

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

766

Vragen van het lid **Joseph** (Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen over *de Openbaarmaking interne adviezen aan bewindspersoon rond invaren d.d. 8 december 2023 (Kamerstuk 32 043, nr. 628) in het kader van de Wet toekomst pensioenen* (ingezonden 27 december 2023).

Antwoord van Minister **Schouten** (Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen) (ontvangen 12 januari 2024).

Vraag 1

Kunt u bevestigen dat de landsadvocaat in 2011 heeft aangegeven dat er vier «toetsen» moeten worden doorlopen bij invaren om te beoordelen of zo'n inbreuk in de eigendomsrechten in de zin van het EVRM in juridische zin houdbaar is?¹

Antwoord 1

De adviezen hebben betrekking op de procespositie van de staat. Aangezien het betreffende advies niet openbaar gemaakt zal worden, kan deze vraag uitsluitend aan de hand van de openbaar gemaakte nota worden beantwoord. In de nota staat dat er vier toetsen zijn doorlopen. Het eigendomsrecht op pensioen is evenwel niet absoluut. Bovendien hebben Staten een ruime beleidsvrijheid om maatregelen voor te stellen waarbij sprake is van inmenging in het eigendomsrecht.

Of sprake is van een toegestane inmenging in het eigendomsrecht als genoemd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: artikel 1 EP EVRM) wordt conform jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) aan de hand van de volgende criteria beoordeeld:

1. Is de inmenging bij wet voorzien?
2. Wordt hiermee een legitiem doel nagestreefd?
3. Is de inmenging proportioneel en gerechtvaardigd?

De toepassing van artikel 1 EP EVRM bij het invaren naar de premieovereenkomsten zoals thans opgenomen in de Pensioenwet is conform deze criteria uitgebreid getoetst en beschreven in paragraaf 10.2.5 van de memorie van toelichting bij de wet toekomst pensioenen en bovendien uitgebreid besproken tijdens de behandeling in de beide Kamers.

¹ Kamerstuk 32 043, nr. 628, bijlage «Openbaarmaking deel 1 – maart 2011», p. 1–2.

Vraag 2 en 3

Kunt u in lijn met «toets 1» van de landsadvocaat onderbouwen dat invaren in de Wet toekomst pensioenen (Wtp) van algemeen belang is?

Kunt u in lijn met «toets 2» van de landsadvocaat aangeven in hoeverre er noodzaak is voor invaren in de Wtp?

Antwoord 2 en 3

De vraag naar het algemeen belang en de noodzaak van het invaren lijken terug te voeren op het tweede criterium van het EVRM. Er is gekeken of met het invaren een legitiem doel in het algemeen belang wordt nagestreefd. In de memorie van toelichting van de Wet toekomst pensioenen is daarover opgenomen²:

(..)

b. Met de regulering of inmenging moet een legitiem doel worden nagestreefd in het kader van het publieke belang. Dit hangt veelal samen met het sociale en economisch beleid van een lidstaat, waardoor individuele lidstaten hierin veel beleidsvrijheid hebben.

(..)

Ten tweede moet de wet een legitiem doel in het kader van het algemeen belang nastreven.

In 2019 heeft de SER de wens uitgesproken om bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten en nieuwe pensioenopbouw in één pensioenfonds bij elkaar te kunnen houden. Sociale partners en de regering steunen deze wens en deze wens heeft zijn weerslag gekregen in de Hoofdlijnennotitie. Collectief invaren zorgt ervoor dat de beoogde verbeteringen in het pensioenstelsel binnen een afzienbare termijn kunnen worden bereikt. Indien er niet wordt ingevaren, worden de beoogde doelen pas na vele decennia gerealiseerd. Bovendien ontstaat zonder collectief invaren een cesuur tussen nieuwe pensioenopbouw en reeds opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten. Dit kan de risicodeling tussen generaties binnen een pensioenfonds doorbreken. Dat wordt niet in het belang van de deelnemer geacht. Verder compliceert een onderscheid (splitsing) tussen toekomstige pensioenopbouw en bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten de uitvoering van en communicatie over de pensioenregeling. Het algemeen belang van een houdbaar, toekomstbestendig en uitvoerbaar pensioenstelsel is ermee gediend als wordt ingevaren. Bovendien acht de regering het in het belang van de deelnemer om niet achter te blijven in een pensioenfonds als daar geen pensioenpremies meer worden ontvangen en hierdoor defensiever zal worden belegd. De kans op een verhoging neemt hierdoor af. Het schokabsorberend vermogen van het pensioenfonds zal op termijn fors minder zijn. Zonder aanvullende maatregelen kan het zelfs nadelig zijn voor een groep belanghebbenden om niet in te varen.

Vraag 4 en 5

Kunt u in lijn met «toets 3» van de landsadvocaat aangeven in hoeverre er reële alternatieven voor invaren in de Wtp zijn?

Kunt u in lijn met «toets 4» van de landsadvocaat aangeven hoe de effecten van invaren in de Wtp in oenschouw zijn genomen?

