

Vergaderjaar 1985–1986

19 258

**Wijziging van de Algemene Ouderdomswet  
(gelijkstelling niet-gehuwde personen met  
gehuwden of echtgenoten)**

Nr. 5

**VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 4 februari 1986

De vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup>, met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel belast, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag te doen.

**1. Algemene opmerkingen**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet (AOW), teneinde te komen tot gelijkstelling van niet-gehuwde personen met gehuwden of echtgenoten. Op grond van een drietal overwegingen hadden deze leden onoverkomelijke bezwaren. In de eerste plaats wezen de leden van de fractie van de P.v.d.A. de regering op de grote uitvoeringsproblemen die bestaan in de AOW, veroorzaakt door de recente wijzigingen (en nog komende wijzigingen, als de invoering van de inkomensafhankelijke toeslagen per 1 april 1988). Afgezien van de bezwaren die deze leden hadden tegen de inhoud van dit wetsvoorstel – en waar zij in het vervolg van dit verslag nog op terug zouden komen – wilden zij gezien de huidige uitvoeringsproblemen er bij de regering met klem op aandringen het voorliggende wetsvoorstel in te trekken. Zij overwogen te bevorderen dat de behandeling van het wetsvoorstel wordt opgeschort.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden op twee punten zwaarwegende bezwaren tegen het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel beoogt de gelijkstelling van niet-gehuwde personen met gehuwden. De regering noemt dit ook wel de gelijke behandeling. Bij de behandeling van wetsvoorstel 18 515 hadden deze leden gesteld met belangstelling de grondige studie gewijd aan de problematiek van afgrenzing van het «ongehuwd samenwonen» af te wachten en in te stemmen met de destijds door het kabinet neergelegde stellingname dat overhaaste invoering van deze opvatting over gelijkheid tot ongewenste problemen zou kunnen leiden.

Reeds tijdens het mondeling overleg over de notitie Leefvormen (19 262) hadden de leden van de fractie van de P.v.d.A. betoogd dat de wijze waarop de regering uitwerking geeft aan het principe van de gelijke behandeling principieel onjuist is. Een grote variëteit aan leefvormen wordt op kunstmatige wijze gelijkgeschakeld aan het gezin, terwijl kenmerkend voor de maatschappelijke ontwikkeling juist is dat mensen

**<sup>1</sup> Samenstelling:**

Leden: Scholten, Poppe (PvdA), Weijers (CDA), Kraaijeveld-Wouters (CDA), voorzitter, Beckers-de Bruijn (PPR), Spieker (PvdA), Moor (PvdA), De Korte (VVD), Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA), ondervoorzitter, Toussaint (PvdA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Leerling (RPF), Schutte (GPV), Groenman (D'66), Van der Vlies (SGP), Willems (PSP), Brouwer (CPN), Oomen-Ruijten (CDA), Ter Veld (PvdA), Ubels-Veen (EVP), Dales (PvdA), Korthals (VVD), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Nijhuis (VVD), Bosman (CDA).  
Plv. leden: Worrell (PvdA), Hermesen (CDA), G. C. van Dam (CDA), Leijnse (PvdA), Kombrink (PvdA), Van Erp (VVD), Van Muiden (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Salomons (PvdA), Hermans (VVD), Nypels (D'66), Wolters (CDA), Wöltgens (PvdA), Knol (PvdA), Kamp (VVD), De Grave (VVD), Evenhuis-van Essen (CDA), Metz (VVD), Van der Linden (CDA).

steeds meer op een andere wijze leven en wensen te leven dan in het gezin het geval is. Tijdens het mondeling overleg hadden deze leden betoogd dat gelijke behandeling uit moet gaan van de mens als individueel persoon. Het voorstel van de regering bejaarden, die volgens haar – hoogst onduidelijke – criteria samenwonen te gaan behandelen als waren zij gehuwd wezen deze leden daarom van de hand. Ook om praktische redenen is verwerping van het nu voorliggende voorstel geboden. Het voorstel is immers praktisch onuitvoerbaar. Met name in het buitenland controleren of ongehuwde bejaarden niet samenwonen is in de ogen van de leden van de fractie van de P.v.d.A., indien gelijke rechtsbedeling zou worden nagestreefd, noodzakelijk. De juridische controleerbaarheid is zelfs in Nederland gering. Bovendien zijn hieraan hoge kosten verbonden, waardoor de uitvoeringslasten van het wetsvoorstel het structurele bezuinigingsbedrag wel eens te boven zouden kunnen gaan.

Op de drie genoemde overwegingen gingen de leden van de fractie van de P.v.d.A. hierna uitgebreider in.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wezen op de nog niet opgeloste problematiek, vooral in de uitvoering ten aanzien van de wet gelijke behandeling in de AOW van gehuwden en ongehuwd samenwonenden. Deze leden wezen erop dat nog veel van de daar vastgelegde wetstekst in de praktijk op problemen stuit. Zij meenden hier een aantal aan hen bekende problemen met betrekking tot de eerder genoemde wet te moeten noemen:

- de relatie met de Ziektewet (ZW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) is nog niet duidelijk;
- de aansluiting van de AOW met andere uitkeringen zoals de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de Rijksgroepsregeling Oudere Zelfstandigen (ROZ) verloopt niet altijd even gemakkelijk. Deze leden wezen op het probleem dat een echtpaar, waarvan de jongste partner een AAW-uitkering heeft, in besteedbaar inkomen achteruitgaat. Zij wezen hierbij op een brief d.d. 19-12-1985 aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Graaf, door de heer De Graaf uit Emmen, waarin aan de hand van zijn leefsituatie dit probleem duidelijk wordt gemaakt. Zij hadden graag een nadere reactie op de in deze brief beschreven situatie. Ook wensten deze leden geïnformeerd te worden over de gevolgen voor de situatie dat de jongste der echtelieden een AAW-uitkering heeft en de oudste een AOW-uitkering van het voorgestelde vervallen van de anti-cumulatie-bepaling in de AAW-uitkering voor een echtpaar waar beide partners recht hebben op een AAW-uitkering, zoals in de Toeslagenwet wordt voorgesteld;
- de pensioen-franchise problematiek heeft nog geen duidelijke oplossing gekregen. Deze leden vroegen of nadere informatie verstrekt kan worden met betrekking tot de voortgang terzake;
- de uitkering aan jongere partners na het overlijden van de oudere partner geeft nog problemen. Deze leden wezen erop dat wanneer bij een echtpaar de vrouw als oudste een AOW-uitkering ontvangt met een toeslag en zij komt te overlijden, het zeer onduidelijk is welke uitkering gedurende de twee daaropvolgende maanden aan haar jongere echtgenoot wordt uitbetaald. Nadere informatie terzake stelden deze leden op prijs;
- De combinatie met de belastingvoorstellen (tweeverdieners) is voor veel uitkeringsgerechtigden nog lang niet duidelijk. Deze leden wezen erop, dat zij op kamervragen d.d. 10-11-1985 nog steeds geen antwoord hadden gehad en verzochten dit antwoord op korte termijn te ontvangen;
- Het functioneren van de Sociale Verzekering Bank geeft reden tot grote zorg.

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren zich er van bewust dat voor veel van de hiervoor genoemde problemen misschien theoretisch wel een aanwijsbare oplossing voorhanden is, maar dat in de uitvoeringspraktijk, zeker naar individuele gevallen toe, nog veel onzekerheid en onbekendheid

met betrekking tot de oplossing bestaat. In de brief van 11 oktober jl. die de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Graaf, aan de Kamer heeft gezonden (19 258 nr. 4) met betrekking tot de uitvoeringsproblematiek wordt vermeld dat de problemen van tijdelijke aard waren en inmiddels zijn opgelost. Zoals onder andere tot uitdrukking komt in de vragen gesteld door het lid Ter Veld d.d. 13 januari 1986 en d.d. 24 januari 1986 is deze opvatting onjuist. Nog dagelijks bereiken kamerleden klachten, die betrekking hebben op bovengenoemde punten. Deze leden constateerden op dit punt dat de uitwerking van de betreffende wetgeving ten aanzien van gehuwden niet voldoende uitgekristalliseerd is. Daarmee wensten zij ook duidelijk te zeggen dat naar hun mening er een praktische onmogelijkheid is om verder te gaan met een formele gelijkstelling van hen die gehuwd zijn en samenwonen en ongehuwd samenwonenden in een wet die nog zo veel problemen oproept onder andere in de uitvoering.

Op het principiële punt van de gelijke behandeling hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie de door de regering gekozen weg van het gelijkstellen van andere leefvormen aan het traditionele gezin tijdens het mondeling overleg over de notitie Leefvormen reeds afgewezen. Het regeringsstandpunt heeft onder andere als consequentie dat financiële afhankelijkheid wordt gecreëerd in situaties waar deze nu niet bestaat. Genoemde leden wezen er op dat op dit punt deze benadering strijdig is met het emancipatiebeleid dat de regering en de leden van de P.v.d.A.-fractie voorstaan. De hier aan het woord zijnde leden wezen op het principiële verschil tussen de Algemene Bijstandswet (ABW) en de overige sociale zekerheidswetten. In hun visie dient de ABW de minimumbehoeftefunctie te vervullen. In het kader daarvan is hantering van het begrip «economische eenheid», en het rekening houden met de gezamenlijke middelen van bestaan van die leefeenheid onontkoombaar. De AOW heeft echter een ander karakter, zij het dat het gedeeltelijk eveneens een minimumbehoeftefunctie vervult. Hoewel deze leden het in de sociale verzekering redelijk achtten dat – gezien de historische ontwikkeling – de minimumbehoeftefunctie voor echtparen en alleenstaande ouders met jonge kinderen wordt beschermd, meenden zij dat geen uitbreiding moet worden gegeven aan de mogelijkheid financiële afhankelijkheid te laten ontstaan, daar waar deze thans niet bestaat. In het geval van ongehuwde bejaarden, die samenwonen met een partner, jonger dan 65 jaar die geen eigen inkomen heeft, zal dan een beroep op de ABW moeten worden gedaan. het

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achtten het om principiële redenen juist dit onderscheid tussen de AOW en de ABW te handhaven. In de opvatting van deze leden zou de toekomstige ontwikkeling erop gericht moeten zijn mensen zoveel mogelijk in staat te stellen een eigen inkomen – en daardoor eigen sociale zekerheidsrechten – te verwerven. Voor ongehuwden is feitelijk die situatie de meest gebruikelijke. Voor gehuwden zal de overgang van mogelijke economische afhankelijkheid en de bescherming daarvan door de overheid naar economische zelfstandigheid niet van de ene op de andere dag kunnen plaatsvinden. Een geleidelijke ontwikkeling daarheen maakt het noodzakelijk voor echtparen de minimumbehoefte nog gedurende afzienbare tijd te beschermen. Het is in dat kader merkwaardig de regeringsvoorstellen te volgen en de mogelijkheid tot economische afhankelijkheid en bescherming daarvan uit te breiden naar nieuwe groepen, zoals het ook merkwaardig was de economische zelfstandigheid voor het 65ste jaar bij echtparen een minder zware rol te laten spelen dan na het 65ste levensjaar. Reeds bij de behandeling van wetsvoorstel 18 515 hadden deze leden opgemerkt dat de herziening van de AOW in het licht van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen eigenlijk het logische gevolg had moeten zijn van de gelijke behandeling van vrouwen en mannen in de arbeids- en sociale zekerheidssituatie van de periode voor het 65ste levensjaar. De ingewikkelde constructies van

toeslagen en al wat daarmee verband houdt zou in een dergelijke situatie veel minder relevant zijn geweest. Dan immers was het – in tegenstelling tot de huidige situatie – mogelijk geweest ook gehuwden als economisch zelfstandig functionerende mensen te benaderen. De omgekeerde weg die het kabinet thans voorstelt om middels een schijnhuwelijksituatie van nu nog economisch niet afhankelijk geachte personen eerste economische afhankelijkheid te creëren en te beschermen om deze daarna weer voor huwelijks- en niet-huwelijks- leefvormen terug te dringen, achtten deze leden niet begaanbaar.

Deze leden merkten verder op dat de term «gelijke behandeling» in deze wetgeving een dubbele betekenis heeft gekregen. Het zou oorspronkelijk gaan om de «gelijke behandeling» tussen mannen en vrouwen. Nu wordt deze term ook gebruikt voor het «gelijk behandelen» van gehuwden en ongehuwd samenwonenden. In het eerste geval gaat het om gelijke behandeling van mensen ten opzichte van elkaar en sluit het aan bij formuleringen in de Grondwet en het Burgerlijk Wetboek. Hier is sprake van een juridische en formele onderbouwing dus. De «gelijke behandeling» van ongehuwd samenwonenden aan gehuwden moet, zo betoogden deze leden verder, de verwijzingen naar Grondwet en Burgerlijk Wetboek zeer feitelijk ontberen, welke prachtige formuleringen de regering daar ook voor denkt bedacht te hebben. Om praktische, maar voor hen ook zeer principiële, redenen vroegen deze leden de regering verschillende termen voor verschillende zaken te gaan gebruiken. Zij wilden, constructief als zij plegen te zijn, zelf een suggestie doen. In het eerste geval, mannen en vrouwen, lijkt «hun» gelijke behandeling een juiste term, in het tweede geval gaat het om «gelijkstelling». De regering weet dit ook wel, zo bleek deze leden in de naamstelling en wetstekst van dit wetsvoorstel, maar in de memorie van toelichting raakt zij de draad kwijt op dit punt. Deze leden zagen voor de verdere behandeling correcte benaming tegemoet. Een praktisch bezwaar tegen het onderhavige voorstel is de onuitvoerbaarheid. De leden van de fractie van de P.v.d.A. wezen op de uitlatingen van het kabinet, bij monde van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, dat de samenlevingsvorm niet in de nieuwe lijst van bevolkingsgegevens is opgenomen, niet omdat het kabinet daarop tegen is, maar omdat er geen sluitende juridische formulering voor te vinden is. Zijn de desbetreffende uitlatingen, zoals weergegeven in «Binnenlands Bestuur» van 6-12-1985, correct? De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden dat deze onmogelijkheid voor het vinden van een sluitende juridische formulering het vanzelfsprekende gevolg is van het gegeven dat de situatie van ongehuwd samenwonenden ook niet gelijk is aan die van gehuwden. Zelfs als er sprake is van gelijke woon- en leefomstandigheden zijn er nog zeer veel verschillen. Deze leden wezen bijvoorbeeld op de ongelijke situatie met betrekking tot het nabestaandenpensioen en de AAW. Verder vonden deze leden de omschrijvingen voor de verschillende leefvormen, zoals ook verwoord in de betreffende notitie en in de memorie van toelichting van de verschillende wetsvoorstellen niet voldoende sluitende redeneringen. Zij wilden aansluiten bij de kritiek van de Raad van State op dit punt dat de wetstekst zelve in een deugdelijke omschrijving dient te voorzien en dit niet bij nadere regelingen in (eventuele) algemene maatregelen van bestuur kan gebeuren.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden op deze plaats aansluiten bij de opmerking van de Raad van State dat de memories van toelichting bij de voorliggende wetsvoorstellen zelfstandige bijdragen zouden moeten zijn.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden van de regering weten hoe zij de verschillende termijnen in de wetgeving ziet ten aanzien van de periode die mensen geacht worden samen te leven/wonen. In het successierecht is 5 jaar samenwonen, voorafgaand aan het overlijden, een vereiste. Volstrekt verschillend aan de situatie van die van een echtbaar, waar als het huwelijk eenmaal is gesloten per definitie rechten

en plichten zijn geregeld vanaf de eerste dag. In de ABW wordt 3 maanden samenwonen geacht lang genoeg te zijn om te kunnen beoordelen of er sprake is van een economische eenheid. De Spoorwegen hanteren een termijn van 1 jaar. De Toeslagenwet is van dag tot dag veranderbaar door de feitelijke situatie. Kan het kabinet ten aanzien van de AOW aangeven hoe zij met deze problemen in de praktijk om zal gaan? Deze leden wezen erop dat het samenwonen van mensen met een of meerdere andere mensen lang niet altijd is gebaseerd op dezelfde overwegingen als een huwelijk. Soms is het noodzakelijk in te wonen bij anderen in verband met de nodige hulp en zorg bij ziekten en de verminderde mogelijkheid het eigen huishouden zelfstandig te kunnen voeren. Deze leden dachten ook aan de situatie waarbij drie oudere vriendinnen samenwoonden. Wat zijn dan volgens de voorgestelde wet de gevolgen als een van de drie overlijdt? Verandert dat dan iets aan hun uitkeringssituatie als zij voorheen, en misschien later ook weer, alleen pleegden te leven/wonen?

En hoe, vroegen deze leden, stelt het kabinet zich voor rechthebbenden op AOW die verblijven in het buitenland onder deze wet te brengen. Er is immers formeel/juridisch geen controle mogelijk. Betekent dit, zo redeneerden deze leden verder, dat deze groep buiten deze wet valt? Hoeveel rechthebbenden op AOW leven nu in het buitenland? Zij dachten hierbij zowel aan diegenen die tijdens verblijf in het buitenland vrijwillig verzekerd waren gebleven als aan AOW-gerechtigden die, met behoud van hun AOW-uitkering naar het buitenland verhuisden, dan wel naar het oorspronkelijke vaderland terugkeerden. Verder wilden deze leden weten hoe de regering denkt om te gaan met het zgn. overwinteren van bejaarden in warme(re) landen. Dit zou theoretisch, vaak ook feitelijk, om zeker 4 à 6 mnd. per jaar kunnen gaan. «Mogen» ze dan samenleven c.q. wonen zonder uitkeringsgevolgen? In Nederland zelf wonen ze in de hierboven geschetste situatie n.l. apart!

Het had de leden van de fractie van de P.v.d.A. verbaasd dat geen afzonderlijke paragrafen in de memorie van toelichting zijn gewijd aan respectievelijk deregulering en de uitvoeringsorganisatie. Graag zouden zij op deze 2 punten nadere toelichting ontvangen. Het wetsvoorstel is immers op een aantal punten in strijd met het door het kabinet voorgestane beleid met betrekking tot deregulering en vereenvoudiging. Hoewel dit op zich niet onjuist hoeft te zijn is motivering wel gewenst.

Met betrekking tot de uitvoeringsorganisatie zal een uitgebreide en wereldwijde organisatie moeten worden opgezet teneinde te controleren of ongehuwde bejaarden niet (volgens de criteria van de notitie Leefvormen) «samenwonen». Het aantal betrokken bejaarden bedraagt volgens de memorie van toelichting circa 50000. Die zullen moeten worden opgespoord in de totale doelgroep, waarbij 4000 huishoudens – vanwege het voordeel dat zij zullen genieten – zich vrijwillig zullen aanmelden. De resterende groep van 42000 is het «structurele» bestand dat op een totale doelgroep van 880000 ongehuwden in de AOW zal moeten worden geregistreerd als «samenwonend». De omvang van de groep die zal moeten worden gecontroleerd is dus aanzienlijk groter dan bijvoorbeeld het huidige bestand ABW-cliënten. Daarmee zullen ook aanzienlijke kosten zijn gemoeid. Hoe hoog worden deze kosten geschat? Deze leden hadden eveneens meer principiële bezwaren tegen de toetsing op samenlevingsvormen door de Sociale Verzekeringsbank. Zij wezen op de discussie die terecht in vele gemeenteraden wordt gevoerd over de aanvaardbaarheid van vormen van controle en reacties op «klikbrieven». Zij hadden grote bezwaren tegen een gang van zaken, waarbij in het bestuur van de Sociale Verzekeringsbank zou kunnen worden besloten hoe met de controle om te gaan. Tenslotte zouden deze leden het op prijs stellen meer informatie te ontvangen over de wijze waarop aan de uitvoeringsorganisatie vorm zal worden gegeven. Weliswaar vermelden de antwoorden naar aanleiding van vragen met betrekking tot de notitie Leefvormen dat de betrokken AOW-ers de mogelijkheid van verweer

behouden, maar er wordt niets vermeld over de wijze waarop het onderzoek naar de leefsituatie van betrokkenen zal plaatsvinden. Informatie daarover, waarin tevens de privacy-aspecten aan de orde komen, stelden genoemde leden op prijs. Evenmin is vermeld op welke wijze naar het oordeel van het kabinet voldoende bewijsmateriaal geacht wordt te zijn aangedragen voor de ontkenning van het «samen wonen». Zij dachten bijvoorbeeld aan die situatie waar ouderen op een adres wonen en regelmatig – zij het ieder voor eigen rekening – in een maaltijdtrefpunt voor ouderen de maaltijd nuttigen.

De leden van de C.D.A.-fractie merkten op dat hun bijdrage moet worden gezien als aanvulling op en uitwerking van datgene wat zij reeds in het voorlopig verslag betreffende de nieuwe Werkloosheidswet (19 261) hadden opgemerkt omtrent de gelijkstelling van gehuwd en ongehuwd samenwonende partners en van hun bijdrage in het mondeling overleg over de notitie Leefvormen (19 262).

Deze leden achtten de materie die in het wetsvoorstel aan de orde is van groot belang. De maatschappelijke ontwikkeling, dat zich naast de huwelijkse relatievorm andere relatievormen ontwikkelen is reeds jaren geleden ingezet. De relatievorm die politiek en beleidsmatig gezien reeds lange jaren duidelijk opvalt en aandacht vraagt is die van de ongehuwd samenwonende partners van verschillend geslacht, terwijl de aandacht voor samenwonende partners van gelijk geslacht van recentere datum is, zo constateerden zij.

Deze leden vonden het een goede zaak dat de overheid haar ogen niet heeft gesloten voor deze actualiteit, maar getracht heeft in het beleid daarop een antwoord te geven dat rechtvaardig en verantwoord genoemd zou kunnen worden. De vragen die de ontwikkelingen op dit terrein oproepen concentreren zich voor een belangrijk deel op het terrein van het inkomensbeleid, en wel toegespitst op de inkomensverschillen en -verhoudingen in de diverse leefvormen ten opzichte van elkaar. Tot nu toe hebben diverse achtereenvolgende kabinetten getracht zodanige beleidsaanpassingen te realiseren dat, toegespitst op een actuele vraag of probleem, een als rechtvaardig beschouwde oplossing werd gezocht. Tegelijkertijd is getracht een algemene beleidslijn te ontwikkelen, die de ene samenlevingsvorm niet zou bevoordelen boven de andere of benadelen ten opzichte van de andere. Ook de relatie tot de positie van de alleenstaanden was en is daarbij relevant. De leden van deze fractie hebben als degenen die het regeringsbeleid controleren en als medewetgevers aan deze beleidsontwikkeling kritisch en van harte hun bijdrage geleverd. Een historische illustratie betreft het gelijk gaan behandelen van gehuwd en ongehuwd samenwonende partners in het kader van de regelingen betreffende de eenmalige uitkering en van de gelijkshakeling van gehuwd en ongehuwd samenwonenden in het fiscale stelsel.

De leden van de C.D.A.-fractie achtten het een goede zaak dat nu ook in de sociale zekerheid op officiële wijze deze lijn wordt doorgetrokken en formeel, op gelijkkluidende wijze, in de diverse wetten de gelijke behandeling van ongehuwde en gehuwde partners wordt vastgelegd. Zij vonden dit een heel goede zaak, uit oogpunt van billijkheid en rechtvaardigheid. Zowel de voor- als de nadelen die het gehuwd zijn tot nu toe meebrachten op het inkomensterrein, vooral ten aanzien van het aspect van behoefte en draagkracht, zullen nu ook formeel van toepassing zijn op die relaties, die voor wat betreft hun feitelijk functioneren vergelijkbaar zijn met gehuwden. Dat ook in de AOW door middel van dit wetsvoorstel deze behandeling wordt gerealiseerd, kon door deze leden dan ook van harte worden onderschreven.

Een belangrijk deel van hun opvattingen en vragen omtrent de gelijkstelling van ongehuwde partners en gehuwden hadden de leden van de C.D.A.-fractie onder woorden gebracht in hun bijdrage in het voorlopig verslag op de Toeslagenwet (19 257). Zij verzochten de regering deze

inbreng tegelijkertijd te beschouwen als een inbreng betreffende het voorliggende wetsvoorstel, de wijziging van de AOW (19 258) en ook in dat kader daarop te reageren.

Deze leden waren van mening dat het goed is de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden te realiseren nog voordat de inkomensafhankelijkheid van de toeslag van kracht wordt. Deze is immers voorzien om met ingang van 1 april gefaseerd te worden doorgevoerd. Zij hadden zich bij de behandeling van het wetsvoorstel betreffende gelijke behandeling mannen en vrouwen in de AOW sterk gemaakt voor een stapsgewijs realiseren van de wijzigingen in de AOW, een goede zaak, zoals zij nu opnieuw konden constateren. De hier aan het woord zijnde leden meenden dat het een goede zaak is om de toeslag in het kader van AOW in de AOW zelve te regelen en niet in de Toeslagenwet, vanwege de argumenten die in de memorie van toelichting op de Toeslagenwet nog eens uitvoerig uiteen worden gezet. Daarom is het wel noodzakelijk de gelijke behandeling van gehuwd en ongehuwd samenwonende partners in de AOW gerealiseerd te hebben, omdat anders ten aanzien van het totaal van het toeslagenbeleid in de AOW een ander spoor bereiden zou gaan worden dan in de Toeslagenwet.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden waren in zijn algemeenheid van mening dat de minimumbehoefte van gehuwden niet verschilt met die van ongehuwden, die behoren tot een samenlevingsverband dat wordt gekenmerkt door een duurzame gemeenschappelijke huishouding en daarom als een economische eenheid is aan te merken.

Tijdens de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 18 515 met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW is gebleken dat de leden van de V.V.D.-fractie de grootst mogelijke problemen hadden met het bij die wet ingevoerde systeem van inkomensafhankelijke toeslagen in de AOW. Nu wetsvoorstel 19 258 de gelijke behandeling van gehuwd en ongehuwd samenwonenden in die zin wenst te regelen, dat voor ongehuwd samenwonenden het zelfde inkomensafhankelijke regime moet gaan gelden dat door deze leden reeds voor gehuwden was afgewezen, kon de regering in redelijkheid niet verwachten dat zij het onderhavige wetsvoorstel zouden steunen. De bezwaren die deze leden hadden aangevoerd bij de behandeling van wetsvoorstel 18 515 zijn ook tegen het onderhavige voorstel aan te voeren.

Deze bezwaren zijn dat het:

1. haaks staat op het emancipatiebeleid dat deze leden voorstaan;
2. zeer gedragsbeïnvloedbaar is;
3. onrechtvaardige inkomenseffecten heeft;
4. geen recht doet aan het opbouw karakter van de AOW;
5. wetgeving en uitvoering ingewikkelder maakt;
6. tot toename van de bureaucratie leidt;
7. zeer fraudegevoelig is;
8. privacybezwaren heeft;
9. ongewenste gevolgen heeft voor de aanvullende pensioenproblematiek.

Allemaal bezwaren die zich als het ware concentreren op het systeem van de inkomensafhankelijke toeslagen aldus deze leden. De uitvoeringspraktijk van de AOW in 1985 heeft aangetoond dat zij gelijk hadden in hun bezwaren. Nog voordat het systeem van inkomensafhankelijke toeslagen, na de overgangstermijn, van kracht werd, waren er al grote problemen bij de uitvoeringsorganen. Deze problemen hebben er aldus deze leden toe geleid, dat grote groepen AOW-gerechtigden niet tijdig het juiste AOW-pensioen hebben ontvangen. Dit probleem behoort aldus deze leden ook op dit moment nog niet tot het verleden. Ook de recente uitvoeringspraktijk kan, zo meenden de leden van de V.V.D.-fractie, niet leiden tot de conclusie dat het onderhavige wetsvoorstel de meest voor de hand liggende vorm is om te komen tot een gelijke behandeling van gehuwd en ongehuwd samenwonenden in de AOW.

De leden van de fractie van D'66 wezen het voorliggende wetsvoorstel evenals de Emancipatieraad af. Natuurlijk waren zij voorstander van het invoeren van een gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden in de AOW, maar niet op deze wijze. Zoals al bij de behandeling van het wetsvoorstel tot gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW (18515) bleek waren zij voorstander van een AOW die voor alle rechthebbenden ongeacht hun burgerlijke staat en leefvorm gelijk is, en waarbij in principe geen toeslagen worden gegeven. Op die grond behoort, naar hun mening, gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden te betekenen dat de gehuwden dezelfde rechten krijgen als de ongehuwd samenwonenden, en niet andersom (zoals in dit wetsvoorstel). Uiteindelijk moeten in deze visie de alleenstaanden, ongehuwd samenwonenden en gehuwden bij het bereiken van hun 65e jaar allen een AOW verkrijgen van 70%. Momenteel zou dit een premieverhoging tot gevolg hebben. Op de lange termijn zou er echter naar de mening van deze leden naar gestreefd dienen te worden deze achterstand in rechten voor gehuwden ongedaan te maken.

De leden behorend tot de fractie van de S.G.P. hadden met gepaste belangstelling kennisgenomen van het onderhavige voorstel van wet. Zij zouden voor het verdere willen volstaan met het afleggen van een verklaring en het stellen van een enkele nadere vraag. Hoewel de leden van de fractie van de S.G.P. het voortbestaan van de bevoordeling van de ongehuwd samenwonenden een ongeoorloofde premie vonden – bepaalde samenlevingsvormen waaronder bovenal familiale banden uitgezonderd – op buitenrechtelijke samenlevingsvormen, hadden zij toch grote moeite op grond van hun principiële overtuiging gegrond op het Bijbelse getuigenis met het voornemen om dan maar over te gaan in de AOW tot het gelijkstellen van niet-gehuwde personen met gehuwden of echtgenoten.

In het algemene gedeelte van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat een reden voor het verbinden van verschillende rechtsgevolgen aan het wel of niet gehuwd zijn, is gelegen in het verschil in behoefte en draagkracht dat daarmee in verband wordt gebracht. Dat verschil zou niet voortvloeien uit de formalisering van een samenlevingsverband door het huwelijk, maar uit het samenwonen zelf. Ongehuwd samenwonenden verkeren, wat dat betreft niet in een andere positie dan gehuwden, zo wordt vervolgens gesteld. De vraag die hierbij rijst is of alleen formele overwegingen de doorslag hebben gegeven om ongehuwd samenwonenden gelijk te stellen met gehuwden. Kan van dit kabinet misschien ook een meer principiële benadering tegemoet worden gezien? Of legt men zich bij deze feitelijke constatering neer?

Het lid van de R.P.F.-fractie kon zich in hoofdlijnen verenigen met de strekking van het voorliggend wetsvoorstel, dat een einde wil maken aan met name de ongerechtvaardigde bevoordeling van ongehuwd samenwonenden ten opzichte van gehuwden bij toekenning van een AOW-uitkering. Zeer frequent had dit lid in het verleden op een dergelijke wetswijziging aangedrongen. In de memorie van toelichting wordt dit ook signaleerd. Ten principale liggen aan deze pleidooien de volgende motieven ten grondslag:

- het wettig huwelijk dienst door de overheid beschermd te worden als zijnde de reeds bij de schepping aangegeven vorm voor de ordening van het samenleven tussen man en vrouw;
- de huidige wetsbepalingen zijn niet zelden aanleiding geweest om het huwelijk pro forma te ontbinden terwille van het geldelijk gewin;
- de huidige wetsbepalingen leiden er toe dat door twee ongehuwd samenwonenden ten opzichte van gehuwden een 40% hogere uitkering wordt verkregen;



– het is ongerechtvaardigd, dat personen, die feitelijk in dezelfde situatie verkeren als gehuwden naar behoefte en draagkracht een verschillende uitkering ontvangen. Dat samenwonende verwanten hiervan worden uitgezonderd vloeit naar mening van het lid van de R.P.F.-fractie voort uit het feit, dat in deze relaties in het algemeen geen sprake zal zijn van een huwelijksrelatie.

Dit lid achtte het essentieel, dat de thans voorgestelde feitelijke gelijkstelling van bepaalde niet-gehuwde personen met gehuwden in generlei opzicht een voorloper zal vormen van een proces dat leidt tot juridische integratie van andere samenlevingsvormen op gelijke voet met het huwelijk. Een dergelijke ontwikkeling zou hij met kracht afwijzen. Hij vertrouwde erop dat de bewindslieden op dit punt met hem zouden instemmen.

Dat het kabinet een integrale benadering van deze problematiek voorstaat, kon dit lid billijken. Wel sprak hij de hoop uit, dat dit niet tot vertraging in de afhandeling van dit wetsvoorstel zal leiden. Overigens verwees dit lid naar zijn opmerkingen in het voorlopig verslag van de Toeslagenwet.

Het stemde het lid van de G.P.V.-fractie tot tevredenheid dat thans wordt voorgesteld een eind te maken aan de ongerechtvaardigde bevoordeling van ongehuwd samenwonende bejaarden en van bejaarden die na hun 65e jaar zijn getrouwd boven bejaarden die al voor hun 65e jaar waren getrouwd.

Voor een aantal gevallen (berekend is 25 000) betekent dit dat de AOW zal terugvallen van 140% tot 100% van het oude bedrag aan gehuwden-AOW. Voor zover sprake is van aanvullende pensioenen zal dit waarschijnlijk weinig consequenties hebben. Maar is het niet nodig dat een overgangsregeling wordt getroffen voor die mensen zonder aanvullend pensioen, die op grond van dit wetsvoorstel 29% in hun inkomen zullen terugvallen?

## **2. Aanvullende pensioenproblematiek**

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of ten aanzien van de voorgestelde gelijke behandeling van gehuwd en ongehuwd samenwonende partners in de AOW zich geen problemen zullen gaan voordoen, zoals de memorie van toelichting lijkt te suggereren. Zij dachten daarbij vooral aan de aanvullende pensioenproblematiek en wilden ten aanzien van dit terrein deze vraag expliciet aan de regering voorleggen. Tot nu toe zijn immers in de sfeer van de aanvullende pensioenen de ongehuwd samenwonenden, als alleenstaanden beschouwd. Geeft dat geen problemen, zo vroegen zij. Voor wat betreft de overgangsbepaling is aansluiting gezocht bij de wet van 28 maart 1985. Deze leden constateerden dat voor deze categorie, die van de ongehuwde partners, de overgangstermijn dus ruim een jaar korter zal zijn dan voor de gehuwden, terwijl verwacht zou kunnen worden dat de problematiek van de aanvullende pensioenen gecompliceerder zal zijn dan die van de gehuwden. Immers, het pensioen van één echtpaar en de pensioenen van twee personen die tot nu toe niet officieel als partners werden beschouwd, en gelijkgesteld worden aan gehuwden, levert toch naar alle waarschijnlijkheid een verschil aan problemen op, waarop een adequaat antwoord moet worden gevonden. Graag vernamen zij welke visie de regering daarop heeft.

De aanpassing van de inbouwbepalingen ingevolge de ABP zal per afzonderlijke wet geschieden. Wanneer zal die gerealiseerd zijn?

De regering legitimeert, zo stelden de leden van de V.V.D.-fractie, het huidige wetsvoorstel met de op zich genomen juiste stelling dat de minimum behoefte van gehuwden niet verschilt met die van ongehuwd samenwonenden die als economische eenheid moeten worden aange-merkt. Deze invalshoek gaat, zo meenden deze leden, voorbij aan het

gegeven dat de AOW niet alleen invulling moet geven aan de minimum behoefte bij bejaarden maar ook moet kunnen fungeren als basis in pensioenregelingen.

Deze aanvullende pensioenproblematiek moet ook bij dit wetsvoorstel aan de orde komen. De memorie van toelichting suggereert dat deze problematiek zou zijn ondervangen door een soortgelijke bepaling als artikel XVI in de wet van 28 maart 1985, Stb. 180. Deze leden vroegen de bewindslieden of dit een juiste weergave van het probleem is. Het genoemde artikel in de wet van 28-3-1985 beoogt slechts iedere automatische verhoging van het aanvullend pensioen tot 1 april 1988 te voorkomen. Voor 1 april 1988 moeten, aldus de leden van de V.V.D.-fractie, de aanvullende pensioenproblemen nog worden opgelost. Kunnen de bewindslieden een overzicht geven van de huidige stand van zaken in deze bij de verschillende pensioenfondsen? Welk deel van de pensioenverzekeraars heeft inmiddels een definitieve oplossing gevonden? Kan een overzicht worden gegeven van de consequenties die deze oplossingen hebben voor de verzekerden?

Wat betreft de ambtelijke pensioenen wordt opgemerkt dat de aanpassing van de inbouwbepalingen ingevolge de Algemene burgerlijke pensioenwet bij een afzonderlijke wet zal geschieden. Wanneer kan dit voorstel van wet tegemoet worden gezien, zo vroegen de leden van de fractie van de S.G.P.?

Het lid van de R.P.F.-fractie volstond met een enkele nadere vraag: Zijn er in de onderhandelingen over de aanvullende pensioenproblematiek in de private sector resultaten geboekt? Zo ja, waaruit bestaan deze resultaten?

### **3. Financiële gevolgen**

De leden van de C.D.A.-fractie konden niet de sprong meemaken die de regering maakt van 12 000 gevallen (onderzoeksgegevens 1981) naar 25 000 gevallen (meer dan een verdubbeling). Waarop is die schatting gebaseerd, afgezien van de ene factor dat het een geënqueteerde groep betreft die traditioneel van opvatting zou zijn? Op welke termijn wordt gerekend met 25 000 gevallen? Is daar ook ingecalculeerd het gegeven dat gehuwd en ongehuwd samenwonende partners ook in het kader van de AOW gelijk worden gesteld?

Is de meeruitgave voor 1986 – de f 30 mln. – gebaseerd op het aantal van 25 000? Of alleen de toekomstige structurele besparing van f 190 mln.?

De berekeningen van de regering die de financiële consequenties van het onderhavige wetsvoorstel benaderen, wijzen erop, zo meenden de leden van de V.V.D.-fractie, dat deze op korte termijn beperkt zijn. In 1986 is slechts sprake van 30 mln. aan meeruitgaven. Ook al vanwege de beperkte financiële consequenties op de korte termijn vroegen deze leden de regering of het verstandig is de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel voort te zetten alvorens alle problemen zijn opgelost die zijn ontstaan als gevolg van wetsvoorstel 18515.

Inzake de financiële gevolgen zouden de leden van de S.G.P.-fractie gaarne willen vernemen of en zo ja binnen welke termijn wel een exact inzicht zou kunnen ontstaan van de behandeling van ongehuwd samenwonenden als gehuwden?

Met betrekking tot de financiële gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel, merkte het lid van de R.P.F.-fractie op, dat de motivering om slechts nieuwe gevallen onder de werking van de wet te brengen uiterst summier is. Met welk bedrag zou de opbrengst stijgen wanneer ook «oude gevallen» binnen drie jaar onder de werking van de wet zouden worden gebracht?

#### **4. Artikelen**

##### *Artikel IA*

De vragen die omtrent artikel 1, vierde lid door de leden van de C.D.A.-fractie zijn gesteld ten aanzien van de Toeslagenwet, wensten zij ook te stellen ten aanzien van hetzelfde artikel 1, vierde lid van dit wetsvoorstel.

##### *Artikel II*

Het lid van de R.P.F.-fractie vroeg om verduidelijking van de redenen waarom het uiteindelijke pensioenresultaat van een AOW-gerechtigde lager kan uitkomen dan zijn of haar ongehuwdenpensioen. Dit lid wilde voorts weten na verloop van welke tijd wordt aangenomen dat een samenlevingsverband is verbroken en welke factoren bij de beoordeling van deze situatie nog meer een rol spelen. Is bij voorbeeld een apart feitelijk woonadres een vereiste? Wanneer bij wijze van overgangsmaatregel de samenwonende bejaarde het ongehuwdenpensioen (70%) behoudt en de jongere partner van deze bejaarde op de eigen pensioengerechtigde leeftijd aanspraak kan maken op een ouderdomspensioen voor een gehuwde (50%) is dan niet opnieuw sprake van een ongelijke situatie ten opzichte van gehuwden?

De voorzitter van de commissie,  
Kraaijeveld-Wouters

De griffier voor dit verslag,  
Hordijk