

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. de heer dr. Y.J. van Hijum, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Postbus 80901
2509 LV DEN HAAG

Den Haag : 19 februari 2025
Ons kenmerk : S.A.25.17320 / EH
Uw kenmerk : 2025-0000019763
Betreft : Gewijzigd amendement van het Tweede Kamerlid Joseph c.s. inzake '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 II 2024-2025, 36 578 nr. 10)

Geachte heer Van Hijum,

Naar aanleiding van uw verzoek van 14 februari jl. om een appreciatie te geven van het gewijzigde amendement van het Tweede Kamerlid Joseph c.s. inzake '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' (Kamerstuk 36 578 nr. 10) kan de Stichting van de Arbeid u het volgende mededelen.

De bij de Stichting van de Arbeid aangesloten werkgevers- en werknemersorganisaties hebben met grote zorg en ongerustheid kennisgenomen van het ingediende amendement. Niet alleen vanwege de gebrekkige onderbouwing van het amendement, maar vooral vanwege de fundamentele gevolgen als dit amendement wordt aangenomen. Vooraf benadrukt de Stichting van de Arbeid dat zij vormen van democratische besluitvorming hoog in het vaandel heeft staan. De bij de Stichting aangesloten organisaties zijn allemaal verenigingen waar besluitvorming over bijvoorbeeld centrale akkoorden en decentrale cao's (waaronder transitieplannen) gebaseerd is op draagvlak van de achterbannen. Het Pensioenakkoord, de *Wet toekomst pensioenen* (Wtp) en de decentrale onderhandelingen over een nieuwe pensioenregeling hebben die democratische processen allemaal al op zeer zorgvuldige wijze doorlopen. Bij het vervolg van de implementatie door pensioenfondsen zijn bovendien ook allemaal 'checks and balances' ingebouwd (zie bijlage 1). Na jaren van onderhandelingen over een nieuw pensioenstelsel en een zeer uitvoerige artikelsgewijze en zorgvuldige behandeling en uitwerking van de Wtp in het parlement¹, waarbij bewust is afgezien van een individueel bezwaarrecht en een referendum², dreigt nu abrupt na het afronden van de onderhandelingen tussen sociale partners op decentraal niveau en tijdens de implementatie door pensioenfondsen, de wetgeving fundamenteel gewijzigd te worden. Er

¹ Er zijn tijdens de behandeling van de Wtp in de Tweede en Eerste Kamer meer dan 1.500 Kamervragen gesteld en beantwoord en er is meer dan 100 uren gedebatteerd voordat ingestemd is met de Wtp.

² Op 20 december 2022 is tijdens de stemming in de Tweede Kamer het op 10 november 2022 ingediende amendement 36067 nr.71 van het lid Omtzigt verworpen. Dit amendement hield eveneens een goedkeuringsbesluit met betrekking tot het invaren in door middel van een referendum onder deelnemers.

wordt daarmee teruggekomen op eerdere besluitvorming. Het zou betekenen dat decentrale sociale partners terug moeten naar de tekentafel, dat de al geaccordeerde transitieplannen moeten worden opengebroken en de implementatie van het nieuwe pensioencontract tot stilstand komt en wordt vertraagd, dat veel van de door pensioenfondsen gedane investeringen teniet worden gedaan, goede keuzebegeleiding van deelnemers vrijwel onmogelijk wordt gemaakt en dat deelnemers met hogere uitvoeringskosten, langdurige onzekerheid en lagere pensioenuitkomsten geconfronteerd worden. Aanvaarding van het ingediende amendement heeft niet alleen gevolgen voor het pensioenstelsel en voor deelnemers. Het betekent ook een fundamentele aantasting van het grondrecht van sociale partners om in vrijheid collectieve afspraken te maken en het zal het vertrouwen van sociale partners in de overheid schaden. De gevolgen zijn nauwelijks te overzien, maar zullen zonder meer negatief uitpakken. Hieronder gaat de Stichting daar nader op in.

1. Fundamentele bezwaren

- *Onbehoorlijk bestuur*

De Stichting van de Arbeid kan niet anders concluderen dan dat als het parlement dit amendement overneemt, er sprake is van onbehoorlijk bestuur en een overheid waarmee moeilijk meerjarige afspraken kunnen worden gemaakt. Het vertrouwen in de overheid en het draagvlak voor het nieuwe pensioenstelsel onder sociale partners wordt bij aanvaarding van dit amendement ernstig geschaad, omdat het niet om een kleine technische maar om een fundamentele wijziging gaat van een – mede vanwege de complexiteit van de materie - zwaar bevochten akkoord dat op zeer zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Gemaakte afspraken tussen kabinet, vakbeweging en werkgeversorganisaties worden eenzijdig door de overheid niet nagekomen. Daarnaast betekent aanvaarding van dit amendement dat wetgeving strijdig zal zijn met de ILO-verdragen 87 en 98, waarover de Stichting van de Arbeid extern expertise heeft ingewonnen.

- *Onderhandelingsvrijheid en strijdigheid met ILO-verdragen*

In de Wtp is onder meer opgenomen dat bij de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel het invaren van opgebouwde rechten de standaardroute is. Hierbij is bepaald dat er geen individueel bezwaarrecht bestaat tegen een besluit tot collectieve waardeoverdracht (het invaren) dat het pensioenfonds heeft genomen nadat sociale partners daarover tot overeenstemming zijn gekomen en een verzoek om dit uit te voeren bij het pensioenfonds hebben gedaan. Met het amendement wordt de default (wel collectieve waardeoverdracht) in geval van een referendum omgedraaid (geen collectieve waardeoverdracht). Alleen met een uitslag van meer dan 50% van de stemmen bij een opkomst van minimaal 30% van een referendum, kan wel worden ingevaren. Indien geen referendum wordt georganiseerd, moet er alsnog een individueel bezwaarrecht worden ingevoerd, waardoor een van te voren onbekend deel van de deelnemers niet zal invaren. De consequentie in beide gevallen is dat bijna alle besluiten tot invaren met de daarbij behorende zorgvuldige, evenwichtige belangenafweging - waarover sociale partners al een akkoord hebben bereikt- achteraf wettelijk niet zouden kunnen worden uitgevoerd. En dat terwijl arbeidsvoorwaarden primair de verantwoordelijkheid van sociale partners zijn.

Het is in Nederland al decennialang goed gebruik dat sociale partners, en niet de politiek, over de inhoud van arbeidsvoorwaardelijke afspraken gaan. Dit uitgangspunt wordt met dit amendement met voeten getreden. Een afspraak tot collectieve waardeoverdracht in het kader van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel onderhevig maken aan een bindend referendum is ook in strijd met de ILO-verdragen 87 en 98 waarvoor in 1951 de Committee on Freedom of Association (CFA) is ingesteld. De Stichting van de Arbeid heeft hierover advies ingewonnen bij advocaat

arbeidsrecht mr. dr. A. Stege (zie bijlage 2). In het kort is de conclusie dat het amendement behoort te worden ingetrokken dan wel te worden verworpen vanwege het onrechtmatige karakter. Met de invoering van de voorgestelde wijziging wordt een wettelijke belemmering opgeworpen om door sociale partners gemaakte collectieve afspraken van kracht te laten worden, hetgeen een materiële schending van het fundamentele recht op vrije collectieve arbeidsvoorwaardenvorming betekent. Bovendien kan het feit dat er geen voorafgaande consultatie van sociale partners heeft plaatsgevonden over de voorgestelde wetswijziging middels het amendement gezien worden als een procesmatige tekortkoming die in strijd is met de ILO-regelgeving. Voor een uitgebreide analyse van de schending van de door Nederland geratificeerde ILO-verdragen 87 en 98 wordt verwezen naar bijlage 2.

- *Implementatie Pensioenakkoord en Wtp ernstig verstoord en vertraagd*

Al sinds de financiële crisis in 2008 en het rapport van de Commissie Goudswaard in 2010 zijn vakbonden, werkgevers, pensioenuitvoerders en het kabinet intensief met elkaar in overleg om te komen tot een modernisering van een van de belangrijkste arbeidsvoorwaarden, namelijk het pensioen. Dit heeft uiteindelijk uitgemond in een zorgvuldig tot stand gekomen Pensioenakkoord in 2019. Dit Pensioenakkoord is anderhalf jaar geleden vertaald in de *Wet toekomst pensioenen* na een zeer uitvoerige behandeling in de Tweede en Eerste Kamer, inclusief alle overwegingen ten aanzien van het zogenaamde ‘invaren van opgebouwde rechten’. Om de overgang naar het nieuwe pensioencontract op een zorgvuldige wijze te doen, zijn allerlei ‘checks and balances’ in de besluitvorming op decentraal niveau ingebouwd (in bijlage 1 wordt dit uitgebreider toegelicht). Decentrale sociale partners en de pensioenuitvoerders zijn al een aantal jaren intensief bezig om de overgang naar het nieuwe pensioencontract voor te bereiden en mogelijk te maken. De arbeidsvoorwaardelijke keuzes (de eerste fase) zijn vrijwel voor alle pensioenfondssystemen afgerond en de pensioenfondsen zijn al in een vergevorderd stadium in het proces om de implementatie van het nieuwe pensioencontract mogelijk te maken. Enkele pensioenfondsen zijn zelfs al overgestapt op het nieuwe pensioencontract. Deze hervorming dreigt nu abrupt tot stilstand te komen met het amendement van NSC en BBB door pensioenfondsen te dwingen een individueel bezwaarrecht in te voeren of alleen te laten overstappen na een referendum onder de deelnemers, waarbij de default is om niet over te gaan op een collectieve waardeoverdracht van opgebouwde rechten (invaren).

Indien het amendement door het parlement wordt overgenomen, betekent dit een fundamentele wijziging van het nieuwe pensioenstelsel. In artikel 150I van de Wtp is immers de collectieve waardeoverdracht de hoofdregel, waarvan afgeweken wordt als deze (limitatief):

- onevenredig ongunstig zou zijn voor deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden, pensioengerechtigden of de werkgever;
- in strijd is met wettelijke voorschriften;
- niet uitvoerbaar is.

Een verzoek tot volledige collectieve waardeoverdracht in het kader van de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel maakt deel uit van het transitieplan, dat door de sociale partners voor vrijwel alle regelingen bij pensioenfondsen al voor 1 januari 2025 is afgerond. De consequentie van het amendement is dat er in geval van een referendum twee transitieplannen moeten worden opgesteld, een zonder en een met een collectieve waardeoverdracht. In geval van een individueel bezwaarrecht moeten naast deze twee transitieplannen ook nog andere scenario’s worden uitgewerkt omdat van te voren niet bekend is welk deel van de deelnemers niet wil invaren en wat de leeftijdsopbouw van dit deel is. Dit betekent in beide situaties dat sociale partners opnieuw met elkaar om tafel moeten gaan zitten en onderhandelingen moeten aangaan om tot afspraken te komen. De transitieplannen moeten immers allemaal opnieuw worden uitgewerkt en doorgerekend om deze eerst voor te leggen aan deelnemers waarbij voor alle scenario’s de

consequenties aan deelnemers duidelijk gemaakt moeten worden (keuzebegeleiding). Als dit al mogelijk is, zal hiermee veel tijd gemoeid zijn. Het hele implementatieproces wordt hierdoor ernstig verstoord en zal een aanzienlijke, waarschijnlijk jarenlange vertraging opleveren³.

Overigens wijst de Stichting van de Arbeid in dit verband ook op de aanbeveling van de Regeringscommissaris transitie pensioenen: *“Rust en duidelijkheid over de wet- en regelgeving blijven randvoorwaardelijk om het benodigde tempo te maken en te houden. Omwille van de benodigde duidelijkheid is het van belang dat de voorstellen met betrekking tot het verschuiven van de einddatum naar 1-1-2028 en de dynamisering van de indieningsdatum tijdig doorgevoerd worden. Overige zwaarwegende aanpassingen van de Wtp dienen bij voorkeur na de transitieperiode te worden doorgevoerd”*.⁴

2. Gevolgen voor deelnemers en financiële consequenties

Afgezien van bovenstaande meer principiële bezwaren, wijst de Stichting er ook op dat afzien van invaren (en daarmee een scheiding aanbrengen tussen opgebouwde pensioenaanspraken en nog op te bouwen pensioenaanspraken) grote consequenties kan hebben voor het uiteindelijke pensioenresultaat voor deelnemers. Ook zullen er gevolgen zijn voor de overheidsfinanciën.

- *Minder zekere pensioenuitkering in oude stelsel*

In de toelichting van het amendement wordt aangegeven dat bij invaren *“de bestaande ‘vaste’ uitkeringen standaard worden omgezet in ‘variabele’ uitkeringen”*. Hierbij wordt de suggestie gewekt dat de bestaande ‘vaste’ uitkeringen zijn gegarandeerd. Dit is niet juist. Ook in het (huidige) Financieel Toetsingskader (FTK) kunnen pensioenen worden gekort.⁵ In 2013 zijn bijvoorbeeld voor twee miljoen actieve deelnemers, tweeënhalf miljoen slapers en ruim één miljoen gepensioneerd de pensioenaanspraken en -uitkeringen met gemiddeld 1,9% verlaagd. Ook wordt gesuggereerd dat de pensioenuitkeringen in het nieuwe stelsel minder zeker zijn. In zowel het oude als het nieuwe stelsel zijn pensioenen afhankelijk van beleggingsresultaten, de rente en de levensverwachting. Beide systemen genereren (zo goed mogelijke) voorspelbare en stabiele pensioenuitkeringen. Met de Wtp zijn pensioenfondsen echter eerder in staat de pensioenen te verhogen omdat buffers vrijgespeeld kunnen worden ten behoeve van de deelnemers. Daarnaast kan door de gezamenlijke reserve een verlaging van pensioenaanspraken en -uitkeringen in zeer veel gevallen worden voorkomen. Wel zullen in uitzonderlijke gevallen bij een langdurige crisis de pensioenen moeten worden verlaagd, maar dat is ook het geval in het (huidige) FTK.

- *Hogere uitvoeringskosten*

Zonder of bij een gedeeltelijke collectieve waardeoverdracht worden pensioenfondsen gedwongen om decennialang met twee gescheiden systemen te blijven werken, ieder met afzonderlijke beleggingsregimes, verschillende wijzen om aanspraken voor deelnemers te bepalen en verschillende toezichtregels. Het is op zich mogelijk om meerdere systemen naast elkaar uit te voeren, maar de uitvoering zal daardoor wel complexer en duurder worden omdat die twee systemen

³ Zie in dit verband ook de eerder gezonden brief van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties van 16 januari jl. waarin nogmaals wordt opgeroepen om gemaakte afspraken na te komen en een betrouwbare en uitvoerbare transitie naar het nieuwe stelsel mogelijk te maken, omdat de transitie alleen gebaat is bij stabiliteit en voorspelbaarheid vanuit de wetgever.

⁴ Zie de Tweede voortgangsrapportage van de Regeringscommissaris toekomst pensioenen van 14 januari 2025 .

⁵ Zie ook de bevindingen van de Commissie toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen in 2010 (‘Een sterke tweede pijler’ van de Commissie Goudswaard). Garanties op het huidige ambitieniveau zijn niet te geven in het FTK.

naast elkaar blijven bestaan, hetgeen ook de transparantie en de uitlegbaarheid richting deelnemers bemoeilijkt. PwC raamt de operationele kosten op circa € 18 miljard⁶. Deze hogere kosten gaan ten laste van het uiteindelijke pensioenresultaat.

- *Beleggingsbeleid aan banden*

Niet-invaren leidt ertoe dat nieuwe premies in het nieuwe stelsel terechtkomen maar het huidige pensioenvermogen in het oude stelsel blijft. Om dat vermogen wordt dan als het ware een hek gezet. Bij invaren is er een groter, robuuster vermogen beschikbaar dat het (ten opzichte van niet-invaren) beter mogelijk maakt om schokken tussen en binnen generaties op te vangen. Dit zal met de vergrijzing in de toekomst een nog belangrijkere rol gaan spelen. Met twee afzonderlijke vermogens zijn de mogelijkheden voor solidariteit beperkt. Bij niet-invaren moet er een nieuw collectief worden ingericht. Omdat de deelnemers die nog geld in het 'oude' pensioenfonds hebben zitten steeds ouder worden, zal het gesloten pensioenfonds steeds voorzichtiger moeten beleggen. Het laatste betekent een minder goed pensioen voor iedereen die in het oude fonds achterblijft.

Wanneer er gekozen wordt voor individueel bezwaarrecht, gaan deelnemers die bezwaar maken niet met hun opgebouwde pensioen over naar de nieuwe regeling. Bij een individueel bezwaarrecht is niet te voorspellen hoe het beleggingsbeleid van het gesloten fonds (met daarin de deelnemers die bezwaar maken) eruit zal zien. Dit beleggingsbeleid is volledig afhankelijk van het aantal deelnemers en de leeftijd van deze deelnemers die achterblijven in het gesloten fonds. Als dit vooral oudere deelnemers zijn, zal er een zeer defensief beleggingsbeleid moeten worden gevoerd, waarbij het uitzicht op indexatie wordt verkleind. Het aantal deelnemers zal verder van grote invloed zijn op de kosten die aan deze achterblijvers zullen worden doorgerekend. Hoe kleiner het gesloten fonds zal zijn, des te hoger de kosten per deelnemer zullen zijn. Al met al betekent dit een slechter pensioen voor de bezwaarmakers. Hoeveel slechter het pensioen wordt, valt op voorhand niet te voorspellen. Het gesloten fonds zal in de loop der tijd uit een steeds kleiner aantal deelnemers van hogere leeftijd bestaan en zal uiteindelijk moeten worden overgedragen aan een verzekeraar die onder een ander toezichtregime valt (Solvency II) met strengere voorwaarden. Afhankelijk van de financiële positie van het gesloten fonds op moment van overdracht kan dit leiden tot een pensioen met minder indexatieperspectief.

- *Compensatie leeftijdscohort 40 tot 55 jaar onder druk*

Bij de groep 40- tot 55-jarigen speelt daarbij ook nog een ander probleem. In het oude stelsel betaalt een deelnemer op jongere leeftijd meer premie dan dat daar pensioenrechten tegenover staan en dat wordt rechtgetrokken in de tweede helft van het werkende leven. Door de andere manier van premieopbouw in het nieuwe stelsel, bestaat die 'tweede helft' niet meer. De betreffende deelnemers die nadeel hebben van de andere pensioenopbouw worden daarvoor financieel gecompenseerd. Door niet-invaren wordt dat aanzienlijk lastiger.

Overigens staat in de toelichting bij het gewijzigde amendement: *"Bij niet-invaren kan in theorie natuurlijk ook een deel van het bestaande pensioenvermogen in één keer worden afgezonderd om deze compensatieproblematiek op te lossen."* De Stichting van de Arbeid constateert dat deze optie wettelijk niet is toegestaan. Om dit wel wettelijk mogelijk te maken, moeten eerst de Pensioenwet en de fiscale wetgeving worden aangepast. Dit betekent extra vertraging en nog meer onzekerheid voor cao-partijen, pensioenfonds en deelnemers. Zolang de aanpassingen van wet- en regelgeving onduidelijk zijn, weten deelnemers ook niet wat hun pensioenperspectief is

⁶ Zie [onderzoek van PwC](#), 22 mei 2024.

of waarvoor ze bij een referendum moeten kiezen omdat de gevolgen voor hun pensioen niet inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Bij een individueel bezwaarrecht wordt het onmogelijk gemaakt voor sociale partners om collectieve afspraken te maken over de compensatie van de afschaffing van de doorsneesystematiek omdat niet bekend is welk deel van de deelnemers wel en niet zal invaren en wat de leeftijdsopbouw van deze deelnemers is. Volgens de toelichting op het gewijzigde amendement kan de compensatie ook geleidelijk worden gegeven: *“Bij niet-invaren kan er evenwel ook voor een meer geleidelijke compensatie worden gekozen door middel van indexatie uit overrendementen op het bestaande pensioenvermogen”*. Het is de Stichting van de Arbeid onduidelijk welke overrendementen hier worden bedoeld. Deze optie is wettelijk onmogelijk. Daarnaast bestaan er ernstige twijfels of een mogelijkheid van compensatie uit overrendementen voldoet aan evenwichtige belangenafweging en of overrendementen bij een gesloten fonds wel een realistisch perspectief bieden.

Bij transitieplannen met wel invaren is ongeveer 3% van het vermogen gemoeid met de compensatie (circa € 45 miljard à € 48 miljard voor alle fondsen) voor de komende tien jaar. Bij niet-invaren (voor een deel van de of voor alle deelnemers) zal de compensatielast nog hoger worden omdat de mogelijkheden hiervoor beperkt worden. De consequentie van niet-invaren betekent een jarenlange opwaartse premiedruk of voor vooral het leeftijdscohort van ongeveer 40 jaar tot 55 à 60 jaar een lager pensioenresultaat. De mogelijke oplossingen die de indieners van het amendement hiervoor suggereren, lijken alleen in theorie te werken maar zijn praktisch niet haalbaar.

- *Minder indexatieperspectief*

Bij niet-invaren zal vooral het indexatieperspectief voor de opgebouwde rechten in het gesloten fonds klein zijn. De huidige spelregels van het FTK blijven immers daarvoor gelden en omdat de beleggingsrisico's afgestemd worden op de samenstelling van het deelnemersbestand dat steeds ouder zal worden, moet er in de loop van de tijd steeds pruderter belegd worden. Dit zal vooral de deelnemers treffen die nu nog bezig zijn met pensioen op te bouwen. Ook zijn er pensioenfondsen die de afgelopen periode ruimer hebben geïndexeerd omdat zij een voorschot mochten nemen op het nieuwe stelsel ('transitie-FTK'). Als er toch niet wordt ingevaren, zal de indexatie van de pensioenen daarom de komende jaren sterk onder druk staan.

- *Gevolgen overheidsfinanciën*⁷

Minder indexatieperspectief betekent lagere (toekomstige) pensioenuitkeringen en daarmee minder belastinginkomsten voor de overheid in de komende jaren. Op de wat kortere termijn (zeker de komende tien jaren) dreigen de uitgaven voor de overheid als werkgever (zoals bij het ABP) te stijgen, omdat zonder invaren de compensatielast in het nieuwe fonds moet worden opgevangen. Dit zal vooral uit premies moeten worden gefinancierd omdat er bij de overgang geen vermogen kan worden aangewend. De aanwezige buffers blijven immers bij de opgebouwde rechten achter in een gesloten collectief. Naar schatting bedraagt die compensatielast voor het ABP minimaal 3% van het vermogen (circa € 15 miljard).

⁷ Zie ook de ambtelijke stukken als bijlagen van het Kamerstuk 'Beantwoording Kamervragen over de memo in handen van RTL aangaande het ingediende amendement Joseph c.s. over een referendum over het invaren van Pensioenfondsen' d.d. 7 februari 2025.

Daarnaast heeft een extra vertraging van de implementatie van het nieuwe pensioenstelsel mogelijk ook gevolgen voor de gelden die Nederland uit hoofde van het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) vanuit Europa ontvangt. Nederland kan in totaal € 5,4 miljard krijgen van de Europese Unie op basis van het Herstel- en Veerkrachtplan. Het HVP is zo opgebouwd dat uitbetaling conditioneel is aan het behalen van de hervormingen en investeringen. De hervorming van het pensioenstelsel in de tweede pijler maakt onderdeel uit van het HVP. De middelen worden in vijf tranches uitgekeerd als de vastgelegde mijlpalen en doelstellingen zijn behaald. Door de invoering van een referendum wordt het behalen van de hervorming van het pensioenstelsel ernstig vertraagd - in tegenstelling tot wat de indieners van het amendement beweren - en wordt deze mijlpaal onmogelijk gemaakt, waardoor Nederland betalingen vanuit Europa zal mislopen, die kunnen oplopen tot € 2,4 miljard.

- *Keuze voor solidaire premiereregeling bemoeilijkt*

In het nieuwe pensioenstelsel zijn er twee verschillende regelingen mogelijk waaruit gekozen kan worden: de solidaire premiereregeling (SPR) en de flexibele premiereregeling (FPR). Bij de SPR is sprake van een persoonlijke reservering in een collectief pensioenvermogen met daarbij een solidariteitsreserve als gezamenlijke buffer om bijvoorbeeld risico's tussen generaties te delen en schommelingen in de pensioenuitkomsten te dempen. In de flexibele premiereregeling is er ook sprake van de opbouw van een persoonlijk pensioenvermogen, waarbij op het moment van pensionering deelnemers de keuze hebben tussen een vaste of een variabele uitkering. In de FPR kan gekozen worden voor een risicodelingsreserve waarmee bepaalde risico's gedeeld kunnen worden, maar minder dan in de SPR. Bij tegenvallende beleggingsrendementen zijn er bijvoorbeeld minder mogelijkheden de risico's te delen. Vooral een goede implementatie van een SPR wordt bij niet-invaren zeer lastig omdat er in beginsel geen startvermogen is⁸. Hiermee wordt de keuze voor sociale partners om het type contract op de deelnemers af te stemmen beperkt. Dit zou materieel ook betekenen dat een belangrijke afspraak uit het Pensioenakkoord teniet wordt gedaan.

- *Geen oplossing voor minder rechtszaken*

Een referendum wordt door de indieners van het amendement gezien als een oplossing voor de rechtszaken die worden verwacht naar aanleiding van het nieuwe pensioenstelsel. De Stichting van de Arbeid bestrijdt dat. Een referendumsuitslag wordt bepaald door een kleine minderheid. De meerderheid van de deelnemers hoeft het niet eens te zijn met de uitslag (bijvoorbeeld omdat zij niet-invaren als negatief ervaren) en deze deelnemers kunnen ook naar de rechter stappen. Daardoor zal de druk op de rechtspraak niet minder worden.

Bij individueel bezwaarrecht zal de druk op de rechtspraak zeker toenemen, omdat voor de keuze van wel of niet individueel invaren pensioenfondsen een zorgplicht hebben. Aangezien van te voren niet bekend is welk deel van de deelnemers niet zal invaren en welke leeftijdsopbouw dit deel van de deelnemers zal hebben, is het vrijwel onmogelijk om individuele deelnemers goed te kunnen voorlichten over de consequenties van hun keuze. Achteraf kan dit tot allerlei rechtszaken leiden omdat deelnemers zich niet goed voorgelicht voelen.

Men moet zich realiseren dat een groot deel van de onrust veroorzaakt wordt door indexatieachterstanden. Niet invaren zorgt niet voor meer ruimte om te indexeren, integendeel (zie hierboven).

⁸ Inmiddels is voor meer dan 85% van de deelnemers bij pensioenfondsen de SPR afgesproken. Dit is ook al een reden dat cao-partijen weer van begin af aan de onderhandelingen over zouden moeten doen.

3. *Samengevat*

De Stichting van de Arbeid concludeert dat het amendement meer is dan een procedurele wijziging in de besluitvorming. Het zou een fundamentele wijziging betekenen van een zorgvuldig tot stand gekomen Pensioenakkoord en wetgevingstraject, waarvan de implementatie bovendien momenteel in volle gang is. De hervorming van het pensioenstelsel loopt door dit amendement een forse vertraging op omdat opnieuw afspraken moeten worden gemaakt tussen sociale partners. Het is zelfs de vraag of de hervorming van het pensioenstelsel nog kans van slagen heeft. De pensioenuitkomsten dreigen slechter uit te komen omdat de consequentie van het amendement is dat voor alle of een gedeelte van de deelnemers een scheiding wordt aangebracht tussen enerzijds opgebouwde rechten en anderzijds de op te bouwen aanspraken en omdat de uitvoeringskosten hoger komen te liggen. En dat terwijl juist de mogelijkheid van het collectief invaren een cruciaal onderdeel was voor sociale partners om tot een Pensioenakkoord te komen. Het betekent bovendien een ernstige belemmering van de gemaakte afspraken tussen sociale partners, hetgeen strijdig is met ILO-verdragen. De Stichting van de Arbeid beschouwt het als onbehoorlijk bestuur als het parlement instemt met dit amendement en ziet het als een serieuze belemmering om in de toekomst als sociale partners in vertrouwen nog afspraken te kunnen maken met de overheid.

4. *Tot slot*

De Stichting van de Arbeid verzoekt u dringend om alle bovenstaande zorgen en bezwaren ook kenbaar te maken bij de Raad van State teneinde deze te betrekken in het advies over het amendement. Indien hier behoefte aan bestaat, zijn sociale partners graag bereid een en ander in een gesprek toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Ingrid Thijssen,
werkgeversvoorzitter StvdA

Tuur Elzinga,
werknemersvoorzitter StvdA

Nota bene:

Een afschrift van deze brief wordt gestuurd naar de leden van de Vaste Commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede en de Eerste Kamer.

BIJLAGE 1:

Samenvatting besluitvormingsproces met betrekking tot invaren

Zowel in de arbeidsvoorwaardelijke fase als in het besluitvormingsproces door het pensioenfonds als in de toetsing door De Nederlandsche Bank (DNB), zijn allerlei waarborgen ingebouwd om tot een evenwichtige belangenafweging te komen voor alle deelnemers ten aanzien van het al of niet invaren van opgebouwde aanspraken. Hieronder een korte samenvatting hiervan.

Proces invaarbesluit sociale partners

Op sociale partners rust de verantwoordelijkheid rekening te houden met de belangen van alle deelnemers, inclusief pensioengerechtigden en gewezen deelnemers. Sociale partners stellen een transitieplan op. Het transitieplan bevat onder andere de doelstellingen van de transitie, de onderbouwing waarom gekozen is voor de betreffende invulling van de pensioenregeling en sprake is van een evenwichtige overstap. Het transitieplan biedt inzicht in de samenhang tussen de verschillende keuzes waaronder het besluit tot al dan niet invaren. Om tot een invaarbesluit te komen, dient duidelijk te zijn wat sociale partners verstaan onder een evenwichtige transitie en wat de corresponderende doelstellingen zijn. Aan de hand van doorrekening van de transitie-effecten kunnen sociale partners bepalen of de combinatie van keuzes leidt tot een evenwichtige uitkomst voor alle groepen belanghebbenden. Deze transitie-effecten dienen sociale partners in kaart te brengen op basis van in ieder geval netto (of bruto) profijtberekeningen en met de pensioenverwachting op basis van scenario's. De berekeningen zijn onderdeel van de onderbouwing in het transitieplan. Het staat sociale partners vrij om bij de verantwoording van de evenwichtigheid aanvullende analyses te gebruiken.

In het transitieplan moet het verzoek tot invaren worden verantwoord. Waarom is het in het belang van bestaande pensioenfondsdeelnemers om hun pensioenrechten en -aanspraken aan te passen? De onderbouwing kan ingaan op het indexatie-perspectief, de evenwichtigheid van de uitkomsten bij invaren over generaties, de betere uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid door één regeling, etc. Ook als er niet wordt ingevaren, moet dat besluit worden verantwoord. Voor welke groep of groepen belanghebbenden pakt invaren ongunstig uit en waarom is dat onevenredig? Aan de hand van het transitieplan, zoals afgestemd met en geaccordeerd door de respectievelijke achterbannen, geven sociale partners het pensioenfonds de opdracht tot uitvoering van de nieuwe pensioenregeling.

De wetgever biedt representatieve verenigingen van pensioengerechtigden en/of gewezen deelnemers de mogelijkheid tot inbreng op het voorgenomen besluit van sociale partners om al dan niet tot invaren over te gaan. Sociale partners dienen hiervoor tijdig de gelegenheid te bieden zodat de inbreng van invloed kan zijn op de keuzes en zij koppelen vervolgens terug hoe zij de inbreng hebben gewogen en meegenomen in hun besluitvorming. De inbreng van de vereniging(en) is niet bindend. Wel dienen sociale partners een terugkoppeling te geven over wat er met de inbreng is gedaan.

Proces invaarbesluit pensioenfondsen

Aan het eind van de arbeidsvoorwaardelijke fase leggen sociale partners het totaalpakket van de door hen gemaakte keuzes - welke zijn onderbouwd in het transitieplan - voor aan het pensioenfonds. Onderdeel van dit totaalpakket is het al of niet invaren. Het pensioenfonds dient vervolgens te bepalen of het de keuzes van sociale partners kan uitvoeren en de opdracht aanvaarden. Bij de opdrachtaanvaarding gaat het om het toetsen van de totaaleffecten van de transitie: het geheel dient evenwichtig en uitvoerbaar te zijn. Voor het beoordelen hiervan zijn meerdere

maatstaven mogelijk. In ieder geval dienen de transitie-effecten in netto-profijt of bruto-profijt inzichtelijk te zijn en de pensioenverwachting in verschillende scenario's in kaart te zijn gebracht. Er is een handreiking opgesteld voor (de beoordeling van) de evenwichtigheid.

Het voorgenomen besluit tot invaren dient vervolgens te worden voorgelegd aan de pensioenfondsorganen. De raad van toezicht heeft een goedkeuringsrecht op het invaarbe besluit. Het verantwoordingsorgaan heeft een adviesrecht en het belanghebbendenorgaan een goedkeuringsrecht op het invaarbe besluit. Het pensioenfonds stuurt een verzoek tot advies respectievelijk goedkeuring met een overzicht van de beweegredenen bij het besluit en de (cijfermatige) effecten die het besluit heeft voor de (verschillende groepen) belanghebbenden. Het pensioenfonds maakt kwantitatief inzichtelijk wat de gevolgen van de collectieve waardeoverdracht zijn, biedt inzicht in het besluitvormingsproces, de effecten en een motivering waarom eventuele effecten van invaren evenwichtig worden geacht. In aanvulling op de rol die het intern toezicht al vervult bij de transitie heeft de raad van toezicht een afzonderlijk goedkeuringsrecht op het voorgenomen besluit tot invaren door het pensioenfondsbestuur.

Het intern toezicht ziet toe op de adequate risicobeheersing, de evenwichtige belangenafweging en het besluitvormingsproces, waarbij het besluitvormingsproces tot invaren beoordeelt en erop toeziet dat alle relevante informatie is meegewogen.

Van het intern toezicht zal worden gevergd dat het bij het uitoefenen van de bestaande bevoegdheid om toezicht te houden op evenwichtige belangenafweging, uitdrukkelijk en gemotiveerd een oordeel velt over de besluitvorming en evenwichtige belangenafweging door het pensioenfondsbestuur bij de transitie en hierover expliciet verantwoording aflegt in het jaarverslag. Het proces voor het intern toezicht is hieronder schematisch weergegeven.

Toets invaarbe besluit DNB

Het invaren van de waarde van de bestaande pensioenaanspraken en -rechten in de nieuwe pensioenregeling wordt beschouwd als een (interne) collectieve waardeoverdracht. DNB heeft - net zoals bij bestaande collectieve waardeoverdrachten – de bevoegdheid tot het opleggen van een verbod op het uitvoeren van een dergelijke waardeoverdracht. Bij de toets van het invaarbe besluit door DNB zijn er twee belangrijke aspecten: 1) de toetsingscriteria; en 2) het tijdpad/proces. Het pensioenfonds moet een voornemen tot invaren ter toetsing voorleggen aan DNB. DNB toetst het voorgenomen besluit tot invaren op de volgende onderdelen:

- Het besluitvormingsproces.
- Impactanalyse van risico's.
- Financiële effecten.
- Collectieve actuariële gelijkwaardigheid.
- Evenwichtige belangenafweging.

BIJLAGE 2:

Analyse met betrekking tot ILO-verdragen 87 en 98 van mr. dr. A. Stege



Aan: Stichting van de Arbeid
Van: Mr. dr. Alwin Stege (Zilver Advocaten)
Datum: 17 februari 2025
Betreft: Amendement van het lid Joseph c.s. (*Kamerstukken II 2024/25, 36 578, nr. 10, 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*)

1. Inleiding en samengevatte conclusie

Met het amendement van het lid Joseph c.s. (hierna: “het amendement”) wordt voorgesteld de Pensioenwet te wijzigen. De hoofdregel dat er bij de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel, in overeenstemming met de nadrukkelijke wens van de sociale partners, in beginsel wordt ingevaren (collectieve waardeoverdracht), zou gewijzigd moeten worden. Gewezen deelnemers, deelnemers en pensioengerechtigden zouden een collectieve waardeoverdracht eerst moeten goedkeuren. De meerderheid zou moeten bepalen of er wel of niet wordt ingevaren. Zonder meerderheid zou de collectieve waardeoverdracht niet doorgaan. Om in te kunnen varen, is ook nodig dat ten minste 30% van de betrokkenen heeft deelgenomen aan het referendum. Als alternatief voor een collectief goedkeuringsrecht wordt voorgesteld deelnemers, gewezen deelnemers en pensioengerechtigden de mogelijkheid te geven individueel bezwaar te maken tegen het invaren.

De vraag is voorgelegd hoe dit amendement zich verhoudt tot:

- i) De verplichtingen die op de Nederlandse regering rusten uit hoofde van ILO-Verdragen bij de aanpassing van wetgeving waarvan het onderwerp mede behoort tot het domein van de sociale partners; en
- ii) De rechten van de sociale partners uit hoofde van ILO-Verdragen om in vrijheid collectieve overeenkomsten te sluiten, en om deze ongehinderd uit te kunnen voeren.

De conclusie is dat het amendement onverenigbaar is met de in deze notitie toegevoegde ILO-regelgeving. Het amendement behoort te worden ingetrokken, dan wel te worden verworpen, vanwege het onrechtmatige karakter.

In strijd met de ILO-regelgeving heeft er geen voorafgaande consultatie van de sociale partners plaatsgevonden over de voorgestelde wetswijziging (een ernstige procesmatige tekortkoming). Daarnaast zou de Nederlandse Staat met de invoering van de voorgestelde wijzigingen ten onrechte verhinderen dat door sociale partners gemaakte collectieve afspraken automatisch van kracht worden (een ernstige materiële schending van het fundamentele recht op vrije collectieve arbeidsvoorwaardenvorming).

2. Inrichting van het advies

Bij de toetsing van het amendement aan de ILO-regelgeving komen de volgende onderdelen aan de orde:

- A) De ILO-Verdragen nr. 87 en nr. 98 (hierna ook: “de Verdragen”) en algemene uitleg van de betekenis van deze Verdragen;
- B) Het onderhandelingsdomein van de sociale partners;
- C) Specifieke normen uit de Verdragen die voor de toetsing van het amendement van betekenis zijn;
- D) Beoordeling van het proces rondom de voorgestelde wetswijziging;
- E) Beoordeling van de voorgestelde materiële aanpassing.

3. (A) De ILO-Verdragen nr. 87 en nr. 98 en algemene uitleg van de betekenis van deze Verdragen

Nederland is lid van de International Labour Organization. De ILO is onderdeel van de Verenigde Naties. Sinds de oprichting in 1919 zijn er tal van Verdragen tot stand gekomen die mede betrekking hebben op (de totstandkoming van) arbeidsrechten, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.

Voor de beoordeling van het amendement zijn de volgende twee door Nederland geratificeerde verdragen van belang:

- I) Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87);
- II) Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98).

Het ILO-Verdrag nr. 87 regelt, kort gezegd, dat voor werknemers (en werkgevers) het recht van vrijheid van vereniging geldt. Zij mogen via een vereniging proberen hun belangen zo goed als mogelijk te behartigen door middel van het voeren van collectieve onderhandelingen. Zij mogen zelf de inhoud van de statuten van de vereniging bepalen, hun vertegenwoordigers in vrijheid kiezen, de activiteiten van de vereniging bepalen, en ook hun doelstellingen formuleren. De overheid mag zich hier niet mee bemoeien en deze rechten niet beperken.

Het ILO-Verdrag nr. 98 voegt hier, kort gezegd, aan toe dat werknemers- en werkgeversorganisaties beschermd moeten worden tegen bemoeienis door de ander bij hun oprichting, bij hun activiteiten, en bij de inrichting van de vereniging. Hun onafhankelijkheid moet worden beschermd. Daarnaast bepaalt (en herhaalt) dit Verdrag

dat de werkgevers(-) en werknemersorganisaties het recht hebben vrijwillig collectieve onderhandelingen te voeren om zo de toe te passen arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in collectieve overeenkomsten vast te kunnen leggen.

Verder is van belang dat de vrijheid van vereniging en de effectieve erkenning van het recht op vrije collectieve onderhandelingen tot de fundamentele beginselen en rechten op het werk behoren. Dit blijkt uit de *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up* (1998, gereviseerd in 2010). Vanwege het fundamentele karakter van deze beginselen en rechten, is bepaald dat deze ook nageleefd dienen te worden door staten die de betreffende verdragen niet hebben geratificeerd⁹:

“Declares that all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation, arising from the very fact of membership in the Organization, to respect, to promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which are the subject of those Conventions, namely:

- (a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;*
- (b) the elimination of all forms of forced or compulsory labour;*
- (c) the effective abolition of child labour; and*
- (d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.”*

De toepassing van de Verdragen wordt gecontroleerd door het Committee on the Freedom of Association (hierna: “het CFA”). Het CFA is een tripartite orgaan dat is ingesteld door de Governing Body van de ILO. Bij een vermeende schending van de Verdragen kan een klacht bij het CFA worden ingediend. Tot deze klachtmogelijkheid is besloten om, kort gezegd, te verzekeren dat vakbondsrechten door het recht, en in de praktijk, worden gerespecteerd.¹⁰ Het CFA heeft in de loop der jaren duizenden klachten beoordeeld. Op basis hiervan heeft de ILO al enkele keren in boekvorm een gestructureerd overzicht uitgegeven van alle normen die uit de Verdragen voortvloeien.

Uit de beslissingen van het CFA blijkt dat de toepassing van de Verdragen geen vrijblijvende kwestie is. Ieder land dat zich bindt aan de Verdragen accepteert daarmee een beperking van de eigen autonomie en de verplichting ervoor te zorgen dat de eigen wetgeving in overeenstemming is met de Verdragen. Deze verplichting kan niet ter discussie worden gesteld. Ook moet de nationale regering ervoor zorgen dat alle overheidsinstanties deze verplichtingen nakomen¹¹:

⁹ Zie artikel 2 van deze Declaration.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld 344th Report of the CFA, Case No. 2471, paragraaf 889.

¹¹ *Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association* / International Labour Office – Geneva: ILO, 6th edition, 2018, paragraaf 2, p. 5, alsmede paragraaf 44 e.v., p. 12 e.v.

“2. By virtue of its Constitution, the ILO was established in particular to improve working conditions and to promote freedom of association in the various countries. Consequently, the matters dealt with by the Organization in this connection no longer fall within the exclusive sphere of States and the action taken by the Organization for the purpose cannot be considered to be interference in internal affairs, since it falls within the terms of reference that the ILO has received from its members with a view to attaining the aims assigned to it. (...)

48. All States have the obligation to respect fully the commitments undertaken by ratification of ILO Conventions. While the manner in which the application of a ratified Convention is ensured in law and in practice varies from one State to another depending on the national constitutional system, the basis for this obligation cannot be challenged.

49. It is the responsibility of the Government to ensure the application of international labour Conventions concerning freedom of association which have been freely ratified and which must be respected by all state authorities, including the judicial authorities.”

De Verdragen hebben ook grote betekenis gehad voor de Nederlandse rechtspraak. In de periode na afloop van de Tweede Wereldoorlog was er hier sprake van “geleide loonpolitiek”. Vanwege de schaarste op de arbeidsmarkt werd gevreesd dat de lonen zich onverantwoord zouden ontwikkelen. De overheid bepaalde daarom dat de lonen met een maximaal percentage zouden mogen stijgen. Gedurende geruime tijd werd dit vanwege de bijzondere omstandigheden geaccepteerd door de sociale partners, maar het gebrek aan autonomie ging op een gegeven moment knellen. Hoewel de overheid al wel enige aanpassingen doorvoerde, is er toch vastgesteld dat de Nederlandse wetgeving/praktijk niet in overeenstemming was met de Verdragen omdat de overheid zich bleef bemoeien met de loonvorming. De wetgeving is noodgedwongen in overeenstemming gebracht met de Verdragen.¹²

4. (B) Het onderhandelingsdomein van de sociale partners

Het CFA heeft ook beslissingen genomen ten aanzien van de reikwijdte van het collectieve onderhandelingsrecht van de sociale partners. Uit deze beslissingen volgt dat aanvullende pensioenregelingen tot het onderhandelingsdomein van de sociale partners behoren.¹³ Het gaat hier om regelingen die door de sociale partners in het leven zijn geroepen (en voor Nederland dus niet over de Algemene Ouderdomswet waarin het door de overheid gefaciliteerde en gefinancierde ouderdomspensioen (AOW) is geregeld). Het staat niet ter discussie dat staten het recht hebben pensioenwetgeving in te richten, maar het CFA benadrukt dat staten – als zij dat doen – het principe van vrije collectieve onderhandelingen moeten respecteren.¹⁴

¹² Zie hierover bijvoorbeeld K. Boonstra, *The ILO and the Netherlands* (diss. Leiden), Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 1996, en ook mijn bijdrage ‘Een collectieve afspraak tot invaren mag niet bij referendum opzij worden gezet’, *TPV* 2024/44.

¹³ Zie bijvoorbeeld *Compilation* 2018, paragraaf 1308, 1309 en 1310, p. 244.

¹⁴ *Compilation* 2018, paragraaf 1307, p. 244.

De regering van Griekenland heeft zich in het verleden op het standpunt gesteld dat uitsluitend de overheid bevoegd is rondom het onderwerp “pensioenen” regels te stellen. Volgens de regering van Griekenland zou nationale wetgeving daarom mee mogen brengen dat de sociale partners over het onderwerp pensioenen geen collectieve afspraken meer zouden mogen maken. Het standpunt van de regering van Griekenland werd door het CFA verworpen. Gelet op de betekenis van het feit dat aanvullende pensioenen tot het onderhandelingsdomein van de sociale partners behoren, volgen hier voor de volledigheid de overwegingen van het CFA ter zake. Uit die overwegingen blijkt bovendien dat het CFA aan de regering van staten het verzoek kan doen (welk verzoek als een opdracht opgevat moet worden) om wetgeving in overeenstemming met de inhoud van de Verdragen te brengen¹⁵:

“1022. Finally, with regard to the Government’s indication that article 2, paragraph 3, of Act No. 1876/1990 stipulates that matters relating to pensions are excluded from the scope of application of collective labour agreements, the Committee recalls that matters which might be subject to collective bargaining include the type of agreement to be offered to employees or the type of industrial instrument to be negotiated in the future, as well as wages, benefits and allowances, working time, annual leave, selection criteria in case of redundancy, the coverage of the collective agreement, the granting of trade union facilities, including access to the workplace beyond what is provided for in legislation etc.; these matters should not be excluded from the scope of collective bargaining by law [Digest, op. cit., para. 913]. Observing that supplementary pension schemes can legitimately be considered as benefits that may be the subject of collective bargaining, the Committee requests the Government to take all necessary measures as soon as possible to amend section 2, paragraph 3, of Act No. 1876/1990 so as to ensure that supplementary pension schemes may be the subject of collective bargaining. The Committee requests to be kept informed of developments in this respect.”
[onderstreping AS]

Het staat derhalve vast dat het onderwerp “aanvullende pensioenen” tot het onderhandelingsdomein van de sociale partners behoort, en dat de normen uit de Verdragen van toepassing zijn op de totstandkoming en wijziging van collectieve afspraken over dit onderwerp.

5. (C) Specifieke normen uit de Verdragen die voor de toetsing van het amendement van betekenis zijn

De fundamentele rechten die in de Verdragen zijn vastgelegd, vallen in vele subonderdelen uiteen. Zo is bijvoorbeeld door het CFA vastgesteld dat het recht om te staken, ter verdediging van economische en sociale belangen, rechtstreeks voortvloeit uit het recht zich te verenigen en collectief te mogen onderhandelen, zoals vastgelegd in ILO-Verdrag nr. 87 (het stakingsrecht wordt niet expliciet in de tekst

¹⁵ Zie 344th Report of the CFA, Case No. 2502, paragraaf 1022, p. 236.

genoemd).¹⁶ Op een geheel ander vlak is door het CFA vastgesteld dat de vrijheid van vereniging ook meebrengt dat vakbondsleiders het recht van vrijheid van meningsuiting moeten genieten¹⁷, en dat het kantoor van een vakbond niet zo maar betreden mag worden, en dat zijn eigendommen beschermd moeten worden. Als deze vrijheden niet gerespecteerd worden, kunnen vakbondsrechten niet worden uitgeoefend.¹⁸

Voor de toetsing van het amendement zijn de volgende door het CFA vastgestelde – uit de Verdragen voortvloeiende – normen van belang:

- i) Bij de aanpassing van wetgeving over een onderwerp dat mede tot het domein van de sociale partners behoort, dient voorafgaande consultatie plaats te vinden, waarbij een serieuze inspanning geleverd moet worden om tot consensus te komen;
- ii) De overheid mag geen regels vaststellen die verhinderen dat door de sociale partners gemaakte collectieve afspraken uitgevoerd kunnen worden.

Ad i) Consultatie

Onder verwijzing naar de Consultation (Industrial and National Levels) Recommendation, 1960 (No. 113) heeft het CFA vastgesteld dat het voor duurzame en harmonieuze arbeidsverhoudingen van belang is dat de overheid regelmatig overleg voert met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties (tripartite overleg). Bij onderwerpen van wederzijds belang dient in het bijzonder overleg plaats te vinden met de bedoeling om tot een akkoord te komen.¹⁹

Dat het voeren van tripartite overleg over sociaal-economische onderwerpen, en het streven naar het bereiken van overeenstemming, van grote betekenis zijn, blijkt uit de volgende overwegingen van het CFA:

“The Committee points out that there are still no structured bodies for tripartite social dialogue and that the allegations seem to suggest that, when consultations are held, no attempt is made to take due account of the points of view of employers’ organizations, much less to make efforts to arrive at mutually acceptable solutions. With regard to the allegations concerning deficiencies in social dialogue, the Committee emphasizes once more the importance that should be attached to full and frank consultation taking place on any questions or proposed legislation affecting trade union rights and that it is essential that the introduction of draft legislation affecting collective bargaining or conditions of employment should be preceded by full and detailed consultations with the appropriate independent and most representative organizations of workers and employers. The Committee once again requests the Government to keep it informed with regard to any bipartite and

¹⁶ Zie 344th Report of the CFA, Case No. 2471, paragraaf 891.

¹⁷ Zie 349th Report of the CFA, Case No. 2546, paragraaf 1215.

¹⁸ Zie Compilation 2018, paragraaf 275 e.v., p. 51.

¹⁹ Zie Compilation 2018, paragraaf 1517 e.v., p. 283.

tripartite consultations with FEDECAMARAS and any negotiations or agreements with this central organization or its regional structures and to transmit the corresponding texts. The Committee also requests the Government to ensure that any legislation adopted concerning labour, social and economic issues within the framework of the Enabling Act be subject to real, in-depth consultations with the independent and most representative employers' and workers' organizations, while attempting as far as possible to find shared solutions.” [onderstrepingen AS]

In dit kader heeft het CFA vastgesteld dat een regering niet zomaar een wetsvoorstel mag indienen en/of behandelen dat mede betrekking heeft op een onderwerp dat tot het collectieve onderhandelingsdomein van de sociale partners behoort.²⁰ Hierover zal eerst tripartite overleg plaats moeten vinden. Dit overleg dient te goeder trouw te worden gevoerd, waarbij alle betrokkenen voldoende gelegenheid moeten krijgen hun standpunten naar voren te brengen, waarbij er ook voldoende gelegenheid voor discussie dient te zijn, met het oogmerk tot een compromis te komen.²¹ Dit is bijvoorbeeld bevestigd in een kwestie waarbij de Griekse regering, in strijd met de Verdragen, aanvullende pensioenfondsen (door de sociale partners opgericht) had opgeheven en geïntegreerd in een staatspensioenfonds. In de eerste beslissing²² had het CFA al vastgesteld dat er sprake was schending van de Verdragen en werd de Griekse regering opgedragen om over de gevolgen daarvan onmiddellijk in overleg te treden met de sociale partners. Uit een vervolklacht bleek dat de Griekse regering geen overleg wilde voeren over, onder meer, de toekomst van de aanvullende pensioenfondsen. In dit kader overwoog het CFA²³:

“The Committee takes note of the information provided by the Government, according to which pursuant to the conclusions and recommendations of the Committee, a first tripartite meeting between the representatives of the Government, the banks and the OTOE was held on 2 August 2007 in order to discuss issues related to the supplementary pension funds of bank employees as well as to Act No. 3371/2005. The next meeting was initially to be held on 28 August but as general elections were called for 16 September 2007, it had to be postponed. Emphasizing that it is important that during consultations the parties have sufficient time to express their views and discuss them in full with a view to reaching a suitable compromise, the Committee requests the Government to resume full and frank consultations with the OTOE and banks as soon as possible, in order to ensure that the future of the supplementary pension funds of bank employees and of their assets is determined by mutual agreement of the parties to the collective agreements by which the supplementary pension funds were set up, and to which only they contributed, and to amend Act No. 3371/2005 to reflect the agreement of the parties. The Committee requests to be kept informed in this respect.”

²⁰ Zie bijvoorbeeld 367th Report of the CFA, Case No. 2930, paragraaf 732.

²¹ Zie Compilation 2018, paragraaf 1530, 1532 en 1533, p. 285.

²² Zie 344th Report of the CFA, Case No. 2502, paragraaf 1022, p. 236.

²³ Zie 348th Report of the CFA, Case No. 2502, paragraaf 94 (NB: dit betreft een ‘voortgezette behandeling’, aan een klacht kan in meerdere rapporten aandacht worden besteed).

Uit de beslissingen van het CFA volgt dat een nationale overheid voorafgaande consultatie met de sociale partners zal moeten voeren als er een voornemen bestaat om wetgeving die betrekking heeft op aanvullende pensioenen in te voeren of aan te passen.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat deze voorafgaande consultatieverplichtingen óók/zelfs van toepassing zijn in crisissituaties (waarvan nu niet eens sprake is). Ook dan mag consultatie niet achterwege gelaten worden voordat een wetsvoorstel in behandeling wordt genomen²⁴:

“The Committee would like to stress the importance that it attaches to holding consultations with the most representative workers’ and employers’ organizations with sufficient advance notice and, in particular, to ensuring that the drafts of laws or Royal Legislative Decrees are submitted to these organizations for consultation well before their adoption by the Government as a prerequisite for consideration by Parliament. The Committee wishes to recall that, with the necessary limitations of time, the principles governing consultation remain valid during crises that require the taking of urgent measures, and to reiterate the conclusions that it formulated in its June 2013 meeting on a case involving Spain [see 368th Report, Case No. 2918 (Spain), para. 356]” [onderstrepingen AS]

In paragraaf 6 van deze notitie zal worden toegelicht hoe de Nederlandse overheid met de consultatieverplichtingen is omgegaan rondom de aanpassingen van de Pensioenwet. Ook zal worden toegelicht hoe het amendement zich verhoudt tot deze consultatieverplichtingen.

Ad ii) Belemmeringen rondom de uitvoering van collectieve overeenkomsten

Een van de belangrijkste doelen van werknemers bij de uitoefening van hun recht zich te organiseren, is om via collectieve onderhandelingen hun arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden te regelen. De sociale partners bepalen hierbij in vrijheid de inhoud van hun collectieve overeenkomst. De normen die in de Verdragen liggen besloten hebben niet alleen betrekking op de totstandkoming van collectieve overeenkomsten. Deze normen hebben nadrukkelijk ook betrekking op de gebondenheid van partijen aan gemaakte afspraken²⁵, en op de ongehinderde uitvoering daarvan. Staten dienen ervoor te zorgen dat collectieve overeenkomsten afdwingbaar zijn.²⁶

Het is een vuistregel dat overheidsinstellingen zich (exceptionele omstandigheden daargelaten) moeten onthouden van iedere bemoeienis met de inhoud van collectieve overeenkomsten.²⁷ Het respecteren van de autonomie van de sociale partners door overheden, blijft voor sommige overheden ‘een uitdaging’. Het is voorgekomen

²⁴ Zie 371st Report of the CFA, Case No. 2947, paragraaf 445.

²⁵ Zie bijvoorbeeld 349th Report of the CFA, Case No. 2572, paragraaf 792.

²⁶ Compilation 2018, paragraaf 1334 en 1335, p. 248-249.

²⁷ Zie bijvoorbeeld 344th Report of the CFA, Case No. 2502, paragraaf 1018.

dat regeringen het ‘probleem’ dan op andere wijze oplossen. Er wordt dan wel ruimte gelaten aan sociale partners om collectieve overeenkomsten te sluiten, maar door vervolgens (administratieve) barrières op te werpen kan de uiteindelijke uitvoering van de gemaakte collectieve afspraken alsnog worden verhinderd. In dit kader heeft het CFA vastgesteld dat een goedkeuringsrecht van de overheid in strijd is met de beginselen van vrije collectieve onderhandelingen en met ILO-Verdrag nr. 98²⁸:

*“Finally, the Committee notes the Government’s statement that the Act on collective employment contracts, mediation and arbitration of 1962, gives trade unions the freedom to negotiate with employers and to sign collective employment contracts, on the understanding that the contract will only come into force when it has been ratified by the Ministry of Labour according to the standard procedure. Having regard to the national circumstances, the Committee recalls that making the validity of collective agreements signed by the parties subject to the approval of these agreements by the authorities is contrary to the principles of collective bargaining and of Convention No. 98 [see **Digest**, op. cit., para. 1012]. The Committee requests the Government to secure respect for free and voluntary collective bargaining between the parties, including where necessary by amending the legislation to remove the need for previous approval by the Government for the entry into force of a collective agreement.”* [onderstrepingen AS]

Deze door het CFA vastgestelde regel laat aan duidelijkheid niets te wensen over. Een goedkeuringsrecht is niet toegestaan. Waar deze toch in een wet is opgenomen, dient deze te worden verwijderd.

Ter voorkoming van misverstanden merk ik op dat in de Wtp genoemde redenen om collectieve afspraken niet uit te voeren, zijn gebaseerd op afspraken die hierover met de sociale partners zijn gemaakt (en derhalve vrijwillige beperkingen vormen).²⁹

6. (D) Beoordeling van het proces rondom de voorgestelde wetswijziging

Ik stel voorop dat rond de invoering van de Wet toekomst pensioenen (Wtp) door de Nederlandse regering het juiste proces is gevolgd.³⁰ Conform de door het CFA vastgestelde eisen heeft de regering uitvoerig overleg gevoerd met de sociale partners over de aanpassing van het pensioenstelsel. Bij dit overleg is er verder naar gestreefd om tot overeenstemming te komen over de aanpassingen die plaats zouden moeten vinden.

Bij het overleg over het nieuwe pensioenstelsel hebben de sociale partners, onder meer, duidelijk naar voren gebracht dat oude en nieuwe pensioenopbouw in één fonds een belangrijk punt was. Dit is als een te bereiken resultaat in het SER-advies

²⁸ Zie 367th Report of the CFA, Case No. 2952, paragraaf 879.

²⁹ Zie bijvoorbeeld de Hoofdlijnennotitie 2020, p. 23 waar is toegelicht dat het pensioenfondsbestuur een besluit tot collectieve waardeoverdracht kan nemen.

³⁰ Zie bijvoorbeeld mijn bijdrage in TPV 2024/44.

“Naar een nieuw pensioenstelsel” (2019) (hierna ook: “Pensioenakkoord”) opgenomen. Het kabinet heeft bevestigd deze wens te ondersteunen. Later is dit uitgewerkt in de ‘Hoofdpijnennotie uitwerking pensioenakkoord’. Bij het standaard transitiepad worden bestaande rechten in beginsel omgezet naar het nieuwe contract.

In het kader van de voorliggende vragen is het relevant enkele passages uit de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen aan te halen. Vooral omdat hieruit voor iedereen, ook niet-juristen, de grote betekenis van de ILO-Verdragen blijkt bij wetgevingsprocessen rondom de aanpassing van regels die het onderhandelingsdomein van de sociale partners bestrijken. De regering overwoog in het hoofdstuk over juridische houdbaarheid en rechtsbescherming onder meer³¹:

“De partijen zijn gebonden aan de ILO-Verdragen, hetgeen inhoudt dat zij er in eerste instantie zelf voor moeten waken dat zij niet handelen in strijd met hetgeen in de verdragen is bepaald.

In het kader van het voorliggende wetsvoorstel zijn de ILO-verdragen die betrekking hebben op de onderhandelingsvrijheid van de sociale partners relevant. (...)

Dit wetsvoorstel is een uitwerking van het door sociale partners en het kabinet in juni 2019 overeengekomen Pensioenakkoord. (...)

Het amendement dat nu voorligt, raakt een wezenlijk onderdeel van de tussen de sociale partners en de overheid gemaakte afspraken, welke inmiddels in de Wtp zijn verankerd. Zoals in het amendement wordt erkend, is het individueel bezwaarrecht buitenwerking gesteld. Hiervoor is versterkte collectieve medezeggenschap in de plaats gekomen. Het overeengekomen uitgangspunt is dat opgebouwde rechten worden ingevaren (het standaard transitiepad), en van sociale partners wordt verwacht dat zij dit in beginsel met elkaar zullen afspreken. Met het amendement wordt dit uitgangspunt volledig aan de kant gezet. De sociale partners kunnen weliswaar afspreken dat er collectieve waardeoverdracht zal plaatsvinden, maar als dit niet wordt goedgekeurd, of als de deelname aan het referendum te gering is, mag deze collectieve waardeoverdracht niet plaatsvinden. Enig tripartite overleg met de sociale partners over het voorstel om een goedkeuringsrecht rondom de collectieve waardeoverdracht in te voeren, heeft echter niet plaatsgevonden. Er is door de betreffende kamerleden geen enkele aandacht besteed aan de verplichtingen die uit hoofde van de Verdragen op de Nederlandse Staat (en alle overheidsinstanties) rusten om eerst tripartite overleg te voeren.

³¹ Kamerstukken II 2021/22, 36 067, nr 3. (MvT), p. 166-167.

In de Wtp is daarnaast met het standaard invaarpad een individueel bezwaarrecht uitgesloten.³² In plaats hiervoor is een systeem van versterkte collectieve medezeggenschap afgesproken.³³ Door nu voor te stellen dat deelnemers, gewezen deelnemers en gepensioneerden tóch een individuele bezwaarmogelijkheid zouden krijgen, wordt een wezenlijk element uit het Pensioenakkoord (het invaren van opgebouwde rechten als voorkeursroute zonder individuele bezwaarmogelijkheid) aan de kant geschoven.

Het voorliggende amendement betekent, indien aangenomen, een vaststaande schending van de consultatieverplichting die er op de Nederlandse Staat rust om deze ingrijpende aanpassingen van de Pensioenwet eerst via tripartite overleg te bespreken, met de oprechte intentie tot overeenstemming te komen.

Ik merk op dat een systeem van goedkeuring van reeds gesloten collectieve overeenkomsten indruist tegen de autonomie van de sociale partners en de principes van vrije collectieve arbeidsvoorwaardenvorming zoals gegarandeerd in de Verdragen (zie ook hierna).

7. (E) Beoordeling van de voorgestelde materiële aanpassing

Goedkeuringsrecht

Volgens het amendement wordt in art. 150m Pensioenwet opgenomen dat er voorafgaande goedkeuring van de deelnemers, gewezen deelnemers en pensioenge-rechtigden moet zijn verkregen voordat er tot collectieve waardeoverdracht wordt overgegaan. Er zou hier dus sprake zijn van een goedkeuringsrecht.

Deze voorgestelde materiële aanpassing is in strijd met de Verdragen. Een tussen de sociale partners gesloten collectieve overeenkomst dient bindend te zijn. De overheid mag geen belemmeringen opwerpen om dergelijke collectieve overeenkomsten uit te voeren. Als in de wet wordt opgenomen dat een bepaalde groep, of groepen, een goedkeuringsrecht heeft/hebben ten aanzien van tussen de sociale partners gemaakte collectieve afspraken rondom collectieve waardeoverdracht, dan is dat duidelijk in strijd met het fundamentele recht van vrije collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en ILO-Verdrag nr. 98.

Ook om deze reden betekent het voorliggende amendement, indien aangenomen, een schending van de Verdragen.

Individueel bezwaarrecht

Op basis van het Pensioenakkoord en de Wtp maken de sociale partners collectieve afspraken waarbij een evenwichtig besluit, dat waar nodig compensatiemaatregelen bevat, wordt genomen omtrent het invaren van opgebouwde rechten op basis van de wettelijk vastgelegde regel dat er geen individueel bezwaarrecht van toepassing is, waarmee een besluit tot invaren geen (gedeeltelijke) achterblijvers kent. Door een individueel bezwaarrecht in te voeren, zou een door de sociale partners gesloten overeenkomst, dat strekt tot het invaren van *alle* opgebouwde rechten,

³² Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2021/22, 36 067, nr. 3, p. 181, en art. 150l, lid 5, Pensioenwet.

³³ Zie Hoofddlijnotitie 2020, p. 25 (*Kamerstukken II 2019/20, 32 043, nr. 519*).

niet uitgevoerd kunnen worden. De facto wordt hiermee door de overheid een belemmering opgeworpen om een door de sociale partners gesloten collectieve overeenkomst uit te voeren. Ook dit is in strijd met het fundamentele recht van vrije collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en ILO-Verdrag nr. 98.

Daarnaast merk ik nog op dat het amendement geen enkele aandacht besteedt aan de omstandigheid dat leden van vakbonden op grond van art. 9 Wet CAO zijn gebonden aan cao-afspraken die door hun vakbond worden gemaakt. Een individueel bezwaarrecht vormt een inbreuk op de wettelijke systematiek van gebondenheid van vakbondsleden aan door hun vereniging gesloten cao's (aannemende dat ook de werkgever is gebonden, hetzij als partij bij de cao, hetzij als lid van de werkgeversvereniging die partij is bij de cao). Een werknemer moet vooraf kunnen weten dat het vakbondslidmaatschap de gebondenheid aan een cao kan meebrengen. Daarom eist de wet (art. 2 Wet CAO) dat de vereniging de bevoegdheid tot het sluiten van cao's in de statuten moet hebben opgenomen. In deze statuten zal geregeld zijn hoe het interne goedkeuringsproces van een onderhandelingsakkoord verloopt. Na goedkeuring en ondertekening van de cao bindt deze alle leden die onder de werkingssfeer van de cao vallen. Dit systeem laat geen ruimte voor een individueel bezwaarrecht voor deze personen. Het CFA heeft dan ook nadrukkelijk bevestigd dat collectieve overeenkomsten partijen binden, alsmede degenen namens wie de collectieve overeenkomst is gesloten³⁴:

“The Collective Agreements Recommendation, 1951 (No. 91), which guides governments in their understanding of the principles of collective bargaining, explicitly recognizes in its Paragraph 3 that “collective bargaining agreements should bind the signatories thereto and those on whose behalf the agreement is concluded.” [onderstreping AS]

8. Afronding

In de Wtp zijn, conform de afspraken uit het Pensioenakkoord, de voorwaarden verankerd voor de overgang naar een nieuw pensioenstelsel. Met het amendement worden wetsaanpassingen voorgesteld die lijnrecht in strijd zijn met het Pensioenakkoord. Uit deze notitie blijkt dat het amendement een ernstige inbreuk vormt op de fundamentele rechten van de sociale partners zoals neergelegd in de Verdragen. In 1998 is nog door de ILO bevestigd dat het recht van vrijheid van vereniging en de effectieve erkenning van het recht op vrije collectieve onderhandelingen, fundamentele rechten zijn. Deze rechten dienen door alle staten die lid zijn van de ILO te goeder trouw gerespecteerd en geëffectueerd te worden.

Van de Nederlandse Staat mag – als vrijwillig ILO-lid – zonder meer worden verwacht dat de uit de Verdragen voortvloeiende fundamentele rechten volledig worden gerespecteerd. Dit brengt mee dat het amendement als onrechtmatig terzijde gelegd moet worden.

³⁴ 376th Report of the CFA, Case No. 3081, paragraaf 722.

Indien en voor zover in weerwil van het voorgaande over het amendement zou worden gestemd, en het door de Tweede Kamer zou worden aangenomen, adviseer ik onmiddellijk na de aanneming een klacht bij de ILO in te dienen. Het CFA heeft eerder al vastgesteld dat hangende een wetgevingsproces reeds geklaagd mag worden over schending van de Verdragen, nu dit een Staat de mogelijkheid geeft rekening te houden met de conclusies van het CFA.³⁵ Gelet op eerdere beslissingen twijfel ik er niet aan dat het CFA zal vaststellen dat de Staat ten onrechte de sociale partners niet heeft geconsulteerd voorafgaand aan de behandeling van het amendement, waarmee er ten onrechte geen oprechte inspanning is geleverd met de sociale partners consensus te bereiken. Verder twijfel ik er niet aan dat het CFA zal vaststellen dat het goedkeuringsrecht en het individuele bezwaarrecht strijdig zijn met de fundamentele rechten van de sociale partners tot het voeren van vrije collectieve onderhandelingen. Het CFA zal de Nederlandse regering dan verzoeken het vereiste van voorafgaande goedkeuring uit het wetsvoorstel/de wet te verwijderen, alsmede een eventueel bezwaarrecht.

*

**

Mr. dr. Alwin Stege
Zilver Advocaten
Koninginneweg 215H, 1075 CS, Amsterdam
www.zilveradvocaten.nl

³⁵ Zie 376th Report of the CFA, Case No. 2970, paragraaf 465.