
Vergaderjaar 2023-2024

36 067

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)

BH

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2023

Hierbij zend ik uw Kamer een afschrift van de brief 'Transitie pensioenstelsel en invaren' die ik zojuist naar de Tweede Kamer heb gezonden.

De minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2023

Het Nederlandse pensioenstelsel is met de inwerkingtreding van de Wet toekomst pensioenen (Wtp) toekomstbestendig gemaakt. Deze hervorming is, met behoud van sterke elementen als collectiviteit en solidariteit, een antwoord op een breed gedragen wens: eerder perspectief op een koopkrachtiger pensioen, dat transparanter en persoonlijker is en dat beter aansluit bij de ontwikkelingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt. In het oude pensioenstelsel kon de belofte van koopkrachtvaste uitkeringen voor de meeste deelnemers de laatste decennia niet worden waargemaakt. Deze beloftes zijn duur door de hoge buffers die moeten worden aangehouden. Door die hoge buffers gaan de pensioenen nauwelijks omhoog, ook wanneer er goede rendementen worden behaald door pensioenfondsen. In een aantal jaren zijn kortingen doorgevoerd en veel pensioenen zijn, tot het perspectief op het nieuwe pensioenstelsel er kwam, niet verhoogd. Daardoor nam de koopkracht van gepensioneerden af. Dit leidde tot begrijpelijke teleurstelling bij gepensioneerden, die het indexatieperspectief kleiner zagen worden. Bij jonge generaties groeide tegelijk de onzekerheid of het pensioenstelsel ook voor hen nog een goed pensioen zal betekenen. Doordat pensioen de afgelopen decennia duurder is geworden (vanwege de dalende rente) steeg ook de premiedruk. Werkgevers en werknemers moesten steeds meer pensioenpremie inleggen.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wtp is een zorgvuldig proces doorlopen. Ten eerste is de Wtp gebaseerd op een breed Pensioenakkoord met de werkgevers- en werknemersorganisaties. Het akkoord is vervolgens uitgewerkt met sociale partners, toezichthouders, de pensioenkoepels en talloze andere pensioenexperts. De betrokken organisaties hebben zich ingezet voor een beter pensioenstelsel voor jong en oud en hebben de afspraken vertaald naar werkbare uitgangspunten voor wetgeving. Deze zijn vastgelegd in de hoofdlijnennotitie in 2020. Op basis daarvan is de Wtp opgesteld, waarbij internetconsultatie en een toets door de relevante formele instanties heeft plaatsgevonden, waaronder DNB, AFM, het College voor de Rechten van de Mens, de Raad voor de Rechtspraak, de Belastingdienst en de Raad van State. Vervolgens heeft een zorgvuldige en uitvoerige behandeling door de Tweede en Eerste Kamer plaatsgevonden met onder meer een artikelsgewijze behandeling. Met de inwerkingtreding van de Wtp op 1 juli jongstleden is de transitieperiode officieel gestart. Het is nu zaak om de overgang naar het nieuwe stelsel met diezelfde zorgvuldigheid en betrouwbaarheid ter hand te nemen. Als minister voel ik daar een grote verantwoordelijkheid voor, vooral ook voor de (gewezen) deelnemers en gepensioneerden bij pensioenuitvoerders. Ik zie eenzelfde verantwoordelijkheidsgevoel bij werknemers- en werkgeversorganisaties en pensioenuitvoerders, gelet op de grote inspanningen die zij sinds de inwerkingtreding van de Wtp hebben verricht om de pensioentransitie zorgvuldig en voortvarend uit te voeren voor hun pensioendeelnemers.

In de regeling van werkzaamheden van 6 december jongstleden heeft uw Kamer het verzoek gedaan om voorafgaand aan het Kamerdebat per brief geïnformeerd te worden over de stand van zaken van de Wtp, over het invaren en over een referendum onder deelnemers. In de regeling van werkzaamheden van 12 december jongstleden heeft het lid Joseph (NSC) verzocht om openbaarmaking van dan wel inzage in alle juridische adviezen gericht op invaren waaronder die van de landsadvocaat uit 2011 en 2020. Dit verzoek is herhaald in de procedurevergadering SZW van 19 december. Met deze brief kom ik aan deze verzoeken tegemoet. Het eerste deel van de brief schetst de stand van zaken rondom de transitie. Waarin achtereenvolgens wordt ingegaan op de mogelijkheid om vooruitlopend op het invaren de pensioenen eerder te verhogen, de arbeidsvoorwaardelijke fase en de implementatiefase. Daarna wordt ingegaan op het informeren van deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden. Als laatste worden het vervolg van de transitieperiode en de bijbehorende mijlpalen genoemd. De informatie uit deze brief loopt vooruit op de voortgangsbrief over de monitoring van de Wtp die ik in de zomer van volgend jaar met uw Kamer ga delen. Op dat moment is er, zoals ook eerder aan uw Kamer gemeld, meer cijfermatig materiaal beschikbaar over de voortgang van de transitie. Het tweede deel van de brief

