

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1982

Vragen van de leden **Vijlbrief** (D66), **Ceder** (ChristenUnie), **Inge vanDijk** (CDA) en **Haage** (GroenLinks-PvdA) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *het Raad van State-advies ten aanzien van het amendement van het lid Joseph c.s. op het wetsvoorstel voor de verlenging van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel* (ingezonden 18 maart 2025).

Antwoord van Minister **Van Hijum** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 17 april 2025)

Vraag 1

Hoe beoordeelt u de conclusie van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het amendement leidt tot een omkering van het uitgangspunt «invaren, tenzij» naar «niet-invaren, tenzij», en de constatering van de Afdeling dat dit niet in het belang is van deelnemers?

Antwoord 1

Waar het gaat om regelingen ondergebracht bij een pensioenfonds, wegen sociale partners en pensioenfondsen 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. Het is aan sociale partners en pensioenfondsbesturen om daadwerkelijk te beoordelen of invaren evenwichtig uitpakt. De Raad van State benoemt dat, hoewel de individuele situaties van de verschillende pensioenfondsen sterk uiteenlopen, er geen aanknopingspunten zijn dat niet-invaren voor deelnemers een gelijkwaardige optie is ten opzichte van invaren. De Raad van State benoemt dat niet-invaren kan leiden 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 deelnemersgroepen hebben. Daarmee komt ook de solidariteit van het pensioenstelsel in het gedrang. Ik beschouw dit als een onwenselijk effect van het amendement.

Vraag 2

Hoe beoordeelt u de constatering van de Afdeling advisering van de Raad van State dat niet-invaren leidt tot een verslechtering van het pensioenperspectief van deelnemers? Kunt u dit verslechterde perspectief schetsen? Wat zijn de gevolgen voor deelnemers precies en hoeveel pensioen zouden zij mogelijk mis kunnen lopen?

Antwoord 2

Met het amendement zoals dat 13 februari jl. is gewijzigd, wordt niet-invaren de standaard. Het niet-invaren leidt tot meer losstaande en kleinere pensioencollectieven. 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.¹ Berekeningen van DNB bevestigen dit beeld.² Het bij elkaar houden van het pensioencollectief leidt in de berekeningen tot hogere pensioenen ten opzichte van het opsplitsen van de intergenerationele collectieven.³

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.

In het amendement wordt voorgesteld dat bij zowel invaren als niet-invaren kan worden uitgegaan 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 de financiële gevolgen hiervan in kaart gebracht: 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 – binnen de fiscale grenzen – weliswaar mogelijk om gerichte compensatie uit de premie te financieren, maar de vraag is of dit door de omvang van het bedrag in de praktijk mogelijk is vanuit de loonruimte. DNB geeft aan dat het daarbij onzeker is of het wel mogelijk is om tot adequate compensatie te komen. De Pensioenfederatie becijfert de totale compensatielast op circa € 60 miljard.⁴

Vraag 3

Hoe beoordeelt u de constatering van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het amendement leidt tot verschillende complicaties voor de uitvoering en tot een ernstige verstoring van het transitieproces? Welke specifieke complicaties verwacht u precies als gevolg van het amendement, en hoe kunnen deze de voortgang van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel beïnvloeden?

Antwoord 3

Het amendement heeft ingrijpende gevolgen 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.

De specifieke gevolgen die het amendement heeft heb ik beschreven in de kabinetsreactie op het nader gewijzigd amendement en zijn ook beschreven in de adviezen en zienswijzen die ik op 17 maart jl. met uw Kamer heb gedeeld.

¹ Voor het oude deel blijven namelijk de hoge buffervereisten gelden en het nieuwe deel is relatief klein waardoor het absolute rendement ook beperkt is.

² Zie ook de berekeningen die DNB heeft uitgevoerd (Kamerstukken II 2024/25, 36 578, nr. 11).

³ 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.

⁴ Dit betreft een inschatting van het CPB op basis van een enkele transitie.

Vraag 4

Hoe beoordeelt u de constatering van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het amendement afbreuk doet aan het collectieve karakter van het pensioenstelsel en dat daarbij de, mede ingevolge internationale verdragen, geldende rol van sociale partners is miskend?

Antwoord 4

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.⁵ 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. Uit de reactie van sociale partners op het amendement maak ik op dat zij zich onvoldoende geconsulteerd voelen door de indieners.

Vraag 5

Hoe beoordeelt u de constatering van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het amendement zeker niet leidt tot minder juridische complicaties en conflicten? Welke extra juridische conflicten en complicaties kunnen we verwachten naar aanleiding van het amendement?

Antwoord 5

Het amendement stelt dat druk op de rechtspraak een van de argumenten is voor invoering van het referendum of individueel bezwaarrecht. In haar eerste advies van 28 oktober 2021 op het, destijds 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 werklust 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 invaarbe beslissing, 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.

⁵ 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).

Vraag 6

Welke gevolgen verwacht u dat het aannemen van dit amendement zal hebben voor pensioenfondsen die al zijn overgestapt op het nieuwe stelsel of zich in een vergevorderd stadium van transitie bevinden?

Antwoord 6

Zie het antwoord op vraag 3.

Vraag 7

Bent u, gezien het feit dat de Afdeling advisering van de Raad van State het zwaarst mogelijke negatieve oordeel heeft gegeven over het amendement en het feit dat het amendement fundamenteel ingaat tegen een kernelement van de Wet toekomst pensioenen (invaren, tenzij), bereid het amendement destructief te kwalificeren, of op zijn minst bereid zo veel mogelijk afstand te nemen van het amendement?

Antwoord 7

Het geheel afwegend 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.

Vraag 8

Bent u het ermee eens dat het feit dat dit zwaarst mogelijke oordeel ook betekent dat de kritiek van de Raad van State fundamenteel is, en dat het niet mogelijk is het amendement aan te passen naar een vorm die wel acceptabel is, en bent u dus voornemens om eventueel aangepaste versies van het amendement ook te ontraden?

Antwoord 8

Het nader gewijzigd amendement heeft mij geen inzichten gegeven waardoor ik tot een ander oordeel kom dan beschreven in het antwoord op vraag 7. Voor de inhoudelijke onderbouwing verwijs ik u naar de kabinetsreactie op het nader gewijzigde amendement.

Vraag 9

Kunt u deze vragen beantwoorden vóór het debat over de wet waarbij dit amendement is ingediend, ofwel de beantwoording van deze vragen zorgvuldig en expliciet verwerken in de nog te volgen kabinetsreactie op het amendement en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State?

Antwoord 9

Ja.