

Vergaderjaar 2015–2016

34 321

Wijziging van de Wet privatisering ABP in verband met enkele technische wijzigingen, een mogelijkheid om voor het nettopensioen af te wijken van de verplichte deelneming in de Stichting Pensioenfonds ABP en een keuzeoptie voor sociale partners ten aanzien van de indexatiewijze voor ingegane pensioenen en bestaande uitzichten op pensioen

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 november 2015

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Tevens heb ik kennis genomen van hetgeen met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel aan de orde is gekomen tijdens het door de commissie georganiseerde rondetafelgesprek op 11 november jl. De gestelde vragen geven mij de gelegenheid de inhoud van dit voorstel te verduidelijken.

I. Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het wetsvoorstel niet eerder is ingediend, nu de loonruimte-overeenkomst in juli van dit jaar is overeengekomen, en het wetsvoorstel eigenlijk op 1 januari 2016 in werking moet treden.

De loonruimte-overeenkomst heeft zowel betrekking op enkele arbeidsvoorwaardelijke afspraken tussen sociale partners, als op afspraken over pensioen. De sociale partners in de Pensioenkamer hebben in hun overleg van 3 september de afspraken uit de loonruimte-overeenkomst voor zover die betrekking hebben op pensioen bekrachtigd. De Pensioenkamer is de overlegtafel voor formele besluitvorming over pensioen. Op de sectorale tafels zijn of worden de andere arbeidsvoorwaarden bekrachtigd (zoals de afgesproken loonsverhoging). De regering heeft de achterbanraadpleging van de loonruimte-overeenkomst willen afwachten voor het wetgevingsproces in gang te zetten.

Aangezien sociale partners hebben afgesproken dat per 1 januari 2016 over wordt gestapt op prijsindexatie is spoedige besluitvorming noodzakelijk. Het ABP heeft ook op deze spoedige behandeling gewezen vanwege de uitvoeringsproblematiek (zie bijlage 1: Brief van het ABP met als onderwerp: Wijziging Wet privatisering ABP, van 5 november 2015).

De leden van de SP-fractie vragen of in overweging wordt genomen de behandeling van deze wet uit te stellen, om eerst duidelijkheid te krijgen wat de gevolgen zullen zijn van het gesloten loonakkoord voor het ABP, omdat ook deze wet van invloed is. De genoemde leden kunnen daardoor geen evenwichtige afweging maken over de gevolgen van deze wet.

Sociale partners hebben afgesproken om per 1 januari 2016 over te gaan op prijsindexatie. Uitstel van dit wetsvoorstel past daar dan niet in. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het wetsvoorstel geen indexatiewijze voorschrijft, maar aan sociale partners een keuze biedt ten aanzien van de wijze waarop pensioenen en pensioenaanspraken in de toekomst geïndexeerd worden.

1. Opnemen van samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs als overheidswerkgever

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de nieuwe samenwerkingsverbanden, drie jaar na dato, wettelijk geregeld worden.

De Wet privatisering ABP (hierna WPA) kent een gesloten systeem van gedefinieerde overheidswerknemers en daaruit voortvloeiend overheidswerkgevers. Vanuit de onderwijswetgeving is niet aanstonds duidelijk geworden dat deze werkgeversentiteit afweek van de al genoemde werkgeversverbanden in artikel 2 lid 1 onder d van de WPA met overheidswerknemers in dienst. Het ABP, OCW, SZW en BZK hebben zorgvuldig afgewogen hoe deze nieuwe werkgeversentiteit in het gesloten stelsel vorm moest krijgen. Hier is enige tijd over heen gegaan. Daarnaast betreft het een technische aanpassing en daarom is gewacht op een moment waarbij deze wijziging kon worden meegenomen in het wetgevingsproces.

2. Wijziging pensioengerechtigde leeftijd 65 jaar in AOW gerechtigde pensioenleeftijd

De leden van de VVD-fractie vragen of doorvertaling van AOW-wijzigingen (wijziging AOW per 1 januari 2013) door de regering voortaan sneller in de WPA verankerd zullen worden.