gaat in op het invaren. Op verzoek van uw Kamer wordt daarbij ook ingegaan op het deelnemersreferendum. Het verzoek om inzage in de adviezen van de landsadvocaat komt in het derde en afsluitende deel van deze brief aan bod.

1. Stand van zaken transitie

Eerder indexeren

Met de komst van de Wtp hebben verschillende pensioenfondsen die voornemens zijn om in te varen naar het nieuwe pensioenstelsel, in 2022 en 2023 gebruik gemaakt van versoepelde indexatieregels om zo de pensioenen eerder te kunnen verhogen (zie onderstaande tabel). De versoepelde indexatieregels stelden pensioenfondsen in staat om een pensioenverhoging te verlenen vanaf een beleidsdekkingsgraad van 105%. In het nieuwe pensioenstelsel hoeven immers minder hoge buffers te worden aangehouden en kunnen risico's gericht en evenwichtiger worden gedeeld tussen de generaties. Voor fondsen die niet voornemens zijn in te varen gelden de bestaande ftk-regels omtrent indexatie, omdat anders de risico's meer naar jongere generaties worden geschoven.

Overzicht toeslagverlening vijf grootste pensioenfondsen in 2022 en 2023 (Besluit genomen in 2022).¹

		Verhoging pensioenen in 2023		Verhoging pensioenen in 2022	
		A	B	C	D
Fonds	Gepensioneerden	Zonder versoepelde regels	Met versoepelde regels	Zonder versoepelde regels	Met versoepelde regels
ABP	975.000	0%	2,39%	3,80%	11,96%
PFZW	552.100	0%	2,70%	0%	6,00%
PMT	240.000	0%	1,29%	0%	4,20%
Bouw	250.000	1,76%	2,57%	14,52%	14,52%
PME	170.000	0%	1,29%	0%	6,20%

Uit voorlopige indexatiecijfers voor 2024 blijkt dat circa tweederde van de deelnemers (gepensioneerden en (gewezen) deelnemers) een verhoging van het aanvullend pensioen krijgt. Dit betreft 65% van de fondsen, waaronder ABP, PFZW, PME en PMT. Van een aantal fondsen zijn de indexatiebesluiten voor het komende jaar nog te verwachten. Uit de cijfers van de Pensioenfederatie blijkt dat voor ongeveer 60% van de deelnemers de verhoging van de pensioenen in 2024 mogelijk is of de pensioenen meer verhoogd kunnen worden, omdat gebruik is gemaakt van de versoepelde indexatieregels van het transitie-ftk of de indexatie-AMvB.

De sector is volop aan de slag – de arbeidsvoorwaardelijke fase

Met de inwerkingtreding van de Wtp per 1 juli 2023 is de arbeidsvoorwaardelijke fase begonnen. Sociale partners of werkgevers die hun pensioenregelingen laten uitvoeren door een pensioenfonds moeten uiterlijk per 1 januari 2025 arbeidsvoorwaardelijke afspraken hebben gemaakt en een transitieplan hebben opgesteld. Het transitieplan vormt het sluitstuk van de arbeidsvoorwaardelijke fase waarin de afspraken en overwegingen die hebben geleid tot de gewijzigde pensioenregeling en de verantwoording waarom sprake is van een evenwichtige transitie worden vastgelegd.

In verschillende sectoren zijn al arbeidsvoorwaardelijke afspraken gemaakt over de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. Uit informatie van sociale partners is op te maken dat sociale partners bij zeker 18 pensioenfondsen, goed voor ruim 11,5 miljoen pensioenaanspraken (van de in totaal circa 19 miljoen aanspraken bij pensioenfondsen), een onderhandelaarsresultaat hebben bereikt of zelfs al arbeidsvoorwaardelijke afspraken hebben gemaakt, zie onderstaande tabel.² Bij 11 van deze fondsen is het transitieplan reeds vastgesteld en ingediend bij het pensioenfonds, bij 6 fondsen loopt de achterbanraadpleging, waaronder die van de zorg. Voor de pensioenregeling voor overheids- en onderwijswerknemers uitgevoerd door het ABP, hebben sociale partners recentelijk

¹ Kamerstukken I 2022/23, 36 067, nr. K, p. 62.

