

Vergaderjaar 2006–2007

30 413

Regels betreffende pensioenen (Pensioenwet)

Nr. 89

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2006

Nu de motie van de kamerleden Mosterd en Verbeet (Kamerstukken II 2006/07, 30 413, nr. 69) over pensioenverevening bij scheiding door de Tweede Kamer is aanvaard, doet het kabinet verslag van zijn bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar de problematiek van de groep mensen die geen gebruik kan maken van de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding (VPS) en over de rechtvaardigingsgrond om personen, vooral vrouwen, die zijn gedupeerd puur vanwege het feit dat hun scheiding heeft plaatsgevonden vóór 27 november 1981, al dan niet een compensatie te geven voor dit ervaren onrecht. Moties van gelijke strekking zijn al eerder ingediend door de heer Mosterd c.s. (Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr. 57 en Kamerstukken II 2006/07, 30 413, nr. 69) en de kamerleden De Ruiters en Jense (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XV, nr. 65). De reactie van het kabinet gaat ook in op deze moties.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet VPS in 1993 is uitvoerig gesproken over personen die vóór 27 november 1981 gescheiden zijn. Dit heeft geleid tot een overgangsregeling voor die mensen die zijn gescheiden vóór deze datum, ten minste 18 jaar gehuwd geweest zijn en gedurende dit huwelijk minderjarige kinderen hadden van de echtgenoten tezamen of van een van beiden. De verevening bedraagt dan 25% van het opgebouwde ouderdomspensioen. Voor de periode tussen het Boon/Van Loon arrest (27 november 1981) en de invoering van de Wet VPS op 1 mei 1995 geldt dat het opgebouwde ouderdoms- en nabestaandenpensioen deel uitmaakt van de huwelijksgemeenschap en dat bij scheiding de waarde van het pensioen wordt verevend. De Wet VPS regelt de verevening van het ouderdomspensioen bij scheiding. Beide ex-partners hebben recht op de helft van het ouderdomspensioen dat tussen de sluiting van het huwelijk en de scheiding is opgebouwd. Voor personen die vóór 27 november 1981 zijn gescheiden en die niet voldoen aan de criteria van het overgangsrecht, is geconcludeerd dat pensioenverevening niet wenselijk is. De belangrijkste overwegingen, die hieraan ten grondslag liggen, zijn ook in de huidige situatie nog valide, namelijk:

- bestaande problemen als gevolg van een scheiding in het verleden kunnen niet ongedaan worden gemaakt. Het is ondoenlijk om het ervaren onrecht te verhalen op de ex partner. Terugwerkende kracht betekent een inbreuk op de rechtszekerheid van de ex-partner;
- bij een tegemoetkoming van overheidswege, worden de consequenties van een scheiding afgewenteld op de samenleving. Trouwen en scheiden zijn echter individuele keuzes waarvoor mensen zelf de verantwoordelijkheid dragen. Afwenteling op de collectiviteit is niet wenselijk.

Tijdens de behandeling van de Begroting SZW 2003 is door de leden De Ruiter en Jense een motie ingediend (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XV, nr. 65), waarin de regering werd verzocht een onderzoek te doen naar de mogelijkheden om voor vrouwen die ten minste vijf jaar getrouwd zijn geweest en zijn gescheiden vóór 27 november 1981 en die geen aanvullend pensioen ontvangen, te voorzien in een forfaitaire uitkering afhankelijk van de huwelijksduur van de betrokkenen. In zijn reactie op deze motie is het kabinet echter tot dezelfde conclusie gekomen als tijdens de parlementaire behandeling van de Wet VPS in 1993, namelijk geen forfaitaire uitkering voor personen gescheiden vóór 27 november 1981, die niet onder de Wet VPS vallen.

Tijdens de behandeling van de begroting SZW 2006 is door de leden Mosterd, Noorman-den Uyl en De Vries opnieuw een motie ingediend, die tot doel heeft te komen tot een regeling.

Het kabinet blijft om eerder genoemde redenen van mening dat het treffen van een regeling onwenselijk is. Op de begroting van SZW is dan ook geen geld vrijgemaakt voor een dergelijke regeling. Nu de Tweede Kamer vasthoudt aan de wens om tot een regeling te komen die tegemoet komt aan gevoelens van ervaren onrecht als gevolg van het ontbreken van een recht op een deel van het ouderdomspensioen van de ex-partner – zoals blijkt uit de breed gesteunde motie Mosterd c.s. (Kamerstukken II 2006/07, 30 413, nr. 69) – wordt in de bijlage een optie geschetst, die vanuit het oogpunt van maatschappelijke aanvaardbaarheid en uitvoerbaarheid het minst bezwaarlijk wordt geacht. De geschetste regeling is nadrukkelijk niet bedoeld als een kabinetsvoorstel, maar slechts als een schets van de minst bezwaarlijke compensatieregeling. Het kabinet is van mening dat de Tweede Kamer zich ten volle rekenschap moet geven van de maatschappelijke en politieke risico's. Deze zijn met het oog hierop in de bijlage geschetst. Tevens is het aan de Tweede Kamer om een deugdelijke dekking aan te geven.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

