

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
T 070 333 4444
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2025-

Datum 17 april 2025
Betreft Nader rapport inzake het gewijzigd amendement van het lid Joseph c.s. over het invoeren van een goedkeuringsrecht bij interne waardeoverdracht van pensioenen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 februari 2025, nr. 2025000375, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 maart 2025, nr. W12.25.00031/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder in cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Op 13 februari 2025 is een gewijzigd amendement ingediend door de Tweede Kamerleden Joseph, Omtzigt en Vermeer (hierna: het amendement). Het amendement is ingediend op het wetsvoorstel dat gaat over de verlenging van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel.

Bij de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel is het wettelijke uitgangspunt dat de bestaande pensioenaanspraken en -rechten, die in het oude pensioenstelsel zijn opgebouwd, worden ingebracht in het nieuwe stelsel ('invaren'), tenzij dit onevenredig ongunstig is voor bepaalde betrokkenen.

Het amendement beoogt als aanvullende voorwaarde daarvoor te stellen dat in een referendum een meerderheid van een minimaal aantal deelnemers akkoord gaat met het invaren. Als alternatief voor een referendum geeft het amendement de mogelijkheid om een individueel bezwaarrecht aan deelnemers te bieden.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het amendement, waarmee het wettelijke uitgangspunt wordt gewijzigd van 'invaren, tenzij' naar 'niet-invaren, tenzij', niet in het belang is van groepen deelnemers. Niet-invaren leidt tot een verslechtering van het pensioenperspectief van deelnemers. Ook brengt het amendement de voorgeschreven evenwichtige belangenafweging in het pensioenfonds ernstig in gevaar.

Het amendement leidt daarnaast tot verschillende complicaties voor de uitvoering en een ernstige verstoring van het transitieproces. Ook doet het amendement afbreuk aan het collectieve karakter van het pensioenstelsel. De mede ingevolge internationale verdragen geldende rol van sociale partners daarbij is miskend. De Afdeling stelt verder vragen bij de geschiktheid van een referendum voor de onderhavige problematiek en de legitimiteit van de uitkomst.

Datum
17-04-2025

Onze referentie
2025

Hoewel met het amendement wordt beoogd juridische complicaties en conflicten te voorkomen, concludeert de Afdeling dat het zeker niet tot minder juridische complicaties en conflicten leidt. Bij de individuele bezwaarmogelijkheid wijst de Afdeling ook op de daaraan verbonden juridisch-technische complicaties waarvoor geen regeling is getroffen.

Tot slot merkt de Afdeling op dat bij het amendement de eisen van wetgevingskwaliteit onvoldoende in het oog zijn gehouden. Bij de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel gaat veel geld om en zijn de belangen van miljoenen burgers betrokken. De voorbereiding en behandeling van een ingrijpende koerswijziging op dit terrein moet hieraan recht doen. Daar is met dit amendement niet aan voldaan. Er is sprake van een onvoldragen voorstel.

De voorliggende problematiek is bij de behandeling van de Wet toekomst pensioenen uitgebreid besproken en onder ogen gezien. Alleen zeer bijzondere en urgente nieuwe inzichten en rechtspraak kunnen een heropening van het debat, dat in feite de stelselherziening als zodanig betreft, rechtvaardigen. Dit geldt temeer nu de transitie al in volle gang is en voor sommige fondsen zelfs al is afgerond. Van zulke bijzondere of urgente nieuwe feiten is echter niet gebleken. Ook schiet de uitwerking van de ingrijpende wijzigingen in de Pensioenwet tekort.

De vormgeving van het voorstel als amendement bij een ander, niet gerelateerd wetsvoorstel doet ten slotte afbreuk aan de kwaliteit van de besluitvorming over zowel dat voorstel als over het amendement.

In verband met deze opmerkingen kan over het amendement niet positief worden geadviseerd.

1. Inleiding en achtergrond

a. Inhoud van het amendement

Op 13 februari 2025 is een gewijzigd amendement ingediend door de Tweede Kamerleden Joseph, Omtzigt en Vermeer (hierna: het amendement).¹ Met het amendement wordt een goedkeuringsvereiste ingevoerd voor de interne collectieve waardeoverdracht ('invaren') bij de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel.² Als vooraf geen goedkeuring is verkregen, mag een pensioenfonds de bestaande pensioenaanspraken en -rechten niet invaren.³

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36578, nr. 10. Het betreft een gewijzigd amendement ter vervanging van het op 21 januari 2025 door de leden Joseph, Omtzigt en Vermeer ingediende amendement (nr. 8). Het amendement is ingediend op het wetsvoorstel tot 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 (Kamerstukken 36578).

² Voorgesteld artikel 150m, lid 1, onder a, Pensioenwet. Hier en in het vervolg wordt onder de verwijzing naar de Pensioenwet ook begrepen de (equivalente bepaling in de) Wet verplichte beroepspensioenregeling.

³ Voorgesteld artikel 150m, lid 2a, Pensioenwet.

Datum

17-04-2025

Onze referentie

2025

Aan het verkrijgen van deze goedkeuring worden enkele voorwaarden verbonden.⁴ Een meerderheid van de deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden die reageren op een daartoe strekkend schriftelijk verzoek moet het invaren goedkeuren. Daarnaast is vereist dat minimaal dertig procent van alle betrokken deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden heeft gereageerd. Als aan een van beide voorwaarden niet wordt voldaan, mag niet worden ingevaren.

Het amendement stelt als alternatief voor dit referendum over invaren voor dat aan deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden een individuele bezwaarmogelijkheid ('opt-out') wordt geboden.⁵ Daarbij wordt verwezen naar de individuele bezwaarmogelijkheid bij een collectieve waardeoverdracht op grond van artikel 83 van de Pensioenwet. Met betrekking tot de uitvoering van de individuele bezwaarmogelijkheid regelt het amendement verder niets.

Het doel van de indieners met het amendement is om het draagvlak voor de transitie en het vertrouwen in het pensioenstelsel te vergroten. Het invoeren van een collectief instemmingsrecht verkleint volgens de toelichting ook juridische risico's.

b. Adviesaanvraag

De vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de Minister van SZW verzocht de Afdeling om voorlichting te vragen over het amendement. De vraag die de Kamercommissie beantwoord zou willen zien, is welke gevolgen het amendement heeft voor de Wet toekomst pensioenen. De Minister van SZW heeft de Afdeling in de adviesaanvraag van 14 februari 2025 verzocht om een beoordeling van het amendement te geven en daarbij de vraag van de Kamercommissie te betrekken.⁶

Tegelijk met de adviesaanvraag heeft de Minister van SZW op verzoek van de vaste Kamercommissie gevraagd om schriftelijke appreciaties van het amendement van DNB, AFM, de Belastingdienst, de sociale partners waarmee het Pensioenakkoord is gesloten, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars. Ook de Raad voor de rechtspraak heeft advies uitgebracht. De Minister van SZW heeft de Afdeling verzocht het advies zo spoedig mogelijk te geven nadat hij de schriftelijke appreciaties heeft toegezonden. De Afdeling heeft de verschillende appreciaties als laatste op 3 maart 2025 ontvangen.

Deze ongebruikelijke procedure leidt ertoe dat de Afdeling advies uitbrengt over het amendement, terwijl zij daarbij de reactie van de indieners op de hiervoor genoemde appreciaties en de mogelijke aanpassingen van het amendement naar aanleiding daarvan niet heeft kunnen betrekken. Dit komt de wetgevingskwaliteit niet ten goede en staat op gespannen voet met het uitgangspunt van de Afdeling als laatste adviseur, die moet kunnen adviseren over het 'complete plaatje'.

⁴ Voorgesteld artikel 150m, lid 1a, Pensioenwet.

⁵ Voorgesteld artikel 150m, lid 1, onder b, Pensioenwet.