² Het totaal aantal pensioenaanspraken is gebaseerd op gegevens van DNB; [Pensioenfondsen \(toezicht\) \(dnb.nl\)](https://dnb.nl)

een hoofdlijnenresultaat bereikt en wordt het transitieplan in de komende maanden opgesteld en voor achterbanraadpleging voorgelegd. Dit overzicht is niet uitputtend, het geeft op hoofdlijnen een beeld van de stand van zaken van de transitieplannen.

Pensioenfonds	Totaal aantal deelnemers³ (x 1.000)	Aantal werkgevers (x 1.000)⁴	Stand van zaken transitieplan
Pensioenfonds Zorg en Welzijn	3.048	26	Achterbanraadpleging loopt
Pensioenfonds ABP	3.013	3,5	Hoofdlijnenresultaat bereikt. Transitieplan wordt opgesteld, waarna achterbanraadpleging volgt.
Pensioenfonds Detailhandel	1.468	31,5	Achterbanraadpleging loopt
Pensioenfonds Horeca en Catering	1.363	45	Ingediend bij fonds
Pensioenfonds Bouw	743	16	Achterbanraadpleging loopt
Pensioenfonds Vervoer	608	9	Ingediend bij fonds
Pensioenfonds Schoonmaak	422	3,5	Ingediend bij fonds
Pensioenfonds Levensmiddelen	328	3,8	Achterbanraadpleging loopt
Pensioenfonds Werk en (re)Integratie	187	0,264	Ingediend bij fonds
OAK Pensioen (voorheen Pensioenfonds Meubel)	128	2,7	Ingediend bij fonds
Pensioenfonds Schilders	110	2,166	Achterbanraadpleging loopt
Pensioenfonds Rail & OV	108	0,078	Ingediend bij fonds
Pensioenfonds Recreatie	94	1,6	Ingediend bij fonds
Pensioenfonds Beveiliging	65	0,474	Ingediend bij fonds
Pensioenfonds Fysiotherapeuten	39	Beroeps-pensioenfonds	Ingediend bij fonds
Pensioenfonds Openbare bibliotheken	25	0,160	Ingediend bij fonds
Pensioenfonds Dierenartsen	8	Beroeps-pensioenfonds	Ingediend bij fonds
Pensioenfonds Loodsen	1,3	Beroeps-pensioenfonds	Achterbanraadpleging loopt

Verzekeraars en premiepensioeninstellingen

Bij pensioenfondsen start de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel met de arbeidsvoorwaardelijke fase, daarna volgt de onderbrenging van de nieuwe regeling bij het pensioenfonds en de implementatie daarvan. Bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen (ppi's), waar ongeveer 50.000 werkgevers hun pensioen hebben ondergebracht, is de volgorde van de transitie anders. Verzekeraars en ppi's ontwikkelen eerst hun pensioenproducten. Werkgevers kunnen na afronding van de arbeidsvoorwaardelijke afspraken hun regeling onderbrengen bij deze verzekeraars en ppi's.

Verzekeraars en premiepensioeninstellingen hebben al de nodige stappen gezet. Allereerst zijn zij in aanloop naar 1 juli 2023 aan de slag gegaan met het ontwerpen van pensioenproducten die voldoen aan de Wtp. Deze producten, waarmee invulling wordt gegeven aan de flexibele premiereregeling en de premie-uitkeringsregeling, zijn uitvoerig getest (het productontwikkelingsproces, zogenaamd PARP). Ten tweede hebben verschillende verzekeraars en ppi's voor hun producten ook een communicatieplan en een implementatieplan opgesteld en deze met toezichthouders DNB en AFM gedeeld.

Nu deze stappen in de afgelopen maanden zijn doorlopen, kunnen verzekeraars en ppi's hun pensioenproducten vanaf 1 juli 2023 aanbieden aan werkgevers. Dit vormt voor werkgevers het

³ Actieve deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden. Een persoon kan meerdere pensioenaanspraken hebben opgebouwd. In die gevallen zal één persoon meerdere keren worden meegeteld.

