

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

619

Vragen van de leden **Teunissen** en **Van Esch** (beide PvdD) aan de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *de aanhoudende onvrede, acties en voorgenomen rechtszaken tegen ambtenaren- en lerarenpensioenfondsen ABP* (ingezonden 15 september 2021).

Antwoord van Minister **Ollongren** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens Staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 3 november 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, 2021–2022, nr. 192.

Vraag 1

Bent u bekend met de uitzending van Kassa van 11 september 2021 over de aanhoudende onvrede, acties en voorgenomen rechtszaken tegen pensioenfondsen Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP)?¹

Antwoord 1

Ja

Vraag 2

Hoe duidt u de maatschappelijke betekenis van de acties en voorgenomen rechtszaken tegen de vervuilende investeringen van ABP door o.a. Extinction Rebellion, FossilvrijNL en groepen van ambtenaren, en de aangekondigde rechtszaken tegen ABP en de staat door FossilvrijNL en Van der Wees en Van Meerten en aandacht hiervoor in de media?

Antwoord 2

De door u benoemde acties laten volgens mij zien dat de maatschappelijke betrokkenheid bij de klimaatproblematiek steeds verder toeneemt. En dat ook financiële partijen, zoals het ABP, daar kritisch op worden bevraagd. Ik denk dat deze toename van betrokkenheid voortkomt uit oprechte zorgen over de uitdagingen waarvoor de klimaatproblematiek ons stelt. Het ABP-bestuur gaat over de uitvoering van de pensioenregeling, inclusief het beleggingsbeleid. Dit bestuur heeft een eigenstandige taak om tot een zo goed mogelijk pensioenresultaat voor huidige en toekomstige gepensioneerden te komen. Hierbij richten zij zich op de belangen van de bij het pensioen-

¹ Kassa, 11 september 2021, (https://www.npostart.nl/kassa/11-09-2021/BV_101406858).

fonds betrokken partijen en zorgen ervoor dat zij zich op evenwichtige wijze vertegenwoordigd kunnen voelen.

Het is van belang dat een goede dialoog wordt gevoerd tussen het ABP-bestuur en haar stakeholders. De bestaande governance-structuur van het pensioenfonds en in het bijzonder de positie van het verantwoordingsorgaan hierin, biedt hiervoor passende kanalen. In het verantwoordingsorgaan zijn de belangen van werkgevers, werknemers en pensioengerechtigden vertegenwoordigd. Zij kunnen het bestuur bevragen op de keuzes in het beleggingsbeleid en het bestuur legt verantwoording af over het gevoerde beleggingsbeleid. Ook is het verantwoordingsorgaan bevoegd om een oordeel te geven over het handelen van het bestuur, over het gevoerde beleggingsbeleid en adviezen te geven over de bestuurlijke keuzes voor de toekomst. Het bestuur is verantwoordelijk voor de besluitvorming.

Vraag 3

Wat vindt u ervan dat het pensioenfonds van ambtenaren en leraren alles behalve voorop loopt in de zorg voor een duurzaam en (dieren)leedvrij pensioen? Snapt u ambtenaren en onderwijzers die niet langer kunnen uitleggen dat zij dagelijks werken aan een betere wereld, maar hun werk deels teniet gedaan zien worden door hun pensioenfonds?

Antwoord 3

In algemene zin is het wenselijk dat pensioenuitvoerders met de ingelegde pensioenpremies op verantwoorde en duurzame wijze rendement maken, zodat een goed pensioen kan worden bereikt. Voor sommige werknemers zal gelden dat zij willen dat hun pensioenuitvoerder vooroploopt in het duurzaam en verantwoord beleggen, dat begrijp ik heel goed. Ik constateer ook dat er zich een maatschappelijke tendens voltrekt die ervoor zorgt dat deze groep werknemers aan het toenemen is. Het belang van een goede dialoog tussen pensioenfonds en haar stakeholders over duurzaam en verantwoord beleggen zal dus ook toenemen. Daarnaast kunnen de deelnemers bij ABP, zoals bij het antwoord op vraag 2 reeds aangegeven, via het verantwoordingsorgaan invloed uit oefenen op het beleggingsbeleid door kritische vragen te stellen aan het bestuur.

