

Vergaderjaar 1985–1986

19 258

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

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 26 september 1985

Bij Kabinetsmissiven van 24 juni 1985 en 17 september 1985, nrs. 71 en 51, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, L. de Graaf, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Algemene Ouderdomswet (gelijkstelling niet-gehuwde personen met gehuwden of echtgenoten).

1. Zowel in het ontwerp van Wet tot nadere wijziging van de Algemene Bijstandswet (ABW) (gelijkstelling van niet-gehuwde personen met gehuwden) als in het ontwerp van de Wet inkomensvorming oudere werkloze werknemers (IOW) en in de ontwerp-Toeslagenwet (TW) en in het wetsontwerp, houdende wijziging van de Algemene Ouderdomswet (AOW) (gelijkstelling niet-gehuwde personen met gehuwden of echtgenoten) worden voorstellen gedaan om in bepaalde gevallen personen die met elkaar samenleven te beschouwen als waren zij gehuwd.

Met deze gelijkstelling betreft de wetgever een bijzonder gecompliceerd en ook delicaat terrein. Weliswaar is in de afgelopen jaren een uitgebreide Kroonjurisprudentie tot stand gekomen met betrekking tot het begrip gezinsbijstand in de zin van artikel 5 van de ABW, waarin belangrijke

aspecten van de problematiek reeds aan de orde kwamen, maar de onderhavige voorstellen beogen thans een algemeen wettelijk kader te geven. Dit noodzaakt naar het oordeel van de Raad van State tot een nauwe overweging van alle relevante aspecten, waarbij in het bijzonder ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een belangrijke rol moet spelen.

2. De Raad acht het noodzakelijk erop te wijzen dat, al worden er in alle vier genoemde wetsontwerpen ongeveer gelijke teksten gebruikt om de gelijkstelling te verwezenlijken, de materie waarom het gaat in de twee eerstgenoemde ontwerpen van wet wezenlijke verschillen vertoont vergeleken met die van de twee laatstgenoemde. In de eerste twee gaat het er niet alleen om rekening te houden met het verschil in behoeften van twee samenwonenden vergeleken met twee alleenstaanden, maar is de gehele uitkering van de samenlevenden in het geding, omdat gevergd wordt dat de ene partner in het levensonderhoud van de andere zal voorzien (indien en voor zover hij of zij over voldoende inkomen of vermogen beschikt). Hier gaat het dus om partners van wie wordt verondersteld dat zij een zorgrelatie hebben.

In de laatste twee ontwerpen gaat het echter alleen om de vraag of de

ontvanger van een uitkering nog een toeslag zal ontvangen. Daar gaat het uitsluitend om het vaststellen van de behoeften, en die dienen te worden bepaald door het al of niet aanwezig zijn van een samenwoning met een gezamenlijke huishouding. Of er een zorgrelatie is doet niet ter zake.

Naar de mening van het college vloeit uit het vorenstaande voort dat de gelijkstelling met gehuwden in de onderscheiden wetsontwerpen niet op gelijke wijze moet worden geregeld.

3. De Raad acht het voor de hand te liggen dat voor de regeling van de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden in de TW en in de AOW een verbinding wordt gelegd met een onderdeel van het recht, waarin de problematiek van gelijkstelling van niet-gehuwden met gehuwden een vergelijkbare rol speelt en reeds een wettelijke regeling heeft gekregen, met name de recent tot stand gekomen regeling voor tweeverdieners in de loon- en inkomstenbelasting. Het gaat daar zowel als hier immers om een gelijke behandeling tot stand te brengen van personen die uit een oogpunt van draagkracht of behoeften gezien gelijk zijn, los van de aspecten die aan een veronderstelde zorgrelatie zijn verbonden. Naar het oordeel van de Raad leidt dit ertoe om ook in de TW en de AOW een objectief criterium neer te leggen, namelijk is er al of niet een duurzame gezamenlijke huishouding.

In de toelichting op de ontwerp-TW (bladzijde 28) wordt dan ook naar de mening van het college ten onrechte gezegd dat het voor de gelijkstelling van een afhankelijke partner met een afhankelijke echtgenoot nodig zou zijn vast te stellen «of er sprake is van een onderlinge zorgplicht (ingevolge het bepaalde in het Burgerlijk Wetboek) dan wel dat een zorgrelatie kan worden verondersteld». (De enige samenwoning die er niet onder valt is de samenwoning die op een zuiver commerciële basis berust.)

4. In de ontwerpen betreffende de ABW en de IOW ligt het, zoals gezegd, anders. Hier dient te worden gezien (zoals ook in de toelichting op het wetsvoorstel betreffende de ABW wordt uiteengezet) of er sprake is van partners, tussen wie een wederzijdse zorgrelatie aanwezig is dan wel kan worden verondersteld. Overigens is het duidelijk dat het samenleven als ware men gehuwd rechtens geen onderhoudsplicht schept. Het ontbreken van de wil om de afhankelijke partner te onderhouden of voor deze te zorgen kan daarentegen geen doorslaggevende reden vormen om bij de ABW en de IOW ongehuwd samenwonenden anders te behandelen dan gehuwden. Zoals in de toelichting bij het ABW-ontwerp terecht is opgemerkt, steunt het verlenen van een «gezinsuitkering» immers primair op het behoeftebeginsel. Het verlenen van hogere uitkeringen aan twee ongehuwde partners die samenwonen «als waren zij gehuwd» dan aan een gehuwd paar zou ook begrijpelijkerwijs door de laatsten als een grove onrechtvaardigheid worden gevoeld. Een dergelijke regeling zou in feite een discriminatie van gehuwden betekenen. In deze overwegingen ziet het college zwaarwichtige redenen om tot gelijke behandeling met gehuwden over te gaan.

De Raad heeft er begrip voor dat voorgesteld wordt ook partners van hetzelfde geslacht voor de hoogte van hun uitkering op dezelfde wijze te behandelen als gehuwden. Hij voorziet echter grote moeilijkheden voor de toepassing van deze gelijkstelling wanneer deze relatie wordt ontkend. In dit verband wil het college er op wijzen dat het ook volgens de toelichting van het ABW-wetsvoorstel (bladzijde 10) niet wenselijk is dat «de subjectieve aard van de relatie wordt vastgesteld» (als die wordt ontkend). De omstandigheid dat het bij samenwoningen van personen van gelijk geslacht veel moeilijker is om de

aanwezigheid van een relatie als partners voldoende aannemelijk te maken, mag naar 's Raads mening echter geen reden zijn om deze personen anders te behandelen door ten aanzien van hen een geringere terughoudendheid bij het onderzoek te betrachten.

5. De Raad is van oordeel dat de regeling van gelijke behandeling «als gehuwden» terecht niet van toepassing wordt geacht op verwanten (bladzijde 6 van de toelichting bij het ABW-wetsvoorstel), maar meent dat ook samenwonenden die niet als partners kunnen worden beschouwd (bij voorbeeld twee personen van hetzelfde geslacht die louter om geld uit te sparen samenwonen) niet als gehuwden moeten worden behandeld. Het zou, naar de mening van het college, onjuist zijn aan het enkele feit dat twee personen samenwonen en een gezamenlijke huishouding voeren het gevolg te verbinden dat aan de een een uitkering zou worden onthouden wanneer de ander over eigen inkomsten of vermogen beschikt waarmee hij kan voorzien in de noodzakelijke bestaanskosten van zijn huisgenoot. Dit zou erop neer komen, nog steeds sprekende over de ABW en de IOW dat er, wanneer sprake is van een uitkering op minimumbehoefte-niveau van een onderhoudsverplichting zou worden uitgegaan daar waar deze maatschappelijk en juridisch niet aanwezig is.

6. De Raad dringt erop aan bij de ABW en de IOW enerzijds en bij de TW en de AOW anderzijds de wetsteksten en de daarbij behorende toelichtingen geheel met elkaar in overeenstemming te brengen. Voorkomen moet worden dat twee samenwonenden die in dezelfde omstandigheden verkeren in de ABW en de IOW verschillend worden behandeld. Hetzelfde geldt voor de TW en de AOW. Tevens acht hij het wenselijk dat de toelichtingen zelfstandig leesbaar zijn; de toelichting bij de IOW is in dit verband te summier te noemen.

Het college acht het overigens raadzaam om ook in de ABW de termen «gehuwd» en die van «echtgenoot» te omschrijven omdat beide termen afzonderlijk in de wet voorkomen. Bovendien lijkt dit wenselijk omdat anders de samenhang met het andere wetsontwerp tot wijziging van de ABW (met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen) gebreken zou

vertonen. In het bijzonder moet in dit verband nog worden gewezen op artikel 37 van de ABW, dat in de toelichting op artikel 5a, derde lid, van het eerstgenoemde wetsontwerp tot wijziging van de ABW niet wordt genoemd waardoor de indruk ontstaat (waarschijnlijk ten onrechte) dat een ongehuwde partner niet de bevoegdheid zou hebben een bezwaarschrift in te dienen.

7. Het college bepleit in de voorstellen betreffende de ABW en de IOW de vervanging van het woord «wezenlijk» in de voorgestelde formulering: «niet wezenlijk verschilt van die van gehuwden» door het woord «feitelijk». Het gebruik van het woord «wezenlijk» in deze context zou kunnen worden geacht ethische implicaties te hebben; deze indruk kan beter worden vermeden.

8. In alle vier genoemde voorstellen van wet wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld voor de toepassing van de «gelijkheids»bepalingen (in de IOW ontbreekt het woord: nadere). De Raad is van oordeel dat bij een zo gevoelige materie als de onderhavige, waarbij de persoonlijke levenssfeer zo zeer wordt geraakt, een bijzondere mate van zorgvuldigheid in acht genomen dient te worden. Daarbij ware een zo groot mogelijke mate van inschakeling van de formele wetgever te verkiezen. In ieder geval beveelt hij aan de elementen die in verscheidene toelichtingen als belangrijk voor de beoordeling van een situatie worden aangeduid (gezamenlijke huishouding, duurzaamheid en, met name bij de ABW en de IOW: uiterlijk waarneembare omstandigheden en gedragingen) op enigerlei wijze in de wetstekst zelf tot uitdrukking te brengen. In dit verband zij er nog op gewezen dat ook volgens punt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving het aantal delegatiebepalingen zoveel mogelijk moet worden beperkt en – zo delegatie in verband met de flexibele wijze van normstelling noodzakelijk is – de grenzen van de delegatie zoveel mogelijk in de wet moeten worden vastgelegd. Op zijn minst dient in de toelichting te worden gemotiveerd waarom een delegatiebepaling noodzakelijk is.

9. Bij de minimumbehoefte-regelingen vervat in de vier eerder genoemde wetsvoorstellen is de rechtsbescherming op verschillende wijze geregeld.

De TW en de AOW kennen als bevoegde rechterlijke instanties de raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep. Met betrekking tot de ABW en de IOW loopt de rechtsgang van burgemeester en wethouders (bezwaarschrift) naar gedeputeerde staten (beroep) en tenslotte naar de Kroon. (In geval van een verzoek om onverwijld bijstand bij de voorzitter van gedeputeerde staten is er nog voorzien in een Arob-bezwaarschrift en een Arob-beroep; de mogelijkheid tot het indienen van een dergelijk verzoek is in de IOW bewust niet overgenomen.) In de AOW is voorts in bepaalde gevallen de mogelijkheid geopend beroep in cassatie in te stellen bij de Hoge Raad (artikel 53). Dit is onder meer mogelijk ten aanzien van het samenwooncriterium.

Het moet als onwenselijk worden beschouwd – zo meent het college – dat over eensluidende onderdelen in de vier minimumbehoefteregelingen (zoals het samenwooncriterium) uiteenlopende jurisprudentie kan ontstaan (tussen de Centrale Raad van Beroep, de Kroon en de Hoge Raad). In ieder geval lijkt het noodzakelijk een harmonisatie van de rechtsgang op dit punt tot stand te brengen tussen de TW en de AOW.

10. Hoewel het in werking treden van alle vier regelingen beoogd is op dezelfde datum (1 mei 1986), zijn in de diverse regelingen verschillende formuleringen opgenomen, variërend van «1 januari 1986» (AOW) tot «op een bij de wet te bepalen tijdstip» (TW, IOW) en «op een bij de wet nader te bepalen tijdstip» (ABW). Voor wat betreft de laatste drie wetten is de inwerkingtreding in de Invoeringswet stelselherziening (artikel 58) gesteld op: 1 mei 1986. Het lijkt wenselijk in de onderscheiden regelingen een zelfde formulering te hanteren, bij voorbeeld door ook bij het AOW-wetsvoorstel een zelfde constructie als bij de andere regelingen te bezigen.

11. In de toelichting wordt – in tegenstelling tot de toelichting bij de Wet van 25 april 1985 (Stb. 228), houdende aanpassing van de overheidspensioenregelingen aan de invoering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW (Gedr. St. II 1984/85, 18 926, nr. 3, bladzijde 5) – niet vermeld dat de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA) en de Centrale Commissie Georganiseerd Overleg Militairen zijn

geraadpleegd met betrekking tot de voorgestelde aanpassing van de overheidspensioenregelingen (met name artikel IV) c.q. welk standpunt deze commissies dienaangaande hebben ingenomen. Volgens artikel 105, eerste lid, van het ARAR wordt over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren met inbegrip van de algemene regels volgens welke het personeelsbeleid zal worden gevoerd, niet eerder beslist dan nadat daarover door of namens de Minister van Binnenlandse Zaken overleg is gepleegd met het CGOA. De Raad van State acht het dan ook wenselijk dat het wetsvoorstel niet eerder bij de Tweede Kamer wordt ingediend dan nadat dit overleg (volledig) is afgerond.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
Scholten

