

Amsterdam, december 2017
In opdracht van ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Evaluatie Wet VPS en kleine pensioenen

Marloes Lammers
Lucy Kok

A decorative graphic consisting of a thin, grey, jagged line that spans the width of the page, resembling a stylized wave or a series of connected peaks and valleys.

seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2017-84

ISBN 978-90-6733-893-6

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2017 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Inhoud

1	Inleiding.....	1
1.1	Aanleiding en vraagstelling	1
1.2	Relevante wet en regelgeving.....	2
2	Consequenties aanpassen begrippen partner en scheiding	5
2.1	Administratieve consequenties.....	5
2.2	Financiële consequenties voor ex-partners	7
2.3	Financiële consequenties voor pensioenuitvoerders	10
3	Consequenties toepassen ondergrens kleine pensioenen.....	15
3.1	Scenario A geen ondergrens kleine ouderdompensioenen.....	15
3.2	Scenario B wel ondergrens kleine pensioenen (ook voor partnerpensioen)	17
3.3	Verwachte impact van wetsvoorstel waardeoverdracht klein pensioen.....	18
	Literatuur	21
	Bijlage A Vragenlijst pensioenuitvoerder.....	23

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Het ministerie van SZW voert momenteel de evaluatie van de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding (Wet VPS) uit. Ten behoeve van deze evaluatie wil het ministerie graag een aantal gesignaleerde knelpunten laten onderzoeken.¹ Een klein gedeelte van het onderzoek naar de knelpunten heeft SZW uitgezet bij SEO Economisch Onderzoek. Het gaat om twee onderwerpen met bijbehorende deelvragen:

1. Begrippen partner en scheiding

- a. Welke financiële consequenties heeft het voor *ex-partners* als het partnerbegrip in de Wet VPS zou worden uitgebreid met ongehuwd samenwonenden?
- b. Welke financiële consequenties heeft het voor *pensioenuitvoerders* als het partnerbegrip in de Wet VPS zou worden uitgebreid met ongehuwd samenwonenden?
- c. Welke financiële consequenties heeft het voor *ex-partners* wanneer ongehuwd samenwonenden bij einde van de samenwoning ervoor kunnen kiezen om het pensioen te verevenen conform de Wet VPS, waarbij de pensioenuitvoerder verplicht wordt om uitvoering te geven aan de verevening?
- d. Welke financiële consequenties heeft het voor *pensioenuitvoerders* wanneer ongehuwd samenwonenden bij einde van de samenwoning ervoor kunnen kiezen om het pensioen te verevenen conform de Wet VPS, waarbij de pensioenuitvoerder verplicht wordt om uitvoering te geven aan de verevening?
- e. Welke voorwaarden die gesteld kunnen worden aan ongehuwd samenwonenden zijn voor een pensioenuitvoerder administratief uitvoerbaar?

2. Kleine pensioenaanspraken

- a. Welke financiële consequenties heeft het voor pensioenuitvoerders in voorbeeldgevallen wanneer ook *kleine (ouderdoms)pensioenen* in aanmerking komen voor verevening dan wel conversie?
- b. In hoeveel gevallen is er sprake van een bijzonder partnerpensioen dat minder is dan € 467,89 bruto per jaar?
- c. Welke financiële consequenties heeft het voor pensioenuitvoerders als de ondergrens voor afkoop klein pensioen ook zou gelden voor het afsplitsen van *bijzonder partnerpensioen*?

Het onderzoek bestaat uit een desk research dat inzicht geeft in de financiële positie van ongehuwd samenwonenden versus gehuwd samenwonenden, en interviews met acht pensioenuitvoerders. De geïnterviewde pensioenuitvoerders vormen een mix van grote en kleinere pensioenfondsen, verzekeraars en PPI's. Daarin zijn zowel partijen die uitkeringsregelingen uitvoeren (over het algemeen pensioenfondsen) en partijen die beschikbare premieregelingen uitvoeren (verzekeraars) vertegenwoordigd.

¹ Brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer d.d. 13 juni 2017. Referentie 2017-0000098568

1.2 Relevante wet en regelgeving

Wet VPS

In navolging van het arrest Boon-Van Loon is per 1 mei 1995 de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding (Wet VPS) in werking getreden. Volgens de Wet VPS hebben beide ex-partners recht op de helft van het ouderdomspensioen dat tijdens de huwelijkse periode is opgebouwd. Het idee hierachter is dat de pensioenopbouw het resultaat is van een gezamenlijke inspanning tijdens het huwelijk, waarbij historisch vaak de man voor het inkomen zorgde en de vrouw voor het huishouden en/of de kinderen.

De Wet VPS is momenteel van toepassing op echtscheidingen, scheiding van tafel en bed en beëindiging van geregistreerd partnerschap. Zowel huwelijken in gemeenschap van goederen als onder huwelijkse voorwaarden vallen onder de Wet VPS, tenzij de ex-partners de Wet VPS expliciet hebben uitgesloten. Het ontbinden van een samenwoonsituatie valt niet onder de Wet VPS. Kleine pensioenen worden niet verevend. Kleine pensioenen zijn pensioenen waarvan het vereveningsdeel minder is dan € 467,89 bruto per jaar (in 2017).

De Wet VPS geeft de ex-partners drie keuzemogelijkheden:

1. Standaard verevening: beide ex-partners krijgen beiden de helft van het tijdens het huwelijk opgebouwde ouderdomspensioen. Het pensioen komt tot uitkering op het moment dat de vereveningsplichtige met pensioen gaat. Wanneer de vereveningsplichtige overlijdt stopt de pensioenuitkering voor beide partners en komt eventueel een bijzonder partnerpensioen tot uitbetaling (indien dat is opgebouwd en afgesplitst bij einde van het huwelijk). Wanneer de vereveningsgerechtigde eerder overlijdt dan de vereveningsplichtige, wordt het vereveningsdeel weer toegevoegd aan de pensioenaanspraak van de vereveningsplichtige;
2. Afwijkende afspraken: in overleg kunnen de ex-partners beslissen om een ander vereveningspercentage te kiezen, of een andere periode waarin het pensioen is opgebouwd. Bijvoorbeeld meetellen van de voorhuwelijkse periode. Of volledig afzien van verevening van het ouderdomspensioen;
3. Conversie: de aanspraak op het verevenende ouderdomspensioen wordt samen met de aanspraak op bijzonder partnerpensioen omgezet in een zelfstandig recht op ouderdomspensioen van de vereveningsgerechtigde. De uitbetaling van het vereveningsdeel aan de vereveningsgerechtigde is dan afhankelijk van zijn/haar eigen pensioendatum.

Als ten minste één van beide echtgenoten binnen twee jaar na scheiding een vereveningsformulier invult en toestuurde aan de pensioenuitvoerder ontstaat er een uitbetalingsrecht van de vereveningsgerechtigde jegens de pensioenuitvoerder. In dit formulier moet worden ingevuld: (a) de gegevens van beide ex-partners, inclusief bsn's (b), gegevens van de pensioenuitvoerder en de pensioenpolis en (c) gegevens over de datum van (ontbinding van) het huwelijk of geregistreerd partnerschap. Bij keuze voor standaard verevening moet ten minste één van beide ex-partners het formulier ondertekenen. Bij een afwijkende vereveningskeuze of keuze voor conversie moeten beide partners ondertekenen. Bij conversie is daarnaast de instemming van de pensioenuitvoerder nodig. De kosten van verevening mogen pensioenuitvoerders voor de helft aan ieder van de ex-echtgenoten in rekening brengen.

Pensioenwet

In de Pensioenwet is (onder andere) de afsplitsing van bijzonder partnerpensioen bij scheiding geregeld. Bij scheiding krijgt de ex-partner recht op het partnerpensioen dat is opgebouwd tot het moment van scheiding. Ook de voorhuwelijkse periode telt dus mee. Dit geldt alleen voor partnerpensioenen op opbouwbasis, het recht op partnerpensioen op risicobasis vervalt bij scheiding.

