaties. Er zijn geen nieuwe feiten of rechtspraak die nopen tot heroverweging en het heropenen van het debat dat zeer zorgvuldige en grondige parlementaire behandeling heeft genoten, en resulteerde in de inwerkingtreding van de Wtp op 1 juli 2023.

2. Evenwichtige pensioentransitie

Bij de behandeling van de Wtp heeft uw Kamer vastgelegd dat het belangrijkste vereiste in de pensioentransitie de evenwichtigheid voor alle deelnemersgroepen is. Sociale partners hebben hierover in het transitieplan afspraken vastgelegd. Hieraan liggen vier keuzes ten grondslag: 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' worden 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.

Bovenstaande leidt ertoe dat niet alleen het scenario waarin wordt ingevaren evenwichtig moet zijn, maar ook het scenario van nietinvaren. Ook dit scenario moet gestoeld zijn op afspraken tussen de sociale partners en moet in het pensioenfondsbestuur, na advies of instemming van de fondsorganen, worden vastgesteld. Voorafgaand aan het referendum zullen de deelnemers op de hoogte moeten worden gebracht van de implicaties voor de evenwichtigheid bij niet invaren. Het amendement voorziet hier niet in en houdt daarmee geen rekening. Dit leidt ertoe dat er geen evenwichtig alternatief klaarligt als het referendum uitwijst dat er niet mag worden ingevaren. Het pensioenfonds kan daarmee niet voldoen aan zijn wettelijke verplichting en komt in een juridische impasse.

Evenwichtige transitie bij niet invaren

Als een fonds niet invaart, is het nog steeds noodzakelijk dat de pensioenregeling wordt gewijzigd om te voldoen aan het wettelijk kader. Zo blijft er sprake van afschaffing van de doorsneesystematiek, en is er sprake van generatie-effecten die ook zichtbaar zullen zijn in de pensioenverwachtingen en het netto profijt. De Pensioenfederatie becijfert de totale compensatielast op circa € 60 miljard.¹³ Deze last van de afschaffing van de doorsneesystematiek (doorsneecompensatielast) valt met name neer bij de groep 40 – 55 jarigen. Deze deelnemers hebben in het oude stelsel in het eerste deel van hun loopbaan naar verhouding te veel premie betaald, met de verwachting dat dit in het tweede deel van hun loopbaan

¹³ Dit betreft een inschatting van het CPB op basis van een enkele transitie.

Datum

Onze referentie
2025

gecompenseerd zou worden. Onderdeel van de pensioentransitie is om afspraken te maken over compensatie voor deze deelnemers. Het uitgangspunt is dat compensatie plaatsvindt binnen de arbeidsvoorwaarde pensioen. Uit de transitie-monitor Wet toekomst pensioenen blijkt dat dit in 92% van de gevallen plaatsvindt binnen de pensioenregeling. Compensatie binnen de pensioenregeling kan zowel uit de premie plaatsvinden als in geval van invaren uit het vermogen en de dubbele transitie. Uit deze monitor blijkt ook dat in 84% van de regelingen (bij voorkeur) wordt gekozen voor compensatie uit de dekkingsgraad. Kortom, de meest gebruikte financieringsbron voor de compensatie is het gebruik maken van het bestaande vermogen in de collectieve buffers. Met niet invaren vervalt deze mogelijkheid, het is namelijk niet toegestaan om vermogen van de 'oude' regeling her te verdelen of te gebruiken voor de nieuwe regeling. Die buffers zijn nodig om de oude regeling voort te zetten voor de bestaande opbouw.

In het amendement wordt voorgesteld dat compensatie kan plaatsvinden door bij zowel invaren als niet invaren uit te gaan van dezelfde totale premie-inleg voor de nieuwe pensioenopbouw. Als de compensatie moet worden gedekt met een totale gelijkblijvende premie-inleg, kan dit alleen door middel van herverdeling via de premie en via het compensatiedepot. DNB heeft berekend wat de financiële gevolgen zijn. Voor het niet-invaren scenario ondervinden actieve deelnemers een nadeel oplopend tot -8% (deelnemers van ca. 45 jaar) in vergelijking met het ongewijzigd voortzetten van het ftk. Het is – door fiscale grenzen – slechts beperkt mogelijk om door gerichte compensatie uit de premie te compenseren.