⁴ Bij beroepspensioenfondsen is het aantal werkgevers niet van toepassing. Als voor een beroepsgroep een beroepspensioenregeling geldt, dan zijn alle beroepsgegoten wettelijk verplicht zich bij dat pensioenfonds aan te sluiten.

startpunt voor het arbeidsvoorwaardelijke overleg. In dat kader hebben de verzekeraars en ppi's een aantal kennissessies georganiseerd voor adviseurs, zodat zij de werkgevers goed kunnen adviseren over de beschikbare producten. Het moment dat het transitieplan gereed moet zijn hangt af van het overstapmoment, maar uiterlijk op 1 oktober 2027.⁵

Transitiecommissie ondersteunt de arbeidsvoorwaardelijke onderhandelingen

Om het arbeidsvoorwaardelijke proces tijdens de transitie te ondersteunen, is per 1 juli 2023 een tijdelijke onafhankelijke commissie ingesteld: de transitiecommissie. De transitiecommissie heeft twee instrumenten ter ondersteuning van de betrokken arbeidsvoorwaardelijke partijen, bemiddeling en het bindend advies. Bemiddeling kan gebruikt worden om het onderhandelingsproces vlot te trekken. Bij een bindend advies maken de arbeidsvoorwaardelijke partijen een afspraak om het advies van de transitiecommissie te volgen en om te zetten in een nieuwe pensioenregeling. Sociale partners die hun regeling laten uitvoeren door een pensioenfonds kunnen voor een bindend advies tot 1 juli 2024 een verzoek hiervoor indienen bij de transitiecommissie. Indien de pensioenregeling is ondergebracht bij een verzekeraar kan dat tot 1 januari 2026.

Pensioenuitvoerders bereiden implementatiefase voor

Na de arbeidsvoorwaardelijke fase wordt de gewijzigde pensioenregeling ondergebracht bij een pensioenuitvoerder. Vervolgens implementeert de pensioenuitvoerder de gewijzigde regeling. Pensioenuitvoerders hebben de afgelopen periode, ook tijdens de arbeidsvoorwaardelijke fase, de nodige voorbereidingen getroffen. De implementatie is cruciaal voor een succesvolle transitie, daarom is het belangrijk dat pensioenuitvoeringsorganisaties vroegtijdig aan de slag kunnen met de implementatie. Daarbij geldt dat duidelijkheid en rust over de vormgeving van het pensioencontract en de pensioentransitie belangrijke elementen zijn voor een succesvolle pensioentransitie. DNB en de AFM vragen pensioenfonds periodiek hoe ver zij zijn met de transitie naar het nieuwe stelsel. De meest recente publicatie geeft een goed beeld van die voortgang.⁶

- Zo verwacht 73% van de ondervraagde pensioenfonds en APF-kringen de huidige pensioenen in te varen naar de nieuwe pensioenregeling.
- Een deel van de fonds en APF-kringen die niet invaren zal naar verwachting gaan liquideren. Bijna 20% van de pensioenfonds en APF-kringen geeft aan dit van plan te zijn. Van deze fonds en kringen verwacht meer dan de helft van (59%) vóór de transitie te zullen liquideren⁷.
- De eerste 25 pensioenfonds verwachten in 2025 over te stappen. Het zwaartepunt voor het invaren ligt naar verwachting in 2026.
- Invarende fonds verwachten veelal (63%) dat de keuze op het solidaire contract zal vallen.

De sector staat er niet alleen voor

Er is in de sector veel draagvlak en vertrouwen in de transitie. Binnen de sector wordt kennis en ervaring rond de transitie gedeeld, bijvoorbeeld via masterclasses en servicedocumenten van de Pensioenfederatie. De sector staat er ook niet alleen voor: onder andere de Stichting van de Arbeid, de toezichthouders en mijn ministerie staan klaar om te ondersteunen waar nodig. Om de sector goed te kunnen ondersteunen, is het informatieplatform Werkenaanonspensioen.nl gelanceerd. Dit informatieplatform is tot stand gekomen in een samenwerking tussen de sociale partners, de uitvoerders, adviseurs, en mijn ministerie. Voor de verschillende doelgroepen is relevante informatie gebundeld en per onderwerp in kaart gebracht. Naar aanleiding van vragen en signalen uit de sector zijn in de afgelopen periode praktische hulpmiddelen beschikbaar gesteld, zoals een format voor het transitieplan, antwoorden op veelgestelde vragen en uitlegvideo's over eerbiedigende werking, het transitieplan en een evenwichtige transitie. Ook worden rondetafelgesprekken georganiseerd waar professionals uit de sector *best practices* met elkaar kunnen delen. Het platform blijft gedurende de transitie in ontwikkeling, zodat snel en adequaat op signalen en informatieverzoeken kan worden ingespeeld.

