

ANNEKE VAN BAALEN

De Hoge Raad en de administratieve huwelijksoplegging

De strijd van bijstandsvrouwen voor hun mensenrechten speelt zich het laatste jaar grotendeels binnenskamers af: niet in confrontatie met bedreigde wethouders en gewelddadige politiemannen, maar netjes in de wandelgangen van het parlement en de papieren doolhoven van administratief beroep en civiel proces. De actievoerende vrouwen hebben hun argumenten per pamflet en interview aan de bevolking meegedeeld, hun juridische zusters hebben ze aangepast aan de ogen van rechters en parlementariërs² - daar zijn we wel veel uitvoeriger van geworden, maar zijn rechters en parlement inderdaad overtuigd? Het parlement heeft het voordeel dat het uit veel partijen bestaat die met elkaar zoveel bladzijden kunnen vullen dat niemand er meer een touw aan vast kan knopen. Ik heb geprobeerd de kamerhandelingen over het nieuwe art. 5a in de ABW, waarin samenwonenden als een gezin worden opgevat, *allemaal* te lezen, maar ik ben verstrikt geraakt in de hele stelselherziening van de sociale zekerheid. Volgens Riki Holtmaat hebben de media uit al die discussies juist over de kwestie 'of de bijstandsvrouw een LAT-relatie mag hebben' geheel verkeerde conclusies getrokken.³

De rechter heeft het minder gemakkelijk dan het parlement bij het leggen van rookgordijnen. Soms is het geval zo duidelijk dat *iedereen* kan begrijpen of hier onrecht is geschied. Dat was zo bij het arrest van het Hof Amsterdam over 'spionage en verraad in Edam', dat de HR op 9 januari jl. heeft vernietigd (RvdW 1987, nr 18). Een adjunctdirecteur van de sociale dienst die vijf jaar lang een buurvrouw in de gaten houdt; aantekeningen houdt over haar mannelijk bezoek; herhaaldelijk interne memo's stuurt dat mevrouw een relatie heeft met haar bezoeker en dat op grond daarvan hercontrole moet plaatsvinden; met na vijf jaar succes: intrekking van haar bijstandsuitkering (die vervolgens in administratief beroep in twee instanties⁴ weer is toegekend) - als de rechter daar niets onbehoorlijks in ziet, maakt dat ook buiten feministische kringen een wonderlijke indruk. De Hoge Raad stond, nu het Hof zich lichtzinnig aan zijn verantwoordelijkheid had onttrokken, voor de taak de façade van de rechtsstaat weer op te kalefateren. Zou het mogelijk zijn déze mevrouw gelijk te geven, zonder een precedent te scheppen ten aanzien van de fraudebestrijding in het algemeen en de controle van bijstandsvrouwen in het bijzonder? Ten dele is dit de HR gelukt. Mevrouw Grümbock krijgt een klein, krenterig gelijkje: het arrest van het Hof wordt vernietigd, haar tegenpartij in de proceskosten veroordeeld. De eer is gered. Maar zij wordt wèl teruggezonden naar de feitelijke rechter, die alles nog maar eens moet afwegen. Een vrouwenhand is gauw gevuld: mevrouw Grümbock blij, de advocates blij, iedereen blij - ik ook. Stel je voor dat de HR het arrest van het Hof in stand had gelaten! Dat arrest kenmerkt zich namelijk door een soort juridisch cynisme, dat de parallel is van een non-sense beleid dat helemaal niet doet alsof het de armen fatsoenlijk wil behandelen. De HR heeft zich veel meer moeite gegeven en in elk geval de schijn van burgerrecht gered, maar de vraag is of de mate waarin de Raad de praktijk van de tandenborstelcontrole wil ontzien, niet toch ook weer tot kronkelredeneringen heeft geleid.

¹ De Hoge Raad en de administratieve huwelijksoplegging verscheen in het NJB, 13 juni 1987.

² Zie o.m. C.E. Passchier, Van eenheid tot onenigheid, *Nemesis* 1985, p. 262 v., R. Holtmaat, Eén plus één is eenheid, NJB 1986, p. 152 v., L. Andringa, Samenwoners of woningdelers, *Nemesis* 1986, 162 v., C.J. Smitskam, Het begrip economische eenheid in de bijstandswetgeving, *Wetenschapswinkel Tilburg* 1986, D. Pessers, De positie van bijstandsmoeders en art. 8 EVRM, NJB 1986, afl. 10

³ Holtmaat (noot 1) p. 158

⁴ Zie KB 10 juli 1986, no 137, waarover G. van Driem, *Nemesis* 1987, p. 23

Overheid of buurman

Het eerste burgerrechtelijke probleem is dat de buurman/ambtenaar in rechten steeds maar dreigt uiteen te vallen in buurman (zo noem ik hem maar gemakshalve, al woonde hij een paar huizen verderop) en ambtenaar, terwijl de ergerlijkheid van zijn gedrag nu juist door de combinatie wordt versterkt. Een adjunct-directeur van de sociale dienst die in zijn vrije tijd het werk van zijn buitendienst verricht met een ijver en een hardnekkigheid die de normale, door art. 30, lid 1 ABW beperkte taken verre overschrijden; een buurman die het overheidsgezag dat hij op zijn werk heeft, gebruikt om het effect van zijn tips over de buurvrouw te vergroten; beide aspecten zouden relevant moeten zijn, juist omdat overheid en burens in dit soort kwesties zo innig samenwerken.

De president verenigde beide aspecten door het juridisch zwaartepunt op de ambtenaar te leggen; schending van het gelijkheidsbeginsel, juist door zijn activiteiten als buurman, die hij niet tegenover andere bijstandsgerechtigden uitoefende. Het Hof was het niet met hem eens: het bespieden van bijstandsgerechtigden was helemaal zijn werk niet, dus hoe kon hij dan als ambtenaar handelen? (A-G Leijen voegt daar in zijn conclusie⁵ nog aan toe dat, juist als hij als ambtenaar had gehandeld, de instelling had moeten worden aangesproken en niet de ambtenaar persoonlijk. Dit laatste lijkt mij onjuist. Sinds het houtvesterarrest kan men ook de ambtenaar persoonlijk aanspreken.⁶)

De HR gaf het Hof in dit opzicht gelijk. Dit standpunt heeft als bezwaar dat men, wanneer men alleen over burgers en onderlinge schendingen van privacy spreekt, uit het oog verliest dat ook de geheel ambteloze burger die zijn buurvrouw bij de bijstand aangeeft, gebruik maakt van macht die hem door de overheid is verleend: juist de kans dat buurvrouws uitkering zal worden ingetrokken, is de reden voor zijn activiteiten. Het 'bijstandsgluren' is, zoals veel handelingen die als seksuele daden benoemd worden, een agressieve handeling: de bedoeling is de vermeende overtreedster schade en verdriet toe te brengen.

In concreto was het hinderlijk gedrag van de buurman juist in de langdurigheid en intensiteit ervan wél een bepaalde vorm van ambtelijk gedrag: een manifestatie van wat wel het beroepsrisico van het Openbaar Ministerie wordt genoemd: de *actieve vervolgingswaan*, die zich van de passieve, de paranoia, alleen onderscheidt door de reactie op de waan omringd te zijn door vijanden. De burgerlijke paranoid is weerloos tegenover de angst; de overheidsparanoïd, de beroepsvervolger, kan zijn vijanden daadwerkelijk opsporen en straffen en zo een situatie scheppen, waarin zijn waan de werkelijkheid van de vervolgd wordt.

De bijstandsvrouw als voorwaardelijk persoon

Het overheidsbeleid is er, vanaf het eerste kabinet-Lubbers, nadrukkelijk op gericht de uitgaven voor de ABW te beperken. Behalve door het scheppen van nieuwe categorieën als 'voordeurdelers', door herhaalde pogingen de gemeentes wettelijk tot verhaal van bijstand op ex-echtgenoten te verplichten en door het vergroten van de druk op de gemeentes tot het verscherpen van de controle, voert het kabinet dit beleid door zich regelmatig bestraffend uit te laten over echtscheidingen.⁷ Gescheiden vrouwen in de bijstand zijn een maatschappelijke groep die eigenlijk helemaal niet zou moeten bestaan, want zij zijn te *duur*.

Nu zou het kabinet zijn financiële obsessie met deze uitvreetsters ook kunnen oplossen door de gescheiden vrouwen de arbeidsmarkt op te jagen, maar dat is evenmin de bedoeling: arbeidsplaatsen zijn ook te duur. Het enige wat er op zit is dat zij een man zoeken die financieel voor hen zorgt, en dus ophouden gescheiden vrouwen te zijn - gewoon weer in een kostwinner opgaan, als subject verdwijnen.

Het aangeven van bijstandsvrouwen voor vermeende fraude is dus op zichzelf een trouwhartige uitvoering van het beleid. De burgerij draagt zijn steentje bij aan de beperking van het financieringstekort, in het belang van ons en van onze kinderen. Het is alleen de

⁵ Gepubliceerd in *Nemesis*, 1986, p. 276 v.

⁶ HR 6 jan. 1933, NJ 1933, 593 (PS); zie over de mogelijkheid dat een functionaris die buiten de kring van zijn bevoegdheid is getreden als een particulier aansprakelijk kan worden gesteld voor handelingen waardoor hij de overheid niet aansprakelijk kan maken Drion-Polak, *Onrechtmatige daad*, VII, nr 303

⁷ Onlangs nog R. Lubbers voor de CDA-partijraad, zie *Volkskrant* 2 febr. 1987

vraag waar de grenzen hiervan liggen: wanneer slaat deze fraaie samenwerking om in vervolging en staatsterreur? Nu zijn er van het verschijnsel 'spionage en verraad' twee benaderingen mogelijk, die op het eerste gezicht alleen van abstractieniveau verschillen: men analyseert de positie van de bespioneerde en verraden groep, of men analyseert de maatschappij als geheel. De eerste benadering is die van de betrokken groep zelf, de laatste van de 'neutrale' politicus of jurist. Hij waarschuwt tegen de verklikkersmaatschappij, tegen 1984 (o ironie) of tegen het totalitair systeem in het oostblok; hij citeert, zoals A-G Leijten, Milan Kundera over de man die vrijwillig zijn privacy weggeeft en daarmee een monster wordt. A-G Leijten acht het zelf noodzakelijk om iedere verwarring tussen de perspectieven te voorkomen, om uitdrukkelijk en zonder argumentatie mee te delen dat het perspectief van de bedreigde groep - dat het hier om bespioneerde vrouwen gaat - niet ter zake doet. Het programma 'Allemansrecht' van 27 januari jl., dat over deze vrouwen zou gaan, liet twee van hen vijf minuten aan het woord en wijdde de rest van de zendtijd, geheel overeenkomstig de titel van het programma, aan mannelijke deskundigen omtrent de privacy bij alle soorten overheidsingrijpen - om tenslotte alle bedreigden aan te raden zelf actiegroepjes te gaan vormen! (Die moeten dan zeker procedures gaan volgen als de onderhavige, en zo zijn we weer rond.)

De vraag: hoe beschermen wij in het algemeen de privacy, hoe voorkomen we de verklikkersmaatschappij? is een andere dan de vraag: heeft een bijstandsvrouw recht op privacy? Onder 'de privacy' in het algemeen die tegen inbreuken van de overheid beschermd moet worden, vallen talloze gegevens van geheel verschillende aard; 'de privacy' van de bijstandsvrouw betekent daarentegen haar bestaan als rechtssubject.

De vrijheid van meningsuiting

Het Hof zag geen enkel verband met welk overheidsbeleid dan ook en beantwoordde daarom alleen de tweede vraag. Het overwoog dat 'het, behoudens hier niet ter zake doende omstandigheden, een ieder vrij staat wat hem bekend is aan anderen door te geven.' Nu de buurman geen verrekijker of afluisterapparatuur gebruikt had, verdween de privacy van mevrouw Grümbock tussen niet ter zake doende omstandigheden. Dit is in strijd met alle jurisprudentie en literatuur, die grenzen stellen over wat men aan anderen mag doorvertellen, los van de vraag hoe men aan die wetenschap is gekomen.⁸

Deze overweging is des te ergerlijker, omdat het Hof hier, in navolging van de advocaat van de eiser, het verminkte citaat als wapen in de rechtsstrijd invoert. De bovengeciteerde zin wordt namelijk gepresenteerd als afkomstig uit HR 25 juni 1965, NJ 1966, 115, waarin de HR besliste dat de omroepen mochten weigeren omroepgegevens door te geven aan het blad *Televizier* - helaas niet in de formulering: 'Het staat een ieder vrij, behoudens etc., te *weigeren* wat hem bekend is aan een ander door te geven', maar: 'het staat een ieder vrij, behoudens etc., wat hem bekend is al dan niet aan een ander door te geven.' Daardoor zou inderdaad de indruk kunnen worden gewekt dat het hier om de vrijheid van meningsuiting ging, terwijl uit het geval duidelijk blijkt dat het omgekeerde recht - dat om te zwijgen - hier in het geding was.

Als de vrijheid van meningsuiting in de buurt komt kunnen de vernederden en vertraptten zich wel orollen - als zij beledigingen in woord en beeld willen bestrijden, worden zij regelmatig beschuldigd een totalitaire maatschappij te willen vestigen, waarin 'niets meer mag': waarin de blanke man in de expressie van zijn superioriteit wordt belemmerd; ook hier slaat dan door de 'gelijke behandeling' van machtigen en machtelozen het grondrecht ter bescherming van 'minderheden' om in een vrijbrief om hen te kwellen.

De Hoge Raad ging hier gelukkig niet verder op in: een inbreuk 'kan ook niet worden gerechtvaardigd door de enkele in die rechtsoverweging door het Hof vooropgestelde vrijheid van meningsuiting.'

⁸ Zie bv HR 28 nov. 1941, NJ 1942, 190 en 10 juni 1966, NJ 1966, 390 (GJS) en Hof Den Haag 30 nov. 1972, NJ 1973, 190

Horizontaal en verticaal

De HR behandelt op klassiek-civielrechtelijke wijze eerst de vraag over het recht van privacy. Het gedrag van de buurman (het Hof heeft niet onjuist geoordeeld door hem niet als ambtenaar te beschouwen) is een inbreuk op een mevrouw Grümbock toekomend recht van privacy 'dat naar zijn inhoud mede wordt bepaald door art. 8 EVRM, waarvan moet worden aangenomen, dat het ook werking heeft tussen burgers onderling.' Daarom zijn wij blij: mevrouw Grümbock lijkt als burger erkend, een belangrijke stap in de richting van de emancipatie van de bijstandsvrouw - en daarmee van alle getrouwde vrouwen, wier onderhandelingspositie afhankelijk is van arbeidsmarkt en uitkeringsrechten - gezet. Helaas: met het overheidsbeleid, dat het *noodzakelijk* schijnt te maken de privacy van de burgers te schenden, is nog geen rekening gehouden. De buurman moge dan geen ambtenaar zijn, misschien moet zijn gedrag toch ambtelijk worden beoordeeld - in de zin dat zijn inbreuk door overheidsbelangen wordt gerechtvaardigd. Voor deze constructie doet de HR een beroep op het tweede lid van art. 8 EVRM, dat luidt:

"There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others."

Aangezien de buurman volgens Hof en HR geen ambtenaar is, is dit tweede lid niet rechtstreeks van toepassing. Nu ziet de HR echter in gedachten het hele tipgeverssysteem instorten en overweegt daarom ten aanzien van de grenzen van de privacy:

"Aantekening verdient tenslotte dat bij art. 8 lid 2 EVRM - anders dan bij het nog niet in werking getreden art. 10 Gr. w - beperkingen op grond van ongeschreven recht niet uitgesloten zijn."

Waar deze ongeschreven beperkingen ineens vandaan komen, is mij een raadsel; in het artikel staat immers nadrukkelijk 'the law *and* etc.' en niet 'the law *or* etc.'⁹ Een eventuele Angelsaksische interpretatie van 'law' als 'recht' zou volgens mij toch op zijn minst enige motivering behoeven.

De Kamer en de bijstandscntrole

En bovendien verschuift deze interpretatie het probleem alleen maar, want het gaat er nu juist om vast te stellen wat in dezen recht is. De HR grijpt daartoe naar kamerhandelingen naar aanleiding van het eindrapport 1985 van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies, waaruit zou blijken dat het recht op de persoonlijke levenssfeer er volgens Nederlands recht 'niet toe mag leiden dat de overheid wordt belemmerd bij het toezien op de richtige naleving van gestelde regels' en dat in verband hiermee het gebruik van gegevens van derden onontbeerlijk is.

Dat is wel heel algemeen gesteld; als men naar de kamerdiscussies over de handhaving van de bijstandswet ten aanzien van ongetrouwde personen kijkt, vindt men hele andere uitspraken. Herhaaldelijk wordt gezegd dat de bijstandscntrole niet tot inbreuken op de privacy moet leiden; CDA en VVD hebben om deze reden zelfs de redactie van het nieuwe art. 5a ABW bij amendement gewijzigd.¹⁰ (Het College van Advies voor de ABW had al eerder gesteld dat het 'onderzoek door de sociale dienst of men samen uitgaat, samen met vakantie gaat of samen op bezoek gaat bij familie of kennissen, een inbreuk acht op de

⁹ Zie ook P. van Dijk en G.J.H. van Hoof, *De Europese conventie in theorie en praktijk*, A.A. Libri, 2^e druk 1982, p. 343: art. 8 lid 2 geeft een limitatieve opsomming van de beperkingsgronden.

¹⁰ Zie bijv. Hand. 2^e kamer 1986 p. 4739 ('nu de uitvoeringspraktijk van de ABW dreigt te ontsporen'), 4846, 4954, 4956; zie ook de MvT bij de oorspronkelijke redactie van art. 5a: 'Het is niet nodig en in verband met de privacy van de betrokkenen ook niet gewenst dat de subjectieve aard wordt vastgesteld van de relatie van de cliënt en degene(n) met wie deze samenleeft. Of er al dan niet sprake is van een seksuele relatie mag niet maatgevend zijn. Dit blijkt ook uit de jurisprudentie ter zake, die als toetsingskader kan fungeren.' Dat deze laatste zin op zijn minst misleidend genoemd moet worden, blijkt uit Smitskam (noot 1), p. 26 en 29

privacy van betrokkenen.’)¹¹ Het probleem is juist dat het parlement, omdat het in meerderheid op de bijstandsuitkeringen wil bezuinigen, in tegenstrijdigheden verwickeld is geraakt; zoals het kamerlid Groenman samenvatte: ‘het parlement komt er niet uit’, ‘er is sprake van een patstelling’.¹²

Juist bij de bijstandscontrole is er geen sprake van enig Nederlands recht waar de HR zijn beslissing op zou kunnen grondvesten: de politiek is er niet uitgekomen, de rechter staat weer eens voor de taak het recht te moeten vaststellen. De HR meende voor het doorhakken van de door de politiek rond de bijstandsvrouwen gelegde knoop niet het zwaard van art. 8 te kunnen hanteren, uit angst daarmee het hele opsporings- en vervolgingsbeleid te beschadigen: er is immers nog steeds geen privacywetgeving, die eventuele inbreuken zou kunnen sanctioneren: vandaar dan de formeel wankele algemene rechtvaardigingsgrond. Akeliger is nog dat de toespitsing van die rechtvaardigingsgrond op het concrete geval van vervolgingswaan, neerkomt op een kritiekloze navolging van de controlepraktijk.

De Kroon en de bijstandscontrole

De controle op de naleving van de ABW is volgens de HR namelijk nodig ‘in het belang van het economisch welzijn van het land en de bescherming van de openbare orde’ en ‘dient afgestemd te zijn op de maatstaven aan de hand waarvan de bijstand wordt toegekend, waaronder de maatstaf van de economische eenheid.’

Nu komt de term ‘economische eenheid’ helemaal niet in de ABW voor; dit begrip is door de uitvoeringspraktijk, die culmineert in de beslissingen van de Kroon, bedacht als invulling van het begrip ‘leven als een gezin’ in art. 5 ABW (oud).

In deze beslissingen betekent ‘economische eenheid’ in een zelfs door Orwell niet voorziene vorm van newspeak ‘het wekken van de schijn van het hebben van een seksuele relatie’. Deze schijn wekt men: door gearmd op straat lopen, samen op vakantie gaan, of regelmatig dezelfde auto voor de deur geparkeerd te hebben. Wanneer deze verschijnselen regelmatig aangetoond worden (door burens en/of ambtenaren) acht de Kroon de samenwoning, de seksuele relatie en de economische eenheid bewezen en wordt de uitkering ingetrokken; als de man minder vaak op bezoek komt, moet de gemeente ook nog aantonen dat hij in staat is haar te onderhouden. Het tegenbewijs tegen de vaststelling van ‘economische eenheid’ door via huishoudboekjes en rekeningen aan te tonen dat de man de uitkeringsgerechtigde vrouw helemaal niet onderhoudt, wordt alleen toegelaten als er geen sprake is dat er ooit de schijn van een seksuele relatie is geweest.¹³ Deze ‘jurisprudentie’ heeft weinig van rechtspraak weg - er is niet alleen sprake van een niet op de wet gebaseerde omkering van de bewijslast, maar zelfs van een onweerlegbaar rechtsvermoeden. Gelukkig oordeelde het Europese Hof¹⁴ dat het beroep op de Kroon in het geheel niet beschouwd kan worden als een rechtsgang waarin overeenkomstig art. 6 EVRM burgerlijke rechten en verplichtingen kunnen worden vastgesteld. Helaas is dat kennelijk nog niet tot de HR doorgedrongen: hij neemt, bij de vaststelling van de grenzen van de privacy van mevrouw Grümbock, de Krooninterpretatie van art. 5 (oud) ABW over en verweekt zich daardoor in absurde formuleringen.

De HR op gluurderspad

Voor de vaststelling dat de buurman de privacy van mevrouw G. geschonden heeft, was het immers voldoende geweest te overwegen dat hij ‘waarnemingen en mededelingen’ deed omtrent hetgeen hij als aanwijzingen beschouwde voor een seksuele relatie van mevrouw G., maar dat dergelijke gegevens irrelevant waren voor de vaststelling van haar behoefte in de zin van de ABW, en dus geen inbreuk op haar privacy konden

¹¹ Advies inzake de gelijkstelling van ongehuwd samenlevende partners met gehuwden in de ABW, 23 aug. 1985, p. 15, geciteerd bij Smitskam (noot 1), p. 50. Het college meent dat andere punten, zoals samen verhuizen naar een andere woning, kinderen die uit de relatie geboren worden, etc. kunnen worden getoetst door openbare gegevensbestanden te raadplegen, of door gegevens die aanwezig zijn bij publiekrechtelijke organen na te gaan. Zie voor een indrukwekkende opsomming van instellingen waar gegevens opgevraagd worden Smitskam p. 43/44

¹² Hand. 2^e kamer 1986, p. 4837/8

¹³ Smitskam (noot 1) 22, 24, 26, 29

¹⁴ Eur. Hof voor de rechten van de mens 23 okt. 1985, AB 1986, 1 (A.M.H. Hirsch Ballin)

rechtvaardigen. De HR overwoog daarentegen dat zijn activiteit 'gegevens van intieme aard betrof, zoals in het algemeen nodig zullen zijn voor het afgrenzen van een LAT-relatie, als door G. opgegeven, van een 'economische eenheid' (curs. van mij). Dit is onbegrijpelijk. Ook als 'intiem' hier niet, zoals meestal in het recht, 'seksueel' betekent, maar 'emotioneel' of 'affectief', zie ik niet hoe men met gegevens van deze aard een LAT-relatie van een gezinsrelatie zou kunnen afgrenzen. Ook een LAT-relatie is in het geldend spraakgebruik niet alleen een seksuele, maar ook een emotionele en affectieve relatie: Living Apart (wat geld en woning betreft) Together (seks en gevoel). Wat de LAT-relatie van de gezinseenheid onderscheidt zijn de woning en het geld: beiden blijven een persoon, een subject, iemand met een huis en een inkomen.

Nu kan men zeggen dat geld ook iets heel intiem is, maar dat bedoelt de HR niet want hij citeert uitvoerig uit de aangevochten memo's van de buurman over 'kostganger of bijslaap', 'de nacht doorbrengen', 'gearmd op straat lopen' (maandenlang nog wel), 'zich als man en vrouw gedragen'. G.'s grief was ook niet dat de buurman haar huis placht binnen te sluipen om haar financiële administratie te doorzoeken, maar dat hij de sociale dienst opstookte c.q. beval tot het intrekken van haar uitkering op grond van door hem vermoed seksueel gedrag, dat zij helemaal niet ontkende. Waar de bijstandsvrouwen actie voor voeren, is voor het recht op seksuele activiteiten. Eén van hen ging zelfs zover de sociale dienst van haar woonplaats in kort geding te dagen tot het doen van een uitspraak over hoe vaak haar vriend (die ooit op de snelweg werd aangehouden en uren over de verhouding verhoord) op bezoek mag komen; voorlopig zonder succes overigens. Voor wie een dergelijk verzoek raar vindt: er bestaat allang een circulaire over een 'kennismakingsperiode'. Als men daarom verzoekt mag men misschien drie maanden een man op bezoek hebben, zonder dat de uitkering wordt ingetrokken.¹⁵ Daarna is het kiezen of delen: vriend weg of uitkering weg. Zoals de Middelburgse wethouder zei: 'Als u een vriend wil hebben die af en toe eens een arm om u heen slaat, dan moet die vriend ook zo fair zijn u te onderhouden.'¹⁶

Het enige wat de HR met het waarnemen en mededelen van 'intimiteiten' ter onderscheiding van LAT en onderhoudsrelatie nog zou kunnen bedoelen, is dat het hier om de *kwantiteit* van de intimiteiten gaat. Dat zou dan betekenen dat in de visie van de HR incidentele intimiteiten gratis zijn, maar dat geen vrouw voor niets regelmatig intimiteiten zal leveren. Hier zou dan sprake zijn van een compromis tussen het radicaal-feministisch standpunt van de Kroon (het is ondenkbaar, dat vrouwen voor hun plezier met een man naar bed zouden gaan)¹⁷ en het geëmancipeerde standpunt van de betrokken bijstandsvrouwen zelf.

Wat deze interpretatie onlogisch maakt is dat de HR op dezelfde dag uitmaakte dat zelfs de hele week samenwonen, intiem of niet, geen onderhouds*plicht* schept.¹⁸ Er is hier dus inderdaad sprake van het zelfde soort rechtsvermoeden dat de Kroon hanteert: de verdienende partner is niet verplicht de niet-verdienende partner te onderhouden, maar omdat de *mogelijkheid* bestaat dat hij het vrijwillig doet, wordt die mogelijkheid als een werkelijkheid beschouwd en vermoedens voor het bestaan van feiten waaruit die mogelijkheid eventueel zou kunnen worden afgeleid, als gegevens waarvan de overheid op de hoogte gesteld moet worden, omdat het anders misloopt met de nationale economie. Materieel betekent dit nog steeds: als een bijstandsgerechtigde in intiem contact komt met een verdienende man (volgens het nieuwe art. 5a kan het ook een vrouw zijn, anders zouden homoseksuelen worden onderdrukt), verdwijnt zij, zoals een stuk ijzer dat te dicht bij een magneet is gekomen onderdeel van die magneet wordt.

Overigens: wie zich afvraagt wat die bijstandsvrouwen toch met die vrienden willen, moet zich wel realiseren hoe laag hun inkomen is. De acties voor f 400 in de maand erbij betroffen niet alleen de vervanging van wasmachines en de aanschaf van groente en fruit, maar juist ook de uitgaven voor ontspanning en sociaal contact: de kosten van telefoon, openbaar

¹⁵ Circulaire van de staatssecretaris van CRM, 5 mei 1976, zie Smitskam p. 39: toepassing van de circulaire kan niet afdgedwongen worden.

¹⁶ Trouw 5 april 1985

¹⁷ Zie ook Valerie Solanas, Manifest van de Society for Cutting Up Men, De Bezige Bij 1968/1971, p. 25 'Maar vrouwen, met uitzondering van de erg jonge of erg zieke, moeten worden gedwongen of omgekocht tot mannelijk gezelschap.'

¹⁸ HR 9 jan. 1987, RvdW 1987, 17

vervoer, sportkleding, en toegangsbewijzen van instellingen voor cultuur en vermaak. Hoe minder ruimte daarvoor is, des te sterker is men afhankelijk van bezoek dat nog wat afleiding verschaft.

Art. 8 EVRM wordt in dit arrest nadrukkelijk negatief geïnterpreteerd, als een begrenzing van een niet nader omschreven gebied dat 'persoonlijk leven' heet en waarin zich ook de boekhouding van de koppelbaas bevindt. Eerder gaf de HR het artikel echter ook een positieve inhoud, die hier meer terzake is:

"Privéleven in art. 8 omvat de lichamelijke en geestelijke ('morele') integriteit van de persoon met inbegrip van zijn of haar seksualiteit."¹⁹

De uitzondering van lid 2 kan volgens mij dit recht niet begrenzen: men kan moeilijk beweren dat het te 'duur' wordt als bijstandsvrouwen een seksueel leven zouden hebben, als de bijstand hun seksuele partners niet hoeft te betalen.

Ook het nieuwe art. 5a ABW garandeert dit recht echter geenszins. De gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwden strekt, net zoals in de tweeverdienerswetgeving, uitsluitend om ongehuwden de voordelen van hun positie te ontnemen. Holtmaat heeft er op gewezen dat niets in de redactie van het nieuwe artikel tot verandering van de praktijk van controle op en intrekking van uitkeringen dwingt en dat de conclusie van de media 'dat een LAT-relatie nu mag' nergens op gebaseerd is, zolang niemand het verschil weet tussen LATen samenwonen plus elkaar onderhouden. De recente strafprocedure tegen de Limburgse bijstandsvrouw Ans Thijssen²⁰ bevestigt dit: ook hier werd de vraag of haar vriend haar nu onderhield of niet, irrelevant geacht voor het bewijs van het ten laste gelegde frauduleus verzwijgen van een 'economische eenheid'; de zitting werd verdaagd om anonieme getuigen te horen die gezegd hadden de auto van haar vriend regelmatig voor haar deur te hebben zien staan.

De burgerlijke rechter en het administratiefrechtelijk huwelijk

De praktijk van bijstandscntrole, administratief beroep en eventuele strafvervolgning hebben een administratiefrechtelijk huwelijk ingesteld, waarvoor de wilsovereenstemming van betrokkenen niet meer relevant is. Dit nieuwe huwelijk is geen rechtshandeling, maar een rechtsfeit - een door bureu en ambtenaren uit uiterlijke tekenen afgeleide seksuele relatie - waaraan het administratieve recht rechtsgevolgen verbindt.²¹

De asymmetrie van het civielrechtelijke huwelijk blijft in deze administratiefrechtelijke verhouding bestaan: de overheid kan de verdienende 'vriend' niet dwingen te betalen (deze kan het kostwinnersinkomen gewoon voor zichzelf besteden), de overheid kan wel de vrouw, zeker als zij voor kinderen zorgt, de toegang tot de arbeidsmarkt belemmeren en als zij werkloos is haar persoonlijk leven verpesten.

Met de formele gelijkheid tussen man en vrouw is er niets aan de hand, want als een vrouw er in slaagt haar arbeidskracht te verkopen, is zij inderdaad een rechtssubject, ook voor de overheid. Als zij een mannenbetrekking weet te veroveren, krijgt zij een mannensalaris waarvan zij 'vrouw en kinderen' kan onderhouden, en als zij die betrekking verliest krijgt zij een mannenwerkloosheidsuitkering. Dat er voor vrouwen zo weinig mannenbetrekkingen beschikbaar zijn kan de overheid tenslotte ook niet helpen, evenmin dat vrouwen zo stom zijn kinderen te krijgen en zich daar verantwoordelijk voor te voelen; en evenmin dat zoveel vrouwen er daarom geheel vrijwillig voor kiezen niet hun arbeidskracht te verkopen, maar in ruil voor levensonderhoud aan de verzorging van man en kinderen, ouders, bureu, zieken, bejaarden en zwakzinnigen te besteden.

Waar de formele gelijkheid wel wordt geschonden, is op het moment dat ze er genoeg van heeft haar hand op te houden voor haar levensonderhoud in natura: zelf de arbeidsmarkt op

¹⁹ HR 4 mei 198, NJ 1985, 510 (EAA en EAAL)

²⁰ Volkskrant 9 en 10 febr. 1987

²¹ Een andere vorm van administratief huwelijksrecht was te vinden in het door de tweede kamer aangenomen wetsontwerp over het bijstandsverhaal: B en W zouden op grond daarvan de hoogte van het door de gemeente vast te stellen alimentatiebedrag vast gaan stellen, zonder één van de procedurele waarborgen die het burgerlijk recht daarbij eist. De eerste kamer heeft dit wetsontwerp met twee stemmen meerderheid verworpen - maar minister de Graaf heeft alweer een nieuw wetsontwerp ingediend om de exechtgenoten aan elkaar te binden en zo nog meer belanghebbenden bij gluren en tipgeving in het leven te roepen.

wil. Zij is dan een 'herintreder', zij wil gaan solliciteren en als ze geen betaald werk kan vinden, als werkloos beschouwd worden, met alle rechten van dien. Hiervan is geen sprake: dat is te duur. En omdat de getrouwde vrouw niet achtergesteld mag worden bij de gescheiden vrouw, krijgt ook de gescheiden vrouw geen zelfstandige uitkering en geen recht op een privéleven.

Als het 'te duur' is, verliest de burgeres haar recht. De burgerlijke rechter is dan nergens meer te vinden. Het lijkt mij dan ook niet verstandig als de bijstandsvrouwen hun strijd juridisch kanaliseren, ook al zou het Hof Den Haag beslissen dat deze ene dolgedraaide buurman/ambtenaar te ver is gegaan.