⁶ De Minister van SZW heeft advies gevraagd op grond van artikel 17, tweede lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het een nog niet aangenomen amendement betreft. Zie ook Aanwijzing 7.16 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Datum

17-04-2025

Onze referentie

2025

Verder merkt de Afdeling vooraf op dat, hoewel het amendement alleen gaat over de besluitvorming inzake het invaren en niet gaat over de invoering van het nieuwe pensioenstelsel als zodanig, het toch als een hernieuwde discussie over het nieuwe pensioenstelsel moet worden gezien. Dit mede gelet op de gedachten die bij een van de indieners leeft over onder andere aanpassing van het financieel toetsingskader (ftk).⁷ In dit advies beschouwt de Afdeling het amendement tegen de achtergrond van deze bredere discussie.

c. *Achtergrond*

Op 1 juli 2023 is de Wet toekomst pensioenen (hierna: Wtp) in werking getreden. Met deze wet is voorzien in een fundamentele herziening van het stelsel voor aanvullend pensioen. In het nieuwe stelsel vindt pensioenopbouw enkel plaats op basis van een premieovereenkomst (defined contribution-regeling).⁸ Financiering door middel van de doorsneesystematiek is daarbij niet langer mogelijk. In plaats daarvan wordt de (procentueel gezien) vaste, leeftijdsonafhankelijk premie voortaan actuarieel neutraal belegd.

De Wtp vormde het sluitstuk van een langlopend maatschappelijk debat over de inrichting van het aanvullende pensioenstelsel. Aan de basis van de wet liggen het uiteindelijk in 2019 door het kabinet met werknemers- en werkgeversorganisaties gesloten akkoord over de vernieuwing van het pensioenstelsel en de Hoofdlijnennotitie uitwerking pensioenakkoord.⁹ Na een zeer zorgvuldige en grondige parlementaire behandeling is de Wtp in 2023 aangenomen en in werking getreden. Inmiddels zijn de eerste pensioenfondsen ingevaren in het nieuwe pensioenstelsel. De uiterste transitiedatum is 1 januari 2027.¹⁰

De uitgebreide en zorgvuldige voorbereiding en behandeling is van groot belang gelet op het benodigde samenspel tussen sociale partners, pensioenfondsen, andere betrokkenen en de wetgever. Alleen door gezamenlijk optreden kan worden bewerkstelligd dat het stelsel van aanvullend pensioen doeltreffend en evenwichtig functioneert, waarbij de gerechtvaardigde belangen van de verschillende betrokkenen zorgvuldig worden gewogen en onevenredig ongunstige gevolgen voor bepaalde groepen betrokkenen worden voorkomen.

De wetgever heeft daarbij niet alleen een belangrijke rol bij het stellen van de wettelijke randvoorwaarden. Ook is de wetgever ervoor verantwoordelijk dat bij wijzigingen van die wettelijke randvoorwaarden het wetgevingsproces zo is ingericht dat de verschillende belangen zorgvuldig worden gewogen. Daarbij moeten de relevante partijen zodanig worden betrokken dat de wijzigingen op verantwoorde wijze kunnen worden doorgevoerd en alle betrokken partijen hun rol op evenwichtige wijze kunnen blijven uitoefenen. Dat stelt hoge eisen aan de

⁷ Agnes Joseph, *Nieuw sociaal Contract*, 'Werken aan een toekomstbestendig pensioen', januari 2025.

⁸ Dit in tegenstelling tot het huidige stelsel, waarin de uitkeringsovereenkomst (defined benefit-regeling) het dominante type pensioencontract is.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 32043, nr. 457 en 520.

¹⁰ Het wetsvoorstel tot 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 (Kamerstukken 36578), waarop het amendement is ingediend, beoogt de uiterlijke transitiedatum te verschuiven naar 1 januari 2028.

wetgevingskwaliteit, zowel inhoudelijk, als wat betreft het proces. Deze eisen gelden ook voor het amendement.

Datum

17-04-2025

Onze referentie

2025-

Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op over het voorgelegde amendement. Zij gaat daarbij achtereenvolgens in op de gevolgen van het niet-invaren voor deelnemers en pensioenfondsen (punt 2), de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk (punt 3) en de gevolgen voor het collectieve karakter van het pensioenstelsel (punt 4). Vervolgens maakt zij specifieke opmerkingen over het voorgestelde referendum (punt 5), het voorgestelde alternatief van een individueel bezwaarrecht (punt 6) en aspecten van wetgevingskwaliteit (punt 7).

2. Gevolgen niet-invaren voor deelnemers en pensioenfondsen

Een essentieel uitgangspunt van de Wtp is dat bij de transitie de opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten worden 'ingevaren' in de nieuwe pensioenregeling. Dit houdt in dat de regels van de nieuwe pensioenregeling ook worden toegepast op de eerder opgebouwde aanspraken en rechten. Hierdoor blijft de solidariteit tussen deelnemers- en leeftijdsgroepen in stand en wordt de uitvoerbaarheid verbeterd. Met de Wtp is daarom voorzien in een zogenaamd standaard invaarpad.¹¹

Hiervan kan alleen worden afgeweken als het invaren onevenredig ongunstig zou zijn voor een bepaalde groep belanghebbenden (deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden, pensioengerechtigden of de werkgever). Als de werkgever of de sociale partners besluiten om geen verzoek tot invaren doen, moeten zij daarom motiveren dat dit besluit evenwichtig is en dat alle relevante belangen in acht zijn genomen.¹² Het pensioenfonds moet vervolgens mededelen of deze analyse wordt gedeeld.¹³

Het amendement leidt ertoe dat niet-invaren het uitgangspunt wordt. Dit betekent een omkering van het eerder door de wetgever aanvaarde uitgangspunt van 'invaren, tenzij'. Het invaren van het pensioenfonds wordt immers afhankelijk gemaakt van het verkrijgen van goedkeuring via een referendum of het bieden van een individuele bezwaarmogelijkheid. Het amendement voorziet dus in een nieuw uitgangspunt: er wordt niet ingevaren, tenzij goedkeuring is verkregen of een individuele bezwaarmogelijkheid is geboden.¹⁴

Voor een goede beoordeling van de consequenties van het amendement dient duidelijk in beeld te zijn wat niet-invaren in de praktijk betekent. Bedacht moet worden dat niet-invaren niet betekent dat alles bij het oude blijft. Het gevolg van niet-invaren is immers dat een knip wordt gemaakt tussen de reeds opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten, die achterblijven in het oude stelsel, en de opbouw van nieuwe pensioenaanspraken, die volgens de nieuwe regels van de Wtp plaatsvindt.¹⁵

¹¹ Zie artikel 150I Pensioenwet.

¹² Artikel 150I, tweede lid, Pensioenwet.

¹³ Artikel 150I, derde lid, Pensioenwet.

¹⁴ Zie het voorgestelde artikel 150m, lid 2a, Pensioenwet.

¹⁵ Zie artikel 150I, zevende lid, Pensioenwet.

Datum

17-04-2025

Onze referentie

2025

Voor de reeds opgebouwde aanspraken en rechten blijven de oude regels gelden. Er ontstaat feitelijk een gesloten fonds, omdat er geen opbouw van aanspraken meer plaatsvindt en er ook geen nieuwe aanspraken meer bij komen. Het oude ftk blijft gelden. Voor de bestaande aanspraken en rechten zullen dus nog steeds buffers moeten worden aangehouden, net zoals in het huidige stelsel. Er mag geen gebruik worden gemaakt van de versoepelingen van het transitie-ftk. Ook gelden er geen versoepelde regels voor indexatie.

