

# Van Goudswaard naar het nieuwe pensioenstelsel

---

Theo Nijman

*Referentie: T. Nijman (2026), Van Goudswaard naar het nieuwe pensioenstelsel, in: K. Caminada, J.H.M. Donders, C.A. de Kam en O.P. van Vliet (red.), Bestaanszekerheid voor allen – Sleutelen aan de sociale zekerheid in theorie en praktijk (Liber Amicorum Kees Goudswaard), Universiteit Leiden: 133-140*

In de afgelopen veertig jaar liepen de levenspaden van Kees Goudswaard en van mij vaak parallel. Ik heb Kees al meegemaakt als student-assistent wiskunde en statistiek op de Vrije Universiteit, toen ik daar aan mijn proefschrift werkte. Later mochten we samenwerken in wat algemeen wordt aangeduid als de ‘Commissie Goudswaard’; deze commissie gaf de aftrap voor de transitie naar een nieuw pensioenstelsel. Ook toen Kees van 2014 tot 2018 voorzitter was van de pensioencommissie van de Sociaal-Economische Raad (SER) speelde ik een rol in de discussie. Ik heb Kees mogen opvolgen als lid van de Raad van Toezicht van het toenmalige Notarieel Pensioenfonds en Kees was als onderzoeker betrokken bij Netspar. Nog weer later was Kees voorzitter van het curatorium van mijn door Instituut GAK mogelijk gemaakte leerstoel Pensioenbeheer en Risicomanagement, waarin ik onder andere met zijn steun steeds weer heb geprobeerd de vormgeving van het nabestaandenpensioen zorgvuldiger te analyseren en meer aandacht te geven in het beleidsdebat. In al die rollen heb ik Kees leren waarderen als:

- een zeer belezen econoom met een evenwichtig oordeel
- een groot kenner van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid
- een bestuurder die terecht het vertrouwen had van alle partijen die een rol spelen in het pensioendebat en, voor alles
- een plezierig mens om mee samen te werken.

Er zijn heel wat onderwerpen waar we allebei over hebben nagedacht. Maar toen ik werd uitgenodigd om voor dit *liber amicorum* op één daarvan nader te reflecteren was de keuze snel gemaakt. Vijftien jaar geleden schreven we (samen met Roel Beetsma en Paul Schnabel) het rapport *Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen* (Commissie Goudswaard, 2010). Door gaans wordt dit rapport aangeduid als ‘het rapport van de Commissie Goudswaard’. In zijn bescheidenheid heeft Kees dit rapport overigens nooit zo willen noemen. Inmiddels zitten we midden in de transitie naar een nieuw pensioenstelsel. Een

mooi moment dus om eens na te lopen in hoeverre de toekomstbeelden ('visioenen') die we in 2010 schetsten werkelijkheid zijn geworden.

De opbouw van mijn bijdrage is als volgt. Eerst sta ik stil bij de aanleiding voor het instellen van de Commissie Goudswaard. Vervolgens komen de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport van deze commissie aan de orde. Het gaat achtereenvolgens over de uitruil tussen kosten, ambitie en risico, het pleidooi voor complete contracten en efficiëntere risicodeling en de oproep tot meer transparantie voor de deelnemer. Verder komt nog een aantal andere aanbevelingen uit het rapport aan de orde, waaronder het koppelen van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting en overwegingen bij het eventueel afschaffen van de zogenaamde doorsneesystematiek.

### **Aanleidingen voor het instellen van de Commissie Goudswaard**

Pensioen stond jarenlang voor het gros van de deelnemers synoniem voor zekerheid. De vermogenspositie van de pensioenfondsen gaf daar ook aanleiding voor. Die werd zo riant geacht dat werkgevers in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw soms zelfs premiekorting kregen. De soms scherpe daling van de aandelenbeurzen in de eerste jaren van het nieuwe millennium en de structurele daling van de rente maakten duidelijk dat een zeker pensioen duurder is dan vaak werd gedacht. Pensioenfondsen verhoogden de premies fors en sociale partners zijn toen in korte tijd overgestapt van de traditionele eindloonregeling (pensioen gebaseerd op het laatste loon) naar voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregelingen. De financiële positie van fondsen werd zo beter beheersbaar. Keerzijde was dat het aanvullende pensioen minder zeker werd, het kreeg een 'zacht' karakter.

De vraag kwam ook op in hoeverre de toenemende vergrijzing de solidariteit tussen jongere en oudere generaties zou gaan beïnvloeden en de schokbestendigheid van het stelsel zou gaan ondergraven. Daarnaast speelde de vraag in hoeverre werkgevers bereid zouden blijven de steeds grotere pensioenrisico's voor hun rekening te nemen. Deze vragen waren in 2009 voor minister Donner aanleiding om de Commissie toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen in te stellen. Deze Commissie Goudswaard kreeg als taak te analyseren of en in hoeverre het stelsel van aanvullende pensioenen toekomstbestendig was en om oplossingsrichtingen te schetsen die het stelsel beter bestand zouden maken tegen financiële schokken, mede in het licht van de vergrijzing. Tegelijkertijd werd een tweede commissie, bekend als de Commissie Frijns, ingesteld die analyses ging maken van risicobeheer, beleggingsbeleid, en de verantwoordelijkheidsverdeling in pensioenfondsen.

Randvoorwaarde voor de Commissie Goudswaard was om een op collectiviteit en solidariteit gebaseerd pensioensysteem te behouden. Reeds toen is dan ook gezocht naar oplossingen om risico's te delen waar risicodeling via financiële markten niet mogelijk is en om alleen keuzes bij deelnemers te leggen waar dat meer-

waarde heeft.<sup>1</sup> De beoogde invulling van het aanvullende pensioencontract ging en gaat daarom – anders dan vrijwel alle buitenlandse pensioenregelingen – uit van levenslange uitkeringen en zet de uitkering en niet het op te bouwen vermogen centraal. De nadruk op uitkeringen en niet op vermogens betekent ook dat – anders dan in veel andere landen – de vraag wie het renterisico draagt en in hoeverre dat afgedekt of gedeeld kan worden een belangrijke plaats in de analyse inneemt.

### **De uitruil tussen kosten, ambitie en risico**

Het rapport van de Commissie Goudswaard (2010) deed een groot aantal aanbevelingen, waarvan de belangrijkste betrekking hadden op de uitruil tussen kosten, ambitie en risico, op de voorkeur voor completere contracten en efficiënte risicodeling, en op de behoefte aan transparantie en maatwerk. Hier en in de beide volgende onderdelen loop ik die onderwerpen nog eens na. Daarbij krijgt aandacht hoe deze aanbevelingen hun doorwerking hebben in de nieuwe pensioenwet, de Wet toekomst pensioenen (Wtp). De doorwerking liep doorgaans via een lange weg met veel onderlinge afstemming en uitwerking, onder andere via de pensioencommissie van de SER waarvan Kees ook weer voorzitter was.

Het rapport benadrukte allereerst dat om een toekomstbestendige collectieve en solidaire pensioenvoorziening te kunnen realiseren er een nieuw evenwicht moest worden gevonden tussen de ambitie (de verwachte uitkering), de zekerheid en de kosten van het pensioen. De nadruk op de fundamentele afruil tussen deze drie grootheden heeft velen duidelijk gemaakt dat er gekozen moest worden en dat de suggestie dat een hoog en tegelijk zeker pensioen te realiseren zou zijn tegen lage kosten misleidend is. ‘Een zeker pensioen is een zeker laag pensioen’ is dan ook een gevleugelde uitdrukking geworden in de pensioensector – waarbij overigens de mogelijkheid om de premie aan te passen onbesproken wordt gelaten. Een onzeker pensioen is vaak weggezet als een ‘casinopensioen’ alsof zonder onderbouwing grote beleggingsrisico’s zouden worden genomen. Deze term heeft zelfs Nederlands grootste vakbond, de Federatie Nederlandse Vakbeweging, in 2011 in zeer zwaar weer gebracht. Wat de term casinopensioen verhult is dat de mate waarin risico genomen wordt berust op een weloverwogen keuze van sociale partners (en soms ook van de deelnemer). Een pensioen met minder onzekerheid is mogelijk, maar het is duur en naar verwachting betrekkelijk laag.

Geïndividualiseerde ‘zachte rechten’ speelden een grote rol in de analyse; dit betekende afscheid van de suggestie van zekerheid over de hoogte van de uitkeringen. Ook in die jaren werden door pensioenfondsen immers al forse beleggingsrisico’s genomen. Bij waardeoverdracht naar een ander fonds zouden voortaan niet alleen de ‘harde’ opgebouwde rechten moeten worden overgedragen, maar ook de

---

1 Zie Steenbeek *et al.* (2025) voor een nadere analyse van de begrippen collectiviteit en solidariteit.

‘zachte rechten’. In de Wtp is dit nader uitgewerkt in persoonlijke pensioenvermogens die (via en door het collectief) belegd worden op een voor deze deelnemer gewenste wijze. De persoonlijke pensioenvermogens worden bij waardeoverdracht overgedragen aan het nieuwe fonds.

Vijftien jaar later zijn veel discussies nog zeer herkenbaar. Het rapport stelt bijvoorbeeld: ‘Nominale garanties sluiten nauw aan bij het gevoel van zekerheid van mensen. Dit kan een belangrijk argument zijn om nominale garanties te geven’, en ‘een belangrijk nadeel daarvan is dat de nadruk in het pensioenbeleid eenzijdig op het nakomen van nominale zekerheden kan komen te liggen’ (Commissie Goudswaard, 2010: 70). Dit is ook goed te begrijpen. Verliesaversie en geldillusie zijn centrale begrippen in wat we weten over menselijk gedrag. Anno 2025 speelt de discussie over nominale zekerheid nog steeds. Bij de invulling van de Wtp-contracten speelt de kans op het (nominaal) korten van ingegane uitkeringen en de hoogte van die korting een grote rol.<sup>2</sup> Er wordt veel nagedacht over de mogelijkheden om de kans hierop bijvoorbeeld met een instrument als de solidariteitsreserve te beïnvloeden. Het nadeel van die nadruk op nominale uitkeringen is nog steeds actueel. Minister van Hijum van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft – voor zijn aftreden – dan ook al aangegeven na te denken over het mogelijk maken van meer sturing op koopkracht van de uitkering en dat onderwerp zal door het nieuwe kabinet vast weer worden opgepakt.

### **Complete contracten en efficiëntere risicodeling**

Een pensioenregeling is compleet als van tevoren duidelijk is wie opdraait voor eventuele tegenvallers en wie profiteert van mogelijke meevallers. De Commissie Goudswaard pleitte nadrukkelijk voor completering van de contracten en noemde in dit verband een aantal voordelen. Deelnemers kunnen zo een beter inzicht krijgen en het draagvlak voor het pensioenstelsel kan worden versterkt, doordat verrassingen worden voorkomen. Deelnemers kunnen zo ook beter bepalen of ze zelf additionele maatregelen moeten nemen om ongewenste pensioenuitkomsten voor te zijn. Risicodeling op basis van complete contracten voorkomt ook conflicten over bijvoorbeeld de toedeling van behaalde rendementen. Completere contracten maken de belangen van verschillende groepen zichtbaar, wat bijdraagt aan goede governance.

In de Wtp zijn inderdaad grote stappen gezet naar een completer contract. Door toerekening van rendementen aan persoonlijke pensioenvermogens is vooraf duidelijk hoe deze zullen afhangen van behaalde rendementen. Herverdeling tussen groepen, waarbij de ene groep meer betaalt dan de waarde van zijn of haar pensioenuitkering en een andere te weinig, is daarbij grotendeels uitgesloten. Herverdeling is in beperkte mate nog wel mogelijk via de zogenaamde solidariteitsreserve.

---

2 Zie bijvoorbeeld Kokken *et al.* (2024).

Maar ook de vul- en uitdeelregels van die reserve moeten vooraf voor een aantal jaren worden vastgelegd.

Het rapport uit 2010 noemt ook nadelen van het completeren van contracten. Niet alle eventualiteiten zijn immers van tevoren te voorzien, denk bijvoorbeeld aan de invloed van nooit gedachte crises en rampen. Door alles van tevoren vast te leggen wordt de discretionaire ruimte van het pensioenfondsbestuur ingeperkt om met dergelijke *unknown unknowns* om te gaan. De Wtp lijkt daar nauwelijks ruimte voor te bieden.

De Commissie Goudswaard pleitte ook voor efficiëntere risicodeling via leeftijds-differentiatie, waarbij afhankelijk van de leeftijd van een cohort andere beleggingsrisico's worden genomen. Belangrijk, maar vaak over het hoofd gezien, is dat het daarbij gaat om differentiatie van risico's in het belegd vermogen, maar doorgaans juist om te bereiken dat alle cohorten dezelfde risico's lopen in termen van uitkeringen.

In de jaren na de publicatie van het rapport heeft de discussie over risicodeling een hoge vlucht genomen. Met name in de jaren waarin Kees Goudswaard voorzitter was van de pensioencommissie van de SER is veel nagedacht over de meerwaarde van intergenerationale risicodeling, en dan met name die met generaties die de arbeidsmarkt nog niet hebben betreden. Van die discussie (zie bijvoorbeeld Boeijen *et al.*, 2016) is de solidariteitsreserve de vrucht, waarmee welvaartswinst is te boeken. Opvallend is vervolgens dat in de vormgeving van het Wtp-contract de solidariteitsreserve vaak een grote rol speelt – bijvoorbeeld bij het beperken van de kans op korting van de nominale uitkering of het toekennen van hogere toeslagen bij hogere inflatie –, maar dat de argumentatie op basis van intergenerationale risicodeling in de vergetelheid lijkt te zijn geraakt.

Belangrijk bleek ook dat als risico's niet langer via een dekkingsgraad worden toegewezen voor elk cohort, de keuze welk risico met beleggingen in zakelijke waarden wordt gelopen los gezien kan worden van de vraag welk renterisico wordt gelopen. In de vroegere uitkeringsregelingen hebben gepensioneerden te veel renterisico gelopen, doordat ze moesten delen in de renterisico's voor heel lange looptijden waar jongeren aan bloot stonden. De sterk dalende rente werd zo een belangrijke determinant van het niet indexeren van de pensioenen van gepensioneerden. Dit mechanisme, dat in 2010 nog niet in het rapport van de commissie geïdentificeerd was, is verdwenen in de Wtp met looptijdafhankelijke beschermings- en overrendementen.

### **Transparantie en keuze**

Aansluitend bij de oproep om de pensioencontracten compleet te maken heeft de Commissie Goudswaard ook de nadruk gelegd op het verbeteren van de transparantie om het draagvlak van de pensioenvoorziening te vergroten. Het gaat er daarbij niet om dat iedere individuele deelnemer 'onder de motorkap' kan narekenen

hoe de pensioenuitkering is bepaald. Wel is van belang dat de deelnemer zelfstandig de afweging kan maken of additionele pensioenopbouw gewenst is.

Daarnaast brak de commissie een lans voor het in beeld brengen van de koopkracht van de uitkeringen en niet alleen van nominale bedragen. De komst van het uniform pensioenoverzicht (UPO) en het pensioenregister, en de vele 'my-sites' van uitvoerders met digitale persoonlijke pensioeninformatie hebben de pensioeninformatie inderdaad toegankelijker gemaakt. Tegelijkertijd blijft het natuurlijk de vraag wat deelnemers kunnen met de vaak heel brede *range* van uitkomsten in een pessimistisch scenario tot uitkomsten in een optimistisch scenario. De communicatie van pensioenuitkeringen en de gedragseffecten die dat (bedoeld of onbedoeld) heeft, is een belangrijk aandachtspunt geworden, ook voor wetenschappers.

Vaak wordt gesteld dat de Wtp tot extra keuzeruimte voor de deelnemers heeft geleid. De Commissie Goudswaard beargumenteerde al dat een grotere keuzevrijheid het draagvlak voor het stelsel zou kunnen vergroten. Maar ook dat grotere keuzevrijheid ten koste kan gaan van eenvoud en transparantie. Er is een uitgebreide academische literatuur die laat zien dat veel deelnemers financieel zeer laaggeletterd zijn en allerlei financiële keuzes moeilijk kunnen overzien. Het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* is hier relevant.

Bezien vanuit een internationaal perspectief biedt de Wtp, en zeker de solidaire premiereregeling, allerlei potentiële keuzeruimte juist niet. Pensioenopbouw is voor de meeste werknemers een gegeven verplichting, de uitkeringen zijn levenslang en allerlei keuzes omtrent premie-inleg en beleggingsbeleid worden namens de deelnemers gemaakt door sociale partners en fondsbestuur. De belangrijkste keuze-optie,<sup>3</sup> die er met de komst van de Wtp bij lijkt te komen, is de mogelijkheid om rond de pensioendatum 10 procent van het persoonlijk pensioenvermogen op te nemen als 'bedrag ineens'. Na jarenlange discussie in het parlement lijkt deze optie er inderdaad te komen, maar het wetsvoorstel moet op het moment van schrijven van deze bijdrage nog door de Eerste Kamer.

### Overige aanbevelingen

Het rapport van de Commissie Goudswaard bevat een uitgebreide analyse van de effecten van de zogenaamde doorsneesystematiek die ertoe leidde dat deelnemers die gekenmerkt worden door met de leeftijd sterk stijgende loonprofielen (typisch de hogere inkomens) gesubsidieerd werden door de andere deelnemers. Ook werd

---

3 Een belangrijke nieuwe keuze waar sommige deelnemers mee geconfronteerd worden is ook om, indien men na een periode als werknemer bijvoorbeeld zelfstandig ondernemer wordt, de collectieve verzekering voor nabestaandenpensioen al dan niet voort te zetten. In deze bijdrage is er onvoldoende ruimte om hier nader op in te gaan. Zie Muns *et al.* (2025) voor een analyse van de effecten.

benoemd dat deze systematiek nadelig was voor werknemers die op jonge leeftijd in het stelsel participeerden en later minder of niet meer als Nederlandse werknemer werkten (bijvoorbeeld parttime gaan werken, als zelfstandig ondernemer verder gaan, in het buitenland werkzaam). Het rapport beschrijft evenwel ook vele overgangsproblemen die het afstappen van de doorsneesystematiek moeilijk maken en kwam tot de achteraf misschien wat slappe aanbeveling dat 'nader onderzoek naar de gevolgen van de doorsneesystematiek gewenst was'. Toch is de afschaffing van de doorsneesystematiek met de overstap naar de Wtp inmiddels gerealiseerd.

De aanbeveling om de aow-leeftijd te koppelen aan een inschatting van de levensverwachting is zelfs kort na het verschijnen van het rapport al opgevolgd. Anderzijds besteedde het rapport ook de nodige aandacht aan de problematiek van werkenden zonder pensioenopbouw of werknemers met hele beperkte pensioenopbouw (de zogenaamde witte en grijze vlekken). Deze effecten zijn door Kees Goudswaard ook in latere jaren regelmatig onder de aandacht gebracht.<sup>4</sup> Een oplossing lijkt evenwel nog niet gevonden te zijn en de problematiek is inmiddels wellicht nog groter dan vijftien jaar geleden.

### Afsluitende opmerkingen

Transitievraagstukken bij de invoering van de aanbevelingen lagen buiten de opdracht en scope van de Commissie Goudswaard. Inmiddels is gebleken dat daar nog heel wat nieuwe vraagstukken een rol bij spelen. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de toedeling van de bestaande collectieve vermogens aan persoonlijke vermogens omdat, anders dan in andere landen, niet alleen nieuwe opbouw plaatsvindt onder de nieuwe regels maar de bestaande opbouw vrijwel altijd wordt 'ingevaren' om zo het nog heel veel jaren naast elkaar bestaan van twee pensioenstelsels te voorkomen.

Maar ruim vijftien jaar later valt toch met name op dat veel van de lijnen die onder voorzitterschap van Kees Goudswaard in 2010 zijn uitgezet inmiddels breed worden gedragen en in wetgeving zijn vastgelegd. Kees Goudswaard heeft daar in hoge mate en op vele manieren aan bijgedragen.

## LITERATUUR

Boeijen, Dick, Jan Bonenkamp, Lans Bovenberg, Loes Frehen, Jurre de Haan, Agnes Joseph, Marcel Lever, Miriam Loois, Thomas Michielsen, Theo Nijman, Eduard Ponds, en Bas Werker (2016), *De meerwaarde van risicodeling met toekomstige generaties nader bezien. Rapportage van bevindingen van een Netspar-werkgroep*, Netspar Occasional Paper, 7

---

4 Zie bijvoorbeeld Zwinkels *et al.* (2017).

- Commissie Goudswaard (2010), *Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Kokken, Matthijs, Theo Nijman, en Bas Werker (2024), *Garanties in het nieuwe pensioenstelsel*, Netspar Design Paper, 239
- Muns, Sander, Theo Nijman, en Bas Werker (2025), *Persoonlijk nabestaandenpensioen. Uitkeringen en kosten van partnerpensioen met restitutie*, Netspar Design Paper, te verschijnen
- Steenbeek, Onno, Jori Arts, Theo Nijman, Eduard Ponds, Rogier Potter van Loon, en Robert den Toom (2025), *Collectiviteit, risicodeling en solidariteit in de Wtp*, Netspar Design Paper, te verschijnen
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, Den Haag: WRR
- Zwinkels, Wim, Marike Knoef, Jim Been, Koen Caminada, en Kees Goudswaard (2017), *Zicht op zzp-pensioen*, Netspar Design Paper, 91