De wijze waarop een regeling kan worden vorm gegeven en de vele combinaties van verschillende vormen die mogelijk zijn vanwege de enorme verscheidenheid aan pensioenregelingen en talrijke wijzigingen in pensioenreglementen met consequenties voor de pensioenaangroei, (internationale) waardeoverdracht, de aanwezigheid van eigen vermogen, inkomen van de partner, de privacy gevoeligheid van gegevens, het ontbreken van geautomatiseerde gegevensbestanden over pensioenopbouw vóór 1981, maken een meer genuanceerde en leeftijdsafhankelijke regeling toegespitst op de behoefte van de individuele aanvrager onwenselijk en onmogelijk.

De bepaling van de doelgroep

De Tweede Kamer beoogt de compensatie specifiek ten gunste te doen komen van degenen die door het niet voldoen aan de voorwaarden van de Wet verevening pensioenen bij scheiding in een kwetsbare positie verkeren. Voor een concrete regeling is een nadere afbakening van de doelgroep noodzakelijk.

In de periode vóór 1981 overheerste binnen het huwelijk het kostwinnersmodel met als kenmerk een strikte taakverdeling tussen man en vrouw. Terwijl de man buitenshuis werkte, zorgde de vrouw voor huis en haard. Wanneer door scheiding of overlijden van de partner aan een dergelijk traditioneel huwelijk een einde kwam, werden mannen geconfronteerd met allerlei gezinszaken en vrouwen kregen met een forse inkomensachteruitgang te maken. Uit onderzoek van het NIDI (Fokkema, 2000) naar de mate van effectiviteit van hertrouwen en arbeidsdeelname bij vrouwen geboren in de periode 1903–1937 van wie de partner vertrok of op relatief jonge leeftijd overleed blijkt, dat de financiële positie van hertrouwde vrouwen in vergelijking tot niet-hertrouwde vrouwen «rianter» is. Gemiddeld beschikken zij over circa 25% meer inkomen per maand. Ook deelname aan het arbeidsproces na de scheiding leidt tot een betere financiële positie dan wanneer er geen betaald werk is verricht na de scheiding. Dit in ogenschouw nemend is het redelijk dat een eventuele regeling uitgaat van personen die inmiddels AOW gerechtigd zijn, omdat mag worden verondersteld dat mensen, die in 1981 jonger dan 40 jaar waren, via deelname aan de arbeidsmarkt in een eigen inkomen en dus aanvullend pensioen hebben kunnen voorzien.

Omdat de Tweede Kamer aangeeft dat een regeling gericht moet zijn op kwetsbare oudere mensen ligt het verder voor de hand om de doelgroep nader toe te spitsen op alleenstaande AOW gerechtigden met een inkomen dat niet hoger is dan 110% van de AOW uitkering. Dit criterium voorkomt dat ook het inkomen van een eventuele nieuwe partner moet worden betrokken bij het bepalen of iemand in aanmerking komt voor de regeling. Nu kan worden volstaan met een toets op het (fiscale) inkomen van de aanvrager.

Voorts zou het wenselijk zijn om ook de huwelijksduur te betrekken bij de afweging om personen wel of niet in aanmerking te laten komen voor een regeling. Vooralsnog acht de Tweede Kamer een minimum aantal van 6 jaren als criterium aanvaardbaar.

Denkbaar is dat buitenlands huwelijksvermogensrecht van toepassing was op huwelijk en scheiding. Uitkeringsgerechtigden woonachtig in het buitenland met een AOW pensioen, die voldoen aan de voorwaarden van de regeling, zouden in aanmerking kunnen komen voor compensatie.

Tevens zullen ook nog andere internationale aspecten apart moeten worden gezien. Dit kan gevolgen hebben voor de grootte van de groep die voor een uitkering in aanmerking zou kunnen komen.

Ten slotte ligt het voor de hand om personen, die onder het overgangsrecht vallen (artikel 12 Wet VPS) uit te sluiten van een regeling. Voor hen is de verevening van pensioenrechten afdoende geregeld.

De bepaling van de uitkering

Om redenen van eenvoud en beperking van de uitvoeringskosten is het niet wenselijk om een langlopende regeling op basis van jaarlijkse uitkeringen in te stellen, maar om uit te gaan van een systematiek met een eenmalige uitkering. Om een (eenmalige) uitkering eenvoudig en eenduidig te houden, kan worden overwogen de uitkering niet in mindering te brengen op inkomensafhankelijke regelingen, zoals de aanvulling vanuit de bijstand, de huurtoeslag, etc. en de uitkering fiscaal niet te belasten. Dit betekent dat niet hoeft te worden aangetoond dat er destijds sprake was van een aanvullend pensioen of dat er momenteel sprake is van vermogen.