Als er wordt ingevaren vallen de buffers vrij, zodat die ingezet kunnen worden voor de initiële vulling van de solidariteitsreserve en voor de compensatie in verband met de afschaffing van de doorsneesystematiek. Indien niet wordt ingevaren, zijn deze buffers daarvoor niet beschikbaar. Dat betekent dat hogere pensioenpremies nodig zijn om daar alsnog in te kunnen voorzien. Dit brengt niet alleen hogere kosten mee voor werknemers en werkgevers. Ook heeft dit aanzienlijke financiële consequenties voor de Staat, omdat hogere premies leiden tot minder belastingopbrengsten.¹⁶

Deze korte schets laat zien dat de keuze per pensioenfonds om wel of niet in te varen een geheel andere is dan de (inmiddels met de Wtp gemaakte) keuze om wel of niet over te stappen naar een nieuw pensioenstelsel. Niet-invaren betekent dus niet dat alles bij het oude blijft, maar kan juist ingrijpende en mogelijk nadelige gevolgen hebben voor deelnemers en voor het functioneren van een pensioenfonds. Dit vergt dat duidelijkheid wordt geboden over wat de gevolgen van niet-invaren precies zijn, zeker nu met het amendement niet-invaren als uitgangspunt wordt voorgesteld.

Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op over de gevolgen van het amendement.

a. Niet-ingevaren deel

Pensioenaanspraken en -rechten die niet worden ingevaren, moeten in een apart financieel geheel, gescheiden van de nieuwe premiereregeling, worden ondergebracht. Voor het niet-ingevaren deel blijven de oude regels, waaronder het oude ftk, gelden. Binnen dit afgescheiden vermogen vindt geen opbouw van nieuwe pensioenaanspraken meer plaats. Er komt dus geen premie meer binnen en ook treden er geen nieuwe deelnemers meer toe. Wel zullen er voor de niet-ingevaren pensioenaanspraken en -rechten nog steeds buffers aangehouden moeten worden.

Dit alles maakt het niet-ingevaren pensioenvermogen minder wendbaar. Omdat het deelnemersbestand gemiddeld steeds ouder wordt en op termijn afneemt, zal het vermogen defensiever belegd moeten worden. De verminderde risicodeling tussen deelnemers vanwege de afgescheiden opbouw van nieuwe aanspraken maakt dat tegenvallers minder goed opgevangen kunnen worden. Hierdoor bestaat er voor de deelnemers van het niet-ingevaren fonds minder perspectief op

¹⁶ Zie bijlagen bij de antwoorden op Kamervragen over pensioenfondsen (Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 1241). Naar verwachting zullen de belastingopbrengsten tijdens de compensatieperiode van 2026 tot 2037 dalen met circa € 1 miljard tot € 2 miljard per jaar.

indexatie.¹⁷ Daar komt nog bij dat de kosten van zo'n gesloten fonds over een afnemend aantal deelnemers moeten worden verdeeld, waardoor die steeds zwaarder gaan wegen, wat ten koste gaat van de uitkeringen.

Datum
17-04-2025

Onze referentie
2025

Het amendement doet daarmee afbreuk aan de wens van een gegarandeerd en koopkrachtig pensioen. De Afdeling is overigens bekend met voorstellen om als oplossing voor dit probleem te komen tot versoepelingen van het ftk voor een niet-ingevaren gesloten fonds.¹⁸ Dergelijke versoepelingen kunnen op korte termijn weliswaar leiden tot hogere uitkeringen, maar op de langere termijn hebben die tot gevolg dat wordt ingeleverd op de garanties over de hoogte van de uitkering. Daarmee lopen degenen met reeds bestaande aanspraken bij de keuze voor niet-invaren het risico om niet alleen ongunstiger uit te komen dan bij een keuze om wel in te varen, maar ook dan onder het oude stelsel viel te verwachten.

b. Opbouw nieuwe aanspraken

Nieuwe pensioenaanspraken worden opgebouwd volgens de nieuwe regels van de Wtp. Daarvoor maakt het niet uit of de bestaande aanspraken en rechten worden ingevaren of niet. In het nieuwe stelsel wordt pensioen opgebouwd op basis van een premieregeling. Er is geen sprake meer van een doorsneesystematiek, zodat de pensioenopbouw meer persoonlijk wordt en niet langer een herverdeling tussen jongere en oudere deelnemers plaatsvindt. Ook voor de opbouw van nieuwe aanspraken in het nieuwe stelsel roept niet-invaren een aantal indringende vragen op.

In het nieuwe stelsel gelden andere vereisten voor het minimaal vereiste eigen vermogen dat pensioenfondsen bij wijze van buffer moeten aanhouden. Omdat de risico's nadrukkelijker bij de deelnemers komen te liggen, hoeft een pensioenfonds in het nieuwe stelsel minder grote buffers aan te houden. Als de bestaande pensioenaanspraken en -rechten worden ingevaren, vallen de huidige buffers vrij. Die kunnen vervolgens worden gebruikt voor het vullen van de solidariteitsreserve en voor compensatie van deelnemers voor het afschaffen van de doorsneesystematiek.

Bij niet-invaren vallen de buffers niet vrij, maar blijven deze achter in de afgescheiden, oude pensioenregeling. Niet-invaren leidt daardoor ook bij de opbouw in het nieuwe stelsel tot minder wendbaarheid: er is geen bestaand kapitaal, afkomstig uit de buffers, beschikbaar voor de solidariteitsreserve en de compensatie in verband met de afschaffing van de doorsneesystematiek. Hiervoor is (ook hier) alleen het premie-instrument beschikbaar. Dit doet afbreuk aan de solidariteit en collectiviteit van het stelsel. De solidariteitsreserve zal pas beschikbaar zijn en kunnen worden ingezet, nadat deze (gaandeweg) vanuit de premies is opgebouwd.¹⁹

Voorzien in compensatie voor de afschaffing van de doorsneesystematiek vanuit de reguliere premie voor actieve deelnemers gaat volgens DNB ten koste van het

¹⁷ Zie hierover de reactie van de Stichting van de Arbeid, 19 februari 2025. Zie ook de reactie van DNB, 28 februari 2025.

¹⁸ Zie onder andere Agnes Joseph, Nieuw Sociaal Contract, 'Werken aan een toekomstbestendig pensioen', januari 2025, p. 19.

¹⁹ Zie hierover ook de reactie van de Pensioenfederatie, 28 februari 2025.

Datum

17-04-2025

Onze referentie

2025

pensioenperspectief van diezelfde actieve deelnemers. Compensatie uit extra premie heeft negatieve gevolgen voor de loonruimte van diezelfde actieve deelnemers.²⁰ Met name voor actieve deelnemers blijkt dat in het scenario dat niet wordt ingevaren de waarde van het pensioen tot 8% kan dalen voor de middengroep deelnemers in een gemiddeld fonds.²¹ Daarbij komt ook naar voren dat de gevolgen ongelijk zijn verdeeld over de verschillende groepen.

c. Individuele bezwaarmogelijkheid

Bij een individuele bezwaarmogelijkheid ('opt-out') spelen de hiervoor kort geschetste gevolgen evenzeer. Daarbovenop moet rekening worden gehouden met verschillende bijkomende complicaties. Het beleggingsbeleid van het gesloten fonds voor de niet-invarende deelnemers kan pas worden bepaald indien de samenstelling van de groep bekend is. Ook de kosten van het pensioenbeheer kunnen dan pas worden bepaald.

Bij een kleine groep bezwaarmakers zijn de kosten voor het beheer van het gesloten fonds al snel relatief hoog.²² Deze hoge uitvoeringslasten zullen ten koste gaan van de aanspraken van de betrokken deelnemers. Bij de optie van een individuele bezwaarmogelijkheid zijn de risico's daarmee groter dan de keuze voor niet-invaren voor de betrokken deelnemers nadelig uitpakt. Ook kunnen zich effecten van risicoselectie voordoen indien wel of niet invaren voor verschillende groepen verschillende gevolgen heeft. Zulke effecten staan haaks op de opzet van het stelsel, waarin solidariteit centraal staat.

d. Afweging van belangen

Pensioenfondsen hebben bij het beheren van pensioenregelingen de verantwoordelijkheid om de belangen van alle betrokkenen (deelnemers, gewezen deelnemers, pensioengerechtigden en de werkgever) in het oog te houden.²³ Bij de beslissing om al dan niet in te varen, hebben zowel sociale partners als het pensioenfonds de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de ter zake genomen besluiten geen onevenredig ongunstige gevolgen hebben voor bepaalde groepen betrokkenen. Dit is een van de bouwstenen van het stelsel. Hierin komt de solidariteit binnen het stelsel tot uitdrukking.