Vraag 4

Erkent u dat duurzaamheid en vrijheid van (dieren)leed geen gevolgen hoeft te hebben voor het rendement, zoals ook blijkt uit wetenschappelijk onderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)²?

Antwoord 4

Nederlandse pensioenfonds hebben de wettelijke plicht om een beleggingsbeleid te voeren in het belang van hun deelnemers en gepensioneerden. In de afgelopen decennia is er veel onderzoek gedaan naar het effect van duurzaam beleggen op het rendement. Zo heeft Finance Ideas, in samenwerking met Tilburg University, een literatuurstudie uitgevoerd. De uitkomst van deze studie heeft het ABP ondersteund bij het vormen van haar overtuiging dat ABP verantwoord kan beleggen en de beleggingsportefeuille kan verduurzamen zonder dat dit negatieve effecten heeft op het rendement/risicoprofiel.³ Uit deze studie blijkt namelijk dat een maatschappelijk verantwoorde beleggingsportefeuille geen negatieve invloed hoeft te hebben op het rendement/risicoprofiel.

Vraag 5 en 6

Wat gaat u er als medewetgever en sectorwerkgever aan doen om ABP te bewegen aan de hoogste duurzaamheidseisen te voldoen?

Bent u bereid om, als werkgever, op korte termijn en krachtig stelling te nemen tegen ABP om haar portefeuille op korte termijn duurzaam en (dieren)leed vrij te maken en andere ABP-sectorwerkgevers aan te moedigen

² Bert Scholtens bij Kassa op 11 september 2021; Trinks, A., Scholtens, B., Mulder, M., & Dam, L. (2018). Fossil Fuel Divestment and Portfolio Performance. *Ecological Economics*, 146, 740–748. (<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.11.036>).

³ Koedijk, K. & S. Wetzels, Wat weten we nu écht over verantwoord beleggen?, 2020. *Deze studie bevat de meerderheid van alle toonaangevende onderzoeken op ESG-gebied van de afgelopen vijftien jaar.*

hetzelfde te doen? Bent u zo nodig bereid om uit ABP te stappen en aan te sluiten bij een pensioenfonds dat uitsluitend duurzaam belegt? Zo nee, waarom niet en kunt u dit grondig motiveren?

Antwoord 5 en 6

Het ABP-bestuur gaat over de uitvoering van de pensioenregeling, inclusief het beleggingsbeleid. In het ABP-bestuur zijn leden benoemd op voordracht van sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) en op voordracht van pensioengerechtigden. Dit bestuur heeft een eigenstandige taak om tot een zo goed mogelijk pensioenresultaat voor huidige en toekomstige gepensioneerden te komen. Hierbij richten zij zich op de belangen van de bij het pensioenfonds betrokken partijen en zorgen ervoor dat zij zich op evenwichtige wijze vertegenwoordigd kunnen voelen. Het beleggingsbeleid van het ABP past binnen (inter)nationale wet- en regelgeving. Verder is ABP er van overtuigd dat door aandelen te houden in bedrijven, er normoverdragende gesprekken kunnen worden aangegaan (engagement) met het management van deze bedrijven over thema's zoals mensenrechten, klimaatverandering, arbeidsveiligheid en omkoping en corruptie. ABP zet (via uitvoerder APG) ook al langere tijd actief in op engagement. ABP publiceert jaarlijks de resultaten van dit beleid. Ten aanzien van de beleggingen in producenten van fossiele brandstoffen heeft het ABP geconstateerd dat het onvoldoende kans ziet om als aandeelhouder invloed uit te oefenen. De door ABP gewenste versnelling bij de overstap naar duurzame energie kon men op deze wijze niet realiseren. Daarom heeft het ABP recent besloten deze beleggingen te verkopen.

