

Rechtvaardigheid in de juridische gemeentepraktijk. Burgergerichtheid – praktische tip voor het juridisch domein.

Februari 2024 Henri Vogel

Heeft een burgergerichte houding (de responsieve overheid) impact op de toepassing van het recht? Anders geformuleerd: is er een merkbaar verschil tussen rechtmatig en rechtvaardig handelen door de overheid? Dat is best lastig. Want wat is rechtmatig en wanneer is het rechtvaardig. Dat heeft vooral te maken met de beleving door de burger. En zoals de WRR (*Weten is nog niet doen*) in haar onderzoek aangeeft is er geen sprake van een modelburger. Burgers verschillen enorm van elkaar wat betreft temperament, kennis en ervaring. Voor een burger is het bijna onmogelijk te begrijpen dat wat aan de ene kant van de straat is toegestaan als bouwwerk, aan de andere kant van de straat niet mogelijk is omdat daar een ander bestemmingsplan met ander voorwaarden geldt. Die onbegrijpelijk uitleg resulteert dan vaak in een burger die de overheid ziet als een bureaucratisch bolwerk, waarin ambtenaren zich achter de regels verschuilen. Dus al neem je als gemeente de burger serieus, dat betekent nog niet dat de burger altijd krijgt wat hij wenst. Het betekent wel dat de overheid het voor de burger mogelijk maakt haar optreden als rechtvaardig te aanvaarden. Voor het vertrouwen in de overheid is dit van cruciale betekenis. Een hele uitdaging.

Een rechtmatig genomen handhavingsbesluit garandeert geen rechtvaardige uitkomst. Ook al is de procedure correct toegepast, dan nog kan er sprake zijn van onredelijkheid en disproportionaliteit. En als het dan gaat om een burgergerichte overheid, staat vooral die rechtvaardigheid centraal. Ik merk de laatste jaren dat dit thema onder de gemeentjuristen wel leeft. En natuurlijk is dat toegenomen door de Toeslagenaffaire. Toch merk ik dat in gesprekken met juristen over het onderwerp 'rechtvaardigheid', het vaak niet verder komt dan een casus waar een fout wordt hersteld, een uitzondering maken omdat de regel niet eerlijk uitpakt of menselijk omgaan met een gestelde termijn. Best nog wel de formele aspecten van besluitvorming.

Rechtmatig en rechtvaardig. Ik kijk vol belangstelling naar de intensievere toetsing door de bestuursrechter aan het evenredigheidsbeginsel zoals vastgelegd in artikel 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht ("Awb") dat bepaalt dat: *"de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen"*.

Grenzen aan burgergerichtheid?

Als we spreken over de burgergerichte overheid is het ook realistisch om het over de grenzen daarvan te hebben. De tendens naar het burgervriendelijke bestuursrecht heeft mijns inziens ook een keerzijde. Zeker als het over burgers gaat die een intensief beroep doen op de overheid. Op dit moment zie ik daar nog weinig van terug in de rechtspraak, toch liggen er zeker grenzen aan hetgeen je als gemeente kunt bieden. Ik ben van mening dat je als overheid in je dienstverlening zo burgervriendelijk mogelijk dient te zijn. Dat vertaalt zich in een goede bereikbaarheid en beschikbaarheid. En dat geldt ook voor de rechtsbescherming. Maar er ligt ook een grens als het belang van de rechtsgang geen specifiek doel treft en het beroep op de gemeentelijke organisatie zo groot is dat daardoor de dienstverlening aan anderen in het gedrang komt (denk bijvoorbeeld aan sommige WOO-verzoeken). Mijn oproep aan het ministerie is dan ook om in de actualisatie van de Awb daar meer richting aan te geven.

Een ander dilemma is dat het hanteren van maatwerk kan resulteren in willekeur en vriendjespolitiek. Juist voor (uitvoerings)organisaties die gewend zijn te handelen vooral vanuit de rechtmatigheid is dit een extra uitdaging. Het vraagt om aansturing door het management, helderheid in mandaten en een bijbehorende cultuur. En niet te vergeten de bescherming van de medewerker die daardoor zijn werk in een veilige omgeving kan uitvoeren (taak van de werkgever).

Praktische tips

Enkele tips bij de rechtvaardige toepassing van wet- en regelgeving:

1. Verzamel ervaringen met rechtvaardige uitvoering en koppel ze periodiek terug naar beleid en regelgeving (leerfunctie). Daarmee creëer je ook een overzicht in plaats van alleen een individueel geval.
2. Vraag naar de ervaringen van de burger (klantwaardering) met de uitvoering van overheidsdiensten. Gebruik dit als sturingsmechanisme om de kloof tussen rechtmatig en rechtvaardig in beeld te krijgen.
3. Bespreek het thema 'rechtmatigheid-rechtvaardigheid' met elkaar in een afdelingsoverleg of teamvergadering. Dat geldt zowel voor de afdeling die de primaire besluiten neemt als de juristen die de bezwaarschriften behandelen.
4. Toon als overheidsmanager interesse in het onderwerp 'rechtvaardig', door op casusniveau de ervaringen van je medewerkers te bespreken.
5. Ken het standpunt van gemeenteraad en bestuur over rechtvaardige toepassing. Bespreek de praktijk met de portefeuillehouder.

6. Hanteer met elkaar als organisatie een gelijk speelveld bij de toepassing van termijnen en ander formele aspecten (deel ervaringen tussen sociaal en fysiek domein).

7. Benadruk het belang van een goede motivering bij de rechtvaardige toepassing.

En verder is het wellicht een idee om het aspect 'rechtvaardigheid' een plek te geven in de **rechtmatigheidsverantwoording**. Ik lees in de Handreiking van de VNG en IPO dat de rechtmatigheidsverantwoording een groeimodel is met als doel om de kwaliteit van de gemeentelijke bedrijfsvoering te verbeteren. Dat mag best wat verder gaan dan verantwoording over een juiste toepassing van wet- en regelgeving. Best vreemd eigenlijk dat in de context van burgergerichtheid, de *rechtvaardigheid* geen plek heeft in de verantwoording van het college aan de gemeenteraad. Hier ligt een uitgelezen taak voor de Rekenkamer (die immers een bredere opdracht heeft dan de rechtmatigheid).

Train jezelf in de toekomstige gemeentjurist

Hoe geef jij vanuit het juridische domein invulling aan een burgergerichte dienstverlening? Hoe kun jij de rechtvaardige toepassing van het recht vorm geven? Over welke vaardigheden beschik jij en welke kun je verder activeren? Hoe acteer jij als juridisch adviseur met de uiteenlopende belangen? Waar heb jijzelf nog te overwinnen. Zomaar wat onderwerpen die onderdeel uitmaken van onze Leergang 'De toekomstige gemeentjurist'.

De adviseurs van VIV de Leeuw begeleiden gemeenten in de burgergerichte overheid.