Het amendement doorbreekt deze belangenafweging.²⁴ Het bevat geen waarborg om te voorkomen dat het referendum leidt tot een uitkomst die onevenredig ongunstige gevolgen heeft voor bepaalde groepen betrokkenen. Het pensioenfonds komt daarmee in een conflict van plichten: het moet de uitkomst van het referendum respecteren en tegelijkertijd aan de wettelijke verplichting voldoen om aan de belangen van alle betrokkenen recht te doen. Deze plichten kunnen onverenigbaar zijn. Een dergelijke uitkomst is niet in het belang van de deelnemers. Het amendement doet dan ook afbreuk aan de solidariteit en goede werking van het stelsel en daarmee aan het (herstel van het) vertrouwen in het stelsel.

²⁰ Reactie van DNB, 28 februari 2025.

²¹ Reactie van DNB, 28 februari 2025.

²² Zie de reactie van de Stichting van de Arbeid, 19 februari 2025.

²³ Artikel 105 Pensioenwet.

²⁴ Zie in deze zin ook reactie van DNB, 28 februari 2025, en van de Pensioenfederatie, 28 februari 2025.

Datum
17-04-2025

Onze referentie
2025

e. **Conclusie**

Het amendement wijzigt het in de Pensioenwet neergelegde uitgangspunt van 'invaren, tenzij' naar 'niet-invaren, tenzij'. Dit is een ingrijpende aanpassing van een essentieel onderdeel van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. Volgens de Afdeling is dat 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.

Hoewel de individuele situaties van de verschillende pensioenfondsen sterk uiteenlopen, zijn er geen aanknopingspunten dat niet-invaren voor deelnemers een gelijkwaardige optie is. Integendeel, niet-invaren leidt tot een (aanzienlijke) verslechtering van het pensioenperspectief van (groepen) deelnemers. De compensatie van deelnemers vanwege de afschaffing van de doorsneesystematiek is niet goed vorm te geven en de risicodeling binnen een pensioenfonds wordt daarbij doorbroken. Het amendement brengt bovendien het uitgangspunt in gevaar 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 stelsel in het gedrang. In dit licht bezien draagt het amendement niet bij aan het vergroten van het draagvlak voor de transitie en het vertrouwen in het pensioenstelsel.

De Afdeling concludeert dan ook dat het amendement niet in het belang is van groepen deelnemers en de voorgeschreven evenwichtige belangenafweging in het pensioenfonds ernstig in gevaar brengt.

3. **Gevolgen voor uitvoeringspraktijk**

Het amendement heeft niet alleen verstrekkende implicaties voor deelnemers. Ook voor de uitvoeringspraktijk, in het bijzonder voor pensioenfondsen, heeft het amendement vergaande gevolgen. Pensioenfondsen zullen alleen mogen invaren als via een referendum goedkeuring van de deelnemers is verkregen (dan wel als voorzien is in een individueel bezwaarrecht). Goedkeuring moet uiterlijk vier weken voor het invaren worden verkregen. Zonder deze goedkeuring kan het invaren niet plaatsvinden.

De Afdeling wijst erop dat de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel al enige jaren onderweg is. De inwerkingtreding van de Wtp op 1 juli 2023 vormde hiervoor het formele startschot. In de praktijk zijn pensioenfondsen vaak al veel eerder gestart met de voorbereidingen. Inmiddels zijn de eerste fondsen overgegaan naar het nieuwe stelsel. Voor 2027 (of 2028)²⁵ moeten alle pensioenfondsen zijn overgestapt. Dit betekent dat voor pensioenfondsen de druk oploopt.²⁶

²⁵ Als het wetsvoorstel tot 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 (Kamerstukken 36578) is aangenomen.

²⁶ Zie ook de tweede rapportage van de Regeringscommissaris transitie pensioenen (bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32043, nr. 681).

Datum
17-04-2025

Onze referentie
2025-

Het amendement zet de transitie naar het nieuwe stelsel nog verder onder druk. Het is niet alleen de organisatie van een referendum over invaren die extra inzet van pensioenfondsen vergt. AFM wijst er in dit verband terecht op dat de informatieverstrekking ten behoeve van dit referendum ingewikkeld is, nu deelnemers een realistisch beeld gegeven moet worden van de gevolgen van de keuze die zij moeten maken.²⁷ Bij een individueel bezwaarrecht is een goede keuzebegeleiding sowieso onmogelijk, nu die gevolgen afhangen van de uitkomsten van de keuzes die deelnemers hebben gemaakt.²⁸

Verder is de consequentie dat in alle gevallen alsnog het scenario 'niet-invaren' concreet zal moeten worden uitgewerkt, zeer bewerkelijk. Betrokken partijen zullen daarbij opnieuw onderhandelingen moeten aangaan en het tot nu toe afgelegde proces nogmaals moeten doorlopen. Ook de doorlooptijd van de implementatiefase zal hierdoor naar verwachting toenemen. De kans is daarmee groot dat het amendement zal leiden tot een ernstige verstoring van het transitieproces.²⁹

Indien de voorgeschreven goedkeuring niet wordt verkregen en dus niet kan worden ingevaren, of als deelnemers individueel bezwaar maken tegen invaren, geldt verder dat een pensioenfonds twee pensioenregelingen naast elkaar zal moeten uitvoeren. Daarbij moeten de opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten in een apart financieel geheel, gescheiden van de nieuwe premieregeling, worden ondergebracht. Op deze twee gescheiden vermogens zijn verschillende ftk's en toezichtkaders van toepassing.

Het naast elkaar toepassen van twee verschillende ftk's en twee verschillende toezichtkaders binnen één pensioenfonds maakt de uitvoering aanzienlijk complexer.³⁰ Oude systemen zullen onderhouden moeten blijven worden, terwijl ook nieuwe systemen (moeten) worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Omdat het pensioenfonds in de communicatie steeds onderscheid zal moeten maken tussen de verschillende pensioenregelingen, betekent niet-invaren ook dat voor alle betrokken deelnemers de pensioensituatie minder inzichtelijk wordt.

Wat betreft de uitvoeringskosten maakt de Afdeling uit de verschillende ontvangen reacties op dat de verschillen per fonds weliswaar groot zijn, maar dat het organiseren van een referendum over of een individueel bezwaarrecht bij invaren, het opnieuw doorlopen van de verschillende stappen in het transitieproces en het langdurig naast elkaar moeten hanteren van gescheiden vermogens met aparte regels, zal leiden tot significant hogere uitvoeringslasten. Deze kosten drukken uiteindelijk op de uitkeringen van de betrokken deelnemers.

²⁷ Reactie van de AFM, 27 februari 2025.

²⁸ Zie de reactie van DNB, 28 februari 2025.

²⁹ Zie ook de reacties van DNB en AFM.

³⁰ Dit is andere situatie dan wanneer een pensioenfonds meerdere regelingen uitvoert. In dat geval vormen deze pensioenregelingen financieel een geheel (zie artikel 123 Pensioenwet). Qua uitvoeringslasten is dit onvergelijkbaar met de situatie als niet wordt ingevaren, waarbij de bestaande pensioenaanspraken en -rechten een financieel onderscheiden geheel moeten vormen.