⁵ Uitgaand van de toezegging aan de Eerste Kamer om de in de wet vastgelegde transitieperiode te verlengen tot 1 januari 2028; zie ook hierna.

⁶ [TRANSITIENIEUWS – Sectorbeeld WTP-transitie: later invaren en minder gebruik transitie-ftk \(dnb.nl\)](#)

⁷ Liquideren betekent dat een fonds de pensioenaanspraken en -verplichtingen overdraagt aan een andere pensioenuitvoerder

Tevens voorzien de toezichthouders DNB via beleidsuitingen en AFM via toezichtsleidraden de sector van een heldere en consistente uitleg van de wet, waar mogelijk en relevant toegelicht met voorbeelden. Daarnaast hebben DNB en AFM samen met de sector een platform voor de pensioentransitie ingericht met als doel het tijdig signaleren en bespreken van sectorbrede aandachtspunten en dilemma's in de pensioentransitie aangaande het toezicht. Er is tevens de mogelijkheid om bij DNB een partiële beoordeling aan te vragen, waarmee pensioenfondsen een afgebakend deel van het gehele implementatieplan en/of invaarsbesluit kunnen voorleggen aan DNB. DNB kan dan al tussentijds toetsen of voldaan wordt aan de eisen die de Wtp daaraan stelt.

Aandacht voor communicatie

Om het brede publiek te informeren over de nieuwe pensioenwet is in augustus 2023 door het ministerie van SZW een meerjarige publiekscampagne gestart. De publiekscampagne heeft als belangrijkste boodschap dat de regels voor pensioen gaan veranderen en waarom dit nodig is. Gezien de schaalgrootte en het belang van deze transitie wordt het Nederlandse publiek stapsgewijs geïnformeerd en voorbereid op de nieuwe regels voor pensioen. Dit doe ik samen met een coalitie van werknemers- en werkgeversorganisaties en pensioenuitvoerders. Daarnaast wordt via www.pensioenuidelijkheid.nl toegankelijke en eenvoudige informatie gegeven voor het publiek over pensioenen en de nieuwe regels.

Sinds afgelopen februari heeft de meerderheid van de fondsen (88%) hun deelnemers geïnformeerd over de transitie en het nieuwe pensioenstelsel en een kleine groep pensioenfondsen (11%) heeft hun deelnemers al geïnformeerd over de afspraken in het transitieplan, zoals de nieuwe regeling, het invaren en compensatie.⁸ Het gros van de overige fondsen (66%) zal in 2024 volgen. Wat de transitie voor de deelnemer op individueel niveau betekent, verwachten de meeste fondsen in 2025 of 2026 te kunnen communiceren.

Vragen en klachten

De Wtp heeft ook verbeteringen aangebracht in de manier waarop wordt omgegaan met eventuele klachten. Voor vragen konden (gewezen) deelnemers of pensioengerechtigden altijd al terecht bij hun pensioenuitvoerder. Met de Wtp regelt heeft de interne klachtenprocedure bij pensioenuitvoerders een strakkere invulling gekregen en een wettelijke basis. Daarnaast moeten pensioenuitvoerders op grond van de Wtp aangesloten zijn bij een door de minister aangewezen instantie tot beslechting van geschillen tussen deelnemers en pensioenuitvoerders. Een geschil gaat over de uitvoering van het pensioenreglement, met inbegrip van het invaren. Bijvoorbeeld over de informatie op het pensioenoverzicht of de uitvoering van een waardeoverdracht. Op die manier kunnen deelnemers, nadat zij de interne procedure hebben doorlopen, hun klacht eventueel voorleggen bij de externe geschilleninstantie. Deze instantie biedt voor de deelnemer een laagdrempelige, relatief snelle en goedkope procedure van geschilbeslechting. Vanaf 1 januari 2024 kunnen deelnemers bij Kifid (voor pensioenverzekeraars en ppi's) en GIP (pensioenfondsen) hun geschillen voorleggen. Gelijkzeitig met deze brief heb ik een brief naar uw Kamer gestuurd waarin nader staat gespecificeerd hoe de externe geschilleninstantie eruit gaat zien. Uiteraard staat het deelnemers altijd vrij om zich te wenden tot de rechter.