De regering zal zich ervoor inspannen dat dergelijke wijzigingen voortaan sneller in de WPA verankerd worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of dit artikelonderdeel niet beter in zijn geheel geschrapt kan worden. Om die reden vraagt de PvdA-fractie zich af of dit geschrapte artikelonderdeel niet beter in een nota van wijziging tegemoet kan worden gezien. En zo nee, waarom niet?

De regering is het met de PvdA-fractie eens dat het pensioen flexibeler is geworden. Het schrappen van het betreffende artikelonderdeel leidt er toe dat ook werknemers die na de AOW-gerechtigde leeftijd een nieuw dienstverband aangaan verplicht pensioen moeten opbouwen.

Sociale partners bij de overheids- en onderwijswerkgevers hebben tot op heden niet gekozen voor een door de PvdA fractie voorgestelde wijziging. Het onderwerp is op dit moment niet aan de orde geweest in de Pensioenkamer. Als sociale partners dit wensen, waarbij kostenaspecten en overwegingen rond arbeidsmarktbeleid een rol kunnen spelen, kunnen zij tot het schrappen van de AOW-gerechtigde leeftijd besluiten in het pensioenoverleg. Vervolgens kan dit via een wetswijziging in de WPA verankerd worden.

De regering stelt algemeen beleid op rondom het (door)werken na de AOW-gerechtigde leeftijd. Hiervoor geldt voor het ABP geen uitzondering. Zowel voor de publieke sector als voor de marktsector geldt dat sociale partners besluiten over pensioenopbouw bij dienstverbanden die aanvangen na de AOW-gerechtigde leeftijd.

De leden van de SP-fractie vrezen verdringing van nog niet AOW gerechtigde werknemers door AOW gerechtigde werknemers. De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is deze wijziging te herzien.

De wijziging van de leeftijd van 65 jaar in AOW-gerechtigde leeftijd beperkt de door de SP-leden aangehaalde vrees voor verdringing, aangezien de leeftijdsgrens met dit wetsvoorstel juist wordt verhoogd. Voor het antwoord op de vraag of de regering bereid is om deze wijziging te herzien wordt verwezen naar het antwoord gegeven op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het niet beter is om dit artikelonderdeel te schrappen.

3. Keuzemogelijkheid voor sociale partners van de indexatiewijze voor bestaande pensioenen en bestaande aanspraken

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de «wijze van indexeren van de pensioenen» een wetswijziging behoeft. Is een wetswijziging wel nodig, en moet de wet dan in de toekomst bij een nieuwe afspraak tussen sociale partners over indexatie wederom worden aangepast? Bovendien vragen de leden van de VVD-fractie zich af waarom de wetswijziging in dat lid imperatief is opgesteld, en in de memorie van toelichting een keuzevrijheid staat. Hoe verhouden die twee zich tot elkaar?

Ja, een wetswijziging is hiervoor nodig. De WPA regelt dat de pensioenovereenkomst (naar burgerlijk recht) wordt gesloten door de sociale partners op basis van het overlegmodel. Aan dit uitgangspunt wordt niets afgedaan.

Onlangs hebben sociale partners afgesproken dat de indexatiewijze wordt gewijzigd van loon- naar prijsindexatie. Artikel 10 van de WPA regelt dat voor de aanspraken en pensioenen van voor 1996 een voorwaardelijke loonindexatie geldt. Dit is heel specifiek voor de privatisering van het ABP destijds; in de markt geldt dit niet. Zonder wetswijziging zou dit betekenen dat een deel van de pensioen(aanspraken) – namelijk die rechten opgebouwd vóór 1996 – niet via prijzen kunnen worden geïndexeerd. Zo zou een situatie ontstaan met wisselende indexatiemethoden, voor verschillende generaties, maar ook binnen het pensioen van één persoon zou dan een deel via loon- en een ander, steeds wisselend deel via prijzen worden geïndexeerd. Als de WPA op dit punt niet gewijzigd wordt, ontstaat daarom een ongewenste tweedeling tussen verschillende generaties in de ABP-populatie, waardoor een groep van personen met pensioen(aanspraken) opgebouwd voor 1996 tot in lengte van jaren loonindexatie krijgt, betaald door het deel van de ABP-populatie dat actief aanspraken opbouwt. Die tweedeling in het bestand is niet beoogd door de toenmalige wetgever, en nu evenmin de wens van sociale partners en het ABP. Een dergelijke tweedeling in het bestand is volstrekt ongewenst, nog even los van de vraag naar de uitvoerbaarheid hiervan op korte termijn, of de juridische houdbaarheid van een dergelijke indexatietweedeling in de toekomst.