Antwoord 4 en 5

De in de nota genoemde derde en vierde toets lijken te verwijzen naar het derde criterium uit de jurisprudentie van het EHRM: «is de inmenging proportioneel en gerechtvaardigd?

In de memorie van toelichting is daarover opgenomen³:

c. De inbreuk moet proportioneel en gerechtvaardigd zijn. Dat wil zeggen dat er een rechtvaardig evenwicht moet zijn tussen het algemeen belang en de mate waarin inbreuk wordt gemaakt. De inmenging mag geen onevenredige en excessieve last op een individuele betrokkene leggen, ten opzichte van het algemeen belang dat wordt gediend. Deze toetsing of sprake is van een onevenredig zware last kan alleen plaatsvinden in een individueel geval. Het is derhalve niet mogelijk om in zijn algemeenheid een uitspraak te doen of

² Kamerstuk 36 067, nr. 3, p. 180/181.

³ Kamerstuk 36 067, nr. 3, p. 180/181.

een regeling inzake regulering van eigendom leidt tot een onevenredig zware last voor een of meerdere burgers

(..)

Tenslotte is het voor een rechtvaardiging vereist dat de inbreuk proportioneel en gerechtvaardigd is (ad. c). Proportioneel omdat er na uitgebreid onderzoek geen volwaardige en reële alternatieven bleken te zijn om het gewenste doel, het invaren naar de nieuwe pensioenregeling, te bewerkstelligen zonder de eerdergenoemde nadelen waaronder het doorbreken van de solidariteit en het uitvoeren van meerdere pensioenadministraties. In hoofdstuk 2 *Doelstelling* zijn de doelen van het nieuwe pensioenstelsel geformuleerd. De deelnemer profiteert het meest van de regels van het nieuwe pensioenstelsel als ook de reeds opgebouwde pensioenaanspraken worden overgedragen. Het gerealiseerde rendement komt voor de deelnemer in dat geval beschikbaar voor het verhogen van het voor het pensioen gereserveerde vermogen. Daarnaast wordt door het invaren het volledige pensioen transparanter en persoonlijker voor de deelnemer. Hiermee is er een gerechtvaardigd evenwicht tussen het algemeen belang en de mate waarin inbreuk wordt gemaakt bij de individuele deelnemer. De inmenging mag geen onevenredig zware last op een belanghebbende leggen. Hiervan zou sprake kunnen zijn als een individu onevenredig hard worden geraakt. In hoofdstuk 5 *Waarborgen voor een evenwichtige transitie* zijn de waarborgen beschreven waarmee wordt beoogd een onevenredig zware last voor individuen te voorkomen, zoals zorgvuldige waarderingmethoden en verschillende vormen van versterking van de governance. In het bijzonder zij hierbij gewezen op een vorm van collectieve medezeggenschap, die specifiek voor invaren is gecreëerd. Door het ontbreken van een individueel bezwaarrecht in het voorgestelde standaard inwaarpad, kan sprake zijn van regulering van eigendomsrecht. Met het vervangen van het individuele bezwaarrecht door versterkte collectieve medezeggenschap, wordt deze regulering van eigendomsrecht naar de mening van de regering gerechtvaardigd. Het voor deze transitie vervangen van het individuele bezwaarrecht in de collectieve waardeoverdracht door een collectieve vorm van medezeggenschap is de resultante van een belangenafweging door de regering. Als een individu door zijn/haar specifieke omstandigheden (onbedoeld) onevenredig wordt getroffen, dan zal een (rechterlijke) beoordeling van die situatie mogelijk zijn. (..)

In het licht van het derde criterium is over de effecten van invaren nog opgenomen⁴:

Het belang van het overdragen van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten naar een nieuwe premiereregeling is door de regering zorgvuldig afgewogen. De regering heeft een overgangsregime voor pensioenfondsen opgesteld waarmee tijdelijk belemmeringen worden weggenomen om het invaren te faciliteren. De aanvullende waarborgen die daarmee worden geïntroduceerd dienen ter bescherming van de belangen van pensioen- en aanspraakgerechtigden. Dit proces van aanvullende collectieve waarborgen is uitgewerkt in de paragraaf 5.4.3 *Vervangende maatregelen individueel bezwaarrecht*.

Collectief invaren van bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten leidt mogelijk tot herverdelingseffecten. De regering acht deze herverdelingseffecten niet op voorhand bezwaarlijk, mits deze effecten niet overwegend neerslaan bij specifieke groepen of individuen (waardoor ongelijke behandeling op grond van leeftijd of geslacht ontstaat, zie ad. 3). In dat geval kan de inbreuk op het eigendomsrecht proportioneel worden geacht in relatie tot het algemeen belang van een stabiel, toekomstbestendig en solidair pensioenstelsel.

Vraag 6

Kunt u bij de beantwoording van bovenstaande vragen (2 t/m 5) het antwoord volledig opschrijven, zodat het antwoord zelfstandig leesbaar is?