Datum
17-04-2025

Onze referentie
2025-

Het aanpassen van het transitieproces in deze fase heeft ook gevolgen voor de toezichtuitvoering van de AFM en DNB. Niet alleen tijdens de transitiefase worden de toezichthouders geconfronteerd met veel extra werk, nu ook het scenario van niet-invaren beoordeeld zal moeten worden. Ook structureel zijn er gevolgen, omdat naar verwachting een grotere groep pensioenfondsen met twee pensioenstelsels te maken krijgt. Dit maakt de uitvoering van het toezicht complexer en leidt mogelijk tot verhoging van de kosten van toezicht.³¹

Daarbij is nog van belang dat, omdat in het amendement onder andere onvoldoende (wettelijk) is uitgewerkt aan welke voorwaarden het referendum over invaren moet voldoen en welke eisen worden gesteld aan keuzebegeleiding en communicatie, er voor de toezichthouders ook geen duidelijk kader is aan de hand waarvan zij toezicht kunnen houden op het goede verloop ervan.³²

De Afdeling concludeert dat al de voorgaande aspecten onvoldoende zijn onderkend en de toelichting op het amendement tekortschiet.

4. Gevolgen voor collectieve karakter pensioenstelsel

De Afdeling heeft eerder opgemerkt dat bij de Wtp de keuze is gemaakt om de bestaande rolverdeling, uitgaande van collectieve vertegenwoordiging en besluitvorming, ongemoeid te laten.³³ Daarbij wees de Afdeling erop dat dit betekent dat op sociale partners en pensioenfondsen een zware verantwoordelijkheid rust om deze collectieve besluitvorming op zorgvuldige en evenwichtige wijze te laten verlopen. Dat is niet eenvoudig, nu spanning daarbij onvermijdelijk is. Bij de transitie staan sociale partners en pensioenfondsen immers voor een ingewikkeld en soms pijnlijk verdeelvraagstuk. Dit stelt niet alleen hoge eisen aan het op zorgvuldige en evenwichtige wijze laten verlopen van de transitie, maar ook aan de wijze waarop wordt omgegaan met alle betrokkenen.

Tegen deze achtergrond is te begrijpen dat er nog steeds discussie over de stelselherziening als zodanig plaatsvindt. Deze zou zich na de aanneming en inwerkingtreding van de Wtp echter vooral moeten richten op een goede uitvoering van de wet door de sociale partners en pensioenfondsen. Het is de vraag of de introductie van een referendum over of individueel bezwaarrecht bij invaren die discussie niet juist te zeer terugvoert naar onderwerpen waarover de discussie met de Wtp is afgerond.

Met de Wtp de bestaande rolverdeling en het institutionele kader van het aanvullende pensioenstelsel onveranderd gelaten. De kern daarvan is dat besluitvorming over aanvullend pensioen in belangrijke mate op collectief niveau

³¹ Reacties van de AFM, 27 februari 2025, en van DNB, 28 februari 2025.

³² Zie hierover de reactie van de AFM en van de Pensioenfederatie, 28 februari 2025.

³³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 februari 2022 over het voorstel van wet tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met herziening van het pensioenstelsel, standaardisering van het nabestaandenpensioen, aanpassing van de fiscale behandeling van pensioen en enige andere wijzigingen ten aanzien van pensioen (Wet toekomst pensioenen) (W12.21.0366/III), Kamerstukken II 2021/22, 36067, nr. 4, p. 6 e.v.

Datum

17-04-2025

Onze referentie

2025

plaatsvindt. Dat sluit aan bij de gedachte dat aanvullend pensioen is ontwikkeld als een arbeidsvoorwaarde waarover werkgevers en werknemers afspraken maken in het kader van collectieve onderhandelingen. Daarbij vindt steeds een afweging plaats tussen de inzet van middelen voor verschillende arbeidsvoorwaarden, waaronder het aanvullend pensioen.

Het collectieve, arbeidsrechtelijke kader waarbinnen deze besluitvorming plaatsvindt, vloeit mede voort uit verschillende internationale verdragen, zoals het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa³⁴ en het statuut en de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO, in de gebruikelijke Engelstalige afkorting).³⁵ Hierin wordt de zelfstandige positie van werknemers- en werkgeversorganisaties gewaarborgd. De overheid is verplicht om collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden te bevorderen. Daarbij mag de vrijheid van collectief onderhandelen niet worden belemmerd.

De collectieve opzet van en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het aanvullende pensioenstelsel is ook een wezenlijk onderdeel van de rechtvaardiging van de zogenaamde verplichtstelling.³⁶ Dit is de verplichting voor bedrijven om deel te nemen in een bedrijfstakpensioenfonds of een beroepspensioenregeling. Mede in dat licht is met de Wtp voorzien in versterkte collectieve medezeggenschap, waaronder een hoorrecht voor verenigingen van pensioengerechtigden en van gewezen deelnemers. De belangen van de niet meer werkenden kunnen zo uitdrukkelijk in de belangenbehartiging worden betrokken.

Het recht op collectief onderhandelen, zoals neergelegd in de ILO-verdragen, brengt mee dat sociale partners vooraf afdoende worden geconsulteerd bij wetgeving over onderwerpen die doorgaans bij cao worden geregeld. Het amendement geeft hiervan onterecht geen rekenschap, nu uit de toelichting niet blijkt dat de sociale partners vooraf zijn geraadpleegd over de voorgestelde wetswijziging. Dit knelt temeer nu het amendement het mogelijk maakt dat een door de sociale partners genomen invaarbesluit alsnog terzijde wordt geschoven.

De collectieve besluitvorming waarborgt dat een integrale en evenwichtige afweging van alle betrokken belangen plaatsvindt. Sociale partners kunnen daarbij ook alle andere aspecten van de transitie in de beschouwing betrekken. Bij een referendum over invaren is dit allerm minst verzekerd en zelfs niet goed mogelijk. Voor zover deelnemers al geïnformeerd kunnen worden over de gevolgen van de keuze voor wel of niet invaren, ligt uiteindelijk alleen het besluit over invaren voor, waarover een deelnemer individueel moet beslissen. Dit ondermijnt de collectiviteit van en solidariteit binnen het stelsel.

De indieners kunnen overigens van mening zijn dat het collectieve karakter van het aanvullende pensioenstelsel onwenselijk is of dat de samenhang met collectieve arbeidsonderhandelingen moet worden doorbroken. De consequentie daarvan is een veel individueler stelsel. Dat vergt een geheel andere opzet van het

³⁴ Evenals het IVESCR, het sociale grondrechtenverdrag van de Verenigde Naties.

³⁵ Zie de door Nederland geratificeerde ILO-verdragen 87, 98, 151 en 154.

³⁶ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 februari 2022 over het wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen (W12.21.0366/III), Kamerstukken II 2021/22, 36067, nr. 4, p. 17 e.v. ('4. Unierechtelijke aspecten').

Datum

17-04-2025

Onze referentie

2025

stelsel, die op haar beurt indringende (juridische) vragen oproept over onder meer de (houdbaarheid van) de verplichtstelling en de rol van pensioenfondsen. In een dergelijke andere opzet voorziet het amendement echter niet.

De Afdeling concludeert dat het amendement afbreuk doet aan het collectieve karakter van het pensioenstelsel, waarvoor met de Wtp nadrukkelijk is gekozen. De evenwichtigheid en solidariteit van het stelsel worden hierdoor in gevaar gebracht.

5. Referendum over invaren

Uit de toelichting blijkt dat het amendement in sterke mate is ingegeven door de wens om de juridische risico's bij de invaarbeslissing te verminderen. Die risico's zouden er vooral zijn omdat de individuele deelnemer niet zelf over het invaren mag beslissen. De toelichting merkt in dit verband op dat hierbij mede een rol speelt dat er ontevredenheid heerst over het functioneren van pensioenfondsen, alsook over het hoorrecht bij invaren. "Dit alles maakt het draagvlak en vertrouwen in het nieuwe pensioenstelsel kwetsbaar", aldus de indieners.

