

Vergaderjaar 2023–2024

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 628

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2023

In antwoord op Kamervragen van het lid Omtzigt (Omtzigt) van 2 en 9 augustus 2023 (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nrs. 3613 en 3614) gaf ik aan dat ik een lijst zou opstellen met de interne en externe schriftelijke adviezen die sinds 2010 zijn gegeven over invaren. Bij interne adviezen gaat het daarbij om (beslis)nota's van ambtenaren aan mij en mijn ambtsvoorgangers. Vervolgens is per advies bekeken of de informatie openbaargemaakt kan worden of dat bepaalde onderdelen niet gedeeld kunnen worden vanwege het belang van de Staat. De inventarislijst en openbaar gemaakte documenten treft u als bijlage aan.

Graag geef ik hierbij eerst een korte toelichting bij het proces rond het inventariseren van de beschikbare documenten en daarna geef ik een korte duiding bij de documenten. De duiding is met name bedoeld om de documenten te kunnen plaatsen in de tijd.

De inventarisatie

Voor de periode 2011–2013 zijn papieren dossiers opgevraagd uit de archieven in Winschoten. De reden daarvoor is dat in deze periode werd overgestapt naar een digitaal systeem. De papieren dossiers over die periode geven een beter beeld over de informatie die is gewisseld tussen de beleidsdirectie en de bewindspersoon. Daarnaast is gezocht in het digitale systeem Digidoc waarbij gezocht is met specifieke zoektermen, waaronder «invaren», «eigendomsrecht» en «ambitieovereenkomst».

Per document is gezien welke passages niet onder het inlichtingenverzoek (adviezen omtrent invaren) vallen. Ter illustratie, in een nota worden meerdere SER-adviesaanvragen genoemd, die opsomming bestrijkt het volledige werkterrein van de SER en hebben daarom in merendeel geen betrekking op het inlichtingenverzoek. Om die reden zijn de overige aanvragen gelakt.

Vervolgens is per document beoordeeld of het belang van de staat zich tegen openbaarmaking verzet. In casu heb ik dat belang aan de orde geacht als de documenten letterlijke informatie bevatten over het advies van de landsadvocaat of wanneer de betreffende documenten inzage geven in de standpunten en onderhandelingsstrategie van partijen rond het Pensioenakkoord 2010 danwel Pensioenakkoord 2019. Op de momenten van onderhandelen moesten partijen erop kunnen vertrouwen dat deze informatie vertrouwelijk was en bleef. Openbaarmaking van deze informatie is daarmee schadelijk voor de relatie van de Staat met deze partijen.

Duiding bij de documenten

Graag herhaal ik de aanleiding en de context waarbinnen de nota's over invaren zijn opgesteld. Voor de goede orde benadruk ik hierbij, zoals ik ook tijdens de wetsbehandeling van de wet toekomst pensioenen heb aangegeven, dat in de periode 2011–2013 een ander Pensioenakkoord (2010) voor lag hetgeen resulteerde in het wetsvoorstel Wet introductie reële ambitieovereenkomst. Het daarin opgenomen pensioencontract en de manier van invaren zijn andere varianten dan in de wet toekomst pensioenen, de wet die de uitwerking is van het Pensioenakkoord 2019. In de periode 2011 tot en met 2013 zijn meerdere varianten van pensioencontracten aan de orde geweest en voorwerp van onderhandelingen. Bijvoorbeeld ten aanzien de mate van ex-ante herverdeling in een pensioencontract tussen generaties en een eventuele wettelijke verplichting voor fondsen tot invaren. Het invaren moet dan ook in relatie tot de varianten die destijds zijn verkend worden gezien. Vanaf het Pensioenakkoord 2019 was sprake van twee pensioencontracten die met elkaar gemeen hebben dat het premieregelingen betreffen en wezenlijk verschillen van de eerder verkende varianten. Invaren had vanaf dat moment betrekking op de omzetting van bestaande pensioenen naar pensioenen in een (flexibele of solidaire) premieregeling, waarbij er geen wettelijke verplichting voor fondsen geldt om in te varen.