De afsplitsing van bijzonder partnerpensioen is in de Pensioenwet geregeld bij echtscheiding en beëindiging van geregistreerd partnerschap, maar niet bij scheiding van tafel en bed. Daarnaast zijn sociale partners vrij om in de pensioenovereenkomst vast te leggen welke vormen van samenwonen ook als huwelijk worden gezien, waardoor ook voor samenwonenden recht ontstaat op (bijzonder) partnerpensioen. Kleine partnerpensioenen dienen ook afgesplitst te worden. De pensioenuitvoerder heeft wel het recht om een aanspraak op een klein bijzonder partnerpensioen af te kopen.

Wet waardeoverdracht klein pensioen

De Wet waardeoverdracht klein pensioen regelt dat pensioenuitvoerders kleine ouderdomspensioenen niet langer kunnen afkopen, maar dat zij het recht krijgen om kleine pensioenen (ouderdomsaanspraken van minder dan € 467,89 bruto per jaar in 2017) over te dragen naar de nieuwe pensioenuitvoerder van de gewezen deelnemer. De kosten van de automatische waardeoverdracht worden beperkt door waardeoverdracht van kleine pensioenen zonder tussenkomst van de deelnemer vorm te geven. De pensioenuitvoerder krijgt het recht om via het pensioenregister te checken of een gewezen deelnemer momenteel bij een andere pensioenuitvoerder pensioen opbouwt, en zo ja, welke pensioenuitvoerder dit is. De overdragende pensioenuitvoerder kan vervolgens een vervolgtraject starten.

De afkoop van klein bijzonder partnerpensioen bij scheiding valt buiten deze nieuwe regelgeving: kleine partnerpensioenen blijven dus achter bij de huidige pensioenuitvoerder. Aanspraken op ouderdomspensioen van minder dan € 2 bruto per jaar komen geheel te vervallen.

2 Consequenties aanpassen begrippen partner en scheiding

Dit hoofdstuk presenteert een inschatting van de consequenties van toevoegen van ongehuwd samenwonenden aan de Wet VPS, zowel voor ex-partners als pensioenuitvoerders, in twee scenario's:

- A. Scenario volledig Wet VPS: consequenties wanneer ongehuwd samenwonenden volgens de Wet VPS hetzelfde worden behandeld als gehuwden en geregistreerd partners;
- B. Scenario keuze Wet VPS: consequenties wanneer ongehuwd samenwonenden ervoor kunnen kiezen om bij einde samenwoning de Wet VPS toe te passen.

De financiële consequenties onder scenario A en B verschillen van elkaar omdat bij een verplichtstelling meer vereveningen/conversies zullen optreden dan bij een keuze. Sommige ongehuwd samenwonenden zullen immers niet kiezen voor verevening/conversie. Voor ex-partners die in beide situaties zouden overgaan tot verevening/conversie zijn de financiële consequenties onder A en B hetzelfde.

2.1 Administratieve consequenties

Partnerbegrip volgens de Pensioenwet

Versillende pensioenfondsen hanteren verschillende definities van het begrip 'partner' in de pensioenregeling, ten behoeve van de uitkering van het partnerpensioen. In ieder geval echtgenoten en geregistreerde partners behoren volgens de Pensioenwet tot deze definitie. Uit een steekproef van 20 pensioenuitvoerders blijkt daarnaast dat zij alle een aanvullend partnerbegrip hanteren.² Meestal wordt als partner van de deelnemer beschouwd de persoon met wie hij een notarieel samenlevingscontract heeft en die is ingeschreven op hetzelfde woonadres in de Basisregistratie Personen (BRP). Bovendien moet de partner vóór de pensioendatum aangemeld zijn bij het pensioenfonds. Bloeden of aanverwanten in rechte lijn worden meestal uitgesloten. Soms wordt genoemd dat in het samenlevingscontract expliciet de zorgplicht is opgenomen. Enkele pensioenfondsen en –verzekeraars hanteren een minimum periode van samenwonen van zes maanden.

Aansluiten bij partnerbegrip uit Pensioenwet

Wanneer ook ongehuwd samenwonenden onder de Wet VPS gaan vallen (scenario A), is het volgens pensioenuitvoerders verstandig om aan te sluiten bij het partnerbegrip zoals zij dat nu al hanteren voor partnerpensioenen. Dat betekent dat ieder pensioenfonds zijn eigen partnerbegrip hanteert. Wanneer het partnerbegrip in de Wet VPS vastgelegd wordt en afwijkt van het partnerbegrip dat het pensioenfonds in zijn eigen pensioenreglement hanteert, zorgt dat voor meerkosten bij pensioenuitvoerders – zij hoeven dan immers voor sommige ex-partners geen partnerpensioen af te splitsen maar dienen wel een ouderdompensioen te verevenen. Ook zou dat de bestaande verwarring bij de deelnemers over de verschillende behandeling van het partnerpensioen en ouderdompensioen niet wegnemen. Een alternatief is dat pensioenuitvoerders het partnerbegrip voor

² Bron: evaluatie ministerie van SZW onder 15 pensioenfondsen, interviews SEO met 8 pensioenuitvoerders. 3 pensioenuitvoerders die door het ministerie zijn onderzocht zijn ook door SEO geïnterviewd.

het partnerpensioen aanpassen aan het nieuwe partnerbegrip onder Wet VPS. Ook dat zorgt voor meerkosten.

Drie informatieproblemen bij ongehuwd samenwonenden

Wanneer ongehuwden onder de Wet VPS komen te vallen krijgen pensioenuitvoerders te maken met drie informatieproblemen:

Ten eerste worden voor gehuwden afspraken over de pensioenverdeling gemaakt in de huwelijkse voorwaarden of in het echtscheidingsconvenant. Voor ongehuwd samenwonenden ontbreekt zo'n convenant vaak. Voorwaarde voor verevening van pensioenrechten van samenwonenden is daarom dat ofwel bij begin samenwonen (samenlevingscontract) ofwel bij einde samenwonen (onderhandse akte of notariële akte) afwijkende afspraken over de pensioenverdeling worden vastgelegd. Bijkomend voordeel is dat bij opmaak van deze documenten de beide ex-partners financiële ondersteuning kunnen krijgen van hun advocaat, mediator en/of de notaris.

Ten tweede is het verschil tussen gehuwd (inclusief geregistreerd partner) en ongehuwd vastgelegd in de BRP. Bovendien hebben pensioenuitvoerders rechten om gegevens uit de BRP in te zien, voor zover dat nodig is voor het uitvoeren van hun wettelijke taken. Pensioenuitvoerders kunnen daarom in de BRP zien wanneer het huwelijk of geregistreerd partnerschap is begonnen en wanneer het is beëindigd. Gegevens van de ex-partner zijn daarbij niet nodig omdat het onderscheid gehuwd/ongehuwd ook bij de deelnemer geregistreerd is. Bij uitbreiding van de Wet VPS met ongehuwd samenwonenden worden de wettelijke taken van pensioenuitvoerders uitgebreid, waardoor zij rechten krijgen om in de BRP in te mogen zien hoe lang de deelnemer en zijn ex-partner op hetzelfde woonadres hebben gewoond. Voorwaarde is wel dat het bsn van de partner ingevuld wordt op het vereveningsformulier, zodat ze kunnen zien hoe lang de partner op het woonadres heeft gewoond. Op dit moment dienen de bsn's van beide partners al te worden ingevuld op het vereveningsformulier.

Ten derde krijgen pensioenuitvoerders bij scheiding een automatische melding uit de BRP. Dit betekent dat de pensioenuitvoerder de mogelijkheid heeft om actief in te springen op de scheiding. Bij samenwonenden kan dit momenteel niet, waardoor mogelijk de termijn van twee jaren waarbinnen de scheiding moet worden gemeld te kort is. Voorwaarde voor verevening van pensioenrechten van samenwonenden is daarom dat pensioenuitvoerders automatisch een melding krijgen bij einde samenwonen. Wanneer aan alle drie de voorwaarden is voldaan, zijn de kosten van een verevening voor ongehuwd samenwonenden volgens de meeste pensioenuitvoerders gelijk aan de kosten van een verevening voor gehuwden.