De discussie over de vraag of invaren juridisch houdbaar is, is niet nieuw, zoals ook de toelichting bij het amendement constateert. Deze discussie is nadrukkelijk aan de orde geweest bij de parlementaire behandeling van de Wtp. De Afdeling heeft in haar advies over het wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen aan deze vraag ook aandacht besteed en onderschreef op dit punt de overwegingen van de regering.³⁷ Sinds het aannemen van de Wtp hebben zich naar het oordeel van de Afdeling op dit punt geen nieuwe inzichten en rechtspraak voorgedaan die nopen tot heropening van deze discussie.³⁸

De Afdeling is er niet van overtuigd dat het amendement de conflictgevoeligheid en juridische risico's van de invaarbeslissing zal verminderen. Zij wijst daarbij op het volgende.

a. Geschiktheid referendum

Hiervoor is opgemerkt dat bij de zorgvuldigheid en evenwichtigheid van een referendum over invaren vraagtekens kunnen worden geplaatst. Niet duidelijk is waarom individuele deelnemers beter in staat zouden zijn om de collectieve belangen te wegen en te waarborgen dan de sociale partners. Dit roept de vraag op of het volgen van de uitkomst van het referendum over invaren aanvaardbaar

³⁷ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 februari 2022 over het wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen (W12.21.0366/III), Kamerstukken II 2021/22, 36067, nr. 4, p. 22 e.v.

³⁸ Naar aanleiding van een motie van het lid Joseph (Kamerstukken II 2023/24, 32043, nr. 632) is een juridische analyse opgesteld van het invaren naar het nieuwe stelsel (bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 32043, nr. 664). Daaruit volgt, in lijn met de onderbouwing en behandeling van de Wtp, dat het verdedigbaar is dat aan de voorwaarden voor inmenging in het eigendomsrecht is voldaan. Aangetekend werd dat het uiteindelijke oordeel hierover afhangt van de manier waarop aan de wettelijke voorwaarden invulling wordt gegeven. De Afdeling onderschrijft het standpunt van de regering dat hiervoor van belang is dat sprake is van een evenwichtige besluitvorming en een evenwichtig proces, waarbij alle belangen voldoende worden meegenomen (zie Kamerstukken II 2023/24, 32043, nr. 668).

is als deze aantoonbaar leidt tot onevenredig ongunstige uitkomsten voor bepaalde groepen deelnemers.³⁹

Datum
17-04-2025

Onze referentie
2025-

Het voorgaande klemmt temeer nu blijkt dat de nadelige gevolgen van niet-invaren zeer ongelijk over verschillende groepen zijn verdeeld.⁴⁰ Het referendum kan daarmee afbreuk doen aan de solidariteit binnen het stelsel indien de stemgerechtigden de focus leggen op het belang van de eigen groep. Dit kan de legitimiteit van de verplichtstelling van de pensioenregeling aantasten. Een referendum over invaren kan zo op zichzelf ook een bron van nieuwe (generatie)conflicten opleveren.

Belangrijk is ook de vraag of deelnemers wel kunnen overzien wat de gevolgen op de langere termijn zijn van hun keuze, en zelfs of het wel denkbaar is dat zij dit kunnen overzien, gezien de complexiteit van de materie.⁴¹ Er zijn immers nog veel andere beslissingen die genomen moeten worden, waarover zij zich niet kunnen uitspreken. Met de keuze voor wel of niet invaren staan de uitkomsten dus nog helemaal niet vast. Waar het amendement mede beoogt de pensioenfondsen te bewegen meer voorlichting over de transitie te verstrekken aan de deelnemers, is het dus de vraag of het voorgestelde referendum daaraan zal kunnen bijdragen.

Dit geldt overigens nog sterker bij een individueel bezwaarrecht, waar de uitkomsten voor deelnemers niet te voorspellen zijn omdat die afhankelijk zijn van de samenstelling en omvang van de groep van bezwaarmakers.⁴² Een goede keuzebegeleiding is daardoor niet mogelijk.

Het gevolg hiervan is dat een deelnemer, los van de nog te nemen besluiten (waarover de deelnemer zich bovendien in het referendum niet kan uitspreken), geen inzicht heeft of kan hebben in wat de keuze om wel of niet in te varen voor hem of haar concreet betekent. Het zal zelfs niet op voorhand duidelijk zijn welke gevolgen voor welke deelgroepen dit besluit zal hebben. Daarbij moeten ook de hiervoor beschreven complicaties van niet-invaren in ogenschouw worden genomen.

Het is dan ook de vraag 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. Naarmate een keuze moeilijker te doorgronden is, is de sturende invloed van andere factoren bovendien sterker. 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 vraag is dus of een zinvol referendum in deze context wel mogelijk is.

b. Legitimiteit uitkomst

³⁹ Artikel 150I, eerste en vierde lid, Pensioenwet bepalen dat niet mag worden ingevaren als invaren tot onevenredig ongunstige uitkomsten leidt. In de situatie dat niet-invaren tot deze uitkomsten leidt, is en wordt niet voorzien. Zie ook de reactie van de Pensioenfederatie, 28 februari 2025, bijlage 1, punt 5.

⁴⁰ Zie de reactie van DNB, 28 februari 2025.

⁴¹ Zie ook de reactie van de AFM, 27 februari 2025.

⁴² Zie ook de reactie van DNB, 28 februari 2025, en de Pensioenfederatie, 28 februari 2025.

Datum

17-04-2025

Onze referentie

2025-

Mede in het licht van het voorgaande is het vervolgens ook de vraag of een referendum de legitimiteit kan bieden die een invaarbesluit van de daarvoor aangewezen betrokkenen kennelijk niet zou hebben. Is sprake van een legitieme uitkomst als slechts 30% van de betrokkenen heeft gereageerd? Het amendement voorziet ook niet in specifieke vereisten om de representativiteit van het referendum te waarborgen, bijvoorbeeld dat deelnemers een bepaalde waarde vertegenwoordigen.⁴³

Met het oog op draagvlak en vertrouwen is het essentieel dat de respons een adequate weerspiegeling vormt van de gehele deelnemerspopulatie.⁴⁴ Immers, deelnemers die zich benadeeld voelen door de uitkomst van een referendum zullen, met vergelijkbare argumenten als hier worden gebruikt, betogen dat hun rechten zijn ontnomen. Voor zulke procedures zal bovendien vaker aanleiding zijn indien de uitkomst voor (sommige) deelnemers aantoonbaar onevenredig ongunstig is. De kans hierop is overigens nog groter bij het alternatief van een individueel bezwaarrecht, waarbij geen goede keuzebegeleiding mogelijk is omdat de uitkomsten afhangen van de keuzes van de deelnemers.⁴⁵

Dit betekent dat met het amendement het conflictopwekkend karakter en de juridische risico's van de besluitvorming over invaren dus niet minder groot zullen worden.⁴⁶ Door de complexe invaarbeslissing, los van alle samenhangende beslissingen, afhankelijk te maken van de uitkomst van een referendum nemen de juridische risico's en de conflictgevoeligheid eerder toe. Dat geldt evenzeer bij de mogelijkheid van een individueel bezwaarrecht. Dit kan aanzienlijke gevolgen hebben, waaronder voor de rechtspraak.

c. Conclusie

Het amendement is in sterke mate ingegeven door de wens om juridische risico's bij de invaarbeslissing te verminderen. De voorgestelde aanpassing van de besluitvorming over invaren leidt echter niet tot minder juridische complicaties en maakt de kans op conflicten ook niet kleiner. Immers, niet valt in te zien hoe bij een referendum over invaren een zorgvuldige en evenwichtige besluitvorming mogelijk is, terwijl dit voor het draagvlak en vertrouwen essentieel is. De Afdeling is er daarom niet van overtuigd dat een referendum in deze context zinvol is en tot een meer legitieme uitkomst zal leiden. Ditzelfde geldt voor het alternatief van een individueel bezwaarrecht.