⁴ Kamerstuk 36 067, nr. 3, p. 181/182

Antwoord 6

Voor zover mogelijk heb ik de vragen apart beantwoord, waar de beantwoording zich leende voor gezamenlijke beantwoording heb ik de vragen gezamenlijk beantwoord.

Vraag 7

Indien invaren volgens u in lijn met de vier «toetsen» van de landsadvocaat van algemeen belang kan zijn, er noodzaak voor invaren kan zijn en er volgens u geen reële alternatieven zijn, kunt u dan aangeven waarom invaren in geval van pensioenregelingen bij verzekeraars niet voorzien is met de invoering van de Wtp?

Antwoord 7

Met het invaren is het mogelijk om de doelen van de Wet toekomst pensioenen te behalen. Dankzij het invaren blijven bestaande en toekomstige pensioenen samen in een collectief pensioenfonds. Hierdoor is het voor het gehele pensioen van deelnemers en gepensioneerden mogelijk om eerder perspectief te genereren op een koopkrachtig pensioen.

De reden dat het standaardpad invaren niet geldt voor verzekeraars is toegelicht in de memorie van toelichting⁵:

Het overgangsregime geldt niet voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen. Voor hen blijft de bestaande wettelijke mogelijkheid van een interne of externe collectieve waardeoverdracht ongewijzigd bestaan. Daarvoor zijn meerdere redenen te geven. Zo geldt voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen geen eis van één financieel geheel en is risicodeling tussen deelnemers onderling geen belangrijk aspect van de bij deze pensioenuitvoerders ondergebrachte pensioenregelingen. Ook gelden er bij pensioenfondsmedezeggenschapsvereisten die ontbreken bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen. Verschillende organen van het pensioenfonds krijgen in het overgangsregime een expliciete rol en taak bij de beoordeling van de evenwichtige belangenafweging. Verzekeraars en premiepensioeninstellingen hebben geen medezeggenschapsorganen waardoor belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming.

Vraag 8

Kunt u bevestigen dat er ook een memo was van een «ingroeivariant», waarbij invaren niet nodig is en wel langzaam wordt toebewogen naar een stelsel op basis van persoonlijke pensioenvermogens?⁶

Antwoord 8

Het memo waar u naar verwijst is memo 16, uitwerking memo ingroeivariant naar persoonlijker stelsel (zonder invaren). Dit memorandum is onderdeel van de documenten die ik op 8 december 2023 openbaar heb gemaakt.

Graag licht ik de achtergrond toe. In de zomer van 2018 is dit memorandum opgesteld. Het memorandum is onderdeel van vele memoranda die zijn opgesteld om een goed beeld te krijgen van mogelijkheden, onmogelijkheden en alternatieven om te komen tot een akkoord over de hervorming van het pensioenstelsel. Dit memorandum verkent een ingroeivariant die onderdeel van de wetgeving zou kunnen worden als er geen akkoord met sociale partners kon worden bereikt. In dat geval zou een ingroeivariant wellicht namens de regering kunnen worden voorgesteld. Ook de Kamer wordt geïnformeerd over de ingroeivariant waarbij de bewindspersoon overigens opmerkt dat «Veel liever had ik gezien dat ik dit had kunnen doen op basis van een akkoord met sociale partners, mede op basis van een advies van de Sociaal-Economische Raad (SER). Nu dat akkoord er vooralsnog niet is, wil ik ervoor zorgen dat het proces van vernieuwing van het pensioenstelsel doorgaat.»⁷

In de brief wordt aangegeven dat nader onderzoek wordt gedaan naar een waarderingskader voor het invaren en ook dat onderzoek zal worden of een meer geleidelijke route om pensioenopbouw samen te voegen, mogelijk is.

⁵ Kamerstuk 36 067, nr. 3, p. 92.

⁶ Kamerstuk 32 043, nr. 628, bijlage «Openbaarmaking deel 3 – jan. – feb. – mrt. – april 2013 – juli en aug. 2018 – jan. en mei 2020», p. 48.

⁷ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken I, 2018/19, 32 043, N.

Uiteindelijk is met sociale partners in juni 2019 het Pensioenakkoord gesloten. Het kabinet geeft vervolgens in een Kamerbrief aan dat het de voorkeur van de SER om bestaande en toekomstige pensioenopbouw bij elkaar te houden, ondersteunt. Maar ook de mogelijkheid te onderzoeken dat de bestaande opbouw en de nieuwe opbouw geleidelijk worden samengevoegd.⁸ Na het Pensioenakkoord wordt nog verder onderhandeld over de uitwerking van het Pensioenakkoord. De ingroeivariant is uiteindelijk niet in de Hoofdlijnennotitie uitwerking Pensioenakkoord opgenomen omdat het niet of in onvoldoende mate bijdraagt aan het behalen van de gestelde doelen die ten grondslag liggen aan het Pensioenakkoord.⁹ De Hoofdlijnennotitie bevat de uitkomsten van deze verdere onderhandelingen en vormt de basis voor de Wet toekomst pensioenen. De variant waar wel voor gekozen is, het invaren, is met de Wet toekomst pensioenen uitgebreid getoetst, onderwerp van het debat geweest en aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer. Met het invaren is het mogelijk om de doelen van de Wet toekomst pensioenen te behalen (en daarmee de doelen die al eerder overeengekomen waren in het Pensioenakkoord en de Hoofdlijnennotitie). Dankzij het invaren blijven bestaande en toekomstige pensioenen samen in een collectief pensioenfonds. Hierdoor is het voor het gehele pensioen van deelnemers en gepensioneerden mogelijk om eerder perspectief te genereren op een koopkrachtig pensioen. Bij het opsplitsen van bestaande opbouw en nieuwe opbouw is dit alleen mogelijk voor het relatief beperkte deel van nieuwe opbouw. Daarnaast is het dankzij invaren mogelijk de intergenerationele risicodeling en solidariteit te borgen. Gedurende de transitie is dit bijvoorbeeld in het bijzonder relevant voor de compensatie voor de afschaffing van de doorsneesystematiek. Als er gekozen zou worden voor ingroeien, is het de vragen in hoeverre adequate (en kostenneutrale) compensatie mogelijk is. Ook geldt dat invaren het voordeel biedt van een efficiëntere uitvoering doordat er geen sprake is van meerdere pensioensystemen binnen het pensioenfonds. Hierdoor wordt de pensioencommunicatie eenvoudiger en begrijpelijker voor deelnemers en gepensioneerden. Met ingroeien zou er voor een lange periode sprake zijn van twee pensioenstelsels binnen het pensioenfonds, wat de uitvoering voor een lange periode compliceert. Tot, zoals eerder aangegeven, wordt met een ingroeivariant ook de solidariteit tussen deelnemers, waaronder het gezamenlijk delen van risico's, substantieel beperkt. De praktische uitvoerbaarheid van de solidaire premiereregeling zou daarmee ook worden belemmerd.

Vraag 9

Kunt u bevestigen dat deze ingroeivariant volgens de notitie «een sierlijk alternatief» zou kunnen zijn voor invaren, waarbij ook is aangegeven dat «Een bijkomend voordeel is dat hierdoor de complexe operatie van invaren wordt omzeild»?

Antwoord 9

In het memo is dat inderdaad opgeschreven. Ik verwijs voor de toelichting op het verdere verloop van het onderzoek naar de ingroeivariant naar het antwoord op vraag 8.

Vraag 10

Kunt u bevestigen dat in de toelichting bij de ingroeivariant is aangegeven dat er bij de ingroeivariant niet tot in lengte van jaren twee losstaande contracten naast elkaar bestaan, omdat de nieuwe opbouw voor pensioendatum weer instroomt bij de opgebouwde rechten?

Antwoord 10

In het memo is dit inderdaad opgeschreven. Tegelijkertijd geldt wel dat er bij ingroeien voor een aanzienlijk lange periode sprake kan zijn van twee losstaande contracten die naast elkaar bestaan. Een deelnemer van 30 jaar oud zal tot aan de pensioenleeftijd te maken krijgen met bestaande pensioenopbouw in uitkeringsaanspraken en nieuwe pensioenopbouw in vermogen, dat zijn tientallen jaren.

⁸ Kamerstuk 32 043, nr. 457.

⁹ Brief van 22 juni 2020.

Vraag 11

Kunt u bevestigen dat bij zo een ingroeivariant dus feitelijk ook geen «gesloten» fonds (van niet ingevaren rechten) ontstaat?

Antwoord 11

In hoeverre dat het geval is hangt af van hoe de variant wordt vormgegeven en welke argumenten daarvoor aangedragen worden. Het is voorstelbaar dat gekozen zou worden voor afgescheiden vermogens voor oude opbouw en nieuwe opbouw. In het ftk gedeelte van het pensioenfonds gelden immers andere regels.

Er ontstaat dan binnen het pensioenfonds een afgescheiden gesloten regeling waardoor de risico's niet langer worden gedeeld met alle deelnemers.

Bij invaren worden de risico's blijvend gedeeld tussen de deelnemers. Ik heb in mijn recente brief van 21 december 2023 nogmaals herhaald dat invaren, wanneer dit evenwichtig is voor de deelnemers, wordt gefaciliteerd zodat de nieuwe pensioenopbouw en de reeds opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten zoveel mogelijk bij elkaar kunnen blijven in één pensioenregeling bij één pensioenfonds. Invaren is een essentieel onderdeel van de zogenoemde «dubbele transitie». Het betreft de combinatie van het collectief delen van de financiële effecten van de afschaffing van de doorsneesystematiek en de overstap op collectieve premierelingen met de lagere buffereisen. Door invaren kunnen de doelen van het nieuwe pensioenstelsel eerder en voor het volledige pensioenkapitaal worden behaald.

Vraag 12

Kunt u bevestigen dat er in de toelichting bij de ingroeivariant is aangegeven dat bij niet invaren de voordelen van de dubbele transitie niet hoeven komen te vervallen doordat het voordeel van sneller indexeren van de opgebouwde aanspraken en rechten ook binnen het financiële toetsingskader (ftk) kan worden bewerkstelligd bij verlaging van de indexatiegrens van 110% naar 105%?¹⁰

Antwoord 12

In het memo is dit inderdaad opgeschreven. Tegelijkertijd geldt dat dit een ruwe uitwerking betreft waarbij niet is doorgerekend welke effecten dit met zich brengt en in hoeverre het de dubbele transitie zoals met het invaren mogelijk is daadwerkelijk kan evenaren. Een structurele verandering van het ftk brengt generatie effecten met zich mee, een verlaging van de indexatiegrens is doorgaans nadelig voor de jongere deelnemer.

Vraag 13

Kunt u aangeven welke stukken over de Wtp de landsadvocaat heeft verkregen van de regering om tot zijn advies betreffende invaren in juni 2020 te komen?

Antwoord 13

De inhoud van deze communicatie valt onder de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen advocaat en cliënt. Ik zal deze communicatie niet openbaar maken.

Vraag 14

Kunt u aangeven of de landsadvocaat bij het schrijven van zijn recente adviezen over de Wtp bewust op de hoogte was van de ingroeivariant als alternatief voor invaren?

Antwoord 14

Ik verwijst naar de beantwoording van de vragen 2 tot en met 5 waar ik uitgebreid de juridische analyse van het invaren heb toegelicht. Met een ingroeivariant zouden de doelen die met invaren bereikt kunnen worden, niet volledig worden bereikt, zonder de eerdergenoemde nadelen waaronder het doorbreken van de solidariteit en het uitvoeren van meerdere pensioenadmi-

¹⁰ Kamerstuk 32 043, nr. 628, bijlage «Openbaarmaking deel 3 – jan. – feb. – mrt. – april 2013 – juli en aug. 2018 – jan. en mei 2020», p. 48, 79.

nistraties. Het is daarmee geen alternatief waar dezelfde doelen mee bereikt worden.

Vraag 15

Kunt u bevestigen dat volgens de duiding van het advies van de landsadvocaat een absolute noodzaak zal moeten worden aangetoond met betrekking tot het invaren van de reeds opgebouwde rechten, waarbij een belangrijke vraag is of er reële alternatieven zijn, omdat er anders sprake is van een inbreuk op individueel eigendomsrecht?¹¹

Antwoord 15

Ik verwijs naar de beantwoording van de vragen 2 tot en met 5 waar ik uitgebreid de juridische analyse van het invaren heb toegelicht. Deze analyse is tevens onderschreven door de Raad van State.

Vraag 16

Denkt u dat, gegeven dat de Wtp ook een ingroeivariant mogelijk had kunnen maken, er bij de totstandkoming van de Wtp sprake was van een absolute noodzaak tot het mogelijk maken van invaren voor pensioenfondsen?

Antwoord 16

Met een ingroeivariant zouden de doelen die met invaren bereikt kunnen worden, niet volledig worden bereikt, zonder de eerdergenoemde nadelen waaronder het doorbreken van de solidariteit en het uitvoeren van meerdere pensioenadministraties. Het is daarmee geen alternatief waar dezelfde doelen mee bereikt worden.

Vervolgens is de afweging gemaakt, aan de hand van de eerdergenoemde criteria, of het invaren een toegestane inmenging in het eigendomsrecht kan zijn. De conclusie daarvan is uitgebreid uiteengezet in de memorie van toelichting, getoetst door de Raad van State en ook in de parlementaire behandeling uitgebreid aan de orde geweest. Beide Kamers hebben in ruime meerderheid geoordeeld dat dit een te rechtvaardigen inmenging is, waardoor de wet nu is bekrachtigd.

Vraag 17

Kunt u aangeven waarom de regering de ingroeivariant niet in plaats van invaren heeft opgenomen in de Wtp?

Antwoord 17

Ik verwijs naar het antwoord op vraag 8 waar ik het verdere verloop van het onderzoek naar de ingroeivariant heb geschetst.

Vraag 18

Kunt u aangeven waarom de regering de ingroeivariant niet als alternatief voor invaren heeft opgenomen in de Wtp?

Antwoord 18

Ik verwijs naar het antwoord op de vraag 8. Aanvullend geldt dat het mogelijk maken van zowel invaren als ingroeien niet wegneemt dat de nadelen van ingroeien zich kunnen voordoen, waardoor de beoogde doelen van de Wet toekomst pensioenen op voorhand in mindere mate haalbaar worden. Uiteindelijk ontstaat dankzij een dergelijke mogelijkheid een grotere verscheidenheid aan pensioenregelingen in Nederland; een deel van de pensioenfondsen zal invaren, een ander deel zal ingroeien. Dit zal het pensioenstelsel minder begrijpelijk maken voor Nederlanders, de uitvoerbaarheid niet ten goede komen en leiden tot hogere kosten voor deelnemers. Met het standaardpad invaren is dit niet het geval en is het beter mogelijk om de doelen van de pensioenhervorming daadwerkelijk te behalen.

¹¹ Kamerstuk 32 043, nr. 628, bijlage «Openbaarmaking deel 1 – maart 2011», p. 1–2.

Vraag 19

Vindt u het voor de deelnemers wenselijk dat de Wtp in het geval een pensioenfonds door omstandigheden niet kan invaren aanstuurt op een «gesloten» fonds van bestaande rechten, terwijl er ook een ingroei-alternatief mogelijk gemaakt had kunnen worden?

Antwoord 19

De Pensioenwet gaat ervan uit dat pensioenfondsen invaren, het standaardpad invaren. Het standaardpad invaren geldt voor alle pensioenfondsen. Per pensioenregeling en per pensioenfonds dient evenwel beoordeeld te worden of invaren bijdraagt aan, kortgezegd, een evenwichtige transitie. Er kan geoordeeld worden dat invaren, kortgezegd, niet bijdraagt aan een evenwichtige transitie en dat daarom afgezien wordt van het invaren. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarbij de werkgever een bijstortingsgarantie heeft afgegeven ten aanzien van de oude pensioenregeling. Dat het pensioenfonds dan mogelijk als gesloten pensioenfonds verder gaat, is een onderdeel van de afweging om af te zien van het invaren.

Vraag 20

Kunt u bevestigen dat in de toegestuurde notities is gewezen op de ambtelijke conclusie dat het mogelijk en wenselijk is om na stelselwijziging alleen nog een fiscaal premiemaximum te gebruiken, ofwel enkel te begrenzen op premie?¹²

Antwoord 20

Ja.

Vraag 21

Kunt u aangeven waarom er met de komst van de Wtp besloten is om in het geval van niet invaren van bestaande rechten, toch nog de fiscale maxima op toeslagen (indexaties) op bestaande rechten te handhaven?

Antwoord 21

Het fiscale kader van voor de Wtp kende een begrenzing op de hoogte van de uitkering en niet een begrenzing op de hoogte van de premie. Als er geen begrenzing is op de hoogte van de toeslag (indexatie) kan voor elke willekeurige toeslag een premie worden ingelegd. Er zou dan een fiscaal onbegrensd pensioen gefaciliteerd worden. De Wtp biedt overgangsrecht voor toeslagverlening. Als een voor de Wtp bestaande pensioenregeling niet wordt aangepast aan de Wtp (niet wordt ingevaren) dan dient uiterlijk per einddatum van de transitieperiode de opbouw in de pensioenregeling te zijn beëindigd. Wel mag een eventuele toeslagverlening nog worden gecontinueerd vanaf die datum. Hiervoor is het fiscaal gezien ook toegestaan dat er nog (werkgevers)bijdragen worden ingelegd in de pensioenregeling, bijvoorbeeld vanwege bijstortverplichtingen. Daarom blijft het van belang dat de fiscale begrenzing op de indexatie blijft gelden. Anders ontstaat de mogelijkheid van een fiscaal onbegrensd pensioen met potentieel negatieve budgettaire consequenties.

Vraag 22

Kunt u bevestigen dat in de toegestuurde notities staat dat door «het aantrekkelijker maken van het ftk contract door snellere indexatie mogelijk te maken de overstap naar een nieuw contract wat minder aantrekkelijk zal zijn»?¹³

Antwoord 22

Een verdere versoepeling van het ftk leidt tot generatie effecten. In het kort komt het erop neer dat de pensioenverwachtingen van de huidige pensioengerechtigden toenemen, maar die voor de jongere actieven afnemen.

¹² Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 32 043, nr. 628, bijlage «Openbaarmaking deel 3 – jan. – feb. – mrt. – april 2013 – juli en aug. 2018 – jan. en mei 2020», p. 23.

¹³ Kamerstuk 32 043, nr. 628, bijlage «Openbaarmaking deel 3 – jan. – feb. – mrt. – april 2013 – juli en aug. 2018 – jan. en mei 2020», p. 49.

Ook geldt dat een versoepeling van het ftk geen structurele oplossingen biedt voor bijvoorbeeld het renterisico wat nu collectief door jong en oud gedragen wordt. Ook blijft gelden dat de buffers in het ftk ongericht zijn, terwijl die in het nieuwe pensioenstelsel beter ingezet kunnen worden. Om deze redenen is het onverstandig om het ftk structureel te versoepelen. De pensioenverwachtingen voor pensioengerechtigden toe laten nemen en die van jongeren riskanter te maken terwijl hen een vaste uitkering wordt beloofd, biedt geen structurele oplossing voor de problemen van het pensioenstelsel. Het nieuwe pensioenstelsel biedt daarentegen de mogelijkheid voor een structurele oplossing die evenwichtig is voor alle generaties.

