

Vergaderjaar 2008–2009

29 481

Nieuwe regeling voor verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling (Wet verplichte beroepspensioenregeling)

Nr. 19 TWEEDE HERDRUK¹

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2009

Hierbij doen wij u toekomen het standpunt van het kabinet met betrekking tot het rapport «Evaluatie Wet verevening pensioenrechten bij scheiding». Dit rapport is opgesteld door SEO Economisch Onderzoek en betreft de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding (wet van 28 april 1994, Stb. 1994, 342, WVPS).

De Minister van Justitie,
E.M.H. Hirsch Ballin

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.P.H. Donner

¹ i.v.m. enkele tekstuele correcties.

1. Inleiding

De Wet verevening pensioenrechten bij scheiding (WVPS) is sinds 1 mei 1995 in werking. Deze wet is een nadere invulling van het uitgangspunt, zoals geformuleerd door de Hoge Raad in het arrest Boon/van Loon² dat ouderdomspensioen bij scheiding in principe tussen de ex-echtgenoten wordt verdeeld.

Naast de evaluatie van Economisch Onderzoek, die op 19 oktober 2007 naar uw Kamer is gezonden (Kamerstuk 29 481, nr. 16) zijn diverse andere publicaties verschenen over de wet, en over de toepassing van de wet in de praktijk. In het bijzonder zijn dat het rapport «10 jaar Wet verevening pensioenrechten bij scheiding» dat begin 2006 door een commissie onder leiding van prof. dr. G.J.B. Dietvorst tot stand is gekomen, en het onderzoek op basis van CBS-gegevens dat in april 2008 in het blad Pensioenmagazine werd gepubliceerd.

Zoals wij op 3 juni 2008 (Kamerstuk 29 481, nr. 18, blz. 3) aan uw Kamer berichtten, wijzen de evaluaties uit dat de wet in de praktijk voldoet. De hoofddoelstellingen van de wet zijn bereikt. Die zijn: het doorvoeren van het principe van delen van het ouderdomspensioen tussen voormalige huwelijkspartners³, het vereenvoudigen van de pensioenverdeling zoals bedoeld door de Hoge Raad (door onder meer een rechtstreekse vordering op de pensioenuitvoerder te laten ontstaan voor de vereveningsgerechtigde), en het voorkomen van overbelasting van de rechtspraktijk. Voorts blijkt uit de SEO-evaluatie dat de meerderheid van de mensen bij wie het pensioen verevend werd dit rechtvaardig vindt.

Het vorenstaande neemt niet weg dat het kabinet meent dat de evaluatieonderzoeken aanleiding geven om nauwgezet te bezien of er in de praktijk van toepassing van de WVPS, of in de WVPS zelf aanpassingen nodig zijn. Zoals in voornoemde brief van 3 juni 2008 al is aangegeven is daarvoor meer tijd nodig gebleken dan aanvankelijk was voorzien. De onderhavige materie is complex, en de onderzoeken geven op verschillende aspecten geen eenduidig beeld, zodat een nadere analyse nodig was om te bezien hoe de onderzoeksuitkomsten zich tot elkaar verhouden (zie § 3.4).

Voorts moet de WVPS worden bezien in relatie tot de vele wijzigingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan in pensioenregelingen, en in pensioenwetgeving. Zo zijn in veel pensioenregelingen de mogelijkheden om het pensioen eerder of later in te laten gaan vergroot, en kan – binnen de in artikel 63 van de Pensioenwet gegeven bandbreedte – de hoogte van het pensioen gevarieerd worden. Ook is het recht op uitruil van pensioensoorten (de artikelen 60 en 61 van de Pensioenwet) geïntroduceerd. De vormgeving van het nabestaandenpensioen is in veel pensioenregelingen ingrijpend gewijzigd. Door de overgang van eind- naar middelloonregelingen is het belang van indexatie toegenomen. En er is een recht op waardeoverdracht gecreëerd naar een pensioeninstelling uit een andere lidstaat (zie 4.2). Al deze ontwikkelingen hebben in meer of mindere mate invloed op het delen van pensioen bij scheiding.

In dit kabinetsstandpunt wordt eerst aandacht geschonken aan de achtergrond en het doel van de wet, en de systematiek ervan (§ 2). Vervolgens worden de uitkomsten van de evaluatieonderzoeken besproken (§ 3). In § 4 zet het kabinet zijn voornemens uiteen voor verbetering van de wet en de toepassing ervan in de praktijk.

² NJ 19821503.

³ Onder «huwelijkspartners» en «echtgenoten» wordt in dit kabinetsstandpunt (conform artikel 2 sub a van de WVPS) mede verstaan geregistreeerde partners. Met de term «partner» wordt in dit kabinetsstandpunt eveneens bedoeld op huwelijkspartner en geregistreeerde partner.

In de slotparagraaf vat het kabinet zijn standpunt samen.

2. Achtergrond, aard en reikwijdte van de WVPS

2.1 Achtergrond en systematiek van de wet

Met het arrest Loon van 27 november 1981 verliet de Hoge Raad zijn tot dan toe ingenomen standpunt dat opgebouwde pensioenrechten verknocht waren aan de persoon die deze rechten heeft opgebouwd, en dus bij scheiding geheel aan die persoon toekwamen. In dit arrest oordeelde de Hoge Raad dat pensioen in beginsel moet worden gezien als resultaat van de gemeenschappelijke inspanning van beide echtgenoten, en derhalve in het algemeen bij de verdeling van de gemeenschap bij scheiding in aanmerking moet worden genomen.

Dit arrest maakte het wenselijk het onderwerp delen van pensioen bij scheiding wettelijk te regelen. Door het principe van delen wettelijk vast te leggen, alsmede de wijze waarop de verdeling plaatsvindt, en het creëren van een rechtstreeks vorderingsrecht voor de vereveningsgerechtigde op de pensioenuitvoerder, kon de uitvoerbaarheid van het arrest worden bevorderd en de rechtspraktijk worden ontlast.

Uitgangspunt van het arrest – en van de WVPS – is geweest te komen tot een adequate regeling van verdeling van (ouderdoms-)pensioen in die gevallen waarin sprake is van afhankelijkheid van de ene partner, namelijk de niet- of minderverdienende, van het inkomen van de andere partner. In geval beide huwelijkspartners een gelijkwaardige loopbaan hebben, en ook een gelijkwaardig ouderdomspensioen opbouwen, is delen van de beide ouderdomspensioenen niet opportuun, en ligt het in de rede dat partijen – via het echtscheidingsconvenant, of huwelijksvoorwaarden – afzien van toepassing van de WVPS. Zoals bij de totstandkoming van de WVPS reeds werd onderkend zal de wet dus niet langer nodig zijn indien de loopbaan en de pensioenopbouw van huwelijkspartners volledig gelijkwaardig wordt.

2.2 Verschillen tussen het arrest Loon en de WVPS

Bij de vormgeving van de WVPS is op een aantal punten afgeweken van het arrest. Voor een goed begrip van de wet is het van belang de belangrijkste verschillen tussen het arrest en de wet te memoreren.

In het arrest gaat de Hoge Raad uit van een benadering die past bij het huwelijksvermogensrecht, d.w.z. dat de contante waarde van de te verdelen zaken wordt vastgesteld, en dat de scheidende partijen in principe⁴ recht hebben op de helft. Bij deze vermogensrechtelijke benadering wordt ook het pensioen dat is opgebouwd vóór de huwelijksluiting in de verdeling meegenomen, en valt niet alleen het ouderdomspensioen in de verdeling, maar ook het partnerpensioen.

In de WVPS is niet gekozen voor deze huwelijksvermogensrechtelijke benadering, maar voor een benadering waarbij de ouderdomspensioenuitkering, die tijdens het huwelijk wordt opgebouwd, wordt gedeeld op het moment dat die uitkering tot uitbetaling komt. In deze benadering wordt alleen het ouderdomspensioen dat tijdens huwelijk is opgebouwd tussen de scheidende partijen verdeeld. De partnerpensioenuitkering maakt geen onderdeel uit van de verdeling, aangezien deze per definitie alleen bedoeld is voor, en dus toekomt aan de vereveningsgerechtigde.

