



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Vrouw & bestuursrecht

Schuurmans Y.E.; Loof, J.P.; Lawson, R.

Citation

Loof, J. P., & Lawson, R. (Eds.). (2024). Vrouw & bestuursrecht. In *Diverse mensen en gelijke rechten anno 2024: Essays ter gelegenheid van het emeritaat van prof. Titia Loenen als hoogleraar Mensenrechten en diversiteit* (pp. 177-181). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4194952>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4194952>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

1 INLEIDING

Het bestuursrecht normeert de verhouding tussen de overheid en haar burgers. Het geeft bestuursorganen bevoegdheden, normeert deze en geeft burgers het recht om tegen overheidshandelen op te komen, als zij daardoor worden geraakt. De burger die zich tegen overheidshandelen verzet, is vaker een man dan een vrouw. Ca 80% van de beroepen bij de rechtbank wordt aangespannen door een man. Alleen in bijstandszaken is het verschil minder groot (63% man, 37% vrouw).¹ Deze disbalans wordt mede verklaard vanuit de veronderstelling dat mannen vaak de administratieve taken in een huishouden verrichten en namens een gezin procederen.² Dat neem ik graag aan, maar het lijkt mij ook een te gemakkelijke conclusie. Het is te gemakkelijk, omdat het procedeerpercentage m/v in het geheel niet correspondeert met het percentage mannen en vrouwen dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering.³ Jarenlange kennislunches met Titia hebben mij bovendien bedachtzaam gemaakt voor de (ontbrekende) genderneutraliteit van juridische concepten.⁴

2 FRAUDEAANPAK EN GESLACHT

Zo bespraken we de bevindingen van de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. De commissie doet een belangrijke bevinding: 'De fraudeaanpak door middel van risicogericht toezicht bij de Belastingdienst heeft ertoe geleid dat alleenstaande moeders, ouders met een buitenlandse achtergrond en ouders met de laagste inkomens vaker zijn getroffen. Dat was

1 I.M. Boekema, *De stap naar hoger beroep: Een onderzoek naar appelgedrag van burgers in bestuursrechtelijke zaken* (diss. Groningen), Den Haag: BJu 2015, p, 112.

2 Boekema, p. 113.

3 Meer vrouwen dan mannen zijn economisch onzelfstandig. Het aandeel vrouwen en mannen in de bijstand is sinds 2013 vrijwel onveranderd; ongeveer 57% vrouwen tegen 43% mannen (CBS, nieuwsbericht van 31 mei 2024, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/22/meer-jongeren-in-de-bijstand-in-eerste-kwartaal-2024>).

4 Vgl. R. Holtmaat & T. Loenen (red.), *Vrouw en recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1997, o.a. p. 182-184.

geen toeval, maar volgde uit de wijze waarop risicoselectie werd toegepast (...).⁵ De voornaamste verklaring is dat verschillende veronderstelde risicofactoren niet op validiteit en betrouwbaarheid zijn getoetst.

Een van die geprogrammeerde risicofactoren betrof alleenstaand ouderschap. Als een overheidsinstantie daar op casus selecteert die voor verscherpt toezicht in aanmerking komen, dan is de kans groot dat een bovenmatig aantal vrouwen aan dat toezicht wordt onderworpen. Vrouwen verdienen in Nederland gemiddeld een stuk minder dan mannen;⁶ dat heeft gevolgen voor het bedrag aan toeslagen, dat hoger ligt omdat meer inkomenscompensatie nodig is. Ook dat werkt door in de risicoselectie, waarbij eveneens het adagium 'hoge toeslag / hoog risico' gold. Een overselectie van alleenstaande moeders werd daardoor versterkt.⁷ Voor deze overselectie van alleenstaande moeders bestond geen statistische grond, in de zin dat onderbouwd kon worden dat fraude vaker voorkomt onder deze doelgroep.

Maar, ook als die er wel was geweest, dan was het maar zeer de vraag of het gegeven als proxy had mogen worden gebruikt. Een (in)direct onderscheid op geslacht is niet gemakkelijk te rechtvaardigen, ook niet als er een objectieve, door zorgvuldige big-data-analyses statistische onderbouwing voor het onderscheid is.⁸ De beperkte uitzonderingsgrond voor onderscheid naar geslacht in artikel 2 Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) is limitatief uitgewerkt en kan eigenlijk alleen een grondslag bieden als het onderscheid leidt tot situaties waarin het geslacht bepalend is of tot bescherming van de vrouw leidt. Ook het Hof van Justitie is zeer terughoudend en laat niet snel een verschil in behandeling op basis van geslacht toe op louter statistische data (en zo is het bijvoorbeeld ook niet toegestaan vrouwen een lagere verzekeringspremie te laten betalen als blijkt dat zij in het maatschappelijk verkeer minder schade aanrichten).⁹

Dat de harde aanpak van de kinderopvangtoeslag vooral vrouwen hard lijkt te hebben geraakt, is een weinig belicht thema.¹⁰ Ook op dat andere terrein waar de fraudeaanpak bekend staat om zijn hardvochtigheid, de Participatiewet, vormen vrouwen een grote groep van de uitkeringsgerechtig-

5 Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, *Blind voor mens en recht*, Den Haag: Tweede Kamer 2024, p. 58.

6 Centraal bureau voor de statistiek, *Emancipatiemonitor 2022*, Den Haag: CBS 2022, par. 4.1. Vrouwen in Nederland verdienen gemiddeld 16% minder dan mannen, wat vergeleken met andere EU-landen een vrij groot verschil is.

7 *Blind voor mens en recht*, p. 58.

8 H. Lammerant, P.H. Blok & P. de Hert, 'Big data besluitvormingsprocessen en sluipwegen van discriminatie', *NTM/NJCM-Bull.* 2018, p.16.

9 Lammerant, Blok & de Hert, p. 21, met verwijzing naar HvJ EU 1 maart 2011, C-236/09, ECLI:EU:C:2011:100.

10 Met uitzondering van S. Ranchordas, 'Gender and the Automation of Public Law: The Start of a New Conversation', in: C. Burchard & I. Spiecker (Eds), *Algorithmic Transformations of Power: Between Trust, Conflict and Uncertainty*, Nomos/Hart 2024, ook gepubliceerd op SSRN.

den. Helaas zijn mij geen cijfers bekend of specifiek over toeslagen de laatste jaren meer mannen of vrouwen hebben geprocedeerd en hoeveel eenoudergezinnen de stap naar rechtsbescherming hebben gezet.¹¹ Verdiepend onderzoek naar een harde aanpak die vrouwen raakt én de mate waarin zij rechtsbescherming vragen, is zeer gewenst.

3 BELANGHEBBENDEBEGRIIP

Het algemene bestuursrecht heeft weinig aandacht voor de vraag of zijn ordenende begrippen anders uitwerken naar geslacht.¹² Het belanghebbende-begrip trekt als eerste de aandacht, omdat het aan de hand van persoonlijke kenmerken en kwaliteiten bepaalt of iemand een bijzondere positie toekomt in besluitvormingsprocedures en rechtsbescherming. Eigendom is een van de sterkste kwaliteiten aan de hand waarvan betrokkenen in het omgevingsrecht hun belanghebbende-positie ontlelen.¹³ Ook ondernemersbelangen kunnen gemakkelijk door ruimtelijke besluitvorming worden geraakt en leveren een procesingang op. Gezien het verschil in inkomen en economische zelfstandigheid tussen mannen en vrouwen is het de verwachting dat meer mannen dan vrouwen een woning bezitten, vaker een onderneming drijven en dus gemakkelijk als belanghebbende kwalificeren. Belangen van huurders waren lang afgeleide belangen. Een gezondheidsbelang levert niet snel belanghebbendheid op, de wijze waarop je de openbare ruimte gebruikt evenmin. Exemplarisch is de zaak van de advocate die bezwaar maakt tegen de exploitatievergunning voor een coffeeshop: 'Dat zij door de exploitatie van de coffeeshop vreest de nabijgelegen parkeergarage in het donker te betreden en te verlaten, is onvoldoende om een belang aan te kunnen nemen (...)'.¹⁴ De eigenaren van het advocatenkantoor kunnen wel opkomen, maar de advocate met een 'afgeleid belang' niet. Dat roept toch de vraag op waarom eigendom zo gemakkelijk als fundamenteel recht wordt erkend, waaraan een procespositie kan worden ontleend, maar veiligheid van de persoon niet. Dat uitgangspunt werkt niet genderneutraal uit.

Fascinerend is dat de grote bekende casus uit de canon van het bestuursrechtelijke belanghebbende-begrip vrouwelijke appellanten betreft. Bij de uitleg dat een belang 'objectief bepaalbaar' moet zijn, wordt verduidelijkt dat een 'zuiver emotioneel belang' geen procespositie oplevert. Dat illustreren we aan de hand van een casus van een vrouwelijke appellante. Zij is dochter van een bekend (dan overleden) musicus en maakt bezwaar tegen de vergunning

11 Wel is bekend dat inzake 'rijksbelastingen' vooral mannen procederen (80% man, 20% vrouw), Boekema, p. 112.

12 Vgl. Ranchordas 2024, par. 2.1.

13 Bijv. ABRvS 27 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE0706, AB 2002/189 m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

14 ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8167.

waarmee het Amsterdamse concertgebouw wordt verbouwd. De bestuursrechter benadrukt dat haar belangen ‘louter gevoelsmatig van aard en deswege niet objectief bepaalbaar zijn’.¹⁵

Daarnaast heeft het ‘Mevrouw Kiki-criterium’ de nodige aandacht getrokken.¹⁶ Mevrouw Kiki redde een boom in het Groningse Noorderplantsoen door tegen de verleende kapvergunning te procederen. Tot dan toe hadden voornamelijk ‘harde criteria’ als zicht- en afstandscriteria bepaald of een persoon tot de kring van belanghebbenden behoorde. Mevrouw Kiki kon de geliefde boom niet zien en woonde zo’n 100 meter af van het plantsoen, waardoor zij buiten de belanghebbendengroep leek te vallen. Na stug doorprocederen haalden rechtbank en Afdeling haar binnen de procedure, omdat de kap van de boom invloed had op haar woonomgeving.¹⁷ Lang heb ik nagedacht waarom zoveel is geschreven over het ‘mevrouw Kiki-criterium’; we kennen immers geen Klaas-, Peter- of Koos-criterium, terwijl veel meer mannen procederen en daar ongetwijfeld ook principiële activisten tussen zitten die de kring van belanghebbendheid pogen op te rekken. Was Kiki als vrouw de uitzondering en werd het geslacht daarom zo benadrukt? Werd het zachtere criterium van woongenot met vrouwelijke eigenschappen geassocieerd? Of ontlokte het criterium zoveel kritiek dat een gewenste negatieve connotatie ontstond door te benadrukken dat ‘mevrouw’ op oneigenlijke argumenten toegang tot de rechtsgang had gekregen? Ik weet het niet. Wat googelen maakt mij duidelijk dat ‘Mevrouw Kiki’ enige heldenstatus als boombeschermvrouw heeft,¹⁸ dus wellicht lees ik er te veel in. Bij colleges is bij mij vooral blijven hangen dat het belanghebbendebegrip zoveel als mogelijk aan de hand van objectieve criteria moet worden bepaald, dat de twee grote afbakenende zaken door vrouwen werden gevoerd en dat de eindconclusie wat dat beide niet moesten worden toegelaten. Ik ken geen zaken waarin het man-zijn wordt benadrukt in de framing van een uitspraak. Ook houd ik mij aanbevolen voor rechtspraakverwijzingen waarin mannen niet-ontvankelijk worden verklaard omdat zij zich op louter emotionele belangen beroepen.¹⁹

4 GENDER EN BESTUURSRECHT

Op het gebied van gender en bestuursrecht ligt een groot onderzoeksveld open. Behoorlijk wat aandacht is uitgegaan naar materiële wetgeving die een onder-

15 Vz. ARRS 13 oktober 1986, AB 1988/194 m.nt. D.A. Lubach.

16 Zie o.a. R.J.N. Schlössels, ‘De freischwebende belanghebbende: variëren op ‘Kiki’’, *Gst.* 2017/28.

17 ABRvS 10 juni 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN6186, AB 2000/19 m.nt. J.L. Boxum.

18 www.boom7.nl (laatst geraadpleegd op 22 mei 2024).

19 Wel stuitte ik op Rb. 30 augustus 2012, ECLI:NL:RBALK:2012:BX6358, waarin meneer een voorlopige voorziening vroeg voor de intrekking van zijn jachtakte, waarbij niet meer dan een emotioneel belang bij gebruik van het jachtgeweer werd vastgesteld.

scheid maakt naar geslacht of waarbij het voorzieningenniveau structureel anders uitpakt bij vrouwen dan bij mannen, zoals het socialezekerheidsrecht.²⁰ Minder belicht is wetgeving die de maatschappij reguleert, maar waarbij het prototype burger kennelijk een man was,²¹ of de vraag hoe besluitvormingsprocedures uitwerken voor vrouwen. Internationale studies laten zien dat vrouwen geconfronteerd kunnen worden met paternalistisch gedrag aan de balie of in de rechtszaal, met vooroordelen over alleenstaande moeders of met onkunde of onbegrip bij een herhaald terugvallen op de bijstand, bijvoorbeeld door huiselijk geweld.²² Ook op het gebied van het procesrecht geven dergelijke noties aanleiding tot nader onderzoek. Heeft gender invloed op het oordeel van bestuur en rechter of een verklaring geloofwaardig wordt geacht?²³ Wordt het bezwaar of beroep ingesteld door een vrouw even vaak gegrond verklaard als dat van een man?²⁴ Een onontgonnen gebied ligt in het Nederlandse bestuursrecht open. Wie terugkijkt ziet dat Titia Loenen en ik daar eigenlijk de afgelopen jaren eens samen onderzoek naar hadden moeten doen. Gevoelens zullen ons daarbij niet in de weg hebben gezeten, tijd helaas wel.

20 Zie o.a. R. Holtmaat & T. Loenen (red.), *Vrouw en recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1997.

21 Zie voor verschillende voorbeelden in het publiekrecht Ranchordas 2024.

22 Zie o.a. J.H. Laakso & D.J. Drevdahl, 'Women, Abuse and the Welfare Bureaucracy', *Affilia* 2006, p. 84-96; K. Natalier, 'Micro-aggressions, single mothers and interactions with government workers: The case of Australia's child support bureaucracy', *Journal of Sociology*, 2017, p. 622-636 en P. Herd & D.F. Moynihan, *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*, New York: Russell Sage Foundation 2018.

23 Zie o.a. E. Golin, 'Solving the Problem of Gender and Racial Bias in Administrative Adjudication', *Columbia Law Review* 1995, p. 1545.

24 Golin 1995, p. 1545.