6. Individuele bezwaarmogelijkheid

Hiervoor is al ingegaan op enkele aspecten inzake het voorstel van een individuele bezwaarmogelijkheid als alternatief voor een referendum over invaren. In aanvulling daarop wijst de Afdeling op de grote juridisch-technische complicaties die zijn verbonden aan een individuele bezwaarmogelijkheid.

⁴³ Zie ook reactie Pensioenfederatie, 28 februari 2025.

⁴⁴ Zie ook de reactie van de AFM, 27 februari 2025.

⁴⁵ Zie de reactie van de Pensioenfederatie, 28 februari 2025.

⁴⁶ Zie ook de reactie van de Raad voor de rechtspraak, 26 februari 2025, en de reactie van de Pensioenfederatie, 28 februari 2025.

Datum
17-04-2025

Onze referentie
2025-

Als gebruik wordt gemaakt van de individuele bezwaarmogelijkheid, ontstaan er bij de opbouw van nieuwe aanspraken in het nieuwe stelsel twee groepen deelnemers. Voor deelnemers die hebben gekozen voor invaren zijn er buffers vrijgevallen, die gebruikt kunnen worden voor onder andere compensatie voor afschaffing van de doorsneesystematiek en het initieel vullen van de solidariteitsreserve. Voor deelnemers die bezwaar hebben gemaakt en dus niet zijn ingevaren, zijn die buffers hiervoor echter niet beschikbaar en zal gedacht moeten worden aan verhoging van de premies of zo nodig aan het afzien van indexerings of zelfs verlaging van de uitkering.

De Pensioenwet voorziet niet in de situatie waarin een fonds gedeeltelijk invaart, wat het geval is als er deelnemers van het fonds bezwaar hebben gemaakt tegen het invaren. Daarvoor zullen aanvullende wettelijke voorzieningen moeten worden getroffen.⁴⁷ DNB wijst er in dit verband op dat het amendement geen kader bevat om vermogen toe te delen als deelnemers gebruik maken van een individueel bezwaarrecht.⁴⁸ Ook bij bijvoorbeeld het bepalen van het beleggingsbeleid bij de opbouw van nieuwe rechten bevinden beide groepen deelnemers zich in fundamenteel verschillende posities, nu voor de niet-ingevaren deelnemers de eerder opgebouwde aanspraken en rechten elders zijn ondergebracht. Ook is niet voorzien welk transitiekader en welk ftk moeten worden toegepast bij een fonds dat deels invaart: de wettekst gaat uit van een alles-of-niets-benadering.

De Afdeling concludeert dat het amendement ten onrechte niet voorziet in de wettelijke voorzieningen die moeten worden getroffen om een individueel bezwaarrecht te kunnen laten functioneren en schiet daarmee ernstig tekort.

7. Kwaliteit van wetgeving

Uit het voorgaande volgt dat het amendement verstrekkende implicaties heeft. Dit geldt zowel voor de deelnemers zelf als voor de uitvoeringspraktijk en ook voor de bredere inrichting van het pensioenstelsel en de transitie naar het nieuwe stelsel. Uit de toelichting bij het amendement blijkt niet dat betrokken partijen, zoals de sociale partners, pensioenfondsen en toezichthouders, vooraf zijn geraadpleegd over de gevolgen van het amendement.

De Afdeling merkt op dat bij een belangrijk wetgevingsproces als de transitie naar een nieuw pensioenstelsel, waarbij veel geld omgaat en de belangen van miljoenen burgers zijn betrokken, een ingrijpende koerswijziging, zoals met dit amendement wordt voorgesteld, een voorbereiding en behandeling vergt die daaraan recht doet. In het licht van de eisen van wetgevingskwaliteit wijst de Afdeling daarbij op het volgende.

a. Eerder behandeld

⁴⁷ Het ligt daarbij in de rede dat aparte regels gelden voor de groep die invaart en de groep die niet invaart, zowel wat betreft het beheer van de opgebouwde aanspraken en rechten, als bij de opbouw van nieuwe aanspraken. Zo'n onderscheid kennen de Pensioenwet en het transitiekader vooralsnog niet. Het amendement voorziet niet in de daarvoor benodigde aanpassingen.

⁴⁸ Reactie van DNB, 28 februari 2025.

Datum

17-04-2025

Onze referentie

2025

De voorliggende problematiek is bij de behandeling van de Wtp uitgebreid besproken en onder ogen gezien. Dit betreft niet alleen de bredere discussie over de juridische houdbaarheid van het uitgangspunt dat wordt ingevaren en de keuze om niet te voorzien in een individuele bezwaarmogelijkheid. Ook de in het amendement voorgestelde variant van een referendum over invaren is nadrukkelijk aan de orde geweest bij de behandeling van de Wtp.⁴⁹

De Afdeling merkt op dat, zeker nu de transitie in volle gang is en voor sommige fondsen zelfs al is afgerond, alleen zeer bijzondere en urgente nieuwe inzichten en rechtspraak een heropening van het debat, dat in feite de stelselherziening als zodanig betreft, kunnen rechtvaardigen. Zij wijst daarbij op het belang van consistentie van wetgeving en rechtszekerheid. Rust en duidelijkheid over de wet- en regelgeving zijn voor veel fondsen een randvoorwaarde om het benodigde tempo te maken en te houden voor een tijdige overgang.⁵⁰ Van zulke bijzondere of urgente nieuwe feiten is echter niet gebleken.

b. Voorbereiding

De bij amendement voorgestelde wetswijziging heeft ingrijpende gevolgen, niet alleen voor deelnemers maar ook voor het functioneren van het pensioenstelsel als geheel. De wettelijk voorgeschreven evenwichtige belangenafweging door sociale partners en het pensioenfonds wordt door het amendement in gevaar gebracht, waardoor de voor het stelsel wezenlijke solidariteit in het gedrang komt.

Ook de uitvoeringsgevolgen voor de sociale partners en pensioenfondsen zijn ingrijpend. Naast de organisatie van een referendum of individueel bezwaarrecht is vooral het in alle gevallen alsnog moeten uitwerken van het scenario dat niet wordt ingevaren, zeer bewerkelijk. Betrokken partijen zullen hierbij opnieuw onderhandelingen moeten aangaan en het afgelegde proces opnieuw moeten doorlopen. De transitie naar het nieuwe stelsel wordt hierdoor ernstig verstoord.

Als een pensioenfonds niet mag invaren of als deelnemers individueel bezwaar hebben gemaakt tegen invaren, zullen pensioenfondsen bovendien twee pensioenregelingen naast elkaar moeten uitvoeren. Daarbij zijn verschillende ftk's en verschillende toezichtkaders van toepassing. Dit maakt de uitvoeringspraktijk aanzienlijk complexer. Omdat twee verschillende systemen in stand gehouden moeten worden, zal het pensioenbeheer ook veel duurder zijn.

Met al deze gevolgen is in het amendement onvoldoende rekening gehouden. Daarbij komt dat de juridisch-technische doorwerking van de voorstellen in de Pensioenwet tekortschiet, wat resulteert in tegenstrijdigheden of lacunes. Dat na het indienen van het amendement de belangrijkste betrokken organisaties alsnog om hun inzichten zijn gevraagd is een waardevolle stap in de richting van een voldragen voorstel, maar is op zichzelf daarvoor nog onvoldoende. Dit geldt temeer nu de meest betrokken organisaties kritisch op het voorstel reageren.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2021/22, 36067, nr. 7. Het amendement van het lid Omtzigt over een goedkeuringsprocedure voor het invaren (nr. 71) werd bij de stemming over de Wtp verworpen (Handelingen Tweede Kamer 2022/23, nr. 37, item 19).