Transitieperiode, mijlpalen en monitoring

Zoals aan de Eerste Kamer is toegezegd, heeft het kabinet een wetsvoorstel in voorbereiding om de transitieperiode met één jaar te verlengen. De Raad van State heeft op 14 december jl. geadviseerd over het wetsvoorstel hiertoe.⁹ Het advies zal ik bestuderen en mijn reactie daarop bij nader rapport aan uw Kamer doen toekomen. Bij de verlenging van de uiterste transitiedatum is het uitgangspunt dat de overige tussenliggende mijlpalen onveranderd blijven. Het verlengen van de transitie geeft de kans om de uitvoering meer te spreiden, zodat de werkzaamheden van pensioenuitvoerders beter verdeeld kunnen worden. Indien dit wetsvoorstel door beide Kamers wordt aanvaard, worden de mijlpalen als volgt:

- Voor 1 januari 2025 moeten werkgevers of de sociale partners het transitieplan hebben afgerond indien de pensioenregeling wordt uitgevoerd door een pensioenfonds.
- Voor 1 juli 2025 moeten pensioenfondsen een implementatieplan, inclusief communicatieplan, aanleveren aan de toezichthouders.

⁸ [Meerderheid fondsen informeert deelnemers over transitie in 2025-2026 \(afm.nl\)](https://www.afm.nl/mededelingen/2023/10/20231020-meerderheid-fondsen-informeert-deelnemers-over-transitie-in-2025-2026)

⁹ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@140404/w12-23-00340-iii/>

- Voor 1 oktober 2027 moeten werkgevers of de sociale partner het transitieplan hebben afgerond indien de pensioenregeling wordt uitgevoerd door een verzekeraar. Daarnaast is dit ook de uiterste datum waarop verzekeraars hun implementatie- en communicatieplan bij de toezichthouder moeten aanleveren.
- De uiterste transitiedatum is 1 januari 2028.

Om de transitie op de voet te kunnen volgen is een uitgebreid monitoringsprogramma opgezet. In de eerste voortgangsbrief, die in de zomer van 2024 wordt verwacht, volgt meer informatie over de voortgang van de transitie. Daarnaast start met ingang van 1 januari 2024 de regeringscommissaris transitie pensioenen met haar werkzaamheden. De werkzaamheden van de regeringscommissaris zijn tweeledig. Primair adviseert de regeringscommissaris mij over het verloop van de transitie. Daarbij zal zij ook adviseren over het wegnemen van eventuele knelpunten. De regeringscommissaris zal op twee weegmomenten, te weten zomer 2024 en begin 2025, mij adviseren over de haalbaarheid van de uiterste transitiedatum. Ten tweede speelt de regeringscommissaris een rol bij het stimuleren van sectorpartijen om goede voorbeelden te delen en kennis over de uitvoeringspraktijk te delen, gedurende de gehele transitieperiode.

Op basis van deze informatie en de gesprekken die ik blijf voeren met alle betrokkenen bij de pensioentransitie kan ik bezien of, en zo ja welke, aanvullende maatregelen er nodig zouden zijn. Uw Kamer wordt hier periodiek over geïnformeerd door middel van de eerder aangekondigde voortgangsbrieven.¹⁰

2. Invaren

De Wet toekomst pensioenen (Wtp) regelt, zoals sociale partners en overheid zijn overeengekomen in het Pensioenakkoord, dat alle nieuwe pensioenopbouw plaatsvindt in premiereregelingen. Daarbij wordt gefaciliteerd dat, wanneer dit evenwichtig is voor de deelnemers, de nieuwe pensioenopbouw en de reeds opgebouwde pensioenaanspraken en –rechten zoveel mogelijk bij elkaar kunnen blijven in één pensioenregeling bij één pensioenfonds (invaren). Dit invaren is een essentieel onderdeel van de zogenoemde ‘dubbele transitie’. Het betreft de combinatie van het collectief delen van de financiële effecten van de afschaffing van de doorsneesystematiek en de overstap op collectieve premiereregelingen met de lagere buffereisen. Door invaren kunnen de doelen van het nieuwe pensioenstelsel eerder en voor het volledige pensioenkapitaal worden behaald.

