

3. CONCLUSIES

- IV 32. Teneinde recht te doen aan hun financieel-economische lotsverbondenheid zullen samenlevers en samenwoners evenals gehuwden een wettelijke plicht hebben in elkaars levensonderhoud te voorzien. Omdat voordeurdelers zich niet als relatie aan de overheid kenbaar hebben gemaakt, zal deze verplichting niet voor hen bestaan.
- IV 33. Uitgaande van de gelijkwaardigheid van partners in een huwelijk en van hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de besteding van het inkomen dient de beschikkingsmacht (bestuursmacht) daarover aan beiden gezamenlijk toe te komen, ongeacht of er sprake is van een alleen- of tweeverdienerssituatie. Bij huwelijkse voorwaarden kan hiervan worden afgeweken. Dit zal ook dienen te gelden voor samenlevers en samenwoners, omdat ook op hen het huwelijksvermogensrecht van toepassing is.
- IV 34. Omdat een wettelijke alimentatieplicht gekoppeld is aan een wettelijke onderhoudsplicht tijdens het geregistreerd zijn van de relatie, zal deze in beginsel bestaan voor gehuwden, samenlevers en samenwoners.
- IV 35. Alimentatie eindigt van rechtswege indien de alimentatiegerechtigde gaat trouwen of zich als samenlever dan wel samenwoner laat registreren. Indien de alimentatiegerechtigde met iemand onder één dak gaat wonen zonder bij de overheid geregistreerd te zijn als gehuwd, samenlevend, of samenwonend, kan dit leiden tot vermindering of beëindiging van de alimentatieplicht wegens verandering van omstandigheden. De betalingsplicht kan in dat geval worden herzien. Het oordeel hierover blijft bij de rechter.
- IV 36. Na echtscheiding c.q. na het formeel beëindigen van een samenleving of samenwoning dient de rechter tot alimentatie te kunnen besluiten, ook als het gevolg daarvan is dat beide partners een aanvullend beroep op de bijstand moeten doen. De reden hiervoor is gelegen in de keuzevrijheid van de partners om betaalde en onbetaalde arbeid in onderling overleg te verdelen en in de gelijke waardering van betaalde en onbetaalde arbeid.

V. DE POSITIE VAN HET KIND

In dit hoofdstuk zullen achtereenvolgens de volgende aspecten die betrekking hebben op de positie van het kind worden behandeld:

1. Adoptie
2. Naamgeving
3. Wettelijk erfrecht
4. Ouderlijk gezag/voogdijschap
5. Wettelijke onderhoudsplicht
6. Ouderlijk vruchtgenot.

Bij deze deeltherreinen zijn twee beperkingen aangebracht. In de eerste plaats gaat het om de burgerrechtelijke positie van het kind. De rechtspositie van kinderen voor zover deze niet valt onder de werkingssfeer van het Burgerlijk Wetboek is hier derhalve buiten beschouwing gelaten.

In de tweede plaats is de positie van het kind beperkt tot die ten opzichte van de partners in de aangeduide tweerelatie. Familierechtelijke betrekkingen van het kind met anderen zijn dus buiten beschouwing gelaten. Ter illustratie: twee mensen zijn gehuwd. De vrouw had al een kind, dat verwekt was door een ander met wie zij voor haar trouwen ongehuwd samenleefde. Die biologische vader had het kind ook erkend. (Erkenning is een juridisch begrip; het duidt op een handeling van een man, niet persé de biologische vader van het kind, waarbij deze juridisch het vaderschap op zich neemt.) De erkenner is in beginsel onderhoudsplichtig ten opzichte van het kind. Nadat de moeder met een ander is gehuwd en het kind dus opgroeit bij een stiefvader, is de laatste jegens het stiefkind onderhoudsplichtig. In het hiernavolgende laten wij in dit soort gevallen de relatie tussen het kind en de erkenner rusten.



Tweerelaties zijn ook in dit hoofdstuk weer te onderscheiden in vier categorieën:

- I. Gehuwden
- II. Samenlevers (partners in een geregistreerde homofiele tweerelatie)
- III. Samenwoners (partners in een geregistreerde 'economische' tweerelatie, zoals de weduwnaar en zijn huishoudster, broer en zus etc., evenals homofiele en heterofiele affectieve tweerelaties)
- IV. Voordeurdelers (mensen, die onder één dak wonen maar niet behoren tot de categorieën I t/m III).

Tevens wordt weergegeven de positie van kinderen bij

- V. Alleenstaanden.

In dit kader zijn drie situaties te onderscheiden:

1. kind van beide partners: beide partners in de tweerelatie zijn de biologische ouders van het kind (uiteraard is deze situatie niet denkbaar bij de samenlevers en de alleenstaanden). Indien bijvoorbeeld beide echtgenoten de biologische ouders van het kind zijn, zijn zij tevens beiden de juridische ouders, met alle gevolgen van dien voor de wettelijke positie van het

kind. Bij samenwoners en voordeurdelers zal alleen de moeder de juridische ouder zijn en dient een onderscheid gemaakt te worden tussen erkenning door de man enerzijds en het achterwege blijven daarvan anderzijds.

Bij de situatie waarin het kind van beide partners is, wordt ervan uitgegaan dat het kind staande het huwelijk of de registratie wordt geboren. Dit is niet het geval bij de volgende situatie.

2. *kind van één van de partners*: Hier is één van de partners in de tweerelatie de juridische ouder van het kind. Het kind is reeds geboren voordat het huwelijk werd gesloten c.q. de tweerelatie werd geregistreerd.

Tenslotte wordt onderscheiden de situatie waarin het

3. *kind van derden* is: geen van beide partners in de tweerelatie (noch de alleenstaande bij categorie V) is juridisch de ouder van het kind. We doelen hier met name op de pleegkinderen.

Bij elk deelterrain zullen na een schets van de huidige situatie, voor zover hier van belang, de voorstellen van de commissie op dat gebied worden verwoord. Ter verduidelijking worden deze telkens schematisch weergegeven aan het einde van elke paragraaf.

1. ADOPTIE

Situatieschets

De belangrijkste wettelijke bepaling ten aanzien van adoptie in het kader van dit rapport is dat – in beginsel met uitsluiting van anderen – 'een echtpaar' het recht heeft een verzoek om adoptie te doen. Van deze hoofdregel wordt in twee gevallen afgeweken. In de eerste plaats kan het verzoek ook worden gedaan door de overblijvende echtgenoot na het overlijden van de andere echtgenoot. In dit geval moet blijken, dat het voornemen om het verzoek te doen reeds tijdens het huwelijk bij beide echtgenoten bestond, maar dat de dood heeft verhinderd aan dit voornemen uitvoering te geven. In beide gevallen (zowel bij het verzoek van een echtpaar als bij verzoek van de langstlevende echtgenoot) worden de echtgenoten als adoptanten aangemerkt. In de tweede plaats is sinds 1979 ook de zogenaamde 'stiefouder-adoptie' mogelijk. Wanneer bijvoorbeeld een man trouwt met een vrouw die haar kind – dat niet het zijne is – meebrengt, kan de man (die stiefouder is van het kind) dit adopteren.

Adoptie geschiedt door een uitspraak van de rechtbank. Toewijzing van het verzoek om adoptie kan alleen als aan een aantal wettelijke voorwaarden is voldaan. De meest belangrijke is dat adoptie 'in het kennelijk belang van het kind' moet zijn. Een andere voorwaarde is, dat op de dag van het verzoek een verzorgingstermijn van minstens één jaar in acht moet zijn genomen. Dit houdt in, dat de adoptanten tezamen het tenminste een jaar 'feitelijk verzorgd en opgevoed hebben en een van beiden voogd van het kind is'. Als het verzoek om adoptie gedaan is door de langstlevende echtgenoot, dient de verzorging door de adoptanten tezamen én vervolgens door de overblijvende echtgenoot te hebben plaatsgevonden. Een ander wettelijke vereiste is, dat voor de dag van het verzoek de adoptanten tenminste vijf jaar met elkaar gehuwd moeten zijn⁴³⁾.

Wat zijn de gevolgen van adoptie? Door adoptie verkrijgt de geadopteerde de staat van wettig kind van de adoptief-ouders. Als de geadopteerde reeds de staat van wettig kind bezat ten aanzien van één der adoptanten, dan behoudt hij deze en verkrijgt hij door adoptie de staat van wettig kind van de andere adoptant. Het belangrijkste gevolg van adoptie is dat

43) Deze voorwaarde geldt overigens niet in geval van adoptie van een wettig of natuurlijk kind van één van de adoptanten.

tussen het kind en de adoptief-ouders familierechtelijke betrekkingen ontstaan: juridisch ontstaat er tussen hen bloedverwantschap, hetgeen betekent dat voor de wet het kind is geboren uit de relatie tussen de adoptief-vader en de adoptief-moeder. De banden met de familie van het kind vóór adoptie worden dan ook door de wet verbroken. Door adoptie houden met andere woorden familierechtelijke betrekkingen tussen de geadopteerde en zijn bloed- en aanverwanten in de opgaande en zijlinie op te bestaan. Juist omdat bij adoptie familiebanden juridisch worden verbroken en nieuwe worden gecreëerd, zijn zware eisen gesteld aan de procedure die gevolgd moet worden en aan de voorwaarden waaraan de adoptief-ouders moeten voldoen. Leidraad hierbij is het belang van het kind.

Beoordeling

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven, zullen de situaties waarbij het kind van beide partners is, het kind van één van beiden is en tot slot de situatie waarin het kind van derden is, worden behandeld bij respectievelijk gehuwden, samenlevers, samenwoners, voordeurdelers en alleenstaanden.

1. Gehuwden

- a. *het kind is van beide partners*; het adoptierecht is hier niet van toepassing, aangezien het kind reeds de staat van wettig kind van beide ouders heeft.
- b. *het kind is van één van beide partners*; conform de huidige wetgeving kan de echtgenoot die niet de juridische ouder van het kind is, tezamen met deze een verzoek tot adoptie indienen (de zogenaamde stiefouder-adoptie).
- c. *het kind is van derden*; conform de huidige wetgeving kan het echtpaar een verzoek doen het kind te adopteren.

2. Samenlevers

- a. *het kind is van beide partners*; deze situatie kan hier onbesproken blijven: biologisch is het immers niet mogelijk dat samenlevers (twee mensen van hetzelfde geslacht) samen een kind krijgen.
- b. *het kind is van één van beide partners*; hier gaat het om situaties waarvan het volgende een voorbeeld is. Iemand die gescheiden is en aan wie het kind na echtscheiding is 'toegewezen', laat zich met een ander van hetzelfde geslacht registreren als samenlever. Het kind wordt feitelijk opgevoed en verzorgd in die tweerelatie. Indien beide partners heterofiel zouden zijn geweest, zouden zij over kunnen gaan tot een verzoek om stiefouder-adoptie. De vraag is nu, of ook bij samenlevers (de geregistreerde homofiele tweerelatie) een dergelijk verzoek gehonoreerd zou moeten worden.

Model A

In hoofdstuk III zijn twee redeneringen weergegeven die binnen de commissie ten aanzien van samenlevers worden gevolgd. Van de eerste (*Model A*) is het hoofdelement dat het verschil in aard tussen homofiele en heterofiele tweerelaties wel aanleiding is om twee verschillende registratievormen te creëren, maar dat het biologische onderscheid niet normatief is voor de overheid. De overheid moet blijven uitgaan van trouw als normatieve richtingaanwijzer voor haar handelen.

In deze gedachtengang kennen we ten aanzien van de adoptie van samenlevers dus twee uitgangspunten: in de eerste plaats dienen de partners de verantwoordelijkheid voor elkaar en voor eventuele kinderen te aanvaarden. Bij samenlevers is dit het geval: als zodanig staan zij immers bij de overheid geregistreerd. Het tweede, niet minder belangrijke uitgangspunt, is het in het belang van het kind. Adoptie dient immers kennelijk in het belang van het kind te zijn. Is het in het belang van het kind, als het wordt verzorgd en opgevoed door twee mensen van hetzelfde geslacht? Geconstateerd moet worden dat deskundigen in dezen niet een eensluidende mening zijn toegegaan. De sporadische

onderzoeken (verricht in het buitenland) geven evenmin een eenduidig antwoord en voor zover onderzoekers zelf menen dit te ontdekken, wordt hen door andersdenkenden verweten niet objectief te werk te zijn gegaan en hun arbeid verricht te hebben met vooroordelen. In het kader van dit rapport dient de vraag met betrekking tot het belang van het kind echter nadere specificering. Uiteindelijk zal immers de rechter in elk concreet geval beoordelen of adoptie in het kennelijk belang van het kind is. Het gaat met andere woorden niet om de vraag of adoptie bij elk paar dat als samenlevers te boek staat, moet worden toegestaan. De kern van het vraagstuk is, of de overheid wettelijk de mogelijkheid om een verzoek om adoptie te doen voor samenlevers mag uitsluiten.

In de gedachtengang van *Model A* is trouw normatief. Samenlevers kunnen evenals gehuwden trouw aan elkaar zijn en die trouw beleven. Wanneer men relaties van binnenuit bevroegt op hun wederkerigheid en verantwoordelijkheid, hun trouw en inzet, dan is het duidelijk dat niet één voorgetekend leefmodel als enige norm kan worden voorgeschreven als hoger, prioriteit bezittend, zuiverder dan andere relaties 'in liefde en trouw'. Waar mensen bereid zijn voor elkaar in te staan en voor elkaar op te komen, dient de overheid mogelijkheden te scheppen om aan deze verlangens tegemoet te komen. Door registratie voor samenlevers mogelijk te maken, behartigt de overheid deze taak. Vanuit ditzelfde relationele denken kan ook worden ingestemd met het grotere accent dat tegenwoordig gelegd wordt op het functionele verzorger-zijn naast het biologisch ouderschap. Deze hoeven niet altijd samen te vallen. De biologische verwekkers zijn niet steeds de optimale verzorgers. Het kan ook zijn dat het kind liefde moet zien voorleven in een andere dan de relatie tussen de biologische ouders.

Uitgaande van de belangen van het kind kan men zich afvragen wat belangrijker is: een afgedwongen verhouding tot de biologische ouders in gehoorzaamheid of – in bijzondere gevallen – het leren van trouw, zelfovergave en wederzijds respect in een relatie van verzorgers. Niet de bloedband garandeert exclusief en absoluut een juist opvoedingsmodel, evenmin als het huwelijk het exclusieve en absolute leefmodel is waarin waarden als liefde en trouw worden gerealiseerd. Het is dus zeer wel mogelijk dat samenlevers een kind dát kunnen geven waar het recht op heeft.

In hoofdstuk III is aangeduid dat de overheid solidair dient te zijn met de zwakken en tevens haar bevoegdheid niet mag overschrijden door mensen hun verantwoordelijkheid bij haar voorwaardenscheppende taak te ontnemen of aan te tasten. Solidariteit betekent in dezen dat het belang van het kind gehandhaafd dient te blijven als toetssteen voor de rechter die in elk concreet geval over adoptie beslist. Gespreide verantwoordelijkheid impliceert dat mensen die te kennen geven de verantwoordelijkheid voor de opvoeding en verzorging van het kind te willen dragen, niet bij voorbaat (wettelijk) de mogelijkheid tot het dragen van die verantwoordelijkheid mag worden ontnomen. Ook in deze zin zal een publiekrechtelijke erkenning van lotsverbondenheid een taak zijn die de overheid dient te behartigen. Adoptie door samenlevers zal dus wettelijk mogelijk gemaakt moeten worden.

Terzijde wijzen wij erop dat in de praktijk kinderen reeds worden verzorgd en opgevoed door twee mannen of twee vrouwen. Een drietal situaties dienen ter verduidelijking:

- er wordt een echtscheiding uitgesproken, waarbij het kind aan een van de partners wordt toegewezen; deze gaat later met iemand van hetzelfde geslacht samenwonen;
- bij gebrek aan pleeggezinnen (twee gehuwden en kinderen) worden pleegkinderen ondergebracht bij een homofiele tweerelatie en/of bij alleenstaanden;
- ingeval van kunstmatige inseminatie worden kinderen opgevoed en verzorgd door lesbische paren⁴⁴.

Omdat in geen van deze gevallen een ingrijpen van overheidswege 'in het belang van het kind' plaatsvindt, zou gesteld kunnen worden dat ook adoptie door samenlevers in

beginsel in het belang van het kind kan worden geacht. Deze gedachtengang dient echter te worden verworpen, in het bijzonder omdat de praktijk dan bij voorbaat tot norm wordt verheven. Bovendien zijn niet alle gevallen vergelijkbaar: zo gaat het bij adoptie om het doorbreken van familierechtelijke betrekkingen en het creëren van nieuwe. Bij kunstmatige inseminatie gaat het om de vraag of en in hoeverre de overheid deze wijze van verwekken van een kind mag verbieden, toestaan of stimuleren. De omstandigheid dat in de praktijk kinderen door een homofiel paar worden verzorgd en opgevoed tot verantwoordelijke personen pleit derhalve nog niet voor adoptie door samenlevers. Het geeft wel een indicatie voor het wettelijk mogelijk maken van adoptie ten behoeve van homofiele paren die als samenlevers zijn geregistreerd.

Gesteld kan worden dat met het rechtsinstituut adoptie steeds beoogd is aan te sluiten bij de natuurlijke situatie. Zo is de mogelijkheid in de huidige wetgeving om adoptie te verzoeken niet alleen voorbehouden aan een man en een vrouw, maar zijn tevens leeftijds grenzen aan de adoptief-ouders gesteld die erop wijzen dat het kind van hen had kunnen zijn: ieder der adoptanten moet tenminste 18 en ten hoogste 50 jaar ouder zijn dan het kind⁴⁵. Door samenlevers de mogelijkheid van adoptie te geven, zou derhalve het karakter van de huidige adoptiewetgeving wezenlijk worden gewijzigd. Immers, dit karakter wordt bepaald door de mogelijkheid van heterofiele paren om samen een kind te krijgen. In bovenstaande redenering (*Model A*) wordt echter niet uitgegaan van biologische (on)mogelijkheden, maar van verantwoordelijkheid van partners voor elkaar en van hun kinderen als norm.

Wellicht ten overvloede zij nog vermeld, dat het feit dat er thans meer adoptief-ouders zijn dan te adopteren kinderen niet als principieel argument gehanteerd kan worden om de adoptiewetgeving in welke zin dan ook te wijzigen. Het gaat om het belang van het kind en tevens om het recht doen aan de verantwoordelijkheid van burgers.

Model B

Geconstateerd wordt dat in *Model A* de adoptie bij samenlevers tot de wettelijke mogelijkheden moet behoren. Een andere redenering (*Model B*) leidt tot een andere conclusie.

In *Model B* wordt aan samenlevers eenzelfde rechtspositie gegeven als aan samenwoners. De overheid kan de eerste op familierechtelijk terrein niet een gelijkwaardige positie geven als gehuwden: het verschil in aard tussen deze tweerelaties verhindert dit. Dit onderscheid voerde er reeds toe dat in *Model B* – in tegenstelling tot *Model A* – bij de registratie geen aanverwantschap tussen de families van beide partners ontstaat. Het creëren van bloedverwantschap middels adoptie doet in de opvatting van *Model B* ook geen recht aan de eigen aard van de relatie tussen heterofielen enerzijds en homofielen anderzijds. Om die reden dient het karakter van het rechtsinstituut adoptie, zoals hierboven uiteengezet onaangetast te blijven. Niet wordt ontkend, dat een kind ook bij een homofiel paar harmonieus kan opgroeien, maar het voert te ver dat de overheid zou moeten overgaan tot aanvaarding van een twee-vaderschap of een twee-moederschap. In deze gedachtengang wordt derhalve erkend dat samenlevers verantwoordelijkheid voor elkaar en ook voor een kind kunnen dragen, maar de juridische constructie van adoptie wordt afgewezen omdat daardoor in juridische zin bloedverwantschap zou ontstaan tussen het kind en de twee adoptief-ouders die van hetzelfde geslacht zijn.

44) Niet onvermeld mag blijven, dat de ontwikkelingen ten aanzien van in-vitro-fertilisatie, kunstmatige inseminatie en draagmoederschap hun invloed zullen kunnen hebben op het aanbod van adoptief-ouders (dat zal kunnen verminderen) en wellicht ook op de adoptiewetgeving die hier als uitgangspunt wordt genomen. De commissie acht het echter niet op haar terrein liggen om op deze ontwikkelingen nader in te gaan.

45) Deze voorwaarde geldt overigens niet in geval van een wettig of natuurlijk kind van één der adoptanten.

Teneinde als overheid toch met het oog op het belang van het kind recht te doen aan deze verantwoordelijkheid, zal het in *Model B* mogelijk moeten zijn dat een partner die niet de juridische ouder is tot voogd kan worden benoemd. Het gezag van voogden verschilt praktisch niet van dat van (adoptief)ouders, terwijl aan het bezwaar in *Model B* tegen adoptie (het creëren van bloedverwantschap) tegemoet gekomen wordt: bij voogdijschap ontstaan namelijk geen familierechtelijke betrekkingen tussen de voogd en het kind. De mogelijkheid van de combinatie van een partner als juridische ouder en de ander als voogd wordt in *Model A* overigens niet uitgesloten; in tegenstelling tot *Model B* zullen samenlevers daar kunnen kiezen tussen adoptie en voogdijschap. In *Model B* geldt het voogdijschap om eerder genoemde redenen als alternatief voor adoptie.

- c. *het kind is van derden*; het bovenstaande is ook hier van toepassing. Eerder ging het om de vraag of samenlevers voor met stiefouderadoptie te vergelijken adoptie in aanmerking zouden moeten kunnen komen. Nu is de situatie aan de orde waarbij geen van beide partners de juridische ouder is van het kind. De gedachtengangen, zoals zojuist weergegeven, gelden hier onverkort: in *Model A* zal adoptie door het koppel samenlevers wettelijk mogelijk moeten worden gemaakt. Ook moet voogdijschap tot de mogelijkheden behoren. De commissie is voorstander van de mogelijkheid van een gezamenlijk voogdijschap. We komen hierop later terug. In *Model B* zal het gezamenlijk voogdijschap als alternatief voor adoptie dienen: adoptie blijft voorbehouden aan gehuwden.

3. Samenwoners

- a. *het kind is van beide partners*; in deze situatie gaat het bijvoorbeeld om de man en vrouw die als samenwoners zijn geregistreerd en samen een kind krijgen. De vrouw is als biologische moeder ook meteen de juridische moeder. De biologische vader kan juridisch de vader worden door het kind te erkennen. Het adoptierecht is hier dus niet van toepassing.
- b. *het kind is van één van beide partners*; het adoptierecht dient in dit geval niet te worden toegekend. De overheid kan bij samenwoners immers alleen maar de financieel-economische lotsverbondenheid herkennen. Dit betekent dat de rechtspositie ook alleen maar op die elementen is toegesneden. Adoptie (het doen ontstaan van bloedverwantschap tussen de adoptief-ouder en het kind) heeft een geheel andere aard, reden waarom dit recht geen deel uitmaakt van de rechtspositie van samenwoners. Uiteraard dient ook voor hen de mogelijkheid van een gezamenlijk voogdijschap open te staan.
- c. *het kind is van derden*; hiervoor geldt hetzelfde als bij b: geen adoptierecht, wel de mogelijkheid van gezamenlijk voogdijschap.

4. Voordeurdelers

- a. *het kind is van beide 'partners'*; het adoptierecht is hier niet van toepassing, om dezelfde redenen als genoemd bij de samenwoners; als immers het kind van een man en een vrouw samen is, is de vrouw als biologische moeder ook de juridische moeder. De man kan als biologische vader ook juridisch de vader worden door het kind te erkennen.
- b. *het kind is van één van beide 'partners'*; één van de 'partners' in de (niet geregistreerde) tweerelatie is reeds juridisch de ouder van het kind. De andere 'partner' kan, indien het een man betreft, het kind erkennen. Voor erkenning is immers niet noodzakelijk dat men de biologische vader van het kind is. Het adoptierecht moet worden uitgesloten. De reden hiervoor is gelegen in de omstandigheid, dat voordeurdelers hun relatie niet zichtbaar hebben gemaakt voor de overheid. Deze heeft derhalve geen enkele reden om te vooronderstellen dat de 'partners' voor

elkaar in zullen staan, ook materieel, en dat zij de intentie hebben hun relatie duurzaam te doen zijn. Essentialia zoals deze, die de overheid een handvat bieden om bij een zo ingrijpend gebeuren als adoptie (het doorsnijden van familiebanden en het creëren van nieuwe) recht te kunnen doen aan het belang van het kind, ontbreken bij voordeurdelers. Om die reden is een regeling voor hen, die vergelijkbaar is met de stiefouder-adoptie, niet wenselijk.

- c. *het kind is van derden*; bij adoptie (in *Model A*) geldt hetzelfde als bij b. Bij voogdijschap erft het kind van geen van beide partners.

5. Alleenstaanden

- a. *het kind is van beide partners*; niet van toepassing.
- b. *eigen kind*; niet van toepassing; de alleenstaande is reeds juridisch de ouder.
- c. *het kind is van derden*; steeds meer stemmen gaan op om alleenstaanden wettelijk de mogelijkheid te bieden een kind te adopteren (de zogenaamde éénouder-adoptie). Gesteld zou kunnen worden, dat vorming en opvoeding van het kind door twee mensen beter is dan wanneer er slechts één volwassene is. Het is echter de vraag of met deze vergelijking wel recht wordt gedaan aan het belang van het kind in concrete situaties. Als voorbeeld zij gewezen op de weduwe die naast haar vier eigen kinderen reeds jaren een pleegkind onder haar hoede heeft genomen en dit met dezelfde liefde en zorg als haar eigen kinderen heeft opgevoed. De wettelijke mogelijkheid van adoptie zou hier niet



alleen recht doen aan de verantwoordelijkheid van deze weduwe, maar ook in het belang van het kind zijn. Het pleegkind, dat zich in deze situatie één met de andere kinderen voelt en zich geborgen weet in zijn relatie met zijn pleegmoeder, verdient een gelijke positie als de andere kinderen. Een ander voorbeeld: een vrouw heeft steeds verhinderd dat de man, die de biologische vader van haar kind is, het kind kon erkennen. De man wilde zijn verantwoordelijkheid voor het kind dragen door het te erkennen, maar zonder de toestemming van de moeder is dit juridisch niet mogelijk. Nu overlijdt de moeder, zodat het kind alleen achterblijft. Door éénouder-adoptie wettelijk mogelijk te maken zou de man, die al de biologische vader van het kind is, ook de juridische ouder van het kind kunnen worden. Uiteraard dient ook hier de rechter weer uiteindelijk te beslissen of adoptie in het kennelijk belang van het kind is. Deze vader zou echter de mogelijkheid moeten hebben de rechter daartoe in te schakelen.

In situaties als deze zou het juist in het belang van het kind kunnen zijn en kunnen getuigen van publieke erkenning van lotsverbondenheid (tussen de volwassene en het kind), wettelijk meer mogelijkheden voor een éénouder-adoptie te creëren. Het voert te ver om in dit rapport over tweerelaties deze materie geheel uit te diepen. Als voorlopige conclusie zou evenwel gesteld kunnen worden, dat de huidige mogelijkheden om adoptie feitelijk door één persoon te laten plaatsvinden (nl. de stiefouder-adoptie en adoptie door de langstlevende echtgenoot) te beperkt zijn⁴⁶⁾. Waar in de navolgende schema's, die de voorstellen van de commissie ten aanzien van adoptie weergeven, een A en een B zijn vermeld, komt het onderscheid tussen de gedachtengangen in de *Modellen A en B* (zie hoofdstuk III) tot uiting. Daar waar in de schema's de adoptiemogelijkheid voor samenlevers wordt genoemd, dient bedacht te

worden dat dit in *Model A* wel mogelijk is maar niet in de redenering die met *Model B* is aangeduid.

Adoptierecht tweerelaties

	a. kind van beide partners	b. kind van één van beide partners	c. kind van derden
1 gehuwden	niet van toepassing	– ja, conform huidige wetgeving (stiefouderadoptie) – als geen adoptie: mogelijkheid van voogdijschap voor de niet-ouder	– ja, conform huidige wetgeving – als geen adoptie: mogelijkheid van gezamenlijk voogdijschap
2 samenlevers	niet van toepassing	A: – ja – als geen adoptie: mogelijkheid van voogdijschap voor de niet-ouder B: – neen – als alternatief voor adoptie: mogelijkheid van voogdijschap voor de niet-ouder	A: – ja – als geen adoptie: mogelijkheid van gezamenlijk voogdijschap B: – neen – als alternatief voor adoptie: mogelijkheid van gezamenlijk voogdijschap
3 samenwoners	– neen – mogelijkheid van voogdijschap voor de niet-ouder	zie 3a	– neen – mogelijkheid van gezamenlijk voogdijschap
4 voordeurdelers	– neen – mogelijkheid van voogdijschap voor de niet-ouder	zie 4a	– neen – mogelijkheid van gezamenlijk voogdijschap

2. NAAMGEVING

Situatieschets

In de huidige naamwetgeving is de geslachtsnaam van een wettig, gewettigd of geadopteerd

46) Ten aanzien van de éénouder-adoptie kunnen twee uitgangspunten worden gehanteerd. De eerste kan worden gekenschetst als een 'ja, mits', de ander als een 'neen, tenzij'. In de eerste redenering wordt evenals bij tweerelaties uitgegaan van een relationele benadering, zij het dat hier thans geen sprake is van een relatie tussen twee volwassenen, maar van die tussen een volwassene (die het kind reeds feitelijk opvoedt) en het kind. Een publiekrechtelijke erkenning van de lotsverbondenheid die tijdens dat relationele gebeuren ontstaat, impliceert dat de overheid ook bij alleenstaanden de wettelijke mogelijkheid tot adoptie moet geven. Uiteraard laat dit de rechterlijke toetsing, waarbij het belang van het kind maatgevend is, onverlet: 'ja, mits'. In de tweede redenering wordt het belang van het kind anders ingevuld. Omdat in de regel opvoeding en verzorging van het kind door twee volwassenen te prefereren is boven die door een alleenstaande, zal éénouder-adoptie tot de uitzonderingen moeten behoren: 'neen, tenzij'. Dit geeft tevens aanleiding voor de rechter om het belang van het kind meer dan marginaal te toetsen. Éénouder-adoptie zal derhalve wettelijk niet (meer) tot de onmogelijkheden mogen behoren, maar dient als uitzondering in de huidige regelgeving te worden opgenomen. De eerste gedachtengang – 'ja, mits' – heeft de voorkeur van die commissieleden die het meergenoemde 'Model A' voorstaan (de dames Bot-van Gijzen en Timmerman-Buck en de heren Dekker, Van Gennip en Jonker); de tweede redenering – 'neen, tenzij' – heeft de voorkeur van diegenen die het 'Model B' voorstaan (de heren Van Mourik en Van Wissen).

kind die van de (adoptief)vader. De geslachtsnaam van een onwettig kind is die van de vader wanneer hij het kind heeft erkend, en anders die van de moeder. In het voorontwerp van Wet Herziening van het Naamrecht worden voorstellen gedaan die onderstaand in vergelijking met de huidige wetgeving schematisch zijn weergegeven.