Informatieproblemen verminderen: bij partnerbegrip voor Wet VPS niet uitgaan van BRP

Wanneer bij toevoeging van ongehuwd samenwonenden aan de Wet VPS alle pensioenuitvoerders uit zouden gaan van het samenlevingscontract en een officieel stuk dat het einde van de samenleving vast legt, is het in principe niet nodig om ook de BRP rechten van pensioenuitvoerders uit te breiden. In deze documenten dient dan ook de duur van de samenleving te worden opgenomen. In dit geval wordt niet aangesloten bij het partnerbegrip dat pensioenuitvoerders gebruiken voor afsplitsen van het partnerpensioen, wat leidt tot meerkosten voor pensioenuitvoerders.

Voorkomen van informatieproblemen: keuze voor verevening (scenario B)

Wanneer ongehuwd samenwonenden niet worden toegevoegd aan de Wet VPS maar wel de keuze krijgen om verevening uit te laten voeren (scenario B) treden de bovenstaande informatieproblemen niet op. Om die reden hebben de meeste gesproken pensioenuitvoerders voorkeur voor scenario B. In dat geval is er volledige overeenstemming tussen de partners en kunnen zij samen de aanvraag doen. Dit voorkomt ook onenigheid over de samenlevingsperiode die op dit moment soms ontstaat bij het afsplitsen van het partnerpensioen. De pensioenuitvoerder zou de deelnemer kunnen informeren over de mogelijkheid tot verevening in de brief waarin wordt gemeld dat het partnerpensioen is afgesplitst.

Nadeel van scenario B is dat er extra controles moeten plaatsvinden door de pensioenuitvoerder. Wanneer verevening een recht is dat eenzijdig kan worden uitgeoefend hoeft maar één van de partners zijn/haar handtekening onder het vereveningsformulier te zetten. Wanneer beide partners met wederzijds goedvinden een vereveningsformulier invullen dient de pensioenuitvoerder twee handtekeningen te controleren. Bovendien zorgt een aparte regeling voor samenwonenden voor een extra 'lijn' binnen de organisatie wat de uitvoering bewerkelijker maakt. Om die reden heeft één van de geïnterviewde pensioenuitvoerders juist een voorkeur voor scenario A.

2.2 Financiële consequenties voor ex-partners

Wanneer voor ongehuwd samenwonenden dezelfde vereveningsregels gaan gelden als voor gehuwd samenwonenden, zullen bij gelijke pensioenopbouw voor hen ook dezelfde financiële consequenties gelden als voor gehuwd samenwonenden, zowel onder scenario A als onder scenario B.

Standaard verevening: niet 50/50 maar 60/40 in voordeel van vereveningsgerechtigde

Bij standaard verevening, in combinatie met afsplitsing van het partnerpensioen, gaat effectief meer dan de helft van het (tijdens het huwelijk) opgebouwde pensioen naar de vereveningsgerechtigde. Onderstaand voorbeeld illustreert dit³:

Stel dat Anita en John getrouwd zijn en willen scheiden. Anita heeft geen pensioen opgebouwd, John wel. Hij heeft een aanspraak opgebouwd voor een uitkering van € 30.000 per jaar. Deze aanspraak is volledig tijdens zijn huwelijk opgebouwd. Er is voorzien in een partnerpensioen van 70 procent van het ouderdompensioen. De aanspraak op partnerpensioen bedraagt dus bij scheiding € 21.000. De contante waarde van het ouderdompensioen bedraagt € 160.000 en van het partnerpensioen € 60.000, totaal € 220.000.

Stel nu dat deze aanspraken worden verevend op de standaard manier. De totale contante waarde van het partnerpensioen bedraagt € 60.000 en gaat naar Anita. Daarnaast krijgt zij de helft van de aanspraak op ouderdompensioen dat tijdens het huwelijk is opgebouwd. De totale waarde van de aanspraak op ouderdompensioen bedraagt € 160.000. Als Anita overlijdt dan gaat haar uitkering terug naar John. Voor John heeft dit een waarde van € 20.000. Dat betekent dat de verdeling van de waarde van het ouderdompensioen niet 50/50 is, maar dat € 70.000 voor Anita is en € 90.000 voor John.

³ Het voorbeeld is gebaseerd op Kok e.a. (2007).

Per saldo gaat van de aanspraak ter waarde van € 220.000 dus € 60.000 + € 70.000 = € 130.000 naar Anita en € 90.000 naar John. De verdeling van de tijdens het huwelijk opgebouwde afspraak is dus niet 50/50 maar 59/41.

In een beschikbare premiereregeling is de ongelijke verdeling tussen beide ex-partners het meest zichtbaar omdat eerst ongeveer 16 procent van het opgebouwde kapitaal eraf wordt gehaald als bijzonder partnerpensioen en vervolgens de overige 84 procent gelijk onder partners wordt verdeeld. De deelnemer krijgt dus 42 procent en de partner 58 procent. Het voorbeeld van John en Anita toont echter aan dat voor uitkeringsregelingen hetzelfde geldt.

Minder behoefte aan verevening onder samenwonenden

Verevening heeft voor samenwonenden dus dezelfde financiële consequenties (in euro's) dan voor gehuwden. Vraag is of verevening voor ongehuwd samenwonenden ook nodig en gewenst is. Uit de tussenstand van de evaluatie Wet VPS blijkt dat jongere vrouwen vaker afstand doen van het recht op het pensioen van hun partner en minder vaak gebruikmaken van verevening dan vrouwen rond de pensioenleeftijd.⁴ En juist jonge vrouwen wonen vaker ongehuwd samen dan oudere vrouwen.⁵

Er zijn verschillende redenen waarom ongehuwd samenwonenden minder behoefte hebben aan verevening:

- Eén van de redenen om te kiezen voor ongehuwd samenwonen in plaats van voor het huwelijk is om minder financiële verantwoordelijkheden te hebben jegens de partner;
- Perioden van samenwoning duren doorgaans korter dan huwelijken;
- Samenwonenden zijn vaker economisch zelfstandig (i.e. verdienen minimaal 70 procent van het netto minimumloon) in vergelijking met gehuwden.

Financiële verantwoordelijkheid jegens de ex-partner

Samenwonenden hebben aanzienlijk minder wederzijdse financiële verplichtingen dan gehuwden. Een samenlevingscontract bevat bijvoorbeeld doorgaans geen afspraken over gelijke verdeling van vermogen na scheiding (gemeenschap van goederen) en er bestaat geen alimentatieplicht. . Uit een enquête onder ruim 450 ongehuwd samenwonenden die niet willen trouwen, blijkt dat 12 procent niet wil trouwen omdat zij niet gebonden willen zijn. Nog eens 11 procent is principieel tegen het huwelijk (Latten, 2004).

Daarbij komt dat bij toevoegen van ongehuwd samenwonenden aan de Wet VPS verschillende vormen van sparen ongelijk worden behandeld. Indien ongehuwd samenwonenden onder de Wet VPS worden gebracht kan de situatie ontstaan dat de ene partner pensioen heeft opgebouwd en dat na scheiding moet delen met de ex-partner, terwijl de andere partner vermogen heeft opgebouwd en dat niet hoeft te delen.

⁴ Brief van de Staatssecretaris van SZW d.d. 13 juni 2017 betreffende Evaluatie Wet verevening pensioenrechten bij scheiding.

⁵ CBS Statline. Huishoudens; personen naar geslacht, leeftijd en regio, 1 januari

Kortere samenwoonperioden

Van de stellen die begin jaren '90 zijn gaan samenwonen heeft na 8 jaar 26 procent de samenwoonrelatie verbroken.⁶ Van de stellen die begin jaren '90 zijn getrouwd is na 8 jaar 12 procent gescheiden (Van der Meulen en de Graaf, 2006). Het opgebouwde pensioen over de periode van samenwonen is dus vaak relatief laag en daardoor minder de moeite waard.

Samenwonenden vaker economisch zelfstandig

Tabel 2.1 laat zien dat het percentage economisch zelfstandige partners tussen 2001 en 2014 is gegroeid van 63 procent naar 69 procent. In 2001 was ongeveer 80 procent van de ongehuwd samenwonenden economisch zelfstandig en 60 procent van de gehuwd samenwonenden. In 2014 gaat het om 73 procent van de ongehuwd samenwonenden en 67 procent van de gehuwd samenwonenden. Vooral onder gehuwden is de economische zelfstandigheid dus sterk toegenomen in de loop van de jaren. Dit wordt bevestigd door cijfers over aandelen werkende moeders: in 2001 werkte 55 procent van de gehuwde moeders en 70 procent van de ongehuwd samenwonende moeders. In 2013 werkte echter al 70 procent van de gehuwde moeders en 78 procent van de ongehuwd samenwonende moeders. De werkende gehuwde moeders maken minder uren dan de werkende niet-gehuwd moeders: in 2013 werkte 38 procent van de werkende gehuwde moeders minimaal 28 uur per week, tegenover 46 procent van de niet-gehuwd samenwonende moeders. Er bestaat dus nog steeds een verschil tussen gehuwden en niet-gehuwd samenwonenden, maar dit verschil is in de loop van de jaren afgenomen. Mogelijk komt dit omdat ongehuwd samenwonen in steeds bredere kringen geaccepteerd wordt en dus niet meer is voorbehouden aan vrijgevochten individuen met een minder traditionele rolverdeling.

Tabel 2.1 Zowel gehuwden als samenwonenden steeds vaker economisch zelfstandig

	2001	2013/2014*
Economisch zelfstandigen (15 tot 65 jaar)		
% totaal samenwonenden	63%	69%
% gehuwden	60%	67%
% ongehuwd samenwonenden	80%	73%
Werkende moeders (15 tot 65 jaar)		
% gehuwden	55%	70%
% ongehuwd samenwonenden	70%	78%

Bron: CBS Statline: Personen naar economische zelfstandigheid en financiële onafhankelijkheid en CBS Statline: Moeders; binding met de arbeidsmarkt. Definitie economisch zelfstandig: netto inkomen uit arbeid en onderneming minimaal 70% van het wettelijke netto minimumloon. Berekeningen SEO Economisch Onderzoek

* De meest recente cijfers over werkende moeders komen uit 2013, de meest recente cijfers over economische zelfstandigheid uit 2014.

⁶ Van de stellen die in de tweede helft van de jaren '90 zijn gaan samenwonen was na 3 jaar al ongeveer een kwart van de relaties beëindigd.

2.3 Financiële consequenties voor pensioenuitvoerders

Deze paragraaf presenteert een inschatting van de financiële consequenties van toevoegen van ongehuwd samenwonenden aan de Wet VPS voor pensioenuitvoerders, in twee scenario's:

- A. Scenario volledig Wet VPS: consequenties wanneer ongehuwd samenwonenden volgens de Wet VPS hetzelfde worden behandeld als gehuwden en geregistreerd partners;
- B. Scenario keuze Wet VPS: consequenties wanneer ongehuwd samenwonenden ervoor kunnen kiezen om bij einde samenwoning de Wet VPS toe te passen.

Kosten per verevening (scenario A en B)

Kosten per standaardverevening: tussen de € 130 en € 250

De genoemde kosten per standaardverevening liggen tussen de € 130 en € 250. Dit zijn de kosten van een standaard verevening. De meeste geïnterviewde pensioenuitvoerders rekenen deze kosten niet (meer) door aan de deelnemer en de ex-partner, met als reden dat de kosten van het innen hoger lagen dan het te innen bedrag. De meerkosten van het verevenen van pensioenen van ongehuwd samenwonenden komen dus in zijn geheel ten laste van de pensioenuitvoerder, en niet van de deelnemers.⁷ Deze kosten bestaan uit:

- Opvragen en controle van benodigde documenten;
- Beoordeling of Wet WPS inderdaad van toepassing is;
- Maken van een berekening;
- Opsturen van overzicht naar ex-partners;
- Verwerking van verevening in de systemen.

De vervolgcosten zijn hierin *niet* opgenomen. De pensioenuitvoerder moet bijvoorbeeld veranderingen in het pensioen aan twee personen communiceren in plaats van één. Zij moeten bovendien voor beide partners een digitale account aanmaken. Op het moment dat het pensioen tot uitkering komt moet de pensioenuitvoerder aan twee partners uitkeren en jaarlijks een UPO toesturen.

Voorname­lijk het opvragen en controleren van het vereveningsformulier, rappelleren bij ontbrekende of foutieve informatie en andere communicatie met de deelnemer leiden tot kosten. Deze handelingen zijn namelijk niet geautomatiseerd, en de berekening wel.

De ondergrens van de genoemde kosten per verevening komt van een groot pensioen­fonds met een uitkeringsregeling. De bovengrens komt van een kleine pensioenuitvoerder met een beschikbare premieregeling. De kosten voor verevening zijn hoger voor beschikbare premieregelingen dan voor uitkeringsregelingen. Dat komt doordat bij beschikbare premieregelingen eerst de aanspraak op partnerpensioen moet worden berekend (de aanspraak die er zou zijn in geval van een uitkeringsregeling). Vervolgens moet de aanspraak worden teruggerekend naar een kapitaal, en moeten de beleggingsfondsen worden gesplitst.

⁷ Een enkele pensioenuitvoerder geeft aan mogelijk weer kosten te gaan rekenen wanneer het aantal pensioenvereveningen sterk toeneemt als gevolg van wijzigingen in de Wet VPS en/of aanpassen ondergrens kleine pensioenen.

Kosten per verevening ongehuwd samenwonenden gelijk aan kosten gehuwden

Er zijn drie redenen waarom de kosten per verevening voor ongehuwd samenwonenden mogelijk afwijken van de kosten per verevening voor gehuwden:

1. Naar verwachting zal de tijd tussen scheiding en melden bij ongehuwd samenwonenden langer zijn dan bij gehuwden. Pensioenuitvoerders ontvangen bij scheiding een automatische melding uit het BRP. Een deel van de pensioenuitvoerders informeert de deelnemer en partner actief over de aanvraagprocedure voor verevening. Bovendien krijgen gehuwden bij echtscheiding advies van financieel deskundigen (advocaat, notaris), terwijl dit bij einde van een samenleving niet gebeurt.

Pensioenverevening is duurder wanneer de tijd tussen de echtscheidingsdatum en melddatum groter is. Naarmate de scheiding langer geleden is wordt het lastiger om alle relevante informatie te achterhalen, waardoor kosten van verevening toenemen. Ook kan er in de tussentijd bijvoorbeeld waardeoverdracht zijn geweest of een verandering in de pensioenrichtleeftijd, wat de berekening complexer maakt. Bovendien zijn de kosten van verevening ná de wettelijke tweejaars meldtermijn hoger omdat daarvoor meer correspondentie nodig is. De pensioenuitvoerder is echter niet verplicht om vereveningsaanvragen die na de tweejaarstermijn binnenkomen nog te verwerken;

2. Naar verwachting zorgen ongehuwd samenwonenden voor meer kosten vanwege onenigheid tussen ex-partners over de samenlevingsperiode, wat voor de pensioenuitvoerder leidt tot communicatie met de deelnemer. Dit kan worden voorkomen door alleen over te gaan tot verevening wanneer beide partners het erover eens zijn dat zij willen verevenen, en over alle voorwaarden van de verevening (scenario B);
3. Naar verwachting hebben ongehuwd samenwonenden minder vaak te maken met waardeoverdrachten uit het verleden dan gehuwden, omdat de duur van de samenlevingsperiode doorgaans korter is dan de duur van een huwelijk.

Ook bij waardeoverdrachten uit het verleden is de berekening soms lastiger, doordat de oude pensioenuitvoerder niet altijd informatie meestuurt over de periode van deelneming. Dat is wel van belang voor het berekenen van de te verevenen bedragen. Wanneer de informatie compleet is dan zijn waardeoverdrachten uit het verleden geen probleem, mits alles geautomatiseerd is. Bij beschikbare premieregelingen zorgt het bepalen van de waarde van het kapitaal bij de andere pensioenuitvoerder op moment van het huwelijk wel voor een extra splitsingsberekening (ook bij complete informatie).

Per saldo zijn naar verwachting de kosten per verevening voor ongehuwd samenwonenden ongeveer gelijk aan de kosten per verevening voor gehuwden. Een langere tijd tussen scheiding en melddatum en mogelijk onenigheid tussen samenwonenden verhogen de kosten per verevening. Minder waardeoverdrachten verlagen de kosten. Bovendien gaat het in beide gevallen alleen om de kosten van de berekening, terwijl pensioenuitvoerders aangeven dat juist de communicatie richting deelnemers het meest arbeidsintensieve deel van de verevening vormt.

Meerkosten vanwege niet-standaard vereveningen: niet meegenomen

De kosten van € 130 tot € 250 per verevening betreffen de kosten van een standaard verevening voor gehuwden. Conversie en niet-standaard vereveningen zijn duurder dan standaard vereveningen. Dat komt doordat bij niet-standaard verevening actuariële berekeningen moeten worden gemaakt. Ook bij conversie is de berekening ingewikkelder en bovendien lastiger aan deelnemers uit te leggen. Eén (grote) pensioenuitvoerder geeft aan dat de aantallen zelfs te klein zijn om het proces te automatiseren. Dit zorgt voor dubbele kosten ten opzichte van een standaard verevening.

De kosten ná het moment van verevening verschillen niet veel. Sommige pensioenuitvoerders geven aan dat conversie zorgt voor lagere kosten na verevening omdat beide partners dan een individuele polis krijgen. Bij verevening blijven deelnemer en partner verbonden in de administratie. De partner krijgt pensioen als de deelnemer met pensioen gaat. Als de deelnemer overlijdt verandert het pensioen van de partner. Alle mutaties voor de deelnemer dienen ook aan de partner gecommuniceerd te worden. En bij waardeoverdracht gaat het vereveningsdeel van de partner mee naar de nieuwe pensioenuitvoerder (het bijzonder partnerpensioen blijft achter). Andere pensioenuitvoerders geven aan dat bij conversie de administratie niet makkelijker wordt.

De meerkosten vanwege keuze voor niet-standaard verevening of conversie zijn niet meegenomen in de berekeningen.

Initiële en structurele kosten scenario A

Wanneer ongehuwd samenwonenden volgens de Wet VPS hetzelfde worden behandeld als gehuwden en geregistreerd partners zullen pensioenuitvoerders worden geconfronteerd met de volgende kosten:

- Initiële aanpassingen aan de elektronische systemen;
- Initiële aanpassingen van de communicatie richting deelnemers;
- Structurele kosten extra vereveningen maal kosten per verevening.

Initiële kosten: maximaal € 1,85 miljoen

De initiële aanpassingen zijn volgens de gesproken pensioenuitvoerders relatief bescheiden. De aanpassing aan het systeem die plaats moet vinden is dat het nu voor samenwonenden in het systeem niet mogelijk is om een berekening VPS te maken. Deze blokkade dient te worden opgeheven. Bij kleine pensioenuitvoerders gaat het om één of enkele dagen werk. Grotere pensioenuitvoerders noemen bedragen tot € 30.000 per pensioenfonds. Wanneer alleen de 10 grootste pensioenfondsen deze hoge kosten hebben en de overige 310 pensioenfondsen⁸ gemiddeld kosten maken van € 5.000 zijn de initiële kosten € 1,85 miljoen.

Verwacht aantal extra vereveningen scenario A

Er zijn in Nederland in 2016 ruim 35.000 scheidingen geweest (zowel ontbinding van het huwelijk als ontbinding van geregistreerd partnerschap door scheiding zijn meegeteld).⁹ Kok e.a. (2007) concluderen op basis van een enquête onder gescheiden personen dat in 53 procent van de scheidingen het pensioenrecht wordt verevend. Dat betekent dat jaarlijks $53\% \times 35.000 = 18.500$ scheidingen in verevening resulteren. Naar schatting gaat het daarbij om 18.500 (indien van één partner

⁸ Er zijn 320 pensioenfondsen, verzekeraars en PPI's in 2016. (Kok en Geboers 2017, op basis van gegevens DNB en CBS).

⁹ CBS Statline. Bevolking en bevolkingsontwikkeling; per maand, kwartaal en jaar.

het pensioen wordt verevend) tot 37.000 vereveningen per jaar (indien van beide partners het pensioen wordt verevend).¹⁰

Er zijn in Nederland op 1 januari 2016 ruim 6,5 miljoen samenwonenden tussen de 15 en 65 jaar. Daarvan zijn 4,7 miljoen gehuwd en 1,8 miljoen ongehuwd samenwonend.¹¹ Stel dat een beëindigde samenlevingsovereenkomst even vaak voorkomt als een ontbonden huwelijk. De kans op ontbinding van het huwelijk is 35.000 (aantal scheidingen) / $4,7$ miljoen (aantal gehuwden) = $0,7$ procent. Dan zijn er naar inschatting jaarlijks $0,7\% * 1,8$ mln. = 12.600 beëindigde samenlevingstermijnen. Stel ook dat de kans dat twee samenwonenden tot verevening overgaan even groot is als de kans dat twee gehuwden tot verevening overgaan. Dan zijn er naar inschatting $12.600 * 53\% = 6.700$ extra beëindigingen die in verevening resulteren, ofwel 6.700 tot 13.400 vereveningen per jaar.

Deze berekening is afhankelijk van twee aannamen: ten eerste is verondersteld dat de kans dat bij ongehuwd samenwonenden de samenlevingstermijn wordt beëindigd even groot is als de kans op scheiding voor gehuwden. In werkelijkheid zijn perioden van samenleving korter (van der Meulen en de Graaf, 2006), waardoor meer beëindigde samenlevingstermijnen en daardoor vereveningen zullen optreden. Ten tweede is verondersteld dat de kans dat twee samenwonenden tot verevening overgaan even groot is als de kans dat twee gehuwden tot verevening overgaan. In werkelijkheid is de behoefte aan verevening onder ongehuwd samenwonenden kleiner dan bij gehuwden, waardoor juist minder vereveningen zullen optreden. Bovendien zullen het vaak kleine pensioenen zijn die tijdens de korte periode van samenwonen zijn opgebouwd, waardoor niet verevend hoeft te worden. Tot slot is aangenomen dat één beëindigde samenlevingsovereenkomst leidt tot maximaal twee vereveningen. In werkelijkheid kan tijdens de samenlevingstermijn bij meerdere pensioenuitvoerders pensioen zijn opgebouwd.

Structurele kosten scenario A: tot € 3,4 miljoen per jaar

Bij kosten van € 130 per verevening en 6.700 tot 13.400 extra vereveningen gaat het in totaal om jaarlijkse extra kosten van € 0,9 tot € 1,7 mln. per jaar. Bij kosten van € 250 per verevening gaat het in totaal om jaarlijkse kosten van € 1,7 mln. tot € 3,4 mln.

Initiële en structurele kosten scenario B

Wanneer ongehuwd samenwonenden ervoor kunnen kiezen om bij einde samenwoning de Wet VPS toe te passen (scenario B) zullen pensioenuitvoerders worden geconfronteerd met de volgende kosten:

- Initiële aanpassingen aan de elektronische systemen;
- Initiële aanpassingen van de communicatie richting deelnemers;
- Structurele kosten extra vereveningen maal kosten per verevening.

¹⁰ Daarbij is geabstraheerd van de mogelijkheid dat één scheiding bij diverse pensioenuitvoerders tot verevening kan leiden. In welke mate dat gebeurt is onbekend. De cijfers sluiten aan bij de 5.500 - 6.000 vereveningen die ABP jaarlijks uitvoert. Deelnemers (actief plus slapers) van ABP vormen $1/7^e$ van het totaal aantal deelnemers (actief plus slapend) in Nederland. Op basis van de cijfers van ABP worden daarom naar verwachting ongeveer 5.500 - $6.000 * 7 = 40.000$ vereveningen per jaar uitgevoerd. De kans op verevening bij ABP-deelnemers is echter relatief groot, omdat zij vaak getrouwde, oudere mannen zijn met een groot opgebouwd pensioen. Het werkelijk aantal vereveningen ligt daarom naar verwachting lager dan 40.000 per jaar.

¹¹ CBS Statline. Huishoudens; personen naar geslacht, leeftijd en regio, 1 januari

Initiële kosten: maximaal € 1,85 miljoen

De initiële aanpassingen in het systeem zijn niet afhankelijk van het gehanteerde scenario: zowel bij een recht op verevening (scenario A) als bij een gezamenlijke keuze voor verevening (scenario B) dienen de systemen aangepast worden en de wijzigingen richting deelnemers worden gecommuniceerd. De maximale kosten van deze aanpassingen bedragen € 1,85 miljoen.

Verwacht aantal extra vereveningen scenario B

In scenario B zal het aantal aangevraagde vereveningen naar verwachting beperkt zijn. Beide partners moeten immers overeenstemming bereiken over de verdeling van het pensioen, terwijl één van de twee partners geen financiële baat heeft bij verevening.

Ongeveer de helft van de gescheiden stellen gaan over tot verevening (53 procent: Kok e.a., 2007). Bij stellen waarbij na scheiding verevening heeft plaatsgevonden, zegt 61 procent van de mannen dat zij dit eerlijk vonden. Bij de vrouwen is dit 83 procent (Kok e.a., 2007). Dat betekent dat enerzijds 39 procent van de mannen (meestal de gevende partij) en anderzijds 17 procent van de vrouwen (meestal de ontvangende partij) niet enthousiast zijn over de verevening die heeft plaatsgevonden. Bij een keuze met wederzijdse instemming zouden deze vereveningen naar verwachting niet hebben plaatsgevonden. Voor de stellen die tot verevening overgaan en de verevening beiden eerlijk vinden is bovendien de vraag of zij dezelfde *mate* van verevening ook eerlijk vinden, en of zij verevening nog altijd eerlijk vinden wanneer het een gezamenlijke keuze is en geen recht. Wanneer verevening een keuze is en geen recht is het daarom nog de vraag of beide ex-partners tot een gezamenlijke verdeelsleutel kunnen komen. Bovendien geldt dat samenwonenden minder behoefte hebben aan verevening vanwege hogere economische zelfstandigheid, veelal kleine pensioenen door korte duur van samenleving en de keuze voor een samenlevingscontract met aanzienlijk minder wederzijdse financiële verplichtingen dan een huwelijkscontract.

Ongehuwd samenwonenden hebben momenteel vaak wel al recht op afsplitsing van het partnerpensioen. Pensioenuitvoerders merken op dat het einde van de samenleving ten behoeve van afsplitsing van het partnerpensioen slecht gemeld wordt. De deelnemer zelf meldt dit niet, omdat hij vaak niet weet dat er afgescheiden dient te worden en hij heeft zelf geen belang bij afsplitsing.¹² Bij samenwonenden is het recht op afsplitsing van het partnerpensioen ook minder goed bekend dan bij gehuwden.

Eén van de gesproken pensioenuitvoerders geeft aan nu al (tegen een kostenvergoeding) het pensioen van niet-gehuwde partners te verevenen¹³, indien beide partners daarin een overeenstemming hebben bereikt. Dit komt echter heel weinig voor. Dit heeft logischerwijs ook te maken met de onbekendheid van de mogelijkheid tot verevening van pensioenen van ongehuwd samenwonenden. Mogelijk neemt de bekendheid met deze keuze voor verevening toe wanneer alle pensioenuitvoerders deze keuze bieden en de keuzemogelijkheid bovendien is vastgelegd in de wet.

Structurele meerkosten scenario B: beperkt

Alles in ogenschouw nemend zal het aantal extra vereveningen en daarmee de meerkosten van verevening in scenario B beperkt zijn.

¹² Wanneer de deelnemer een nieuwe partner krijgt wordt het einde van de vorige samenlevingsperiode vaker doorgegeven, ten behoeve van het recht op nabestaandenpensioen van de nieuwe partner.

¹³ Deze vraag is niet aan alle pensioenuitvoerders gesteld. Wellicht bieden de 7 overige geïnterviewde pensioenuitvoerders ook deze mogelijkheid.

3 Consequenties toepassen ondergrens kleine pensioenen

Dit hoofdstuk presenteert een inschatting van de financiële consequenties voor pensioenuitvoerders wanneer de grens voor kleine pensioenen wel of juist niet wordt toegepast, in twee scenario's:

- A. Scenario geen ondergrens kleine ouderdomspensioenen: extra kosten wanneer ook kleine ouderdomspensioenen in aanmerking komen voor verevening/conversie;
- B. Scenario wel ondergrens kleine pensioenen voor partnerpensioenen: kostenbesparing wanneer ook voor het bijzonder partnerpensioenen de ondergrens voor kleine pensioenen gaat gelden.

In de berekening van de extra kosten bij verevening van kleine ouderdomspensioenen is geen rekening gehouden met een eventuele uitbreiding van de Wet VPS met ongehuwd samenwonenden.

3.1 Scenario A geen ondergrens kleine ouderdomspensioenen

De extra kosten wanneer ook kleine ouderdomspensioenen in aanmerking komen voor verevening bestaan uit de volgende kosten:

- Initiële aanpassingen aan de elektronische systemen;
- Structurele kosten door stijging aantal vereveningen.

Initiële kosten: tot € 1,75 miljoen

De aanpassingen aan het elektronisch systeem van deze beleids optie zijn vergelijkbaar met de kosten van invoeren van de Wet VPS voor ongehuwd samenwonenden. Het gaat voornamelijk om het openstellen van de VPS berekening voor kleine pensioenen. Bij grote pensioenfondsen lopen de schattingen op tot € 20.000 voor deze aanpassing van het systeem. Stel dat de 10 grootste pensioenfondsen deze hoge kosten hebben, en alle kleinere pensioenfondsen gemiddeld € 5.000 aan de aanpassing besteden. Dan bedragen de initiële kosten € 1,75 mln.

Verwacht aantal extra vereveningen

Er zijn in Nederland in 2016 ruim 35.000 scheidingen geweest (zowel ontbinding van het huwelijk als ontbinding van geregistreerd partnerschap door scheiding zijn meegeteld).¹⁴ Bij 53 procent wordt verevend (18.500 scheidingen) en bij de overige 16.500 wordt niet verevend (Kok e.a., 2007). 3 procent van de respondenten geeft aan dat het pensioen niet werd verevend omdat het te verevenen pensioen een klein bedrag was.¹⁵ Nog eens 10 procent van de respondenten weet niet waarom het pensioen niet verdeeld is.

¹⁴ CBS Statline. Bevolking en bevolkingsontwikkeling; per maand, kwartaal en jaar.

¹⁵ Respondenten konden ook aangeven dat zij 'tevreden waren met hun eigen pensioen' of dat zij 'geen behoefte hadden aan pensioen van de ex-partner'. Het is aannemelijk dat personen die geen behoefte hadden aan een klein pensioen van de partner één van deze twee antwoordmogelijkheden hebben gekozen. We gaan er daarom vanuit dat personen die invulden dat zij vanwege het kleine bedrag niet over zijn gegaan tot verevening wel wilden verevenen maar werden tegengehouden vanwege de ondergrens voor kleine pensioenen.

Stel dat bij alle respondenten die niet weten waarom hun pensioen niet is verevend de ondergrens voor kleine pensioenen de reden vormde. Dat betekent dat van de 16.500 scheidingen ongeveer 13 procent ofwel ruim 2.000 scheidingen niet resulteerden in verevening vanwege het kleine bedrag. Indien beide partners pensioen hebben opgebouwd en ervoor kiezen het pensioen te verevenen, dan zijn bij afschaffing van de ondergrens klein pensioen jaarlijks nog eens ongeveer 4.000 extra vereveningen te verwachten.

De inschatting van 4.000 extra vereveningen is een ondergrens. In deze berekening zijn immers alleen meegeteld de kleine pensioenen van scheidingen die nu nog helemaal niet resulteren in een verevening. Bij scheidingen die nu wél al resulteren in een verevening kan echter ook sprake zijn van één of meerdere kleine pensioenen die op dit moment nog niet in de verevening (kunnen) worden mee genomen. Er zijn ongeveer 4,5 miljoen bestaande kleine pensioenaanspraken (Wetsvoorstel waardeoverdracht klein pensioen). In totaal zijn er ongeveer 15 miljoen pensioenaanspraken, 30 procent van de aanspraken is dus klein.¹⁶ Dat zou betekenen dat bij verevening van kleine pensioenen een verhoging van 40 procent in het jaarlijkse aantal vereveningen zou kunnen optreden. Het jaarlijkse aantal vereveningen bedraagt naar inschatting 18.500-37.000 per jaar. Een bovengrens voor het extra aantal vereveningen van kleine pensioenen bedraagt dan $40\% * 37.000 = 15.000$ extra vereveningen per jaar. Dit vormt een bovengrens omdat naar verwachting een groot deel van de kleine pensioenen wordt opgebouwd door jongeren, buiten de huwelijkse periode. Bovendien zal een deel van de tijdens het huwelijk opgebouwde kleine pensioenen niet verevend worden omdat het te verevenen bedrag voor de ex-partners niet de moeite waard is.

Structurele kosten: tot € 3,8 miljoen per jaar

Pensioenfondsen geven aan dat het voor de kosten van verevening/conversie niet uitmaakt of er een groot of kleiner ouderdomspensioen verevend wordt. Bij verevening van kleine ouderdomspensioenen (onder de € 467,89 bruto per jaar na verevening) zullen daarom kosten optreden van € 130 tot € 250 per standaardverevening. De relatieve kosten (ten opzichte van het te verevenen pensioen) zijn dus een stuk hoger bij kleine pensioenen.

Bij kosten van € 130 per verevening en 4.000 tot 15.000 extra vereveningen gaat het in totaal om jaarlijkse extra kosten van € 0,5 tot € 2 miljoen. Bij kosten van € 250 per verevening gaat het in totaal om jaarlijkse kosten van € 1 miljoen tot € 3,8 miljoen. Zoals eerder genoemd zijn hierin de vervolgcosten niet meegenomen.

Verschillen tussen pensioenfondsen

Het percentage kleine ouderdomspensioenen verschilt sterk per pensioenuitvoerder: sommige pensioenfondsen hebben veel kleine ouderdomspensioenen, bijvoorbeeld omdat deelnemers overwegend in deeltijd werken, omdat deelnemers korte dienstverbanden en/of lage salarissen hebben of omdat de pensioenuitvoerder een relatief nieuwe speler op de markt is. Andere pensioenuitvoerders hebben nauwelijks kleine pensioenen, omdat hun deelnemerspopulatie lang blijft werken bij werkgevers die zijn aangesloten bij het betreffende pensioenfonds. De structurele kosten van extra verevening van kleine pensioenen zijn dus niet gelijk verdeeld over de fondsen.

¹⁶ CBS Statline: deelnemers en premies 1997-2015. Bij verevening geldt de ondergrens kleine pensioenen (€ 467,89 bruto per jaar in 2017) voor het bedrag dat ná verevening overblijft voor de vereveningsgerechtigde, bij standaard verevening 50 procent van het ouderdomspensioen. Het aantal kleine pensioenen dat niet in aanmerking komt voor verevening ligt dus hoger dan de genoemde 4,5 miljoen.

Drie pensioenuitvoerders durven een inschatting te geven van het percentage van de huidige vereveningsmeldingen voor gehuwden waarin uiteindelijk niet verevend omdat het pensioen na verevening onder de grens van € 467,89 komt. De percentages bedragen 5 procent, 7 procent en 25 procent. Het percentage van 25 procent komt van een nieuwe pensioenuitvoerder die daardoor veel kleine pensioenen heeft. De percentages van 5 procent en 7 procent komen van pensioenuitvoerders die al langer op de markt zijn. Deze inschattingen zijn lager dan de 13 procent gehanteerd in de berekening van de ondergrens van de structurele kosten op basis van de enquête van Kok e.a. (2007). De inschattingen die pensioenuitvoerders maken op basis van de huidige vereveningsmeldingen geven geen volledige inschatting van het percentage pensioenen dat vanwege het kleine bedrag niet verevend wordt. Momenteel worden vereveningsformulieren voor kleine pensioen vaak niet ingevuld bij kleine pensioenen. Een deel van de advocaten/mediators die het echtscheidingsconvenant opstellen en de ex-partners adviseren weet immers dat invullen van een vereveningsformulier bij kleine pensioenen geen nut heeft. De pensioenuitvoerders hebben hier geen zicht op.

3.2 Scenario B wel ondergrens kleine pensioenen (ook voor partnerpensioenen)

De kosten wanneer kleine partnerpensioenen niet meer in aanmerking komen voor afsplitsing bestaan uit de volgende kosten:

- Initiële aanpassingen aan de elektronische systemen;
- Structurele kostenbesparing door *daling* aantal afsplitsingen.

Initiële kosten: tot € 1,75 miljoen

De aanpassingen aan het elektronisch systeem van deze beleids optie zijn vergelijkbaar met de kosten van invoeren van de Wet VPS voor ongehuwd samenwonenden. Het gaat voornamelijk om het afschermen van de afsplitsingsberekening van partnerpensioenen in geval van een klein pensioen. Bij grote pensioenfondsen lopen de schattingen op tot € 20.000 voor deze aanpassing van het systeem. Stel dat de 10 grootste pensioenfondsen deze hoge kosten hebben, en alle kleinere pensioenfondsen gemiddeld € 5.000 aan de aanpassing besteden. Dan bedragen de initiële kosten € 1,75 mln.

Verwachte afname aantal afsplitsingen

Partnerpensioenen op opbouwbasis worden afgesplitst bij scheiding, hoewel een grote pensioenuitvoerder opmerkt dat de ex-partner er regelmatig voor kiest om af te zien van het recht op partnerpensioen. Partnerpensioenen op risicobasis worden niet afgesplitst: het recht op partnerpensioen voor de ex-partner vervalt op moment van scheiding. In 2006 heeft 52 procent van de actieve deelnemers een partnerpensioen dat (gedeeltelijk) op opbouwbasis is (DNB, 2006). In 2017 hebben alle grote pensioenfondsen een partnerpensioen dat (gedeeltelijk) op opbouwbasis is (Everdingen e.a., 2017), de partnerpensioenen op risicobasis bevinden zich meestal bij verzekeraars.

Het is de ondervraagde pensioenuitvoerders niet gelukt om op korte termijn een inschatting te geven van het aantal en het percentage partnerpensioenen dat bij afsplitsing onder de € 467,89 bruto per jaar ligt (in 2017). Zonder deze informatie is het lastig om een inschatting te maken van het aantal kleine partnerpensioenen dat jaarlijks afgesplitst wordt. Aangezien het nabestaandenpensioen (60 tot 70 procent van het ouderdompensioen) groter is dan het verveningsdeel van het

ouderdomspensioen (50 procent van het ouderdomspensioen) is het aantal nabestaandenpensioenen onder de € 467,89 per jaar iets kleiner dan het aantal ouderdomspensioenen dat niet wordt verevend omdat het vereveningsdeel onder de € 467,89 per jaar ligt.¹⁷ Het aantal kleine nabestaandenpensioenen zal daardoor wat lager liggen dan het aantal ouderdomspensioenen waarbij het vereveningsdeel onder de grens klein pensioen ligt (4.000 tot 15.000 per jaar). Omdat echter slechts de helft van de partnerpensioenen (gedeeltelijk) op opbouwbasis is, resulteert naar verwachting een daling in het aantal afsplitsingen van iets minder dan 2.000 tot 7.500 per jaar.¹⁸

Structurele besparingen: tot € 0,9 miljoen per jaar

Pensioenfondsen geven aan dat de kosten van afsplitsen partnerpensioenen een stuk lager liggen (minder dan de helft) dan de kosten van een verevening. Reden is dat afsplitsen volledig automatisch gaat en bij verevening nog handmatige handelingen moeten plaatsvinden. Bij niet meer hoeven afsplitsen van een klein partnerpensioen zullen daarom besparingen optreden van maximaal € 65 tot € 125 per afsplitsing (exclusief vervolgcosten).

Bij kosten van € 65 per afsplitsing en 2.000 tot 7.500 minder afsplitsingen gaat het in totaal om een jaarlijkse kostenbesparing van € 0,1 tot € 0,5 miljoen. Bij kosten van € 125 per afsplitsing gaat het in totaal om een jaarlijkse kostenbesparing van € 0,3 miljoen tot € 0,9 miljoen.

Voordeel van niet afsplitsen van klein partnerpensioen is dat het aantal handelingen door de pensioenuitvoerder wordt beperkt. Nadeel van de huidige nieuwe wetgeving voor waardeoverdracht is dat bij scheiding het bijzonder partnerpensioen eerst nog afgesplitst moet worden. Dit betekent dat bij waardeoverdracht kleine stukjes bijzonder partnerpensioen achterblijven die alsnog tot uitvoeringskosten van de pensioenuitvoerder leiden. Door kleine partnerpensioenen niet meer af te splitsen wordt dit (gedeeltelijk) voorkomen.

Daarnaast worden herstelkosten voor de pensioenuitvoerder voorkomen die ontstaan wanneer pas na de pensioendatum blijkt dat een deelnemer gescheiden is, en op de pensioendatum zijn partnerpensioen uitruilt voor meer ouderdomspensioen. Uitrui op pensioendatum met het partnerpensioen dat eigenlijk bedoeld is voor de ex-partner is immers niet toegestaan.

3.3 Verwachte impact van wetsvoorstel waardeoverdracht klein pensioen

Naar verwachting minder kleine pensioenen, maar in welke mate onduidelijk

Als gevolg van het wetsvoorstel waardeoverdracht klein pensioen verwachten sommige pensioenuitvoerders dat het aantal kleine pensioenen sterk gaat dalen. Anderen verwachten een minimale daling van aantal kleine pensioenen, omdat er toch al weinig kleine pensioenen zijn binnen het fonds. Een enkele uitvoerder geeft aan dat zij niet actief zal inzetten op het overdragen van kleine pensioenen, omdat de kosten van waardeoverdracht groter zijn dan het in registratie houden van

¹⁷ In 2006 bouwde 35 procent van de actieve deelnemers een partnerpensioen op met een waarde van 70 tot 75 procent van het ouderdomspensioen bij uitkering, 33 procent bouwde een partnerpensioen op met een waarde van minder dan 60 procent van het ouderdomspensioen, en bij 23 procent van de actieve deelnemers waren de aanspraken anders vastgesteld (DNB, 2006).

¹⁸ Bij conversie kan een grens aan het af te scheiden nabestaandenpensioen betekenen dat er meer ouderdomspensioen overblijft en dus meer vereveningen plaatsvinden.

kleine pensioenen en bovendien ook kleine pensioenen beleggingsvermogen vormen dat rendeert en daardoor voor opbrengsten zorgt. Een andere uitvoerder geeft juist aan wel actief in te willen zetten op waardeoverdracht. Over het algemeen geven pensioenuitvoerders echter aan dat nog onduidelijk is hoe zij precies met de nieuwe wet om zullen gaan. De uitvoerder heeft onder de nieuwe wet namelijk het *recht* om pensioenaanspraken over te dragen, het is geen *plicht*.

Omdat bij de meeste gesproken pensioenuitvoerders nog onduidelijk is hoe zij met de nieuwe wet zullen omgaan, is het effect van de wet op het aantal kleine pensioenen op dit moment nog niet vast te stellen. Deze nieuwe wetgeving is dan ook niet meegenomen in de berekeningen in de vorige twee paragrafen.

Impact automatische waardeoverdracht kleine pensioenen neemt af wanneer ook kleine pensioenen verevend kunnen worden

De kans dat pensioenuitvoerders overgaan tot automatische waardeoverdracht van kleine pensioenen neemt af wanneer ook kleine pensioenen verevend kunnen worden. Verevening van kleine pensioenen zorgt er immers voor dat de kosten van (automatische) waardeoverdracht van kleine pensioenen toenemen. Deze extra kosten bestaan uit drie onderdelen. Ten eerste ontstaat een uitvoeringsprobleem bij overdracht van kleine pensioenen omdat bij dit nieuwe proces geen rekening is gehouden met verevening. In het huidige proces automatische waardeoverdracht is het daarom niet mogelijk om aan te geven welk deel van het over te dragen pensioen verevend is. Als deze mogelijkheid er wel komt dan wordt het proces van automatische waardeoverdracht flink verzwaard met informatie die met de waardeoverdracht mee moet richting de nieuwe uitvoerder. Ten tweede weet de deelnemer in geval van automatische waardeoverdracht niet meer bij welke pensioenuitvoerder hij het vereveningsverzoek moet neerleggen. Dit zorgt voor extra (kostbare) communicatie tussen pensioenuitvoerders. Ten derde zal bij overdracht van kleine verevende pensioenen ook een informatieproces richting de partner moeten worden opgestart.

Literatuur

DNB (2006). Historische gegevens pensioenmonitor. Tabel 8,7b en 8.7c.

Everdingen M. van et al. (2017). Nabestaandenpensioen. Versnipperde vormgeving vertroebelt risico's. Netspar Industry Series Occasional 2017/06. Oktober 2017

Kok L., Sluis J. van der, Hollanders D., Witte I. (2007). Evaluatie Wet verevening pensioenrechten bij scheiding.

Kok L., Geboers H. (2017). Vrijwillige aansluitingen bij verplicht gestelde pensioenfondsen.

Latten J. (2004). Trends in samenwonen en trouwen. Centraal Bureau voor de Statistiek.

Meulen A. van der, Graaf A. de (2006). Samenwoonrelaties stabiel. Centraal Bureau voor de Statistiek.

Bijlage A Vragenlijst pensioenuitvoerder

Aan alle geïnterviewde pensioenuitvoerders zijn na een introductie van het doel en vraagstelling van het onderzoek de volgende vragen voorgelegd:

Begrippen partner en scheiding

- Welke voorwaarden die gesteld kunnen worden aan ongehuwd samenwonenden zijn voor een pensioenuitvoerder administratief uitvoerbaar? Bijvoorbeeld aansluiten bij partnerbegrip in Pensioenwet.
- Hoe eenvoudig/ingewikkeld is het aanpassen van uw systeem wanneer ook ongehuwd samenwonenden onder de Wet VPS vallen. Hoe hoog zijn de kosten die u hiervoor moet maken?
- Welke handelingen en bijbehorende kosten komen kijken bij (a) verevening en (b) conversie van *het ouderdomspensioen* bij scheiding?
 - Controle van benodigde documenten
 - Beoordeling of Wet WPS inderdaad van toepassing is
 - Maken van een berekening
 - Opsturen van overzicht naar ex-partners
 - Verwerking van verevening in de systemen
 - Kosten op het moment dat het pensioen tot uitkering komt
- Wat betreft de kosten van de berekening, welke factoren beïnvloeden deze kosten en op welke manier?
 - Verevening versus conversie
 - Type regeling (uitkering, beschikbare premie)
 - Tijd tussen echtscheidingsdatum en melddatum
 - Waardeoverdrachten uit het verleden
 - Grootte van het te overdragen pensioen

Zijn de kosten per verevening/conversie anders wanneer ongehuwd samenwonenden bij einde van de samenwoning ervoor kunnen kiezen om het pensioen te verevenen conform de Wet VPS? In dat geval vallen ongehuwd samenwonenden dus niet automatisch onder de Wet VPS.

Kleine pensioenaanspraken

- Speelt de grootte van het ouderdomspensioen een rol in de kosten van de verevening? Op welke manier? We zijn geïnteresseerd in eventuele kostenverschillen tussen pensioenen onder en boven de € 467,89 bruto per jaar (in 2017).
- In hoeveel gevallen is in 2015/2016 niet verevend omdat het *ouderdomspensioen* na verevening minder zou zijn geweest dan € 462,88/€ 465,94 bruto per jaar?
- Welke kosten komen kijken bij het afsplitsen van *het bijzonder partnerpensioen* bij verevening bij scheiding? Speelt de grootte van het *bijzonder partnerpensioen* een rol in de kosten? Op welke manier?
- Hoe vaak heeft u in 2015/2016 een *bijzonder partnerpensioen* afgesplitst dat minder was dan € 462,88/€ 465,94 bruto per jaar?
- Welke gevolgen heeft de nieuwe wet waardoor kleine pensioenen automatisch kunnen worden overgedragen op het aantal kleine pensioenaanspraken?