Ik vind het belangrijk dat ABP verantwoord en duurzaam belegt. Het kabinet verwacht dat pensioenfondsen de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP's) naleven. Het ABP heeft in dat kader in 2018 het Convenant Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Beleggen Pensioenfondsen (IMVO-convenant pensioensector) ondertekend.

Als één van de sectorwerkgevers bij het ABP vind ik het van belang dat de ABP-regeling aansluit bij de wensen en behoeften van de werknemers in de sectoren overheid en onderwijs. Het ABP-pensioen is voor hen immers een belangrijke arbeidsvoorwaarde. Met inachtneming van de eigenstandige bestuurstaak van het ABP, heb ik, net als andere werkgevers en stakeholders, dan ook aandacht gevraagd voor het belang van een gedragen beleid op het terrein van duurzaam en verantwoord beleggen.

Het ABP heeft eerder aangekondigd in 2022 met nieuwe klimaatdoelen te komen om in lijn te blijven met het Nederlandse klimaatakkoord en internationale afspraken. In juni van dit jaar maakte ABP bekend zijn ambities in het licht van de recente klimatrappporten te gaan aanscherpen. Het ABP heeft in dat kader recent besloten zich terug te trekken uit beleggingen in producenten van fossiele brandstoffen. Het ABP verkoopt de beleggingen stap voor stap, waarbij het merendeel naar verwachting in het eerste kwartaal van 2023 verkocht zal zijn.

In reactie op het tweede deel van uw vraag kan ik kort zijn: Ik heb er vertrouwen in dat ABP met deze aanscherpingen en keuzes het draagvlak onder de deelnemers voor het duurzaam en verantwoord beleggingsbeleid verder zal verstevigen.

Vraag 7

Moet sectorpensioen door een overheidswerkgever worden aanbesteed? Zo ja, wanneer vindt de volgende aanbesteding plaats en kunnen duurzaamheid en vrijheid van (dieren)leed meegenomen worden als gunningscriteria? Zo nee, waarom is dit niet aanbestedingsplichtig en kunt u dit grondig motiveren, mede in het licht van o.a. Commissie vs. Duitsland (C-271/08) en het *Unis* Group Technische Services (UNIS-)arrest (C-25/14)?

Antwoord 7

De uitvoering van de pensioenregeling voor onderwijs- en overheidswerknemers door het ABP geschiedt niet op basis van een overheidsopdracht die valt onder de werking van de Aanbestedingswet 2012 (en de daarmee geïmplementeerde Europese aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU). In dit kader is met name van belang dat in het Nederlandse stelsel is gekozen voor een wettelijke verplichtstelling van het ABP in de Wet privatisering ABP. Dit

systeem onderscheidt zich daardoor van de Duitse situatie die door het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) is beoordeeld in de zaak C-271/08. In het Nederlandse stelsel kan de verhouding tussen de Staat en het ABP niet worden gezien als een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Er is geen sprake van een zogenaamde «overeenkomst onder bezwarende titel» die leidt tot een verplichting tot aanbesteding op grond van de Aanbestedingswet 2012. Ook het arrest van het Hof van Justitie inzake C-25/14 leidt voor het Nederlandse stelsel niet tot de conclusie dat er zou moeten worden aanbesteed. Nog afgezien van het feit dat het Hof van Justitie zich inhoudelijk heeft uitgelaten over een specifieke Franse situatie waarin op het niveau van een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst het beheer van een stelsel van sociale voorzieningen aan een orgaan werd toevertrouwd, heeft het Hof van Justitie aangegeven dat de werking van het arrest zich niet uitstrekt tot al bestaande situaties van op deze wijze aangewezen organen die belast zijn met een dergelijk beheer.

Vraag 8 en 9

Erkent u dat deelnemers ernstige bezwaren kunnen hebben tegen de beleggingsportefeuille van een fonds? Erkent u dat zulke bezwaren wezenlijk anders zijn dan gewetensbezwaren tegen verzekeren in het algemeen en dat omzetting van verzekeren naar sparen bij hetzelfde pensioenfonds dus geen uitkomst is voor inhoudelijk gewetensbezwaarden?

Deelt u de mening dat inhoudelijke gewetensbezwaren een grond zouden moeten zijn om over te kunnen stappen naar een ander pensioenfonds? Zo ja, wat gaat u doen om dit mogelijk te maken? Zo nee, wat rechtvaardigt de verplichte deelname bij een pensioenfonds niet omdat je tegen verplichte aanvullende pensioenopbouw in het algemeen bent maar omdat je gewetenbezwaren hebt?

Antwoord 8 en 9

Ik deel de observatie dat deelnemers ernstige bezwaren kunnen hebben tegen de samenstelling van de beleggingsportefeuille van een pensioenfonds. De bezwaren van deze deelnemers zijn wezenlijk anders van aard dan die van mensen die gewetensbezwaren tegen verzekeren in het algemeen hebben. Of sparen bij hetzelfde pensioenfonds een uitkomst zou bieden voor de deelnemer met ernstige bezwaren tegen de samenstelling van de beleggingsportefeuille, is op voorhand niet te stellen. Dat hangt af van de wijze waarop de betreffende deelnemer hiernaar kijkt. Echter, ongeacht of sparen voor deze deelnemer een uitkomst zou bieden, is het binnen het pensioenstelsel niet mogelijk om als individu te kiezen tussen sparen of beleggen wanneer je inhoudelijke gewetensbezwaren hebt tegen de samenstelling van de beleggingsportefeuille (zie ook antwoord op vraag 10). Het pensioenstelsel wordt immers gekenmerkt door solidariteit en collectiviteit.

Zo is de verplichte deelname in een bedrijfstakpensioenregeling van werknemers in de private sector geregeld in de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 (Wet Bpf 2000). Het huidige stelsel van verplichtstellingen op grond van de Wet Bpf 2000 kent geen mogelijkheid om als individuele deelnemer over te stappen naar een andere pensioenuitvoerder. Hier zijn meerdere redenen voor.

In de eerste plaats geldt dat het hier een arbeidsvoorwaarde betreft, die wordt aangeboden door de werkgever. De werkgever kan, mits aan voorwaarden wordt voldaan, vrijstelling verkrijgen van het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds.⁴ Zo wordt werkgever vrijstelling verleend als hij ten minste zes maanden voordat de verplichtstelling op hem van kracht was, zelf al een pensioenregeling had getroffen. Ook wordt de werkgever vrijstelling verleend in verband met groepsvorming, in verband met een eigen cao of omdat het bedrijfstakpensioenfonds onvoldoende beleggingsrendement heeft gehaald. Daarnaast kan een bedrijfstakpensioenfonds besluiten om een werkgever vrijstelling te verlenen wegens andere redenen. De vrijstellingen worden telkens onder voorwaarden verleend. De belangrijkste hiervan zijn dat de werkgever een pensioenregeling moet aanbieden aan zijn werknemers bij een andere pensioenuitvoerder en dat deze minimaal actuariael en financieel gelijkwaardig is aan de regeling die het bedrijfstakpensioenfonds uitvoert.

⁴ Zie hiervoor het Vrijstellings- en boetebesluit bij de Wet Bpf.

In de tweede plaats zou het invoeren van een vrijstelling op het niveau van een individuele werknemer ertoe kunnen leiden dat de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling van het bedrijfstakpensioenfonds onder druk komt te staan. Door het invoeren van vrijstellingen op het niveau van een individuele werknemer loopt men het risico dat de zogeheten «goede risico's» het verplichte bedrijfstakpensioenfonds verlaten, waardoor de pensioenregeling voor de bedrijfstak als geheel niet meer tegen economisch aanvaardbare kosten uitgevoerd kan worden.⁵ Hierdoor zou het betreffende bedrijfstakpensioenfonds niet als zogeheten «dienst van algemeen economisch belang» kunnen functioneren, hetgeen een belangrijke pijler is onder de juridische onderbouwing van de verplichtstelling van het bedrijfstakpensioenfonds. Maatschappelijk gezien vind ik dit geen wenselijk scenario. Aangezien deelnemers niet zelf kunnen kiezen bij welk pensioenfonds zij hun pensioen opbouwen, vind ik het belangrijk dat deelnemers inspraak hebben in het collectieve beleggingsbeleid van hun pensioenfonds. Uit overleg met de Pensioenfederatie hierover blijkt dat in zijn algemeenheid pensioenfondsen in toenemende mate de individuele pensioenfondsdeelnemers actief betrekken bij de inrichting van het collectieve beleggingsbeleid. Dit doen zij onder meer door het uitzetten van enquêtes naar beleggingsvoorkeuren.

Vraag 10

Waarom zijn de geringe vrijstellingsgronden die voor andere pensioenfondsen gelden niet op ABP van toepassing? Wat rechtvaardigt dit onderscheid? Kunt u dit grondig motiveren?

Antwoord 10

De verplichte deelname aan een bedrijfstakpensioenregeling van werknemers in de private sector is geregeld in de Wet Bpf. De bijbehorende wettelijke vrijstellingsgronden zijn nader uitgewerkt in het Vrijstellings- en boetebesluit Wet Bpf 2000. De Wet Bpf 2000 gaat uit van de organisatie en de inrichting van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de marktsector. Eén van de kenmerken van de Wet Bpf 2000 is dat sociale partners de vrijheid hebben om zich te verenigen en «van onder af» kunnen verzoeken om verplichte deelneming voor alle deelnemers in een bedrijfstak te realiseren, te wijzigen of in te trekken, mits sprake is van voldoende representativiteit. Bij deze vrijheid van sociale partners om te verzoeken om een verplichtstelling, en daarmee een niet bij de collectieve afspraken betrokken werkgever te verplichten zijn medewerkers de bedrijfstakpensioenregeling aan te bieden, passen als tegenwicht, ter versteviging van de positie van genoemde werkgever, de vrijstellingsgronden zoals die in de Wet Bpf 2000 zijn opgenomen.

De verplichte deelname aan de ABP-regeling van werknemers in de publieke sector is geregeld in de Wet privatisering ABP (WPA). De WPA gaat uit van de overlegverhoudingen in de publieke sector. Bij de WPA wordt dus niet van onder op maar van boven af wettelijk bepaald wie de partijen zijn die bevoegd zijn om pensioenafspraken te maken. Een vrijstelling zoals in de Wet Bpf is opgenomen, past dan ook niet bij een wettelijke aanwijzing.

De Wet BPF is gedeeltelijk op de WPA van toepassing verklaard. Zo is de in dit kader relevante mogelijkheid voor individuele deelnemers tot vrijstelling wegens gewetensbezwaren uit de Wet Bpf 2000 van overeenkomstige toepassing op de WPA verklaard. Het betreft personen die gemoedsbezwaren hebben tegen iedere vorm van verzekering. In de «Regeling gemoedsbezwaarden Bpf 2000» is bepaald dat degene die overwegende gemoedsbezwaren heeft tegen elke vorm van verzekering en mitsdien noch zichzelf, noch iemand anders, noch zijn eigendommen heeft verzekerd een ondertekende verklaring daartoe indient. Op een deelnemer die bezwaar heeft tegen de samenstelling van de beleggingsportefeuille is deze regeling niet van toepassing. Hij kan dan ook geen beroep doen op deze uitzonderingsgrond van verplichte deelname, en neemt dan ook verplicht deel aan de betreffende pensioenregeling. Daarnaast kent de WPA de mogelijkheid een sectorwerkgever of overheidswerkgever vrijstelling te verlenen van de nettopensioenregeling van het ABP.

Zoals bij het antwoord op vraag 9 beargumenteerd uiteengezet, is er dus geen sprake van een onderscheid tussen beide wetten op dit onderdeel.

⁵ HvJEG 21 september 1999 (Albany), rov 108.

Beide wetten kennen geen mogelijkheid voor een individuele deelnemer om over te stappen naar een andere pensioenuitvoerder.