	Naamwetgeving	
	huidige wet	voorontwerp van wet
gehuwd	naam van de vader	naar keuze de naam van de vader of die van de moeder; bij geen keuze krijgt het kind de naam van de vader
ongehuwd, kind erkend	naam van de vader	naar keuze de naam van de vader of die van de moeder; bij geen keuze krijgt het kind de naam van de vader
ongehuwd, kind niet erkend	naam van de moeder	naam van de moeder

Beoordeling

Het voordeel van het voorontwerp is dat niet erkende kinderen niet meer aan hun achternaam herkenbaar zijn als zijnde onwettig. Vanuit het belang van het kind verdient deze wetswijziging derhalve instemming.

Aan erkenning worden rechtsgevolgen (rechten en plichten) verbonden, die samenhangen met het ontstaan van een familierechtelijke betrekking tussen de vader en het kind. Zo verkrijgt het erkende kind de nationaliteit van de vader en erft het van hem. De vader wordt onderhoudsplichtig. Met name vanwege deze onderhoudsplicht is het gerechtvaardigd de ongehuwde ouders bij erkenning van het kind wat de naamgeving betreft dezelfde keuzemogelijkheid te geven als gehuwde ouders.

Er dient wel een kanttekening te worden gemaakt bij het voorstel om, indien de ouders geen naamkeuze maken, het kind de naam van de vader te geven. Het is gewenst de ouders te confronteren met hun verantwoordelijkheid en hen te verplichten tot het maken van een keuze. Bovendien heeft de man in het voorontwerp van wet een vetorecht: indien hij nl. niet instemt met een keuze van de naam van de moeder, krijgt het kind zijn naam. Teneinde te voorkomen dat het de wetgever is die uiteindelijk bepaalt welke geslachtsnaam het kind zal gaan voeren en om recht te doen aan de gelijkwaardigheid van de partners, zullen de ouders wettelijk tot een naamkeuze moeten worden verplicht.

Deze algemene opmerkingen leiden tot de volgende voorstellen.

1. Gehuwden

a. *het kind is van beide partners*; de echtgenoten dienen ter gelegenheid van de huwelijksvoltrekking een keuze voor de geslachtsnaam van eventuele kinderen te maken. Deze keuze kan worden gewijzigd bij de geboorte van het eerste kind indien beide gehuwden het over die wijziging eens zijn.

b. *het kind is van één van beide partners*; in geval van adoptie worden beide echtgenoten de juridische ouders van het kind. Wat de naamgeving betreft, geldt dan dus hetzelfde als bij het onder a. gestelde. Als er geen adoptie plaatsvindt, behoudt het kind zijn eigen achternaam.

c. *het kind is van derden*; in geval van adoptie geldt hetzelfde als bij b. Het kind (men denke bijvoorbeeld aan een pleegkind) houdt zijn eigen naam als het niet wordt geadopteerd.

2. Samenlevers

- a. *het kind is van beide partners*; niet van toepassing.
- b. *het kind is van één van beide partners*; bij adoptie (Model A) krijgt het kind naar keuze van de partners de naam van één van beiden. De samenlevers zijn, evenals gehuwden, wettelijk verplicht tot kiezen bij adoptie. Bij een gezamenlijk voogdijschap behoudt het kind de eigen achternaam.
- c. *het kind is van derden*; hiervoor geldt hetzelfde als bij b.

3. Samenwoners

- a. *het kind is van beide partners*; hier dient onderscheid gemaakt te worden tussen de situatie waarin het kind door de man is erkend en die waarin dit niet is geschied. In het laatste geval krijgt het kind de naam van zijn moeder. In het eerste geval zullen de partners bij de erkenning de naam van één van beiden voor het kind moeten kiezen.
- b. *het kind is van één van beide partners*; hiervoor geldt hetzelfde als voor a.
- c. *het kind is van derden*; het kind behoudt zijn eigen naam (samenwoners hebben immers geen adoptierecht).

4. Voordeurdelers

- a. *het kind is van beide 'partners'*; ook hier maakt het weer verschil of het kind door de man is erkend of niet. Bij beide situaties geldt hetzelfde als bij de samenwoners.
- b. *het kind is van één van beide 'partners'*; hiervoor geldt hetzelfde als voor a.
- c. *het kind is van derden*; het kind behoudt zijn eigen naam (voordeurdelers hebben immers geen adoptierecht).

5. Alleenstaanden

- a. *het kind is van beide partners*; niet van toepassing.
- b. *eigen kind*; bij erkenning dienen de moeder en de erkenner te kiezen. Tot die keuze is men wettelijk verplicht. Als het kind niet erkend is, heeft het de naam van de moeder.
- c. *het kind is van derden*; in deze situatie houdt het kind zijn eigen achternaam, tenzij het is geadopteerd.

Schematisch kan de naamgeving van het kind als volgt worden weergegeven:

NAAMGEVING VAN HET KIND BIJ TWEERELATIES			
	a. kind van beide partners	b. kind van één van beide partners	c. kind van derden
1 gehuwden	naar keuze de naam van één van beide partners; wettelijke verplichting tot keuze bij het huwelijk; keuze kan bij geboorte eerste kind worden gewijzigd	- bij adoptie: zie a. - als geen adoptie: kind behoudt eigen achternaam	- bij adoptie: zie a. - als geen adoptie: zie b.

Naamgeving van het kind bij tweerelaties

	a. kind van beide partners	b. kind van één van beide partners	c. kind van derden
2 samenlevers	niet van toepassing	- bij adoptie (Model A): wettelijke verplichting tot keuze bij de adoptie - als geen adoptie: kind behoudt eigen naam	- bij adoptie (Model A): zie b. - als geen adoptie: zie b.
3 samenwoners	- bij erkenning: naar keuze de naam van een van de partners; wettelijke verplichting tot keuze bij de erkenning - als kind niet erkend: naam van de moeder	- bij erkenning: zie a. - als kind niet erkend: zie a.	kind houdt eigen naam
4 voordeurdelers	- bij erkenning: naar keuze de naam van een van beide partners; wettelijke verplichting tot keuze bij de erkenning - als kind niet erkend: naam van de moeder	- bij erkenning: zie a. - als kind niet erkend: zie a.	kind houdt eigen naam

Naamgeving van het kind bij alleenstaanden

	a. kind van beide partners	b. eigen kind	c. kind van derden
niet van toepassing		- bij erkenning: naar keuze de naam van een van beide ouders; wettelijke verplichting tot kiezen bij erkenning - als kind niet erkend: naam van de moeder	- bij adoptie: naam van de alleenstaande - als geen adoptie: kind houdt eigen naam

3. WETTELIJK ERFRECHT

Situatieschets

De erfrechtelijke positie van het natuurlijke kind is bij wet van 27 oktober 1982 (met terugwerkende kracht tot 13 juni 1979) gelijkgesteld met die van het wettig kind. In de oude regeling kon het natuurlijke kind in het algemeen slechts éénderde erven van wat het zou hebben gekregen als het wettig zou zijn geweest. Wel kon de ouder door het maken van een testament het verschil met de wettige kinderen verkleinen, of opheffen, maar het deel waar het wettig kind volgens de wet recht op had (de legitieme portie) kon dit doorkruisen. In de huidige situatie is van een ongelijke behandeling van wettige en natuurlijke kinderen in het erfrecht geen sprake.

Beoordeling

Vanuit het oogpunt van het kind kan met deze gelijke behandeling van kinderen van gehuwden enerzijds en kinderen van ongehuwd samenwonenden anderzijds ingestemd worden. Het kind kan immers niet verantwoordelijk gesteld worden voor de keuze van zijn/haar ouders.

In de voorstellen van de commissie zal het wettelijk erfrecht van het kind er als volgt uitzien. Wellicht ten overvloede zij vermeld, dat dit de mogelijkheid tot het treffen van regelingen bij testament onverlet laat.

1. Gehuwden

- a. *het kind is van beide partners*; het kind erft van beide echtgenoten.
- b. *het kind is van één van beide partners*; bij adoptie (de zogenaamde stiefouder-adoptie) erft het kind van beide partners. Als geen adoptie heeft plaatsgevonden, erft het kind alleen van de eigen ouder.
- c. *het kind is van derden*; bij adoptie erft het kind van beide adoptiefouders. Als geen adoptie heeft plaatsgevonden, erft het kind niet van de echtgenoten.

2. Samenlevers

- a. *het kind is van beide partners*; niet van toepassing.
- b. *het kind is van één van beide partners*; bij adoptie (in Model A) erft het kind van beiden; beide partners zijn immers de juridische ouders. Bij voogdijschap erft het kind alleen van de eigen ouder.
- c. *het kind is van derden*; bij adoptie (in Model A) geldt hetzelfde als bij b. Bij voogdijschap erft het kind van geen van beide partners.

3. Samenwoners

- a. *het kind is van beide partners*; als het kind is erkend, dan erft het van beide ouders. Indien geen erkenning heeft plaatsgevonden, dan erft het van de moeder.
- b. *het kind is van één van beide partners*; weer is een onderscheid op zijn plaats tussen de situatie waarin het kind is erkend, en die waarin dat niet is geschied. Hetgeen hierover bij a is vermeld, is ook hier van toepassing.
- c. *het kind is van derden*; het kind erft van geen van beide partners (in de voorstellen van de commissie is een adoptierecht voor samenwoners uitgesloten).

4. Voordeurdelers

- a. *het kind is van beide 'partners'*; indien het kind erkend is, dan erft het van beide 'partners'. Als geen erkenning heeft plaatsgevonden, dan erft het alleen van de moeder.
- b. *het kind is van één van beide 'partners'*; hiervoor geldt hetzelfde als bij a.
- c. *het kind is van derden*; het kind erft van geen van beiden (ook hier is adoptie uitgesloten).

5. Alleenstaanden

- a. *het kind is van beide partners*; niet van toepassing.
- b. *eigen kind*; het kind erft van de eigen ouder.
- c. *het kind is van derden*; het kind erft niet van de alleenstaande, tenzij het door deze is geadopteerd.

Schematisch kan het bovenstaande als volgt worden weergegeven:

Wettelijk erfrecht van het kind bij tweerelaties			
	a. kind van beide partners	b. kind van één van beide partners	c. kind van derden
1 gehuwden	kind erft van beide echtgenoten	– bij adoptie: zie a. – als geen adoptie: kind erft alleen van de eigen ouder	– bij adoptie: zie a. – als geen adoptie: kind erft niet van de echtgenoten
2 samenlevers	niet van toepassing	– bij adoptie (Model A): kind erft van beiden – als geen adoptie: kind erft alleen van de eigen ouder	– bij adoptie: zie b. – als geen adoptie: kind erft van geen van beide partners
3 samenwoners	– bij erkenning: kind erft van beiden – als geen erkenning: kind erft alleen van de moeder	– bij erkenning: zie a. – als geen erkenning: zie a.	kind erft van geen van beiden
4 voordeurdelers	– bij erkenning: kind erft van beiden – als geen erkenning: kind erft alleen van de moeder	– bij erkenning: zie a. – als geen erkenning: zie a.	kind erft van geen van beiden
Wettelijk erfrecht van het kind bij een alleenstaande			
	a. kind van beide partners	b. eigen kind	c. kind van derden
niet van toepassing	niet van toepassing	kind erft alleen van de eigen ouder	– bij adoptie: kind erft van de alleenstaande – als geen adoptie: kind erft niet van de alleenstaande

4. OUDERLIJKE MACHT/VOOGDIJSCHAP

Situatieschets

De huidige wetgeving kent in beginsel alleen ouderlijke macht bij gehuwden: de ouderlijke macht wordt uitgeoefend door beiden. Indien het huwelijk is ontbonden door overlijden van een van de partners is de langstlevende van rechtswege voogd. Na echtscheiding wordt in het algemeen in de voogdij voorzien. Recente rechtspraak van de Hoge Raad maakt het overigens in bepaalde omstandigheden mogelijk de ouderlijke macht te laten voortduren. Bij voogdij is in de huidige wetgeving sprake van een voogd en van een toezienend voogd. In het voorontwerp van wet met betrekking tot het afstammingsrecht wordt de term ouderlijke macht vervangen door ouderlijk gezag. Dit gezag kan ook na echtscheiding of overlijden van een der ouders bestaan. Ook niet-gehuwde ouders kunnen het gezag over hun kind gezamenlijk uitoefenen. Het verschil tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden in het voorontwerp van wet afstammingsrecht is gelegen in de omstandigheid dat gehuwden van rechtswege gezamenlijk het gezag over het kind krijgen en in beginsel houden. Partners in een niet-huwelijkse tweerelatie komt het ouderlijk gezag toe indien hun gezamenlijk verzoek daartoe is aangetekend in een register. Zij komen bij de rechter terecht indien één van hen het gezamenlijk ouderlijk gezag niet meer wenst⁴⁷⁾.

⁴⁷⁾ Vergelijk artikel 246 b van het voorontwerp van wet afstammingsrecht.

Beoordeling

Vanuit het belang van het kind alsmede vanuit de gedachte van verantwoordelijk ouderschap verdient het uitgangspunt, waarop de nieuwe voorstellen gebaseerd zijn, instemming.

Voordat de voorstellen van de commissie ten aanzien van het ouderlijk gezag/voogdijschap ter sprake komen, zij opgemerkt dat de huidige wetgeving naast de voogd nog een toeziend voogd kent. Omdat de laatste vrijwel geen bevoegdheden zijn toegekend, gaan steeds meer stemmen op om een gezamenlijk voogdijschap mogelijk te maken. Dit idee vindt ook bij de commissie ingang. In het hiernavolgende spreekt de commissie van

- gezamenlijk ouderlijk gezag als het gaat om het gezag dat door beide juridische ouders wordt uitgeoefend;
- éénouderlijk gezag als het gaat om het gezag dat door één juridische ouder wordt uitgeoefend (bijvoorbeeld indien de ander is overleden of na echtscheiding);
- gezamenlijk voogdijschap indien beide partners in een tweerelatie gezamenlijk het gezag uitoefenen over het kind zonder dat zij beiden juridische ouders zijn;
- éénhoofdig voogdijschap indien - bijvoorbeeld naast de juridische ouder - één van de partners belast is met de voogdij over het kind.

1. Gehuwden

- a. *het kind is van beide partners*; beide echtgenoten hebben gezamenlijk het ouderlijk gezag.
- b. *het kind is van één van beide partners*; indien het kind is geadopteerd (stiefouder-adoptie), hebben beide ouders gezamenlijk het ouderlijk gezag. Als adoptie achterwege blijft, kan ten behoeve van de partner van de ouder gekozen worden voor voogdijschap. In dat geval heeft de ene partner ouderlijk gezag en de ander voogdij.
- c. *het kind is van derden*; bij adoptie van dit kind ontstaat, zoals gezegd, gezamenlijk ouderlijk gezag. Als adoptie niet plaatsvindt, zou een gezamenlijk voogdijschap mogelijk moeten zijn.

2. Samenlevers

- a. *het kind is van beide partners*; niet van toepassing.
- b. *het kind is van één van beide partners*; bij adoptie (Model A) verkrijgen beide partners gezamenlijk het ouderlijk gezag. Als geen adoptieverzoek wordt gedaan of ingewilligd, kan gekozen worden voor voogdijschap ten behoeve van de partner van de ouder. In dat geval heeft de ene partner ouderlijk gezag en de ander voogdij. Indien men geen stappen tot een voogdijschap onderneemt, resteert éénouderlijk gezag van degene die juridisch al ouder was.
- c. *het kind is van derden*; bij adoptie: zie het bovenstaande. Als adoptie niet plaatsvindt, is een gezamenlijk voogdijschap mogelijk.

3. Samenwoners

- a. *het kind is van beide partners*; bij erkenning is gezamenlijk ouderlijk gezag mogelijk. Indien het kind niet wordt erkend, is sprake van éénouderlijk gezag. Ook hier moet de partner van de ouder de mogelijkheid hebben voogd te worden.
- b. *het kind is van één van beide partners*; hiervoor geldt hetzelfde als bij a.
- c. *het kind is van derden*; samenwoners kunnen in de voorstellen van de commissie niet adopteren; daarom zal gezamenlijk ouderlijk gezag bij hen niet mogelijk zijn. Een

gezamenlijk voogdijschap (bijvoorbeeld bij pleegouders) dient echter tot de mogelijkheden te behoren.

4. Voordeurdelers

- a. *het kind is van beide partners*; hetgeen in deze situatie bij de samenwoners is vermeld, geldt ook hier. Als het kind is erkend, kan gezamenlijk ouderlijk gezag ontstaan. Wordt het kind niet erkend, dan kan men kiezen tussen éénouderlijk gezag en éénouderlijk gezag aangevuld met éénhoofdig voogdijschap.
- b. *het kind is van één van beide 'partners'*; hiervoor geldt hetzelfde als bij a.
- c. *het kind is van derden*; evenmin als samenwoners kunnen voordeurdelers adopteren. Een gezamenlijk ouderlijk gezag is dus voor hen niet weggelegd. Wel zouden zij kunnen opteren voor een gezamenlijk voogdijschap.

5. Alleenstaanden

- a. *het kind is van beide partners*; niet van toepassing.
- b. *eigen kind*; hier is sprake van éénouderlijk gezag.
- c. *het kind is van derden*; alleenstaanden moeten tot voogd benoemd kunnen worden. Dit laat onverlet, dat zij met anderen een gezamenlijk voogdijschap kunnen uitoefenen. Een éénhoofdig voogdijschap zal echter evenals éénouderlijk gezag (bij adoptie) mogelijk zijn.

De voorstellen ten aanzien van het ouderlijk gezag/voogdijschap kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:

Ouderlijk gezag/voogdijschap bij tweerelaties			
	a. kind van beide partners	b. kind van één van beide partners	c. kind van derden
1 gehuwden	gezamenlijk ouderlijk gezag	- bij adoptie: gezamenlijk ouderlijk gezag - als geen adoptie: éénouderlijk gezag eventueel met éénhoofdig voogdijschap	- bij adoptie: zie a. - als geen adoptie: gezamenlijk voogdijschap mogelijk
2 samenlevers	niet van toepassing	- bij adoptie (Model A): gezamenlijk ouderlijk gezag - als geen adoptie: éénouderlijk gezag eventueel met éénhoofdig voogdijschap	- bij adoptie (Model A): zie a. - als geen adoptie: gezamenlijk voogdijschap mogelijk
3 samenwoners	- bij erkenning: gezamenlijk ouderlijk gezag - als kind niet erkend: éénouderlijk gezag met eventueel éénhoofdig voogdijschap	- bij erkenning: zie a. - als geen erkenning: zie a.	gezamenlijk voogdijschap mogelijk
4 voordeurdelers	- bij erkenning: gezamenlijk ouderlijk gezag mogelijk - als kind niet erkend: éénouderlijk gezag met eventueel éénhoofdig voogdijschap	- bij erkenning: zie a. - als geen erkenning: zie a.	gezamenlijk voogdijschap mogelijk

Ouderlijk gezag/voogdijschap bij alleenstaanden

a. kind van beide partners	b. eigen kind	c. kind van derden
niet van toepassing	éénouderlijk gezag	– bij adoptie: éénouderlijk gezag – als geen adoptie: éénhoofdig voogdijschap mogelijk (evenals gezamenlijk voogdijschap met een ander)

5. WETTELIJKE ONDERHOUDSP LICHT

Situatieschets

Ouders en stiefouders zijn verplicht in het levensonderhoud van hun minderjarige kinderen en stiefkinderen te voorzien. Als tussen een kind en zijn verwekker geen familierechtelijke betrekkingen bestaan, dan is de laatste in beginsel slechts verplicht tot het verstrekken van levensonderhoud gedurende de minderjarigheid van het kind. Een stiefouder is alleen verplicht gedurende zijn huwelijk levensonderhoud te verstrekken aan de tot zijn gezin behorende wettige en natuurlijke minderjarige kinderen van zijn echtgenoot. Op grond van bloed- en aanverwantschap zijn ouders en stiefouders derhalve verplicht in het levensonderhoud van hun kinderen te voorzien⁴⁹⁾. Indien sprake is van een ouder-voogd, is ook deze daartoe verplicht. Voogden, die niet tevens de ouder van het kind zijn, zijn niet onderhoudsplichtig.

Beoordeling

Uitgaande van de huidige wettelijke onderhoudsplicht die gebaseerd is op bloed- en aanverwantschap komt de commissie tot de volgende voorstellen. Hierbij overweegt de commissie dat een voogd niet onderhoudsplichtig dient te zijn zolang het levensonderhoud door biologische ouders kan worden opgebracht. De voogd is eerst secundair onderhoudsplichtig.

1. Gehuwden

- a. *het kind is van beide partners*; conform de huidige wetgeving hebben beide echtgenoten een wettelijke onderhoudsplicht.
- b. *het kind is van één van beide partners*; indien het kind is geadopteerd (stiefouder-adoptie), geldt hetzelfde als bij a. Als geen adoptie heeft plaatsgevonden (en er dus sprake is van een éénouderlijk gezag) bestaat wettelijk een onderhoudsplicht voor die ouder. Bij een éénhoofdig voogdijschap is de partner van de ouder (de voogd) niet onderhoudsplichtig.
- c. *het kind is van derden*; indien het kind is geadopteerd, geldt hetzelfde als bij a. Als geen adoptie heeft plaatsgevonden en er sprake is van gezamenlijk voogdijschap, dan zijn beide echtgenoten niet wettelijk tot het levensonderhoud van het kind verplicht. Het zijn primair de biologische ouders van het kind die in het levensonderhoud zullen moeten voorzien.

49) Op grond van bloed- en aanverwantschap zijn onder meer ook wettige en natuurlijke kinderen en schoonouders gehouden tot het verstrekken van levensonderhoud. De wettelijke bepalingen, dat kinderen in het levensonderhoud van hun ouders moeten voorzien en dat schoonouders daartoe verplicht zijn ten aanzien van de echtgenoten van hun kinderen, hebben evenwel hun betekenis grotendeels verloren. Deze wettelijke verplichtingen bestaan namelijk in geval van 'behoefte van de tot levensonderhoud gerechtigde'. Met de komst van de Algemene Bijstandswet zijn deze bepalingen tot een dode letter geworden. In deze paragraaf beperken we ons tot de onderhoudsplicht ten opzichte van kinderen.

2. Samenlevers

- a. *het kind is van beide partners*; niet van toepassing.
- b. *het kind is van één van beide partners*; indien het kind is geadopteerd (Model A) geldt weer een wettelijke onderhoudsplicht voor beide partners. Bij een éénhoofdig voogdijschap zal de voogd niet tot levensonderhoud van het kind op basis van de wet kunnen worden verplicht. Bij het éénouderlijk gezag heeft die ouder een wettelijke onderhoudsplicht.
- c. *het kind is van derden*; bij adoptie (Model A) is hetzelfde als bij b. van toepassing. Indien er sprake is van een gezamenlijk voogdijschap kunnen beide partners (die immers wel voogd zijn maar geen ouder van het kind) niet wettelijk verplicht worden tot het voorzien in de kosten van bestaan. Ook hier zullen primair de biologische ouders van het kind in de kosten van levensonderhoud moeten voorzien.

3. Samenwoners

- a. *het kind is van beide partners*; indien het kind door de man erkend is, zijn beide partners onderhoudsplichtig. Is erkenning achterwege gebleven, dan kan sprake zijn van éénouderlijk gezag, eventueel met een éénhoofdig voogdijschap. De ouder is onderhoudsplichtig, de voogd niet.
- b. *het kind is van één van beide partners*; ook hier kan sprake zijn van drie situaties: erkenning, een éénouderlijk gezag en éénhoofdig voogdijschap. Hetgeen bij a. is vermeld, geldt ook in deze situatie.
- c. *het kind is van derden*; bij een gezamenlijk voogdijschap geldt geen wettelijke onderhoudsplicht voor de voogden. De biologische ouders van het kind dienen primair in het onderhoud te voorzien.

4. Voordeurdelers

- a. *het kind is van beide 'partners'*; ook hier doet het onderscheid tussen erkenning, éénhoofdig voogdijschap en éénouderlijk gezag zich gelden. Bij erkenning zijn beide ouders onderhoudsplichtig; bij éénouderlijk gezag kan die plicht alleen aan de eigen ouder worden opgelegd; de voogd is niet onderhoudsplichtig.
- b. *het kind is van één van beide 'partners'*; hierbij is het gestelde bij a. van toepassing.
- c. *het kind is van derden*; bij een gezamenlijk voogdijschap kunnen de voogden wettelijk niet tot het voorzien in de kosten van onderhoud van het kind worden verplicht omdat zij niet de ouders van het kind zijn. Primair zullen de biologische ouders van het kind dit voor hun rekening moeten nemen.

5. Alleenstaanden

- a. *het kind is van beide partners*; is niet van toepassing.
- b. *eigen kind*; de ouder is onderhoudsplichtig.
- c. *het kind is van derden*; noch bij een gezamenlijk voogdijschap noch bij een éénhoofdig voogdijschap is de alleenstaande onderhoudsplichtig. Primair zullen de biologische ouders van het kind in diens onderhoud moeten voorzien. Indien het kind door de alleenstaande is geadopteerd, is deze als ouder onderhoudsplichtig.

Schematisch kan het bovenstaande als volgt worden weergegeven:

Wettelijke onderhoudsplicht t.o.v. het kind bij tweerelaties			
	a. kind van beide partners	b. kind van één van beide partners	c. kind van derden
1 gehuwden	onderhoudsplicht voor beide echtgenoten	<ul style="list-style-type: none"> - bij adoptie: zie a. - bij éénouderlijk gezag: onderhoudsplicht voor de ouder - bij éénhoofdig voogdijschap: geen onderhoudsplicht voor de voogd 	<ul style="list-style-type: none"> - bij adoptie: zie a. - bij gezamenlijk voogdijschap is geen van beide voogden onderhoudsplichtig (primair de biologische ouders)
2 samenlevers	niet van toepassing	<ul style="list-style-type: none"> - bij adoptie (Model A): onderhoudsplicht voor beide partners - bij éénouderlijk gezag: onderhoudsplicht voor de eigen ouder - bij éénhoofdig voogdijschap: geen onderhoudsplicht voor de voogd 	<ul style="list-style-type: none"> - bij adoptie (Model A): zie b. - bij gezamenlijk voogdijschap is geen van beide voogden onderhoudsplichtig (primair de biologische ouders)
3 samenwoners	<ul style="list-style-type: none"> - bij erkenning: onderhoudsplicht voor beide partners - bij éénouderlijk gezag: onderhoudsplicht voor die ouder - bij éénhoofdig voogdijschap: geen onderhoudsplicht voor de voogd 	<ul style="list-style-type: none"> - bij erkenning: zie a. - bij éénouderlijk gezag: zie a. - bij éénhoofdig voogdijschap: zie a. 	<ul style="list-style-type: none"> - bij gezamenlijk voogdijschap is geen van beide voogden onderhoudsplichtig (primair de biologische ouders)
4 voordeurdelers	<ul style="list-style-type: none"> - bij erkenning: onderhoudsplicht voor beide partners - bij éénouderlijk gezag: onderhoudsplicht voor die ouder - bij éénhoofdig voogdijschap: geen onderhoudsplicht voor de voogd 	<ul style="list-style-type: none"> - bij erkenning: zie a. - bij éénouderlijk gezag: zie a. - bij éénhoofdig voogdijschap: zie a. 	<ul style="list-style-type: none"> - bij gezamenlijk voogdijschap is geen van beide voogden onderhoudsplichtig (primair de biologische ouders)

Wettelijke onderhoudsplicht t.o.v. het kind bij alleenstaanden

a. kind van beide partners	b. eigen kind	c. kind van derden
niet van toepassing	onderhoudsplicht voor de ouder	<ul style="list-style-type: none"> - bij adoptie: onderhoudsplicht voor de alleenstaande - als geen adoptie: geen onderhoudsplicht

6. OUDERLIJK VRUCHTGENOT

Situatieschets

In de huidige wetgeving is bepaald, dat elke ouder die het gezag over zijn wettige of natuurlijke kinderen uitoefent het vruchtgenot heeft van hun vermogen. Als het kind bij de ouder inwoont, omvat het vruchtgenot het inkomen uit arbeid van het kind. Indien geen van beide ouders het gezag over hun kind hebben, komt het vruchtgenot hen slechts toe voorzover het ontbreken van het gezag is te wijten aan ontheffing van en niet aan ontzetting uit dit gezag (art. 251 Burgerlijk Wetboek).

Beoordeling

Uitgaande van deze wettelijke bepaling luiden de voorstellen van de commissie als volgt:

1. Gehuwden

- a. *het kind is van beide partners*; beide echtgenoten hebben het vruchtgenot.
- b. *het kind is van één van beide partners*; indien adoptie heeft plaatsgevonden, hebben beide echtgenoten het ouderlijk vruchtgenot. Als geen adoptie heeft plaatsgevonden, kan sprake zijn van een éénouderlijk gezag. Het vruchtgenot komt dan die ouder toe. Voogden hebben geen ouderlijk vruchtgenot als ze niet tevens ouder zijn.
- c. *het kind is van derden*; bij adoptie hebben beide echtgenoten het ouderlijk vruchtgenot. Bij een gezamenlijk voogdijschap komt dit hen niet toe, omdat zij niet de ouders van het kind zijn.

2. Samenlevers

- a. *het kind is van beide partners*; niet van toepassing.
- b. *het kind is van één van beide partners*; bij adoptie (Model A) komt het vruchtgenot aan beide partners toe, in geval van éénouderlijk gezag aan de ouder die dat uitoefent. Is een van de partners voogd van het kind dan komt hem/haar het vruchtgenot niet toe.
- c. *het kind is van derden*; bij adoptie (Model A) verkrijgen beide adoptiefouders het ouderlijk vruchtgenot. In geval van een gezamenlijk voogdijschap komt dit hen niet toe, omdat zij niet de ouders van het kind zijn.

3. Samenwoners

- a. *het kind is van beide partners*; als het kind is erkend, komt beide ouders het vruchtgenot toe. Heeft erkenning niet plaatsgevonden, dan kan sprake zijn van éénhoofdig voogdijschap of van éénouderlijk gezag. De voogd heeft het vruchtgenot niet, de ouder die het ouderlijk gezag uitoefent wel.
- b. *het kind is van één van beide partners*; ook hier dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de situaties waarin erkenning heeft plaatsgevonden en die waarin dat niet is geschied. Het bij a. vermelde is derhalve van toepassing.
- c. *het kind is van derden*; bij een gezamenlijk voogdijschap komt beide voogden het ouderlijk vruchtgenot niet toe, omdat zij niet de ouders van het kind zijn.

4. Voordeurdelers

- a. *het kind is van beide 'partners'*; bij erkenning komt het ouderlijk vruchtgenot beiden toe

en bij éénouderlijk gezag de ouder die dit uitoefent. Is een van beiden voogd, dan heeft deze niet het ouderlijk vruchtgenot.

- b. *het kind is van één van beide 'partners'*; hier geldt hetzelfde als bij a.
- c. *het kind is van derden*; bij een gezamenlijk voogdijschap komt geen van beide voogden het ouderlijk vruchtgenot toe, aangezien zij niet de ouders van het kind zijn.

