

Verslag internetconsultatie wetsvoorstel pensioenverdeling bij scheiding 2021

Van 10 december 2018 tot 25 januari 2019 is het voorontwerp van wet voor consultatie op internet gepubliceerd. Op de internetconsultatie zijn in totaal 36 reacties ontvangen, waarvan er 30 openbaar zijn. Het overgrote deel van de reacties was positief over de voorgestelde hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Er bleek brede steun voor modernisering van de bestaande verdeelregels. De regering is alle burgers en instellingen die hebben gereageerd erkentelijk voor de tijd en moeite die zij genomen hebben om hun visie op het wetsvoorstel naar voren te brengen.

Opmerkingen en suggesties die geen betrekking hebben op het wetsvoorstel zijn buiten beschouwing gelaten. Opmerkingen die zien op het opstellen van lagere regelgeving zullen bij de uitwerking hiervan worden betrokken.

Naar aanleiding van de internetconsultatie is dit wetsvoorstel op een aantal punten aangepast en is de algemene toelichting verduidelijkt. De belangrijkste wijzigingen:

Verevening als afwijking vervangen door keuzerecht bijzonder partnerpensioen

In het wetsvoorstel dat ter consultatie is opengesteld werd voorgesteld om conversie de nieuwe standaard verdeelmethode te maken, en verevening als afwijkende verdeelmethode in stand te laten. Deze afwijkende verdeelmethode zou in bepaalde situaties interessant kunnen zijn, bijvoorbeeld als er partneralimentatie aan de orde is en de alimentatieplichtige partner (tevens de verdelingsplichtige partner) komt te overlijden tijdens de alimentatieperiode. Bij een verevening kan er dan een bijzonder partnerpensioen tot uitkering komen, bij conversie gebeurt dit niet en heeft de verdelingsgerechtigde partner hieruit dus geen inkomens vervangende uitkering.

Er blijkt brede steun te bestaan voor een eenvoudiger en overzichtelijker alternatief. Zowel vanuit pensioenuitvoerders als vanuit scheidingsprofessionals is geopperd om in plaats van de afwijkende verdeelmethode verevening een keuzerecht te geven aan de verdelingsgerechtigde partner om het partnerpensioen buiten de conversie te laten. Het interessante van dit keuzerecht is dat de verdelingsgerechtigde partner het voordeel van conversie van het ouderdompensioen heeft (eigen financiële keuzes maken), en tegelijkertijd de mogelijkheid heeft het risico op vooroverlijden van de ex-partner (gedeeltelijk) te dekken. Pensioenverweer zal hierdoor minder snel aan de orde zijn dan bij conversie zonder dit keuzerecht. Het keuzerecht wordt als eenzijdig recht voor de verdelingsgerechtigde partner ingericht, wat gunstiger is ten opzichte van verevening waar de ex-partners gezamenlijk voor moeten kiezen. De wettekst en de algemene toelichting zijn overeenkomstig bovenstaande wijziging aangepast.

Extra uitruilmogelijkheid partnerpensioen bij een scheiding na pensioeningang

Vanuit de pensioenuitvoeringspraktijk is tijdens de consultatie gewezen op 'scheidingswinst' bij scheidingen ná pensioeningang. Voor deze scheidingen gelden dezelfde regels als voor scheidingen vóór pensioeningang. Na pensioeningang is er echter iets bijzonders aan de hand met het partnerpensioen. Bij pensioeningang heeft de (gewezen) deelnemer de mogelijkheid om partnerpensioen uit te ruilen in (hoger) ouderdompensioen. Indien een (gewezen) deelnemer dit niet heeft uitgeruild, is er bij een scheiding na dit tijdstip partnerpensioen te verdelen.

De verdelingsplichtige partner heeft bij een scheiding ná pensioeningang niks meer aan het overgebleven partnerpensioen. De uitruilmogelijkheid in ouderdompensioen is reeds gepasseerd en er kan geen nieuwe partner in de zin van de pensioenregeling meer ontstaan. Dit partnerpensioen zal nooit meer tot uitkering komen en zal bij het overlijden vervallen aan het collectief (bij pensioenfonds) of de uitvoerder (bij verzekeraars). Pensioenuitvoerders hebben aangegeven deze 'scheidingswinst' niet te willen ontvangen. Zij stellen voor dat dit partnerpensioen op de scheidingsdatum (na pensioeningang) alsnog kan worden uitgeruild naar (hoger) ouderdompensioen voor de verdelingsplichtige partner. De wettekst en de algemene toelichting zijn overeenkomstig bovenstaande wijziging aangepast.

Uniforme reactietermijnen

Uit diverse reacties blijkt dat de verschillende reactietermijnen voor verschillende situaties voor verwarring zorgen. Aanvullend is opgemerkt dat de reactietermijn van twee maanden bij een scheiding na pensioeningang te kort is, net als de zes maandentermijn bij 'kale scheidingen', waarbij pas na het uitspreken van de scheiding afspraken worden gemaakt. De wettekst en de algemene toelichting zijn zodanig aangepast dat mensen voor deze laatste situatie een verlengingsmogelijkheid krijgen om afspraken door te geven, en alle reactietermijnen zijn op zes

maanden gesteld.

Er zijn ook wijzigingssuggesties gedaan tijdens de internetconsultatie die de regering niet overneemt. De meeste genoemde punten komen hierna kort aan de orde.

Keuzerecht voor ongehuwd samenwonenden

In veel reacties is steun uitgesproken om ongehuwd samenwonenden het recht te geven vrijwillig gebruik te maken van de wet als zij hier samen voor kiezen. Ongehuwd samenwonenden kunnen dan via de pensioenuitvoerder het pensioen laten verdelen en uitkeren, een zogenaamde opt-in. Dit punt is ook in de evaluatie van de Wvps aan de orde gekomen. In de brief van 8 maart 2018¹ heeft de regering aangegeven geen aanleiding te zien om een keuzerecht voor ongehuwd samenwonenden te introduceren, om het ouderdomspensioen gescheiden te laten uitbetalen door de pensioenuitvoerder als zij vrijwillig afspraken over pensioenverdeling hebben gemaakt bij beëindiging van hun relatie. Op basis van het SEO-rapport was de verwachting dat slechts een beperkt aantal ongehuwd samenwonenden van zo'n keuzerecht gebruik zou willen maken.

Hoewel nu uit de reacties blijkt dat er meer behoefte kan bestaan aan een dergelijk keuzerecht dan eerder gedacht, is de regering van mening dat het ontbreken van een uniforme partnerdefinitie leidt tot een gemankeerd keuzerecht. Alleen als beide partners voldoen aan de gestelde partnerdefinities in de betreffende pensioenregelingen, kunnen zij over en weer afspraken maken over pensioenverdeling. Een uniforme partnerdefinitie is voor de regering een voorwaarde voor het introduceren van dit keuzerecht voor ongehuwd samenwonenden.

Een verplicht pensioenplan

Veel reacties bevatten het advies om een verplicht pensioenplan te introduceren, naar analogie van een verplicht ouderschapsplan² bij een scheiding waar minderjarige kinderen aanwezig zijn. Als reden wordt genoemd dat pensioen een zodanig belangrijk vermogensbestandsdeel is dat elk scheidingsverzoek een passage over pensioenverdeling moet bevatten. Een verplicht plan zorgt ervoor dat mensen bewust afspraken maken over pensioenverdeling.

Hoewel de regering het belang deelt van goede (en bewuste) afspraken over pensioenverdeling bij een scheiding, gaat een verplicht pensioenplan naar analogie van een verplicht ouderschapsplan te ver. Een ouderschapsplan is een plan met afspraken dat bij het scheidingsverzoek moet worden gevoegd. Het ontbreken hiervan betekent dat de rechter de zaak aanhoudt totdat er een plan is. De regering is van mening dat ouderschap en pensioen geen vergelijkbare grootheden zijn bij een scheiding. Daarnaast geldt dat er een belangrijk verschil bestaat in de regelgeving. Bij een ouderschapsplan geldt geen basisafpraak als partijen niet tot overeenstemming komen over voorgeschreven punten, zoals de zorg- en opvoedingstaken voor de minderjarige kinderen. Voor pensioenverdeling geldt juist wél een wettelijke standaardregel, de verdeling van pensioen bij scheiding is juist geregeld in de Wvps en in onderliggende wetsvoorstel (voor scheidingen vanaf 2021). Als mensen (bewust of onbewust) geen afspraken maken, dan geldt de wettelijke verdeelstandaard. Een verplicht pensioenplan voegt niets toe aan deze situatie.

Een verplicht pensioenplan biedt ook geen oplossing voor de situatie waarin mensen vergeten om afwijkende afspraken door te geven aan de pensioenuitvoerder. De regering is van mening dat onder andere kennisvergroting bij scheidingsprofessionals, het gebruik van voorbeeld pensioenparagrafen in huwelijkse voorwaarden en scheidingsconvenanten en checklists bij een scheiding betere oplossingsrichtingen zijn om tot goede pensioenverdelingsafspraken te komen.

Alle verdeelregels voor pensioen in één wet

Pensioenuitvoerders en scheidingsprofessionals vinden het verwarrend dat ze bij een scheiding naar twee wetten moeten kijken³, en stellen voor alle zaken rondom pensioen en scheiden in één wet te regelen. Dat is niet goed mogelijk. De Wvps en de voorliggende Wps 2021 zijn niet alleen van toepassing op pensioen op grond van de Pensioenwet, maar ook op grond van andere wetten.

¹ Kamerstukken II 2017/18, 32043, nr. 393.

² Artikel 815, tweede en derde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

In het ouderschapsplan moeten afspraken worden opgenomen over de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken, de verplichting tot omgang, de kosten van de verzorging en opvoeding (kinderalimentatie), en de informatieverschaffing bij gewichtige aangelegenheden.

³ In de Wvps en de voorliggende Wps 2021 is het wettelijke recht op verdeling van het ouderdomspensioen tijdens de huwelijkse periode geregeld. In de Pensioenwet (en de Wet verplichte beroepspensioenregeling) staan de regels voor pensioenopbouw en pensioenbehoud, waaronder het recht op bijzonder partnerpensioen bij een scheiding.

Pensioenverdeling is bijvoorbeeld ook voorgeschreven voor o.a. politieke ambtsdragers, militaire pensioenen en Indonesische pensioenen. In deze specifieke pensioenwetten staan andere of soms helemaal geen voorschriften voor (bijzonder) partnerpensioenen. Indien de voorschriften voor het bijzonder partnerpensioen vanuit de Pensioenwet zouden worden overgeheveld naar de Wvps en Wps 2021, dan zouden deze voorschriften automatisch ook gaan gelden voor de hiervoor genoemde speciale pensioenwetten. Dat is niet wenselijk, en bovendien niet zonder financiële gevolgen.

Nut en noodzaak uitruil klein bijzonder partnerpensioen in ouderdomspensioen

In het wetsvoorstel is een uitruilmogelijkheid opgenomen voor zowel de verdelingsgerechtigde partner als de pensioenuitvoerder om een klein bijzonder partnerpensioen uit te ruilen in een aanspraak op ouderdomspensioen. Pensioenuitvoerders hebben diverse wijzigingen voorgesteld om de pensioenuitvoering eenvoudiger (en daarmee goedkoper) te maken. Er is onder andere voorgesteld om een grens te introduceren waarboven het bijzonder partnerpensioen pas wordt afgescheiden, en ongehuwd samenwonenden geen recht op bijzonder partnerpensioen van rechtswege meer geven maar alleen op verzoek. Daarnaast is voorgesteld om de uitruilmogelijkheid voor pensioenuitvoerders te vergemakkelijken door het instemmingsrecht voor de verdelingsgerechtigde partner te schrappen. Dit is niet overgenomen, wel wordt voorgesteld om hier een bezwaarrecht van te maken. Voor het overige geldt dat het bij deze voorstellen steeds gaat om het afwegen van de belangen van burgers en pensioenuitvoerders. De regering is ervan overtuigd dat er een goede balans is gevonden.

Fiscale aspecten

In de reacties op de internetconsultatie wordt voorts ingegaan op een aantal fiscale aspecten. Allereerst wordt opgemerkt dat ten opzichte van de internetconsultatieversie in dit wetsvoorstel ook wijzigingen in de Wet inkomstenbelasting 2001 en Wet op de loonbelasting 1964 zijn opgenomen. Deze wijzigingen bewerkstelligen dat de voorgestelde wijzigingen in de Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling (Wvb) voor zover van toepassing ook doorwerken in de fiscale wet- en regelgeving. In dat kader wordt onder meer voorgesteld de extra uitruilmogelijkheid bij scheiding na de pensioeningangsdatum fiscaal te faciliteren.

In een aantal reacties op de internetconsultatie wordt de aanbeveling gedaan om pensioenverrekening te defiscaliseren. Hoewel pensioenverrekening in de praktijk tot vragen kan leiden, geeft het wetsvoorstel geen aanleiding de fiscale behandeling van pensioenverrekening aan te passen. Het defiscaliseren van de pensioenverrekening gaat de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten. Daarnaast kennen we naast de verrekening van pensioenaanspraken (oudedagsvoorziening in de tweede pijler) ook de verrekening van lijfrenteaanspraken (vrijwillige oudedagsvoorziening in de derde pijler). Deze twee vormen van verrekening moeten in samenhang worden gezien en dat zou eerst een nader onderzoek vergen.

Tot slot wordt in een aantal reacties aandacht besteed aan de situatie van vooroverlijden van de verdelingsgerechtigde partner na pensioenconversie. Het geconverteerde ouderdomspensioen vloeit dan – in tegenstelling tot bij verevening – niet terug naar de verdelingsplichtige partner. Gevraagd wordt of er fiscale mogelijkheden komen om dit verlies aan ouderdomspensioen te compenseren. Bij pensioenconversie wordt de pensioenband tussen de ex-partners definitief verbroken. Dit betekent dat de verdelingsplichtige partner per definitie geen recht meer heeft op het geconverteerde ouderdomspensioen. Hierbij maakt het geen verschil of er al dan niet sprake is van vooroverlijden. Bovendien zal het bieden van een fiscale mogelijkheid ter compensatie leiden tot een verruiming van het fiscale kader voor de opbouw van pensioenaanspraken. Er is geen aanleiding over te gaan tot deze verruiming, nu het een expliciet effect is van de keuze voor conversie.