Een wetswijziging is daarom nu eenmalig nodig. Deze wetswijziging zorgt ervoor dat elke keuze van sociale partners voor de toekomstige indexatiewijze voortaan automatisch ook voor de oude pensioenaanspraken geldt,

zodat een nieuwe wetswijziging bij wijziging van de afspraken van sociale partners niet meer nodig is.

Sociale partners maken afspraken over de pensioenaanspraken en de toekomstige indexatiewijze. In tegenstelling tot 20 jaar geleden, is in de marktsector prijsindexatie inmiddels een steeds vaker gehanteerde indexatiewijze. Uit dit wetsvoorstel volgt dat ook sociale partners in de publieke sector, binnen het algemeen geldend wettelijke pensioenkader, voor de gehele ABP-populatie afspraken kunnen maken over de toekomstige indexatiewijze.

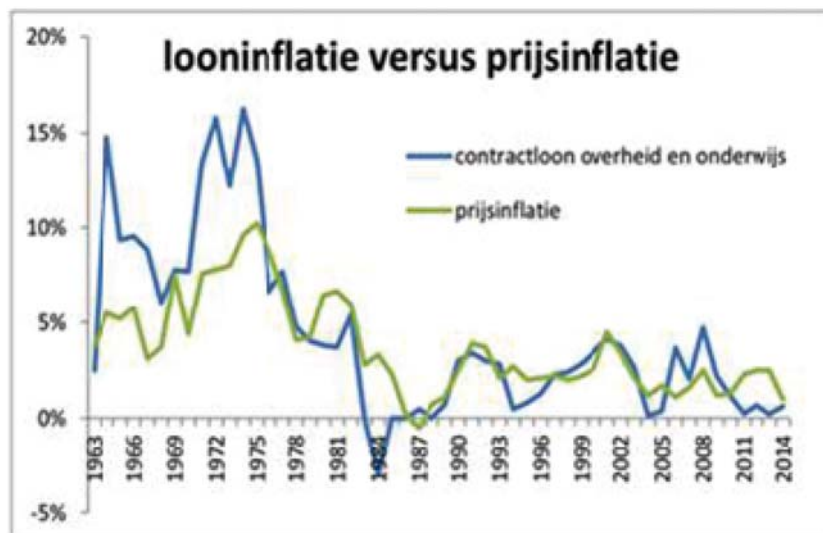
Aan de al opgebouwde loonindexatie uit het verleden, doet dit wetsvoorstel overigens niets af. Dit wetsvoorstel zorgt er alleen voor dat de afspraken van sociale partners over de indexatiewijze vanaf 1 januari 2016 gelden en ook wettelijk doorvertaald worden voor het gehele ABP-bestand. Alle opgebouwde loonindexatie voor 1 januari 2016, blijft behouden voor het gehele ABP-bestand (ook het deel dat door onderdekking van het fonds nog niet tot uitbetaling is gekomen).

De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe zij de opmerking moeten verstaan dat het «vanwege de continuïteit van het fonds» voor de regering niet in de lijn der verwachting ligt dat er vaak gewisseld wordt van indexatiewijze, en of dat een beperking is van de onderhandelingsvrijheid van de sociale partners. Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie om cijfers over hoe prijsindexatie in plaats van loonindexatie eruit had gezien over de afgelopen veertig jaar, voor zowel de publieke als de private sector.

Nee, er is geen sprake van een beperking van de onderhandelingsvrijheid van sociale partners aangezien er geen wettelijke belemmeringen zijn om de indexatiewijze regelmatig te wijzigen. Vanuit het oogpunt van de continuïteit van het fonds ligt dit echter niet voor de hand, maar die keuze is aan sociale partners.

Het wetsvoorstel biedt zoals gezegd aan sociale partners een keuze ten aanzien van de toekomstige indexatiewijze. Sociale partners kunnen hierdoor een integrale afweging maken in het pensioendossier. Hoe de lonen en de prijzen zich in de toekomst zullen ontwikkelen, is uiteraard onzeker. Het ABP heeft onder andere ten behoeve van het overleg van sociale partners inzichtelijk gemaakt wat de prijsindexatie en de contractloonontwikkeling in de overheid- en onderwijssectoren is geweest in de afgelopen 40 jaar, zie figuur 1.

Figuur 1:



De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of er juridische belemmeringen zijn om de indexatiewijze regelmatig aan te passen als sociale partners dat willen.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op dezelfde vraag van de leden van de SP-fractie.

De leden van de CDA-fractie merken op dat er tot de privatisering van het ABP in 1996 in de vervallen ABP-wet een onvoorwaardelijk recht op loonindexatie was opgenomen. De CDA-fractie is van mening dat het aan sociale partners is om afspraken te maken over de pensioenregeling, en daarmee niet willen treden in een afweging over een goede of een slechte afspraak. De CDA-fractie constateert slechts dat er sprake is van een rechtsgeldige overeenkomst tussen sociale partners. De CDA-fractie vraagt vanwege het voorgaande of er sprake zou kunnen zijn van onteigening onder artikel 1 van het eerste protocol van het EVRM bij pensioenrechten die voor 1996 zijn opgebouwd, en of hierover op enig moment juridisch advies is ingewonnen.

Allereerst hecht de regering eraan om hier te noemen dat in dit wetsvoorstel niet (opnieuw) is getreden in de afweging van de toenmalige wetgever van de ABP-wet naar de WPA. Voorafgaand aan die nieuwe wet in 1996 heeft een zorgvuldig (binnen en buiten) wettelijk traject plaatsgevonden, en het voorwaardelijk worden van een onvoorwaardelijk indexatie recht is toentertijd bovendien overeengekomen met sociale partners (bij overeenkomst/convenant).

Voorts merkt de regering op dat het in het onderhavige wetsvoorstel gaat om de wijziging van de toekomstige indexatiewijze (ingaaude per 1 januari 2016, zoals overeengekomen door sociale partners). Er wordt niet getornd aan opgebouwde rechten uit het verleden. Dat betekent dat de voor 31 december 2015 opgebouwde loonindexatie blijft staan (ook het voorwaardelijke deel dat door onderdekking nog niet tot uitbetaling heeft kunnen komen). Indexatie is de welvaarts- of waardevastheid van een pensioen(aanspraak). Dat betekent dat het opgebouwde pensioen kan meegroeien met de loon- of de prijsontwikkeling. In het wetsvoorstel wordt alleen de toekomstige indexatiewijze gewijzigd, als sociale partners dat zijn overeengekomen, zoals nu het geval is. Derhalve heeft de regering het niet noodzakelijk geacht hierover juridisch advies in te winnen.

Het lid van de 50Plus fractie heeft alleen vragen over de inhoud van de loonruimte overeenkomst, en met name over de uitwerking daarvan voor pensioen naar aanleiding van de besluitvorming in de Pensioenkamer. Gevraagd wordt onder ander naar de korte, middellange en lange termijn verwachtingen door de overgang naar prijsindexatie, het verschil in ontwikkeling ten opzichte van de loonindexatie en of de overgang naar prijsindexatie een verstandige keuze is van sociale partners.

De regering benadrukt dat deze vragen gaan over de inhoud van de afspraken van sociale partners in de Pensioenkamer van 3 september jl. De regering treedt dan ook niet in de inhoud van deze afspraken die gemaakt zijn in de Pensioenkamer en de daarbij gemaakte keuzes, aangezien de afspraken over pensioen, en de daarbij horende evenwichtige belangenbehartiging, aan de sociale partners is.

De sociale partners hebben aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties slechts gevraagd een overgang naar prijsindexatie per 1 januari 2016 voor het gehele ABP-bestand ook wettelijk mogelijk te maken, en in de toekomst de wijze van indexatie over te laten aan sociale partners. Middels dit wetsvoorstel wordt dit geregeld. Dit doet geen afbreuk aan de al eerder opgebouwde loonindexatie van voor 31 december 2015.

4. Voorziening voor overheidswerkgevers om het nettopensioen elders dan bij het ABP onder te brengen

De leden van de VVD-fractie vragen wat er voor het onderbrengen van het nettopensioen bij een andere pensioenaanbieder onder het begrip «gelijkwaardig» moet worden verstaan, en wie dat bepaalt. Voorts worden enkele vragen gesteld over de te stellen voorwaarden. Ten slotte vragen leden van de VVD-fractie of de werknemers altijd zelf kunnen kiezen voor een uitvoerder.

Voor het onderdeel nettopensioen is in het onderhavige wetsvoorstel aangesloten bij de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 (Wet Bpf), uitgewerkt in het Vrijstellings- en boetebesluit Wet Bpf 2000, maar dan omgezet naar het systeem van de WPA. Net als in de Wet Bpf wordt er daarom voor het beoordelen van een vrijstellingsverzoek een eenvoudige kwalitatieve toets op gelijkwaardigheid uitgevoerd door het bestuur van het ABP. Een vertegenwoordiging van de sociale partners (namelijk het bestuur zelf) beoordeelt deze gelijkwaardigheid. Die vereisten van gelijkwaardigheid zien toe op: een even hoge maximale premie-inleg, een gelijke premiebijdrage van de werkgever en ten minste dezelfde vormen van nettopensioen. Deze voorwaarden tot het verlenen en intrekken van vrijstelling en eventuele aanpassing daarvan zijn geregeld in het ABP Uitvoeringsreglement.

Daarbij kiest de werknemer of hij wel of niet wil deelnemen aan dit tweede pijler nettopensioenproduct bij het ABP pensioenfonds (of een andere pensioenaanbieder door de werkgever uitgezocht, die aan de vereisten van gelijkwaardigheid voldoet). De keuzevrijheid is daarmee voor een overheidswerknemer gelijk aan die van werknemers in de marktsector. De werknemer is voor zijn nettopensioen niet verplicht deel te nemen aan dat pensioenproduct boven de fiscale aftoppingsgrens. Het betreft een vrijwillige regeling.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het ABP de gelijkwaardigheidstoets uitvoert, en of dat voor de hand ligt als wellicht belanghebbend pensioenfonds. Voorts vragen de leden van de PvdA fractie of het niet voor de hand ligt dat sociale partners een rol krijgen in de uitvoering van

de gelijkwaardigheidstoets. Voorts vragen de leden van de PvdA fractie zich af waarom een andere uitvoerder interesse zou hebben in de uitvoering van een gelijkwaardig pensioenproduct. Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie wat het voordeel zou zijn voor de deelnemer, de sectorwerkgever of de andere uitvoerder om het nettopensioen elders onder te brengen.

Voor het antwoord op deze vraag, wordt verwezen naar de eerder beantwoorde vragen van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie stellen enkele vragen naar mogelijke andere pensioenaanbieders bij de uitvoering van een gelijkwaardig nettopensioenproduct.

Uw Kamer heeft in de Wet Bpf 2000 gevraagd om een keuzevrijheid binnen een tweede pijler nettopensioenproduct, waarbij deelname voor de werknemer vrijwillig is (mede vanwege de fiscale aftoppingsgrens). Dat is wat er nu ook binnen de WPA wordt geregeld. De regering heeft geen reden om te twifelen dat andere aanbieders niet zouden willen of kunnen voldoen aan de gelijkwaardigheidseisen van het nettopensioenproduct voor de overheids- en onderwijssectoren. De regering wil met dit voorstel slechts aan de wens van uw Kamer tegemoet komen, zodat er een mogelijkheid is voor de (sector)werkgever om een andere gelijkwaardige nettopensioenaanbieder de uitvoering te laten doen. De regering heeft daarbij die wens van uw Kamer gerespecteerd. Overigens is dit wetsvoorstel niet anders dan de bepalingen hierover voor werkgevers en werknemers in de marktsectoren.