5. Alleenstaanden

- a. *het kind is van beide partners*; niet van toepassing.
- b. *eigen kind*; de alleenstaande komt als ouder van het kind het ouderlijk vruchtgenot toe.
- c. *het kind is van derden*; noch bij een gezamenlijk voogdijschap noch bij een éénhoofdig voogdijschap is het ouderlijk vruchtgenot voor de alleenstaande, omdat deze niet de ouder van het kind is. Ingeval van adoptie is wel sprake van een ouder, die derhalve het vruchtgenot toekomt.

Schematisch kan het bovenstaande als volgt worden weergegeven:

Ouderlijk vruchtgenot bij tweerelaties			
	a. kind van beide partners	b. kind van een van beide partners	c. kind van derden
1 gehuwden	voor beide echtgenoten	<ul style="list-style-type: none"> - bij adoptie: zie a. - bij éénouderlijk gezag: voor die ouder - bij éénhoofdig voogdijschap: niet voor de voogd 	<ul style="list-style-type: none"> - bij adoptie: zie a. - bij gezamenlijk voogdijschap heeft geen van beide voogden het vruchtgenot
2 samenlevers	niet van toepassing	<ul style="list-style-type: none"> - bij adoptie (Model A): voor beide partners - bij éénouderlijk gezag: voor de eigen ouder - bij éénhoofdig voogdijschap: niet voor de voogd 	<ul style="list-style-type: none"> - bij adoptie (Model A): voor beide partners - bij gezamenlijk voogdijschap heeft geen van beide voogden het vruchtgenot
3 samenwoners	<ul style="list-style-type: none"> - bij erkenning: voor beide partners - bij éénouderlijk gezag: voor die ouder - bij éénhoofdig voogdijschap: niet voor de voogd 	<ul style="list-style-type: none"> - bij erkenning: zie a. - bij éénouderlijk gezag: zie a. - bij éénhoofdig voogdijschap: zie a. 	bij gezamenlijk voogdijschap heeft geen van beide voogden het vruchtgenot
4 voordeurdelers	<ul style="list-style-type: none"> - bij erkenning: voor beide partners - bij éénouderlijk gezag: voor die ouder - bij éénhoofdig voogdijschap: niet voor de voogd 	<ul style="list-style-type: none"> - bij erkenning: zie a. - bij éénouderlijk gezag: zie a. - bij gezamenlijk voogdijschap: zie a. 	bij gezamenlijk voogdijschap heeft geen van beide voogden het vruchtgenot

Ouderlijk vruchtgenot bij alleenstaanden

a. kind van beide partners	b. eigen kind	c. kind van derden
niet van toepassing	voor de ouder	<ul style="list-style-type: none"> - bij adoptie: voor de ouder - noch bij gezamenlijk voogdijschap noch bij éénhoofdig voogdijschap vruchtgenot voor de voogd(en)

Tot slot van dit hoofdstuk zal een totaal-overzicht gegeven worden van de burgerrechtelijke positie van het kind binnen tweerelaties en bij alleenstaanden.

TOTAALOVERZICHT VAN DE BURGERRECHTELIJKE POSITIE VAN HET KIND BINNEN TWEERELATIES EN BIJ ALLEENSTAANDEN

I. GEHUMDEN	ADOPTIERECHT	NAAMGEVING KIND	WETTELIJK ERF-RECHT KIND	OUDELIJK GEZAG/VOOGDUSCHAP	WETTELIJKE-ONDERHOUDS-PLICHT	OUDELIJK VRUCHTGENOT
1 kind van beide partners	n.v.t.	naar keuze de naam van een van de partners; wettelijke verplichting tot keuze bij het huwelijk, wijziging mogelijk bij de geboorte van 1e kind, indien beide ouders het daarover eens zijn	kind erft van beide echtgenoten	gezamenlijk ouderlijk gezag	onderhoudsplicht voor beide echtgenoten	voor beide ouders
2 kind van één van beide partners	- ja, conform de huidige wetgeving (stiefouder-adoptie) - als geen adoptie; mogelijkheid van voogdijdschap voor de niet-ouder	- bij adoptie; idem als 1 - als geen adoptie; kind houdt eigen naam	- bij adoptie; idem als 1 - als geen adoptie; kind erft alleen van de eigen ouder	- bij adoptie; idem als 1 - als geen adoptie; éénouderlijk gezag eventueel met éénouderlijk voogdijdschap	- bij adoptie; idem als 1 - bij éénouderlijk gezag; alleen die ouder - bij éénouderlijk voogdijdschap; geen onderhoudsplicht van de voogd	- bij adoptie; idem als 1 - bij éénouderlijk gezag voor die ouder - bij éénouderlijk voogdijdschap; niet voor de voogd
3 kind van derden	- ja, conform de huidige wetgeving - als geen adoptie; mogelijkheid van gezamenlijk voogdijdschap	- bij adoptie; idem als 1 - als geen adoptie; kind houdt eigen naam	- bij adoptie; idem als 1 - als geen adoptie; kind erft niet van de echtgenoten	- bij adoptie; idem als 1 - als geen adoptie; gezamenlijk voogdijdschap mogelijk	- bij adoptie; idem als 1 - bij gezamenlijk voogdijdschap; beide voogden niet onderhoudsplichtig (primair de biologische ouders)	- bij adoptie; idem als 1 - bij gezamenlijk voogdijdschap hebben beide voogden niet het vruchtgenot

II. SAMENLEVERS

I. SAMENLEVERS	ADOPTIERECHT	NAAMGEVING KIND	WETTELIJK ERF-RECHT KIND	OUDELIJK GEZAG/VOOGDUSCHAP	WETTELIJKE-ONDERHOUDS-PLICHT	OUDELIJK VRUCHTGENOT
1 kind van beide partners	niet van toepassing					
2 kind van één van beide partners	A - ja - als geen adoptie; mogelijkheid van voogdijdschap van de niet-ouder B - neen - als alternatief voor adoptie; mogelijkheid voor voogdijdschap voor de niet-ouder	- bij adoptie; naar keuze de naam van één van beide partners, wettelijke verplichting tot keuze bij de adoptie - als geen adoptie; kind houdt eigen naam	- bij adoptie; kind erft van beiden - als geen adoptie; kind erft alleen van de eigen ouder	- bij adoptie; gezamenlijk ouderlijk gezag - als geen adoptie; éénouderlijk gezag eventueel met voogdijdschap	- bij adoptie; onderhoudsplicht beide partners - bij éénouderlijk gezag; onderhoudsplicht voor de eigen ouder	- bij adoptie; voor beide ouders - bij éénouderlijk gezag; voor de eigen ouder - bij éénouderlijk voogdijdschap; niet voor de voogd
3 kind van derden	A - ja - als geen adoptie; mogelijkheid van gezamenlijk voogdijdschap B - neen - als alternatief van adoptie; mogelijkheid van gezamenlijk voogdijdschap	idem als 2	- bij adoptie; idem als 2 - als geen adoptie; kind erft van geen van beide partners	- bij adoptie; idem als 2 - als geen adoptie; gezamenlijk voogdijdschap mogelijk	- bij adoptie; idem als 2 - bij gezamenlijk voogdijdschap is geen van beide voogden onderhoudsplichtig (primair de biologische ouders)	- bij adoptie; voor beide ouders - bij gezamenlijk voogdijdschap hebben beide voogden niet het vruchtgenot

III. SAMENWONERS	ADOPTIERECHT	NAAMGEVING KIND	WETTELIJK ERF- RECHT	OUDELIJK GEZAG/ VOOGDIJSCHAP	WETTELIJKE ONDERHOUDS- PLICHT	OUDELIJK VRUCHTGENOT
1 kind van beide partners	- neen - mogelijkheid van voogdijdschap voor de niet-ouder	- bij erkenning: naar keuze de naam van een van de partners; wettelijke verplichting tot keuze bij de erkenning - als kind niet erkend; naam van de moeder	- bij erkenning: kind erft van beiden - als kind niet erkend, dan erft het alleen van de moeder	- bij erkenning: gezamenlijk gezag mogelijk - als kind niet erkend; eenouderlijk gezag met eventueel éénhoofdig voogdijdschap	- bij erkenning: onderhoudsplicht voor beide partners - bij éénouderlijk gezag: onderhoudsplicht van die ouder - bij éénhoofdig voogdijdschap: geen onderhoudsplicht voor de voogd	- bij erkenning: voor beide ouders - bij éénouderlijk gezag: voor die ouder - bij éénhoofdig voogdijdschap: niet voor de voogd
2 kind van één van beide partners	idem als 1	idem als 1	idem als 1	idem als 1	idem als 1	idem als 1
3 kind van derden	- neen - mogelijkheid van gezamenlijk voogdijdschap	kind houdt eigen naam	kind erft van geen van beiden	gezamenlijk voogdijdschap mogelijk	bij gezamenlijk voogdijdschap: geen onderhoudsplicht voor de voogden (primair de biologische ouders)	bij gezamenlijk voogdijdschap hebben beide voogden niet het vruchtgenot

IV. VOORDEURDELERS	ADOPTIERECHT	NAAMGEVING KIND	WETTELIJK ERF- RECHT	OUDELIJK GEZAG/ VOOGDIJSCHAP	WETTELIJKE ONDERHOUDS- PLICHT	OUDELIJK VRUCHTGENOT
1 kind van beide partners	- neen - mogelijkheid van voogdijdschap voor de niet-ouder	- bij erkenning: naar keuze de naam van een van beide partners; wettelijke verplichting tot keuze bij de erkenning - als kind niet erkend; naam van de moeder	- bij erkenning: kind erft van beiden - als kind niet erkend, erft alleen van de moeder	- bij erkenning: gezamenlijk ouderlijk gezag mogelijk - als kind niet erkend; éénouderlijk gezag met eventueel éénhoofdig voogdijdschap	- bij erkenning: onderhoudsplicht voor beide ouders - bij éénouderlijk gezag: onderhoudsplicht voor die ouder - bij éénhoofdig voogdijdschap: geen onderhoudsplicht voor de voogd	- bij erkenning: voor beide partners - bij éénouderlijk gezag: voor die ouder - bij éénhoofdig voogdijdschap: niet voor die voogd
2 kind van één van beide partners	idem als 1	idem als 1	idem als 1	idem als 1	idem als 1	idem als 1
3 kind van derden	- neen - mogelijkheid van gezamenlijk voogdijdschap	kind houdt eigen naam	kind erft van geen van beiden	gezamenlijk voogdijdschap mogelijk	bij gezamenlijk voogdijdschap: geen onderhoudsplicht van beide voogden (primair de biologische ouders)	bij gezamenlijk voogdijdschap hebben beide voogden niet het vruchtgenot

V. ALLEENSTAANDE	ADOPTIERECHT	NAAMGEVING KIND	WETTELIJK ERF-RECHT	OUDERLIJK GEZAG/VOOGDIJSCHAP	WETTELIJKE ONDERHOUDS-PLICHT	OUDERLIJK VRUCHTGENOT
1 kind van beide partners	niet van toepassing					
2 eigen kind	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> - bij erkenning: naar keuze de naam van een van beide ouders; wettelijke verplichting tot keuze bij de erkenning - als kind niet erkend: naam van de moeder 	<ul style="list-style-type: none"> - kind erft alleen van de ouder 	<ul style="list-style-type: none"> - éénouderlijk gezag 	<ul style="list-style-type: none"> - onderhoudsplicht voor de ouder 	<ul style="list-style-type: none"> - voor de ouder
3 kind van derden	de huidige wettelijke mogelijkheden (stiefouder-adoptie en adoptie door de langstlevende echtgenoot) zijn te beperkt	<ul style="list-style-type: none"> - bij adoptie: naam van de alleenstaande - als geen adoptie: kind houdt eigen naam 	<ul style="list-style-type: none"> - kind erft van de alleenstaande - als geen adoptie: kind erft niet van de alleenstaande 	<ul style="list-style-type: none"> - bij adoptie: gezag - als geen adoptie: éénhoofdig voogdijdschap mogelijk (evenals gezamenlijk voogdijdschap met een ander) 	<ul style="list-style-type: none"> - bij adoptie: onderhoudsplicht voor de alleenstaande - als geen adoptie: geen onderhoudsplicht 	<ul style="list-style-type: none"> - bij adoptie: voor de ouder - bij gezamenlijk voogdijdschap noch bij éénhoofdig voogdijdschap vruchtgenot voor de alleenstaande

7. CONCLUSIES

Adoptie

V 37. Het adoptierecht dat in de huidige wetgeving toekomt aan gehuwden dient niet toe te komen aan voordeurdelers, omdat deze hun verantwoordelijkheid voor elkaar en eventuele kinderen niet aan de overheid kenbaar hebben gemaakt. Samenwoners hebben evenmin het recht van adoptie, aangezien dit niet past bij de geopenbaarde aard van hun relatie; de registratie betreft slechts hun financieel-economische verhouding.

V 38. In Model A is het verschil in aard tussen heterofiele en homofiele tweerelaties wel aanleiding om het huwelijk niet voor samenlevers open te stellen, maar niet om hun biologisch onderscheid tot norm te verheffen. Uitgaande van trouw als norm en van een publieke erkenning van lotsverbondenheid tussen de partners en tussen hen en het kind dat reeds feitelijk bij hen wordt verzorgd en opgevoed, dient de wettelijke onmogelijkheid bij de rechter om adoptie te verzoeken te worden weggenomen. Bij de rechterlijke toetsing blijft 'het belang van het kind' het meest essentiële criterium.

V 39. In Model B verkrijgen samenlevers een gelijke rechtspositie als samenwoners. Het adoptierecht kan hen niet worden gegeven (zie V 37). Bovendien is een adoptierecht voor samenlevers te zeer in strijd met het karakter van dit rechtsinstituut, waarbij zoveel mogelijk getracht wordt aan te sluiten bij de natuurlijke situatie.

V 40. Een gezamenlijk voogdijdschap dient wettelijk mogelijk te worden gemaakt voor die gevallen waarin beide partners geen ouderlijk gezag hebben.

V 41. De huidige wettelijke mogelijkheden om adoptie feitelijk door één persoon te laten plaatsvinden (namelijk door een stiefouder en de langstlevende echtgenoot) zijn te beperkt.

Naamrecht

V 42. De juridische ouders van het kind dienen dit naar keuze de geslachtsnaam van één van beide partners te kunnen geven. Omdat dit tot hun eigen verantwoordelijkheid en niet tot die van de overheid behoort, worden zij wettelijk tot een keuze verplicht.

- V 43. - Gehuwden dienen voor de geslachtsnaam van hun eventuele kinderen te kiezen bij het huwelijk. Die keuze kan gewijzigd worden bij de geboorte van het eerste kind, mits beide echtgenoten het daarover eens zijn.
 - Samenlevers dienen voor de geslachtsnaam van eventueel (in Model A) te adopteren kinderen te kiezen bij de adoptie.
 - Samenwoners dienen voor de geslachtsnaam van eventueel te erkennen kinderen te kiezen bij de erkenning.

Wettelijk erfrecht

V 44. Ten aanzien van het wettelijk erfrecht van het kind blijft het kind alleen van zijn juridische ouder(s) erven. Dit laat testamentaire mogelijkheden onverlet.

Ouderlijk gezag/voogdijdschap

V 45. De juridische ouders van het kind oefenen gezamenlijk het ouderlijk gezag uit. Daarnaast is éénouderlijk gezag mogelijk indien er slechts één juridische ouder is. Naast een éénhoofdig voogdijdschap dient gezamenlijk voogdijdschap mogelijk te zijn.

Wettelijke onderhoudsplicht

V 46. De juridische ouders zijn wettelijk verplicht in het onderhoud van hun kind te voorzien. Deze wettelijke plicht ontbreekt bij voogden die niet de ouders zijn.

Ouderlijk vruchtgenot

V 47. Het ouderlijk vruchtgenot komt toe aan diegenen die jegens het kind onderhoudsplichtig zijn.

VI. ERFRECHT**1. SITUATIESCHETS EN BEOORDELING***Situatieschets*

In Nederland kennen we naast het versterferrecht (dat is het recht dat geldt als er geen testament gemaakt is) het testamentair erfrecht. In een testament kan men in afwijking van hetgeen de wet regelt, in beginsel een ieder als erfgenaam aanwijzen; bij de erfopvolging bij versterf echter spelen familierelaties een overwegende rol. Voor echtgenoten gelden wettelijke regelingen. Het staat hen vrij daarvan testamentair af te wijken. Ongehuwd samenwonenden zullen tot het maken van een testament moeten overgaan, wil men de langstlevende partner aanspraak geven op de goederen van de overledene. Door middel van testamentaire regelingen kunnen ook moeilijkheden over de eigendom van goederen worden voorkomen.

Veelal is het echter niet mogelijk de langstlevende partner in een niet-huwelijkse relatie na te laten wat men wil, omdat zowel de kinderen als de ouders van de overledene recht hebben op een bij de wet vastgesteld deel van de nalatenschap, de zogenaamde legitieme portie. Het is wél mogelijk dat de partners een overeenkomst sluiten (het zogenaamde verblijfsbeding): men maakt de afspraak dat bij het overlijden van de één diens aandeel in het gemeenschappelijk vermogen aanwast bij het aandeel van de langstlevende. Deze laatste komt dan het hele gemeenschappelijke vermogen toe. Ook in de jurisprudentie is een tendens waar te nemen aan de langstlevende partner recht te doen: het is vaste rechtspraak dat op echtgenoten een morele verplichting rust zodanige regelingen te treffen dat de langstlevende verzorgd achterblijft. Met een juridische term heet dit voldoening aan een 'natuurlijke verbintenis'. De rechtspraak heeft uitdrukkelijk aanvaard, dat ook op ongehuwd samenlevende partners een dergelijke plicht kan rusten. Aan ongehuwd samenlevenden komt in de huidige wetgeving geen erfrechtelijke positie toe. Ook de komende nieuwe wetgeving (Nieuw Burgerlijk Wetboek) bevat geen bijzondere voorzieningen voor de erfrechtelijke positie van de partner in een niet-huwelijkse relatie. In Boek 4 Nieuw Burgerlijk Wetboek zal zelfs de nakoming van de bovenvermelde natuurlijke verbintenis vatbaar zijn voor inkorting door degenen die een wettelijk deel van de nalatenschap toekomt (legitimarissen).

*Beoordeling*

De commissie gaat uit van het versterferrecht zoals dat thans geldt. Zoals gezegd laat dit de vrijheid om testamentair te beschikken over de nalatenschap onverlet.

Het versterferrecht zal niet kunnen gelden voor voordeurdelers; deze hebben hun 'relatie' immers niet kenbaar gemaakt aan de overheid en kunnen dus alleen als samenwonende alleenstaanden worden beschouwd. Zij blijven derhalve aangewezen op het maken van een testament.

Wat de samenlevers en de samenwoners betreft zijn twee verschillende gedachtengangen mogelijk, die voortvloeien uit de *Modellen A en B* zoals die in hoofdstuk III zijn weergegeven.

In *Model A* worden samenlevers en samenwoners van elkaar onderscheiden, omdat deze relaties elk hun eigen aard hebben. Bij de samenlevers (de geregistreerde homofiele tweerelaties) ontstaan familierechtelijke betrekkingen. Dit betekent dat evenals bij gehuwden de wederzijdse familieleden aanverwanten worden. Deze erkenning van lotsverbondenheid brengt ook erfrechtelijke consequenties met zich mee: de rechtspositie van samenlevers dient in de wet overeen te komen met die van gehuwden. Bij de samenwoners ontstaan geen familierechtelijke betrekkingen. Het versterferrecht zal met name daarom niet passen bij de (financieel-economische) aard van hun relatie.

In *Model B* is de positie van samenwoners dezelfde als bij *A*. Omdat in dit model bij de registratie van samenlevers geen familierechtelijke betrekkingen ontstaan, kan de overheid hen geen andere rechtspositie geven dan de samenwoners. In *Model B* zal ook voor samenlevers het testament de enige manier zijn om voor de langstlevende partner een regeling te treffen.

Schematisch weergegeven:

Erfrechtelijke positie van partners		
	Model A	Model B
1 gehuwden	versterferrecht	versterferrecht
2 samenlevers	idem	testamenteir erfrecht
3 samenwoners	testamenteir erfrecht	idem
4 voordeurdelers	idem	idem

2. CONCLUSIES

- VI 48. *Betreffende de erfrechtelijke positie van partners zal voor gehuwden het versterferrecht (wettelijk erfrecht) blijven gelden. (De testamentaire mogelijkheden blijven onverlet.)*
- VI 49. *Voordeurdelers blijven aangewezen op de mogelijkheden van een testament. Dit betekent dat zij elkaar mogelijk niet kunnen nalaten wat zij zelf willen, omdat de bloed- en aanverwanten van de overledene bepaalde wettelijke rechten op de nalenschap hebben.*
- VI 50. *Bij samenwoners ontstaan geen familierechtelijke betrekkingen: de aard van hun lotsverbondenheid is louter financieel-economisch. Om die reden dient het versterferrecht voor hen niet te gelden en zijn zij aangewezen op het maken van een testament.*
- VI 51. *Ten aanzien van de samenlevers geldt, dat waar hun registratie familierechtelijke betrekkingen doet ontstaan (Model A) het wettelijk erfrecht evenals bij gehuwden op hen van toepassing is; waar hun relatie enkel als financieel-economisch wordt beschouwd (Model B) moeten zij – evenals samenwoners – testamentaire mogelijkheden benutten teneinde de langstlevende partner erfrechtelijk te bevoordelen.*

VII. SUCCESSIEBELASTING

1. SITUATIESCHETS EN BEOORDELING

Situatieschets

Successiebelasting is de belasting die betaald moet worden over datgene wat men krachtens erfrecht verkrijgt. Dit is geregeld in de Successiewet 1956. In deze wet is per 1 januari 1981 een wijziging aangebracht ten behoeve van partners in niet-huwelijkse tweerelaties. Vóór deze wetswijziging werd de ongehuwde partner als 'vreemde' beschouwd, hetgeen betekende dat van alles, wat krachtens erfrecht werd verkregen, een bepaald percentage (uiteraard groter dan bij gehuwden) werd 'wegbelast'. Per 1 januari 1981 bleef de langstlevende echtgenoot weliswaar zijn betere positie behouden, maar kreeg de overlevende (ongehuwde) partner een nieuwe tariefgroep, die gunstiger was dan die van voorheen. Daarbij werd evenwel de eis gesteld, dat hij/zij meer dan 5 jaar tot het overlijden een gemeenschappelijke huishouding met de overledene moest hebben gevoerd.

Dit systeem is sinds 1 januari 1985 weer gewijzigd. Was het tot dan zo dat de 5-jaren-termijn gold en men in een tariefgroep terecht kwam, welke die van de gehuwden benaderde, thans blijft weliswaar de eis van 5 jaren bestaan, maar verkrijgt men dezelfde tariefgroepen en dezelfde vrijstelling als die van de gehuwden. Het belangrijkste verschil met de voorgaande wettelijke regeling bestaat hierin, dat geen onderscheid gemaakt wordt naar de aard van het samenleefverband, met dien verstande dat niet-gehuwden – wil men dezelfde tariefgroep en dezelfde vrijstelling verkrijgen als gehuwden – 5 jaar na het bereiken van het 22e levensjaar een gemeenschappelijke huishouding gevoerd moeten hebben. De bewijslast voor het aantonen van die gemeenschappelijke huishouding ligt bij de erfgenaam.

In de nieuwe successiewetgeving geldt dus dat niet-huwelijkse tweerelaties na 5 jaren hetzelfde tarief en dezelfde vrijstelling verkrijgen als gehuwden. Bij meerrelaties (meerdere samenwonende volwassenen) wordt eveneens de 5-jaren-eis gesteld; zij verkrijgen ook het echtgenotentarief, maar 'slechts' de helft van de vrijstelling, omdat zij van meerdere mensen uit de groep kunnen erven. Indien de samenwoning zowel bij de tweerelaties als bij de meerrelaties korter heeft geduurd dan 5 jaar, maar langer dan 2 jaar, dan geniet men een lagere vrijstelling (soort glijdende schaal), waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen tweerelaties en meerrelaties.

Tot slot is van belang te vermelden dat mensen, die in een dienstverband tot elkaar hebben gestaan (bijvoorbeeld weduwnaar en huishoudster), in de huidige wetgeving ook als tweerelatie worden beschouwd.



Beoordeling

Gehuwden, samenlevers en samenwoners hebben in de commissievoorstellen allen een wettelijke onderhouds- en alimentatieplicht. Niet alleen de financiële plichten, maar ook de financiële rechten die verbonden zijn aan de zorg die zij voor elkaar hebben zouden hen

ten deel moeten vallen. Dit betekent, dat zij betreffende de successiebelasting allen tot één tariefgroep moeten behoren.

Voordeurdelers hebben geen financiële zorgplicht voor elkaar; zij zijn voor de overheid samenwonende alleenstaanden en zullen dan ook behoren tot de tariefgroep die bestemd is voor alleenstaanden (welke in de huidige wet veel ongunstiger is dan die van gehuwden).

Het onderscheid dat in het erfrecht wordt gemaakt tussen gehuwden, samenlevers en samenwoners aangaande hun erfrechtelijke positie (zie het vorige hoofdstuk) bestaat hier niet. Bij de erfrechtelijke rechtspositie van partners spelen immers familierechtelijke betrekkingen een rol. Bij de successiebelasting gaat het om belasting die geheven wordt op wat mensen krachtens erfrecht (geacht worden te) verkrijgen; omdat zowel bij het varsterferrecht als bij het maken van een testament regelingen worden getroffen betreffende de nalatenschap waar het zorgemeent in de relatie erflater-verkrijger een rol speelt, dient bij de successiebelasting geen verschil gemaakt te worden tussen gehuwden, samenlevers en samenwoners.

Schematisch weergegeven:

Tarieven bij de successiebelasting

1 gehuwden	'gehuwdentariefgroep'
2 samenlevers	idem
3 samenwoners	idem
4 voordeurdelers	eenzelfde tariefgroep als voor alleenstaanden

Dit betekent, dat wetwijziging conform het bovenstaande een aanzienlijke vereenvoudiging van de systematiek met zich mee zal brengen. Termijnen vervallen immers, er hoeven geen aparte vrijstellingen meer te zijn voor mensen die tot elkaar in een dienstverband hebben gestaan, problemen met het aantonen van een gemeenschappelijke huishouding die duurzaam is geweest, kunnen niet meer voorkomen etc.

Zoals in de Inleiding is aangeduid, worden in dit rapport de meerrelaties buiten beschouwing gelaten.

2. CONCLUSIES

VII 52. *Gehuwden, samenlevers en samenwoners hebben allen een wettelijke onderhoudsplicht. Naast deze financiële lasten, die inherent zijn aan de zorg die zij voor elkaar willen hebben, vallen hen de financiële lusten ten deel: betreffende de successiebelasting behoren zij tot eenzelfde tariefgroep.*

VII 53. *Omdat voordeurdelers geen voor de overheid kenbare zorgplicht op zich hebben genomen, worden zij als alleenstaanden behandeld. Conform de huidige regeling is deze tariefgroep ongunstiger dan die van gehuwden, samenlevers en samenwoners.*

VIII. INKOMSTENBELASTING

1. SITUATIESCHETS EN BEOORDELING

Situatieschets

In de inkomstenbelasting is jarenlang uitgegaan van de tweedeling gehuwden - alleenstaanden. Bij gehuwden werd als uitgangspunt het gezinsinkomen gehanteerd. De beide groepen werden vervolgens verschillend belast omdat zij verschillende belastingvrije sommen hadden. Door de wijziging in 1973, waarbij de gehuwde vrouw die een eigen arbeidsinkomen verwierf daarvoor zelfstandig werd belast met een eigen belastingvrije som, ontstond een breuk met het verleden.

Een van de elementen bij de laatste wijzigingen in de belastingwetgeving (de zogenaamde tweeverdienersmaatregelen) is dat de gehuwde vrouw een meer zelfstandige fiscale positie is verschaft. Tevens worden sindsdien niet-gehuwden met een gezamenlijke huishouding gelijk belast als gehuwden. Het enige verschil bij deze gelijke behandeling is, dat gehuwden per definitie als een gezamenlijke huishouding worden beschouwd. Overigens moet worden opgemerkt, dat in verschillende fiscale regelingen het al dan niet hebben van de huwelijks status criterium is voor een aparte behandeling⁴⁹⁾.

Bij deze zogenaamde 'tweeverdienersmaatregelen' is in de Tweede Kamer uitvoerig gediscussieerd over de inhoud van het begrip 'gezamenlijke huishouding'. Hierbij is nooit beoogd een onderscheid te maken tussen homofiele, heterofiele of andersoortige samenlevingsverbanden. Tot een wettelijke omschrijving is het echter niet gekomen. Wel zijn verschillende criteria in de Kamerstukken te vinden die bepalend zijn voor de inhoud van het begrip 'gezamenlijke huishouding'.

De feitelijke omstandigheden van de betrokken belastingplichtige zijn daarbij doorslaggevend. Van een gezamenlijke huishouding kan alleen maar sprake zijn als twee of meer personen gezamenlijk gebruik maken van één wooneenheid. Blijkt uit de gegevens van de fiscus dat op één adres meerdere personen wonen, dan is dat een eerste aanwijzing dat daar wellicht sprake is van een gezamenlijke huishouding. De bewijslast dat er geen gezamenlijke huishouding is, rust overigens op de belastingplichtige.

Alleen in het geval dat de betrokken personen op dat adres samen voorzien in huisvesting en voeding wordt een gezamenlijke huishouding aangenomen. De aard van de relatie tussen de personen die samenwonen speelt daarbij geen enkele rol. Zo kunnen bijvoorbeeld een gezamenlijke huishouding hebben de partners in een heterofiele of homofiele tweerelatie, twee samenwonende bejaarden, etc.

Overigens is er volgens de Memorie van Toelichting géén sprake van een gezamenlijke huishouding, als tussen de samenwoners een op zuiver commerciële gronden stoelende betrekking bestaat. Dit is het geval bij onderverhuur, het houden van kostgangers en inwonend huispersoneel. Ongehuwde bejaarden die in een tehuis verblijven, worden – evenals hotel- en pensiongasten – geacht voor zich alleen een huishouding te voeren (en hebben derhalve recht op een alleenstaande-toeslag).

⁴⁹⁾ Een voorbeeld hiervan is de aanmerkelijk-belangregeling. Een gelijkstelling van gehuwden en anders samenlevenden is wel gerealiseerd bij de buitengewone lasten.



Nu kan het voorkomen dat mensen in het bevolkingsregister op een bepaald adres zijn ingeschreven terwijl ze feitelijk op een ander woonadres verblijven. Hoewel de fiscus in eerste instantie op het registeradres zal afgaan, is dat adres niet bepalend voor de vraag of er met anderen een gezamenlijke huishouding wordt gevormd. Voor de belastinginspecteur zijn de feitelijke omstandigheden beslissend, dus in dit geval het adres waar de belastingplichtige daadwerkelijk woont.

De fiscus zal zijn uitleg van het begrip gezamenlijke huishouding baseren op de toelichting bij de tweeverdienerswet, waarin o.a. staat vermeld: 'Wij merken op dat het begrip gezamenlijke huishouding kan worden gezien als de tegenhanger van het begrip 'voor zich alleen voeren van een huishouding'. Beide begrippen dienen te worden geïnterpreteerd in het licht van de bepaling van de subjectieve draagkracht. Met andere woorden, het rekening houden met verschillen in draagkracht die voortvloeien uit evidente verschillen in het noodzakelijke uitgavenpatroon van belastingplichtigen. Daardoor wordt door de hoogte van de belastingvrije sommen bijvoorbeeld meer belasting geheven van de belastingplichtigen die de economische schaalvoordelen genieten van een gezamenlijke huishouding bij een bepaald inkomen (objectieve draagkrachtmaatstaf) dan van belastingplichtigen met een even hoog inkomen die zulke schaalvoordelen missen, omdat zij voor zich alleen een huishouding voeren. In de Memorie van Toelichting is vooral met betrekking tot dit laatste begrip sterk de nadruk gelegd op een economische benadering. Zulk een benadering geldt uiteraard ook met betrekking tot het begrip gezamenlijke huishouding. Anders dan het geval is in het kader van de Algemene Bijstandswet en het Burgerlijk Wetboek, speelt de aard van de relatie geen rol. Of de economische schaalvoordelen die zijn verbonden met het gezamenlijk voorzien in huisvesting en voeding worden genoten door een echtpaar, ouder en kind, broer en zus, vrienden, vriendinnen of collega's, doet niet terzake. Voorts is daarbij in beginsel irrelevant hoe de financiering van de gezamenlijke huishouding is geregeld.'

De controle zal hoofdzakelijk administratief zijn. In uitzonderingssituaties is een feitelijke controle echter niet uitgesloten, bijvoorbeeld als de fiscus sterke vermoedens heeft dat iemand opzettelijk een verkeerde voorstelling van zaken geeft om een toeslag in de wacht te slepen.

Beoordeling

Geconstateerd kan worden dat in de huidige situatie wat betreft de belastingvrije sommen in de inkomstenbelasting geen onderscheid wordt gemaakt tussen gehuwden en anderen die een gezamenlijke huishouding voeren. In de huidige tweeverdienerswetgeving wordt het belastbare inkomen zo goed als mogelijk per individu vastgesteld (objectieve draagkracht). De draagkrachtverschillen heeft men tot uitdrukking gebracht in verschillende belastingvrije sommen (subjectieve draagkracht).

Diegenen die zich in de voorstellen van de commissie als relatie hebben laten registreren (gehuwden, samenlevers en samenwoners), hebben daarmee hun financieel-economische lotsverbondenheid te kennen gegeven. Zij hebben er recht op ook in de belastingwetgeving als relationele eenheid te worden beschouwd en niet als een som van twee delen. Bij de huidige wetgeving is dit niet mogelijk. Hoewel nog enig recht aan de solidariteit van financieel sterke met zwakkere eenheden kan worden gedaan door verschillende belastingvrije sommen te hanteren, gaat men uit van het inkomen van het individu, en niet van het inkomen dat partners in een tweerelatie gezamenlijk verdienen. Dit laatste is wel mogelijk bij een zogenaamd splitsingsstelsel⁵⁰⁾. Bij een zodanig – in Europa veel voorkomend – systeem wordt uitgegaan van het totale inkomen van het huishouden. Dit wordt vervolgens gesplitst teneinde tot een zelfstandige belastingheffing te komen. In de landen die een dergelijke belastingheffing kennen worden verschillende varianten hiervan in de wetgeving en beleid

50) In *Herziening Belastingwetgeving*, een rapport van een commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (juni 1981) wordt een splitsingsstelsel voor Nederland aanbevolen.

toegepast⁵¹⁾. Hoofdzak in dit rapport is dat uitgegaan wordt van de tweerelatie c.q. het gezin als eenheid.⁵²⁾

Het zou niet rechtvaardig zijn een splitsingsstelsel in te voeren voor de gehele Nederlandse bevolking. De situatie kan zich immers voordoen, dat mensen die onder één dak wonen en een gezamenlijke huishouding voeren niet een zodanige relatie met elkaar hoeven te hebben dat het bij elkaar optellen van hun inkomens daarbij past.

In de voorstellen van de commissie zullen mensen die als relatie behandeld willen worden hun recht evenwel moeten kunnen effectueren: voor gehuwden, samenlevers en samenwoners zal daarom een splitsingsstelsel van toepassing zijn.

Voordeurdelers hebben geen voor de overheid kenbare relatie. Voor hen zal derhalve een ander stelsel gelden. Daarin zal uitgegaan worden van het individu: slechts het individuele inkomen wordt bij de belastingheffing meegerekend. Een dergelijk stelsel (vergelijkbaar met de huidige 'tweeverdienerswetgeving') zal van toepassing zijn op de voordeurdelers. Omdat deze door de overheid niet anders beschouwd kunnen worden dan als samenwonende alleenstaanden (zij zijn immers niet kenbaar als relatie), zal met de feitelijkheid van hun samenwonen rekening moeten worden gehouden. Dit betekent dat het draagkrachtverhogende effect van het samenwonen bij het bepalen van het belastingbedrag een rol zal spelen. Het feit dat bij alleenstaanden sprake is van een draagkrachtvermindering omdat zij alleen een huishouden voeren, is aanleiding om ook bij hen daarmee rekening te houden. Voordeurdelers en alleenstaanden zullen derhalve als individuen worden behandeld. Alleenstaanden zullen voor een hogere belastingvrije som in aanmerking moeten komen dan voordeurdelers om hun lagere draagkracht ten opzichte van de laatsten te compenseren. Zij die daarvoor in aanmerking komen zullen hun alleenstaande-positie moeten aantonen en derhalve om toepassing van deze regeling moeten vragen.

Gelijkwaardigheid van de partners

Wellicht ten overvloede zij vermeld, dat bij voordeurdelers (diegenen die wel samenwonen maar hun 'relatie' niet aan de overheid hebben kenbaar gemaakt) het tot uitdrukking brengen van de gelijkwaardigheid van de 'partners' bij de belastingheffing niet aan de orde is. Voor de overheid zijn er immers geen partners in een relatie: er is slechts sprake van twee alleenstaanden.

Bij de gehuwden, samenlevers en samenwoners zullen de partners gelijk behandeld moeten worden. Dit zou bijvoorbeeld als volgt gerealiseerd kunnen worden. Zoals gezegd zal bij geregistreerde tweerelaties een splitsingsstelsel van toepassing zijn; er wordt dus uitgegaan

51) Zie voor een vergelijking van verschillende belastingstelsels in Europa de Periscope 'Vechten om lusten en lasten' van drs. A.M. Oostlander in *Christen Democratische Verkenningen*, mei 1985.

52) Deze benadering steeft op het *Program van Uitgangspunten* van het CDA en de *resolutie Emancipatie*, aangenomen op de partijraad van 28 mei 1983. Artikel 41 van het *Program van Uitgangspunten* luidt: 'Solidariteit betekent dat offers naar draagkracht worden opgelegd. Het draagkrachtbeginsel houdt ondermeer in, dat het beleid inzake de sociale zekerheid en de belastingen wordt afgestemd op het samenlevingsverband waarin de uitkeringsgerechtigde en belastingplichtige woont en leeft. Het niveau van de uitkeringen behoort te zijn georiënteerd op de inkomensniveaus van diegenen die wel aan het arbeidsproces kunnen deelnemen.'

De belastingparagraaf van de emancipatieresolutie luidt:

1. Gelijkberechtiging van mannen en vrouwen dient in de belastingsfeer te worden gerealiseerd.
2. Belastingen naar inkomen en vermogen worden opgelegd aan individuen.
3. Solidariteit betekent, dat offers naar draagkracht worden opgelegd. De omvang van de belastingverplichting wordt in belangrijke mate mede bepaald door draagkracht verhogende danwel verlagende factoren die samenhangen met de leefsituatie van belastingplichtigen.
4. Ten aanzien van niet-huwelijkse duurzame samenlevingsvormen waarin de partners de verantwoordelijkheid voor elkaar aanvaarden, dient in het belastingstelsel een gelijke behandeling plaats te vinden met de gehuwden.
5. Gezinsverbanden en andere samenlevingsvormen waarin één partner betaalde arbeid verricht, mogen in het belastingsysteem niet worden achtergesteld, ten opzichte van de situatie waarin twee partners betaalde arbeid verrichten.'

van het totale inkomen dat wordt gesplitst, op basis waarvan bepaald wordt hoeveel belasting in zijn totaliteit moet worden betaald. Een gelijkwaardige behandeling van beide partners betekent dan, dat men belasting betaalt naar rato van het aandeel dat ieder in het totaal inkomen heeft. Als bijvoorbeeld de één 3/4 van het totale inkomen verdient en de ander 1/4, dan betaalt men respectievelijk 3/4 en 1/4 van de belasting voor het gezamenlijke huishouden. Een zelfstandige heffing vindt derhalve bij iedere partner plaats, die aan het inkomen zijn/haar bijdrage heeft geleverd.

Ten aanzien van het wel of niet verrichten van betaalde arbeid door partners in een huwelijkse, samenleef- of samenwoonrelatie dient de overheid zich onpartijdig op te stellen. De rolverdeling binnen een samenleefverband is immers een zaak die tot de verantwoordelijkheid van de partners zelf behoort. Het inspelen op arbeidsmarktvoorwaarden hoort op het terrein van de werkgelegenheid thuis. In hoofdstuk III is reeds aangegeven dat met name daar maatregelen noodzakelijk zijn om achterstanden van bepaalde bevolkingsgroepen (met name vrouwen) weg te werken. Zo is bijvoorbeeld aangeduid dat de echtgenote van iemand die reeds betaalde arbeid verricht bij sollicitaties niet achtergesteld mag worden bij iemand die werk zoekt teneinde zijn gezin te kunnen onderhouden. Een voorkeursbehandeling bij gelijkwaardige kandidaten en uitdrukkelijke uitnodiging aan vrouwen in advertenties om te solliciteren maken ook deel uit van een emancipatoir beleid. In de belastingwetgeving mag het niet van belang zijn of er sprake is van een alleen- of een tweeverdienersrelatie: alleen het verdiende inkomen is relevant. De solidariteit tussen verschillende samenleefverbanden vereist dat daar waar sprake is van een hogere draagkracht, die betrokkenen op moeten komen voor de samenleefverbanden waar men financieel minder sterk staat. Uiteraard is daarom voor het bepalen van de draagkracht niet alleen de woonsituatie van belang (het voeren van een gezamenlijke huishouding), maar ook de vraag of iemand alleen of met meerdere personen van een inkomen moet leven.

Schematisch kan het bovenstaande als volgt worden weergegeven;

Inkomstenbelasting	
1 gehuwden	relationele benadering (uitgaan van het gezamenlijk inkomen en gelijke behandeling van partners)
2 samenlevers	idem
3 samenwoners	idem
4 voordeurdelers	individuele benadering (uitgaan van het inkomen per individu, rekening houden met het draagkrachtverhogende effect van het samenwonen)
5 alleenstaanden	individuele benadering (uitgaan van het inkomen alleenstaande, rekening houden met het draagkrachtverlagende effect van het alleen voeren van huishouding)

Diegenen die hun relatie hebben laten registreren hebben een onderhouds- en alimentatieplicht. Omdat een evenwicht tussen rechten en plichten rechtvaardig is, dienen zij fiscaal een gunstige positie te hebben ten opzichte van hen die die financiële plichten niet hebben. Dit betekent dat gehuwden, samenlevers en samenwoners met betrekking tot de inkomstenbelasting een financieel voordeliger positie moeten hebben dan voordeurdelers in een vergelijkbare situatie.

2. CONCLUSIES

VIII 54. *Aan de kennelijke wens van gehuwden, samenlevers en samenwoners om als relationele eenheid te worden behandeld, dient ook in de belastingwetgeving recht te worden gedaan. Het stelsel, dat op hen van toepassing zal zijn, dient derhalve uit te gaan van het totale inkomen (zoals bijvoorbeeld bij splitsingsstelsels). Zodoende*

kan solidariteit van financieel sterkeren met zwakkeren inhoud worden gegeven; voor het bepalen van de draagkracht is het gegeven dat iemand alleen of met meerdere personen van een inkomen moet leven immers essentieel.

VIII 55. *Omdat voordeurdelers door de overheid niet anders beschouwd kunnen worden dan als samenwonende alleenstaanden, zal bij hen alleen met het individuele inkomen rekening worden gehouden alsmede met de draagkrachtverhoging van hun feitelijk samenwonen (zoals bijvoorbeeld bij de huidige 'tweeverdienerswetgeving').*

VIII 56. *Bij alleenstaanden zal uiteraard ook alleen het persoonlijk inkomen bij de belastingheffing een rol spelen, naast de draagkrachtverlaging die het voeren van een éénpersoonshuishouding met zich brengt. Om die reden dienen zij een hogere belastingvrije som dan de voordeurdelers te verkrijgen. Alleen na een verzoek daartoe kan tot een dergelijke behandeling worden overgegaan.*

VIII 57. *Bij gehuwden, samenlevers en samenwoners dient een gelijke behandeling van de partners plaats te vinden. Dit is mogelijk door de belastingbedragen, die over de delen van het gesplitste totaalinkomen betaald moeten worden, te verdelen naar rato van het aandeel dat ieder in dat totaalinkomen heeft. Een gelijke behandeling van voordeurdelers is niet mogelijk, omdat deze zich niet als relatie voor de overheid kenbaar gemaakt hebben.*

VIII 58. *Gehuwden, samenlevers en samenwoners hebben in tegenstelling tot voordeurdelers een onderhouds- en alimentatieplicht. Ten behoeve van de balans van rechten en plichten zullen zij fiscaal een gunstiger positie dienen te hebben dan de voordeurdelers.*

IX. SOCIALE ZEKERHEID

In dit hoofdstuk zullen achtereenvolgens de volksverzekeringen, de werknemersverzekeringen en de sociale voorzieningen aan de orde komen.

1. VOLKSVERZEKERINGEN

AOW (Algemene Ouderdomswet)

Situatieschets

Ten gevolge van de derde EEG-richtlijn heeft bij de AOW een verzelfstandiging plaatsgevonden. Iedere 65-jarige krijgt thans, ongeacht of men een partner heeft en of deze een inkomen geniet, in ieder geval 50% van de AOW-uitkering van gehuwden. Dit kan aangevuld worden, afhankelijk van het inkomen van de partner, tot maximaal 100%. Het ligt in de bedoeling een inkomens-afhankelijke toeslag in te voeren op 1 april 1988. In de huidige situatie ontvangen gehuwden samen 100% uitkering (2 x 50%); man en vrouw worden daarbij gelijk behandeld. Ongehuwd samenwonenden krijgen gezamenlijk 140% (2 x 70%). Men is voornemens om bij de stelselherziening sociale zekerheid (streefdatum 1 mei 1986) dit verschil in behandeling weg te nemen door gehuwden en ongehuwd samenwonenden een gelijk uitkeringspercentage (2 x 50%) te geven.

Beoordeling

De boven weergegeven verzelfstandiging bij de AOW is in overeenstemming met de door de commissie gehanteerde relationele modellen: het totaal (100% uitkering) wordt immers als uitgangspunt gehanteerd, waarna dat 'gesplitst' kan worden. Deze benadering zou gevolgd moeten worden bij gehuwden, samenlevers en samenwoners.

Voordeurdelers worden in de commissievoorstellen als samenwonende alleenstaanden behandeld. Dit betekent dat het draagkrachtverhogende effect van het samenwonen in rekening wordt gebracht: elke voordeurdeleer heeft recht op een uitkering die hoger is dan 50% en lager dan 70%. De commissie acht het te ver voeren in dit rapport een oordeel uit te spreken over het meest rechtvaardige percentage. Wellicht ten overvloede zij nog vermeld, dat voordeurdelers geen aanvulling op hun basisuitkering krijgen die afhankelijk is van het inkomen van hun 'partner'.

Mensen die een éénpersoonshuishouding voeren zullen vanwege de draagkrachtverlaging die dat met zich meebrengt een hogere AOW-uitkering moeten ontvangen dan voordeurdelers. Alleenstaanden zullen om een dergelijke behandeling moeten verzoeken.

Schematisch weergegeven:

AOW-uitkeringen		
1 gehuwden	relationele benadering	samen 100% uitkering; partner minimaal 50%, aangevuld tot 100% afhankelijk van het inkomen van de ander
2 samenlevers	idem	idem
3 samenwoners	idem	idem
4 voordeurdelers	individuele benadering, rekening houdend met draagkrachtverhoging ten gevolge van het samenwonen	individuele benadering, elke 'partner' een uitkering die ligt tussen 50% en 70%
5 alleenstaanden	individuele benadering, rekening houdend met draagkrachtverlaging ten gevolge van het alleen voeren van een huishouding	individuele benadering, 70%

AAW (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet)

Situatieschets

Hiervoor geldt in grote mate hetzelfde als bij de AOW: gehuwden ontvangen samen maximaal 100% van het minimumloon, terwijl aan ongehuwd samenwonenden maximaal 2 x 70% van het minimumloon kan worden uitgekeerd.

Gehuwde mannen en vrouwen worden gelijk behandeld. Ieder heeft een zelfstandig recht op AAW. Bij het bepalen van de grondslag (dit is een bepaald uitkeringsniveau) wordt onder andere rekening gehouden met een eventueel inkomen van de echtgeno(o)t(e).

Beoordeling

De herziening van het stelsel van sociale zekerheid zal ook van invloed zijn op de AAW. In de voorstellen van de commissie zullen samenlevers en samenwoners eenzelfde positie moeten innemen als gehuwden.

AKW (Algemene Kinderbijslagwet)

Situatieschets

Bij de kinderbijslag speelt het geen rol of men gehuwd is dan wel ongehuwd samenwoont. Hoofregel is, dat diegene de kinderbijslag aanvraagt bij wie het kind verblijft. Bij een gezamenlijke huishouding wordt behalve een handtekening van de aanvrager als teken van toestemming ook die van de partner gevraagd. Indien niet tot een gezamenlijke keuze kan worden gekomen, gaat het recht van de vrouw voor op dat van de man en dient de vrouw de kinderbijslag aan te vragen.

Beoordeling

Omdat deze uitkering een tegemoetkoming in de kosten van opvoeding/verzorging van het kind beoogt te zijn wordt vanuit het belang van het kind ingestemd met de omstandigheid dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden. Wat de aanvraag van de kinderbijslag betreft dienen de partners geconfronteerd te worden met hun eigen verantwoordelijkheid: zij zullen tot overeenstemming moeten komen over het antwoord op de vraag wie als aanvrager fungeert. De overheid dient de partners gelijk te behandelen en geen voorkeur te geven aan één van hen. Wellicht ten overvloede zij gewezen op eenzelfde redenering die gevolgd is bij de naamwetgeving voor kinderen (hoofdstuk V).

AWW (Algemene Weduwen- en Wezenwet)

Situatieschets

In de huidige situatie wordt alleen een huwelijk voor het ontstaan van het uitkeringsrecht in aanmerking genomen. Partners in een niet-huwelijkse tweerelatie moeten een beroep doen op de bijstand, ook indien de overleden partner volledig voorzag in het levensonderhoud van de langstlevende partner.

Wanneer overigens een AWW-uitkering eenmaal is toegekend, wordt alleen in geval van hertrouwen van de weduwe de uitkering beëindigd. Gaat zij met iemand ongehuwd samenleven, dan blijft de uitkering behouden.

Een AWW-uitkering komt alleen vrouwen toe. De verklaring hiervoor ligt in de omstandigheid dat deze regeling stoelt op de – inmiddels achterhaalde – gedachte dat alleen mannen kostwinners (kunnen) zijn en derhalve bij het wegvallen van dat inkomen een uitkering aan de weduwe gerechtvaardigd is.

Beoordeling

Uitgaande van de systematiek van de huidige AWW, verkrijgen alleen diegenen een

uitkeringsrecht die hun relatie kenbaar hebben gemaakt voor de overheid. Ook de samenwoners zouden onder de AWW moeten vallen, omdat zij een wettelijke onderhoudsplicht hebben aanvaard. De gelijkwaardigheid van partners vereist dat daarbij het kostwinnersbegrip sexe-neutraal wordt geformuleerd. Het voert in het kader van dit rapport te ver om nader in te gaan op de mogelijkheid van een zogenaamd partnerpensioen.

Schematisch weergegeven:

AWW-uitkering	
1 gehuwden	AWW-uitkering
2 samenlevers	idem
3 samenwoners	idem
4 voordeurdelers	geen AWW-uitkering

Tot slot zij vermeld, dat de uitkering beëindigd dient te worden, indien de uitkeringsgerechtigde trouwt of zich met iemand als samenlever of samenwoner laat registreren. Gaat de uitkeringsgerechtigde samenwonen met iemand zonder te huwen of zonder die relatie te laten registreren dan dient de uitkering dus behouden te blijven.

AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten)

Situatieschets

In de AWBZ zelf kent men alleen gehuwden en ongehuwden. Dit onderscheid wordt strikt gehanteerd, getuige artikel 1 lid 2 en 3 van de wet:

'2. Waar in deze wet of in de tot haar uitvoering genomen besluiten wordt gesproken van gehuwde man of echtgenoot wordt daaronder niet verstaan de gehuwde man, die duurzaam gescheiden van zijn echtgenote leeft.

3. Waar in deze wet of in de tot haar uitvoering genomen besluiten wordt gesproken van gehuwde vrouw of echtgenote wordt daaronder niet verstaan de gehuwde vrouw, die duurzaam gescheiden van haar echtgenoot leeft.'

Ook gehuwden die van tafel en bed gescheiden zijn, of die zonder van tafel en bed gescheiden te zijn in feite duurzaam gescheiden van elkaar leven, worden dus als ongehuwde personen aangemerkt.

Een onderscheid tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden (welke laatsten dus in de wet als **alleenstaanden worden beschouwd**) wordt gemaakt bij de eigen bijdrage die betaald dient te worden indien men in een AWBZ-inrichting verblijft. Voor zover hier van belang maakt het Besluit Eigen Bijdragebepaling Bijzondere Ziektekostenverzekering 1983 onderscheid tussen diegenen die bij een verblijf in een AWBZ-inrichting wel, en diegenen die dan niet hun huishouden kunnen opheffen.

A. Degenen die hun huishouden niet kunnen opheffen zijn

- de opgenomen gehuwde verzekerden (18 jaar en ouder) wier gehuwde partner niet is opgenomen in een AWBZ-inrichting, en die een inkomensafhankelijke bijdrage betalen.

B. Degenen die hun huishouden wel kunnen opheffen (bij wie daarvan althans in eerste aanleg vanuit wordt gegaan) zijn

- de ongehuwde verzekerden (18 jaar en ouder) en
- de gehuwde mannelijke verzekerden (18 jaar en ouder) waarvan de echtgenote óók verblijft in een AWBZ-inrichting, en die een inkomensafhankelijke bijdrage betalen (met een maximum).

Wordt echter bij deze groep B een terugkeer naar de maatschappij waarschijnlijk geacht, dan blijven de noodzakelijke kosten van de instandhouding van die huishouding vrij van heffing

van de eigen bijdrage. Vrij van heffing blijven ook de bijdragen in de kosten van levensonderhoud voor

- eigen, aangehuwde en pleegkinderen,
- gewezen of duurzaam gescheiden levende echtgenoten,
- de persoon of personen met wie de verzekerde gedurende een periode van tenminste een jaar een gemeenschappelijke huishouding voerde.

Voorts is nog van belang, dat in elk geval een minimumbedrag ter vrije besteding blijft; dit is voor de ongehuwden $\pm f 300,-$ per maand en voor gehuwde paren $\pm f 500,-$ per maand.

Schematisch is het onderscheid met betrekking tot de eigen bijdrage inzake de AWBZ tussen gehuwden enerzijds en niet-huwelijkse tweerelaties anderzijds als volgt weer te geven:

	Eigen bijdrage	
	één partner opgenomen in AWBZ-inrichting	beide partners opgenomen in AWBZ-inrichting
niet-huwelijkse tweerelatie	inkomensafhankelijke eigen bijdrage (met maximum)	inkomensafhankelijke eigen bijdrage
gehuwden	inkomensafhankelijke eigen bijdrage	inkomensafhankelijke eigen bijdrage

Met betrekking tot het onderscheid inzake het vrije bestedingsbedrag:

Minimumbedrag ter vrije besteding	
niet-huwelijkse tweerelatie	$2x \pm f 300,-$ per maand
gehuwden	$1x \pm f 500,-$ per maand

Beoordeling

Uitgaande van de huidige regelgeving zullen in de commissievoorstellen samenlevers en samenwoners een gelijke behandeling als gehuwden krijgen. Voordeurdelers zullen dezelfde positie als alleenstaanden moeten innemen. Bij de voordeurdelers zal in het model van de commissie bij de heffingsvrije bedragen dus ook géén rekening (meer) worden gehouden met de omstandigheid dat men feitelijk voorzorg in het levensonderhoud van een partner met wie men een gezamenlijke huishouding voerde.

Schematisch weergegeven:

	Eigen bijdrage bij opname van één partner in AWBZ-inrichting	Eigen bijdrage bij opname van beide partners in AWBZ-inrichting	Minimumbedrag ter vrije besteding
1 gehuwden	inkomensafhankelijke eigen bijdrage	inkomensafhankelijke eigen bijdrage (met maximum)	$\pm f 500,-$ per maand
1 samenlevers	idem	idem	idem
3 samenwoners	idem	idem	idem
4 voordeurdelers	inkomensafhankelijke eigen bijdrage (met maximum)	idem	$\pm f 300,-$ per maand
5 alleenstaanden	idem	idem	idem

2. WERKNEMERSVERZEKERINGEN

WAO (Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering)

WW (Werkloosheidswet)

ZW (Ziektewet)

Situatieschets

Deze drie verzekeringen geven recht op een loonvervangende uitkering. Omdat geen rekening wordt gehouden met de vraag of men partner in een relatie is wordt geen onderscheid gemaakt tussen gehuwden enerzijds en ongehuwd samenwonenden anderzijds.

Wat de werknemersverzekeringen betreft bevinden we ons midden in de herziening van het sociale-zekerheidsstelsel. Het is de bedoeling van het kabinet dat in de toekomst sprake zal zijn van 'loondervingsregelingen' (ZW, WAO, WW, WWV, RWW) waarbij 'inkomenstoelagen' moeten verhinderen dat met name alleenverdieners onder het minimumniveau van het samenleefverband terecht komen. Deze toeslagen zullen gefinancierd worden uit de algemene middelen.

Beoordeling

Een allereerste opmerking betreft de bevoegdheid van de overheid in deze. Naar de mening van de commissie behoren de inrichting en de uitvoering van de werknemersverzekeringen tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners.

Bij de herzieningsvoorstellen is een drietal kanttekeningen te maken.

In de eerste plaats wordt geen recht gedaan aan de kennelijke wens van gehuwden tot publieke erkenning van hun lotsverbondenheid. In de werknemersverzekeringen worden zij immers niet in hun relatie tot elkaar beschouwd maar als enkelingen die niets meer met elkaar van doen hebben.

In de tweede plaats zouden in de beleidsvoornemens de toeslagen gefinancierd moeten worden uit de algemene middelen; een anonieme overdracht van gelden derhalve in plaats van solidariteit tussen de verzekerden onderling.

In de derde plaats wordt een toeslag alleen dan verstrekt wanneer de uitkering ingevolge de werknemersverzekering niet hoog genoeg is om in de minimumbehoefte van het samenleefverband te voorzien. Zodra er andere inkomsten zijn, bijvoorbeeld doordat de partner van de uitkeringsgerechtigde een betaalde baan krijgt, wordt dat inkomen in mindering gebracht op de toeslag. De effecten van dergelijke toeslagen kunnen derhalve anti-empowerend zijn. In gevallen waarin één in het onderhoud van beiden voorzorg, betekent dit wanneer het minimumniveau te laag is voor twee personen, een arbeidsplicht voor beiden. Nu dient in de belastingwetgeving uit solidariteitsoverwegingen (de draagkrachtgedachte) van hogere totaalinkomens meer gevraagd te worden dan van lagere. Het is echter niet rechtvaardig in de sociale zekerheid alleen solidariteit te verlangen op het minimumniveau; door het gehele inkomen van de 'tweede' verdiener op de toeslag in mindering te brengen wordt immers geen enkel appèl gedaan op de verantwoordelijkheid van de draagkrachtige verzekerden om op te komen voor hen die er financieel minder rooskleurig voorstaan.

Een poging om recht te doen aan de verantwoordelijkheid die mensen ook bij de werknemersverzekeringen voor elkaar hebben zou tot de volgende gedachtengang kunnen leiden. Evenals in de voorstellen van het kabinet zijn de premies afhankelijk van de hoogte van het



loon met een maximum gebonden aan een inkomensgrens. De hoogte van de uitkeringen zal – evenals in de kabinetsvoorstellen – afhankelijk zijn van de hoogte van het loon en de arbeidsduur. De uitkeringen moeten een minimum en een maximum kennen, dat echter niet afgestemd wordt op het individu maar op de leefeenheid (in de commissievoorstellen: bij gehuwden, samenlevers en samenwoners; voordeurdelers worden als alleenstaanden behandeld). Wanneer men boven het maximum per leefeenheid komt, wordt dat meerbedrag aangewend ten behoeve van de uitkeringen op het minimumniveau. Hierdoor worden de toeslagen uit de algemene middelen overbodig en wordt de solidariteit tussen leefeenheden binnen het systeem zelf gerealiseerd. De uitkeringen worden uiteraard aan personen verstrekt: de hoogte daarvan wordt bepaald naar rato van het aandeel dat men in het totale inkomen per leefeenheid heeft.

In deze gedachtengang blijven mensen hoe dan ook verzekerd, en blijft er een relatie tussen de hoogte van de premie en de hoogte van de uitkering (de zogenaamde equivalentiegedachte). Zowel de verzekerings- als de equivalentiegedachte worden per leefeenheid (gehuwden, samenlevers, samenwoners, alleenstaanden) toegepast terwille van

- erkenning van de lotsverbondenheid in geregistreerde tweerelaties;
- gelijke behandeling van partners in geregistreerde tweerelaties, ongeacht of deze zich op het minimum-niveau bevinden of niet;
- solidariteit van financieel sterkere leefverbanden met minder draagkrachtigen binnen het systeem zelf.

Omdat de inrichting van de werknemersverzekeringen tot de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners behoort, is bovenstaande gedachtengang bedoeld als aanduiding van een poging recht te doen aan het christen-democratisch mens- en maatschappijbeeld. Sluiten wij echter aan bij de individuele benadering die in de kabinetsvoorstellen wordt gevolgd, dan zou geen onderscheid gemaakt moeten worden tussen de verschillende relaties. Dat ligt anders wanneer het gaat over de 'inkomenstoelagen'. Ervan uitgaande dat deze toereikend moeten zijn voor een leefeenheid, zouden deze voor gehuwden, samenlevers en samenwoners moeten gelden⁵³. Omdat voordeurdelers niet als relatie kenbaar zijn, worden zij als alleenstaanden behandeld en komen zij voor deze toeslag niet in aanmerking. Voordeurdelers worden geacht in eigen onderhoud te voorzien, niet in dat van hun 'partners'. Zij kunnen slechts een toeslag krijgen tot het minimumniveau voor alleenstaanden. In gevallen, waarin één toch in het onderhoud van beiden voorzorg, betekent dit – wanneer het minimumniveau te laag is voor twee personen – een arbeidsplicht voor beiden. Dit strookt echter met de individuele benadering die voordeurdelers kennelijk wensen. Bij geregistreerde tweerelaties blijft de vrijheid om te kiezen, wie betaalde arbeid gaat verrichten en of één of beide partners die taak vervullen, gehandhaafd. Dit is ook mogelijk omdat hun uitkering minimaal voldoende moet zijn voor hun leefeenheid.

Schematisch weergegeven:

	Loonvervangende uitkering	Toeslag tot minimum van de leefeenheid	Arbeidsplicht*
1 gehuwden	ja, individueel	toeslag tot minimum voor de tweerelatie	voor één van beide partners, keuzevrijheid
2 samenlevers	idem	idem	idem
3 samenwoners	idem	idem	idem
4 voordeurdelers	idem	toeslag tot minimum voor alleenstaande	voor elke partner, geen keuzevrijheid
5 alleenstaanden	idem	idem	voor elke alleenstaande

* Wellicht ten overvloede zij vermeld dat deze kolom niet geldt in geval de ZW en WAO van toepassing is.

ZFW (Ziekenfondswet)

128

Situatieschets

Deze wet, die alleen relevant is in een alleenverdienerssituatie (bij tweeverdieners zijn immers beide partners verzekerd), kent naast de rechtstreeks verplicht verzekerde werknemers ook eventuele kinderen, die gratis zijn meeverzekerd. In de huidige wetgeving wordt geëist dat de verplicht verzekerde en de medeverzekerde gehuwd zijn en bovendien dat zij samenwonen in gezinsverband. Is men gehuwd maar leeft men niet in gezinsverband samen, dan bestaat geen recht op medeverzekering. Woont men wel samen in gezinsverband maar is men niet gehuwd, dan bestaat ook geen recht op medeverzekering.

Beoordeling

Bij samenlevers en samenwoners zal evenals bij gehuwden wettelijk een recht op medeverzekering moeten bestaan. Bij gehuwden en samenlevers zullen de eventuele kinderen meeverzekerd zijn, dit in tegenstelling tot de samenwoners. De aard van hun relatie is immers een financiële verbondenheid die beperkt is tot twee volwassenen.

Schematisch weergegeven:

Recht op medeverzekering in de ZFW

1 gehuwden	partner meeverzekerd
2 samenlevers	idem
3 samenwoners	idem
4 voordeurdelers	partner niet verzekerd

3. SOCIALE VOORZIENINGEN

WWV (Wet Werkloosheidsvoorziening)

Situatieschets

De WWV wordt gefinancierd uit de algemene middelen. De hoogte van de uitkering is echter afhankelijk van de hoogte van het genoten loon. Omdat de uitkeringsgerechtigde louter, evenals bij de werknemersverzekeringen, wordt beschouwd als werknemer, is er geen verschil in behandeling tussen gehuwd en ongehuwd samenwonenden. Wel is van belang of men kostwinner is of niet.

Beoordeling

Zoals bij de werknemersverzekeringen reeds is opgemerkt, ligt het in de bedoeling om de WWV onder te brengen bij nieuwe 'loondervingsregelingen'. Verwezen zij naar hetgeen daarover is opgemerkt.

RWW (Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers)
ABW (Algemene Bijstandswet)*Situatieschets*

De RWW is onderdeel van de Bijstandswet, waarin materiële criteria worden gehanteerd. Bij

53) In hoofdstuk III is uiteengezet dat de overheid geen maatregelen mag treffen die de *facto* leiden tot een verplicht alleenverdienerschap of een verplicht tweeverdienerschap. Omdat gehuwden, samenlevers en samenwoners voor de overheid kenbaar zijn als relatie, dient hier het uitgangspunt te gelden dat de 'inkomenstoelagen' toereikend zijn voor de leefeenheid. De keuzevrijheid van de partners voor een bepaald rolpatroon kan zo immers gewaarborgd blijven. Beleidsvoornemens die een verplicht tweeverdienerschap impliceren, dienen dan ook te worden afgewezen.

de toepassing van de Algemene Bijstandswet wordt een gezin (gehuwden met eventuele kinderen) als een zelfstandige *economische eenheid* beschouwd. Een huishouding, die met een gezinssituatie als bedoeld in art. 5 ABW vergelijkbaar is, wordt ook als een economische eenheid beschouwd. Volgens de jurisprudentie van de Kroon betreft het hier een beperkt begrip met uitsluiting van een aantal tweerelaties (homofiele samenlevingsvormen, samenwonende broers/zusters) en alternatieve leefvormen (woongroepen, communes). Uitgegaan wordt van een samenleving van man en vrouw met de materiële kenmerken van een huwelijksverhouding. Niet-huwelijkse heterofiele tweerelaties kunnen dus als economische eenheid worden behandeld.

De feitelijke vaststelling van een economische eenheid vindt voornamelijk zijn grondslag in de door betrokkene gewekte schijn van een gemeenschappelijke huishouding en in de interpretatie van een al dan niet duidelijk aanwezige financiële en economische band tussen de zelfstandige leden van de huishouding.

Ook indien de kenmerken van een gezin of economische eenheid ontbreken, zijn aan het voeren van een gemeenschappelijke huishouding economische of financiële voordelen verbonden. Van rijkswege heeft men recentelijk de bijstandsnorm voor alleenstaanden (thans 70% van het netto-minimumloon) voor personen die tezamen met één of meer anderen een woning bewonen (woningdelers) verlaagd tot 60% van het netto-minimumloon vanwege de economische (schaal-)voordelen die ontstaan als men met één of meer personen een woning bewoont en de woonkosten en vaste lasten deelt.

Beoordeling

In de voorstellen van de commissie zullen de huidige 'gezinsuitkeringen' ook moeten gelden voor samenlevers en samenwoners⁵⁴⁾. De middelentoets zal evenzo bij hen toegepast worden, omdat zij evenals gehuwden een economische eenheid vormen.

Voordeurdelers worden beschouwd als samenwonende alleenstaanden. Dit betekent dat bij hen geen middelentoets zal worden toegepast. Bij hun bijstandsuitkering zal wel het voordeel dat zij genieten vanwege de feitelijkheid van hun samenwonen (minder kosten voor licht, gas, etc.) in rekening moeten worden gebracht. Deze korting zal overigens – evenals in het huidige beleid – niet gelden voor mensen die in een commerciële relatie tot elkaar staan (zoals onderhuurders, kostgangers, pensioengasten etc.).

Diegenen die een éénpersoonshuishouding voeren zullen uiteraard een bijstandsuitkering blijven ontvangen die is afgestemd op hun leefsituatie; met name hun lagere draagkracht ten opzichte van de voordeurdelers speelt hier een rol. Alleenstaanden zullen om deze behandeling moeten verzoeken.

Schematisch weergegeven:

Bijstandsuitkeringen

1 gehuwden	– relationele benadering, uitkering voor hun leefeenheid – toetsing inkomen en vermogen van de partner
2 samenlevers	idem
3 samenwoners	idem
4 voordeurdelers	individuele benadering; uitkering per 'partner', rekening houdend met de draagkrachtverhoging ten gevolge van het samenwonen
5 alleenstaanden	individuele benadering; uitkering voor alleenstaanden (vanwege de lagere draagkracht t.o.v. voordeurdelers zal deze uitkering hoger zijn dan bij 4).

54) Hetgeen in noot 53 is gesteld ten aanzien van de 'inkomenstoelagen' bij de werknemersverzekeringen geldt ook hier: de bijstandsuitkering dient bij gehuwden, samenlevers en samenwoners toereikend te zijn voor hun leefeenheid, waarbij de partners de volledige keuzevrijheid dienen te behouden ten aanzien van de rolverdeling. Beleidsvoornemens die die keuzevrijheid aantasten (bijv. door de partner van de uitkeringsgerechtigde een sollicitatieplicht op te leggen) dienen te worden verworpen.

Tot slot is van belang te vermelden, dat in deze commissievoorstellen de overheid niet meer genoodzaakt zal zijn buiten haar bevoegdheid te treden om na te gaan of sprake is van een met het huwelijk vergelijkbare situatie ('tandenborstels tellen' etc.). Partners in geregistreerde relaties – objectief kenbaar voor de overheid derhalve – vormen een economische eenheid. Alle andere aanvragers van een bijstandsuitkering hebben een zelfstandig recht op een bepaald percentage van het netto-minimumloon. (De bijstandsuitkering kan derhalve in tegenstelling tot het huidige beleid bij ongehuwd samenwonenden of ongehuwden met een partner niet meer vervallen of onder een bepaald minimum zakken.) Als mensen aannemelijk kunnen maken dat zij recht hebben op een hogere uitkering dan dat minimumbedrag, omdat zij een éénpersoonshuishouden voeren en in hun eigen levensonderhoud voorzien, wordt hen deze desgevraagd verstrekt.

4. CONCLUSIES

Volksverzekeringen

IX 59. Bij de AOW (Algemene Ouderdomswet) zullen gehuwden, samenlevers en samenwoners als relationele eenheid worden beschouwd. Samen ontvangen zij 100% uitkering; elke partner krijgt minimaal 50%, met aanvulling tot 100% afhankelijk van het inkomen van de ander.

IX 60. Op voordeurdelers en alleenstaanden is een individuele benadering van toepassing. Voordeurdelers ontvangen een uitkering die hoger is dan 50% en lager dan 70%. Zij krijgen in ieder geval minder dan alleenstaanden omdat rekening gehouden moet worden met de draagkrachtverhoging ten gevolge van hun feitelijk samenwonen. Alleenstaanden hebben recht op 70% vanwege hun lagere draagkracht door het voeren van een éénpersoonshuishouding. Alleenstaanden zullen om deze behandeling moeten verzoeken.

IX 61. Bij de AAW (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet) zullen samenlevers en samenwoners eenzelfde positie moeten innemen als gehuwden.

IX 62. Uitgaande van het belang van het kind behoeft de huidige regeling in de AKW (Algemene Kinderbijslagwet), waarin geen onderscheid wordt gemaakt naar huwelijkse status, geen wijziging. Bij een gezamenlijke huishouding behoort het tot de verantwoordelijkheid van de partners om te beslissen wie als aanvrager van de kinderbijslag optreedt. De overheid overschrijdt haar bevoegdheid indien zij een wettelijke voorkeur voor een der partners uitspreekt als men niet tot overeenstemming komt.

IX 63. In de AWW (Algemene Weduwen- en Wezenwet) dient het kostwinnersbegrip seksneutraal te worden geformuleerd. Op basis van hun wettelijke onderhoudsplicht zijn alleen gehuwden, samenlevers en samenwoners uitkeringsgerechtigd. De uitkering wordt beëindigd, indien de uitkeringsgerechtigde trouwt of zich met iemand als samenlever of samenwoner laat registreren.

IX 64. In de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) dienen samenlevers en samenwoners inzake hun eigen bijdrage en bij de bepaling van het minimumbedrag ter vrije besteding een gelijke behandeling als gehuwden te krijgen. Omdat voordeurdelers zich aan de overheid kenbaar maken als samenwonende alleenstaanden, wordt bij hen geen rekening meer gehouden met de omstandigheid

dat men feitelijk voorzorg in het levensonderhoud van een partner met wie men een gezamenlijke huishouding voerde.

Werknemersverzekeringen

IX 65. Bij de beleidsvoornemens ten aanzien van de werknemersverzekeringen (WAO, WW, ZW) als onderdeel van de stelselherziening sociale zekerheid zijn kritische kanttekeningen te maken omdat

- door de individuele benadering geen recht wordt gedaan aan diegenen die publiekelijk te kennen hebben gegeven als relationele eenheid te willen worden beschouwd;
- de solidariteitsgedachte, waarbij binnen het systeem zelf financieel sterkere leef-eenheden opkomen voor financieel zwakkeren, tekort wordt gedaan;
- er anti-emancipatoire effecten aan verbonden zijn die bovendien alleen voelbaar zijn op minimumniveau.

IX 66. Uitgaande echter van de beleidsvoornemens zal iedere verzekerde individueel een loonvervangende uitkering ontvangen, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen gehuwden, samenlevers en samenwoners enerzijds en voordeurdelers en alleenstaanden anderzijds.

De toeslagen zullen bij gehuwden, samenlevers en samenwoners toereikend moeten zijn voor het minimum van hun leefeenheid (twee volwassenen en eventuele kinderen). Voordeurdelers en alleenstaanden ontvangen een toeslag tot het minimum van een alleenstaande.

Bij gehuwden, samenlevers en samenwoners zal derhalve een arbeidsplicht per leefeenheid gelden, waarbij de keuzevrijheid van de partners om de betaalde en onbetaalde arbeid onderling te verdelen is gewaarborgd.

Bij voordeurdelers geldt – evenals bij alleenstaanden – een individuele arbeidsplicht. Omdat zij niet een voor de overheid zichtbare relatie hebben, is keuzevrijheid van deze 'partners' ook niet aan de orde.

IX 67. In de ZF (Ziekenfondswet) dienen partners in samenleef- of samenwoonverband evenals echtgenoten meeverzekerd te zijn. Dit recht op medeverzekering geldt niet voor voordeurdelers, aangezien deze voor de overheid geen partners in een relatie zijn.

Sociale voorzieningen

IX 68. De bijstandsuitkeringen zullen bij gehuwden, samenlevers en samenwoners afgestemd moeten zijn op hun leefeenheid (twee volwassenen en eventuele kinderen). Bij samenlevers en samenwoners zal evenals bij gehuwden de middelentoets worden toegepast omdat zij een economische eenheid vormen.

IX 69. Voordeurdelers en alleenstaanden hebben een zelfstandig recht op een bijstandsuitkering. Omdat rekening gehouden moet worden met de draagkrachtverhoging van het feitelijk samenwonen zullen de uitkeringen voor voordeurdelers lager zijn dan die voor alleenstaanden. De laatsten zullen om een behandeling als alleenstaande moeten vragen.

X. VOLKSHUISVESTING

1. WOONRUIMTEVERDELING

Het hiernavolgende is met name van toepassing in geval van woningschaarste. Voorts zij opgemerkt, dat de voorstellen die op het terrein van de woonruimteverdeling zullen worden gedaan, dienen te worden beschouwd als aanbevelingen voor de gemeentelijke overheden, omdat de woonruimteverdeling gedecentraliseerd is.

Situatieschets

Gemeenten hebben de bevoegdheid om criteria op te stellen voor de verdeling van de woonruimte c.q. afgifte van woonvergunningen. Met betrekking tot de woonruimtetoe wijzing aan gehuwden en niet-huwelijkse tweerelaties zijn grote verschillen te onderkennen. Er zijn gemeenten die, soms ongeacht de inschrijvingsduur van de woningzoekenden, gehuwden hoger op de urgentielijst plaatsen dan niet-huwelijkse tweerelaties. Ook komt het voor dat gemeenten niet-huwelijkse tweerelaties, die hun relatie middels een notarieel vastgelegd samenwoningconvenant hebben geregeld, gelijkstellen met gehuwden. De datum van het convenant wordt in dat geval als huwelijksdatum beschouwd. De andere samenlevingsvormen worden dan na een aantoonbare samenwoningduur (van bijv. een



jaar) met gehuwden gelijkgesteld. Soms wordt in het gemeentelijk beleid verschil gemaakt naar de geaardheid van de woningzoekende partners: indien bekend is dat het gaat om een homofiele relatie, is het risico groot dat daarmee een hogere plaats op de urgentielijst wordt verspeeld.

Een tweede aandachtspunt betreft het misbruik of oneigenlijk gebruik van woningtoewijzingscriteria door woningzoekenden. Zo laten bijvoorbeeld alleenstaanden zich samen met iemand anders inschrijven om in aanmerking te kunnen komen voor een tweepersoonswoning. De tweede persoon verdwijnt echter achter de horizon zodra de

woning is toegewezen, zodat de alleenstaande een grotere woning verkrijgt dan waar hij volgens de regels recht op heeft.

Beoordeling

Bij de woonruimteverdeling is essentieel, dat woningzoekenden een woning verkrijgen die bij de omvang van hun huishouden past (éénpersoonshuishoudens, tweepersoonshuishoudens, etc.). De (gemeentelijke) overheid is daarbij niet bevoegd de aard van de samenwoningrelatie te toetsen: zij moet als het ware een blinde vlek hebben voor wat er zich achter de huisdeur afspeelt. Het mag derhalve voor de woningtoewijzing geen verschil uitmaken of het gaat om een gehuwd paar, om een broer en zus die samen een huis zoeken, om een weduwnaar met zijn huishoudster, of om een homofiel paar.

Om het hierboven gesignaleerde misbruik te voorkomen en tevens een verantwoord beleid ten aanzien van de woonruimtetoe wijzing te kunnen voeren, is het van belang dat de gemeentelijke overheid enig zicht heeft op de duurzaamheid van het samenwonen. Voor de in de praktijk gehanteerde puntensystemen zou daarbij het volgende kunnen worden overwogen.

Bij gehuwden, samenlevers en samenwoners moet duurzaamheid worden verondersteld. Met de registratie van hun relatie hebben zij immers de intentie tot duurzaamheid met alle gevolgen van dien (ook de plichten zoals alimentatie) te kennen gegeven. Deze woningzoekenden moeten daarom de meeste punten toebedeeld worden. Voordeurdelers hebben de overheid geen handvat gegeven dat dezelfde waarborg over de duurzaamheid van hun samenwonen biedt. Om die reden kunnen zij niet in dezelfde (hoge) puntencategorie als de gehuwden, samenlevers en samenwoners terecht komen. Aan onderlinge verschillen kan ook recht worden gedaan. Voordeurdelers die bijvoorbeeld bij de notaris een zogenaamd samenlevingscontract (convenant) hebben gesloten zullen meer punten kunnen krijgen dan diegenen die geen enkele verklaring kunnen overhandigen. Met de voordeurdelers die een convenant kunnen tonen zouden diegenen gelijk gesteld kunnen worden die aannemelijk kunnen maken reeds een bepaalde periode te hebben samengewoond. Voordeurdelers die ten overstaan van de gemeente-ambtenaar schriftelijk verklaren hun samenwonen duurzaam te doen zijn geven de overheid weliswaar minder zekerheid dan diegenen die een notariële verklaring hebben, maar weer meer dan zij die geen enkele verklaring willen geven over beoogde duurzaamheid.

Schematisch weergegeven:

1 gehuwden	hogere puntencategorie
2 samenlevers	idem
3 samenwoners	idem
4 voordeurdelers	lagere puntencategorie
a. aangetoonde duurzaamheid	
b. convenant	
c. gemeentelijke verklaring van beoogde duurzaamheid	
d. geen verklaring	

afnemend
puntenaantal ↓

Terzijde zij tot slot opgemerkt, dat de duurzaamheid van de samenwoning in de praktijk ook van belang blijkt te zijn voor particuliere woningbezitters. Ongehuwd samenwonenden worden niet steeds als paar erkend. De risico's van het uit elkaar gaan worden daarvoor kennelijk te groot geacht; om die reden worden ten aanzien van de huur ook de inkomens van de partners niet bij elkaar opgeteld. De registratie van samenlevers en samenwoners zou ook particuliere woningbezitters de gewenste zekerheid met betrekking tot de duurzaamheid van het samenwonen en de zekerheid van de huur kunnen bieden. De handelwijze van particulieren valt echter buiten de bevoegdheid van de overheid.

Ten aanzien van de woningtoewijzing van (particuliere) woningcorporaties dient het volgende te worden overwogen. In hoofdstuk III is aangeduid dat de overheid de primaire verantwoordelijkheid van maatschappelijke verbanden moet respecteren. Wat in dat hoofdstuk over de taak van de overheid is gesteld, is ook van toepassing op de houding van de gemeentelijke overheid met betrekking tot woningcorporaties.

Ten aanzien van het beleid van woningcorporaties op levensbeschouwelijke grondslag moet de gemeentelijke overheid de grootste terughoudendheid in acht nemen. Het is in eerste instantie een zaak van die corporaties om hun houding ten aanzien van tweerelaties te bepalen.

De overheid moet echter het woonrecht voor haar burgers garanderen. Zij behoudt haar taak om schuld te zijn voor diegenen, voor wie dit recht in de particuliere sector niet geëffectueerd

dreigt te worden. Dit betekent, dat indien door de handelwijze van particuliere woningbezitters c.q. het beleid van woningcorporaties burgers niet voor een woning in aanmerking kunnen komen, de gemeentelijke overheid een specifieke taak heeft. Zij zal haar eigen woningen ter beschikking moeten stellen. Als een gemeente geen eigen woningen bezit, zal zij van de woningcorporaties woningen moeten kunnen huren, die zij weer onderverhuurt aan diegenen die niet rechtstreeks bij de corporaties terecht kunnen. Aan het eventuele tegenweer van de laatsten dat zij op deze wijze gedwongen worden indirect in strijd met hun grondslag te handelen kan niet worden tegemoet gekomen: de overheid dient ook haar taak om solidair te zijn met diegenen die door anderen aan hun lot worden overgelaten, te kunnen behartigen.

Op de hier geschetste wijze kan zij die taak vervullen en tevens recht doen aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun maatschappelijke organisaties.

2. HUURBESCHERMING

Situatieschets

De duurzaamheid van het samenwonen is niet alleen van belang voor de woonruimteverdeling, maar ook voor de huurbescherming. De echtgeno(o)t(e) van een huurder is van rechtswege medehuurder, zolang de woonruimte de echtgenoot tot hoofdverblijf strekt, ongeacht of de huurovereenkomst vóór dan wel na het aangaan van het huwelijk is gesloten (artikel 1623 Burgerlijk Wetboek). Sinds 1979 is in de wet (artikel 1623 h en i Burgerlijk Wetboek) de huurbescherming voor de ongehuwde partner geregeld: deze verkrijgt eenzelfde rechtspositie als de echtgenoot, zij het dat daartoe eerst een verzoek gedaan moet worden bij de kantonrechter. Deze kan het verzoek pas inwilligen als de partner gedurende tenminste twee jaren in de woonruimte zijn of haar hoofdverblijf heeft en met de huurder een duurzame gemeenschappelijke huishouding heeft.

Terzijde zij opgemerkt dat het onderscheid tussen gehuwden en niet-huwelijkse partners een onrechtvaardig effect blijkt te hebben voor de onderhuurders: deze laatsten verkrijgen evenals gehuwden van rechtswege (artikel 1631 k Burgerlijk Wetboek) huurbescherming, reden waarom particuliere huurders niet snel geneigd zijn een kamer voor onderhuur aan te bieden. Het gevaar van misbruik is hier groot: de ongehuwde partner kan zich immers als onderhuurder voordoen en de voor hem/haar geldende tweejaarlijkse wettelijke termijn, noodzakelijk om huurbescherming te genieten, ontlopen.

Beoordeling

De huurbescherming die de echtgeno(o)t(e) van de huurder geniet dient ook toe te komen aan de samenlevers en de samenwoners, omdat ook zij financieel voor elkaar instaan en de duurzaamheid van hun relatie verondersteld mag worden. Bij voordeurdelers zal van een zodanige wettelijke huurbescherming geen sprake kunnen zijn. Voor de overheid is hun 'relatie' immers niet zichtbaar. Het hen rigoureuus onthouden van huurbescherming strookt echter evenmin met de aard van hun relatie: er dient recht gedaan te worden aan het feit dat zij samenwonen. Om die reden kan de huidige regeling voor hen gehandhaafd blijven. De partner van de huurder in een niet-geregistreerde tweerelatie kan derhalve medehuurder worden indien de kantonrechter daartoe beslist. Deze laatste is daartoe wettelijk bevoegd, als twee jaren een duurzame gemeenschappelijke huishouding is gevoerd.

Schematisch weergegeven:

Huurbescherming van de partner	
1 gehuwden	van rechtswege medehuurder
2 samenlevers	idem
3 samenwoners	idem
4 voordeurdelers	medehuurder na uitspraak daartoe van de kantonrechter (na twee jaren gemeenschappelijke huishouding te hebben gevoerd)

Literaard blijft het voor de voordeurdelers tot de mogelijkheden behoren om met de verhuurder afspraken te maken over de huurbescherming gedurende de eerste twee jaren van het samenwonen. Om dit contractueel te kunnen regelen, zijn zij echter aangewezen op het zakelijk vertrouwen van de verhuurder.

3. GEMEENTEGARANTIES

Situatieschets

Een volgend punt van aandacht op het gebied van de volkshuisvesting betreft de gemeentegaranties. Geldschieters die hypotheekleningen verstrekken willen een garantie voor de afbetaling. Zekerheidshalve tellen zij in de praktijk een tweede inkomen niet mee, kennelijk vanwege het ontbreken van enig zicht op de hechtheid van de relatie.

Als de verstrekkers van hypotheekleningen geen genoegen nemen met de zekerheid die de ontvangers van de leningen geven, kunnen de laatsten de gemeentelijke overheid verzoeken voor hen garant te staan. Indien door calamiteiten de hypotheek niet kan worden afgelost, komt dat derhalve ten laste van de overheid.

Als er twee inkomens zijn, wordt in de regel alleen het hoogste in aanmerking genomen. Slechts als dat inkomen niet toereikend is om tot een voor de aanvragers positieve beslissing te komen, rekent de gemeente het tweede inkomen mee, mits dat voldoende is om binnen vijf jaren het meerdere van de schuld te kunnen aflossen. Het blijkt niet van belang te zijn of men gehuwd is, ongehuwd samenwoont, een heterofiele of homofiele relatie heeft.

Beoordeling

Het voert te ver om in dit rapport het huidige beleid ten aanzien van gemeentegarantie zelf aan een onderzoek te onderwerpen. Uitgaande van de hier geschetste praktijk is er geen reden om wijzigingen voor te stellen.

4. INDIVIDUELE HUURSUBSIDIE

Situatieschets

De regeling individuele huursubsidie maakt geen onderscheid tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden. Alleen materiële criteria worden gehanteerd bij het beslissen over toekenning van huursubsidie en bij het bepalen van de hoogte daarvan. Het meest belangrijke onderscheid is dat tussen meerpersoonshuishoudens enerzijds en eenpersoonshuishoudens anderzijds. Bij een meerpersoonshuishouden leeft de huurder samen met een ander of met meerdere personen. Deze worden in de huidige regeling aangeduid als 'partner' of als 'huisgenoot'. Een 'partner' is diegene met wie de huurder is gehuwd en van wie hij niet duurzaam gescheiden leeft, alsmede degene met wie de huurder duurzaam samenwoont maar die niet als 'huisgenoot' kan worden aangemerkt. 'Huisgenoot' is diegene die evenals de huurder in de woning zijn hoofdverblijf heeft en die het (klein)kind is, pleegkind, aangehuwd kind, de broer, de zuster, of (groot)ouder van de huurder of van diens partner.

In de regeling individuele huursubsidie is het draagkrachtbeginsel van groot belang: als bij huishouden A dezelfde huur betaald moet worden als bij huishouden B maar daartoe minder financiële middelen aanwezig zijn (een geringere draagkracht derhalve), dan krijgt de aanvrager bij A een hoger subsidiebedrag.

Sinds 1 juli 1984 is voor de berekening van de individuele huursubsidie het totaal van de inkomens van de aanvrager, zijn echtgenoot/partner en 'huisgenoten' bepalend. Voor de inkomens van elk der 'huisgenoten' is een franchise ter hoogte van f 7.000,- van kracht, of zoveel minder als het inkomen lager is.

Beoordeling

Uitgaande van bovenstaande regeling zullen *gehuwden, samenlevers en samenwoners* in ieder geval als 'partner' moeten worden aangemerkt. Voordeurdelers zullen, afhankelijk van hun specifieke situatie, als 'partners' of als 'huisgenoten' moeten worden beschouwd. In dit opzicht zullen geen wijzigingen hoeven op te treden in hun huidige situatie. Evenals bij de huidige regeling zullen hun inkomens bij elkaar worden opgeteld ter bepaling van de hoogte van de huursubsidie. Dit strookt met de aard van hun relatie voor zover deze zichtbaar is voor de overheid: voordeurdelers worden behandeld als *alleenstaanden*, tenzij het beleidsterrein betreft waar de feitelijkheid van hun samenwonen een essentieel element van de aard van dat beleidsterrein zelf is.

5. CONCLUSIES

Woonruimteverdeling

X 70. Bij de woonruimteverdeling is het van belang dat de (gemeentelijke) overheid enig zicht heeft op de duurzaamheid van het samenwonen. *Gehuwden, samenlevers en samenwoners dienen wat dit betreft in de hoogste puntencategorie ingedeeld te worden, omdat de duurzaamheid van hun relatie kan worden verondersteld.*

X 71. *Aangezien voordeurdelers ten aanzien van de duurzaamheid van hun relatie de (gemeentelijke) overheid minder zekerheid hebben gegeven, zal voor hen een lagere puntencategorie gelden. Daarbinnen kan een glijdende schaal gehanteerd worden, zodat bijvoorbeeld een convenant (notarieel samenlevingscontract) en aangetoonde duurzaamheid hoger gewaardeerd kunnen worden dan een verklaring van beoogde duurzaamheid ten overstaan van een gemeente-ambtenaar.*

X 72. De (gemeentelijke) overheid mag woningcorporaties niet dwingen in strijd met hun levensbeschouwelijke grondslag te handelen, omdat zij daarmee de eigen verantwoordelijkheid van deze maatschappelijke verbanden aantast en derhalve buiten haar bevoegdheid treedt.

Zij zal er echter tevens zorg voor dienen te dragen dat alle burgers hun woonrecht kunnen effectueren. Indien een gemeente geen of te weinig eigen woningen bezit om in de woonbehoefte van niet-huwelijkse tweerelaties (van homofiele en van heterofiele aard) te voorzien, zal zij daartoe van de corporaties woningen moeten kunnen huren.

Huurbescherming

X 73. Ten aanzien van de huurbescherming dienen *samenlevers en samenwoners gelijk behandeld te worden als gehuwden*, omdat ook zij financieel voor elkaar instaan en de duurzaamheid van hun relatie kan worden verondersteld. Partners in deze tweerelaties zullen derhalve van rechtswege medehuurder zijn.

X 74. Bij voordeurdelers kan slechts rekening worden gehouden met de feitelijkheid van hun samenwonen. Conform de huidige regeling voor niet-huwelijkse tweerelaties zullen zij medehuurder kunnen zijn na een uitspraak van de kantonrechter daartoe, na twee jaren een gemeenschappelijke huishouding te hebben gevoerd.

Gemeentegaranties

X 75. Uitgaande van het huidige beleid ten aanzien van gemeentegaranties zijn er geen redenen om wijzigingen voor te staan: de aard van de relaties blijkt daarin niet van belang te zijn.

Individuele huursubsidie

X 76. Bij de individuele huursubsidie dienen *samenlevers en samenwoners gelijk behandeld te worden als gehuwden*. Het totaal van de inkomens in deze tweerelaties is derhalve bepalend voor de hoogte van de subsidie.

X 77. Voordeurdelers zullen, evenals in het huidige beleid, afhankelijk van hun specifieke situatie als 'huisgenoot' of als 'partner' worden beschouwd.

XI. STRAFWETGEVING/RECHTERLIJKE ORGANISATIE

In het strafrecht, het strafprocesrecht⁵⁵⁾ en bij de rechterlijke organisatie kan het in de huidige wetgeving van belang zijn of men is gehuwd of niet. In het hiernavolgende zal aan de hand van enkele wetsbepalingen geïllustreerd worden op welke wijze de registratiemogelijkheden voor samenleven en samenwonen in de wetgeving kunnen worden verwerkt. Terzijde zij opgemerkt dat in de huidige regelgeving ook aanverwantschap en bloedverwantschap soms een rol spelen. De werkingssfeer van deze bepalingen zal in de gedachtengang die aangeduid is als *Model A* (zie hoofdstuk III) worden uitgebreid: tussen samenlevers ontstaat in die redenering bij registratie immers aanverwantschap, terwijl deze partners wettelijk de mogelijkheid zouden moeten krijgen om een kind te adopteren (waardoor juridische bloedverwantschap ontstaat). Daar waar in de wetgeving wordt gesproken over ouders, voogden en diegenen die het gezag uitoefenen, zal ook in de commissievoorstellen van een ruimere strekking sprake zijn; zo worden samenlevers bij wie een verzoek om adoptie door de rechter is toegewezen, de juridische ouders van het kind. Allereerst zullen de belangrijkste bepalingen in het wetboek van Strafrecht worden behandeld en vervolgens die in het wetboek van Strafvordering; tenslotte zal enige aandacht geschonken worden aan artikelen in de Wet op de Rechterlijke Organisatie.

1. STRAFRECHT

- a. In de eerste plaats zijn er een aantal delicten die betrekking hebben op de strafbaarheid van feiten gepleegd door de ene partner jegens de andere:
- *verkrachting*; artikel 242 spreekt over de strafbaarheid van verkrachting buiten echt. In de huidige wetgeving is verkrachting binnen een huwelijk derhalve niet strafbaar. Het ligt in de verwachting dat deze wettelijke beperking komt te vervallen. In dat geval zal tussen gehuwden, samenlevers, samenwoners, voordeurdelers en alleenstaanden geen enkel onderscheid meer worden gemaakt.
 - *verlating van hulpbehoevenden*; artikel 255 stelt strafbaar hij die 'opzettelijk iemand wiens onderhoud, verpleging, of verzorging hij krachtens de wet of overeenkomst verplicht is, in een hulpeloozen toestand brengt of laat'. Aangezien in de voorstellen van de commissie behalve gehuwden ook samenlevers en samenwoners een wettelijke onderhoudsplicht hebben, zullen ook zij vallen onder de werkingssfeer van dit artikel.
 - *schaking*; artikel 281 stelt schaking ('met het oogmerk om zich haar bezit in of buiten echt te verzekeren') strafbaar. Dit is een klachtdelict, hetgeen betekent dat geen vervolging plaatsvindt dan nadat een klacht is ingediend. Het artikel stelt:
 - a. indien de vrouw tijdens de wegvoering minderjarig is, hetzij door haar zelve, hetzij door iemand wiens toestemming zij tot het aangaan van een huwelijk behoeft;
 - b. indien zij tijdens de wegvoering meerderjarig is, hetzij door haar zelve, hetzij door haren echtgenoot.
 Indien de schaker met de weggevoerde een huwelijk heeft gesloten, heeft geene veroordeling plaats dan nadat de nietigheid van het huwelijk is uitgesproken'. Deze wetsbepaling bevat drie elementen die hier van belang zijn:
 - onder andere diegene is klachtgerechtigd, die de geschaakte minderjarige toestemming voor een huwelijk zou moeten geven;

55) De problematiek bij het burgerlijk procesrecht is soortgelijk als bij het strafprocesrecht. De commissie acht het in dit hoofdstuk gestelde voldoende instructief.



- ook de echtgenoot van de geschaakte (meerderjarige) is klachtgerechtigd;
- als de schaker met de weggevoerde vrouw is getrouwd, dan moet dat huwelijk eerst nietig worden verklaard voordat hij kan worden veroordeeld.

Wat de positie van samenlevers en samenwoners betreft komt de commissie tot het volgende voorstel.

Samenwoners dienen in dezen niet gelijk behandeld te worden als gehuwden, omdat

de aard van hun relatie, die zich beperkt tot een financieel-economische band, niet overeenstemt met de aard van het delict schaking.

In *Model B* verkrijgen samenlevers dezelfde rechtspositie als samenwoners. Dit betekent dat het wetsartikel betreffende schaking geen wijziging behoeft.

In *Model A* worden samenlevers niet beschouwd als mensen die louter een financieel-economische band met elkaar hebben. Voor de overheid stemmen de aard van de relatie van samenlevers en die van gehuwden in zoverre met elkaar overeen, dat zij eenzelfde rechtspositie verkrijgen. Met betrekking tot het schakingsartikel dient hetgeen geldt voor gehuwden c.q. huwelijk derhalve ook van toepassing te zijn op samenlevers c.q. de samenleving.

Een sexe-neutrale formulering van de wetsbepaling heeft het voordeel dat in *Model A* begripsverwarring bij samenlevers (wie is de man, wie de vrouw) niet kan ontstaan. Ook afgezien hiervan acht de commissie een sexe-neutrale formulering gerechtvaardigd.

- *diefstal*; artikel 316, lid 1, luidt:

'Indien de dader van of medeplichtige aan een der in dezen titel omschreven misdrijven de niet van tafel en bed of van goederen gescheiden echtgenoot is van hem tegen wien het misdrijf is gepleegd, is de strafvervolgning tegen dien dader of dien medeplichtige uitgesloten'.

Diefstal is derhalve niet strafbaar bij echtgenoten onderling. Uitgaande van de huidige wetgeving zal dit ook moeten gelden voor samenlevers en samenwoners. Bij deze wetsbepaling kan echter ook worden opgemerkt, dat deze wijziging behoeft. Als bijvoorbeeld de echtgenote familiejuwelen heeft geërfd die door haar man worden verkocht ten behoeve van zijn drankzucht, dan is moreel sprake van diefstal. Ook indien civielrechtelijk niet van diefstal sprake kan zijn (namelijk bij een gemeenschap van goederen) zou strafbaarstelling van de daad gerechtvaardigd zijn, juist bij echtgenoten, samenlevers en samenwoners.

- b. Een tweede categorie delicten heeft betrekking op de huwelijkssluiting; in het bijzonder wordt bedoeld op de 'misdrijven tegen de burgerlijke staat'.

Artikel 237 luidt: 'Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren wordt gestraft:

1. hij die opzettelijk een dubbel huwelijk aangaat;
2. hij die een huwelijk aangaat, wetende dat de wederpartij daardoor een dubbel huwelijk aangaat.

Indien hij, die opzettelijk een dubbel huwelijk aangaat, aan de wederpartij zijn gehuwden staat heeft verzwegen, wordt hij gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren.'

Artikel 238 luidt: 'De ongetrouwde die een huwelijk aangaat, opzettelijk aan de wederpartij verzwijgende dat daartegen eenig wettig beletsel bestaat, wordt, indien op grond van dat beletsel de nietigheid van het huwelijk is uitgesproken, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren'.

Naar aanleiding van deze wetsbepalingen rijzen twee vragen:

- a) mag één persoon deel uitmaken van meerdere registraties? Indien bijvoorbeeld iemand gehuwd is en zich tevens met iemand anders wil laten registreren als samenwoner of samenlever, is er dan sprake van wat bij gehuwden bigamie wordt genoemd? Uitgaande van de huidige wetgeving te dien aanzien dient te worden gesteld dat één persoon slechts één maal geregistreerd kan zijn: als zijnde gehuwd, samenlevend of samenwonend.
- b) mogen meer dan twee personen deel uitmaken van één registratie? In de Inleiding van dit rapport is aangeduid dat zogenaamde meerrelaties buiten beschouwing worden gelaten.

2. STRAFPROCESRECHT

Ten aanzien van het **strafprocesrecht** is met name het *verschoningsrecht* van belang. Artikel 217 stelt dat sommige mensen zich kunnen verschonen van het geven van getuigenis of van het beantwoorden van bepaalde vragen. Dit zijn:

- 1) bloed- of aanverwanten in de rechte lijn van de verdachte of medeverdachte;
- 2) bloed- of aanverwanten in de zijlijn tot de derde graad ingesloten van de verdachte of medeverdachte;
- 3) de echtgenoot of vroegere echtgenoot van de verdachte of medeverdachte.

Artikel 219 stelt dat de getuige zich kan verschonen van het beantwoorden van een hem gestelde vraag, 'indien hij daardoor of zichzelf of een zijner bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn in den tweeden of derden graad of zijn echtgenoot of vroegere echtgenoot aan het gevaar eener strafrechtelijke veroordeling zou blootstellen'.

De vraag zou kunnen rijzen, of de beperking tot de echtgeno(o)t(e)/familie wel gewenst is. De band met iemand met wie men niet gehuwd is of van wie men geen familie is kan immers zodanig zijn, dat materieel gezien ook hier het verschoningsrecht zijn gelding zou moeten hebben. Zoals echter reeds meermalen in dit rapport is aangeduid, leidt het hanteren van materiële criteria tot het uit balans raken van rechten en plichten en daarmee juist tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid. Om die reden dient ook bij het verschoningsrecht het formele criterium gehandhaafd te blijven, zij het dat met echtgenoten de samenlevers en samenwoners gelijk gesteld dienen te worden.

3. RECHTERLIJKE ORGANISATIE

De huwelijkse status is met name van belang in de artikelen 10, 12 en 23. Artikel 10 luidt:

1. Echtgenoten, bloedverwanten of aanverwanten tot de derde graad ingesloten, kunnen niet te zamen zijn raadsheren of raadsheren-plaatsvervangers, rechters of rechters-plaatsvervangers, ambtenaren of plaatsvervangende ambtenaren van het Openbaar Ministerie, gerechtsauditeurs en griffiers of substituut-griffiers in de Hoge Raad, in hetzelfde hof, in dezelfde rechtbank of bij hetzelfde kantongerecht.
2. Indien het huwelijk eerst mocht worden aangegaan na de benoeming, zal de jongstbenoemde zijn ambt niet kunnen behouden.
3. Indien de zwagschap eerst mocht zijn ontstaan na de benoeming, zal degene, die haar veroorzaakte, zijn ambt niet kunnen behouden, behoudens door Ons te verlenen vergunning.
4. De zwagschap houdt op door de ontbinding van het huwelijk, dat haar veroorzaakte.

Artikel 12 stelt dat leden van de rechterlijke macht, die voor het leven of voor een bepaalde tijd zijn benoemd, door de Hoge Raad ontslagen worden, onder andere 'indien zij hun functie niet mogen behouden op grond van wettelijke voorschriften over het bekleden van functies door personen die tot elkaar in een familiebetrekking staan'.

Artikel 23 luidt: 'Geen lid van de Hoge Raad of van enig hof of rechtbank, zal tot commissaris of rapporteur mogen worden benoemd in een zaak, in welke een zijner bloed- of aanverwan-

ten tot de derde graad ingesloten, danwel zijn echtgenoot als advocaat of procureur werkzaam is, of geweest is'. In deze wettelijke bepalingen dienen samenlevers en samenwoners gelijk behandeld te worden als gehuwden. Terzijde zij opgemerkt dat stemmen opgaan om artikelen als deze te wijzigen. Daarbij wordt gesuggereerd om het aan het oordeel van de betrokkenen zelf over te laten of zij een functie goed kunnen vervullen met het oog op de functie die de partner/een familielid vervult. Een meer diepgaande beschouwing over deze thematiek valt echter buiten het kader van dit rapport.

4. CONCLUSIES

Strafrecht

- XI 78. Ten aanzien van delicten betreffende de strafbaarheid van feiten, gepleegd door de ene partner jegens de andere, geldt ten aanzien van
- **verkrachting**: het is waarschijnlijk dat de huidige wetgeving zodanig zal worden gewijzigd, dat verkrachting ook binnen echt strafbaar zal zijn. In dat geval zal geen onderscheid gemaakt worden tussen gehuwden, samenlevers, samenwoners, voordeurdelers en alleenstaanden.
 - **verlating van hulpbehoevenden**: omdat samenlevers en samenwoners een wettelijke onderhoudsplicht hebben, zullen zij evenals gehuwden strafbaar zijn indien zij opzettelijk hun partner in een 'hulpeloze toestand' brengen of laten.
 - **schaking**: de werkings sfeer van deze wetsbepaling dient zich niet uit te strekken tot de samenwoners, omdat de financieel-economische aard van hun relatie niet met de aard van het strafbare feit overeenstemt. In Model B is voor de overheid de band van samenlevers met elkaar ook louter financieel-economisch. Zij verkrijgen daarom dezelfde rechtspositie als samenwoners. In Model A stemmen de aard van het huwelijk en die van de samenleving in zoverre voor de overheid met elkaar overeen, dat zij eenzelfde rechtspositie verkrijgen. Hetgeen ten aanzien van het schakingsdelict gesteld is voor het huwelijk c.q. gehuwden dient derhalve ook van toepassing te zijn op de samenleving c.q. samenlevers.
 - **diefstal**: omdat diefstal tussen mensen die hun lot met elkaar hebben verbonden verwerpelijk is, dient de huidige uitsluiting van strafvolgving van echtgenoten te vervallen. Bij handhaving van de huidige bepalingen verkrijgen samenlevers en samenwoners een gelijke rechtspositie als gehuwden.

XI 79. Ten aanzien van de 'misdriven tegen de burgerlijke staat' (met name bigamie) dient gesteld te worden dat één persoon slechts éénmaal geregistreerd kan zijn: als zijnde gehuwd, samenlevend of samenwonend.

Strafprocesrecht

XI 80. Inzake het recht om zich te verschonen van het geven van getuigenis of van het beantwoorden van bepaalde vragen dienen samenlevers en samenwoners dezelfde rechtspositie te verkrijgen als gehuwden.

Rechterlijke organisatie

XI 81. In de Wet op de Rechterlijke Organisatie dienen samenlevers en samenwoners gelijk behandeld te worden als gehuwden.

XII. TOELATINGSBELEID VAN VREEMDELINGEN

1. SITUATIESCHETS EN BEOORDELING

Situatieschets

Op kamervragen over het toelatingsbeleid ten aanzien van huwelijkse en andere relaties werd als volgt geantwoord:

'Een algemene eis in het toelatingsbeleid is dat de toe te laten vreemdeling zelfstandig in zijn of haar levensonderhoud kan voorzien, dan wel dat de (huwelijkse of niet-huwelijkse) partner van de betrokkene over voldoende middelen van bestaan beschikt om in dat onderhoud te voorzien. In de grote meerderheid der gevallen is het al dan niet huwelijkse karakter van een relatie daarom zonder betekenis.

Indien niet over voldoende middelen van bestaan wordt beschikt kan volgens de algemene eisen geen toelating worden verleend. In de praktijk wordt echter soepelheid betracht indien de toe te laten vreemdeling partner is in een reëel huwelijk met een Nederland(er)(se) of met een vreemdeling(e) die als vluchteling of als asielgerechtigde is toegelaten, dan wel houder is van een vergunning tot vestiging en het niet beschikken over voldoende middelen om in haar of zijn bestaan te voorzien de hier te lande verblijvende partner niet verwijtbaar is.

De rechtsgrond voor deze verruiming ligt hierin, dat in geval van huwelijkse relaties een duidelijke verplichting tot samenwoning en wederzijds onderhoud bestaat (artikel 81 e.v. van Boek I BW), terwijl voorts internationaalrechtelijke bepalingen huwelijkspartners – meer in het algemeen: personen tussen wie formele familierechtelijke betrekkingen bestaan – grotere aanspraken op eerbiediging van hun recht tot samenwoning geven' (Tweede Kamer, zitting 1982 – 1983, Aanh. Hand. nr. 692).



Kort samengevat geldt ten aanzien van de *toelating van de partner van iemand die reeds in Nederland verblijft* het volgende. Als *regel* dient degene, bij wie de toelating als echtgeno(o)t(e) wordt beoogd, duurzaam te beschikken over voldoende middelen van bestaan. Een uitzondering daarop wordt gemaakt voor

- 1) degene, die de Nederlandse nationaliteit heeft
- 2) degene, die als vluchteling of als asielgerechtigde is toegelaten, danwel
- 3) degene, die houder is van een vergunning tot vestiging⁵⁶⁾.

Deze uitzondering is niet van toepassing op ongehuwde partners. Bij een niet-huwelijkse relatie dient de in Nederland wonende partner in staat en bereid te zijn de kosten van levensonderhoud voor zijn buitenlandse partner op zich te nemen, alsmede de eventuele kosten van terugkeer naar het land van herkomst, en er moet passende huisvesting aanwezig zijn.

De in Nederland wonende partner, die zelf Nederlander is, als vluchteling of asielgerechtigde

56) Aanvankelijk is in het gezinsvormingsbeleid onderscheid gemaakt tussen houders van een vergunning tot vestiging, die primaire migranten waren en zij die als secundaire migranten waren toegelaten en inmiddels een vergunning tot vestiging hadden verworven (Tweede Kamer 1983-1984, 17 984, nr. 3 en Handelingen 28-9-1983, blz. 179 e.v.). Dit verschil is echter in april 1985 opgeheven.

is toegelaten of houder van een vergunning tot vestiging is, wordt geacht daartoe in staat te zijn indien hij/zij beschikt over een zelfstandig verworven netto-inkomen, dat ten minste gelijk is aan het bestaansminimum in de zin van de Algemene Bijstandswet, d.w.z. ten minste het netto-normbedrag voor de desbetreffende categorie echtparen/gezinnen. Bij deze niet-huwelijkse tweerelaties speelt de verwijtbaarheidsvraag geen rol; het maakt met andere woorden geen verschil of het de hier te lande verblijvende partner kan worden verweten dat deze niet beschikt over voldoende middelen om in het levensonderhoud van zijn/haar partner te voorzien. Wel kan in daarvoor aanmerking komende gevallen ook genoegen worden genomen met een garantstelling door een andere daartoe solvabel te achten persoon of instantie dan de betrokken partner, bijv. familieleden, goede vrienden of een werkgever.

Voor twee vreemdelingen die gehuwd zijn en die sámen willen worden toegelaten tot ons land geldt het volgende.

Eerst dient te worden vastgesteld of een der vreemdelingen voor een zelfstandige titel tot verblijf in aanmerking komt volgens de algemene normen van het toelatingsbeleid. Diens verblijfsrecht moet derhalve voortvloeien uit hetzij een verdragsverplichting, hetzij een wezenlijk Nederlands belang, hetzij een klemmende reden van humanitaire aard.

Indien aan een der echtelieden op een van die gronden een zelfstandige vergunning tot verblijf wordt verleend, kan zijn/haar wederheft een afhankelijke vergunning tot verblijf krijgen, indien onder meer wordt voldaan aan de eis van middelen van bestaan.

Het is dus niet uitgesloten, dat in een geval van twee gehuwde vreemdelingen de ene vreemdeling wel, doch de andere niet voor verblijf in aanmerking komt. Overigens is ook de situatie denkbaar waarin beiden op zelfstandige titel verblijf krijgen, bijv. twee begunstigde EEG-onderdanen, die beiden arbeid verrichten. Het feit dat zij een echtpaar vormen is daarbij beleidsmatig niet van belang⁵⁷⁾.

Opgemerkt zij nog dat de vóór 1 april 1985 gestelde wachttijd van één jaar voor diegenen die als werknemer in Nederland waren toegelaten en hun gezin wensten te laten overkomen, inmiddels is geschrapt.

Voor twee vreemdelingen die een niet-huwelijkse relatie hebben en die samen willen worden toegelaten in ons land, voorziet het beleid niet in een vergunning tot verblijf voor beiden, ook niet als een van hen een zelfstandige vergunning tot verblijf zou verwerven en zijn/haar partner in Nederland wenst te hebben. Ook hier doet zich de mogelijkheid voor dat beiden op zelfstandige titel verblijf krijgen, indien en zolang zij ieder voor zich voldoen aan de voorwaarden waaronder de verblijfsvergunning aan elk van hen is verleend. Het feit dat zij een relatie met elkaar hebben is dan bij de toelatingsvraag beleidsmatig niet van belang. Terzijde zij opgemerkt dat de Hoge Raad der Nederlanden bij arrest van 22 februari 1985 (nr. 12.422) heeft besloten een prejudiciële beslissing te vragen aan het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen over de vraag – kort weergegeven – of en in hoeverre de niet-huwelijkse partner van een begunstigde EEG-onderdaan rechten op verblijf kan ontleen aan de communautaire wetgeving.

Tot slot zij in verband met het toelatingsbeleid in zijn algemeenheid verwezen naar artikel 8 (lid 2 en 4) van de nieuwe Wet op het Nederlanderschap dat naturalisatie mogelijk maakt zowel voor huwelijkspartners als voor (heterofiele dan wel homofiele) niet-huwelijkse relaties. Wel moet de partner in een niet-huwelijkse relatie drie jaar in Nederland hebben geleefd in een duurzame relatie, anders dan het huwelijk, met een ongehuwde Nederlander als partner, terwijl hij meerderjarig moet zijn, er geen bezwaar moet bestaan tegen zijn verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland en hij als ingeburgerd in Nederland kan worden beschouwd.

57) Zie in dit verband echter ook de afhankelijk begunstigde status als bedoeld in artikel 91, eerste lid sub c, van het Vreemdelingenbesluit.

Beoordeling

Zoals uit het bovenstaande moge blijken wordt in het toelatingsbeleid een onderscheid gemaakt tussen gehuwde en ongehuwde partners van Nederlanders en van vreemdelingen die reeds met een geldige verblijfstitel in Nederland verblijven. Gehuwde partners kunnen eenvoudiger een verblijfsvergunning krijgen, terwijl ongehuwde partners van vreemdelingen met een normale vergunning tot verblijf in het geheel geen recht op verblijf kunnen doen laten gelden. Bovendien gelden voor ongehuwde partners (vreemdelingen) van Nederlanders en van vreemdelingen die als vluchteling of als asielgerechtigde zijn toegelaten of die houders zijn van een vergunning tot vestiging zwaardere toelatingseisen dan voor gehuwde partners. In de voorstellen van de commissie zullen samenwoners in dezen niet dezelfde rechtspositie als gehuwden kunnen verkrijgen. De reden hiervan is gelegen in de omstandigheid dat zij bij wilsovereenstemming hun relatie formeel kunnen beëindigen zonder tussenkomst van de rechter. Voorkomen moet worden dat oneigenlijk gebruik gemaakt kan worden van deze registratiemogelijkheid doordat mensen zich als samenwoner laten registreren opdat zij eenvoudiger een verblijfsvergunning kunnen krijgen en/of in aanmerking komen voor een soepeler toelatingsbeleid.

In *Model B* wordt geen onderscheid gemaakt tussen samenlevers en samenwoners (ook niet wat de formele beëindiging van de relatie betreft). In *Model A* worden samenlevers gelijk behandeld als gehuwden; ook bij hen is derhalve rechterlijke tussenkomst en analoge toepassing van het echtscheidingscriterium 'duurzame ontwrichting van het huwelijk' wettelijk verplicht.

Dit betekent dat in *Model A* samenlevers evenals gehuwden eenvoudiger een verblijfsvergunning kunnen krijgen dan anderen als hun partner reeds met een geldige verblijfstitel in Nederland verblijft. Evenals bij gehuwden zullen voorts voor de partners (vreemdelingen) van Nederlanders en van vreemdelingen die als vluchtelingen of als asielgerechtigden zijn toegelaten of die houders zijn van een vergunning tot vestiging, met wie men als samenlever is geregistreerd, minder zware toelatingseisen gelden dan voor andere partners. In *Model B* geldt ten aanzien van samenlevers het tegengestelde als in *Model A*.

Voordeurdelers tenslotte (diegenen derhalve die wel samenwonen maar hun relatie niet hebben geregistreerd) zullen als alleenstaanden worden behandeld.

2. CONCLUSIES

XII 82. Samenwoners zullen niet gelijk behandeld worden met gehuwde partners van vreemdelingen die reeds met een geldige verblijfstitel in Nederland verblijven. Zij zullen evenmin aanspraak kunnen maken op de soepelheid die in het toelatingsbeleid geldt ten aanzien van gehuwde partners (vreemdelingen) van Nederlanders en van vreemdelingen die als vluchteling of als asielgerechtigde zijn toegelaten of die houder zijn van een vergunning tot vestiging. De reden van deze ongelijke behandeling is gelegen in de omstandigheid dat samenwoners bij wilsovereenstemming hun relatie formeel kunnen beëindigen zonder rechterlijke tussenkomst; oneigenlijk gebruik van deze registratiemogelijkheid moet worden voorkomen.

XII 83. In Model B wordt geen onderscheid in rechtspositie gemaakt tussen samenlevers en samenwoners, terwijl in Model A samenlevers gelijk worden behandeld als gehuwden. De behandeling van samenlevers in resp. Model B en Model A komt derhalve overeen met het in de vorige conclusie geschetste ten aanzien van resp. samenwoners en gehuwden.

XII 84. Voordeurdelers zullen als alleenstaanden worden behandeld.

XIII. ESSENTIALIA VAN HET RAPPORT**1. PROBLEEMSTELLING, BENADERING, MODELLEN A EN B****1.1. Probleemstelling**

- 1) – Er is een verstoring van het evenwicht in het totaalpakket rechten en plichten.
 - Ongehuwd samenwonenden worden soms plichten opgelegd die bij het huwelijk horen zonder de daarbijbehorende rechten.
 - Soms krijgen zij ook rechten die bij het huwelijk horen zonder de daarbijbehorende plichten.
- 2) – Ongehuwd samenwonenden worden op sommige beleidsterreinen gelijk behandeld als gehuwden. Daardoor worden in bepaalde gevallen relaties verondersteld en als het ware 'opgelegd', waarvoor mensen zelf niet hebben gekozen.
 - Dit brengt privacy-problemen met zich mee (tandenborstels tellen e.d.).
- 3) – Homofielen die – evenals gehuwden – duurzaam de verantwoordelijkheid voor elkaar willen aanvaarden, missen nu de erkenning en bescherming van hun lotsverbondenheid door de overheid.
 - Mensen (zoals de broer en zus, of de weduwnaar en zijn huishoudster), die ongehuwd samenwonen, geen 'huwelijkse' relatie met elkaar hebben maar wel financieel voor elkaar willen instaan, missen nu eveneens de erkenning en bescherming van die (financieel-economische) lotsverbondenheid door de overheid.
 - Waar relaties bestaan en van belang zijn (bijvoorbeeld in de sociale zekerheid en in de belastingwetgeving) worden zij niet steeds als relatie (als twee-eenheid) behandeld.
- 4) – Een aantal mensen wenst wijziging in de rechtspositie van gehuwden; met name de onderhoudsplicht en de daaraan verbonden alimentatieplicht, alsmede het feit dat de relatie alleen met rechterlijke tussenkomst formeel kan worden beëindigd, stuiten bij hen op weerstand.
 - De gelijkwaardigheid van partners in een relatie komt onvoldoende in de wetgeving tot uiting.

1.2. Benadering

- 1) – Partners in een tweerelatie dienen op hun verantwoordelijkheid voor elkaar te worden aangesproken. Hun relatie moet worden erkend en in zijn waarde worden gelaten: tweerelaties moeten als relatie en niet als (optelsom van) twee delen worden behandeld.
 - Ook alleenstaanden hebben andere mensen nodig en andere mensen moeten op hen een beroep kunnen doen. Ook alleenstaanden moeten op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken: ze zijn geen tweederangs burgers.
- 2) – Mensen moeten zelf een leefvorm (tweerelatie, alleenstaand etc.) kiezen: de overheid moet daaraan op alle beleidsterreinen consequent gevolgen verbinden: er moet een evenwicht in het totaalpakket rechten en plichten zijn (geen rechten zonder plichten en omgekeerd).
 - De aard van de leefsituatie (een relatie of niet, het 'soort' relatie) is bepalend voor het totaalpakket.
 - Alleen degenen die de overheid door middel van registratie kenbaar maken dat zij als

- relatie behandeld willen worden, krijgen de rechten en plichten waarbij hun relationele eenheid wordt erkend.
- De overheid bevordert de gelijkwaardigheid van partners binnen die relaties.
- 3) - De commissie onderscheidt vijf leefvormen, te weten drie soorten relaties, voordeurdelers en alleenstaanden:
1. gehuwden
 2. samenlevers (= geregistreerde homofiele tweerelaties)
 3. samenwoners (= geregistreerde 'economische' tweerelaties; zij willen alleen een financiële lotsverbondenheid)
 4. voordeurdelers (= niet geregistreerde, maar wel samenwonende mensen)
 5. alleenstaanden.
- Gehuwden, samenlevers en samenwoners worden als relatie behandeld. Voordeurdelers worden als samenwonende alleenstaanden behandeld: zij krijgen een individuele behandeling, waarbij rekening wordt gehouden met het (draagkrachtverhogende) feit dat zij samenwonen. Alleenstaanden krijgen ook een individuele behandeling, waarbij rekening wordt gehouden met het (draagkrachtverlagende) feit dat zij een éénpersoonshuishouding voeren.

1.3. Kenmerken van de (geregistreerde) relaties (Modellen A + B)

1) Model A

- 1: kent drie registers:
- het (reeds bestaande) register voor gehuwden
 - een apart register voor samenlevers
 - een apart register voor samenwoners.
- 2: samenlevers worden gelijk behandeld als gehuwden.

Model B

- 1: kent twee registers:
- het (reeds bestaande) register voor gehuwden
 - één register voor samenlevers en samenwoners gezamenlijk.
- 2: samenlevers worden gelijk behandeld als samenwoners.

Het onderscheid betreft derhalve de positie van de samenlevers (= geregistreerde homofiele tweerelaties). De lotsverbondenheid tussen samenwoners is beperkt tot het financieel-economische terrein. De verbondenheid tussen samenlevers strekt zich verder uit. In *Model A* verbindt de overheid daaraan consequenties door hen als gehuwden te behandelen, in *Model B* niet.

- 2) Dit onderscheid betekent voor samenlevers onder andere ten aanzien van
- de *naamgeving* van de partners, dat zij in *Model A* (evenals gehuwden) elkaars namen kunnen voeren, in *Model B* niet;
 - het ontstaan van *familierechtelijke betrekkingen*, dat in *Model A* (evenals bij gehuwden) aanverwantschap ontstaat (d.w.z. zij worden elkaars familie); in *Model B* niet;
 - de *formele beëindiging van de relatie*, dat in *Model A* evenals bij gehuwden:
 - rechterlijke tussenkomst vereist is, waarbij
 - als toetsingscriterium 'duurzame ontwrichting van de relatie' geldt en
 - de relatie niet formeel beëindigd kan worden binnen één jaar na de registratie.
- In *Model B* is
- geen rechterlijke tussenkomst vereist als er bij de partners wilsovereenstemming is; bij gebrek daaraan is
 - 'duurzame ontwrichting van de relatie' géén toetsingscriterium;
 - de relatie kan formeel beëindigd worden wanneer de partners dat wensen (er geldt géén termijn van een jaar).