Voor de hoogte van de uitkering zou het voor de hand liggen om uit te gaan van een voor iedereen gelijk bedrag, omdat individuele pensioenaanspraken niet of slechts tegen zeer hoge uitvoeringskosten zijn vast te stellen. Voorts dient de hoogte van dit bedrag in redelijke verhouding te staan tot de inkomenspositie van de doelgroep. Uitgaande van een inkomensgrens van 110% AOW is een uitkering op basis van 5% AOW denkbaar.

Bij een dergelijke regeling zullen zich echter diverse neveneffecten kunnen voordoen.

- Een eenmalige uitkering is geen pensioen, het is een tegemoetkoming;
- Andere groepen alleenstaande gepensioneerden met een vergelijkbaar inkomensniveau, zoals de «weduwen in de kou» die lijden onder de gevolgen van de Anw, worden niet gecompenseerd;
- Alleenstaande gepensioneerden wier ex-partner geen of een gering aanvullend pensioen heeft opgebouwd en die dus feitelijk geen pensioenschade hebben geleden, krijgen toch een compensatie;
- Een alleenstaande gepensioneerde met een eventueel riant vermogenspositie krijgt toch een compensatie als hij/zij aan de criteria van de regeling voldoet;
- Indien de feitelijke pensioenschade veel hoger is, maar toch niet verhaalbaar op de ex partner, kan betrokkene het bedrag als onvoldoende ervaren;
- Een persoon die aan de criteria van de regeling voldoet, maar van wie de ex-partner is overleden, komt mogelijk niet in aanmerking voor compensatie omdat door het bijzonder nabestaandenpensioen op grond van de PSW het inkomen boven de in het voorstel gehanteerde drempel van 110% AOW voor een alleenstaande uitkomt. Is de ex-partner nog in leven, dan kunnen beide ex-partners in aanmerking komen voor compensatie als wordt voldaan aan de voorwaarden;
- Een persoon die valt onder het overgangsrecht van de Wet pensioenverevening bij scheiding doch die te laat was met het indienen van een aanvraag voor verevening, komt ook niet voor deze regeling in aanmerking;
- De man of vrouw die altijd alleenstaand is geweest en in dezelfde inkomenspositie verkeert, ontbeert de eenmalige uitkering, terwijl de man of vrouw die vóór 1981 een substantiële tijd getrouwd is geweest een eenmalige overheidsuitkering krijgt als hij of zij een bescheiden inkomen heeft.

Het is niet mogelijk om voor deze neveneffecten oplossingen te treffen, zonder op onoverkomelijke budgettaire en/of uitvoeringstechnische bezwaren te stuiten.

Samenvattend zouden voor een compensatie in aanmerking kunnen komen personen die voldoen aan de volgende criteria:

1. gescheiden vóór 27 november 1981;
2. minimaal 6 jaar getrouwd geweest;
3. op 1 januari 2007 de leeftijd van 65 jaar of ouder;
4. alleenstaand en niet samenwonend op 1 januari 2007;
5. niet vallend onder de doelgroep van de Wet VPS, artikel 12 (overgangrecht);
6. een (fiscaal) inkomen = 110% van de AOW voor alleenstaanden.

Bij het bepalen van de hoogte van de compensatie zouden, uitgaande van eenvoud en beperking van de uitvoeringskosten, de volgende criteria kunnen worden gehanteerd:

1. eenmalige uitkering,
2. compensatie valt buiten de inkomens- en vermogenstoets,
3. compensatie wordt niet fiscaal belast,
4. de rechthebbende moet op het moment van aanvraag in leven zijn.

Op basis van gegevens van het CBS kan het aantal gescheiden personen, wier scheiding is uitgesproken voor 27 november 1981 worden geschat op circa 420 000. Hiervan voldoen naar schatting ongeveer 13 000 personen aan de voornoemde criteria. De kosten van een regeling voor deze groep bedragen naar schatting circa € 60 miljoen, uitgaande van uitbetaling ineens van een uitkering ter hoogte van 5% netto AOW voor een alleenstaande gedurende een periode van 10 jaar. Dit komt overeen met een eenmalige uitkering van circa € 4500,- per persoon. In het bedrag van € 60 miljoen is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat een deel van de potentiële doelgroep geen aanspraak zal maken op een regeling. De uitvoeringskosten van een dergelijke regeling zullen, gezien de eenvoud, naar verwachting niet meer dan € 5 miljoen bedragen.