⁵⁰ Zie de tweede rapportage van de Regeringscommissaris transitie pensioenen (bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32043, nr. 681).

Datum

17-04-2025

Onze referentie

2025-

c. *Keuze voor amendement*

Het amendement is ingediend op een wetsvoorstel om de uiterste deadline voor de pensioentransitie te verschuiven van 1 januari 2027 naar 1 januari 2028.⁵¹

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is een toezegging van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen aan de Eerste Kamer.⁵² Hoewel het wetsvoorstel evenals het amendement voorziet in een wijziging van de Pensioenwet, bestaat tussen de inhoud van het amendement en die van het wetsvoorstel geen rechtstreeks verband.⁵³

De Afdeling merkt op dat de vormgeving van de beoogde wetswijziging als amendement bij een niet onmiddellijk gerelateerd wetsvoorstel afbreuk doet aan de kwaliteit van de besluitvorming. Dit betreft zowel de besluitvorming over het wetsvoorstel als die over het amendement zelf. Dat geldt temeer nu met het wetsvoorstel wordt beoogd de betrokken partijen bij de pensioentransitie snel duidelijkheid te geven over de belangrijkste transitietermijnen.

Het gevaar bestaat 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. Het indienen van het voorstel als zelfstandig initiatiefwetsvoorstel zou meer in de rede hebben gelegen, onverminderd de overige bezwaren tegen het indienen van dit ingrijpende voorstel zo ver na het ingaan van het transitieproces.

d. *Conclusie*

De Afdeling concludeert dat met het amendement niet is voldaan aan verschillende eisen van wetgevingskwaliteit. De consequenties ervan voor de betrokken deelnemers en voor het pensioenstelsel als zodanig zijn onvoldoende doordacht. Ook schiet de juridisch-technische doorwerking van het amendement in de Pensioenwet tekort en zijn betrokken partijen, zoals sociale partners, pensioenfondsen en toezichthouders, niet vooraf geraadpleegd. De vormgeving van het voorstel als amendement bij een niet direct gerelateerd wetsvoorstel bemoeilijkt bovendien een goede en zorgvuldige parlementaire behandeling.

8. *Eindconclusie*

Het amendement wijzigt het in de Pensioenwet neergelegde uitgangspunt van 'invaren, tenzij' naar 'niet-invaren, tenzij'. Deze ingrijpende aanpassing van een voor de transitie essentieel onderdeel is volgens de Afdeling alleen verantwoord indien niet-invaren een realistisch alternatief biedt voor de betrokken deelnemers en het goede functioneren van het stelsel als geheel hierdoor niet in gevaar wordt gebracht.

De Afdeling merkt op dat niet-invaren leidt tot een (aanzienlijke) verslechtering van het pensioenperspectief van (groepen) deelnemers. Het amendement brengt

⁵¹ Kamerstukken II 2023/24, 36578, nr. 2.

⁵² Handelingen I 2022/23, nr. 33, p. 5-6.

⁵³ Dit kan voor de Tweede Kamer aanleiding vormen het amendement ontoelaatbaar te verklaren (zie artikel 9.7, tweede lid, Reglement van Orde van de Tweede Kamer).

Datum

17-04-2025

Onze referentie

2025-

bovendien het uitgangspunt in gevaar dat pensioenfondsen bij de transitie dienen te voorkomen dat genomen besluiten onevenredig ongunstige gevolgen voor bepaalde groepen deelnemers hebben. De solidariteit van het stelsel komt hiermee in het gedrang. De Afdeling concludeert dan ook dat het amendement niet in het belang is van deelnemers en de voorgeschreven evenwichtige belangenafweging in het pensioenfonds ernstig in gevaar brengt.

Het amendement brengt daarnaast hoge uitvoeringslasten en -kosten mee en leidt tot een ernstige verstoring van het transitieproces. Er is onvoldoende aandacht besteed aan de randvoorwaarden voor de uitvoering ervan. Als gevolg van het amendement moeten verschillende stappen in het transitieproces opnieuw worden doorlopen. Het naast elkaar laten bestaan van verschillende systemen bij (al dan niet gedeeltelijk) niet invaren leidt tot complicaties waarvoor in het amendement ten onrechte geen voorzieningen zijn getroffen. Complicaties zijn er temeer bij een individueel bezwaarrecht.

Ook doet het amendement afbreuk aan het collectieve karakter van het pensioenstelsel. De mede ingevolge internationale verdragen geldende rol van sociale partners daarbij is miskend. De evenwichtigheid en solidariteit van het stelsel wordt ook hierdoor in gevaar gebracht. Hoewel met het amendement wordt beoogd juridische complicaties en conflicten te voorkomen, concludeert de Afdeling dat het amendement in ieder geval niet tot minder en mogelijk zelfs tot meer juridische complicaties en conflicten leidt.

Tot slot merkt de Afdeling op dat bij het amendement de eisen van wetgevingskwaliteit onvoldoende in het oog zijn gehouden. Bij een belangrijk wetgevingsproces als de transitie naar een nieuw pensioenstelsel, waarbij veel geld omgaat en de belangen van miljoenen burgers zijn betrokken, vergt een ingrijpende koerswijziging een voorbereiding en behandeling die daaraan recht doet. Daaraan is met het voorliggende amendement niet voldaan. Dat na indiening de belangrijkste betrokken organisaties om hun inzichten zijn gevraagd is een waardevolle stap, maar doet er niet aan af dat sprake is van een onvoldragen voorstel.

Daarbij komt dat de voorliggende problematiek van collectieve besluitvorming bij de behandeling van de Wtp uitgebreid besproken en onder ogen is gezien. Mede gelet op het belang van consistentie van wetgeving, kunnen alleen zeer bijzondere en urgente nieuwe inzichten en rechtspraak een heropening van het debat, dat in feite de stelselherziening als zodanig betreft, rechtvaardigen. Dit geldt temeer nu de transitie al in volle gang is en voor sommige fondsen zelfs al is afgerond. Van zulke bijzondere of urgente nieuwe feiten is echter niet gebleken. Ook schiet de wetstechnische doorwerking van de voorstellen in de Pensioenwet tekort.

De vormgeving van het voorstel als amendement bij een ander, niet gerelateerd wetsvoorstel doet bovendien afbreuk aan de kwaliteit van de besluitvorming over zowel dat voorstel als over het amendement. Zeker nu het onderliggende wetsvoorstel beoogt alle betrokken partijen snel duidelijkheid te geven over de geldende transitietermijnen.

Datum
17-04-2025

Onze referentie
2025

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het amendement en adviseert de regering het amendement te ontraden.

Vice-President van de Raad van State

Ik dank de Afdeling advisering van de Raad van State voor het uitgebreide advies in hele korte tijd, waarin ook de zienswijze van veel andere partijen betrokken is.

Op een dergelijk advies van de Raad van State moet een nader rapport volgen. Aangezien het hier echter gaat om een advies op een amendement, ben ik in dit nader rapport niet bij machte om zoals gebruikelijk aan te geven op welke punten ik de relevante wetgeving naar aanleiding van het advies heb aangepast of heroverwogen. Dat is aan de indieners. Voor een uitgebreide inhoudelijke reactie op dit advies verwijs ik daarom naar de kabinetsreactie op het amendement.⁵⁴ Hieronder ga ik in op een meer procedureel punt dat los staat van de inhoud van het amendement.

De Afdeling wijst er op dat zij in deze ongebruikelijke procedure niet haar gewone rol als 'laatste adviseur' kon vervullen, omdat de reacties van betrokken partijen op het moment van adviseren nog niet in het amendement waren verwerkt. Ik geef de Kamer in overweging om in het vervolg rekening te houden met deze volgordeelijkheid.

De Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Y.J. van Hijum,

⁵⁴ Kabinetsreactie inzake amendement leden Joseph, Omtzigt (NSC), Vermeer (BBB) en Mulder (PVV)