2. CONCLUSIES

Hoofdstuk I: Huwelijkse en niet-huwelijkse tweerelaties: overeenkomsten en verschillen*

- I 1. De motieven van mensen om te trouwen blijken zeer verschillend te zijn. Deze kunnen variëren, van motieven van louter financiële aard tot motieven vanuit een geloofs- en/of levensbeschouwelijke opvatting.
- I 2. De motieven van partners in een niet-huwelijkse tweerelatie om ongehuwd te gaan samenwonen en aldus te kiezen voor een samenlevingsvorm zonder daaraan de huwelijkse status te verbinden zijn eveneens zeer verschillend. Ook deze kunnen variëren, van motieven van louter financiële aard tot een principieel verwerpen van het huwelijk.
- I 3. Waar het ene paar kiest voor het huwelijk en het andere voor een niet-huwelijkse tweerelatie kunnen de motieven voor hun keuze dezelfde zijn (bijvoorbeeld ingegeven door een voordeel op financieel of juridisch gebied, of gebaseerd op de intentie 'een stap te zetten, een grens te markeren' en hun relatie als sociaal gegeven te bevestigen).
- I 4. Waar het ene paar kiest voor het huwelijk en het andere voor een niet-huwelijkse tweerelatie als gevolg van sterk van elkaar verschillende motieven, spelen in de regel geloofs- en/of levensbeschouwelijke opvattingen over de wijze waarop de partners zelf (en/of anderen) vinden dat zij behoren samen te leven een bepalende rol.
- I 5. De opvatting dat mensen niet huwen maar wel samenwonen omdat zij elkaar niet trouw willen zijn, geen verantwoordelijkheid voor elkaar willen dragen en niet de intentie hebben de relatie levenslang te doen zijn, doet in zijn algemeenheid geen recht aan de maatschappelijke werkelijkheid.
- I 6. De opvatting dat mensen niet ongehuwd gaan samenwonen maar wel huwen omdat zij elkaar trouw willen zijn, verantwoordelijkheid voor elkaar willen aanvaarden en de intentie hebben hun relatie levenslang te doen zijn, doet in zijn algemeenheid ook geen recht aan de maatschappelijke werkelijkheid.
- I 7. De huwelijkse status of het ontbreken daarvan, blijkt niet bij voorbaat en niet per definitie bepalend te zijn voor de intrinsieke waarde (de 'inhoud') van de tweerelatie. De wijze waarop een deel van de gehuwden hun samenleven inrichten, zowel qua leefwijze (rolverdeling, vrijetijdsbesteding etc.) als financieel en juridisch, correspondeert met die van een deel van de partners in een niet-huwelijkse tweerelatie. Van de wijze waarop een ander deel van de partners in een niet-huwelijkse tweerelatie hun samenleven inrichten en kunnen inrichten, omdat zij niet aan de - aan de rechten verbonden - plichten van gehuwden gebonden zijn (zoals het weigeren in elkaars onderhoud te voorzien), treffen we sporen aan bij gehuwden (bijvoorbeeld middels huwelijkse voorwaarden).
- I 8. Zowel bij gehuwden als bij partners in een niet-huwelijkse tweerelatie blijkt dat een deel van hen een leefpatroon heeft dat als volgt kan worden gekarakteriseerd: traditionele rolverdeling, economische eenheid, gezamenlijke vakanties en gezamen-

* Deze conclusies hebben met name betrekking op heterofiele tweerelaties.

lijke vrijetijdsbesteding, gezamenlijke vrienden- en kennissenkring, exclusiviteit van de seksuele relaties, relatie bedoeld voor het leven.

- I 9. Het leefpatroon van anderen (zowel gehuwden als partners in niet-huwelijkse tweerelaties) kan als volgt worden gekenschetst: gezamenlijk verrichten van huishoudelijke activiteiten, wens tot economische zelfstandigheid, vrijetijds- en vakantiebesteding en contacten met vrienden en kennissen niet steeds gezamenlijk, geen absolute gelding van de exclusiviteit van de seksuele relatie, een wenselijke doch niet vanzelfsprekende duurzaamheid van de relatie.

Hoofdstuk II: Tweerelaties: sociaal-culturele ontwikkelingen

- II 10. De opvatting dat het huwelijk geen verouderde instelling is, is algemeen geldend. Tegelijk blijkt men in Nederland minder afwijzend te staan tegenover niet-huwelijkse (zowel heterofiele als homofiele) samenlevingsvormen.
- II 11. De animo van jongeren om te trouwen is weliswaar verminderd, maar een grote meerderheid heeft die wens wel en verwacht ook in het huwelijk te treden. Ook bij jongeren kan een toename geconstateerd worden in waardering van een 'goed huwelijksleven' en een 'leuk gezin', welke op een 'goede gezondheid' na als de belangrijkste zaken in het leven worden beschouwd.
- II 12. Het lijkt aannemelijk dat in de toekomst de meeste mensen geporteerd blijven voor het huwelijk als meest wenselijk samenleefverband. Daarnaast zullen niet-huwelijkse tweerelaties zich als maatschappelijke realiteit doen (blijven) gelden. Ingeschat wordt dat de meeste partners in niet-huwelijkse tweerelaties in de loop van de tijd zullen trouwen.
- II 13. De onontbindbaarheid van het huwelijk wordt nauwelijks meer als absoluut geldende norm ervaren. Echtscheiding wordt echter in de regel dan pas aanvaardbaar geacht, als de echtgenoten tekort schieten in liefde en trouw. De toename van het aantal echtscheidingen wijst eerder in de richting van het hebben van (te) hoge verwachtingen van het huwelijk dan dat men gemakkelijker tot het beëindigen van een huwelijk overgaat.
- II 14. Seksuele relaties worden niet meer exclusief aan het huwelijk verbonden. Ze worden bij ongehuwden echter meer toelaatbaar geacht indien er tussen de partners een affectieve band, een meer dan lichamelijke betrokkenheid bestaat. Niet zozeer het ontbreken van de huwelijkse status maar het ontbreken van die wederzijdse betrokkenheid wordt bezwaarlijk geacht voor seksuele relaties van ongehuwden.
- II 15. Bewuste kinderloosheid bij echtparen wordt in het algemeen gebillijkt. Tevens vinden de meeste Nederlanders dat het ideale gezin bestaat uit een vader, een moeder en twee kinderen. De redenen voor het beperken van het aantal kinderen in een gezin kunnen duiden op de wens de taak van het ouderschap zo goed mogelijk te willen vervullen. Het niet kiezen voor het huwelijk maar voor het ongehuwd (blijven) samenwonen, ook als er kinderen zijn, impliceert niet dat de ouders geen verantwoordelijkheid voor hun kinderen op zich willen nemen.
- II 16. Hoewel de opvatting dat het moederschap de enige bestemming van de vrouw is, verlaten mag worden genoemd, vinden de meeste Nederlanders dat het betaald

werken buitenshuis van gehuwde vrouwen met schoolgaande kinderen bezwaarlijk is als daardoor een beroep moet worden gedaan op een crèche. Steeds minder mensen blijken de mening te zijn toegedaan dat er meer goedkope crèches ten behoeve van werkende moeders moeten zijn.

- II 17. Door de voortgaande emancipatie van de vrouw zal het traditionele rolpatroon naar verwachting zijn exclusiviteit verliezen. Een flexibele rolverdeling, waarbij beide partners zowel het betaalde als het onbetaalde werk (huishouden, opvoeding/verzorging van kinderen) verrichten, zal meer voorkomen. Beide rolverdelingen zullen naar inschatting naast elkaar bestaan. Ook zullen beide rolpatronen aan bepaalde levensfasen verbonden blijven. Factoren zoals het bereiken van de schoolgaande leeftijd van de kinderen spelen hierbij een rol.

Hoofdstuk III: De taak van de overheid in een pluriforme samenleving

- III 18. Ieder mens is uniek. Hij dient als sociaal persoon tot zijn recht te komen. Omdat mensen daartoe van elkaar afhankelijk zijn, dienen zij te worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor elkaar.
- III 19. Wederzijdse verantwoordelijkheid is voorwaarde voor de emancipatie van partners in een tweerelatie. Deze bewerkstelligt dat een tweerelatie meer is dan een som van twee delen. De overheid dient ten behoeve van het tot hun recht komen van de partners en het tot zijn recht komen van hun relatie uit te gaan van deze relationele eenheid.
- III 20. De mate van overheidsbemoedening dient genormeerd te zijn door haar aard: het scheppen van voorwaarden voor een verantwoordelijke samenleving. Het respecteren en stimuleren van de verantwoordelijkheid van mensen in een tweerelatie en van maatschappelijke verbanden van burgers als zodanig impliceert dat de taak van de overheid bestaat uit een handelen en een nalaten.
- III 21. Maatschappelijke verbanden/particuliere organisaties moeten hun eigen verantwoordelijkheid kunnen dragen en beleven. Waar de zin van hun bestaan gelegen is in hun levensbeschouwelijke (bijvoorbeeld politieke of religieuze) grondslag, dient de overheid hen niet wettelijk te verplichten in strijd met hun grondslag te handelen. Het is aan de rechter te beoordelen of in concreto sprake is van onrechtvaardig handelen van de betreffende instelling (bijvoorbeeld ten aanzien van niet-huwelijkse heterofiele of homofiele tweerelaties).
- III 22. Partners in tweerelaties dienen eveneens hun verantwoordelijkheid voor de samenleving in het algemeen en voor elkaar in het bijzonder te kunnen dragen. Dit betekent onder andere dat de overheid een neutrale houding inneemt ten aanzien van de rolverdeling van de partners; wie het inkomen verdient en of men alleen- of tweeverdiener wil zijn.
- III 23. De overheid mag in haar eigen benoemings- en ontslagbeleid geen onderscheid maken naar geslacht, seksuele geaardheid, en het al dan niet ontbreken van de huwelijkse status bij de betrokkenen. Bij gelijkwaardigheid van sollicitanten wordt de voorkeur gegeven aan mensen uit bevolkingsgroepen die in een achterstandssituatie verkeren.
- III 24. Omdat de overheid aan de verantwoordelijkheid die mensen in een tweerelatie voor

elkaar willen aanvaarden recht dient te doen, dient zij het wettelijk mogelijk te maken dat hun lotsverbondenheid wordt erkend. De wettelijke rechten en plichten moeten op de aard van de tweerelatie zijn toegesneden. Dit betekent dat recht wordt gedaan aan:

- gelijkwaardigheid van de partners
- hun wens tot het duurzaam dragen van verantwoordelijkheid voor elkaar
- het evenwicht tussen rechten en plichten.

- III 25. De wens van partners tot publiekrechtelijke erkenning van hun lotsverbondenheid dienen zij aan de overheid kenbaar te maken. De vrijheid om voor een dergelijke registratie te kiezen komt toe aan:
- heterofiele partners (*gehuwden*)
 - homofiele partners (*samenlevers*)
 - samenwonenden bij wie de lotsverbondenheid beperkt is tot een financieel-economische band (*samenwoners*).
- III 26. Diegenen die samenwonen maar die relatie niet aan de overheid via registratie kenbaar (willen) maken (*voordeurdelers*) zullen worden beschouwd als samenwonende alleenstaanden; noch in wetgeving noch in beleid zullen zij als partners in een relatie worden behandeld. Slechts met de feitelijkheid van hun samenwonen zal rekening worden gehouden. Ook bij hun rechtspositie dient een evenwicht te zijn tussen rechten en plichten.
- III 27. Dit laatste geldt ook voor de *alleenstaanden*, bij wie rekening dient te worden gehouden met het feit dat zij een éénpersoonshuishouden voeren.
- III 28. Ten aanzien van de registratie van samenlevers worden met behoud van het uitgangspunt van wederzijdse verantwoordelijkheid twee modellen onderscheiden. *Model A*: vanuit de optiek van de overheid dient geen onderscheid gemaakt te worden tussen gehuwden en samenlevers. Principeel kan met één registratie voor beiden worden volstaan. Vanwege de gebondenheid van Nederland aan internationale verdragen, en met name vanwege de omstandigheid dat het verschil in aard tussen heterofiele en homofiele tweerelaties in onze samenleving als zodanig wordt beleefd, dienen er vooralsnog aparte registratiemogelijkheden te zijn. De rechtspositie van samenlevers zal evenwel gelijk zijn aan die van gehuwden. Er zullen derhalve drie wettelijke registratiemogelijkheden zijn: voor gehuwden, samenlevers en samenwoners.
- III 29. *Model B*: de overheid dient met name het gegeven dat er een biologisch onderscheid is tussen homofielen en heterofielen tot uitdrukking te brengen in een verschil in rechtspositie tussen gehuwden en samenlevers. Howel ook samenwoners en samenlevers een andersoortige relatie hebben, kan de overheid om die reden de laatsten niet anders beschouwen dan partners wier lotsverbondenheid tot een financieel-economische band is beperkt. De rechtspositie van samenlevers dient derhalve gelijk te zijn aan die van samenwoners. Er zullen derhalve twee wettelijke registratiemogelijkheden zijn: die voor gehuwden enerzijds en die voor samenlevers en samenwoners anderzijds.
- III 30. Zowel in *Model A* als in *Model B* brengt de aard van de relatie van samenwoners met zich mee dat bij registratie
- geen familierechtelijke betrekkingen (aanverwantschap) ontstaan;
 - de partners hun eigen achternamen blijven behouden;

- de wettelijke beëindiging van de relatie zodanig is geregeld dat bij onderlinge overeenstemming geen rechterlijke tussenkomst is vereist; indien bij het ontbreken van wilsovereenstemming omtrent beëindiging van de relatie een beroep op de rechter wordt gedaan, zal de beëindiging van de relatie door deze worden uitgesproken, nadat de vermogensrechtelijke problemen tot een oplossing zijn gebracht. Formele beëindiging van de relatie is te allen tijde mogelijk.

- III 31. In *Model B* is de rechtspositie van samenlevers gelijk aan de zojuist geschetste van samenwoners.
In *Model A* is de rechtspositie van samenlevers gelijk aan die van gehuwden: bij registratie
- ontstaan familierechtelijke betrekkingen;
 - hebben de partners wettelijk de mogelijkheid elkaars achternamen te voeren;
 - is de wettelijke beëindiging van de relatie zodanig geregeld dat rechterlijke tussenkomst is vereist, waarbij de echtscheidingsgrond 'duurzame ontwrichting van het huwelijk' bij samenlevers analoog wordt toegepast. Formele beëindiging van de relatie binnen één jaar na registratie is niet mogelijk.

Hoofdstuk IV: Relatievermogensrecht/Alimentatie

- IV 32. Teneinde recht te doen aan hun financieel-economische lotsverbondenheid zullen samenlevers en samenwoners evenals gehuwden een wettelijke plicht hebben in elkaars levensonderhoud te voorzien. Omdat voordeurdelers zich niet als relatie aan de overheid hebben kenbaar gemaakt, zal deze verplichting niet voor hen bestaan.
- IV 33. Uitgaande van de gelijkwaardigheid van partners in een huwelijk en van hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor besteding van het inkomen dient de beschikkingsmacht (bestuursmacht) daarover aan beiden gezamenlijk toe te komen, ongeacht of er sprake is van een alleen- of tweeverdienerssituatie. Bij huwelijkse voorwaarden kan hiervan worden afgeweken. Dit zal ook dienen te gelden voor samenlevers en samenwoners, omdat ook op hen het huwelijksvermogensrecht van toepassing is.
- IV 34. Omdat een wettelijke alimentatieplicht gekoppeld is aan een wettelijke onderhoudsplicht tijdens het geregistreerd zijn van de relatie, zal deze in beginsel bestaan voor gehuwden, samenlevers en samenwoners.
- IV 35. Alimentatie eindigt van rechtswege indien de alimentatiegerechtigde gaat trouwen of zich als samenlever dan wel samenwoner laat registreren. Indien de alimentatiegerechtigde met iemand onder één dak gaat wonen zonder bij de overheid geregistreerd te zijn als gehuwd, samenlevend of samenwonend, kan dit leiden tot vermindering of beëindiging van de alimentatieplicht wegens verandering van omstandigheden. De betalingsplicht kan in dat geval herzien worden. Het oordeel hierover blijft bij de rechter.
- IV 36. Na echtscheiding c.q. na het formeel beëindigen van een samenleving of samenwoning dient de rechter tot alimentatie te kunnen besluiten, ook als het gevolg daarvan is dat beide partners een aanvullend beroep op de bijstand moeten doen. De reden hiervoor is gelegen in de keuzevrijheid van de partners om betaalde en onbetaalde arbeid in onderling overleg te verdelen en in de gelijke waardering van betaalde en onbetaalde arbeid.

Hoofdstuk V: De positie van het kind

Adoptie

- V 37. Het adoptierecht dat in de huidige wetgeving toekomt aan gehuwden dient niet toe te komen aan voordeurdelers, omdat deze hun verantwoordelijkheid voor elkaar en eventuele kinderen niet aan de overheid kenbaar hebben gemaakt. Samenwoners hebben evenmin het recht van adoptie, aangezien dit niet past bij de geopenbaarde aard van hun relatie; de registratie betreft slechts hun financieel-economische verhouding.
- V 38. In *Model A* is het verschil in aard tussen heterofiele en homofiele tweerelaties wel aanleiding om het huwelijk niet voor samenlevers open te stellen, maar niet om hun biologisch onderscheid tot norm te verheffen. Uitgaande van trouw als norm en van een publieke erkenning van lotsverbondenheid tussen de partners én tussen hen en het kind dat reeds feitelijk bij hen wordt verzorgd en opgevoed, dient de wettelijke onmogelijkheid bij de rechter om adoptie te verzoeken te worden weggenomen. Bij de rechterlijke toetsing blijft 'het belang van het kind' het meest essentiële criterium.
- V 39. In *Model B* verkrijgen samenlevers een gelijke rechtspositie als samenwoners. Het adoptierecht kan hen niet worden gegeven (zie V 37). Bovendien is een adoptierecht voor samenlevers te zeer in strijd met het karakter van dit rechtsinstituut, waarbij zoveel mogelijk getracht wordt aan te sluiten bij de natuurlijke situatie.
- V 40. Een gezamenlijk voogdijschap dient wettelijk mogelijk te worden gemaakt voor die gevallen waarin beide partners geen ouderlijk gezag hebben.
- V 41. De huidige wettelijke mogelijkheden om adoptie feitelijk door één persoon te laten plaatsvinden (namelijk door een stiefouder en de langstlevende echtgenoot) zijn te beperkt.

Naamrecht

- V 42. De juridische ouders van het kind dienen dit naar keuze de geslachtsnaam van één van beide partners te kunnen geven. Omdat dit tot hun eigen verantwoordelijkheid en niet tot die van de overheid behoort, worden zij wettelijk tot een keuze verplicht.
- V 43. – Gehuwden dienen voor de geslachtsnaam van hun eventuele kinderen te kiezen bij het huwelijk. Die keuze kan gewijzigd worden bij de geboorte van het eerste kind, mits beide echtgenoten het daarover eens zijn.
– Samenlevers dienen voor de geslachtsnaam van eventueel (in *Model A*) te adopteren kinderen te kiezen bij de adoptie.
– Samenwoners dienen voor de geslachtsnaam van eventueel te erkennen kinderen te kiezen bij de erkenning.

Wettelijk erfrecht

- V 44. Ten aanzien van het wettelijk erfrecht van het kind blijft het kind alleen van zijn juridische ouder(s) erven. Dit laat testamentaire mogelijkheden onverlet.

Ouderlijk gezag/voogdijschap

- V 45. De juridische ouders van het kind oefenen gezamenlijk het ouderlijk gezag uit. Daarnaast is éénouderlijk gezag mogelijk indien er slechts één juridische ouder is. Naast een éénhoofdig voogdijschap dient gezamenlijk voogdijschap mogelijk te zijn.

Wettelijke onderhoudsplicht

- V 46. De juridische ouders zijn wettelijk verplicht in het onderhoud van hun kind te voorzien. Deze wettelijke plicht ontbreekt bij voogden die niet de ouders zijn.

Ouderlijk vruchtgenot

- V 47. Het ouderlijk vruchtgenot komt toe aan diegenen die jegens het kind onderhoudsplichtig zijn.

Hoofdstuk VI: Erfrecht

- VI 48. Betreffende de erfrechtelijke positie van partners zal voor gehuwden het versterferecht (wettelijk erfrecht) blijven gelden. (De testamentaire mogelijkheden blijven onverlet.)
- VI 49. Voordeurdelers blijven aangewezen op de mogelijkheden van een testament. Dit betekent dat zij elkaar mogelijk niet kunnen nalaten wat zij zelf willen, omdat de bloed- en aanverwanten van de overledene bepaalde wettelijke rechten op de nalatenschap hebben.
- VI 50. Bij samenwoners ontstaan geen familierechtelijke betrekkingen; de aard van hun lotsverbondenheid is louter financieel-economisch. Om die reden dient het versterferecht voor hen niet te gelden en zijn zij aangewezen op het maken van een testament.
- VI 51. Ten aanzien van de samenlevers geldt, dat waar hun registratie familierechtelijke betrekkingen doet ontstaan (*Model A*) het wettelijk erfrecht evenals bij gehuwden op hen van toepassing is; waar hun relatie enkel als financieel-economisch wordt beschouwd (*Model B*) moeten zij – evenals samenwoners – testamentaire mogelijkheden benutten teneinde de langstlevende partner erfrechtelijk te bevoordelen.

Hoofdstuk VII: Successiebelasting

- VII 52. Gehuwden, samenlevers en samenwoners hebben allen een wettelijke onderhoudsplicht. Naast deze financiële lasten, die inherent zijn aan de zorg die zij voor elkaar willen hebben, vallen hen de financiële lusten ten deel: betreffende de successiebelasting behoren zij tot eenzelfde tariefgroep.
- VII 53. Omdat voordeurdelers geen voor de overheid kenbare zorgplicht op zich hebben genomen, worden zij als alleenstaanden behandeld. Conform de huidige regeling is deze tariefgroep ongunstiger dan die van gehuwden, samenlevers en samenwoners.

Hoofdstuk VIII: Inkomstenbelasting

- VIII 54. Aan de kennelijke wens van gehuwden, samenlevers en samenwoners om als relationele eenheid te worden behandeld, dient ook in de belastingwetgeving recht te worden gedaan. Het stelsel, dat op hen van toepassing zal zijn, dient derhalve uit te gaan van het totale inkomen (zoals bijvoorbeeld bij splitsingsstelsels). Zodoende kan solidariteit van financieel sterkeren met zwakkeren inhoud worden gegeven: voor het bepalen van de draagkracht is het gegeven dat iemand alleen of met meerdere personen van een inkomen moet leven immers essentieel.
- VIII 55. Omdat voordeurdelers door de overheid niet anders beschouwd kunnen worden

dan als samenwonende alleenstaanden, zal bij hen alleen met het individuele inkomen rekening worden gehouden alsmede met de draagkrachtverhoging van hun feitelijk samenwonen (zoals bijvoorbeeld bij de huidige 'tweeverdienerswetgeving').

- VIII 56. Bij alleenstaanden zal uiteraard ook **alleen het persoonlijk inkomen bij de belastingheffing** een rol spelen, naast de draagkrachtverlaging die het voeren van een éénpersoonshuishouding met zich brengt. Om die reden dienen zij een hogere belastingvrije som dan de voordeurdelers te verkrijgen. Alleen na een verzoek daartoe kan tot een dergelijke behandeling worden overgegaan.
- VIII 57. Bij gehuwden, samenlevers en samenwoners dient een gelijke behandeling van de partners plaats te vinden. Dit is mogelijk door de belastingbedragen, die over de delen van het gesplitste totaalinkomen betaald moeten worden, te verdelen naar rato van het aandeel dat ieder in dat totaalinkomen heeft. Een gelijke behandeling van voordeurdelers is niet mogelijk, omdat deze zich niet als relatie voor de overheid kenbaar hebben gemaakt.
- VIII 58. Gehuwden, samenlevers en samenwoners hebben in tegenstelling tot voordeurdelers een onderhouds- en alimentatieplicht. Ten behoeve van de balans van rechten en plichten zullen zij fiscaal een gunstiger positie dienen te hebben dan de voordeurdelers.

Hoofdstuk IX: Sociale Zekerheid

Volksverzekeringen

- IX 59. Bij de AOW (Algemene Ouderdomswet) zullen gehuwden, samenlevers en samenwoners als relationele eenheid worden beschouwd. Samen ontvangen zij 100% uitkering; elke partner krijgt minimaal 50%, met aanvulling tot 100% afhankelijk van het inkomen van de ander.
- IX 60. Op voordeurdelers en alleenstaanden is een individuele benadering van toepassing. Voordeurdelers ontvangen een uitkering die hoger is dan 50% en lager dan 70%. Zij krijgen in ieder geval minder dan alleenstaanden omdat rekening gehouden moet worden met de draagkrachtverhoging ten gevolge van hun feitelijk samenwonen. Alleenstaanden hebben recht op 70% vanwege hun lagere draagkracht door het voeren van een éénpersoonshuishouding. Alleenstaanden zullen om deze behandeling moeten verzoeken.
- IX 61. Bij de AAW (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet) zullen samenlevers en samenwoners eenzelfde positie moeten innemen als gehuwden.
- IX 62. Uitgaande van het belang van het kind behoeft de huidige regeling in de AKW (Algemene Kinderbijslagwet), waarin geen onderscheid wordt gemaakt naar huwelijkse status, geen wijziging. Bij een gezamenlijke huishouding behoort het tot de verantwoordelijkheid van partners om te beslissen wie als aanvrager van de kinderbijslag optreedt. De overheid overschrijdt haar bevoegdheid indien zij een wettelijke voorkeur voor een der partners uitspreekt als men niet tot overeenstemming komt.
- IX 63. In de AWW (Algemene Weduwen- en Wezenwet) dient het kostwinnersbegrip sexueel neutraal te worden geformuleerd.

Op basis van hun wettelijke onderhoudsplicht zijn alleen gehuwden, samenlevers en samenwoners uitkeringsgerechtigd. De uitkering wordt beëindigd, indien de uitkeringsgerechtigde trouwt of zich met iemand als samenlever of samenwoner laat registreren.

- IX 64. In de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) dienen samenlevers en samenwoners inzake hun eigen bijdrage en bij de bepaling van het minimumbedrag ter vrije besteding een gelijke behandeling als gehuwden te krijgen. Omdat voordeurdelers zich aan de overheid kenbaar maken als samenwonende alleenstaanden, wordt bij hen geen rekening meer gehouden met de omstandigheid dat men feitelijk voorzorg in het levensonderhoud van een partner met wie men een gezamenlijke huishouding voerde.

Werknemersverzekeringen

- IX 65. Bij de beleidsvoornemens ten aanzien van de werknemersverzekeringen (WAO, WW, ZW) als onderdeel van de stelselherziening sociale zekerheid zijn kritische kanttekeningen te maken omdat
- door de individuele benadering geen recht wordt gedaan aan diegenen die publiekelijk te kennen hebben gegeven als relationele eenheid te willen worden beschouwd;
 - de solidariteitsgedachte, waarbij binnen het systeem zelf financieel sterkere leefeenheden opkomen voor financieel zwakkeren, tekort wordt gedaan;
 - er anti-empatoire effecten aan verbonden zijn die bovendien alleen voelbaar zijn op minimumniveau.
- IX 66. - Uitgaande echter van de beleidsvoornemens zal iedere verzekerde individueel een loonvervangende uitkering ontvangen, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen gehuwden, samenlevers en samenwoners enerzijds en voordeurdelers en alleenstaanden anderzijds.
- De toeslagen zullen bij gehuwden, samenlevers en samenwoners toereikend moeten zijn voor het minimum van hun leefeenheid (twee volwassenen en eventuele kinderen). Voordeurdelers en alleenstaanden ontvangen een toeslag tot het minimum van een alleenstaande.
 - Bij gehuwden, samenlevers en samenwoners zal derhalve een arbeidsplicht per leefeenheid gelden, waarbij de keuzevrijheid van de partners om de betaalde en onbetaalde arbeid onderling te verdelen is gewaarborgd. Bij voordeurdelers geldt - evenals bij alleenstaanden - een individuele arbeidsplicht. Omdat zij niet een voor de overheid zichtbare relatie hebben, is keuzevrijheid van deze 'partners' ook niet aan de orde.
- IX 67. In de ZF (Ziekenfondswet) dienen partners in samenleef- of samenwoonverband evenals echtgenoten meeverzekerd te zijn. Dit recht op medeverzekering geldt niet voor voordeurdelers, aangezien deze voor de overheid geen partners in een relatie zijn.

Sociale voorzieningen

- IX 68. De bijstandsuitkeringen zullen bij gehuwden, samenlevers en samenwoners afgestemd moeten zijn op hun leefeenheid (twee volwassenen en eventuele kinderen). Bij samenlevers en samenwoners zal evenals bij gehuwden de middelentoets worden toegepast omdat zij een economische eenheid vormen.
- IX 69. Voordeurdelers en alleenstaanden hebben een zelfstandig recht op een bijstandsuit-

kering. Omdat rekening gehouden moet worden met de draagkrachtverhoging van het feitelijk samenwonen zullen de uitkeringen voor voordeurdelers lager zijn dan die voor alleenstaanden. De laatsten zullen om een behandeling als alleenstaande moeten vragen.

Hoofdstuk X: Volkshuisvesting

Woonruimteverdeling

- X 70. Bij de woonruimteverdeling is het van belang dat de (gemeentelijke) overheid enig zicht heeft op de duurzaamheid van het samenwonen. Gehuwden, samenlevers en samenwoners dienen wat dit betreft in de hoogste puntencategorie ingedeeld te worden, omdat de duurzaamheid van hun relatie kan worden verondersteld.
- X 71. Aangezien voordeurdelers ten aanzien van de duurzaamheid van hun relatie de (gemeentelijke) overheid minder zekerheid hebben gegeven, zal voor hen een lagere puntencategorie gelden. Daarbinnen kan een glijdende schaal gehanteerd worden, zodat bijvoorbeeld een convenant (notarieel samenlevingscontract) en aangevoerde duurzaamheid hoger gewaardeerd kunnen worden dan een verklaring van beoogde duurzaamheid ten overstaan van een gemeente-ambtenaar.
- X 72. De (gemeentelijke) overheid mag woningcorporaties niet dwingen in strijd met hun levensbeschouwelijke grondslag te handelen, omdat zij daarmee de eigen verantwoordelijkheid van deze maatschappelijke verbanden aantast en derhalve buiten haar bevoegdheid treedt. Zij zal er echter tevens zorg voor dienen te dragen dat alle burgers hun woonrecht kunnen effectueren. Indien een gemeente geen of te weinig eigen woningen bezit om in de woonbehoefte van niet-huwelijkse tweerelaties (van homofiele en van heterofiele aard) te voorzien, zal zij daartoe van de corporaties woningen moeten kunnen huren.

Huurbescherming

- X 73. Ten aanzien van de huurbescherming dienen samenlevers en samenwoners gelijk behandeld te worden als gehuwden, omdat ook zij financieel voor elkaar instaan en de duurzaamheid van hun relatie kan worden verondersteld. Partners in deze tweerelaties zullen derhalve van rechtswege medehuurder zijn.
- X 74. Bij voordeurdelers kan slechts rekening worden gehouden met de feitelijkheid van hun samenwonen. Conform de huidige regeling voor niet-huwelijkse tweerelaties zullen zij medehuurder kunnen zijn na een uitspraak van de kantonrechter daartoe, na twee jaren een gemeenschappelijke huishouding te hebben gevoerd.

Gemeentegaranties

- X 75. Uitgaande van het huidige beleid ten aanzien van gemeentegaranties zijn er geen redenen om wijzigingen voor te staan; de aard van de relaties blijkt daarin niet van belang te zijn.

Individuele huursubsidie

- X 76. Bij de individuele huursubsidie dienen samenlevers en samenwoners gelijk behandeld te worden als gehuwden. Het totaal van de inkomens in deze tweerelaties is derhalve bepalend voor de hoogte van de subsidie.
- X 77. Voordeurdelers zullen, evenals in het huidige beleid, afhankelijk van hun specifieke situatie als 'huisgenoot' of als 'partner' worden beschouwd.

Hoofdstuk XI: Strafwetgeving/Rechterlijke organisatie

Strafrecht

- XI 78. Ten aanzien van delicten betreffende de strafbaarheid van feiten, gepleegd door de ene partner jegens de andere, geldt ten aanzien van
- verkrachting: het is waarschijnlijk dat de huidige wetgeving zodanig zal worden gewijzigd, dat verkrachting ook binnen echt strafbaar zal zijn. In dat geval zal geen onderscheid gemaakt worden tussen gehuwden, samenlevers, samenwoners, voordeurdelers en alleenstaanden.
 - verlaten van hulpbehoevenden: omdat samenlevers en samenwoners een wettelijke onderhoudsplicht hebben, zullen zij evenals gehuwden strafbaar zijn indien zij opzettelijk hun partner in een 'hulpeloze toestand' brengen of laten.
 - schaking: de werkingssfeer van deze wetsbepaling dient zich niet uit te strekken tot de samenwoners, omdat de financieel-economische aard van hun relatie niet met die aard van het strafbare feit overeenstemt. In Model B is voor de overheid de band van samenlevers met elkaar ook louter financieel-economisch. Zij verkrijgen daarom dezelfde rechtspositie als samenwoners. In Model A stemmen de aard van het huwelijk en die van de samenleving in zoverre voor de overheid met elkaar overeen, dat zij eenzelfde rechtspositie verkrijgen. Hetgeen ten aanzien van het schakingsdelict gesteld is voor het huwelijk c.q. gehuwden dient derhalve ook van toepassing te zijn op de samenleving c.q. samenlevers. Schaking dient in de wet sexe-neutraal te worden geformuleerd.
 - diefstal: omdat diefstal tussen mensen die hun lot met elkaar hebben verbonden verwerpelijk is, dient de huidige uitsluiting van strafvervolgning van echtgenoten te vervallen. Bij handhaving van de huidige bepalingen verkrijgen samenlevers en samenwoners een gelijke rechtspositie als gehuwden.

- XI 79. Ten aanzien van de 'misdriften tegen de burgerlijke staat' (met name bigamie) dient gesteld te worden dat één persoon slechts éénmaal geregistreerd kan zijn: als zijnde gehuwd, samenlevend of samenwonend.

Strafprocesrecht

- XI 80. Inzake het recht om zich te verschonen van het geven van getuigenis of van het beantwoorden van bepaalde vragen dienen samenlevers en samenwoners dezelfde rechtspositie te verkrijgen als gehuwden.

Rechterlijke organisatie

- XI 81. In de Wet op de Rechterlijke Organisatie dienen samenlevers en samenwoners gelijk behandeld te worden als gehuwden.

Hoofdstuk XII: Toelatingsbeleid van vreemdelingen

- XII 82. Samenwoners zullen niet gelijk behandeld worden met gehuwde partners van vreemdelingen die reeds met een geldige verblijfstitel in Nederland verblijven. Zij zullen evenmin aanspraak kunnen maken op de soepelheid die in het toelatingsbeleid geldt ten aanzien van gehuwde partners (vreemdelingen) van Nederlanders en van vreemdelingen die als vluchteling of als asielgerechtigde zijn toegelaten of die houder zijn van een vergunning tot vestiging. De reden van deze ongelijke behandeling is gelegen in de omstandigheid dat samenwoners bij wilsovereenstemming hun

relatie formeel kunnen beëindigen zonder rechterlijke tussenkomst; oneigenlijk gebruik van deze registratiemogelijkheid moet worden voorkomen.

XII 83. In *Model B* wordt geen onderscheid in rechtspositie gemaakt tussen samenlevers en samenwoners, terwijl in *Model A* samenlevers gelijk worden behandeld als gehuwden. De behandeling van samenlevers in resp. *Model B* en *Model A* komt derhalve overeen met het in de vorige conclusie geschetste ten aanzien van resp. samenwoners en gehuwden.

XII 84. Voordeurdelers zullen als alleenstaanden worden behandeld.

TOT SLOT

De opdracht aan de commissie hield in, op basis van het Program van Uitgangspunten een registratiemodel te ontwikkelen opdat andere duurzame samenlevingsvormen dan het huwelijk, waarin de partners de verantwoordelijkheid voor elkaar aanvaarden, op een met het huwelijk vergelijkbare rechtspositie aanspraak zouden kunnen maken.

De commissie is van mening dat de benadering die in dit rapport is gekozen recht doet aan het christen-democratisch mens- en maatschappijbeeld, waarin de overheid de taak heeft te bevorderen dat de verantwoordelijkheid van burgers voor elkaar en voor de samenleving wordt beleefd en gedragen. De omstandigheid dat niet bekend is hoe groot thans de behoefte van samenlevers en samenwoners aan de registratiemogelijkheid is of zal zijn, wordt vanuit deze optiek dan ook niet relevant geacht.

Het systematisch blijven hanteren van het onderscheid tussen huwelijk, samenleving, samenwoning en voordeur-delen vergt wetswijzigingen. De commissie realiseert zich terdege de complexiteit wat dit betreft van haar voorstellen. Zij is echter van mening dat juist de erkenning van de maatschappelijke realiteit de overheid dwingt tot wetgeving die recht doet aan die sociaal-maatschappelijke pluriformiteit.

De in dit rapport ontwikkelde modellen zijn overigens niet in strijd met de internationale verdragen waaraan Nederland is gebonden, aangezien hun werkingssfeer is beperkt tot het huwelijk.

Van harte hoopt de commissie, die met genoeg haar werkzaamheden heeft verricht, dat dit rapport een bijdrage is aan de ontwikkeling van het christen-democratisch denken met betrekking tot tweerelaties.

BIJLAGE

KERKELIJKE UITSPRAKEN BETREFFENDE
NIET-HUWELIJKSE TWEERELATIES

BIJLAGE

KERKELIJKE UITSPRAKEN BETREFFENDE NIET-HUWELIJKSE TWEERELATIES

In kerkelijke kringen is en wordt geschreven en gediscussieerd over het huwelijk en gezin. Ook aan niet-huwelijkse tweerelaties wordt aandacht besteed; de kerken willen niet voorbijgaan aan wat zich in de maatschappelijke realiteit voordoet. Elke geloofsgemeenschap heeft zijn historie, die de benadering van bepaalde leerstukken kleurt. Omdat het in het bestek van dit rapport te ver voert om uiteen te zetten wat in alle te onderscheiden christelijke kerken leeft aan gedachten over tweerelaties, zijn wij genoodzaakt ons te beperken. Zonder het belang van andere geloofsgemeenschappen en hun uitspraken te willen ontkennen, richten wij onze aandacht op de drie grootste kerken.

In het hiernavolgende trachten wij de meest recente uitspraken van de Rooms-Katholieke Kerk, de Nederlandse Hervormde Kerk en de Gereformeerde Kerken over niet-huwelijkse tweerelaties weer te geven.

De Rooms-Katholieke Kerk

Van pauselijke en bisschoppelijke zijde is en wordt de exclusiviteit van het huwelijk als geestelijke en lichamelijke eenheid van man en vrouw benadrukt. Het huwelijk krijgt zijn eigen karakter en autonomie van zijn interne wetten, die de Schepper erin heeft gelegd enerzijds, anderzijds behoeft het huwelijk bescherming en hulp, welke de samenleving en de burgerlijke wetgeving eraan verlenen. De huwelijksband is heilig, en niet louter afhankelijk van menselijke beslissingsmacht. God zelf is de stichter van het huwelijk met zijn velerlei waarden en betekenissen; deze worden van onschatbare waarde geacht voor de bestending van het mensdom, voor de persoonlijke groei en eindbestemming van alle gezinsleven, voor de waardigheid, de stabiliteit, de vrede en de voorspoed van het gezin zelf en de mensgemeenschap.

Aan het einde van de jaren zeventig en het begin van 1981 deden verschillende Nederlandse bisschoppen uitspraken over homofilie. Eensgezindheid was er in de afwijzing van maatschappelijke discriminatie van homoseksuelen, en in de waardering van huwelijk en gezin als optimale kaders voor de beleving van de menselijke seksualiteit. Verschil van mening bleek met betrekking tot de consequenties van een en ander voor de waardering van de homofiele aanleg en homoseksueel gedrag.

Het niet discrimineren van de homofiele aanleg mag niet verward worden met het goedkeuren van homoseksueel gedrag. Dit laatste is in strijd met Gods Wet en met Zijn Scheppingsorde. Gewezen wordt onder andere op de verklaring van de Heilige Congregatie voor de geloofsleer over enkele vraagstukken van seksuele ethiek (1975), waarin onder andere wordt gesteld dat 'elke geslachtsdaad van de mens binnen de grenzen van het huwelijk dient te worden gehouden' en dat 'volgens de objectieve zedelijke orde homoseksuele verenigingen handelingen zijn, die hun noodzakelijke en wezenlijke gerichtheid missen'.

De Katholieke Raad voor Kerk en Samenleving, een adviescollege van de bisschoppen, bracht in 1980 de brochure 'Homofielen in de samenleving' uit. De nota bedoelt een bijdrage te leveren aan de publieke discussie over homofilie. De raad gaat er daarbij van uit:

- dat discriminatie een onwaardige en onrechtvaardige praktijk is, waarvan een samenleving nooit iets goeds, maar uiteindelijk altijd slechts schade heeft te verwachten;
- dat dit onverkort geldt voor discriminatie van medemensen op grond van hun homofiele

aanleg, wat ook het morele oordeel over (bepaalde) uitingen van homoseksueel gedrag moge zijn;

- dat het beroep dat gedaan wordt op godsdienstige en kerkelijke argumenten, om deze vorm van maatschappelijke discriminatie een schijn van gerechtvaardigheid te geven, in strijd is met de bronnen en de meest wezenlijke bedoelingen van het Christendom en de Kerk.'

In de nota wordt de neiging, om de enkele teksten in de Schrift waarin homoseksuele handelingen veroordeeld worden, erg strikt op te vatten, opmerkelijk genoemd, omdat men op andere gebieden de Schrift veel soepeler wenst te hanteren (als voorbeelden worden genoemd het straffen door de overheid van overspel met steniging en het afschaffen van de rente op leningen). Men beroept zich terecht bij een soepeler hantering van de Schriftteksten op het beginsel, dat de Schrift binnen de geloofsgemeenschap uitgelegd en toegepast moet worden. De noodzaak dit beginsel te hanteren wordt juist als wij praten over homofiele benadrukt door twee overwegingen. In de eerste plaats is een directe bijbelse grond voor een oordeel over de homofiele geaardheid als zodanig afwezig, zodat een beroep op de Schrift, om de homofiele geaardheid te veroordelen (en die veroordeling in maatschappelijke discriminatie om te zetten), als misbruik van de Schrift afgewezen moet worden. Ten tweede lijkt het hoofdaccent bij de teksten, waar in afkeurende zin gesproken wordt over homoseksuele handelingen, te liggen op de veroordeling van misstanden, waarin soms ook homoseksuele handelingen een rol spelen (schending van de gastvriendschap, chantage, prostitutie en vooral afgodendienst). De Raad beargumenteert waarom er onvoldoende grond is om de discriminatie van homoseksuelen met een beroep op die tekst te rechtvaardigen, en stelt dat het morele probleem niet ligt in de seksuele geaardheid, maar dat de morele bezinning zich moet richten op de beleving van de seksualiteit. Gesteld wordt in dat verband, dat verslaving aan wat de mens in handen is gelegd ter verantwoordelijke beschikking, een harmonieuze ordening van het persoonlijk en gemeenschappelijk bestaan onmogelijk maakt.

Wat het kerkelijk leergezag betreft, rekent de Raad het niet tot zijn taak in de betreffende nota een standpunt te geven, maar wenst zich te beperken tot het maken van enige kanttekeningen. De eerste kanttekening wordt vragenderwijs gesteld: 'Hoe kan een beroep op de natuurwet overtuigen in die gevallen, waarin homoseksueel gedrag begrepen en ervaren wordt als een natuurlijke uiting van homofiele aanleg?' De tweede kanttekening betreft de verhouding tussen aanleg en gedrag van de homofiele mens. De Raad signaleert in negatieve reacties op kerkelijke uitspraken terzake een tendens om de relatie tussen aanleg en gedrag dermate strikt op te vatten, dat elke kritiek op homoseksueel gedrag wordt beschouwd als een inbreuk op de persoonlijke vrijheid en verantwoordelijkheid van het individu, als een vorm van discriminatie. Men wijst erop dat het ethisch onderscheiden van gedragingen een andere functie heeft dan in de samenleving een harde scheiding aan te brengen tussen schapen en (zonde)bokken. De Raad stelt dat juist de geloofsgemeenschap voor dit verschil uiterst gevoelig zou moeten zijn, omdat zij gelooft en belijdt dat een dergelijke scheiding alleen toekomt aan God. Deze laatste scheiding wordt veroordeeld. Uit het morele oordeel over homoseksueel gedrag laat zich niet automatisch een totale veroordeling afleiden van iemand die zich homoseksueel gedraagt, laat staan een aanwijzing voor de inrichting van de maatschappij op grond van een dergelijke veroordeling. Een moreel oordeel zelf te beschouwen als een vorm van discriminatie, duidt op een miskennis van de eigenlijke bedoelingen van het leergezag. Er wordt op gewezen dat een dergelijke miskennis mede veroorzaakt wordt door een te eenzijdige, overtrokken aandacht voor het seksuele gedrag, die het grote gevaar met zich meebrengt van kortzichtigheid en eenzijdigheid in beoordeling van personen.

In de kerkelijke uitspraken wordt ook een tendens gesignaleerd om aanleg en gedrag zover van elkaar los te koppelen, dat de aanleg aanvaard kan worden maar er uit voortkomend

gedrag wordt afgewezen. De Raad vraagt zich af of het terecht is vanuit deze invalshoek de homofilie te benaderen. Erkend wordt, dat de afwijzing van homoseksueel gedrag de Kerk in verlegenheid brengt ten aanzien van levensrelaties en liefdesvormen van homoseksuelen. Kerkelijke leiders stellen zich terughoudend op ten aanzien van nieuwe opvattingen en ontwikkelingen daaromtrent.

In de nota pleit men ervoor, verlegenheid en terughoudendheid niet te laten dichtslaan in een krampachtige houding. Het wordt in overeenstemming met de godsdienst geacht, hen op te vatten als een uitnodiging tot gemeenschappelijk zoeken naar een menswaardige en evangelische benadering van deze problematiek. Verlegenheid en terughoudendheid dienen bespreekbaar gemaakt te worden in het licht van onze roeping tot solidariteit.

In een nota over huwelijk en gezin van de Officialaten van de Nederlandse Bisdommen (augustus 1980) wordt gesteld dat in vele vormen van ongehuwd samenwonen de privatisering van intieme verhoudingen tot uitdrukking komt. Twijfel wordt geuit over het mensverrijkende van dit verschijnsel. Niettemin wordt tevens gesteld, dat het feit dat jongeren eerst gaan samenwonen om het risico van huwelijksmislukking te verkleinen, kan wijzen op een verantwoordelijkheidsbesef. Het pastoraat zou hen daarbij moeten kunnen helpen en ondersteunen.

Het werkdocument van de laatste Bisschoppensynode, gehouden van 26 september tot 25 oktober 1980, die in het teken stond van huwelijk en gezin, ademt dezelfde geest. Men stelt dat "het 'proef-huwelijk' en het 'huwelijk zonder schriftelijk huwelijksbewijs' slechts één van de aspecten van het huwelijk in het licht stellen en de verheven vorm van het huwelijk, dat door God is ingesteld, teniet doen". Bij deze samenlevingsvorm wordt het huwelijk herleid tot de 'subjectiviteit' van de liefde. Daarnaast wordt er melding van gemaakt, dat niet alle verbintenissen buiten het huwelijk een principiële afwijzing betekenen van 'alle goederen van het christelijk huwelijk, dat wil zeggen van de eenheid, trouw, duurzaamheid en voortplanting'. Op verzoek van de synodevaders gaf Paus Johannes Paulus II richtlijnen en aanwijzingen voor een hernieuwde pastorale inspanning (apostolische exhortatie Familiaris Consortio, over de taken van het christelijk gezin in de wereld van deze tijd, 22 november 1981).

De Paus spreekt zich uit over het zogenaamde 'proef-huwelijk'. Dit is onaanvaardbaar, omdat het toont hoe weinig overtuigend het is dat men een 'proef' neemt met menselijke personen, wier waardigheid eist dat zij altijd en alleen doel zijn van de liefde die zich wegschenkt zonder enig voorbehoud van tijd of van een andere omstandigheid. De Katholieke Kerk kan van haar kant zo'n vorm van samenleven niet toestaan. Van de ene kant namelijk is de gave van het lichaam in de seksuele relatie het werkelijke symbool van de schenking van de hele persoon; die schenking kan niet in volle werkelijkheid geschieden zonder de medewerking van de geestelijke liefde die door Christus geschonken wordt. Van de andere kant is het huwelijk van twee gedoopten het werkelijk symbool van de vereniging van Christus met de Kerk, een vereniging die niet tijdelijk is of 'op proef', maar eeuwig trouw. Daarom kan tussen twee gedoopten slechts een onontbindbaar huwelijk bestaan.

Ook het samenleven zonder enige band die het karakter heeft van een publiek erkende instelling, hetzij burgerlijk, hetzij kerkelijk, krijgt aandacht. De Paus vermeldt dat sommige mensen zich er als het ware toe genoodzaakt voelen door moeilijke situaties – economische, culturele en godsdienstige – in zoverre zij, door op wettige wijze te trouwen, blootgesteld zouden worden aan schade, aan het verlies van economische voordelen, aan discriminatie enz. Bij anderen daarentegen, aldus de Paus, ontmoet men een houding van minachting, van verzet of verwerping van de maatschappij, van het gezin als zodanig, van de sociaal-politieke orde, of een houding van alleen maar genot zoeken. Weer anderen tenslotte worden ertoe gedwongen door volstrekte onwetendheid of uiterste armoede, soms door omstandigheden die de schuld zijn van werkelijk onrechtvaardige situaties, of ook door een bepaalde psychische onrijpheid, die hen onzeker maakt en bevreesd een vaste en definitieve verbintenis aan te gaan.

De Kerk wordt voor moeilijke pastorale problemen gesteld wegens de ernstige gevolgen die er uit voortvloeien, zowel godsdienstige als zedelijke (verlies van de godsdienstige betekenis van het huwelijk, gezien in het licht van het verbond van God met Zijn volk; beroving van de genade van het sacrament; zware ergernis) als ook sociale (afbraak van het begrip 'gezin'; verzwakking van de zin voor trouw, ook jegens de maatschappij; mogelijke psychologische trauma's bij de kinderen, versterking van het egoïsme). Door middel van een respectvolle, geduldige en liefdevolle voorlichting zal het pastoraat deze samenlevenden moeten helpen de rijke menselijke en bovennatuurlijke werkelijkheid van het sacramentele huwelijk te leren begrijpen.

De Hervormde Kerk

De Raad voor de Herderlijke Zorg heeft in samenwerking met de Raad voor Kerk en Gezin van de Nederlandse Hervormde Kerk in 1980 de brochure 'Samenwonen zonder huwelijk' uitgegeven. De opzet van deze handreiking voor het pastoraat is het ongehuwd samenwonen aan de orde te stellen als pastoraal probleem in de kerkelijke gemeente. Wat de betekenis van de bijbelse gegevens voor deze tijd betreft, wordt allereerst gewezen op de maatschappelijke veranderingen, die hun invloed op de verhouding tussen man en vrouw, ook in het samenleven, hadden en hebben. Het gaat niet aan, aldus de brochure, zonder meer een tekst uit de Bijbel te nemen en met een beroep daarop verantwoordelijkheid af te schuiven. Het is onze verantwoordelijkheid om telkens opnieuw te proberen de verhouding tussen man en vrouw vorm te geven, voor onze situatie, voor onze tijd. De pastor heeft de opdracht open en onbevangen problematische situaties ter hand te nemen. De opdracht van het pastoraat is immers, dat iedere mens de ruimte krijgt om zelf in het geloof zijn levensweg te vinden. Het gaat er niet om een eigen mening op te leggen of tot een gezamenlijk standpunt van bijvoorbeeld een kerkeraad te komen, maar om binnen de gemeente elkaar erop aan te spreken in de verbondenheid van het geloof, om tegenover elkaar te verantwoorden hoe we ons leven zien in verband met wat de Bijbel ons als Gods bedoeling voor de mens als man en vrouw voorhoudt. Het kiezen voor samenwonen zonder huwelijk behoeft op zich niet te betekenen, dat de partners zich willen onttrekken aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheden, evenmin als het behoeft te betekenen, dat zij zich onttrekken aan de verantwoordelijkheid voor elkaar.

Blijkens de brochure 'Omgaan met homofielen in het pastoraat' (1981) van de Raad voor de Herderlijke Zorg zal in het pastoraat dezelfde openheid betracht moeten worden tegenover mensen met homofiele geaardheid.

Pastoraat aan homofielen is slechts mogelijk als zij in hun hele menszijn als zodanig worden aanvaard. Homosexualiteit is geen zonde te noemen daar het een gegevenheid is, die als gegevenheid gedragen, in vrijheid aanvaard of bestreden kan worden. Nooit kan het pastoraat de pretentie hebben de homoseksueel te willen 'genezen'. Discriminatie wordt met kracht van de hand gewezen. Als doel wordt gesteld dat de homofiel zich, zonder dat hij zijn geaardheid verbergt, in zijn vrijheid als lid van de gemeente in de gemeente moet kunnen bewegen. Als de gemeente hem daartoe roept, moet hij ambtsdrager kunnen worden of lid van kerkelijke organen en moet hij dus ook als predikant kunnen worden beroepen. Wat de kerkelijke erkenning van de homofiele samenleving betreft, wordt gesteld dat dit geen huwelijk is. Waar echter twee mensen besluiten voor het leven samen te blijven en hun leven in verantwoordelijkheid voor elkaar vorm te geven, is het een begrijpelijke wens dat de gemeente in een eigen vormgeving deze samenleving niet alleen erkent, maar ook 'draagt'. Het zich conformeren aan bijbelteksten zonder gehoor te geven aan hun intentie duidt op een onverantwoord gebruik van de Bijbel.

Verdere bezinning vindt plaats via het synoderapport 'Erkenning en verwarring' (1983), een samenbundeling van opvattingen die binnen de Hervormde Kerk leven.

De Gereformeerde Kerken

De generale synode van Amsterdam besloot in 1967 een vertrouwelijke brief aan de predikanten te zenden met het oog op de zorg voor de homofiele medemens. De teneur van de bespreking en besluitvorming destijds was: 'Men mag geen onbegrip hebben voor de nood, maar men mag ook geen begrip hebben voor de zonde'. De synode van Sneek (1969) besloot tot een veelzijdige oriëntatie; hangende de uitkomst van het onderzoek werden de kerkeraden opgewekt wanbegrip en vooroordeel tegen de homofiele naaste tegen te gaan. De synode van Dordrecht (1972) behandelde het rapport 'Over mensen die homofiel zijn'. In dit rapport werd het vraagstuk bestudeerd vanuit verschillende achtergronden van ervaring, kennis en specialisme (medisch, psychiatrisch, pastoraal, ethisch, exegetisch).

In februari 1980 werd door de sectie Pastoraat van het deputaatschap Gemeenteopbouw van de generale synode van de Gereformeerde Kerken in Nederland de brochure 'Menselijk omgaan met elkaar' samengesteld, die een pastorale handreiking beoogt te zijn ten dienste van gesprekken over conflicten betreffende intieme relaties binnen en buiten het huwelijk en gezin. In deze brochure, waarvan het ontwerp door de generale synode van Delft (1979) positief werd ontvangen, wordt gewezen op het gevaar dat we lopen als we in gesprek met homofielen of ongehuwd samenwonenden deze mensen zien vanuit hun geaardheid of hun ongehuwd samenwonen, waardoor vooroordelen gemakkelijk etiketterend werken. Ook wordt de benadering afgewezen, waarbij men van zichzelf uitgaat of van eigen normen. Gesprekken verworden dan tot debatten, waarbij argumenten belangrijker zijn dan mensen. Gepleit wordt voor een dialoog, waarin gesprekspartners kunnen komen tot een dieper verstaan van zichzelf en van de ander. Normen moeten bespreekbaar gemaakt kunnen worden. Mensen hanteren verschillende normen, en hebben een andere levenswijze. Dat hoeft geen verwijdering tot gevolg te hebben, mits men begrip heeft voor het anders-zijn van de ander en elkaar de vrijheid gunt om in verantwoordelijkheid tot een eigen keuze te komen. Gerechtigheid wordt niet beschouwd als een norm die boven mensen gesteld is, maar betekent recht doen in relaties tot anderen.

De generale synode van Delft besloot onder andere ambtsdragers en gemeenteleden op te roepen om:

- 'a. 'de onderlinge samenbinding en dienst aan elkaar ook in de relaties tussen homofiele en heterofiele gemeenteleden steeds opnieuw te laten uitgaan van de aanvaarding van elkaar onder het gezag van het verkondigde evangelie van de genade en van de dienst aan de Here Jezus;
- b. ook bij de verschillende visies op de betreffende Schriftgegevens in het oog te houden dat het – in eerbied voor elkaars levensgeheim, respect voor de eigen verantwoordelijkheid tegenover de Heer, en in het licht van Gods rechtvaardiging over ons aller mens-zijn – ons niet toekomt medemens in hun homofiele geaardheid en beleving ervan te veroordelen, daar het laatste woord ook hierover aan de Heer zelf is;
- c. de onderlinge geloofsverbondenheid in Christus tussen homofiele en heterofiele christenen telkens inspirerend gestalte te laten krijgen in de gezamenlijke beleving van de eredienst, door bediening van en herinnering aan de doop, via deelname aan het Heilig Avondmaal;
- d. de aan allen, heterofielen en homofielen, verleende gaven tot dienst, ook in het ambt, zó te beheren, dat ze tot opbouw van de gemeente functioneren.'

Omdat men meer theologische argumenten wilde hebben, besloot de synode tot een verdere bezinning op de bijbelse noties over normen voor het menselijk omgaan met elkaar en de normen die hun invloed doen gelden op het zicht dat men binnen de gemeente heeft op de vragen van huwelijk, seksualiteit en samenleving. Het resultaat van deze bezinning leverde twee rapporten op. Het 'Rapport over gebruik van Schriftgegevens bij vragen

rondom Homofilie van deputaten Kerk en Theologie' (september 1982) werd door de synode van Bentheim (1981 e.v.) positief ontvangen. Het tweede rapport werd 'In liefde trouw zijn' (februari 1983). Hierin worden vier normerende momenten onderkend, te weten wederkerigheid, duurzaamheid, vrijheid en veiligheid. Wanneer men het heeft over wederkerigheid, gaat het inhoudelijk om het begrip liefde. Alleen in wederkerigheid groeit een relatie, waarin mensen kunnen worden wie ze zijn; naarmate mensen deel hebben aan het leven van de ander, worden zij meer zichzelf en kunnen ze op een dieper niveau deel hebben aan het leven van de ander. Gesteld wordt dat juist omdat er mensen zijn die grote waarde hechten aan wederkerigheid en aan een huwelijk niet toe zijn, vaak gekozen wordt voor een vorm van samenwonen. De duurzaamheid krijgt een inhoudelijke invulling vanuit het begrip trouw. In het beantwoorden van elkaars liefde groeit een verantwoordelijkheidsbesef voor elkaars leven, waardoor mensen zich aan elkaar toevertrouwen, trouw zijn aan de ander, aan zichzelf en aan de 'zaak' van hun verbond. De vrijheid wordt bepaald door het bevrijdingsmotief van het Verbond van God met de mens. Bevrijdend zijn die relaties, waarin een voortgaande menswording een plaats krijgt en mensen elkaar niet in een houdgreep houden. Relaties worden ook onvrij als ze doel in zichzelf worden, waardoor de samenleving en de naaste worden buitengesloten. Het begrip veiligheid heeft betrekking op veilige kaders, waarbinnen mensen in verantwoordelijkheid voor elkaar werkelijk tot hun recht kunnen komen. Waar sprake is van een verbond is ook sprake van institutionalisering. Instituties geven bescherming, hebben een ordescheppend karakter, waardoor zwakkeren beschermd worden. Een tweede moment van veiligheid ligt in de openbaarheid van een verbond, waardoor anderen medeverantwoordelijk worden voor het welslagen van een relatie. De homofiele relaties zijn kwetsbaarder dan andere relaties door maatschappelijke vooroordelen. Juist daarom, aldus de opstellers van de brochures, kan ook hier behoefte ontstaan aan een zekere institutionalisering, waarin de verantwoordelijkheid van de partners jegens elkaar uitdrukking kan vinden. Men stelt dat het dan uiterst pijnlijk is, dat onze samenleving voor een juridische erkenning van deze relaties nog zo weinig mogelijkheden kent.

Ook binnen de alternatieve samenlevingsvormen fungeren de vier normerende momenten, wil van een verbondsverhouding in de bijbelse zin van het woord sprake zijn. In zoverre het huwelijk en andere relatievormen aan deze bijbelse verbondsoptvatting beantwoorden zijn zij alle gelijkwaardig.

Voor een omschrijving van de in dit rapport genoemde leefvormen zie binnenkant flap.

Personalia commissieleden

T. Bot-van Gijzen (1939) is lid van het CDA-partijbestuur, lid van de Raad voor het Jeugdbeleid en bestuurslid van de Stichting Kader- en Vormingswerk van het CDA.

Dr. A. Dekker (1931) is als ethicus verbonden aan de Theologische Hogeschool van de Gereformeerde Kerken in Nederland te Kampen.

Dr. P.A.H.M. van Gennip (1944) is studiesecretaris van de Katholieke Raad voor Kerk en Samenleving. Hij is o.a. lid van de CDA-werkgroep Homofilie en bestuurslid van het FIOU (Nederlandse Federatie van Instellingen voor de Ongehuwde Moeder en haar Kind) Midden-Brabant.

Prof. drs. J.M.L. Jonker (1928) is hoogleraar Sociologie van Gezin en Welzijnzorg aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Hij is o.m. voorzitter van de ZWO (Nederlandse Organisatie voor Zuiver-Wetenschappelijk Onderzoek)-werkgemeenschap Primaire Leefvormen i.o.

Prof. mr. M.J.A. van Mourik (1943) is hoogleraar Notarieel Recht aan de Rijksuniversiteit Leiden. Hij is voorzitter van de Vereniging voor Familie- en Jeugdrecht en redacteur van o.a. het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht.

Mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck (1956) is stafmedewerkster van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Zij is adviserend lid van het Landelijk Bestuur van het CDA-Vrouwenberaad en lid van de CDA-werkgroep Homofilie.

Dr. G.J.M. van Wissen (1943) is Universitair Hoofddocent Staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is lid van de werkgroep Kerk en Staat van de Katholieke Raad voor Kerk en Samenleving.

Aan de commissiewerkzaamheden hebben de leden op persoonlijke titel deelgenomen.