In de loop der tijd wijzigt in de nota's tevens de aard van de ambtelijke advisering over invaren. Waar in eerste instantie soms sprake is van ambtelijke terughoudendheid, worden – als de pensioencontracten concreter worden en de doelstellingen scherper – de juridische adviezen steviger en wordt het vertrouwen in de juridische onderbouwing onder uiteindelijk de gekozen manier van invaren steeds groter. Dat dit vertrouwen wordt gedeeld blijkt bijvoorbeeld uit de gehouden bijeenkomst met juridische experts en dit wordt bovendien ook bevestigd in het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel toekomst pensioenen.

Uit de nota's van de beleidsdirectie aan de bewindspersoon kan het volgende proces worden afgeleid. Voor de goede orde, de nota's met bijlagen zijn opgesteld in een tijd van onderhandelingen en beschrijven telkens de tussentijdse stand van zaken in de onderhandelingen.

Periode 2011–2013

Zoals ook aangegeven tijdens de behandeling in de Eerste Kamer¹ is er naar aanleiding van de rapporten van de Commissie Frijns en de Commissie Goudswaard gesproken over een aanpassing van het pensioenstelsel. Sociale partners in de Stichting van de Arbeid bereikten hierover op 10 juni 2010 een Pensioenakkoord. In juni 2011 volgde de uitwerking van de uitgangspunten van het toenmalige Pensioenakkoord.

¹ Kamerstukken I, 36 067, K, p. 2 en 3.

Half januari 2011 is advies gevraagd aan de landsadvocaat over het invaren, conform de afspraken in het Pensioenakkoord 2010, en de relatie tot het eigendomsrecht. Voor de goede orde, het Pensioenakkoord 2010 bestaat uit afspraken op hoofdlijnen en bevat nog geen nadere uitwerking. Over de uitwerking wordt dan nog onderhandeld. De bevindingen van het juridische onderzoek zijn 2 maart 2011 gedeeld met de bewindspersoon. De nota vermeldt de conclusie van het advies; het eigendomsrecht staat niet per definitie in de weg aan het invaren maar de onderbouwing van het invaren was op dat moment onvoldoende om een rechterlijke toets te doorstaan.

Uit diverse nota's uit maart 2011 blijkt dat het onderwerp invaren een belangrijk punt in de onderhandelingen rond de uitwerking van het toenmalige Pensioenakkoord, was. Er wordt veelvuldig met de onderhandelaars namens sociale partners gesproken over verschillende vormen van invaren van oude rechten. Om de onderhandelingen verder te brengen hebben twee personen namens de onderhandelende partijen een gesprek met de landsadvocaat. Later wordt aan dezelfde twee personen ook inzage geboden in het advies. In deze periode wordt met sociale partners ook gesproken over een second opinion bij het advies van de landsadvocaat.

Richting bewindspersoon wordt gecommuniceerd dat er nog vervolgonderzoek cq. nadere onderbouwing nodig is. Uit de nota's wordt tevens duidelijk dat er op dat moment meerdere modaliteiten van invaren op tafel liggen; een variant waar verplicht collectief wordt ingevaren door pensioenfondsen en een variant waar deelnemers vrijwillig kunnen bepalen om over te gaan naar de nieuwe pensioenregeling.

22 maart 2011 wordt ook de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen en wordt aangegeven dat de juridische beoordeling van het invaren nog gaande is, omdat dit afhankelijk is van de vormgeving van de nieuwe pensioencontracten waarnaartoe ingevaren gaat worden.²

In een nota van 28 maart 2011 wordt een nieuw onderzoek aangekondigd. Doel van het onderzoek is dat hiermee de randvoorwaarden voor het invaren kunnen worden geschetst.

In juni 2011 wordt opdracht gegeven voor nadere (juridische) adviezen (zie nota 16 juni 2011). In overleg met sociale partners wordt er een onderzoeksaanpak geformuleerd. De onderzoeken staan onder regie van SZW. Een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van ministeries, sociale partners, pensioenuitvoerders en wetenschappers zullen het onderzoek begeleiden. Per invaaronderwerp wordt een technische werkgroep ingesteld met afgevaardigden van de hiervoor genoemde partijen. De eerdergenoemde twee varianten van invaren; namelijk verplicht invaren voor pensioenfondsen en een keuze voor deelnemers op basis van vrijwilligheid worden onderzocht. Dit wordt ook aan de Kamers medegedeeld.³

In 2012 is er een gesprek met de bewindspersoon en vertegenwoordigers van jongeren- en ouderenorganisaties, over het proces en de inhoud van de verdere uitwerking van het toenmalige Pensioenakkoord, dus mede over invaren.⁴ Er wordt gewerkt aan een brief over de Hoofdlijnen van het

² Kamerstukken II, 30 413, nr. 143.

³ Kamerstuk 32 043, nr. 66.

⁴ Zie nota met datum 16 april 2012.

Pensioenakkoord. Sociale partners worden in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.

Bij brief van 30 mei 2012 wordt de Kamer geïnformeerd over de voortgang.⁵ Bijlage bij de brief is de rapportage invaren, de rapportage die het resultaat is van het onderzoek naar het invaren. Uit de rapportage volgt dat collectief invaren op decentraal niveau de voorkeur heeft boven individueel invaren of het onderbrengen bij een andere pensioenuitvoerder.⁶ De rapportage bevat een uitgebreide juridische analyse van het collectief invaren.⁷ De bijbehorende nota geeft inzicht in het proces bij de totstandkoming van deze brief.⁸

Na de kamerbrief van 30 mei 2012 (Kamerstuk 32 043, nr. 113) wordt gewerkt aan wetgeving. Er zijn in deze periode geen nota's aangetroffen over invaren. Wel wordt met Pensioenfonds Zorg & Welzijn gesproken over invaren, waarbij dit pensioenfonds mogelijk als eerste zal gaan invaren naar de toen voorgestelde reële ambitieovereenkomst om zo ervaring op te doen en te delen met de sector. In verschillende gespreksverslagen, onder meer met Pensioenfonds Zorg & Welzijn, wordt melding gemaakt van een zogenoemd «invaarexperiment» of pilot. Dat gaat om een mogelijk onderzoek naar de gevolgen van invaren naar het toen voorliggende nieuwe contract.

In 2013 wordt een wetsvoorstel ten aanzien van de reële ambitieovereenkomst opengesteld voor consultatie. Tegelijkertijd wordt 27 september in een beslisnota (oplegnota ontbreekt) aan de bewindspersoon voorgelegd om, vooruitlopende op wetgeving, reeds te communiceren over (eerdere) tussenstappen om aan te geven in welke richting het financiële toetsingskader zal worden herzien. Het wetsvoorstel is uiteindelijk niet ingediend bij de Tweede Kamer en het genoemde pensioenfonds geeft om die reden ook geen verder vervolg aan de pilot.

Periode 2014–2018

In de periode tussen 2014 en 2019 treedt de Wet aanpassing financieel toetsingskader in werking. Het financiële toetsingskader voor pensioenfondsen wordt hiermee verbeterd bijvoorbeeld doordat helder wordt gemaakt hoe risico's worden opgevangen en dat er duidelijkere verdeelregels komen voor indexatie.

Daarnaast worden in deze periode gesprekken gevoerd, zoals de nationale pensioendialoog, over de toekomst van het pensioenstelsel.

Periode 2018–heden

Vanaf 2018 worden er weer ambtelijke adviezen opgesteld waarin het onderwerp invaren aan de orde is. Bij nota van 18 januari 2018 worden scenario's voor het herzien van het pensioenstelsel benoemd en kort de juridische weging. Daarna worden vele specifieke onderwerpen nader onderzocht. Eind augustus 2018 worden vele ambtelijke memo's over die specifieke onderwerpen met de bewindspersoon gedeeld. Het onderzoek dat voor de memo's is gedaan, zijn behulpzaam voor de uiteindelijke

⁵ Voor de goede orde, ook begin januari 2012 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de planning van de hoofdlijnennota. De bijbehorende nota bevat geen informatie over invaren maar wordt voor de chronologie wel genoemd hier.

⁶ Zie rapport collectief invaren p. 4.

⁷ De rapportage is ook tijdens de behandeling van de Wet toekomst pensioenen aan de orde geweest; zie onder andere Kamerstukken I, 36 067, K, p. 2/3.

⁸ Na de brief volgt nog correspondentie met de Kamer en een debat over de brief op 4 juli 2012. Deze nota's bevatten geen advies over invaren, wel spreekteksten & Q&A's.

besluitvorming over de toekomst van het pensioenstelsel. De weerslag van die memo's is in verschillende vormen ook in latere kamerbrieven geland.

Op 4 juni 2019 wordt het Pensioenakkoord 2019 dan ook gesloten.

1 mei 2020 wordt akkoord gevraagd aan de bewindspersoon inzake de verdere uitwerking van de Hoofdpijnennota. Hierbij worden kort het invaren en de juridische aspecten benoemd. Hierna wordt een advies gevraagd aan de landsadvocaat. In de hoofdpijnennota uit 2020 wordt vermeld dat het gaat om invaren waarbij de besluitvorming over het invaren op decentraal niveau plaatsvindt en er geen wettelijke verplichting tot invaren voor fondsen is.⁹ Dit geeft ruimte voor maatwerk. In oktober 2020 wordt de bewindspersoon vervolgens via een nota gevraagd te beslissen over de invulling hiervan door collectieve maatregelen. Deze beslisnota was reeds openbaar gemaakt bij indiening Wtp.¹⁰

Na de internetconsultatie is in een nota gedateerd april 2021 met de bewindspersoon nogmaals het invaren en de voor- en nadelen van het invaren zonder individueel bezwaarrecht beoordeeld. In de beslisnota is ook verwezen naar een overleg in maart 2021 tussen de bewindspersoon en diverse juristen waarin de juridische houdbaarheid is besproken. De uiteindelijke onderbouwing van het invaren zonder een individueel bezwaarrecht maar met collectieve waarborgen is juridisch getoetst en toegelicht in de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel toekomst pensioenen. De afdeling advisering van de Raad van State heeft de onderbouwing onderschreven. De beslisnota was reeds openbaar gemaakt bij indiening van de Wet toekomst pensioenen.¹¹

De nota's van recentere datum vallen onder de actieve openbaarmaking, deze zijn bij indiening van de Wet toekomst pensioenen reeds openbaar gemaakt.¹² De nota's zijn wel opgenomen in de inventarislijst. De vormgeving van het invaren is evenwel niet meer gewijzigd en om die reden bevatten de nota's geen nadere advisering over invaren. De memorie van toelichting bij de Wtp bevat een omvangrijke juridische paragraaf waarin de onderbouwing voor de gekozen manier van invaren wordt gegeven. Zoals eerder aangegeven is deze onderbouwing in het wetgevingsproces tevens getoetst door de afdeling advisering van de Raad van State die de onderbouwing in haar advies heeft onderschreven.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

⁹ Hoofdpijnennotitie Pensioenakkoord, 22 juni 2020 (Bijlage bij Kamerstuk 32 043, nr. 519).

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II, 36 067, nr. 5.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II, 36 067, nr. 5.

¹² Bijlage bij Kamerstukken II, 36 067, nr. 5.