Overigens heeft de werknemer de keuze om deel te nemen in het nettopensioenproduct dat de werkgever hem aanbiedt. De werknemer is niet verplicht tot deelname van het door de werkgever aangeboden pensioenproduct bij de door de werkgever gekozen aanbieder, en kan altijd zelf privé voor een «eigen spaar- of pensioenproduct» kiezen.

5. Consultatie

De leden van de SP-fractie vragen zich af, in het licht van de opmerking van de FNV daarover, of het besluit wel op basis van open en reëel overleg tot stand gekomen is, en of het draagvlak groot genoeg is indien deze sociale partner niet achter de wijzigingen in deze wet staat. Voorts vragen de leden van de SP-fractie zich dan ook af wat de regering nu gaat ondernemen om de FNV, als grootste sociale partner, tegemoet te komen.

De vraag of er open en reëel overleg heeft plaatsgevonden, heeft betrekking op de besluitvorming in de Pensioenkamer van 3 september 2015. Open en reëel overleg in deze context heeft dus betrekking op het overleg tussen sociale partners en niet op het hier voorliggende wetsvoorstel. Eén van de onderdelen uit dit wetsvoorstel, namelijk het onderdeel keuzevrijheid ten aanzien van de indexatiewijze, is op verzoek van de sociale partners naar aanleiding van het besluit in de Pensioenkamer opgenomen. Overigens heeft de rechter inmiddels bepaald dat er sprake is geweest van open en reëel overleg in de Pensioenkamer.

De 50PLUS-fractie vraagt om specifiek in te gaan op het schriftelijk commentaar van ACOP FNV hoe het besluit inzake de verandering van de wijze van indexatie gezien moet worden, in relatie tot hetgeen toentertijd in de memorie van toelichting is gesteld: «...Dit houdt in dat het de sociale partners niet vrijstaat om deze wijze van indexatie te wijzigen». Het lid van de 50PLUS fractie vraagt de regering in te gaan op deze uitsluiting van de wijziging van de indexatieambitie in de memorie van toelichting. Daarop

aansluitend vraagt het lid van de 50PLUS fractie of de nu voorgestelde wijziging niet strijdig is met de oorspronkelijke letter en de geest van de WPA. Ten slotte vraagt het lid van de 50PLUS fractie de regering in te gaan op de overige argumenten van de ACOP FNV in het position paper.

De regering is van mening dat de toenmalige wetgever niet tot in lengte van jaren bedoeld heeft dat sociale partners de wijze van indexatie (in dit geval voorwaardelijke loonindexatie) als statisch gegeven en uitgangspunt moesten nemen. Dat zou ook niet kunnen. Wetgeving is op grond van artikel 81 van de Grondwet een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de regering en de Staten-Generaal. Uitsluitend de wetgever heeft de bevoegdheid om wetten te wijzigen of in te trekken, indien gewijzigde omstandigheden of inzichten daartoe aanleiding geven.

De regering heeft vanwege de wens van sociale partners afgewogen of voorwaardelijke indexatie voor een groep van personen met rechten voor 1996 als statische afspraak moet blijven staan (tot in lengte van jaren) en dit afgewogen tegen een zelfde indexatiewijze voor het gehele ABP-bestand, wat belangrijk is voor draagvlak en solidariteit. De regering is van mening dat sociale partners zelf gaan over de pensioenen en indexatiewijze, en wil vanwege draagvlak en solidariteit geen knip in het bestand.

Ten slotte vraagt het lid van de 50PLUS fractie de regering in te gaan op de overige argumenten van de ACOP FNV in het position paper.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden onder onderdeel 2 en 3.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk