

Vergaderjaar 1985–1986

19 258 **Wijziging van de Algemene Ouderdomswet
(gelijkstelling niet-gehuwde personen met gehuwden of
echtgenoten)**

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**Algemeen**

In het kader van de invoering van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de Algemene Ouderdomswet (AOW), is de positie van de ongehuwd samenwonenden uitgebreid aan de orde gekomen. In hun adviezen over die gelijke behandeling van 17 februari en 16 maart 1984 zijn de Sociaal-Economische Raad (SER) respectievelijk de Emancipatieraad (ER) reeds op de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden in de AOW ingegaan.

De SER was van mening, dat verschillen tussen gehuwden en hiermee vergelijkbare andere samenlevingsvormen op het gebied van de sociale zekerheidswetgeving dienden te worden weggenomen. De Raad achtte dit in overeenstemming met zijn opvatting, dat ieder die in dezelfde sociale en economische omstandigheden verkeert in beginsel recht heeft op dezelfde bescherming op grond van de sociale zekerheidswetgeving. De oplossing van het vraagstuk van gelijke behandeling van gehuwden en samenwonenden zou allereerst vanuit de doelstelling en vormgeving van elke wet afzonderlijk moeten worden gezocht. Deze gelijke behandeling diende, naar het oordeel van de Raad, in de AOW te worden gebaseerd op de minimumbehoeftefunctie van die wet. De minimumbehoefte van gehuwden verschilt niet met die van ongehuwden, die behoren tot een samenlevingsverband dat wordt gekenmerkt door een duurzaam gemeenschappelijke huisvesting en daarom als een economische eenheid is aan te merken, aldus de Raad.

De ER was evenwel van mening dat de huidige situatie voor ongehuwde bejaarden – dus ook samenwonenden – ongewijzigd diende te blijven. In de visie van de ER moest aan iedere bejaarde individueel ouderdomspensioen worden toegekend dat voldoende is om in het eigen onderhoud te voorzien. Van toeslagen op uitkering van één van de samenwonenden mag geen sprake zijn.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel 18515 met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW bleek, dat de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden algemeen werd aanvaard. Over de vormgeving daarvan bestonden echter uiteenlopende gedachten. De leden van de fractie van het C.D.A., R.P.F. en het G.P.V. achtten het voortbestaan van de bevoordeling van de ongehuwd samenwonenden ontoelaatbaar. De leden van de C.P.N.-, D'66- en P.S.P.-fractie gaven als hun mening te kennen, dat de gelijke behandeling

moet betekenen, dat gehuwden daarentegen dezelfde rechten krijgen als ongehuwd samenwonenden. De fractieleden van de P.v.d.A. wilden eerst ingaan op de gelijke behandeling bij een integrale aanpak van dit vraagstuk, terwijl de leden van de VVD-fractie nog geen definitief standpunt wilden innemen.

De regering heeft bij gelegenheid van bovengenoemd wetsvoorstel reeds te kennen gegeven, dat de verschillen tussen gehuwden en met een huwelijk vergelijkbare andere samenlevingsvormen moeten worden weggenomen. 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 vloeit niet voort 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. Zij koos toen echter voor een integrale aanpak van dit vraagstuk voor het gehele terrein van de sociale zekerheidswetgeving. Een geïsoleerde benadering in de AOW kwam haar niet wenselijk voor. Daarnaast zou geforceerde invoering een onverantwoorde verzwaring van de uitvoering hebben betekend.

Een integrale aanpak heeft thans zijn gestalte gekregen in het voorstel van wet tot verlening van toeslagen tot het relevante sociaal minimum aan de uitkeringsgerechtigden ingevolge de WW, de ZW, de AAW en de WAO, die één of meer personen tot hun financiële last hebben (Toeslagenwet). De in dit wetsvoorstel uitgewerkte toeslagenregeling wordt geplaatst binnen de minimumbehoeftefunctie van het stelsel van sociale zekerheid. Het kabinet is van mening dat in andere regelingen op eenzelfde wijze vorm moet worden gegeven aan de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden, voor zover die regeling wat betreft doelstelling en karakter eenzelfde functie vervult. Een wijziging van de Algemene Bijstandswet (ABW) is tevens in de vorm van een voorstel van wet ingediend. Ook de AOW voldoet naar onze opvatting aan die voorwaarde. Derhalve stellen wij voor ook in deze wet gehuwden en niet-gehuwd samenwonenden gelijk te behandelen. Artikel I, onderdeel A, van het onderhavige voorstel van wet strekt daartoe. Voor het overige verwijzen wij naar de memorie van toelichting op het bovengenoemde voorstel van een toeslagenwet.

Aanvullende pensioenproblematiek

In paragraaf 8 van de memorie van toelichting bij het wetsontwerp 18515 betreffende de invoering van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW is uitvoerig geschetst onder welke omstandigheden een wijziging van de AOW-pensioenen een automatische verhoging van het aanvullend pensioen tot gevolg heeft. Geconcludeerd is, dat gelet op de formulering van de in de aanvullende pensioenregelingen gebruikte franchise- en inbouwbepalingen, slechts bij hoge uitzondering een automatisch effect in bedoelde zin optreedt. Ook de onderhavige wetswijziging zal in het algemeen eveneens geen automatische verhoging van het in guldens uitgedrukte aanvullend pensioen te zien geven. Een automatisch effect in deze zin is slechts denkbaar in een situatie, waar in de aanvullende pensioenregeling een franchise- of inbouwbepaling wordt gehanteerd, die niet is gebaseerd op het AOW-pensioen voor ongehuwden als zodanig, doch op het door iedere individuele deelnemer feitelijk ontvangen AOW-pensioen voor ongehuwden.

Een dergelijke situatie doet zich voorzover bekend bij pensioenregelingen, werkend met een franchise, niet voor en bij pensioenregelingen, werkend volgens inbouwsystematiek, hoogst zelden. In de wet van 28 maart 1985, Stb. 180, waarbij gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW is ingevoerd, is in artikel XVI een overgangsbepaling opgenomen die iedere automatische verhoging van het aanvullend pensioen tot 1 april 1988 voorkomt. Deze bepaling dient er met name toe te voorkomen, dat er conflicten met individuele deelnemers ontstaan over de interpretatie van

de formulering van de aanvullende pensioenregeling waar deze verwijst naar een inmiddels gewijzigde bepaling van de AOW. In artikel III van het onderhavige wetsontwerp is een soortgelijke overgangsbepaling opgenomen. Voor de termijn is aansluiting gezocht bij genoemd artikel XVI van de wet van 28 maart 1985. Gedurende de overgangsperiode hebben werkgevers en werknemers gelegenheid zich te bezinnen op de vraag of en zo ja welke consequenties zij willen verbinden aan de onderhavige wetswijzigingen voor wat betreft de inhoud van de pensioenregeling, waarvoor zij primair de verantwoordelijkheid dragen.

Wat betreft de ambtelijke pensioenen wordt nog opgemerkt dat de aanpassing van de inbouwbepalingen ingevolge de Algemene burgerlijke pensioenwet bij een afzonderlijke wet zal geschieden.

Financiële gevolgen

Over de financiële gevolgen van de behandeling van ongehuwd samenwonenden als gehuwden bestaat geen exact inzicht. Slechts in algemene zin kunnen de effecten worden aangegeven. Zo zal enerzijds een ongehuwd samenwonende bejaarde aanspraak kunnen maken op een toeslag, indien en zolang de partner de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt. Dit hoeft niet in alle gevallen tot meeruitgaven te leiden. Indien de jongere partner voldoende eigen inkomen heeft, volgt in het geheel geen toeslag en ontvangt de ongehuwd samenwonende bejaarde een basisuitkering, die lager is dan het ongehuwdenpensioen. Overigens moet worden opgemerkt, dat de inkomensafhankelijkheid van de toeslag eerst met ingang van 1 april 1988 gefaseerd zal worden doorgevoerd. Anderzijds zullen – indien ook de jongere partner 65 jaar of ouder is – de pensioenen van hen beiden tezamen minder bedragen dan twee ongehuwdenpensioenen. Tot slot zal voor nieuwe gevallen een einde komen aan de situatie, dat een echtpaar recht kan hebben op twee ongehuwdenpensioenen, doordat de huwelijks-sluiting eerst heeft plaatsgevonden nadat beide reeds 65 jaar of ouder waren.

Zoals gezegd kunnen de financiële effecten slechts in zeer globale zin worden aangeven. Naar opgave van het CBS, en gebaseerd op het Woningbehoefte-onderzoek '81, waren er in 1981 naar schatting 50 000 zogenaamde «niet-gezinshuishoudens», waarvan het hoofd 65 jaar of ouder was. Van deze, meest tweepersoonshuishoudens, gaf het hoofd in ongeveer 12 000 gevallen aan samen te leven met een vaste partner.

Aangezien het hier om enquëtering van personen gaat die over het algemeen nog traditionele opvattingen hebben over huwelijk en samenwoning mag aangenomen worden dat het aantal van 12 000 gevallen een onderschatting van de feitelijke situatie is. Voor de berekeningen is er dan ook van uitgegaan dat in 25 000 gevallen sprake is van een samenlevingsrelatie zoals bedoeld in het onderhavige wetsontwerp. In de overige 25 000 gevallen is aangenomen dat er sprake is van familiale banden.

Voor het verloop van de berekeningen is voorts aangenomen dat in één derde van de gevallen sprake is van samenleving met een partner die jonger is dan 65 jaar. Bovendien is, in navolging van de SER, aangenomen dat deze partner in 50% van de gevallen eigen inkomen heeft.

In overleg met de Sociale Verzekeringsbank is vervolgens schattenderwijs aangenomen dat er op dit moment ongeveer 6 à 10 000 gehuwde bejaarden zijn die op grond van artikel 9, zevende lid, van de AOW, beiden een ongehuwdenpensioen ontvangen.

Op grond van vorenstaande gegevens en veronderstellingen kan, uitgaande van de bruto uitkeringsbedragen zoals deze sinds 1 januari 1985 gelden, het volgende *structurele* beeld (in mln. glds.) worden geschetst:

a. 17 000 huishoudens waarvan beide partners \geq 65 jaar	– 135
b. 4000 huishoudens waarvan één der partners \geq 65 jaar en waarvan de jongere partner geen inkomen heeft	+ 25
c. 4000 huishoudens waarvan één der partners \geq 65 jaar en waarvan de jongere partner wel een eigen inkomen heeft	– 15
d. 8000 gehuwden conform art. 9, lid 7, AOW	– 65
Totaal	– 190

Met nadruk zij er nogmaals op gewezen dat het hier om globale berekeningen gaat.

Voor de bepaling van het eerstejaars-effect zijn twee aspecten van belang. Allereerst is dat de overgangsregeling met betrekking tot de inkomensafhankelijkheid van de toeslagen. Ten tweede zijn dat de overgangsbepalingen zoals neergelegd in artikel II van het onderhavige wetsontwerp.

Deze aspecten hebben voor 1986 tot gevolg dat in alle gevallen waarin sprake is van samenwoning met een partner die jonger is dan 65 jaar, een toeslag wordt verleend. De kosten, die hiervan het gevolg zijn, bedragen naar schatting 35 mln. Bovendien is het zo dat alle bestaande gevallen hun 70% pensioen behouden zodat in 1986 alleen ten gevolge van nieuwe instroom enige besparingen tot stand komen. Naar ruwe schatting zal dit niet meer bedragen dan ongeveer 5 mln.

Tezamen met de eerdergenoemde meeruitgaven ten bedrage van 50 mln. betekent dit dus dat in 1986 gerekend moet worden met een meeruitgave van, naar ruwe schatting, 30 mln. In de loop der tijd zal dit bedrag afnemen en omslaan in een besparing, die uiteindelijk structureel de eerdergenoemde 190 mln. zal bedragen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Over de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden in de AOW nog enige specifieke kanttekeningen. Onder samenwonenden wordt niet verstaan personen, die in familiale betrekking tot elkaar staan. Dit betekent dat bejaarden die bij hun kinderen wonen, niet als samenwonend worden aangemerkt. Voorts sluit de begripsomschrijving uit, dat samenwoning zich kan uitstrekken tot meer dan twee personen. Dat wil zeggen, dat met betrekking tot bij voorbeeld bejaardenoorden de beoordeling van omstandigheden er toe zal leiden dat een alleenstaande bejaarde die in een bejaardenoord verblijft, voor de AOW als ongehuwd aangemerkt blijft.

Onderdeel B

Artikel 9, zevende lid, van de AOW beoogt, dat twee ongehuwde bejaarden, die na hun 65-jarige leeftijd met elkaar huwen, ieder hun ongehuwdenpensioen behouden. De reden hiervoor is, dat de wetgever vanwege de materiële voordelen van samenwoning boven het huwelijk die samenwoning van bejaarden niet heeft willen bevorderen. Aangezien wordt voorgesteld om dit onderscheid op te heffen, bestaat aan de voornoemde bepaling geen behoefte meer.

Onderdeel C

Over beroep, ingesteld tegen beslissingen omtrent het al dan niet hier te lande wonen en dientengevolge het al dan niet verzekerd zijn alsmede het gehuwd dan wel ongehuwd zijn, oordeelt in hoogste ressort de Hoge Raad. Zonder deze voorziening zou over dezelfde materie uiteenlopende jurisprudentie kunnen ontstaan enerzijds van de Hoge Raad, anderzijds van de Centrale Raad van Beroep. De aanwijzing van de Hoge Raad tot gemeenschappelijke hoogste rechter heeft volgens de thans voorgestelde wijziging mede betrekking op beslissingen over de aanmerking van niet-gehuwde personen als gehuwden of echtgenoten.

Artikel II

Deze overgangsbepalingen hebben tot doel te bereiken, dat degenen, die reeds vóór de inwerkingtreding van deze wet een ouderdomspensioen ingevolge de AOW ontvangen, er materieel niet op achteruitgaan. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende situaties.

1. Een echtpaar, waarvan beide echtelieden reeds vóór de inwerkingtreding van de onderhavige wet ingevolge artikel 9, zevende lid, van de AOW ieder een ongehuwdenpensioen ontvangen omdat de huwelijksluiting na ieders 65-jarige leeftijd heeft plaatsgevonden, behoudt deze twee ongehuwdenpensioenen.

2. Ongehuwde bejaarden, die reeds vóór de inwerkingtreding van deze wet samenwonen, behouden hun voor die datum toegekende ouderdomspensioen.

3. Een ongehuwde bejaarde met een vóór de inwerkingtreding van deze wet toegekend ongehuwdenpensioen, die op die datum reeds samenwoont met een ander die jonger is dan 65 jaar, heeft voortaan aanspraak op het ouderdomspensioen voor een gehuwde, eventueel vermeerderd met een toeslag. Aangezien door niet-verzekerde jaren van de jongere partner geen recht op de toeslag kan bestaan of nog slechts op een geringe toeslag, kan het voorkomen dat het uiteindelijke pensioenresultaat lager uitkomt dan zijn of haar ongehuwdenpensioen. In dit geval behoudt deze bejaarde dat ongehuwdenpensioen. De hierbedoelde overgangsregeling laat overigens onverlet, dat de ongehuwde bejaarde op een later tijdstip dan de datum van inwerkingtreding van deze wet, een ouderdomspensioen voor een gehuwde aanvraagt, ongeacht of de samenwoning op de voornoemde datum reeds bestond.

Met de zinsnede dat de bepalingen van de AOW, zoals die luiden voor de ongehuwde pensioengerechtigde, van toepassing *blijven*, wordt tot uitdrukking gebracht dat de ongehuwde pensioengerechtigde – nadat deze intussen voor een ouderdomspensioen voor een gehuwde en een eventuele toeslag heeft geopteerd – niet later *tijdens de samenwoning* weer in aanmerking kan komen voor een ongehuwdenpensioen omdat dit pensioen inmiddels materieel weer tot een gunstiger resultaat leidt, tenzij uiteraard het samenlevingsverband is verbroken.

Ondanks het feit dat bij wijze van overgangsbepaling de samenwonende bejaarde het ongehuwdenpensioen behoudt, is er sprake van een situatie die niet verschilt van een echtpaar in de zin van de AOW. Dit betekent, dat de jongere partner van deze bejaarde op de eigen pensioengerechtigde leeftijd aanspraak kan maken op een ouderdomspensioen voor een gehuwde.

Uitdrukkelijk wordt herhaald, dat de hierbedoelde bepalingen van toepassing zijn op vóór de datum van de inwerkingtreding van deze wet toegekende ouderdomspensioenen, terwijl de huwelijksluiting respectievelijk de samenwoning óók reeds voor die datum heeft plaatsgevonden respectievelijk bestaat.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Kappeyne van de Coppello