Als een pensioenfonds de opgebouwde pensioenen invaart, dan zijn de regels van de nieuwe pensioenregeling ook op opgebouwde pensioenen van toepassing. Oude en nieuwe pensioenen kunnen dan in één administratie worden uitgevoerd en er kan duidelijker over worden gecommuniceerd. Daarnaast is er dankzij invaren een groter, robuuster vermogen beschikbaar dat het (ten opzichte van niet invaren en wel nieuwe opbouw) beter mogelijk maakt om schokken tussen en binnen generaties op te vangen. Dit zal met de vergrijzing in de toekomst een nog belangrijker rol gaan spelen. Met twee afzonderlijke vermogens zijn de mogelijkheden voor intergenerationele solidariteit – de mogelijkheden om schokken op te vangen als deelnemerscollectief – beperkt. Als reeds bestaande pensioenaanspraken en rechten zouden worden afgezonderd van de nieuwe pensioenopbouw, heeft dit als gevolg dat er geen of beperkt risicodeling plaatsvindt tussen die vermogens. Het zogenaamde oude vermogen kent namelijk geen nieuwe instroom, waardoor er steeds defensiever belegd zal moeten worden met als gevolg een lager verwacht pensioenresultaat. Mede vanwege deze redenen is er gekozen om deze variant van invaren te faciliteren.

De juridische adviezen die ik over deze manier van invaren heb ontvangen, van juridische experts, van de landsadvocaat en van de Raad van State geven mij het vertrouwen dat deze manier van invaren ook juridisch gezien robuust en houdbaar is. Op deze adviezen en uw verzoek om deze te verstrekken danwel te mogen inzien, kom ik in het laatste deel van deze brief terug.

Een deelnemersreferendum bij invaren

In het verzoek uit de Kamer is mij gevraagd om in te gaan op de voorstellen van NSC rondom een deelnemersreferendum over het invaren van pensioenaanspraken. Tijdens de behandeling van de Wtp ben ik hier al op ingegaan. Hieronder zal ik dat op hoofdlijnen doen.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 067, nr. 191

Er is voor deze transitie gezocht naar een goede manier om de belangen van (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden te borgen. Daarbij zijn verschillende opties afgewogen. Er is gekozen om op decentraal niveau te bepalen of een invaarverzoek wordt gedaan door sociale partners. De sociale partners houden in dat kader veelal een achterbanraadpleging onder werkende, niet meer werkende en gepensioneerde leden, waarbij leden voor of tegen het invaarverzoek kunnen stemmen. Ook is er een wettelijk hoorrecht voor verenigingen van gewezen deelnemers en verenigingen van gepensioneerden. Ik herhaal bij dezen graag mijn oproep om deze verenigingen zo vroeg mogelijk in het proces te betrekken. Vervolgens neemt het pensioenfonds een invaarbesluit. Daarbij is een gebalanceerd pakket aan collectieve waarborgen opgenomen. Daarnaast schrijft de overheid de waarderingsregels voor op basis waarvan bestaande pensioenaanspraken en -rechten omgerekend moeten worden naar pensioenkapitalen. Het pensioenfondsbestuur en het interne toezicht leggen verantwoording af aan het verantwoordingsorgaan of belanghebbendenorgaan. In deze medezeggenschapsorganen hebben gepensioneerden en (gewezen) deelnemers zitting. Voor de goede orde, ook het pensioenfondsbestuur is verplicht om bij de besluitvorming rekening te houden met alle betrokken belanghebbenden, waaronder ook de gewezen deelnemers en gepensioneerden. Omdat het gaat om een collectieve omzetting van alle pensioenen vindt de besluitvorming op collectief niveau plaats. Kortom, door collectieve en deskundige decentrale besluitvorming kunnen de voor- en nadelen van het invaren zorgvuldig afgewogen worden. Tot slot toetst de toezichthouder het voorgenomen besluit tot invaren, onder andere op het besluitvormingsproces en de evenwichtige belangenafweging.

Als er sprake zou zijn van een referendum, zou de uitkomst van – en opkomst bij – dat referendum gevolgen hebben voor het al dan niet invaren.