⁴ De redelijkheid en billijkheid kunnen in een bepaald geval tot een andere uitkomst leiden.

De belangrijkste reden dat de WVPS op andere leest is geschoeid dan de huwelijksvermogensrechtelijke benadering in het arrest Loon is, dat een huwelijksvermogensrechtelijke benadering tot onbillijke uitkomsten zou kunnen leiden die voor betrokkenen ook onbegrijpelijk zijn (zie Kamerstuk 21 893, nr. 3, blz. 10 t/m 12). Er zouden ingewikkelde regelingen nodig zijn om die te corrigeren. Ook pragmatische motieven (waaronder de uitvoerbaarheid) hebben een rol gespeeld bij de keuze om bij de verdeling de periodieke uitkering centraal te stellen, en niet de contante waarde van de pensioenaanspraak (zie Kamerstuk 21 893, nr. 3, blz. 14, Kamerstuk 21 893, nr. 5, blz. 819, Kamerstuk 21 893, nr. 111d, blz. 7 en Handelingen I 1993/94, blz. 30–1638).

Meer specifiek kan over de verschillen tussen de WVPS enerzijds en het huwelijksvermogensrecht nog het volgende worden opgemerkt. Op basis van het huwelijksvermogensrecht valt hetgeen vóór het huwelijk is aangeschaft in de huwelijksgoederengemeenschap. De WVPS gaat uit van een andere benadering: pensioen, opgebouwd in de voorhuwelijkse jaren valt buiten de verevening. Voor deze afwijking ten opzichte van het huwelijksvermogensrecht is bij de totstandkoming van de WVPS bewust gekozen; het verschil in benadering tussen huwelijksvermogensrecht enerzijds en WVPS anderzijds vloeit voort uit het feit dat de aanleiding voor deling van het pensioen gelegen is in de omstandigheid dat door de taakverdeling gedurende het huwelijk, een van beide partners niet of nauwelijks een eigen pensioen heeft kunnen opbouwen. Dit laat onverlet dat betrokkenen bij overeenkomst voor, tijdens of na hun huwelijk kunnen besluiten de voorhuwelijkse jaren wel te laten meetellen. Het uitgangspunt van het huwelijksvermogensrecht, dat de aanbreng ten huwelijk in de huwelijksgoederengemeenschap valt, blijft overigens in tact na aanvaarding van het wetsvoorstel tot wijziging van de titels 6, 7 en 8 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (Aanpassing wettelijke gemeenschap van goederen, Kamerstuk 28 867, A).

De wetgever heeft er destijds ook bewust voor gekozen de regeling van delen van het tijdens huwelijk opgebouwde pensioen onafhankelijk te laten zijn van het tussen de betrokkenen bestaande huwelijksgoederenregime. Ook in gevallen van «koude uitsluiting⁵» is de WVPS dus van toepassing, uiteraard tenzij de echtgenoten in huwelijkse voorwaarden of echtscheidingsconvenant anders overeenkomen.

De beëindiging van de huwelijksvermogensrechtelijke betrekkingen tussen de echtgenoten dient ook daarom niet als aanknopingspunt voor pensioendeling te gelden, omdat de huwelijksgemeenschap ook gedurende het huwelijk reeds kan zijn ontbonden, terwijl de pensioenopbouw dan wel doorgaat. De vorengeschetste principiële verschillen tussen het huwelijksvermogensrecht enerzijds en de WVPS anderzijds verklaren waarom het regiem van delen van het ouderdomspensioen in een aparte wet is geregeld.

2.3 Systematiek van de wet

De WVPS is regelend recht. Dit betekent dat de WVPS mensen de ruimte laat om hun eigen keuze te maken, maar wel een «standaardoplossing» aanbiedt voor het geval zij zelf geen expliciete keuze maken. Die standaardoplossing bestaat uit het delen van het tijdens huwelijk opgebouwde ouderdomspensioen. Wil men niet delen, dan kan dat bij huwelijkse voorwaarden of echtscheidingsconvenant worden geregeld. Wil men wél delen, dan gebeurt dat via de standaardverevening. Mensen kunnen van de standaardverevening afwijken door een andere periode

⁵ Koude uitsluiting houdt in, dat huwelijkse voorwaarden worden overeengekomen op grond waarvan van gemeenschap van goederen wordt afgezien.

dan de huwelijkse periode in aanmerking te nemen, of een andere verdeling dan 50/50 af te spreken, of te kiezen voor conversie. Afwijking kan alleen via huwelijkse voorwaarden of een echtscheidingsconvenant. Dit vormvereiste beoogt te waarborgen dat de afhankelijke partij niet «zomaar» een keuze maakt die niet in het belang is van die partij.

De standaarduitkomst «wel delen» houdt in dat de pensioenuitvoerder het ouderdomspensioen te zijner tijd gesplitst uitbetaalt aan vereveningsplichtige en vereveningsgerechtigde, mits tijdig, d.w.z. binnen 2 jaar na de scheiding, het formulier⁶ als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de WVPS naar de pensioenuitvoerder is gezonden. Het inzenden van het formulier kan door één van beide partijen gebeuren. In de praktijk gebeurt dat door de vereveningsgerechtigde. Het inzenden van het formulier is voor de vereveningsgerechtigde van belang om een recht op uitbetaling te krijgen jegens de pensioenuitvoerder. Wordt het formulier niet, of niet tijdig ingezonden, dan heeft de vereveningsgerechtigde nog steeds recht op deling, maar die vordering kan dan nog slechts worden ingeroepen jegens de vereveningsplichtige, en niet meer jegens de pensioenuitvoerder. Een vordering op de ex-partner kan lastiger te verwezenlijken zijn dan een vordering op de pensioenuitvoerder.

In geval men niet wil delen moet die afspraak in huwelijkse voorwaarden of echtscheidingsconvenant worden vastgelegd. De WVPS regelt wat er gebeurt indien mensen geen huwelijkse voorwaarden of convenant maken, of vergeten dit document in te zenden. De uitkomst die de WVPS geeft in geval men zich niet aan dit vormvoorschrift houdt valt uit in het voordeel van de afhankelijke partner. Dat is ook de meest rechtvaardige uitkomst, gelet op het feit dat de WVPS, zoals in § 2.1 uiteengezet, de afhankelijke partner beschermt.

Dit neemt evenwel niet weg dat het voor alle betrokkenen (vereveningsgerechtigde, vereveningsplichtige, én de pensioenuitvoerder) van groot belang is dat bij scheiding ofwel het formulier, ofwel het convenant ingezonden wordt naar de pensioenuitvoerder. Gebeurt dit niet, dan ontstaat hoe dan ook een situatie van rechtsonzekerheid, waarvan alle betrokkenen last kunnen hebben. In de bijlage bij deze brief is een schematisch overzicht opgenomen van de uit de WVPS voortvloeiende consequenties van het al dan niet inzenden van formulier, respectievelijk convenant of huwelijkse voorwaarden.

Wat houdt de standaardverevening in?

De standaardverevening houdt in dat de vereveningsgerechtigde, zodra de vereveningsplichtige met ouderdomspensioen gaat, een deel van de periodieke ouderdomspensioenuitkering (de helft daarvan, voor zover opgebouwd tijdens het huwelijk) krijgt uitbetaald. Overlijdt de vereveningsplichtige, dan stopt de uitbetaling van het ouderdomspensioen, maar heeft de achtergebleven vereveningsgerechtigde, indien de pensioenregeling voorziet in een partnerpensioen op opbouwbasis, recht op bijzonder partnerpensioen, voor zover opgebouwd tot aan de scheiding. De levenslange afhankelijkheid die inherent is aan de standaardverevening impliceert dus dat de datum waarop de vereveningsplichtige pensioengerechtigd wordt, c.q. overlijdt, voor de vereveningsgerechtigde bepalend is voor de ingangsdatum van het ouderdomspensioen, c.q. voor het ontvangen van een bijzonder partnerpensioen (in geval van een partnerpensioen op opbouwbasis).

⁶ Het formulier is onder meer verkrijgbaar via postbus 51 (www.postbus51.nl).

Wat houdt conversie in?

Bij conversie wordt het aan de vereveningsgerechtigde toekomende deel van het ouderdomspensioen, samen met het eventuele opgebouwde partnerpensioen, door de pensioenuitvoerder omgerekend naar een «eigen» pensioenaanspraak voor de vereveningsgerechtigde, gekoppeld aan het leven van de vereveningsgerechtigde. Het pensioen gaat dan in op het moment dat de vereveningsgerechtigde zelf de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Bij conversie wordt op grond van artikel 5 van de WVPS zowel het ouderdomspensioen als het eventuele partnerpensioen meegenomen in de omzetting naar het eigen recht voor de vereveningsgerechtigde. Zoals in de memorie van toelichting bij de wet is uiteengezet (Kamerstuk 21 893, nr. 5, blz. 22) is er bij conversie dus geen sprake meer van een recht op bijzonder partnerpensioen in geval de vereveningsplichtige overlijdt. Dat maakt dat de keuze voor conversie alleen dan in de rede ligt indien de vereveningsgerechtigde geen behoefte heeft aan een partnerpensioenuitkering vóór zijn 65^e levensjaar. Een bijzondere partnerpensioenuitkering vóór 65 is met name van belang voor de ex-partner die alimentatie ontvangt van de vereveningsplichtige. Het overlijden van de vereveningsplichtige betekent dat ook de alimentatie wegvalt. Bij conversie is er dan geen vervanging daarvoor in de vorm van een bijzonder partnerpensioen. Van een levenslange afhankelijkheid is bij conversie geen sprake; voor de vereveningsgerechtigde is uitsluitend nog de datum van belang waarop de vereveningsgerechtigde zelf de pensioengerechtigde leeftijd bereikt.

3. Uitkomsten van de evaluatie-onderzoeken

3.1 Onderzoek «10 jaar Wet verevening pensioenrechten bij scheiding»

Dit onderzoek bevat een literatuur- en rechtspraakonderzoek en een enquête onder echtscheidingsadvocaten. De deskundigen die bij dit onderzoek zijn betrokken komen tot de conclusie dat er geen reden is om de WVPS volledig op de schop te nemen, maar dat de wet wel toe is aan een opknapbeurt.

In het onderzoek wordt uitvoerig stilgestaan bij de vraag of conversie de hoofdregel zou moeten worden, in plaats van de standaardverevening. Geconstateerd wordt dat er onvoldoende overtuigende argumenten zijn om daartoe over te gaan. Wel zou de mogelijkheid van conversie meer onder de aandacht gebracht moeten worden. In het onderzoek worden tal van aanbevelingen gedaan voor wijziging van de wet. In paragraaf 4.3 geeft het kabinet zijn visie op deze aanbevelingen.

3.2 Evaluatie-onderzoek SEO

Feitenonderzoek

Het kabinet heeft SEO gevraagd om een feitenonderzoek te doen naar scheidingen die sinds de inwerkingtreding van de wet hebben plaatsgevonden, en daarbij onder meer de volgende vragen te beantwoorden: hoe vaak is bij scheidingen verevend op grond van de WVPS, in hoeveel gevallen is het formulier ingezonden naar de pensioenuitvoerder, en in hoeveel gevallen is er voor een afwijking gekozen van de standaarduitkomst?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden heeft SEO een enquête uitgezet onder 571 mensen die tussen 1996 en 2003 zijn gescheiden, na een huwelijk van ten minste 5 jaar. Dit onderzoek leverde de volgende gegevens op.

Scheidingen waarbij wél werd verevend

Bij ongeveer de helft van die scheidingen werd, volgens opgave van de ondervraagden, het ouderdomspensioen gedeeld. In de meeste gevallen werd daarbij de standaardverevening toegepast. Slechts bij 6% van de scheidingen waarbij verevend werd, werd voor conversie gekozen. Bij deze helft van de scheidingen is, volgens opgave van betrokkenen, in 72% van de gevallen het formulier binnen 2 jaar ingezonden naar de pensioenuitvoerder⁷.

Scheidingen waarbij niet werd verevend

Bij de andere helft van de scheidingen werd afgezien van deling, in de meeste gevallen bewust (73%) en in de rest van de gevallen onbewust. Bij deze scheidingen waarbij – bewust of onbewust – werd afgezien van deling valt aan te nemen dat dit niet schriftelijk is vastgelegd. Van de mensen die niet hebben verevend geeft slechts 11% aan dat dit in convenant of huwelijkse voorwaarden is geregeld⁸.

Knelpunten en aanbevelingen

SEO is gevraagd om, naast het verrichten van het hiervoor beschreven feitenonderzoek, te bezien of de wet in de praktijk voldoet, en of bij de toepassing van de wet in de praktijk knelpunten ervaren worden. SEO constateert dat het doel van de wet grotendeels bereikt is, nu bij de helft van de scheidingen het pensioen verevend blijkt te worden. De andere belangrijke doelstelling van de WVPS, het ontlasten van de rechterlijke macht, is per definitie bereikt, doordat de verdeling niet getoetst hoeft te worden door de rechter. Er is weinig jurisprudentie over de WVPS, wat aanduidt dat er niet vaak alsnog een beroep is gedaan op de rechter. Voorts blijkt uit het feitenonderzoek dat de meerderheid van de mensen waarbij verevend werd dit eerlijk vond. SEO heeft een aantal knelpunten geformuleerd, en een aantal aanbevelingen gedaan om deze knelpunten (deels) op te lossen. Het belangrijkste knelpunt is het gebrek aan kennis over de wet bij advocaten, notarissen en ex-echtgenoten. In paragraaf 4.1 zet het kabinet uiteen hoe dit knelpunt aangepakt zal worden. Als tweede belangrijke knelpunt noemt SEO het nadeel dat aan de standaardverevening kleeft, de levenslange afhankelijkheid tussen ex-echtgenoten.

SEO doet de suggestie dit knelpunt op te lossen door conversie de hoofdregel te maken. In paragraaf 4.2 gaat het kabinet in op deze suggestie. De overige aanbevelingen van komen in paragraaf 4.3 aan de orde.

3.3 Feitenonderzoek op basis van CBS-gegevens

In het onderzoek op basis van CBS-gegevens is uitgegaan van bij de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) gemelde scheidingen. Nagegaan is hoe vaak het formulier, op grond waarvan de pensioenuitvoerder de ouderdomspensioenuitkering gesplitst uitbetaalt, is ingezonden. Bij dit onderzoek zijn databases bezien, met gegevens over een groot gedeelte van de scheidingen die plaatsvonden in de periode 1995–2005. Uit dit onderzoek blijkt dat het formulier minder vaak wordt ingezonden dan op grond van het SEO-onderzoek had mogen worden verwacht. Geeft het SEO-onderzoek aan dat bij 72% van de scheidingen waarbij mensen willen verevenen (72% dus van de helft van het totaal aantal scheidingen), het formulier volgens hen binnen 2 jaar na de scheiding is ingezonden; uit het

⁷ blz. 47 van het SEO-onderzoek.

⁸ blz. 36 van het SEO-onderzoek.

onderzoek op basis van CBS-gegevens blijkt dat slechts bij 20% van de scheidingen het formulier daadwerkelijk aan de pensioenuitvoerder is ingezonden. Het SEO-onderzoek in aanmerking nemende zou dit percentage ca.36% moeten bedragen.

3.4 Nadere analyse van de onderzoeksresultaten

Indien mensen bij scheiding het pensioen willen delen, is inzending van het vereveningsformulier naar de pensioenuitvoerder de meest eenvoudige en efficiënte methode om de deling te bewerkstelligen. Nalaten van inzenden van het formulier betekent immers dat de vereveningsgerechtigde het recht op verevenen alleen kan waarmaken jegens de vereveningsplichtige. Toch blijkt uit het SEO-onderzoek dat het formulier niet altijd wordt ingezonden, terwijl men wel wil verevenen. En het onderzoek op basis van CBS-gegevens doet vermoeden dat inzending nog vaker achterwege blijft dan uit het SEO-onderzoek blijkt. Dit verschil in uitkomst tussen beide onderzoeken vergt een verklaring. In de eerdergenoemde brief van 3 juni 2008 is al aangekondigd dat daarvoor een nadere analyse nodig is. Deze analyse wijst het volgende uit.

Alhoewel beide onderzoeken gaan over scheidingen die na de inwerking-treding van de WVPS hebben plaatsgevonden, komen de twee onderzoekspopulaties niet met elkaar overeen, en kunnen de verschillende uitkomsten dus niet met elkaar vergeleken worden. De onderzoekspopulatie in het SEO-onderzoek is gescheiden na een huwelijk van ten minste vijf jaar. In het CBS-onderzoek zijn ook scheidingen betrokken van mensen die korter dan vijf jaar met elkaar gehuwd zijn geweest. Naarmate een huwelijk korter heeft geduurd is de tijdens huwelijk opgebouwde pensioenaanspraak uiteraard kleiner, en wordt om die reden minder vaak voor verevening gekozen. Een ander verschil tussen beide onderzoekspopulaties is dat in de enquête van het SEO-onderzoek geen onderscheid is gemaakt naar het «eigen» pensioen van de ondervraagde, dan wel het pensioen van de ex-echtgenoot van de ondervraagde. Het CBS-onderzoek ziet uitsluitend op het «eigen» pensioen. De onderzoekspopulatie van het CBS-onderzoek bevat alle mensen die in voornoemde periode zijn gescheiden, en tevens deelnemer zijn bij één van de (vele) pensioenfondsen die onderdeel uitmaken van het bestand dat het CBS bijhoudt. Het onderzoek wijst uit dat van 20% van die deelnemers een vereveningsformulier is ingezonden. Het onderzoek wijst ook uit dat ten aanzien van de aanspraken van de mannen in deze populatie veel vaker een vereveningsformulier is ingezonden (meer dan 30%) dan ten aanzien van de aanspraken van vrouwen. In geval twee scheidende echtgenoten beiden werken, en de man meer verdient, en daarmee een hogere pensioenaanspraak opbouwt dan zijn ex-vrouw, is goed denkbaar dat partijen bij de scheiding hebben afgesproken alleen het ouderdomspensioen van de meestverdienende te verevenen, en dat partijen dus afzien van verevening van het pensioen van de minderverdienende. Zou aan deze mensen worden gevraagd – zoals in het SEO-onderzoek is gedaan – of zij bij scheiding het pensioen hebben verevend, dan zal het antwoord waarschijnlijk bevestigend luiden, omdat partijen – logischerwijs – met name naar de grote pensioenaanspraak kijken. In de evaluatie vallen deze mensen onder de groep mensen die willen verevenen, hetgeen dus correct is, echter alleen voor het pensioen van de meerverdienende. Voor de minderverdienende staat in die situatie in de administratie van de eigen pensioenuitvoerder van die minderverdienende aangegeven dat deze deelnemer gescheiden is. Een formulier is dan evenwel uiteraard niet ingezonden, nu partijen hebben afgesproken het kleine pensioen niet te verevenen. Voor zover de «te verklaren» groep (de groep tussen de 20% van het ene onderzoek en de 36% van het andere onderzoek) bestaat uit

mensen als hiervoor beschreven is het niet inzenden van het formulier conform de wens van beide partijen, en dus niet problematisch⁹.

Vorenstaande analyse ziet op het verschil tussen de uitkomst van het SEO-onderzoek en de uitkomst van het CBS-onderzoek. Dit laat onverlet dat beide onderzoeken uitwijzen dat bij scheiding lang niet altijd het formulier wordt ingezonden, dan wel de huwelijkse voorwaarden of het echtscheidingsconvenant waarin bepaald is dat van deling wordt afgezien. Het is niet uitgesloten, dat de beleving die mensen zelf hebben van hetgeen er in het kader van de scheiding is gebeurd («ja, het formulier is ingezonden naar de pensioenuitvoerder») niet altijd klopt met de feitelijke situatie (er is geen formulier ingezonden naar de pensioenuitvoerder). In geval het formulier niet is ingezonden, terwijl de gewezen partners wel in de veronderstelling verkeren dat dit is gebeurd, zal dat pas op het moment van pensionering «uitkomen». Pas dan zal blijken dat de pensioenuitvoerder geen formele titel heeft voor gesplitste uitbetaling, en dus geen verplichting heeft tot medewerking aan een gesplitste uitbetaling. Aannemelijk is dat een (groot) gedeelte van de in het SEO-onderzoek geënquêteerden op het moment van de enquête nog niet met pensioen is. Dit kan verklaren waarom het nalaten van het inzenden van het formulier in dit onderzoek niet als een probleem naar voren komt.¹⁰

Zoals in paragraaf 2.3 al is aangegeven is in de ideaaltypische situatie ten aanzien van elke deelnemer in een pensioenregeling die gescheiden is bij de pensioenuitvoerder ofwel een vereveningsformulier bekend, ofwel huwelijkse voorwaarden/echtscheidingsconvenant. De evaluatieonderzoeken laten zien, dat deze ideaaltypische situatie niet de werkelijkheid is. Daarbij past overigens de kanttekening, dat uit het CBS-onderzoek blijkt dat het aantal inzendingen van het formulier een stijgende lijn vertoont.

In paragraaf 4.1 gaat het kabinet in op de vraag welke maatregelen in aanmerking komen om het aantal situaties terug te dringen waarin noch een formulier noch huwelijkse voorwaarden/echtscheidingsconvenant worden ingezonden.

4. Visie van het kabinet

Het SEO-onderzoek wijst uit dat in de praktijk bij ongeveer de helft van de scheidingen het pensioen werd verevend. Bij de andere helft van de scheidingen werd van verevening afgezien, meestal omdat mensen geen behoefte hebben aan het pensioen van de ander. Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven zal de wet niet langer nodig zijn indien de loopbaan en pensioenopbouw van huwelijkspartners volledig gelijkwaardig is. Dat is evenwel thans nog niet het geval. Dat betekent dat de wet nog in een behoefte voorziet.

In zijn algemeenheid rijst uit de evaluatie-onderzoeken het beeld op dat bij de toepassing van de wet geen sprake is van grote problemen. Wel komt uit de onderzoeken nadrukkelijk naar voren dat het schort aan bekendheid met de wet. Niet alleen burgers die met scheiding te maken hebben zijn slecht op de hoogte van de wet, ook voor advocaten en notarissen geldt dat. De WVPS schrijft niet dwingend voor wat er met het ouderdomspensioen moet gebeuren bij een scheiding, maar bestaat uit een systeem van standaarduitkomsten met de mogelijkheid voor betrokkenen om daarvan

⁹ Terzijde zij opgemerkt dat de afspraak om het kleine pensioen niet te delen wel in het echtscheidingsconvenant moet worden opgenomen en ingezonden naar de pensioenuitvoerder.

¹⁰ Zie blz. 47 van het SEO-onderzoek «Slechts twee respondenten geven aan als gevolg van late aanmelding een probleem te hebben gehad met de pensioenuitvoerder of de ex-echtgenoot».

af te wijken. Dit systeem is erop gericht mensen als het ware toe te leiden – ook als zij bij een scheiding weinig of geen aandacht besteden aan de eventuele verdeling van het ouderdomspensioen – naar de in hun situatie in principe meest passende uitkomst. Toch kan het geheel nalaten van enige actie door de partners en/of hun adviseurs tot rechtsonzekerheid leiden, waar zowel vereveningsgerechtigde, vereveningsplichtige als pensioenuitvoerder last van kunnen hebben. Zo is het voor de vereveningsgerechtigde veel lastiger het recht op deling te effectueren indien het formulier niet is ingezonden naar de pensioenuitvoerder. En geldt voor partijen die niet wensen te delen dat zij die afspraak in het echtscheidingsconvenant moeten vastleggen, om te voorkomen dat partijen over en weer toch een deel van het pensioen van de ander kunnen opeisen. Het kabinet is voornemens verschillende maatregelen te nemen (zie paragraaf 4.1) om de bekendheid van de wet te vergroten, en om de toepassing ervan in de praktijk te verbeteren.

Zowel in het rapport «10 jaar WVPS» als in het SEO-onderzoek wordt uitgebreid ingegaan op de vraag of de wijze van verevening die als standaard in de wet is opgenomen (de standaardverevening) vervangen zou moeten worden door conversie. De deskundigen zijn verdeeld over dit vraagstuk. Het kabinet meent dat er onvoldoende aanleiding is de hoofdregel te wijzigen, maar dat het wel aangewezen is een wettelijke oplossing te bieden voor het probleem dat de standaardverevening niet tot de meest passende uitkomst leidt in geval van een pensioenregeling met nabestaandenpensioen op risicobasis (zie paragraaf 4.2).

Zowel het SEO-onderzoek als het onderzoek «10 jaar WVPS» bevatten vele suggesties voor technische beleidsmatige verbeteringen van de wet. Deze komen in paragraaf 4.3 aan de orde.

4.1 Het gebrek aan kennis over de wet bij advocaten, notarissen, en ex-echtgenoten

Het kabinet is voornemens om de volgende acties in te zetten om aan dit probleem tegemoet te komen:

- a. de bekendheid van de wet vergroten, en
- b. bezien of in de toepassing van de wet in de praktijk, of in de wet zelf aanpassingen kunnen worden aangebracht die tot een toename leiden van het aantal gevallen waarin een formulier wordt ingezonden, of convenant dan wel huwelijkse voorwaarden.

Ad a (maatregel: bekendheid vergroten)

Wat betreft de voorlichting aan het publiek is de brochure «Verdeling van ouderdomspensioen bij scheiding», op papier en in elektronische vorm, beschikbaar. Daarin is geprobeerd op begrijpelijke wijze de niet eenvoudige materie van pensioendeling uiteen te zetten. Een nog eenvoudiger samenvatting zal aan de tekst van de brochure worden toegevoegd. Op de website van Postbus 51 zijn vragen en antwoorden over pensioendeling opgenomen. Deze worden waar nodig ook voortaan aangevuld. Voorts is er op deze site sinds juli 2008 een videoboodschap over het onderwerp beschikbaar.

In de brochure «U gaat scheiden», eveneens van Justitie, worden specifiek de gevolgen van de scheiding voor het pensioen toegelicht. Verder is op de website van de Stichting Pensioenkijs.nl gerichte voorlichting omtrent scheiding en de gevolgen daarvan voor het pensioen voor eenieder beschikbaar. Er is ook een versie speciaal voor advocaten. Voorlichting en voorlichtingsmateriaal is dus al geruime tijd in voldoende mate voorhanden en voor het publiek eenvoudig toegankelijk. Het probleem schuilt dus niet in de vraag hoe de informatie ook

daadwerkelijk en tijdig belanghebbenden bereikt. De meest aangewezen weg om verbetering van de informatievoorziening aan het publiek te bewerkstelligen, is inschakeling van hen die uit hoofde van hun functie betrokken zijn bij de financiële kant van huwelijken, geregistreerde partnerschappen en de beëindiging daarvan, dus advocaten, mediators en notarissen. Zij zijn immers de deskundigen tot wie betrokkenen zich in verband met deze aangelegenheid, met name als een scheiding aan de orde is, zullen (of moeten) wenden. Het is van belang dat juist deze beroepsgroepen adequaat zijn geïnformeerd en zelf informatie verstrekken.

De bevordering van een goede beroepsuitoefening door en van de vakbekwaamheid van hun leden behoort tot de taak van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) (zie art. 26 en 28 van de Advocatenwet, en artikel 61 lid 1 van de Wet op het notarisambt). Wij zullen de desbetreffende beroepsorganisaties wijzen op de bevindingen van de onderzoekers en aangeven dat pensioendeling een onderwerp is dat ook in de beroepsopleiding en de permanente educatie nadrukkelijker aandacht behoeft. Ook zal deze organisaties worden gevraagd te bezien of het eigen voorlichtingsmateriaal voldoende is.

Ad b (aanpassingen van de toepassing van de wet in de praktijk, of van de wet zelf, om toename te bewerkstelligen van inzending formulier/convenant)

Het kabinet zal in overleg treden met de vier pensioenkoepels¹¹ om pensioenuitvoerders te bewegen een meer proactief beleid te gaan voeren. Bijna alle pensioenuitvoerders zijn afnemer van de GBA, en krijgen derhalve automatisch melding van scheidingen. Pensioenuitvoerders zouden na ontvangst van deze melding van de GBA gerichte informatie kunnen zenden aan de gewezen partners. Daarnaast zouden zij, indien een jaar na de scheiding noch een formulier, noch een echtscheidingsconvenant is ontvangen, een rappel kunnen sturen. Dat een actieve houding van een pensioenuitvoerder een positief effect heeft op het aantal ingezonden formulieren blijkt uit het CBS-onderzoek. Het kabinet wil in overleg met de pensioenkoepels bereiken dat pensioenuitvoerders altijd meewerken aan gesplitste uitbetaling als het formulier te laat wordt ingezonden, indien zowel vereveningsplichtige als vereveningsgerechtigde verklaren dat te willen.

Scheidende partijen kunnen hun advocaat machtigen om het formulier in te vullen en in te zenden. Het is dan uiteraard van het grootste belang dat de advocaat dit ook doet. Het kabinet zal de NOVA in overweging geven dit in de gedragsregels op te nemen, en een nalaten van de advocaat aan te merken als «klachtwaardig gedrag».

Het formulier op grond waarvan de pensioenuitvoerder het pensioen gesplitst uitbetaalt zal opnieuw worden bezien op leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid.

4.2 Huidige standaardverevening handhaven als hoofdregel?

Aan de standaardverevening is inherent, dat de life-events «met pensioen gaan», en «overlijden» van de ene ex-partner relevant blijven voor de andere ex-partner. Bij de standaardverevening is immers de ingangsdatum en einddatum van de ouderdomspensioenuitkering – die de vereveningsplichtige deelt met de vereveningsgerechtigde – gebaseerd op

¹¹ De Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen, de Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen, de Unie van Beroepspensioenfondsen en het Verbond van Verzekeraars.

het leven van de vereveningsplichtige. Voorts komt een eventueel partnerpensioen voor de vereveningsgerechtigde tot uitbetaling op het moment van overlijden van de vereveningsplichtige. Het nadeel van deze systematiek is dus, dat de ingangsdatum van de uitkering aan de vereveningsgerechtigde, alsmede de datum waarop de uitkering stopt, niet afgestemd is op het leven van de vereveningsgerechtigde zelf. De gewezen partners blijven in die zin dus levenslang van elkaar afhankelijk. SEO beveelt om die reden aan conversie tot standaard te maken. De deskundigen die zijn geraadpleegd bij het rapport «10 jaar VPS» komen na intensief beraad daarentegen tot de conclusie dat er geen overtuigende argumenten zijn om conversie de hoofdregel te maken.

Het kabinet sluit zich aan bij de visie van voornoemde deskundigen, maar ziet wel aanleiding om voor een specifieke situatie, namelijk die waarin het partnerpensioen op risicobasis is gefinancierd, en partijen via de standaardverevening delen, een maatregel te treffen. Die maatregel is erop gericht de vereveningsgerechtigde in staat te stellen een uitruil toe te passen (van ouderdomspensioen in partnerpensioen) vergelijkbaar met de uitruil van artikel 61 van de Pensioenwet. Deze maatregel acht het kabinet om de volgende reden nodig.

De levenslange afhankelijkheid die inherent is aan de standaardverevening is – in praktische/financiële zin – niet bezwaarlijk in geval van een pensioenregeling met partnerpensioen op kapitaaldeckingsbasis. Het overlijden van de vereveningsplichtige leidt weliswaar tot stopzetten van de uitbetaling van het ouderdomspensioen aan de vereveningsgerechtigde, maar de vereveningsgerechtigde krijgt daarvoor een partnerpensioen in de plaats. Bij een partnerpensioen op risicobasis is dat evenwel niet het geval. Sinds de inwerkingtreding van de WVPS komt het vaker voor dat het partnerpensioen op risicobasis wordt gefinancierd. Dit nadelige effect van een partnerpensioen op risicobasis kunnen de scheidende partijen voorkomen door bij de scheiding te kiezen voor conversie, waarmee de vereveningsgerechtigde immers verzekerd is van uitkering tot aan het overlijden van de vereveningsgerechtigde. Er is ook een andere methode om dit nadeel tegen te gaan, namelijk door in de pensioenregeling de mogelijkheid op te nemen dat bij scheiding een deel van het aan de vereveningsgerechtigde toekomende ouderdomspensioen wordt uitgeruild voor partnerpensioen. Pensioenuitvoerders kunnen een dergelijke uitruilmogelijkheid bij scheiding thans al in de pensioenregeling opnemen. Dat de Pensioenwet die ten behoeve van de ex-partner thans niet kent staat daar niet aan in de weg. Desalniettemin is het wenselijk een dergelijke uitruil wettelijk te regelen, en zal het kabinet daartoe dan ook een wetsvoorstel voorbereiden. Alleen via wetswijziging kan namelijk een regeling vergelijkbaar met artikel 61, zevende lid, van de Pensioenwet worden gerealiseerd, op grond waarvan de pensioenuitvoerder de uitruil doorvoert indien betrokkene niet reageert op de vraag of hij die wil.

Het kabinet ziet een aantal redenen voor handhaving van de huidige standaardverevening als hoofdregel.

- Dat bij de standaardverevening de band tussen de ex-partners niet geheel wordt doorbroken, is uiteraard onderkend bij de totstandkoming van de WVPS. Toch is de standaardverevening de hoofdregel geworden. De standaardverevening past namelijk, beter dan conversie, bij het in paragraaf 2.2 geschetste uitgangspunt van de WVPS (het delen van de uitkering, in plaats van de vermogensrechtelijke benadering van het vaststellen, en vervolgens delen, van de contante waarde van de pensioenaanspraak). En dit uitgangspunt sluit beter aan bij de achterliggende gedachte bij pensioenregelingen. Bij wijze van uitzondering is in de WVPS de wettelijke mogelijkheid gecreëerd voor conversie – de afwijking waarbij geen sprake meer is van levenslange afhankelijkheid. Die mogelijkheid werd met name van belang geacht

voor degenen die alle banden met de ex-partner willen verbreken. De redenering en de afweging, die op dit punt bij de totstandkoming van de WVPS zijn gemaakt, gaan thans nog steeds op. De standaardverevening past bij de uitgangspunten van de WVPS, is eenvoudig te begrijpen en eenvoudig uitvoerbaar.

- Het kabinet meent dat terughoudendheid op zijn plaats is als het gaat om het veranderen – in feite het «omkeren» – van de hoofdregel. Dit kan namelijk tot verwarring leiden. Juist in geval van complexe wetgeving als de onderhavige is het risico groot dat een dergelijke wijziging de wet eerder onbegrijpelijker maakt, dan een verbetering bewerkstelligt.
- De SEO-evaluatie wijst uit dat van de mogelijkheid tot conversie zeer weinig gebruik wordt gemaakt. Uit het SEO-onderzoek blijkt dat in de praktijk slechts in 6% van alle in het onderzoek betrokken scheidingen, waarbij het ouderdomspensioen gedeeld werd, voor conversie is gekozen. Dit in tegenstelling tot de verwachting die de wetgever had bij het maken van de wet¹². Conversie is dus niet «populair». Zoals de onderzoekers aangeven is dit voor een deel terug te voeren op onbekendheid met de wet, en zal een verbetering van de kennis omtrent de wet mensen beter in staat stellen om de keuze voor conversie te maken. Dit laat onverlet, dat nu zo weinig mensen blijken te kiezen voor conversie, sterke aarzeling gerechtvaardigd is ten aanzien van de suggestie om conversie de wettelijke standaardmodule te maken.

4.3 Overige aanbevelingen

4.3.1 SEO stelt dat het probleem van levenslange afhankelijkheid nog sterker speelt bij pensioen dat in eigen beheer wordt opgebouwd door de directeur-groootaandeelhouder. De vereveningsplichtige beheert dan zelf het pensioen dat bedoeld is voor de vereveningsgerechtigde. SEO stelt dat dit knelpunt kan worden opgelost door conversie de hoofdregel te maken.

Anders dan voor een werknemer geldt voor de directeur-groootaandeelhouder dat zijn arbeidspensioen niet extern, bij een pensioenfonds of een verzekeraar, hoeft te worden ondergebracht. Het «in eigen beheer» opbouwen van pensioen betekent dat op de balans van de onderneming wordt gereserveerd voor pensioen. Inherent aan de keuze voor eigen beheer is dat het pensioen minder zekergesteld is dan het pensioen van een werknemer. De directeur-groootaandeelhouder valt, net als de werknemer, onder de WVPS. Bij scheiding wordt het tijdens huwelijk – in de vennootschap – opgebouwde ouderdomspensioen in principe dus gedeeld met de ex-partner. Die ex-partner heeft dan een vorderingsrecht op de vennootschap. De ex-partner van de directeur-groootaandeelhouder heeft derhalve, net als de directeur-groootaandeelhouder zelf, te maken met een minder zekergesteld (gedeelte van) het pensioen. Het kabinet deelt niet de opvatting van SEO, dat de positie van de ex-partner van de directeur-groootaandeelhouder sterker wordt, indien conversie de hoofdregel zou worden in de WVPS. Ongeacht of de standaardverevening dan wel conversie wordt toegepast, is het aan de ex-partner toekomstige deel van het pensioen namelijk minder zekergesteld (t.o.v. het pensioen van een werknemer) zolang het binnen de vennootschap blijft. De ex-partner kan er wel bij gebaat zijn de directeur-groootaandeelhouder te kunnen dwingen om het aan de ex-partner toekomstige gedeelte van het pensioen af te storten bij een verzekeraar. Of dat mogelijk is hangt af van de omstandigheden van het geval. De

¹² Kamerstuk 21 893, nr. 3, blz. 13.

jurisprudentie daarover is als bijlage gevoegd bij de eerdergenoemde brief van 3 juni 2008.

Daaruit blijkt dat de Hoge Raad oordeelt dat de tot verevening verplichte directeur-grotaandeelhouder naar eisen van redelijkheid en billijkheid in beginsel verplicht is tot afstorting bij een verzekeraar. Een en ander dient te worden beoordeeld aan de hand van de feiten en omstandigheden.

4.3.2 de rekenmethodiek bij conversie is niet vastgelegd en er bestaat geen overeenstemming over. SEO beveelt derhalve aan die rekenmethodiek voor te schrijven.

Bij de standaardverevening wast de ouderdomspensioenaanspraak c.q. -uitkering van de vereveningsplichtige weer aan met het aan de vereveningsgerechtigde toekomende deel, indien de vereveningsgerechtigde overlijdt. Bij conversie is dat niet het geval. Na conversie blijft de hoogte van het ouderdomspensioen voor de vereveningsplichtige dus gelijk, ongeacht of de vereveningsgerechtigde nog in leven is dan wel overleden is. Bij de standaardverevening zal de pensioenuitvoerder het ouderdomspensioen altijd volledig moeten uitbetalen – gesplitst, aan vereveningsplichtige en vereveningsgerechtigde, dan wel alleen aan de vereveningsplichtige, namelijk indien de vereveningsgerechtigde eerder overlijdt dan de vereveningsplichtige – tot aan de dood van de vereveningsplichtige. Bij conversie zal de pensioenuitvoerder de uitbetaling aan de vereveningsgerechtigde staken bij het overlijden van de vereveningsgerechtigde. Als gevolg hiervan is een geconverteerd pensioen voor de pensioenuitvoerder «goedkoper» dan een pensioen dat verevend wordt via de standaardverevening. De koopsom die nodig is voor een ouderdomspensioen op het leven van één persoon is namelijk lager dan de koopsom nodig voor een ouderdomspensioen op het leven van twee personen. Dit «voordeel» van een lagere koopsom in geval van conversie kan de pensioenuitvoerder omslaan over de gehele verzekerde populatie, maar de pensioenuitvoerder kan het ook doen toekomen aan de vereveningsplichtige, als gevolg waarvan de periodieke ouderdomspensioenuitkering aan de vereveningsplichtige hoger wordt dan bij de standaardverdeling het geval zou zijn. De vereveningsplichtige zou in feite gecompenseerd worden voor het nadeel dat voor hem aan conversie kleeft, te weten afzien van de kans dat het aan de vereveningsgerechtigde toekomende deel van het ouderdomspensioen weer aanwast aan zijn eigen ouderdomspensioen, bij vooroverlijden van de vereveningsgerechtigde. Zowel het SEO-onderzoek als het onderzoek «10 jaar WVPS» bevelen aan om laatstgenoemde methode wettelijk voor te schrijven. Het kabinet is voornemens hierover met pensioenuitvoerders in contact te treden.

4.3.3 De methodiek van verevenen past, aldus het SEO-onderzoek, niet bij beschikbare premieregelingen

De WVPS is – zo vloeit uit de definitiebepalingen in die wet voort – ook van toepassing op pensioen in de vorm van een premieovereenkomst (artikel 10 onderdeel c van de Pensioenwet). Zowel het SEO-onderzoek als het onderzoek van Dietvorst bepleit nadere regels voor de wijze waarop de verdeling moet plaatsvinden in het geval van een premieovereenkomst. De WVPS gaat namelijk uit van verdeling van de – uiteindelijk uit te betalen – pensioenuitkering, en deze is bij premieovereenkomsten, evenals bij kapitaalovereenkomsten (en in veel mindere mate geldt dit overigens ook voor uitkeringsovereenkomsten) nog niet bekend op de datum van de scheiding. Het kabinet meent evenwel dat in de praktijk al in voldoende mate is uitgekristalliseerd hoe de WVPS toegepast moet worden bij de verevening van het pensioen bij premie- en kapitaalovereenkomsten.

Een aandachtspunt dat in dit kader door verschillende deskundigen naar voren wordt gebracht is de vraag of bij een premie- of kapitaalovereenkomst bij scheiding nu wel of niet eerst een bedrag van het kapitaal, dat in de huwelijkse periode is opgebouwd, moet worden afgehaald voor inkoop van een partnerpensioen voor de ex-partner, waarna de rest van het kapitaal wordt gedeeld. Het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling, dat op 1 januari 2007 in werking trad, biedt hiervoor echter een oplossing. Op grond van dit besluit dient namelijk – ook bij premieovereenkomsten – in de startbrief (artikel 21 van de Pensioenwet)¹³ helder gemaakt te worden of sprake is van een partnerpensioen, en of het partnerpensioen op risicobasis wordt gefinancierd of niet.

4.3.4 De scheiding tussen pensioenvermogen en ander vermogen leidt aldus het SEO-onderzoek en het onderzoek «10 jaar WVPS» soms tot onbillijke uitkomsten van de wet, als het andere vermogen is uitgesloten van verdeling via huwelijkse voorwaarden, terwijl het pensioen wel verdeeld wordt

De WVPS ziet uitsluitend op arbeidspensioen, niet op derdepijlerpensioen in de vorm van bijvoorbeeld lijfrentes. De verdeling van het ouderdomspensioen staat los van het tussen de betrokkenen bestaande huwelijksgoederenregime (wel of niet in gemeenschap van goederen gehuwd zijn). Ook indien huwelijkspartners hebben gekozen voor «koude uitsluiting» is de WVPS dus van toepassing, tenzij partijen bij huwelijkse voorwaarden of echtscheidingsconvenant overeenkomen dat de WVPS op hen niet van toepassing is. Dit kan – zo geven de onderzoekers van SEO aan¹⁴ – tot een onbillijke uitkomst leiden. In vorengeschetste situatie waarin partijen wel «koude uitsluiting» zijn overeengekomen, maar de WVPS niet hebben uitgesloten – zal een tijdens huwelijk opgebouwd ouderdomspensioen bij scheiding wel verdeeld moeten worden, maar een lijfrente niet. De huwelijksgenoot die pensioen heeft opgebouwd is ten opzichte van de ander dan dus nadelig af.

Om aan dit probleem tegemoet te komen zouden lijfrentes onder de werking van de WVPS kunnen worden gebracht – zoals in het SEO-rapport en in het rapport «10 jaar WVPS» wordt voorgesteld –, maar aan die oplossing kleven, zo geven de onderzoekers aan, ook weer belangrijke nadelen. Bedacht zij dat de als onbillijk ervaren uitkomsten – het een moet wel worden gedeeld, het andere niet – het gevolg zijn van de scheiding tussen pensioen en elke andere soort vermogen en dat het dus niet slechts gaat om lijfrentes, maar bij voorbeeld ook om levensverzekeringen of door een echtgenoot verkregen erfenis. De oorzaak van de problematiek (geen verrekening van de lijfrente terwijl wel pensioenverevening plaatsvindt) is een gevolg van de inhoud van de huwelijkse voorwaarden of van de met het oog op de scheiding tussen echtgenoten gesloten overeenkomst. Het ligt dan ook in de rede de oplossing primair daar te zoeken. Het is zeer de vraag of het huidige systeem van de WVPS geschikt is om ook de kapitaalverzekeringen waarmee lijfrentes worden aangekocht, onder te brengen. De afbakeningsproblematiek van hetgeen wel of niet verrekend of verevend moet worden zou veel groter worden. Waar ligt immers de grens, en waarom dan niet ook verevening van de overwaarde van het pand als de oudedagsvoorziening daarin bestaat? Hier ligt naar ons oordeel in eerste instantie een taak voor de notaris: indien echtgenoten uitsluiting van elke gemeenschap van goederen wensen dient de notaris ook de mogelijkheid van uitsluiting van de

¹³ Voor pensioenfondsen is de verplichting om nieuwe deelnemers een startbrief te sturen op 1 januari 2008 in werking getreden, en voor verzekeraars op 1 januari 2009.

¹⁴ En in gelijke zin het artikel van mw. prof. mr. S.F.M. Wortmann in Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie van 3 mei 2008 (6753).

pensioenverevning ten minste ter sprake te brengen. Hetzelfde geldt voor de advocaat bij het echtscheidingsconvenant.

4.3.5 Indexatie

De wettelijke bepaling over de indexatie van verevend pensioen (artikel 3, tweede lid, van de WVPS) ziet uitsluitend op de indexatie van een eenmaal ingegane pensioenuitkering. De indexatie tijdens de opbouw van het pensioen valt daar dus buiten. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt echter dat het wel de bedoeling is dat ook verhogingen of verlagingen van de pensioenaanspraak gelegen tussen het tijdstip van scheiding en de ingangsdatum van het pensioen, – dus ook van nog niet ingegane pensioenen – in aanmerking worden genomen, maar alleen voor zover zij niet voortvloeien uit de carrièreontwikkelingen na de scheidingsdatum en de daarmee gepaard gaande loonmutaties. Het kabinet zal daarom bezien hoe de bepaling aangepast kan worden.

4.3.6 Waardeoverdracht naar het buitenland

Indien partijen bij scheiding gekozen hebben voor de standaardverevning verliest de vereveningsgerechtigde de rechtstreekse vordering op de pensioenuitvoerder, indien de vereveningsplichtige waardeoverdracht doet naar het buitenland. Deze buitenlandse pensioenuitvoerder valt immers niet onder de werking van de WVPS. Het kabinet zal aan dit probleem tegemoetkomen door wettelijk te bepalen dat voor een dergelijke waardeoverdracht instemming nodig is van de vereveningsgerechtigde.

4.3.7 Voorhuwelijkse periode

In het rapport «10 jaar WVPS» wordt de voorkeur uitgesproken om ook voor het nabestaandenpensioen alleen de huwelijkse periode in aanmerking te nemen.

Het kabinet ziet in deze aanbeveling geen reden om de wet op dit punt te wijzigen. Het is aan sociale partners te bepalen of de pensioenregeling ook voorziet in partnerpensioen, en zo ja hoe de vormgeving daarvan is. Het is dus primair aan sociale partners de vraag te beantwoorden of een eventuele opbouw van partnerpensioen in de voorhuwelijkse periode meetelt voor het partnerpensioen. In de praktijk wordt die vraag meestal bevestigend beantwoord. Het niet meenemen van de voorhuwelijkse periode zou ten nadele zijn van de partner ten behoeve van wie het partnerpensioen wordt opgebouwd. Dat geldt zowel voor de eerste echtgenote, als voor eventuele volgende echtgenotes (in geval de deelnemer hertrouwt na een periode alleenstaand te zijn geweest). Daarbij komt dat als mensen graag willen dat alleen de huwelijkse periode in aanmerking wordt genomen zij daar zelf voor kunnen opteren (via huwelijkse voorwaarden of echtscheidingsconvenant).

4.3.8 De mogelijkheid creëren dat de vereveningsgerechtigde het geconverteerde deel overdraagt naar de eigen pensioenregeling

Onder de Pensioen- en spaarfondsenwet was een waardeoverdracht van een geconverteerd recht naar de eigen pensioenregeling van de vereveningsgerechtigde mogelijk, indien de pensioenregeling daarin voorzag. In de Pensioenwet is een dergelijke waardeoverdracht niet langer mogelijk. Het kabinet staat positief tegenover de suggestie om deze mogelijkheid alsnog in de Pensioenwet op te nemen.

5. Slotconclusie kabinet

Bij een scheiding wordt het tijdens huwelijk opgebouwde ouderdomspensioen in principe gedeeld. De ex-echtgenoten kunnen hier bij huwelijkse voorwaarden of bij echtscheidingsconvenant van afwijken.

Deze uitwerking van het arrest Boon/van Loon is vastgelegd in de WVPS, die inmiddels ruim 13 jaar van kracht is. Er zijn naast het onderzoek van SEO Economisch Onderzoek, dat op verzoek van het kabinet is uitgebracht, verschillende andere onderzoeken en publicaties verschenen over de wet, en over de toepassing ervan in de praktijk. Deze onderzoeken wijzen uit dat de wet voldoet. De primaire doelstelling van de wet is het verdelen van het pensioen na scheiding. In de praktijk blijkt dat bij ongeveer de helft van het aantal scheidingen te gebeuren. Indien mensen het pensioen bij scheiding niet delen is dat meestal omdat partijen over en weer geen behoefte hebben aan pensioen. De tweede belangrijke doelstelling van de WVPS is het ontlasten van de rechtspraak. Dit doel is volledig bereikt. Voorts blijkt uit het SEO-onderzoek dat de meerderheid van de mensen bij wie het pensioen verevend is dit rechtvaardig vindt.

Uit de onderzoeken en publicaties over de wet komt nadrukkelijk naar voren dat de wet weinig bekendheid geniet, zowel bij burgers die met scheiding te maken hebben, als bij advocaten en notarissen. Het is van belang die bekendheid te vergroten. Het kabinet wil dat via een aantal maatregelen bereiken.

- De voorlichting aan het publiek zal worden verbeterd.
- Het kabinet zal de beroepsorganisaties van de bij scheidingen betrokken professionals (advocaten, notarissen) wijzen op de onderzoeksuitkomsten, en op het belang dat in de opleiding meer aandacht wordt geschonken aan het onderwerp pensioendeling.
- Pensioenuitvoerders kunnen verschillende maatregelen nemen om de afhandeling van pensioendeling bij scheiding beter te laten verlopen. Het kabinet zal hierover in overleg treden met de pensioenkoepels.

Het kabinet ziet, gegeven de uitkomsten van de beschikbare onderzoeken, geen reden voor een ingrijpende herziening van de WVPS. Wel zal de wet op een aantal punten worden bijgesteld. Het doel van deze bijstelling is om de wet in lijn te brengen met de ontwikkelingen die er sinds de inwerkingtreding van de WVPS zijn geweest in het pensioenrecht, en in pensioenregelingen, die effect hebben op het delen van pensioen bij scheiding. Zo is het wenselijk, dat in pensioenregelingen met een partnerpensioen op risicobasis een uitruilmogelijkheid bij scheiding wordt gecreëerd van ouderdomspensioen voor partnerpensioen.

- Het kabinet zal voorstellen wettelijk te regelen dat in geval van een partnerpensioen op risicobasis, de vereveningsgerechtigde bij scheiding een deel van het ouderdomspensioen kan uitruilen voor partnerpensioen.
- Het kabinet wil, in overleg met pensioenuitvoerders, bezien of tot een eenduidige rekenmethodiek bij conversie kan worden gekomen.
- De bepaling in de WVPS over de indexatie van het verevende recht zal worden herzien, zodat deze beter aansluit bij de gangbare middelloonregelingen.
- Voor een waardeoverdracht, door de vereveningsplichtige, naar een buitenlandse pensioenuitvoerder zal toestemming nodig zijn van de vereveningsgerechtigde.

En tenslotte wil het kabinet waardeoverdracht mogelijk maken van een geconverteerd recht naar de eigen pensioenregeling van de vereveningsgerechtigde.

Bijlage bij kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding

In onderstaand schema zijn de verschillende casusposities geschetst. In dit schema is de wens van partijen (wel of niet willen verevenen) in de eerste kolom opgenomen. De tweede kolom geeft de feitelijke situatie weer: is het formulier ingezonden? Is de afspraak om van deling af te zien conform de vormvoorschriften vastgelegd?

De rechtspositionele gevolgen (weergegeven in de derde kolom) worden bepaald door de feiten.

In geval partijen in het geheel geen (mondelijke) afspraak hebben gemaakt bij de scheiding over het pensioen zijn de rechtspositionele gevolgen eveneens afhankelijk van voornoemde feiten.

Wat willen scheidende partijen wat betreft het ouderdomspensioen?	Feitelijke situatie	Rechtspositionele gevolg	Art WVPS
Verevenen (of geen afspraak)	Formulier wordt op tijd ingezonden	Pensioenuitvoerder zal het ouderdomspensioen t.z.t. gesplitst uitbetalen	2, lid 2
Verevenen (of geen afspraak)	Formulier niet, of te laat ingezonden	Vereveningsgerechtigde heeft recht op gedeeld ouderdomspensioen jegens vereveningsplichtige, niet jegens pensioenuitvoerder. Pensioenuitvoerder is niet verplicht gesplitst uit te betalen, maar wil op verzoek mogelijk meewerken	2, lid 6
niet verevenen	Afspraak om van verdeling af te zien is vastgelegd in huwelijkse voorwaarden of convenant, en ingezonden naar pensioenuitvoerder.	Pensioenuitvoerder betaalt ouderdomspensioen geheel uit aan degene die het heeft opgebouwd. De persoon die het pensioen heeft opgebouwd is niet vereveningsplichtig jegens de ex-partner	2, lid 1 jo. 2, lid 2
Niet verevenen	– Afspraak om van verdeling af te zien is <i>niet</i> vastgelegd in huwelijkse voorwaarden of convenant – Het formulier wordt niet ingezonden.	Pensioenuitvoerder betaalt ouderdomspensioen geheel aan degene die het heeft opgebouwd. De persoon die het pensioen heeft opgebouwd is wel vereveningsplichtig jegens de ex-partner.	2, lid 1 jo. 2, lid 6
Niet verevenen	– Afspraak om van verdeling af te zien is <i>niet</i> vastgelegd in huwelijkse voorwaarden of convenant – Het formulier wordt ondanks de afspraak tussen partijen tóch ingezonden, en wel op tijd.	De pensioenuitvoerder zal het ouderdomspensioen gesplitst moeten uitbetalen.	2, lid 2