Vraag 23

Kunt u aangeven of er in de Wtp bewust voor gekozen is om de toeslagregels voor bestaande rechten die in het ftk blijven streng te houden en wat de rationale daarachter was?

Antwoord 23

Het financieel toetsingskader (ftk) is ontworpen op de uitkeringsovereenkomst en de bijbehorende pensioenaanspraken en pensioenrechten. Het financieel toetsingskader zoals dat de afgelopen jaren heeft gegolden blijft in stand na de pensioentransitie. Zolang er nog ftk pensioenrechten en pensioenaanspraken blijven staan geldt logischerwijs dat hetzelfde kader blijft gelden. Pensioenfondsen die voornemens zijn in te varen, mogen gebruik maken van het transitie-ftk. Daarbij is het ftk aangepast, zodat pensioenfondsen kunnen anticiperen op de regels van het nieuwe stelsel, zoals soepelere indexatieregels. Het transitie-ftk geldt niet voor pensioenfondsen die niet willen invaren.

Vraag 24

Bent u bereid de toeslagregels en fiscale maxima op toeslagen voor rechten die achterblijven in het ftk alsnog te versoepelen, en zo niet, waarom niet?

Antwoord 24

Nee, daar is met de Wet toekomst pensioenen bewust niet voor gekozen omdat dit belangrijke nadelen kent, zoals ook uiteengezet in de beantwoording van voorgaande vragen.

Vraag 25

Kunt u bevestigen dat er een memo is waarin staat dat De Nederlandsche Bank (DNB) heeft aangegeven dat de buffer van pensioenfondsen onder artikel 129 Pensioenwet ten goede moet komen aan de op het moment van de transitie bestaande pensioenaanspraken en -rechten en dus niet gebruikt kan worden voor toekomstige aanspraken en rechten?¹⁴

Antwoord 25

Ja, dat staat in het memo waarnaar u refereert. Overigens is in de Wet toekomst pensioenen artikel 129 Pensioenwet aangepast, waardoor de voormalige regels voor een premiekorting op de kostendekkende premie niet meer gelden.

Vraag 26

Kunt u bevestigen dat er in de nu gepubliceerde memo's in de periode 2018 tot en met 2020 door de ambtenaren en de pensioensector nog steeds twijfel wordt uitgesproken of invaren wel wenselijk is en niet een te groot risico is en de vrees bestaat dat invaren kan worden aangemerkt als «inbreuk op een eigendomsrecht in de zin van het Europees recht»?¹⁵

Antwoord 26

In de betreffende periode, maar eigenlijk al vanaf 2011, is sprake van een verdere ontwikkeling van het invaren in relatie tot het eigendomsrecht. Er worden steeds meer uitspraken door rechters gedaan en er verschijnen

¹⁴ Kamerstuk 32 043, nr. 628, bijlage «Openbaarmaking deel 3 – jan. – feb. – mrt. – april 2013 – juli en aug. 2018 – jan. en mei 2020», p. 22.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 32 043, nr. 628, bijlage «Openbaarmaking deel 3 – jan. – feb. – mrt. – april 2013 – juli en aug. 2018 – jan. en mei 2020», p. 42, 49.

steeds meer artikelen in de juridische literatuur. Dat draagt bij aan een beter begrip over de kaders van het (reguleren van het) eigendomsrecht op pensioen. Vervolgens is in 2020 een externe juridische toetsing gedaan op het invaren door de landsadvocaat. Dit heeft geleid tot het opnemen van het invaren in de huidige vorm in de wetgeving waarbij de besluitvorming over het invaren op decentraal niveau wordt genomen. Gelet op de externe advisering en de toetsing door de Raad van State kan niet gesteld worden dat er sprake is van een te groot risico. In algemene zin geldt evenwel dat risico's nooit volledig uit te sluiten zijn. Daar ben ik van bewust en dat heb ik ook herhaaldelijk aangegeven tijdens de parlementaire behandeling van de Wet toekomst pensioenen.

Vraag 27

Kunt u bevestigen dat in de Nota recente uitspraken Allianz en AFM/invaren van 30 januari 2020 is aangegeven dat het helemaal schrappen van individueel bezwaarrecht juridisch lastig zal zijn omdat dit kan kwalificeren als een inbreuk op eigendomsrecht die moeilijk te rechtvaardigen is, omdat de deelnemer dan geen zeggenschap meer heeft over zijn opgebouwde aanspraken- en rechten en dat het daarnaast lastig zal zijn om individueel bezwaarrecht, dat al lang in de pensioenwet verankerd is, te wijzigen of te schrappen?¹⁶

Antwoord 27

Met de nota wordt de bewindspersoon geïnformeerd over twee rechterlijke uitspraken. Door de opstellers is aangegeven dat de uitspraken geen nieuwe gevolgen hebben voor het invaren. Het is immers al bekend dat het eigendomsrecht hierbij aan de orde is. Ten overvloede, het betreffende memo dateert van 30 januari 2020. Ook na die datum stond het denken over de vormgeving van het invaren in relatie tot het eigendomsrecht uiteraard niet stil. Zoals in de eerdere beantwoording aangegeven is de analyse van de regering over de gekozen vorm van invaren zonder een individueel bezwaarrecht onderschreven door de Raad van State.

Vraag 28

Kunt u bevestigen dat er een memo is over het juridisch kader en de houdbaarheid van de verplichtstelling waarbij genoemd wordt dat het Europese Hof vindt dat vijf solidariteitskenmerken met name van belang zijn, waaronder de indexatie van de pensioenen voor het behoud van hun waardevastheid?¹⁷

Antwoord 28

In het betreffende memo 9 met onderwerp «nieuw pensioencontract en houdbaarheid verplichtstelling» is het kader voor de (Europeesrechtelijke) houdbaarheid van de verplichtstelling beschreven. Dit in het Pensioenakkoord 2019 afgesproken was dat de verplichte deelname in bedrijfstakpensioenfondsen, via het instrument van de verplichtstelling, in stand zou blijven. Doel van het memo is dan ook om het juridische kader te analyseren en daarop te anticiperen met betrekking tot de ontwikkeling van de nieuwe pensioenovereenkomsten. Een analyse van de Europese rechtspraak leidde tot de opsomming van de vijf solidariteitskenmerken waar het Hof blijkens de jurisprudentie met name belang aan hecht. Daarmee is overigens niet gezegd dat dit de enige relevante aspecten voor de houdbaarheid van de verplichtstelling is.

Vanwege het belang om de verplichtstelling in stand te houden is, voorafgaande aan de verdere uitwerking van het Pensioenakkoord, juridisch advies gevraagd aan prof. Lutjens, hoogleraar pensioenrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Dit advies, van januari 2020, was noodzakelijk voor de regering om het Pensioenakkoord verder te kunnen uitwerken in de hoofdlij-

¹⁶ Kamerstuk 32 043, nr. 628, bijlage «Openbaarmaking deel 3 – jan. – feb. – mrt. – april 2013 – juli en aug. 2018 – jan. en mei 2020», p. 4–6.

¹⁷ Kamerstuk 32 043, nr. 628, bijlage «Openbaarmaking deel 3 – jan. – feb. – mrt. – april 2013 – juli en aug. 2018 – jan. en mei 2020», p. 35.

nennotitie en vervolgens wetgeving. Het advies is in juni 2020 naar de beide Kamers gestuurd.¹⁸

Ten overvloede merk ik nog op dat de instandhouding van de verplichtstelling een zeer belangrijke randvoorwaarde is bij de Wet toekomst pensioenen en het Pensioenakkoord. Aanvullend daarop is de verplichtstelling een belangrijk instrument om het bij wet (artikel XIII B Wet toekomst pensioenen) vastgelegde doel om het aantal werknemers zonder pensioen te halveren per 2028, te behalen.

Vraag 29

In hoeverre denkt u, gezien de discussies over de Wtp in de Tweede en Eerste Kamer en de recent bekend gemaakte transitieplannen, dat er bij pensioenfonds in de praktijk aan deze voorwaarde van indexatie van pensioenen voor het behoud van hun waardevastheid gaat worden voldaan in de uitkeringsfase in de solidaire en flexibele regeling?

Antwoord 29

In het oude pensioenstelsel is gebleken dat er zeer beperkt sprake is van waardevast pensioenen. In de afgelopen 15 jaar is er tot aan 2022 zeer beperkt sprake geweest van indexaties. Hiermee is aangetoond dat het ftk beperkte waardevast pensioenen kan garanderen. Met het nieuwe pensioenstelsel is er eerder perspectief op een koopkrachtig pensioen. Dit is mogelijk doordat er kleinere buffers zijn in het nieuwe pensioenstelsel en betere risicodeling mogelijk is. Uit de transitieplannen blijkt ook dat sociale partners en pensioenfonds sturen op significant kleinere buffers dan in het ftk. Daarmee zal het voor hen ook eerder mogelijk zijn om wanneer er sprake is van positief rendement, de pensioenen van deelnemers en gepensioneerden te verhogen.

Tot slot merk ik op dat voor de verplichtstelling meerdere solidariteitselementen van belang zijn. In beide pensioencontracten is het in voldoende mate mogelijk om die te bieden.

Vraag 30

Kunt u deze vragen een voor een en voor 14 januari beantwoorden in verband met het debat dat nu op 17 januari gepland staat?

Antwoord 30

Ik heb deze vragen waar mogelijk een voor een beantwoord. Ten aanzien van de vragen 2 en 3 en de vragen 4 en 5 achtte ik gezamenlijke beantwoording meer voor de hand liggend omdat de analyse van de regulering van het eigendomsrecht ook in die samenhang moet worden gezien.

¹⁸ Bijlage 1c bij de hoofdlijnennotitie pensioenakkoord, 22 juni 2020, Kamerbrief aanbieding documenten uitwerking pensioenakkoord | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl