

Vergaderjaar 2025–2026

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 711

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2026

Met deze brief informeer ik uw Kamer over een aantal pensioenonderwerpen. Aan de orde komen de volgende onderwerpen: (1) de motie over de financiering van het Nederlandse pensioenstelsel¹, (2) de motie over indexatie bij buitenlandse pensioeninstellingen^{2, 3}, (3) de motie over inzicht in kosten aan de hand van kengetallen⁴, (4) de toezegging om jongeren te betrekken bij wijzigingen in de AOW⁵, (5) de motie over governance in het nieuwe pensioenstelsel⁶, (6) de publieksmonitor pensioenen van het eerste kwartaal van 2026 en (7) de evaluatie van de experimenteerbepaling voor zelfstandigen. Tot slot wordt de stand van zaken gegeven over (8) het Wetsvoorstel pensioenverdeling bij scheiding (WPS)⁷ en (9) de wijziging Pensioenwet voor stichtingsvereiste bedrijfstakpensioenfondsen.

1. De financiering van het Nederlandse pensioenstelsel

De motie Van Brenk vraagt naar de financiering van het Nederlandse pensioenstelsel in vergelijking met andere landen.⁸ Het Nederlandse pensioenstelsel is gebouwd op drie pijlers, waarvan de eerste twee pijlers voor de meeste Nederlanders de belangrijkste basis vormen voor het inkomen tijdens pensionering.

¹ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XV, nr. 88.

² Kamerstukken II, 2025/26, 32 043, nr. 703.

³ Kamerstukken II, 2025/26, 32 043, nr. 700.

⁴ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XV, nr. 86.

⁵ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XV.

⁶ Kamerstukken II, 2025/26, 32 043, nr. 700.

⁷ Kamerstukken II, 2025/26, 32 043, nr. 706.

⁸ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XV, nr. 88.

Eerste pijler

De eerste pijler, de AOW, wordt aan elke inwonende in Nederland geboden zodra diegene de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. De hoogte is afhankelijk van de verzekerde jaren. De financiering van dit stelsel gebeurt aan de hand van het omslagstelsel waarbij werkenden premie betalen en de overheid het tekort aanvult uit belastinginkomsten. Dit betekent dat gepensioneerden in belangrijke mate afhankelijk zijn van het aantal werkenden dat belast wordt om de pensioenen te kunnen financieren.

Deze verhouding van gepensioneerden ten opzichte van werkenden verschuift steeds meer door de vergrijzing, waardoor een steeds kleinere groep werkenden het pensioen van steeds meer gepensioneerden moeten opbrengen, wat de druk op werkenden en ook de begroting verhoogt. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) waarschuwt in haar rapport «Europese vergrijzing in het vizier» gepubliceerd voor het hoge tempo waarin Europa vergrijst.⁹ De AOW levert een belangrijke bijdrage in het voorkomen van armoede onder ouderen en dat willen we graag zo houden. Tegelijkertijd is het belangrijk dat we gegeven de veranderde situatie in de wereld en demografische ontwikkelingen kijken naar de toekomstbestendigheid van de AOW. Het kabinet heeft daarbij kennis genomen van het ultimatum van de vakbonden, onder meer ten aanzien van de AOW. Ik kom binnenkort met een voorstel om weer in gesprek te komen met de sociale partners.

Tweede pijler

Het tweedepijlerpensioen wordt gefinancierd door middel van een kapitaaldeckingsstelsel. Werkenden dragen premies af om zodra zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken een levenslange uitkering aan te kunnen kopen. Het voordeel van dit stelsel is dat het minder gevoelig is voor demografische ontwikkelingen, omdat het door de ontvanger van het pensioen zelf gefinancierd wordt. Echter, het nadeel van dit stelsel is dat het niet altijd mee kan groeien met de inflatie, omdat de uitkomsten afhankelijk zijn van de rendementen die behaald worden op de financiële markten. Ook waarschuwt de WRR dat de Europese vergrijzing tot een opwaartse (loon)inflatiedruk leidt door de toenemende krapte die op de arbeidsmarkt zal ontstaan.

De motie Van Brenk vraagt het kabinet te bevestigen dat Nederland het best gefinancierde stelsel heeft binnen de eurozone op basis van Eurostat-gegevens. Eurostat publiceert gegevens over de mate van kapitaaldekking, de omvang van de kapitaaldekking en de hoogte van de uitgekeerde pensioenen in Nederland ten opzichte van andere landen in de eurozone en Europa. Ik zal hieronder kort de belangrijkste cijfers toelichten.

In grafiek 1 op basis van Eurostat-data is te zien dat in Nederland de pensioenaanspraken voor een groot deel kapitaalgefinancierd zijn. Alleen IJsland en Denemarken kennen een hoger aandeel kapitaalfinanciering in hun nationale pensioenstelsels. Dit laat zien dat het Nederlandse pensioenstelsel niet te afhankelijk is van één bepaalde financieringsmethode.

Uit een rapport van de OECD uit 2024 valt op te maken dat Nederland binnen de eurozone het hoogste pensioenvermogen heeft ten opzichte van het BBP, circa 150% BBP. Enkel Denemarken en IJsland kenden eind

⁹ <https://www.wrr.nl/documenten/2024/09/25/Europese-vergrijzing-in-het-vizier>.

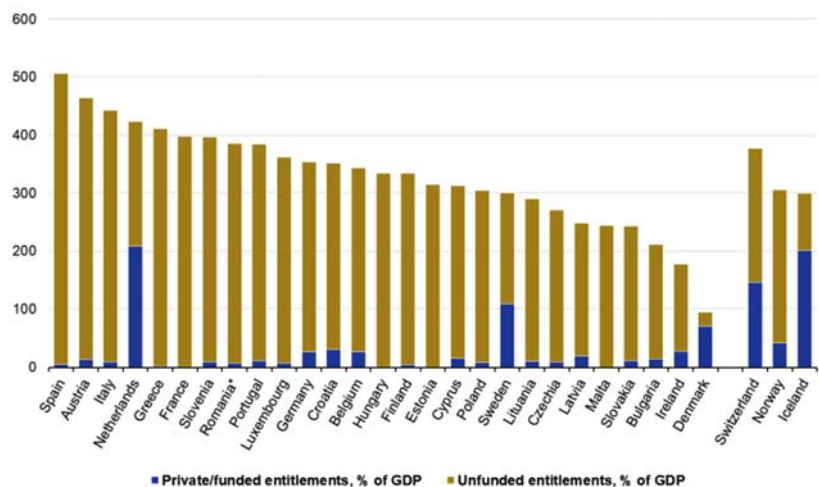
2024 een hoger vermogen als percentage van BBP van respectievelijk 206% en 191%.¹⁰

Verder ontvangen de Nederlandse pensioengerechtigden gemiddeld genomen één van de hoogste pensioenuitkeringen in de eurozone en Europa, ook wanneer er rekening wordt gehouden met de verschillen in koopkracht tussen de landen zoals blijkt in grafiek 2. Gepensioneerden uit Oostenrijk en Luxemburg ontvangen in totaal een hoger pensioen dan gepensioneerden in Nederland.

De gevraagde cijfers laten een positief beeld zien over de mate waarin het Nederlandse pensioenstelsel op dit moment gefinancierd is. Zoals ook door de regering bij het Pensioenakkoord geconstateerd, is een gebalanceerde mix van omslag- en kapitaaldekking in het pensioenstelsel van belang. Daarbij is het ook raadzaam om oog te blijven houden voor de lange termijn houdbaarheid. Het Nederlandse pensioenstelsel biedt namelijk een goed pensioen en dat moeten we ook zo houden. Het kabinet heeft hier oog voor en zal daarom maatregelen onderzoeken om ook in de toekomst de kwaliteit en houdbaarheid van de AOW te behouden. Voor de AOW worden in het Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) Inkomensvoorziening ouderen mogelijke aanpassingen in kaart gebracht om de inkomensvoorzieningen voor ouderen (na de AOW-leeftijd) te verbeteren met het oog op de betaalbaarheid, de uitvoerbaarheid en de effecten op het functioneren van de arbeidsmarkt en de woningmarkt. Het aanvullend pensioen valt buiten de scope van dit rapport. Wat betreft de tweede pijler zorgt de invoering van de Wet toekomst pensioenen voor de lange termijn houdbaarheid van de tweede pijler.

Grafiek 1 – Pensioenaanspraken van huishoudens eind 2021 in percentage van het BBP

Household pension entitlements in social insurance in EU and EFTA countries by end 2021 in % of GDP



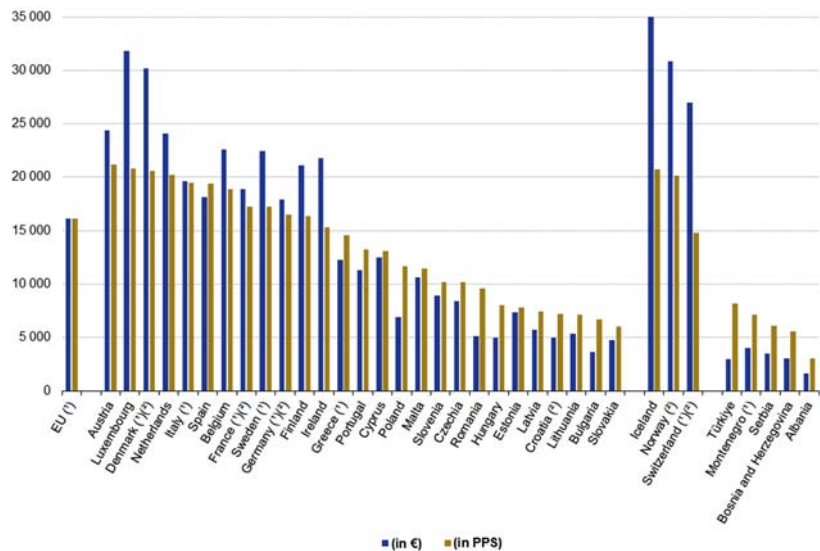
Note: For Romania private total pensions entitlements in social insurance do not include defined benefit schemes for general government employees classified in general government (not in core accounts)
Source: Eurostat (online data code: nasa_10_pens1)

eurostat

Grafiek 2 – Pensioenuitkeringen per ontvanger in 2022 uit eerste- en tweedepijlerpensioen.

¹⁰ OECD (2024), Pensions at a glance, p. 235 Table 9.2.

Average pension expenditure per beneficiary for old-age pensions, 2022



Note: excluding anticipated and partial pensions.

(1) Provisional

(*) Estimate

Source: Eurostat (online data codes: spr_pns_ben and spr_exp_pens)

eurostat

Definitie: De gegevens hebben betrekking op verschillende soorten pensioen, waaronder diverse (vervroegde) ouderdomspensioenen, het nabestaandenpensioen en het arbeidsongeschiktheidspensioen.

2. Indexatie bij buitenlandse pensioeninstelling

Tijdens het tweeminutendebat op 31 maart jl. heeft het lid Van Brenk (50PLUS) een motie ingediend met betrekking tot indexatie-afspraken voor pensioendeelnemers met werkgevers die hun pensioen in België hebben ondergebracht.¹¹ Tijdens het debat heb ik aangegeven met De Nederlandsche Bank (DNB) in overleg te treden. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van dat overleg.

Een pensioeninstelling gevestigd in een andere EU-lidstaat staat onder prudentieel toezicht in de lidstaat waar de pensioeninstelling gevestigd is. In het geval van pensioenfonds Johnson & Johnson (J&J Pension Fund OFP) is dat België. De IORP-II richtlijn stelt daarbij minimumeisen aan onder meer de technische voorzieningen, governance en beleggingsbeheer. Daarmee wordt beoogd dat ook bij de grensoverschrijdende uitvoering een passend niveau van deelnemersbescherming wordt geborgd. Op een Nederlandse pensioenregeling die wordt uitgevoerd door een pensioeninstelling gevestigd in een andere lidstaat, is het Nederlandse arbeids- en sociaal recht van toepassing. Voor de naleving van het Nederlandse arbeids- en sociaal recht is de pensioeninstelling onderworpen aan toezicht door DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

Bij de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel dient de werkgever de gewijzigde pensioenovereenkomst en een transitieplan aan het pensioenfonds te zenden. Het voorschrift om een implementatieplan en communicatieplan in te dienen bij de toezichthouder geldt niet voor een pensioeninstelling gevestigd in een andere lidstaat. De inhoud van de pensioenregeling, waaronder de toeslagverlening, is arbeidsvoorwaar-

¹¹ Kamerstukken II, 2025/26, 32 043, nr. 703.

delijk en komt tot stand tussen werkgever en werknemersvertegenwoordiging. Binnen het wettelijk kader is het aan partijen om de pensioenregeling in te vullen. De regering of toezichthouders hebben geen rol bij die invulling.

DNB houdt zoals gezegd wel toezicht op naleving van het Nederlandse arbeids- en sociaal recht, waaronder het voorschrift voor gelijke behandeling bij toeslagen (artikel 58 Pensioenwet). Het is toegestaan dat bij een toeslagverlening aan deelnemers, de pensioenen van gewezen deelnemers en gepensioneerden niet in gelijke mate worden verhoogd. Het maakt daarbij geen verschil of het pensioenfonds in Nederland of in een andere lidstaat is gevestigd.

De pensioenregeling van pensioenfonds Johnson en Johnson kent zo'n wettelijk toegestaan onderscheid. Bij Johnson & Johnson worden de pensioenaanspraken van actieve deelnemers jaarlijks verhoogd met de ontwikkeling van de prijsindex. De pensioenregeling kent echter geen toeslagambitie voor de verhoging van de pensioenen van gewezen deelnemers en pensioengerechtigden.

Tot slot merk ik op dat op grond van de huidige wetgeving bij een collectieve waardeoverdracht naar een pensioeninstelling in een andere lidstaat onder andere vereist is dat een tweederdemeerderheid van de deelnemers en gewezen deelnemers en een tweederdemeerderheid van de pensioengerechtigden die hebben gereageerd op een daartoe strekkend schriftelijk verzoek het voorgenomen besluit met betrekking tot de collectieve waardeoverdracht hebben goedgekeurd. Die huidige instemmingssystematiek was nog niet van toepassing bij de overgang van pensioenfonds Johnson & Johnson naar België in 2015.¹² Gelet op bovenstaande moet ik concluderen dat DNB geen rol speelt bij de inhoudelijke afspraken die sociale partners maken over de toeslagverlening.

Hoewel ik goed kan voorstellen dat gewezen deelnemers en gepensioneerden van Johnson & Johnson teleurgesteld zijn over hun indexatieperspectief, hebben mij geen signalen bereikt dat de arbeidsvoorwaardelijke afspraken niet binnen de (toen) geldende wettelijke kaders zijn gemaakt. Het staat de vertegenwoordigende partijen en Johnson & Johnson als werkgever vrij om hierover nieuwe afspraken te maken.

3. Inzicht in kosten aan de hand van kengetallen

De motie Van Brenk vraagt de regering in samenspraak met de pensioensector enkele verantwoord samengestelde (uniforme) kengetallen te ontwikkelen die het mogelijk maken voor deelnemers om pensioenuitvoerders te beoordelen op de kosten van uitvoering.¹³

Transparantie over uitvoeringskosten is belangrijk, zeker met de overstap naar premiereregelingen waarbij ambitie, zekerheid en kosten directer aan elkaar gekoppeld zijn. Kostentransparantie leidt er toe dat discussies op de juiste manier gevoerd kunnen worden, niet alleen over de hoogte van de kosten, maar juist ook over de hoogte in relatie tot wat de deelnemer hiervoor terugkrijgt. Daarnaast stelt heldere, meer persoonlijke informatie deelnemers in staat om meer inzicht te krijgen in rendementen en kosten voor hun pensioenregeling, en om, indien er keuzemogelijkheden zijn, weloverwogen keuzes te maken.

¹² Kamerstukken II, 2025/26, aanhangsel van de handelingen, 1207. Beantwoording van Kamervragen van het lid Van Brenk (50PLUS) over «De casus Pensioenfonds Johnson & Johnson» (2026Z03092).

¹³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2025/26, 36 800 XV, nr. 86.

In de pensioenwet is daarom een aantal waarborgen opgenomen om de kosten voor deelnemers inzichtelijk te maken. Zo moet het pensioenfonds in het bestuursverslag en op de website¹⁴ verantwoording afleggen over de uitvoeringskosten en moeten de kosten op het uniform pensioenoverzicht (UPO) van de deelnemer worden getoond. Het is van belang dat deze informatie voor de deelnemer transparant is. Indien een deelnemer vragen heeft over deze kosten kan hij deze voorleggen aan zijn pensioenfonds of aan het verantwoordings-/ belanghebbendenorgaan van het pensioenfonds.¹⁵ Deze organen beoordelen namelijk de verantwoording van het bestuur over de gemaakte kosten en het uitgevoerde beleid, evenals over de beleidskeuzes voor de toekomst waaronder de keuzes die van invloed zijn op de uitvoeringskosten en kunnen hier indien nodig ook het bestuur op aanspreken.

Het pensioenfonds moet de gemaakte kosten evalueren en kijken naar mogelijke verbeteringen met betrekking tot de beheersing van deze kosten. Dit vergroot de druk om de kosten effectief te beheersen. Toezichthouders DNB en AFM houden ook ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid toezicht op de kosten van het pensioenfonds. DNB houdt toezicht op de kosten van pensioenfonds in het kader van het prudentiële toezicht op de beheerste en integere bedrijfsvoering en de governance van pensioenfonds. De AFM houdt toezicht op de transparantie en informatievoorziening ten aanzien van deze kosten aan deelnemers.

Het Ministerie van SZW heeft met de pensioensector gesproken over de in de motie gevraagde kengetallen en geconcludeerd dat er passende kengetallen beschikbaar zijn aan de hand waarvan deelnemers en andere stakeholders hun pensioenuitvoerder(s) kunnen beoordelen op de kosten van uitvoering. Er zijn drie uniforme, vergelijkbare en wettelijk voorgescreven kengetallen ten aanzien van de kosten van pensioenfonds.¹⁶

Als bijlage bij deze brief wordt een overzicht gegeven van deze kengetallen voor pensioenfonds.¹⁷ Dit overzicht biedt inzicht in:

1. Pensioenbeheerkosten; deze kosten omvatten onder meer de kosten voor de uitvoering van de pensioenregeling, zoals administratie, communicatie, gegevensbeheer, premie-inning en uitbetaling van pensioenen. De pensioenbeheerkosten worden uitgedrukt in een totaalbedrag en in een bedrag per deelnemer of pensioengerechtigde.¹⁸
2. Vermogensbeheerkosten; kosten die gemaakt worden voor het beheren van de beleggingen, zoals voor de administratie en beheer van de beleggingen (incl. eventuele prestatievergoedingen) en advieskosten.

¹⁴ Artikel 45a van de Pensioenwet en artikel 46a lid 1 sub c schrijft voor dat een pensioenfonds in zijn bestuursverslag én op de website informatie opneemt over de uitvoeringskosten. Hierbij moet door het pensioenfonds onderscheid worden gemaakt in de pensioenbeheerkosten, vermogensbeheerkosten en transactiekosten.

¹⁵ In het verantwoordings-/ belanghebbendenorgaan zijn de actieve deelnemers, de pensioengerechtigden en (indien gewenst) de betrokken werkgever(s) vertegenwoordigd. Gewezen deelnemers kunnen ook in het verantwoordingsorgaan vertegenwoordigd zijn.

¹⁶ DNB publiceert sinds 2014 ook ieder jaar een overzicht met enkele belangrijke kengetallen van alle Nederlandse pensioenfonds, inclusief deze drie kostenkengetallen. De meest recente versie hiervan dateert van 18 september 2025 en is te vinden op de site van DNB (Gegevens individuele pensioenfonds (Jaar) – DNB).

¹⁷ Voor de volledigheid is een overzicht met de kengetallen rondom de uitvoeringskosten van pensioenfonds uit dit overzicht als bijlage bij de brief toegevoegd.

¹⁸ De totale pensioenbeheerkosten worden gedeeld door het totale aantal actieve deelnemers en pensioengerechtigden. De pensioenbeheerkosten voor de gewezen deelnemers zijn relatief laag, daarom tellen die niet mee in de noemer van dit kengetal.

3. Transactiekosten; kosten die samenhangen met het kopen en verkopen van beleggingen, en die dus losstaan van de vermogensbeheerkosten.

De vermogensbeheerkosten en de transactiekosten worden uitgedrukt in een totaalbedrag en in een percentage van het in het verslagjaar gemiddeld belegde vermogen.

De kosten verschillen tussen pensioenfondsen en hangen onder meer samen met de karakteristieken en beleidskeuzes van het fonds en sociale partners, zoals de grootte van het fonds, de kenmerken van deelnemers, de keuzes die zijn gemaakt voor de uitvoering en communicatie, de risicohouding en het gevoerde beleggingsbeleid. Deze verschillen in acht nemend, geven de kengetallen een goed beeld van de uitvoeringskosten. Ten aanzien van de uitvoeringskosten zijn er door pensioenfondsen ook afspraken gemaakt hoe de uitvoeringskosten dienen te worden vastgesteld.¹⁹

4. Toezegging begrotingsbehandeling om jongeren te betrekken bij wijzigingen in de AOW

Ik heb tijdens de begrotingsbehandeling SZW toegezegd om uw kamer te informeren over hoe jongeren worden betrokken bij wijzigingen in de AOW. Ik vind het belangrijk dat ook jongeren zich kunnen uitspreken over onze AOW. Ik benader daarom onder meer het SER jongerenplatform of zij bereid zijn hierover het gesprek aan te gaan.

5. Governance in het nieuwe pensioenstelsel

Pensioen is een arbeidsvoorwaarde, overeengekomen tussen sociale partners of tussen werkgever en werknemers en is daarmee meer dan een financieel product. Dit komt ook tot uiting in de wijze waarop pensioenfondsen de governance hebben ingericht. De belanghebbenden – deelnemers, gewezen deelnemers, gepensioneerden en werkgevers – vervullen daarbij een belangrijke rol. Welke rol dat precies is, hangt af van het gekozen bestuursmodel.

De overgang naar het nieuwe pensioenstelsel is een goed moment om, in lijn met de motie Palland, te inventariseren hoe de governance binnen pensioenfondsen nu is vormgegeven en op welke wijze ingespeeld wordt op actuele ontwikkelingen.²⁰ Vervolgens wordt bezien in hoeverre de vertegenwoordiging door de belanghebbenden in het pensioenfonds nog steeds afdoende is voor de evenwichtige besluitvorming. Hiermee geef ik tevens invulling aan de motie Vermeer.²¹

Een onderzoeksbureau wordt daartoe gevraagd om eerst in kaart te brengen hoe de governance binnen pensioenfondsen is vormgegeven en op welke wijze momenteel invulling wordt gegeven aan evenwichtige besluitvorming binnen het stelsel van de Wet toekomst pensioenen. Daarbij wordt onder andere in kaart gebracht hoe pensioenfondsen inspelen op ontwikkelingen in het deelnemersbestand. Vervolgens wordt, mede aan de hand van de resultaten uit het eerste deel van het onderzoek, onderzocht in hoeverre de vertegenwoordiging door de belanghebbenden in het pensioenfonds nog steeds afdoende is voor evenwichtige besluitvorming binnen het stelsel van de Wet toekomst pensioenen. Naar verwachting start het onderzoeksbureau deze zomer met de opdracht en

¹⁹ Zie: Aanbevelingen-uitvoeringskosten, <https://pensioenfederatie.nl/aanbevelingen-uitvoeringskosten/>.

²⁰ Conform Motie Palland c.s.; TK, 2022–2023, 36 067, nr. 149.

²¹ Kamerstukken II, 2025/26, 32 043, nr. 700.

wordt uw Kamer in de eerste helft van 2027 geïnformeerd over de bevindingen.

6. Publieksmonitor pensioenen

SZW voert sinds 2022 de publieksmonitor pensioenen uit. Dit kwantitatief onderzoek wordt elk kwartaal uitgevoerd onder een representatieve steekproef van Nederlanders. De publieksmonitor pensioenen kijkt naar vertrouwen, kennis, houding en gedrag van Nederlanders ten aanzien van het pensioenstelsel. Doel is om de publiekscommunicatie omtrent de stelselwijziging te verbeteren op basis van de uitkomsten.

Het onderzoek is opnieuw aanbesteed vanwege het verstrijken van de contractperiode en wordt sinds 2026 uitgevoerd door Motivaction. Dit onderzoeksbureau maakt gebruik van een ander panel. Als gevolg van de overgang naar het nieuwe onderzoeksbureau en wijzigingen aan de meetmethode en vragenlijst, zijn de resultaten van Q1 2026 niet meer te vergelijken met voorgaande metingen. Q1 2026 dient als nieuw startpunt gezien te worden (zie bijlage 2).

Belangrijkste uitkomsten meest recente meting

Het vertrouwen van Nederlanders in het pensioenstelsel is neutraal. De score bedraagt 5,7 (score op een schaal 1–10, daarbij is: <4 = weinig vertrouwen; 4–7 = neutraal; >7 = veel vertrouwen). Het meetmoment was de eerste week van februari dit jaar. Het vertrouwen in pensioenen is stabiel. Het pensioenvertrouwen ligt hoger onder de groep die al met pensioen is en financieel hoog geletterden.

7. Evaluatie experimenteerbepaling voor zelfstandigen

Het kabinet wil dat iedereen een adequaat pensioen kan opbouwen. Om de pensioenopbouw van zelfstandigen te bevorderen, zijn er in de Wet toekomst pensioenen (Wtp) verschillende maatregelen genomen. Een van deze maatregelen is de zogenaamde experimenteerbepaling die tot doel heeft om te onderzoeken of pensioenopbouw in de tweede pijler ook voor zelfstandigen een aantrekkelijke optie kan zijn. Op basis van deze wetgeving kunnen pensioenuitvoerders bij wijze van experiment, naast vrijwillige voortzetting, tweede-pijlerpensioenregelingen aanbieden waarbij zelfstandigen zich vrijwillig kunnen aansluiten. Op die manier kunnen zelfstandigen profiteren van het collectieve karakter van tweede-pijlerregelingen en de (solidariteits)voordelen die daarbij horen.

Eind 2025 was er door pensioenuitvoerders echter nog geen gebruik gemaakt van de experimenteerbepaling. Tijdens het commissiedebat van 21 november 2024 is toegezegd om in gesprek te gaan met belanghebbenden wanneer er in 2025 nog geen gebruik is gemaakt van de experimenteerbepaling.²² Daarnaast is er ook uitvoering gegeven aan de motie Stoffer-Smals waarin gevraagd wordt om aanvullende mogelijkheden te onderzoeken om de pensioenopbouw voor zelfstandigen te verbeteren.²³ Naar aanleiding van de toezegging en de wettelijke verplichting²⁴ tot een evaluatie van de experimenteerbepaling heeft SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO) in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) onderzocht waarom er tot eind 2025 nog geen gebruik is gemaakt van de experimenteerbepaling. Hierbij informeer ik uw

²² TZ202411-097.

²³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022/23, 36 067, nr. 162.

²⁴ Artikel 10 Besluit experiment pensioenregeling zelfstandigen.

Kamer over de strekking van het rapport. Het rapport ontvangt u als bijlage bij deze brief (zie bijlage 3).

Conclusies uit het rapport

Voor deze evaluatie heeft SEO een enquête uitgezet onder pensioenfondsen, verzekeraars en premiepensioeninstellingen (PPI's). Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met de Pensioenfederatie, het Verbond van Verzekeraars en een aantal pensioenuitvoerders om een breder beeld te krijgen van de redenen waarom er geen gebruik wordt gemaakt van de experimenteerbepaling.

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste pensioenuitvoerders overwegend positief staan tegenover het bieden van experimenteerruimte om pensioenopbouw in de tweede pijler onder zelfstandigen te stimuleren. Een kwart van de pensioenfondsen geeft aan niet bekend te zijn met de regeling. Dit betekent niet dat de fondsen in het geheel niet van de regeling hebben gehoord, maar dat de respondenten mogelijk relatief nieuw zijn, of dat de kennis bij de uitvoeringsorganisatie is belegd, en niet bij het bestuur. Ook kan een verklaring zijn dat de experimenteerbepaling is ingevoerd met de Wtp. In het kader van de Wtp kan de aandacht van de fondsen elders hebben gelegen. Voor verzekeraars en PPI's geldt dat zij wel allen bekend waren met de mogelijkheden van de experimenteerbepaling.

Naast de overwegend positieve houding van pensioenuitvoerders, zijn pensioenfondsen van mening dat de wijze waarop de experimenteerbepaling is vormgegeven, onvoldoende ruimte biedt. Zij geven aan dat de kaders onvoldoende aansluiten bij hun uitvoeringspraktijk, waardoor het ontwikkelen van een aantrekkelijk product lastig is. Overigens was dit al bekend, aangezien de pensioensector ook betrokken was bij de totstandkoming van de experimenteerbepaling. Bij de vormgeving van de experimenteerbepaling is al onderzocht of de kaders verder konden worden opgerekt om beter aan te sluiten bij de uitvoeringspraktijk, maar dit bleek juridisch niet haalbaar en stuit nog steeds op juridische belemmeringen. Verzekeraars en PPI's ervaren de huidige wettelijke ruimte als minder beperkend, doordat zij niet sectorgebonden zijn en daardoor gemakkelijker producten aan een brede groep zelfstandigen kunnen aanbieden. Pensioenfondsen zijn daarentegen gebonden aan hun eigen sector en kunnen daardoor slechts een beperkte groep zelfstandigen aanschrijven, wat het potentiële bereik beperkt. Ook vormen administratieve lasten en de verwachte lage deelname belangrijke belemmeringen. Sommige fondsen opereren in sectoren met relatief weinig zelfstandigen, waardoor het potentiële bereik klein is. Daarnaast wordt aangegeven dat deze doelgroep moeilijk te bereiken is.

Behalve naar uitvoerbaarheid is ook gevraagd of de verwachting is dat gedurende de looptijd van het experiment (tot 30 juni 2028) meer experimenten op basis van deze experimenteerruimte zullen worden gestart. Pensioenuitvoerders geven aan druk bezig te zijn met de implementatie van de Wtp en hierdoor te weinig capaciteit te hebben om aanvullende experimenten te starten. Binnen de huidige looptijd van de bepaling worden dan ook nauwelijks initiatieven verwacht. Bij een structurele verankering van de experimenteerbepaling verwachten sommige verzekeraars en PPI's een pensioenproduct voor zelfstandigen aan te bieden. Pensioenfondsen zijn hierin terughoudender. Ik zal de komende periode met pensioenuitvoerders en sociale partners bespreken in hoeverre het structureel maken van deze experimenteerbepaling opportuun is.

In dit onderzoek zijn tevens de modaliteiten betrokken die de Stichting van de Arbeid (StvdA) in haar rapport van maart 2024 heeft aanbevolen om pensioenopbouw in de tweede pijler aantrekkelijker en toegankelijker te maken voor zelfstandigen.²⁵ Dit advies vloeit voort uit de afspraak in het Pensioenakkoord om de mogelijkheden voor pensioenopbouw voor zelfstandigen binnen de tweede pijler nader te verkennen. De StvdA heeft daarbij vier opties onderzocht en een aantal aanbevelingen gedaan. Een van de door de StvdA onderzochte modaliteiten sluit sterk aan bij de huidige experimenteerbepaling. Zoals hierboven aangegeven zal het Ministerie van SZW het gesprek aangaan met pensioenuitvoerders en de sociale partners, daarbij zullen ook de aanbevelingen van de StvdA worden betrekken. Overigens blijkt uit het SEO-rapport blijkt dat de aanbevolen modaliteiten geen duidelijke of sterke voorkeur oproepen bij pensioenuitvoerders.

Vervolg

In het licht van de motie is bekeken hoe de pensioenopbouw onder zelfstandigen verder kan worden gestimuleerd.²⁶ Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Pensioenopbouw in balans (IBO) laat zien dat een groot deel van de huishoudens na pensionering de levensstandaard kan behouden. Voor zelfstandigen geldt dat dit afhankelijk is van het aanspreken van veelal illiquide vermogen in de vierde pijler, zoals de eigen woning of onderneming.

Conform de kabinetsreactie op het IBO wordt de pensioenopbouw van zelfstandigen in de tweede en derde pijler structureel gemonitord.²⁷ De eerste resultaten zijn november 2025 met uw Kamer gedeeld. Dit najaar volgt een tweede meting, waarmee beter kan worden gemonitord in hoeverre zelfstandigen in toenemende mate pensioen opbouwen. In deze cijfers wordt naar verwachting ook het effect zichtbaar van de fiscale verruiming in de derde pijler. Daarbij zijn er signalen uit de praktijk dat in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van derde-pijlerproducten als oudedagsvoorziening.²⁸ Vooralsnog geeft de ontwikkeling van de pensioenopbouw onder zelfstandigen geen aanleiding tot aanvullende maatregelen op dit terrein.

Wel zal ik, conform de eerdere toezegging, de ontwikkeling van de pensioenopbouw onder zelfstandigen blijven monitoren. Daarbij heeft het kabinet in de verdere uitwerking van de aankomende zzp-wetgeving ook oog voor de positie van zelfstandigen, waaronder het aspect van pensioenopbouw.

8. Stand van zaken derde nota van wijziging bij Wetsvoorstel pensioenverdeling bij scheiding (WPS)

Tijdens het Tweeminutendebat Pensioenonderwerpen op 31 maart jl. heeft het lid Michon-Derkzen (VVD) een motie ingediend over het tijdpad voor het wetsvoorstel Wet pensioenverdeling bij scheiding (WPS).²⁹ Hierbij informeer ik uw Kamer over het voorgenomen tijdpad voor dit wetsvoorstel.

²⁵ <https://www.stvda.nl/-/media/stvda/downloads/publicaties/2024/advies-pensioen-zelfstandigen-tweede-pijler.pdf>

²⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 36 067, nr. 162.

²⁷ Kamerstukken II, 2024/25, 32 043, nr. 667.

²⁸ Thomas van Ossenbruggen, 3 mei 2025, Eigen pensioenen in de lift, De Telegraaf.

²⁹ Kamerstukken II, 2025/26, 32 043, nr. 706.

Het wetsvoorstel WPS is in september 2019 aan de Tweede Kamer aangeboden.³⁰ Met dit wetsvoorstel wordt de opzet van de wettelijke regels voor pensioenverdeling bij scheiding verbeterd. Bovendien wordt de wet vernieuwd om te kunnen voldoen aan de eisen van de huidige tijd. De standaard voor verdeling van pensioenaanspraken wordt «conversie», wat inhoudt dat het deel van het pensioen dat toekomt aan de ex-partner wordt omgezet in een eigen ouderdomspensioen. Hierdoor wordt de afhankelijkheid tussen ex-partners op pensioengebied verbroken en ontstaat er voor beide partners meer inzicht in en handelingsperspectief bij het pensioen. Vanwege de samenloop met de uitvoering van de Wet toekomst pensioen (Wtp) heeft de regering eerder in samenspraak met de pensioensector aangegeven de beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel op te schuiven naar het einde van de transitie.^{31, 32} De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2028.

In dat kader is uw Kamer de toezegging gedaan om in 2026 een derde nota van wijziging bij WPS open te stellen voor internetconsultatie.³³ Deze nota van wijziging ziet op drie onderdelen: wetstechnische aanpassingen vanwege de Wtp, overige aanpassingen vanwege de Wtp en overbruggingsmaatregelen voor echtscheidingen onder bestaande wetgeving (Wet verevening pensioenrechten bij scheiding), zoals het inzichtelijk maken van pensioenbedragen van gescheiden partners op mijnpensioenoverzicht.nl (MPO). Daarbij is aangegeven dat de voorgestelde nota van wijziging zo omvangrijk is dat deze aan de Raad van State zal worden voorgelegd voor advisering.

Overige aanpassingen vanwege de Wtp

Een van de aanpassingen voor de nota van wijziging die vanwege de Wtp wordt onderzocht ziet op samenwoners. Onder het nieuwe pensioenstelsel is het partnerpensioen vóór pensioendatum op risicobasis en het partnerpensioen vanaf pensioendatum op opbouwbasis. Als samenwoners uit elkaar gaan, ontstaat van rechtswege een bijzonder partnerpensioen vanaf pensioendatum.³⁴ Voor het partnerpensioen op risicobasis ontstaat bij beëindiging van de relatie geen recht op bijzonder partnerpensioen.

De Wtp voorziet wel in overgangsrecht voor partnerpensioen dat is opgebouwd voor de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel. Als samenwoners uit elkaar gaan, kan er in dat geval eventueel ook een bijzonder partnerpensioen voor pensioendatum ontstaan. Als samenwoners uit elkaar gaan is er geen wettelijk recht op het verdelen van ouderdomspensioen.

De pensioensector heeft voorgesteld om het verdelen van het ouderdomspensioen en partnerpensioen vanaf pensioendatum voor ex-samenwoners op grond van het wetsvoorstel WPS mogelijk te maken. Indien zij daarvoor kiezen wordt «conversie» het uitgangspunt van de verdeling, net zoals dat in het wetsvoorstel het geval is voor echtscheidingen. Dit betekent dat het ouderdomspensioen en partnerpensioen dat is opgebouwd tijdens de samenwoonperiode wordt omgezet in een eigen ouderdomspensioen voor de ex-partner dat niet meer afhankelijk is van de ex-partner. De regering is voornemens om te onderzoeken of deze wens kan worden opgenomen in de derde nota van wijziging. Dit komt immers tegemoet aan de veranderde samenlevingsvormen in de huidige

³⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 35 287, nr. 1.

³¹ Kamerstukken II, 2024/25, 32 043, nr. 666.

³² Kamerstukken II, 2023/24, 36 067, nr. 196.

³³ Kamerstukken II, 2024/25, 32 043, nr. 666.

³⁴ Artikel 57 Pensioenwet.

maatschappij. Dit vergt echter zorgvuldige afweging en vormgeving waarbij voor- en nadelen in kaart worden gebracht. In dat kader zal er ook een *Data protection impact assessment* (DPIA) worden uitgevoerd en zal op grond van artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming, de Autoriteit Persoonsgegevens om een advies worden verzocht.

Tijdpad

De nadere uitwerking van de drie onderdelen voor de derde nota van wijziging vergt meer ambtelijke capaciteit dan eerder verwacht. Om die reden zal de derde nota van wijziging naar verwachting begin 2027 ter internetconsultatie worden aangeboden. Na afronding van de internetconsultatie en de toezichttoetsen zal deze nota worden voorgelegd ter advisering aan de Raad van State. Vervolgens zal de derde nota van wijziging bij uw Kamer worden ingediend. Wellicht ten overvloede, de bestaande Wet verevening pensioenrechten bij scheiding is van toepassing op scheidingen die hebben plaatsgevonden voordat de WPS in werking zal zijn getreden.

9. Wijziging Pensioenwet stichtingsvereiste bedrijfstakpensioenfondsen

In 2022 is de Europese Commissie een EU Pilot (informele pre-infractiefase) gestart naar aanleiding van een individuele klacht uit Nederland.³⁵ De EU Pilot had betrekking op de vraag waarom een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds de rechtsvorm van een stichting opgericht naar Nederlands recht dient te hebben («stichtingsvereiste»). Door dit stichtingsvereiste kan een bedrijfstakpensioenfonds gevestigd in een andere lidstaat niet als verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds actief zijn op de Nederlandse markt, zonder een stichting naar Nederlands recht te worden.

In het kader van de EU Pilot heeft een aantal informele gesprekken plaatsgevonden tussen het Ministerie van SZW en de Europese Commissie en is de informatie over de Nederlandse pensioenwet- en regelgeving gedeeld. Op basis van deze uitwisseling is de Europese Commissie van mening dat, door het stichtingsvereiste, Nederland een ongerechtvaardigde belemmering heeft geïntroduceerd voor het recht van vrijheid van vestiging.³⁶

De regering en de Europese Commissie delen daarbij het uitgangspunt dat de verplichtstelling als zodanig niet strijdig is met EU-recht. Om deze belemmering weg te nemen is een wetsvoorstel in voorbereiding, zodanig dat het stichtingsvereiste niet geldt voor pensioeninstellingen uit een andere lidstaat die als verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds actief zijn op de Nederlandse markt. Deze instellingen moeten echter wel een rechtspersoon zonder winstoogmerk zijn en er mogen geen uitkeringen aan oprichters worden gedaan, conform het doel van een Nederlandse stichting. Op deze manier wordt de noodzakelijke bescherming van de pensioendeelnemers – dat pensioengelden inclusief rendementen/winsten ten goede komen aan deelnemers- geborgd.

Daarnaast dient een pensioenuitvoerder uit een andere lidstaat waarborgen waaronder een governancestelsel te hebben, dat de afbakening van taken en de controle van werkgevers, werknemers en pensioengerechtigden omvat, dat hetzelfde resultaat bereikt als de

³⁵ <https://ecer.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/inbreukprocedures> en Kamerstukken I 2022/23, 36 067, nr. H, p. 65–66 en p. 126.

³⁶ Artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

governance die van toepassing is op een in Nederland gevestigde pensioenuitvoerder. In overleg met de Europese Commissie en de nationale toezichthouders zal worden onderzocht hoe deze op resultaten gebaseerde beoordeling zo effectief mogelijk kan worden uitgevoerd, rekening houdend met de voorwaarden die gelden onder de (herziene) IORP II-richtlijn en het in Nederland gehechte belang aan de adequate bescherming van de belangen van deelnemers bij een verplichtstelling. De betreffende wetswijziging zal worden meegenomen in de implementatiewetgeving van de lopende herziening van de IORP II-richtlijn. Ik zal uw Kamer in het tijdpad van die implementatiewetgeving ook meenemen in de nadere uitwerking van dit voornemen.

Ik hecht eraan te benoemen dat hiermee invulling wordt gegeven aan de zienswijze van de Europese Commissie. Het is en blijft ook na aanpassing van de wet aan sociale partners om een pensioenregeling af te spreken en keuzes te maken over de onderbrenging van de pensioenregeling bij een bedrijfstakpensioenfonds. Sociale partners zullen dus altijd met inachtneming van de belangen van de (potentiële) deelnemers en gepensioneerden en met instemming van deelnemers en gepensioneerden zelf moeten kiezen óf ze de pensioenregeling bij een buitenlandse instelling willen onderbrengen en beoordelen welke consequenties dit kan hebben voor de deelnemers.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.A. Vijlbrief