Als er geen adequate compensatie geboden kan worden, is er sprake van een onevenwichtige transitie die voor groepen onevenredig ongunstig kan uitpakken. Het is de verantwoordelijkheid van sociale partners en het pensioenfonds om te zorgen voor een evenwichtige transitie. Met het voorgestelde amendement is het instrumentarium echter naar verwachting te beperkt om tot evenwichtige compensatie te komen. Er ontstaat daarmee een inherente wettelijke tegenstrijdigheid. Het tekortschietende instrumentarium voor compensatie wordt ook door DNB onderschreven: 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.¹⁴ Daarbij komt het evenwicht tussen de generaties onder druk te staan als de buffers geheel ter beschikking blijven van de bestaande opbouw en lopende uitkeringen. Het is daarmee de verwachting dat de juridische risico's voor werkgevers en pensioenfonds worden vergroot, zo stelt ook de Pensioenfederatie. DNB geeft aan dat het daarbij onzeker is of het wel mogelijk is om tot adequate compensatie te komen.

Aanvullend geldt dat als pensioenfonds individueel bezwaarrecht bieden, de beslissing van individuen om gebruik te maken van het individueel bezwaarrecht 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. De keuze van een individu heeft daarmee gevolgen voor het collectief. Aangezien op voorhand niet duidelijk

¹⁴ 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.

Datum

Onze referentie
2025

is hoe groot de groep is, zal het onmogelijk zijn om voorafgaand aan het 'inspraakmoment' specifiek aan te kunnen geven wat het verwachte pensioen is voor deelnemers als zij kiezen om achter te blijven of als ze besluiten om in te varen. Van de wettelijk voorgeschreven nauwkeurige prognoses kan bij toepassing van het individueel bezwaarrecht geen sprake zijn.

Datum

Onze referentie
2025

Volgens de Raad van State is het omdraaien van het standaard invaarpad alleen verantwoord indien niet-invaren een realistisch alternatief biedt voor de betrokkenen deelnemers en het goede functioneren van het stelsel als geheel hierdoor niet in gevaar wordt gebracht. Zoals hierboven geschetst, is het echter met niet invaren of met het individueel bezwaarrecht, zeer ingewikkeld om tot een evenwichtige belangenafweging te komen. Dat is niet in het belang van pensioendeelnemers en het pensioenstelsel.

3. Keuzebegeleiding pensioendeelnemers

De intentie van het amendement om meer inspraak mogelijk te maken vind ik begrijpelijk. De pensioentransitie is ingrijpend en kan ook als ingrijpend ervaren worden door pensioendeelnemers. Tegelijkertijd is het belangrijk om goed stil te staan bij de consequenties van het bieden van meer directe inspraak. Zeker bij de pensioentransitie, waarbij het niet alleen gaat om wat de gevolgen van een keuze voor een individu zijn, maar waarbij de centrale vraag is wat een individu vindt van de gevolgen voor het collectief. De uitkomst van een referendum is namelijk relevant voor alle deelnemers. Het pensioenfonds is een collectief waarbij pensioenfondsbestuurders, binnen de arbeidsvoorwaardelijke afwegingen gemaakt door de sociale partners, besluiten nemen waarbij ze de belangen van het collectief afwegen. Zowel de sociale partners als de Pensioenfederatie noemen dit een essentieel uitgangspunt voor ons pensioenstelsel, omdat het de deelnemers een bewezen meerwaarde oplevert. Een referendum individualiseert de belangenafweging in de pensioentransitie. Deelnemers wordt namelijk gevraagd naar wat hun eigen voorkeur is, terwijl de uitkomst van het referendum effect heeft op de pensioentransitie voor het collectief. De echte keuze die daarom voorgelegd dient te worden, is in hoeverre het individu het eens is met de gevolgen voor het collectief. En deze zou ook vanuit datzelfde, complexe perspectief beantwoord moeten worden.

Daarvoor is het nodig dat de individuele deelnemer inzage heeft in de gevolgen voor het pensioenfonds en voor alle leeftijdsgroepen. Het is essentieel dat aan de deelnemers wordt voorgelegd wat de gevolgen zijn van niet invaren, waarbij de oude opbouw in het ftk blijft en nieuwe opbouw in het nieuwe pensioenstelsel plaatsvindt. Hieronder vallen, 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. AFM stelt dat de keuze die de deelnemer moet maken rond de goedkeuring zeer impactvol is en langetermijngevolgen heeft die de deelnemer mogelijk niet goed kan overzien. In het amendement is geen rekening gehouden met het doenvermogen en de haalbaarheid van het referendum voor betrokkenen is niet onderzocht in een *doenvermogenstoets*.¹⁵ Volgens de AFM ontbreken aanvullende wettelijke vereisten

¹⁵ Dat betekent dat in uitvoeringstoetsen naast het perspectief van uitvoeringsorganisaties ook het perspectief van burgers wordt betrokken. Zij moeten de wet niet alleen kennen maar ook 'kunnen'. Kernvraag is: gaat de wetgeving uit van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van burgers? Zie ook: [Doenvermogen: van toets naar tools | Publicatie | WRR](#)

op het gebied van informatieverstrekking en keuzebegeleiding om als toezichthouder uitvoering te kunnen geven aan het amendement. Dit betekent dat wordt uitgewerkt hoe deelnemers correct, duidelijk, evenwichtig en tijdig moeten worden geïnformeerd en begeleid door hun pensioenuitvoerder bij het maken van een voor hen passende keuze voor hun pensioenfonds. Nog los hiervan kan worden betwijfeld of met een minimum opkomstpercentage van 30% representativiteit over de leeftijdsgroepen kan worden geborgd; ook hier wijzen de AFM en de Pensioenfederatie op. Dit vergroot het risico op een uitkomst die geen recht doet aan de populatie, kan leiden tot generatietegenstellingen en verlies van draagvlak en vertrouwen onder (groepen) deelnemers. 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 benoemen 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 in werkelijkheid niet betekent dat alles bij het oude blijft. De Raad van State stelt dat het de vraag is of een zinvol referendum in deze context wel mogelijk is.

Datum

Onze referentie
2025

Het amendement stelt dat het draagvlak voor de pensioentransitie wordt vergroot als mensen meer inspraak hebben in hun eigen pensioenvermogen en dat mensen willen meedoen aan een referendum. In het amendement wordt verwezen naar een onderzoek van Henkens en Van Dalen op dit punt.¹⁶ Uit het onderzoek komt een meer genuanceerd beeld naar voren. Pensioendeelnemers geven weliswaar aan een voorkeur te hebben voor het ingroeien van hun pensioenrechten, maar ook "dat veel deelnemers weinig vertrouwen hebben in hun eigen oordeel over de aanstaande pensioentransitie. Zij vinden het pensioenstelsel te ingewikkeld om er een gefundeerde mening over te vormen. Een referendum vinden ze daarom niet zinvol. Ongeveer de helft van de deelnemers is voorstander van het nemen van beslissingen door deskundigen, terwijl slechts 17 procent hiertegen is."

4. Positie sociale partners en wettelijke verantwoordelijkheden pensioenfondsbesturen

Sociale partners bepalen in Nederland veelal de inhoud van de pensioenregeling in de tweede pijler. Dit pensioen is namelijk een arbeidsvoorwaarde. De transitie zoals die nu plaatsvindt is gestoeld op het door het kabinet met sociale partners gesloten Pensioenakkoord. Sinds de inwerkingtreding van de wet is de zogenoemde arbeidsvoorwaardelijke fase formeel gestart. De arbeidsvoorwaardelijke fase is sinds 1 januari 2025 voor nagenoeg alle pensioenregelingen bij pensioenfondsen afgerond.

Het amendement heeft impact op de positie van sociale partners. De Stichting van de Arbeid noemt het "een fundamentele aantasting van het grondrecht van sociale partners om in vrijheid collectieve afspraken te maken" en benoemt dat hiermee het vertrouwen van sociale partners in de overheid wordt geschaad. Het wordt dan namelijk mogelijk dat de keuze van (een deel van) de deelnemers de afspraken tussen sociale partners doorkruist. Dit staat op gespannen voet met verdragen van de International Labour Organisation (ILO). Op basis hiervan hebben

¹⁶ 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). NETSPAR. [Invaren of ingroeien in het nieuwe pensioenstelsel? Voorkeuren van pensioendeelnemers in een referendum - Tilburg University Research Portal](#)

werkgevers en werknemers het recht om zich te verenigen en om in vrijheid collectieve onderhandelingen te voeren.¹⁷ 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. Gesteld kan worden dat met de consultatieronde ná indiening van het amendement daar enigszins aan tegemoet is gekomen, maar de aantasting van de uitkomsten van collectieve onderhandelingen kan daarmee niet worden hersteld.

Voor het goede begrip een vergelijking. Wat met het amendement gebeurt is vergelijkbaar met een situatie waarin de wetgever zou besluiten om over een pas uitonderhandelde cao te bepalen dat die pas in werking kan treden nadat een meerderheid van alle werkenden in die sector ermee heeft ingestemd in een referendum. Het is evident dat dat de positie van sociale partners aantast. Het Committee on Freedom of Association (CFA) vult de reikwijdte van de verdragen nader in. Nederland heeft zich aan deze ILO-verdragen gecommitteerd (ratificatie). Oordelen van het CFA maken duidelijk dat er in beginsel geen wettelijke belemmering mag worden opgeworpen om een door de sociale partners gemaakte collectieve afspraak uit te voeren.

De Raad van State stelt hierbij dat de bestaande rolverdeling en het institutionele kader van het aanvullende pensioenstelsel onveranderd is gelaten. De kern daarbij is dat besluitvorming over pensioen in de tweede pijler in belangrijke mate op collectief niveau plaatsvindt. Dit collectieve, arbeidsrechtelijke kader voor de besluitvorming vloeit voort uit internationale verdragen waarin de zelfstandige positie van werknemers- en werkgeversorganisaties wordt gewaarborgd. De vrijheid van collectief onderhandelen mag niet worden belemmerd door de overheid.

Bovendien benoemt de Raad van State dat het recht op collectief onderhandelen, zoals neergelegd in de ILO-verdragen, met zich meebrengt dat sociale partners vooraf afdoende worden geconsulteerd bij wetgeving over onderwerpen die doorgaans in de cao worden geregeld. Het amendement houdt hier geen rekening mee, en het geeft aanvullende knelpunten omdat het amendement het mogelijk maakt dat een door de sociale partners genomen besluit alsnog terzijde wordt geschoven.

Daarnaast geldt dat pensioenfondsen de pensioenregeling uitvoeren in opdracht van sociale partners. Bij de opdrachtaanvaarding (artikel 102a van de Pensioenwet) beoordelen pensioenfondsen, aan de hand van de gewijzigde pensioenovereenkomst en het transitieplan, of zij de pensioenregeling en het eventuele inbaarverzoek van sociale partners kunnen uitvoeren. Hierbij wordt rekening gehouden met de toepasselijke 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 dat 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

¹⁷ ILO-Verdrag nr. 87 (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948), ILO-Verdrag nr. 98 (Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949) en ILO-Verdrag nr. 154 (Collective Bargaining Convention, 1981).

Datum

Onze referentie
2025

van alle betrokken belangen plaatsvindt. Sociale partners kunnen hierin een breder kader beschouwen en zijn daarbij cruciaal voor de collectiviteit en solidariteit binnen het stelsel. Het amendement doet afbreuk aan het collectieve karakter van het pensioenstelsel. De evenwichtigheid en solidariteit van het stelsel worden hierdoor in gevaar gebracht.

Datum

Onze referentie
2025

5. Referendum inpassen in de lopende transitie

Alle pensioenfondsen zijn op dit moment druk bezig in een lopende transitie. Het voorschrijven van een referendum heeft grote impact op de planning en strategie van alle fondsen die nog willen invaren. Dit wordt bevestigd door de Pensioenfederatie en DNB. Dit doorkruist niet alleen het op dit moment ingezette beleggingsbeleid van pensioenfondsen¹⁸, maar ook de mijlpalen die in het kader van het Herstel- en veerkrachtplan zijn vastgesteld (zie paragraaf 6 Financiële en budgettaire gevolgen). Het amendement leidt tot een wezenlijk andere inrichting van de pensioentransitie, zonder dat daar nadere bepalingen voor zijn opgenomen.

Op dit moment hebben sociale partners die hebben gekozen voor invaren, geen afspraken gemaakt hoe op een evenwichtige manier gekomen kan worden tot een transitie waarbij *niet* wordt ingevaren. De sociale partners zijn bij het opstellen van hun transitieplan uitgegaan van het standaard invaarpad, op grond van de wettelijke bepaling van 'invaren, tenzij' (artikel 150l van de Pensioenwet).

Om te zorgen dat er ook een evenwichtig scenario bij niet-invaren klaarligt voor het referendum, moeten sociale partners ingrijpende aanvullende afspraken maken en transitieplannen herzien voor een niet-invaren scenario. Hierop wijzen ook DNB en de Stichting van de Arbeid. In praktische zin betekent het invoeren van een referendum dat sociale partners veel extra tijd nodig hebben om tot nieuwe afspraken te komen in een transitieplan voor niet invaren. In dit nieuwe transitieplan zullen zij moeten uitleggen hoe de nieuwe pensioenovereenkomst eruit ziet, hoe wordt omgegaan met opgebouwde pensioenen, de effecten van de wijziging van de pensioenovereenkomst zoals is vastgelegd in artikel 150e, de gemaakte afspraken over compensatie en, indien afspraken zijn gemaakt over compensatie in de vorm van het toekennen van extra pensioenaanspraken aan deelnemers, het financieringsplan voor deze compensatie waarbij inzichtelijk wordt gemaakt in welke mate elke bron ingezet zal worden. Aanvullend moeten de sociale partners de doelstellingen, kwantitatieve maatstaven, bandbreedtes en voorrangregels vastleggen met betrekking tot de transitie. Dit zal doorgaans minstens een jaar tot twee jaar duren, inclusief de achterbanraadpleging en uitvoering van het hoorrecht. Zoals eerder genoemd is een grote uitdaging de wijze waarop wordt omgegaan met compensatie voor de afschaffing van de doorsneesystematiek, aangezien de voornaamste financieringsbron hiervoor wegvalt. Dat betekent naar verwachting een verslechtering van het pensioenresultaat, waar een oplossing voor 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. Op basis van de afspraken die gemaakt worden, moeten pensioenfondsen een tweede implementatieplan opstellen dat leidt tot een evenwichtige transitie, en daarnaast hun eerste

¹⁸ 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.

implementatieplan actualiseren. Vervolgens moeten die beiden worden beoordeeld door DNB. 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 te komen tot een aanvaarding en het vaststellen van het implementatieplan. Ook bij pensioenuitvoerders en begeleidende experts ontstaat door deze nieuwe extra opgaven een enorme congestie aan werkzaamheden waardoor de hele pensioentransitie nog verdere vertraging gaat oplopen.

Datum

Onze referentie
2025

Aanpassen deelnemersinformatie

In de Pensioenwet zijn wettelijke voorschriften opgenomen over het juist, tijdig en begrijpelijk informeren van de deelnemers. Pensioenuitvoerders geven hieraan gevolg 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, zoals ook vereist bij collectieve waardeoverdracht naar een buitenlandse lidstaat.¹⁹ De informatie met de implicaties van wel of niet invaren zou hieraan moeten worden toegevoegd. De fondsen zullen hun nu voorziene transitiecommunicatie op dit punt ingrijpend moeten aanpassen, wat extra ontwikkeltijd en capaciteit vergt.

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 contract zo groot zal zijn dat verzekeraars dat niet meer kunnen verwerken vóór 1 januari 2028.

6. Financiële en budgettaire gevolgen

Het amendement heeft financiële en budgettaire impact voor de Rijksoverheid. Meer specifiek zien deze op de overheid als werkgever, op de verwachte belastingopbrengsten en op het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP). De omvang waarin zich dit materialiseert, is onder meer afhankelijk van keuzes die uitvoerende partijen maken tijdens de transitie. Daarnaast kan dit amendement de werkgeverslasten en uitvoeringskosten potentieel fors doen toenemen.

Overheids- en zorgwerkgevers

Met het amendement is nog altijd sprake van afschaffing van de doorsneesystematiek. Niet-invaren zou leiden 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, wat kan leiden tot een verergering van de personeelstekorten in de zorg doordat salarisontwikkeling onder druk komt te staan. Dit kabinet zet zich volgens hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma juist met grote prioriteit in voor een vermindering van die personeelstekorten.

¹⁹ 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.

Op het moment van niet-invaren zullen voor de nieuwe opbouw geen middelen vanuit de reserves van het pensioenfonds beschikbaar meer zijn voor compensatie. Deze blijven bij het vermogen van de niet-ingevaren pensioenen (het is ook niet toegestaan om deze over te hevelen).²⁰ 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.

Gevolgen voor belastingopbrengsten

In de passages hierboven is uiteengezet wat de ingeschatte compensatielast in totaal betreft voor het ABP en PFZW. In dit onderdeel wordt specifiek ingegaan op het saldo-effect voor de Rijksoverheid, dit komt bovenop de hierboven geschetste compensatielast.

Met het referendum is er nog steeds sprake van het overstappen van opbouw in een uitkeringsovereenkomst naar nieuwe opbouw in een premieregeling. Dit leidt tot een doorsneecompensatielast voor deelnemers, met name die tussen de 40 en 55 jaar. Als een referendum leidt tot niet invaren, zorgt dit ervoor dat er geen compensatie kan worden geboden vanuit 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 doorsneesystematiek te verminderen. Hierdoor neemt de druk op compensatie vanuit de pensioenpremie toe. Zoals DNB bevestigt, betekent dit laatste dat er minder loonruimte zal zijn voor de verhoging van het primair loon en dat er hogere druk komt op werkgevers.

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.²¹

Bij een pensioengrondslag van € 268 miljard leidt 30%-punt extra gebruik (ondergrens) van de 3% compensatieluimte 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

²⁰ Artikel 150I, zevende lid, van de Pensioenwet.

²¹ 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.

Datum

Onze referentie
2025

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

Datum

Onze referentie
2025

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 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 hogere fiscaal aftrekbare pensioenpremie.

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.

Affinanciering pensioenen militairen en politieke ambtsdragers

De Pensioenwet bepaalt dat alle werknemerspensioenen kapitaalgedekt dienen te zijn (PW, artikel 127). 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 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 vanaf de defensiebegroting. Deze 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. Dit leidt dan tot een piekbelasting van het EMU-saldo in een later jaar.

Datum

Onze referentie
2025

Herstel- en Veerkrachtplan (HVP)

In het HVP zijn omtrent de pensioentransitie vier 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 naar verwachting niet kunnen worden gehaald. Daarbij worden elementen van de reeds behaalde mijlpaal (inwerkingtreding Wet toekomst pensioenen) teruggedraaid. De juridisch vastgelegde mijlpalen in het HVP zijn:

1. Inwerkingtreding Wet toekomst pensioenen (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 Q2 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 er toe 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.

Tot slot geldt overkoepelend voor de pensioenhervorming dat expliciet is vastgelegd dat dit ziet op het invaren van pensioenen van deelnemers. Dit omdat invaren in zeer grote mate bijdraagt aan het verwezenlijken van de doelen van deze hervorming. Niet invaren leidt ertoe dat de positieve bijdrage aan de houdbaarheid van het pensioenstelsel en het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt zich pas over een veel langere periode kan manifesteren. Dit 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 Wet toekomst pensioenen) zijn teruggedraaid, zodat ook die mijlpaal effectief niet behaald is.

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.

Datum

Onze referentie
2025

7. Juridische aspecten

Het amendement geeft aan dat het onzeker is over invaren juridisch houdbaar is. Bij de totstandkoming van de Wet toekomst pensioenen is uitgebreid stilgestaan bij de juridische houdbaarheid van het invaren van pensioenen (o.a. paragraaf 10.2.5 memorie van toelichting)²². Daarnaast is dit gedurende de parlementaire behandeling onderwerp van gesprek geweest. De Raad van State heeft de juridische onderbouwing van de wet, ook op dit aspect, getoetst.²³

Van een gerechtvaardigde ontneming of regulering van eigendom is sprake als aan een drietal criteria is voldaan:

- a. De inbreuk moet bij wet zijn voorzien. Dat betekent dat de inmenging niet in strijd mag zijn met het rechtszekerheidsbeginsel of het verbod van willekeur en derhalve moet berusten op een wettelijke grondslag, gelegen in het geschreven of ongeschreven recht. De inmenging moet eveneens kenbaar en voorzienbaar zijn.
- b. Met de regulering of inmenging moet een legitiem doel worden nagestreefd in het kader van het publieke belang. Dit hangt veelal samen met het sociale en economisch beleid van een lidstaat, waardoor individuele lidstaten hierin veel beleidsvrijheid hebben.
- c. De inbreuk moet proportioneel en gerechtvaardigd zijn. Dat wil zeggen dat er een rechtvaardig evenwicht moet zijn tussen het algemeen belang en de mate waarin inbreuk wordt gemaakt. De inmenging mag geen onevenredige en excessieve last op een individuele betrokkene leggen, ten opzichte van het algemeen belang dat wordt gediend.

Het belang van het overdragen van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten naar een nieuwe premieregeling is tijdens de wetsbehandeling door het parlement zorgvuldig afgewogen. In de wet is een overgangsregime voor pensioenfondsen opgesteld waarmee tijdelijk belemmeringen worden weggenomen om het invaren te faciliteren. De aanvullende waarborgen die daarmee worden geïntroduceerd dienen ter bescherming van de belangen van pensioen- en aanspraakgerechtigden. Tijdens de wetsbehandeling is gebleken dat het parlement en de regering een rechtvaardiging van de inmenging in het eigendomsrecht mogelijk achten met de introductie van de aanvullende waarborgen die in de wet zijn geïntroduceerd. Ook zijn een amendement en een motie over een invaarreferendum ingediend, besproken en vervolgens verworpen.²⁴

Op verzoek van uw Kamer heeft prof. Peters een juridische analyse²⁵ uitgevoerd waarin de vraag centraal staat of bij het invaren van de pensioenen sprake is van ongerechtvaardigde inmenging in het eigendomsrecht waardoor en/of waarna risico's bestaan voor de Staat, werkgevers, het rechtstelsel en

²² Kamerstukken II 2021-2022, 36067, nr. 3 (p. 177).

²³ Kamerstukken II 2021-2022, 36067, nr. 4.

²⁴ Kamerstukken II 2022-2023, 36067, nr. 71 (amendement, Omtzigt) en nr. 112 (motie, Van Kent).

²⁵ Kamerstukken II 2023-2024, 32043, nr. 664 – bijlage 'Juridische analyse inzake motie Joseph over risico's bij invaren'.

pensioenfondsen.²⁶ In mijn reactie op de analyse ben ik uitgebreid ingegaan op de onderbouwing van het invaren van pensioenen.²⁷ 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 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 Wet toekomst pensioenen (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*". Het buiten werking stellen van het individueel bezwaarrecht kan volgens de analyse van prof. Peters op zichzelf genomen de fair balance-test doorstaan, hoewel het tijdelijk buiten werking stellen van het bezwaarrecht in beginsel afbreuk kan doen aan de wezenlijke inhoud van het pensioenrecht. Dat het evengoed gerechtvaardigd is, heeft te maken met de door de regering aangevoerde, en door het parlement geaccordeerde, redelijke gronden²⁸ voor het buiten werking stellen van het individueel bezwaarrecht gedurende de transitie. Daar komt bij dat boven op de bestaande waarborgen vanuit de governance, de Wtp extra waarborgen heeft gecreëerd, waaronder het hoorrecht.

Gevolgen voor de rechtspraak

Het amendement stelt dat druk op de rechtspraak een van de argumenten is voor invoering van het referendum. Zoals ook de Raad voor de Rechtspraak constateert, is het de vraag of de invoering van een referendum leidt tot minder geschillen en rechtszaken. De Raad voor de Rechtspraak stelt dat op voorhand niet aannemelijk is gemaakt dat het aantal potentiële geschillen zal afnemen. Ook bij een referendum kunnen mensen zich benadeeld voelen door de uitkomsten van een referendum of de gevolgen van de nieuwe regeling, 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 dus 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.

In het algemeen kan worden aangenomen dat de overgang naar het nieuwe stelsel gevolgen zal hebben voor de werklast van de rechtspraak en daarmee het rechtssysteem. Een deel van de kwesties (zoals klachten over de uitvoering of toepassing van het invaarbesluit door pensioenuitvoerders) kan door GIP/Kifid worden afgevangen, dat onderschrijft prof. Peters ook. Dit biedt, zoals ook onderkend door de Raad voor de Rechtspraak, voor deelnemers een laagdrempelige wijze voor beslechting van een juridisch geschil en kan de rechtsketen daarbij ontlasten. Bij de totstandkoming van de wet zijn daarnaast

²⁶ 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).

²⁷ Kamerstukken II 2024-2025, 32043, nr. 668.

²⁸ Kamerstukken II 2021-2022, 32043, nr. 584.

Datum

Onze referentie
2025

extra middelen ter beschikking gesteld aan de rechtspraak om de potentieel hogere werklust op te vangen. Met de Raad voor de Rechtspraak en het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt de werklust van de rechtspraak gemonitord, en dit komt terug in de periodieke voortgangsrapportages.

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 wetsvoorstel. Zoals de Raad van State opmerkt, bestaat het gevaar dat aanneming van het amendement ertoe zal leiden dat uiteindelijk het gehele wetsvoorstel verworpen wordt. Dit zou de beoogde verlenging van de transitietermijn kunnen vertragen en zo de belangen van vele pensioengerechtigden bij de invoering van het nieuwe stelsel kunnen schaden.

8. Slot

Ik heb de zienswijzen ingewonnen van verschillende betrokken partijen uit de sector en het advies van de Raad van State tot mij genomen. Op basis van mijn eigen weging ontraad ik het amendement. Wel spreek ik hierbij mijn waardering uit voor de inzet van de indieners van het amendement om te blijven nadenken over de voortgang van de pensioentransitie. Ik doe hierbij dan ook graag de uitnodiging aan alle betrokkenen om signalen over de voortgang van de pensioentransitie te blijven delen, zodat we gezamenlijk vorm kunnen blijven geven aan een zorgvuldige en ordentelijke transitie in het belang van de deelnemers. Daarbij houd ik mijn ogen en oren open voor mogelijke verbeteringen die de deelnemers ten goede komen.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Y.J. van Hijum

Datum

Onze referentie
2025