

HOOFDSTUK 1 ZINVOL CONTACT IN DE PRAKTIJK VAN DE GEMEENTEJURIST

*Jurgen Goossens, Paulien de Winter en Wubbo Wierenga**

1 INLEIDING: 'DE GEBROKEN BELOFTE VAN DE RECHTSSTAAT'

De toeslagenaffaire veroorzaakte een schokgolf in Nederland en zindert nog steeds volop na. De algemene conclusie van deze affaire is dat de overheid haar rol in de werking van de rechtsstaat onvoldoende waarmaakte: de menselijke maat ontbrak en burgers werden slachtoffer van overheidsoptreden.

Deze kritiek op de rol van de overheid in de rechtsstaat is inmiddels gemeengoed. Er is de laatste tijd een reeks rapporten verschenen waarin over deze rol vergelijkbare bevindingen en conclusies staan. In het rapport 'Blind voor mens en recht' concludeert de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening bijvoorbeeld dat slechte kwaliteit van de wetgeving de basis legde voor veel (potentiële) ellende, dat foutjes als fraude werden bestempeld en dat grondrechten op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gelijke behandeling werden geschonden bij fraudebestrijding in de sociale zekerheid en toeslagen.¹ In het rapport 'De gebroken belofte van de rechtsstaat' stelt de Staatscommissie rechtsstaat

* Prof. mr. dr. J. (Jurgen) Goossens is hoogleraar Staatsrecht bij de afdeling Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie van de Universiteit Utrecht. Zijn leerstoel focust op constitutionele weerbaarheid in het licht van digitale transformaties en rechtsbescherming van burgers tegen overheidsoptreden. Dr. P. (Paulien) de Winter werkt als universitair hoofddocent Rechtstheorie bij de afdeling Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie van de Universiteit Utrecht. Zij doet empirisch-juridisch onderzoek waarbij de focus ligt op handhaving en toezicht. Zij onderzoekt onder andere hoe uitvoerende medewerkers regels in de praktijk toepassen, bijvoorbeeld in het sociaal domein. Mr. dr. W. (Wubbo) Wierenga is universitair docent Staatsrecht bij de afdeling Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie van de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek richt zich op de werking van de rechtsstaat binnen de overheid. Graag bedanken de auteurs de Vereniging voor Juridische Kwaliteitszorg (VJK) voor het vertrouwen om ons dit boekproject te laten realiseren in het kader van de viering van het 25-jarig bestaan van VJK en het jubileumcongres op 26 juni 2025. In het bijzonder danken wij John Olivier (voorzitter en oprichter VJK) en Ruud Lamers (penningmeester) voor de prettige samenwerking. Daarnaast is een vermelding op zijn plaats voor student-assistenten Sam Hoogendoorn, Bente Rodenburg en Meike Wind voor het uitstekende redigeerwerk.

1. Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024.

dat de rechtsstaat onvoldoende leidend is in het handelen van de overheid, dat wetten, beleid en uitvoering te ingewikkeld zijn geworden en dat de rechtsbescherming tekortschiet.² In het rapport 'Klem tussen balie en beleid', stelt de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties dat de menselijke maat uit het oog is verloren.³ Er werd onder meer duidelijk hoe overheid en burger steeds verder van elkaar zijn komen te staan, dat burgers moeilijk in contact kunnen komen met uitvoeringsinstanties, en dat overheden de zelfredzaamheid en het doenvermogen van burgers overschatten en de menselijke maat uit het oog verliezen.⁴ De Algemene Rekenkamer concludeert in het rapport 'Grip op menselijke maat' dat het kabinet en de Tweede Kamer algemene uitgangspunten, doel en definities voor de menselijke maat hebben, maar dat deze niet concreet genoeg zijn om de menselijke maat toe te kunnen passen in beleid, wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan.⁵

Deze algemeen verspreide kritiek op de rechtsstatelijke rol van de overheid komt in een tijd dat de maatschappelijke opgaven enorm groot zijn. In dit kader merkt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op dat er veranderingen nodig zijn in het systeem van het openbaar bestuur, namelijk om te komen tot 'meer ruimte voor uitvoerende professionals en organisaties in het belang van gezagswaardige publieke dienstverlening'.⁶ Ook de 'Staat van de uitvoering' vraagt om het doorbreken van de status quo.⁷ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) pleit voor een overheid die burgers vertrouwt, met empathie benadert en die aansluit bij de situatie van inwoners.⁸ Ook stelt de VNG omgekeerd medebewind voor, waarbij landelijk en lokaal beleid elkaar versterken.⁹

Deze combinatie van kritiek en grote opgaven stelt de overheid voor uitdagende vragen over haar rol in de rechtsstaat. Hoe moet ze die rechtsstatelijke rol invullen? Aan welk ideaalbeeld moet ze zich daarbij spiegelen? Een gezaghebbend antwoord biedt het ideaalbeeld van de responsieve rechtsstaat. Volgens Scheltema is dit een 'rechtsstaat die zich richt op de burger zoals die echt bestaat'.¹⁰ Hij beschrijft daarbij dat de burger zo veel mogelijk eigen keuzes wil maken, maar dat de burger 'niet altijd slim, daadkrachtig en rationeel reageert'. De responsieve rechtsstaat 'neemt de echte burger serieus, wat niet betekent 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.'

2. Staatscommissie rechtsstaat 2024.

3. TCU 2021.

4. TCU 2021, p. 39; Algemene Rekenkamer 2024, p. 5.

5. Algemene Rekenkamer 2024.

6. Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) 2024, p. 3.

7. Staat van de Uitvoering 2024.

8. VNG 2023, p. 12.

9. VNG 2023, p. 9.

10. Scheltema 2018, p. 121.

In een responsieve rechtsstaat zou de systeemwereld van de overheid moeten aansluiten bij de leefwereld van burgers, bijvoorbeeld door een sterke focus op de menselijke maat en maatwerk. In de praktijk is er echter nog steeds een kloof tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van de overheid.¹¹ Specifiek voor de Participatiewet, bijvoorbeeld, concludeert het rapport 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid' dat de inlichtingenplicht van de Participatiewet niet aansluit bij de leefwereld van uitkeringsgerechtigden.¹²

Een vergelijkbaar punt over de aansluiting tussen systeemwereld en leefwereld wordt gemaakt in het rapport 'Weten is nog geen doen' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In dit rapport laat de WRR zien dat naast denkvermogen ook het 'doenvermogen' van burgers erg belangrijk is.¹³ Lang niet alle burgers zijn onder alle omstandigheden in staat zichzelf in het overheidssysteem te redden.¹⁴ De WRR concludeert dat '[e]en overheid die geen rekening houdt met de begrenzingen van het denk- en doenvermogen van burgers uiteindelijk als een onbetrouwbare overheid [wordt] gezien. Dienstverlening heeft behoefte aan een menselijk(er) gezicht.'¹⁵

Dit boek beoogt de gemeentelijke overheid – en gemeentjuristen daarbinnen – te inspireren om een constructieve bijdrage te leveren aan het waarmaken van de belofte van de rechtsstaat. Een van de belangrijke elementen bij het herstellen van de belofte van de rechtstaat is dat de burger toegang heeft tot het bestuur. Dit 'recht op toegang tot het bestuur' vullen we in dit boek nader in door het belang van zinvol contact centraal te stellen.

In de volgende paragraaf staan we allereerst verder stil bij het belang van zinvol contact (paragraaf 2). Daarna bespreken we de verschillende bijdragen aan dit boek (paragraaf 3). Hierbij staan we stil bij het burgerperspectief (*deel I* van het boek), de juridische spelregels waarbinnen zinvol contact plaatsvindt (*deel II* van het boek) en concrete handelingsperspectieven voor de gemeentjuristen (*deel III* van het boek). In de laatste paragraaf vatten we de belangrijkste conclusies kort samen en richten we de blik op de toekomst (paragraaf 4).

11. Deze begrippen zijn oorspronkelijk van Habermas.

12. Oomkens e.a. 2022, p. 89-90.

13. WRR 2017.

14. WRR 2017, p. 153.

15. Zie voor tips: TCU 2021, p. 10-13.

2 HET BELANG VAN ZINVOL CONTACT

‘Toegang’ tot het bestuur, geoperationaliseerd als ‘zinvol contact’ met het bestuur, kan worden gezien als een materieel vereiste afgeleid van de fundamentele publieke waarde ‘menselijke waardigheid’.¹⁶ Tijdens de vertrouwenscrisis van de afgelopen jaren is het duidelijk geworden welke fundamentele rol deze publieke waarde speelt, zowel in probleemanalyses als bij oplossingsrichtingen.

In een recent essay stelde Goossens – mede gelet op de vertrouwenscrisis tussen burger en overheid en de impact van algoritmische systemen op de werking van het openbaar bestuur en op de interacties tussen burger en bestuur – een dringende noodzaak en constitutionele rijpheid vast voor zowel het aspect ‘toegang tot het bestuur’ als de verdere operationalisering ervan in de vorm van ‘zinvol contact met het bestuur’.¹⁷ Na opname van het recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet in 2022, is het volgens hem nu dan ook tijd om werk te maken van het opvullen van een andere lacune in de Grondwet: het recht op toegang tot en zinvol contact met het bestuur. Het is al lang een belangrijke opgave voor de overheid om zinvol contact tussen burger en bestuur te borgen, waarbij ook een belangrijke opdracht is weggelegd voor uitvoerende medewerkers van gemeenten en voor gemeentebesturen.

De essentie van zinvol contact met de overheid komt tot uiting in de directe interactie tussen burgers en overheidsfunctionarissen. Wet- en regelgeving moeten door overheidsfunctionarissen in unieke en complexe situaties van individuele burgers worden toegepast. Vaak is er een bepaalde mate van discretionaire ruimte om beleid toe te passen in deze concrete individuele situaties. De sociale zekerheidscontext is op dat vlak een interessant domein om te bestuderen, omdat er een verschuiving gaande is in de interactie tussen de overheid en de burger. Waar voorheen de focus lag op het opsporen en bestraffen van fraudeurs (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, beter bekend als de ‘Fraudewet’)¹⁸ en de overheid een houding had van wantrouwen richting de burger, ligt de nadruk inmiddels steeds meer op de menselijke maat.¹⁹

Uitvoerende medewerkers van uitvoeringsinstanties in het sociaal domein zijn een typisch voorbeeld van *street-level bureaucrats*.²⁰ Volgens Lipsky maken de uitvoerende medewerkers het daadwerkelijke beleid: de beslissingen die zij nemen,

16. AARvS 2018, p. 23.

17. Goossens 2024.

18. *Kamerstukken II* 2011/12, 33270, nr. 3.

19. Zie bijvoorbeeld Voorontwerp wetsvoorstel Wet handhaving sociale zekerheid en Participatiewet in Balans.

20. Lipsky 1980.

worden het beleid. In de uitvoeringspraktijk ontwikkelen medewerkers routines en (informele) werkwijzen om de regels toe te kunnen passen op een manier die zij juist achten.²¹ Deze medewerkers bevinden zich in een spanningsveld tussen ruimte voor maatwerk en de menselijke maat aan de ene kant en de angst voor precedentwerking en willekeur aan de andere kant.²² De dilemma's van uitvoerende medewerkers spelen een belangrijke rol in het vraagstuk over het bereiken van zinvol contact met de overheid. Het balanceren van deze tegenstrijdige eisen bepaalt de kwaliteit van de interactie tussen burger en overheid. De vraag hoe dit in de praktijk het beste kan worden bereikt, is van groot belang voor toekomstig beleid.

Overheidsjuristen spelen een belangrijke rol in het vormgeven van de verhouding tussen recht, overheid en burger. De manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen, heeft daarmee direct invloed op de mate waarin de overheid een constructieve bijdrage levert aan het realiseren van de belofte van de rechtsstaat: dat burgers door en tegen de overheid beschermd worden, inspraak hebben, invloed hebben op de uitoefening van overheidsgezag en ondersteuning krijgen als dat nodig is.²³ Om deze belofte(s) voor de rechtsstaat waar te maken, is zinvol contact met de overheid een essentiële voorwaarde. Alleen dan kan de overheid een betrouwenswaardige rol spelen in haar relatie met de burger. Zinvol contact stelt de burger onder meer in staat om zijn rechtspositie ten opzichte van de overheid te bepalen en op basis daarvan te handelen.²⁴ Zinvol contact moet dan ook geborgd worden en doorwerken in de manier waarop juristen binnen de gemeente hun rol invullen.

3 ZINVOL CONTACT IN DE PRAKTIJK: DE GEMEENTJURIST ALS BRUG TUSSEN OVERHEID EN BURGER

In dit boek reflecteren verschillende auteurs vanuit hun expertise op zinvol contact met de overheid in de context van recente maatschappelijke en juridische ontwikkelingen. Zij geven daarbij niet alleen een analyse van de huidige uitdagingen en knelpunten in de interactie tussen overheid en burger, maar zij gaan ook in op mogelijke oplossingen en verbeteringen.

Het doel van het boek is om zinvol contact onderdeel te maken van de praktijk van gemeentjuristen om zo de werking van de rechtsstaat te versterken. Dit boek is mogelijk gemaakt door de Vereniging voor Juridische Kwaliteitszorg (VJK), de beroepsvereniging voor juristen werkzaam binnen de decentrale overheid, in het

21. De Winter 2019; De Winter 2024.

22. Ortlep e.a. 2023.

23. Zie Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. ii.

24. Scheltema & Ippel 2023.