

Zitting 1971 – 11 412

*Nadere wijziging van de Algemene Ouderdomswet
(wijziging pensioenrechten voor gehuwden, die
duurzaam gescheiden leven)*

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Ingevolge artikel 1, tweede en derde lid, van de Algemene Ouderdomswet (A.O.W.) wordt voor de toepassing van die wet de gehuwde man resp. de gehuwde vrouw, die duurzaam gescheiden leeft van zijn echtgenote resp. haar echtgenoot, als ongehuwd aangemerkt. Dit heeft tot gevolg, dat het recht op ouderdomspensioen voor ieder der hierbedoelde echtgenoten in beginsel geheel zelfstandig wordt gezien. Op dit beginsel is echter in artikel 8, derde lid, van genoemde wet in zoverre een beperking aangebracht, dat wanneer duurzaam van elkaar gescheiden levende echtgenoten niet van tafel en bed gescheiden zijn en beiden de 65-jarige leeftijd hebben bereikt, zij ieder recht hebben op een ouderdomspensioen ten bedrage van de helft van het gehuwdenpensioen. Deze bepaling is blijkens de memorie van toelichting op het ontwerp A.O.W. (zitting 1954–1955, nr. 4009, blz. 55) opgenomen, omdat het in beginsel ongewenst moest worden geacht, dat duurzaam van elkaar gescheiden levende echtgenoten, die niet wettelijk van tafel en bed gescheiden zijn, in een financieel gunstiger positie zouden verkeren dan een samenwonend echtpaar.

Daar de uitwerking van deze bepaling tot onbillijkheden kon leiden, was – mede naar aanleiding van een door de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid tijdens een vergadering op 28 april 1966 met de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Volksgezondheid uit de Tweede Kamer ter zake gedane toezegging (zitting 1965–1966, nr. 8672) – in artikel IV, onderdelen B en C, van het wetsontwerp 9141, hetwelk heeft geleid tot de wet van 20 juli 1967 (*Stb.* 396), onder meer een zodanige wijziging van de A.O.W. voorgesteld, dat ook duurzaam gescheiden levende echtgenoten, die niet van tafel en bed gescheiden zijn, het volledige ongehuwdenpensioen zouden ontvangen.

In het voorlopig verslag van de Tweede Kamer betreffende laatstgenoemd wetsontwerp werden met betrekking tot de bedoelde wijziging door vele leden een aantal opmerkingen gemaakt en vragen gesteld, waaronder de vraag of op dit stuk overleg geweest was met de Sociale Verzekeringsbank en de Vereniging van Raden van Arbeid. Deze opmerkingen en vragen mondden uit in de suggestie van de eerdergenoemde leden om in de gegeven omstandigheden het voorstel tot wijziging van artikel 8 van de A.O.W. aan te houden tot hierover rustiger van gedachten zou kunnen worden gewisseld. Mede gezien de spoed, welke ten aanzien van de behandeling van het desbetreffende wetsontwerp wenselijk was, heeft de ambtsvoorganger van de ondergetekende het voorstel tot wijziging van de A.O.W. op dit punt daarna bij nota van wijziging ingetrokken. Korthedshalve moge de ondergetekende naar de desbetreffende kamerstukken verwijzen (zitting 1967, nr. 9141).

Daarna heeft de ambtsvoorganger van de ondergetekende bij schrijven van 14 november 1967 de Sociale Verzekeringsraad verzocht hem te willen adviseren omtrent de wenselijkheid van een wijziging van de A.O.W. als oorspronkelijk werd voorgesteld in artikel IV, onderdelen B en C, van het meer genoemde wetsontwerp nr. 9141. Hij heeft daarbij de wenselijkheid uitgesproken dat de genoemde raad bij zijn beraad over de uitvoerbaarheid van een eventuele wijziging de Sociale

Verzekeringsbank en de Vereniging van Raden van Arbeid zou betrekken.

Op 26 juni 1968 heeft de Sociale Verzekeringsraad zijn advies ter zake uitgebracht. Daarin wijst de raad erop, dat het begrip „duurzaam gescheiden leven” ook voorkomt in de Wet op de Inkomstenbelasting 1964. Voor de toepassing van deze wet is de gehuwde vrouw niet afzonderlijk belastingplichtig, tenzij de echtgenoten duurzaam gescheiden leven. Is dit laatste het geval, dan vormt de vrouw een zelfstandige fiscale eenheid voor de heffing van de inkomstenbelasting en van de premie voor de volksverzekeringen.

Artikel 1 van de A.O.W. – zo merkt de raad op – huldigt hetzelfde principe, omdat een duurzaam gescheiden levende niet als een gehuwde wordt aangemerkt hetgeen tot gevolg heeft dat man en vrouw in een dergelijke situatie premieplichtig zijn voor de A.O.W.

Dit in beginsel zelfstandig premie betalen door ieder der duurzaam gescheiden levende echtgenoten houdt in dat zij bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd beiden een zelfstandig recht hebben op het pensioen tot het bedrag voor een ongehuwde. Het huidige derde lid van artikel 8 der A.O.W. beperkt dit uitgangspunt echter door te bepalen, dat het pensioen van de gehuwde man en van de gehuwde vrouw, die beiden de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt en duurzaam gescheiden leven, zonder van tafel en bed gescheiden te zijn, slechts de helft bedraagt van het gehuwdenpensioen, hetgeen lager is dan het ongehuwdenpensioen. Indien en zolang slechts één der partijen recht op pensioen heeft, ontvangt hij of zij echter het ongehuwdenpensioen.

Na gesteld te hebben, dat het begrip duurzaam gescheiden leven een feitelijk criterium is, komt de Sociale Verzekeringsraad tot de conclusie, dat ten aanzien van de vraag wanneer sprake is van duurzaam gescheiden leven, de opvattingen van de belastingdienst, die de premie A.O.W. int en van de uitvoeringsorganen (Sociale Verzekeringsbank en Raden van Arbeid) niet uit elkaar mogen lopen, doch gecoördineerd dienen te zijn.

De Sociale Verzekeringsraad wijst vervolgens in dit verband op het arrest van de Hoge Raad van 10 februari 1960 (Rspr. S.V. 1960/67). In bedoeld arrest heeft de Hoge Raad overwogen:

„dat een gehuwde vrouw moet geacht worden duurzaam gescheiden van haar echtgenoot te leven in de zin van artikel 1, derde lid, van de Algemene Ouderdomswet, indien ten aanzien van haar en haar echtgenoot de toestand is ingetreden, dat, na de door beiden of een hunner gewilde verbreking van de echtelijke samenleving, ieder afzonderlijk zijn eigen leven leidt als ware hij niet met den ander gehuwd en deze toestand door hen beiden, althans door een hunner, als bestendig is bedoeld;

dat evenzeer een gehuwde vrouw als duurzaam gescheiden van haar echtgenoot levend moet worden aangemerkt, indien de echtelijke samenleving is verbroken doordat een door geen van beide echtelieden gewilde toestand is ingetreden, welke voor de voortzetting van de echtelijke samenleving een daadwerkelijk beletsel vormt, terwijl redelijkerwijze niet valt te verwachten, dat in dien toestand binnen afzienbare tijd een

wijziging zal komen, welke de mogelijkheid tot hervatting van de echtelijke samenleving zou openen:".

De Hoge Raad onderscheidt derhalve – zo concludeert de Sociale Verzekeringsraad – niet-inrichtingsgevallen en inrichtingsgevallen. De laatst aangehaalde overweging van de Hoge Raad slaat – aldus de Sociale Verzekeringsraad – op de gevallen, dat man of vrouw in een inrichting is opgenomen en genezing niet te verwachten valt, zoals bijvoorbeeld bij sommige gevallen van krankzinnigheid of zware psychische gestoordheid, in gevallen van sommige slepende chronische ziekten, e.d.

Het voorstel om het derde lid van artikel 8 van de A.O.W. te doen vervallen, zou dan ook in feite betekenis hebben voor alle niet-inrichtingsgevallen, voor zover er sprake is van een toestand van duurzaam gescheiden leven, die door beiden of althans een der echtelieden is gewild en voor de gevallen, waarin één van beiden dan wel beide echtelieden in een inrichting is of zijn opgenomen en genezing niet te verwachten valt.

Gelet op het vorenstaande is de Sociale Verzekeringsraad tot de conclusie gekomen dat de volgende drie punten het wenselijk maken dat de onderwerpelijke wetswijziging tot stand komt:

1. Ingeval van duurzaam gescheiden leven was elk der huwelijkspartners tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd zelfstandig aan premieheffing onderworpen, hetgeen in beginsel aan elk van hen recht geeft op het pensioen voor een ongehuwde. De huidige wetgeving beperkt dit recht echter door ieder der partners slechts de helft van het gehuwdenpensioen te geven, hetgeen minder is dan ieder het ongehuwdenpensioen.

2. Het onder ten eerste vermelde is niet logisch, aangezien ingeval één der gehuwde partners 65 jaar wordt en de ander nog geen 65 jaar is, aan de 65-jarige wel het ongehuwdenpensioen wordt toegekend. Het feit, dat de andere partner daarna ook 65 jaar wordt, verandert echter in de feitelijke situatie niets, zodat de vermindering van het ouderdomspensioen van degene die het eerst 65 jaar was geworden tot het bedrag van de helft van het gehuwdenpensioen door de belanghebbende moeilijk kan worden aanvaard en begrepen.

3. Ingeval van duurzaam gescheiden leven zullen man en vrouw veelal een zelfstandige huishouding voeren – hetgeen kostbaarder is dan het voeren van een gemeenschappelijke huishouding – en derhalve economisch gezien als ongehuwd zijn aan te merken.

Vervolgens heeft de Sociale Verzekeringsraad in zijn advies aandacht besteed aan de argumenten, die tegen de onderwerpelijke wetswijziging zouden kunnen worden ingebracht. Daarbij noemt hij de volgende:

1. het wordt voordelig, zodra de 65-jarige leeftijd in zicht komt, om duurzaam gescheiden leven te gaan voorwenden;
2. de lasten van het Ouderdomsfonds zullen toenemen.

Uitgaande van de bekend zijnde gegevens over 1967 (1760 echtparen bekend als duurzaam gescheiden levend) stelt de Sociale Verzekeringsraad, dat dit voor dit fonds een hogere uitgave van 3½ mln. gulden zou hebben betekend. De ondergetekende moge hieraan toevoegen, dat naar de stand per 1 januari 1971 (ca. 1900 echtparen bekend als duurzaam gescheiden levend) en uitgaande van de pensioenbedragen, zoals die per 1 maart jl. zijn vastgesteld, dit voor het genoemde fonds een hogere uitgave van ca. f 5 mln. zou betekenen.

Het eerste tegenargument acht de Sociale Verzekeringsraad weinig reëel, aangezien het haast ondenkbaar is, dat een echtpaar, dat jarenlang samengeleefd heeft, om louter geldelijk voordeel gescheiden zal gaan leven, indien het tijdstip van de 65-jarige leeftijd in zicht komt. Mocht een dergelijk geval zich desalniettemin voordoen, dan zal een uitvoeriger onderzoek ter vaststelling van het recht op ouderdomspensioen en een scherpere controle door de uitvoeringsorganen noodzakelijk

zijn nadat het duurzaam gescheiden leven eenmaal is vastgesteld.

Het tweede tegenargument van het financiële gevolg voor het Ouderdomsfonds acht de raad van weinig of geen gewicht indien de wetswijziging als redelijk en logisch – hetgeen de raad van oordeel is – moet worden gezien.

De Sociale Verzekeringsraad heeft, overeenkomstig de suggestie van de ambtsvoorganger van de ondergetekende, over de onderwerpelijke wijziging de mening van de Sociale Verzekeringsbank en van de Vereniging van Raden van Arbeid gevraagd. Deze organen hebben in een schrijven van 7 mei 1968 als hun oordeel uitgesproken, dat in verband met het eerdergenoemde arrest van de Hoge Raad van 10 februari 1960 het stellen van nadere regelen met betrekking tot het begrip duurzaam gescheiden leven ten aanzien van inrichtingsgevallen wenselijk zou zijn. Deze organen zien een enigszins bedenkelijke kant aan het arrest van de Hoge Raad, aangezien dit arrest de mogelijkheid inhoudt dat duurzaam gescheiden leven kan worden aangenomen ingeval de echtelijke samenleving tegen de wil der huwelijkspartners is verbroken, als gevolg van de omstandigheid dat een der partners in een inrichting is opgenomen, terwijl vaststaat dat genezing – dus hervatting van de samenleving – redelijkerwijze uitgesloten lijkt. De partners zouden derhalve het stempel van duurzaam gescheiden leven kunnen krijgen opgedrukt tegen hun zin.

In verband daarmee achten de uitvoeringsorganen nadere ministeriële regelen gewenst, waarbij zou kunnen worden bepaald, dat niet zonder meer uit het feit dat een der echtgenoten in een inrichting verblijft kan worden afgeleid, dat sprake zou zijn van duurzaam gescheiden leven in de zin van de A.O.W. Of al dan niet sprake is van duurzaam gescheiden leven zouden de uitvoeringsorganen dan willen laten afhangen van de nevenomstandigheden van het geval.

De Sociale Verzekeringsraad wijst erop, dat de praktijk deze is, dat, indien één der partners in een inrichting is opgenomen en een aanvraag om ouderdomspensioen wordt ingediend, de uitvoeringsorganen het gehuwdenpensioen toekennen, tenzij een der partners, of een derde betrokken instantie, het verzoek indient om duurzaam gescheiden leven vast te stellen. De bedoelde derde instantie kan bijv. een gemeente zijn, die er belang bij kan hebben dat een man of een vrouw, die op haar kosten in een inrichting wordt verpleegd, een zelfstandig recht heeft op het ouderdomspensioen. Indien beide partners het duurzaam gescheiden leven niet willen zien vastgesteld, zal dit – aldus de Sociale Verzekeringsraad – derhalve niet gebeuren, terwijl de gevallen dat bijv. een derde instantie zulks zou verzoeken, zeer uitzonderlijk zullen zijn en blijven. De raad is dan ook van mening dat de maatregel van het stellen van nadere regelen als bovenbedoeld in geen enkele verhouding staat tot de gesignaleerde mogelijk bedenkelijke kant van het meergenoemde arrest van de Hoge Raad.

Aan het slot van zijn advies spreekt de Sociale Verzekeringsraad dan ook als zijn oordeel uit, dat een wijziging van artikel 8 van de A.O.W. en van artikel 10 van die Wet, als was voorgesteld in artikel IV, onderdelen B en C, van het meergenoemde wetsontwerp nr. 9141 – mede in verband met de mededeling van de zijde van de uitvoeringsorganen, dat een dergelijke wijziging zowel administratief als technisch zonder bezwaren uitvoerbaar is – gewenst is. De raad gaf de ambtsvoorganger van de ondergetekende dan ook in overweging een dergelijke wijziging opnieuw te bevorderen.

De ondergetekende heeft gemeend de wijzigingssuggestie van de Sociale Verzekeringsraad te moeten opvolgen. Het onderhavige wetsontwerp strekt hiertoe.

De ondergetekende moge nog opmerken, dat in bedoeld ontwerp – overeenkomstig het advies van de Sociale Verzekeringsraad – niet de mogelijkheid is opgenomen tot het stellen van nadere regelen met betrekking tot het begrip duurzaam gescheiden leven ten aanzien van de inrichtingsgevallen, als door de uitvoeringsorganen is bepleit.

De Minister van Sociale Zaken,
BOERSMA.