De uitkomst van een eventueel referendum heeft daarmee gevolgen voor de al gemaakte afspraken door sociale partners. Zo zullen genomen besluiten over het indexatiebeleid in de jaren voorafgaand aan het feitelijke invaarmoment en voorgenomen besluiten over het verlenen van compensatie voor de afschaffing van de doorsneesystematiek moeten worden herzien als deelnemers in een later stadium alsnog kiezen voor het niet invaren van de pensioenaanspraken. Anders gezegd, de uitslag van een referendum heeft gevolgen voor de pensioenuitkomsten van iedereen in het collectief, waardoor sociale partners na het referendum in principe terug naar de tekentafel moeten. Een deelnemersreferendum maakt inbreuk op de gemaakte evenwichtige belangenafweging van sociale partners en het pensioenfonds. Sociale partners zullen opnieuw afspraken over de transitie moeten maken en mogelijk andere keuzes moeten maken voor bijvoorbeeld de premiestelling of de hoogte van de compensatie. Voor gepensioneerden betekent het op de korte termijn minder zekerheid over indexaties en voor jongere generaties dat zij langer moeten wachten op een beter pensioencontract. Waarbij opgemerkt dient te worden dat het om een momentopname gaat en de financiële situatie na het referendum weer een andere kan zijn dan voor het referendum.

Tot slot geldt dat de uitkomst van het referendum niet per definitie representatief is voor de gehele deelnemerspopulatie. Deze vraag is belangrijk om af te wegen. Daardoor kan ook de uitkomst van het referendum ertoe leiden dat groepen ontevreden zijn en elders hun recht proberen te halen.

3. Verzoek tot inzage juridische adviezen

Ik hecht er aan te benadrukken dat de strekking van de juridische adviezen al eerder met uw Kamer gedeeld is. Voorafgaand en tijdens de parlementaire behandeling van de Wtp heb ik veelvuldig informatie verstrekt aan uw Kamer over de juridische analyse rond het invaren van pensioenen en de advisering hieromtrent. De juridische analyse is uitgebreid onderwerp van het debat over de Wtp geweest. Tijdens de behandeling van de wet heb ik toegelicht dat de adviezen in de jaren 2011-2013 niet hebben geleid tot concrete pensioenwetgeving en dat het advies van de landsadvocaat uit 2020 heeft geleid tot de gekozen vormgeving en juridische onderbouwing van het invaren zoals onderdeel is van de Wet toekomst pensioenen. De onderbouwing van de gekozen manier van invaren mede op basis van de adviezen van de landsadvocaat is opgenomen in de memorie van toelichting bij de Wtp. Deze juridische analyses waren al onderdeel van het juridisch hoofdstuk in de memorie van toelichting toen deze in internetconsultatie ging.

Vanuit beide Kamers is verzocht om de verstrekking van, dan wel vertrouwelijke inzage in, deze adviezen. Nu de adviezen betrekking hebben op de procespositie van de staat lenen zij zich niet

voor openbaarmaking. Ook een vertrouwelijke inzage ligt bij dergelijke juridische adviezen doorgaans niet voor de hand. In het onderhavige geval heb ik echter oog voor het gegeven dat de aard en duur van dit beleidsdossier uitzonderlijk is. Het onderhandelingsproces over de herziening van het pensioenstelsel kent een zeer lange looptijd. Vanaf de gesprekken over het Pensioenakkoord 2010 is onderzocht hoe het invaren vorm kon krijgen binnen de grenzen van het Europese eigendomsrecht. Ieder advies heeft daarmee in enige mate bijgedragen aan de kennis en vormgeving van het invaren en zodoende het mogelijk maken van de onderhandelingen over het Pensioenakkoord 2019 en de vastlegging ervan in de Wtp. Het belang van de staat bij de vertrouwelijkheid van deze adviezen staat onverkort, maar in het licht van dit bijzondere traject heb ik, bij uitzondering, besloten om de leden van de Staten-Generaal gelegenheid te bieden om kennis te nemen van de adviezen zelf door middel van een vertrouwelijke inzage in de adviezen over het invaren van pensioenen. Ik zal in contact treden met de griffie om conform de regelingen van vertrouwelijke stukken van beide Kamers de vertrouwelijke inzage mogelijk te maken. De leden worden nog geïnformeerd over het proces.

Naar aanleiding van de procedurevergadering van de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 19 december is mij verzocht om uw Kamer per brief te informeren over de planning van moties en toezeggingen rond de Wtp. Deze brief zal ik spoedig na het reces aan uw Kamer zenden.

De minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten