



FORUM

GEZAGSDRAGER IN CRISISTIJD

MAURICE ADAMS - 04.05.2017

De burgemeester van de gemeente waar ik woonachtig ben besloot kort voor de kerstdagen van 2016 een aantal bewoners van het plaatselijke AZC voor een periode van twee weken een zogenaamd gebiedsverbod op te leggen. De asielzoekers, die door de burgemeester onder meer als kansloos werden gekwalificeerd, veroorzaakten in de weken voorafgaand aan de maatregel nogal wat overlast. U moet denken aan diefstal, vechtpartijen, zakkenrollerij, en ook intimidatie; zo werd een vrouw door een van hen in het gezicht gespuwd.^[1] Daarom mochten de 26 asielzoekers, veelal van Noord-Afrikaanse afkomst, zich gedurende die periode alleen nog maar op het terrein van het AZC begeven. Een uurtje per dag kregen ze ‘vrijaf’: dan konden ze wat boodschappen doen, en eventueel een bezoek brengen aan de huisarts.

De burgemeester werd dus met een crisis geconfronteerd, en hij vond de nood onaanvaardbaar hoog. Dit probleem moest daarom NU worden opgelost, niet morgen. Hij voelde zich verplicht tegenover zijn burgers.^[2] En bovendien, zo moet hij hebben gedacht, bied ik liever achteraf mijn excuses aan dan dat ik vooraf toestemming vraag. “Mensen snakken naar bestuurders die hun buurten belangrijker vinden dan het pluche. Het is toch zot dat er zoveel media-aandacht is voor een burgemeester die zegt: ‘Hou op met praten en doe eens wat?’”^[3] En ook: “Ik vind Trump ook verschrikkelijk, maar hij doet wel wat hij heeft beloofd. Ik zeg ook altijd: ‘Je moet niet beloven wat je doet, maar je moet doen wat je belooft.’”^[4]

Een beetje rechtsstatelijk geverseerde jurist schuifelt bij dit verhaal al snel ongemakkelijk heen en weer, en denkt: “Hé, wacht eens even, zo’n gebiedsverbod in de vorm van een huisarrest wordt toch al sinds jaar en dag begrepen als een vorm van vrijheidsontneming, ook wel gevangenisstraf genaamd? En leren onze Grondwet en het EVRM niet dat een rechter daarover moet beslissen?” Juist, en daar is deze burgemeester ook op geweest.^[5] “We kleuren juridisch een beetje buiten de lijntjes”, zo luidde zijn nader commentaar.

De casus kwam vrij prominent in het nieuws, de burgemeester mocht onder meer aanschuiven bij Eva Jinek (die het hem niet erg moeilijk maakte), en hij kreeg nogal wat schouderklopjes van collega’s en burgers. “[I]k word in Den Haag niet met de nek aangekeken. En ook in burgemeestersland ben ik geen zwart schaap.

(...) Er is meer tussen hemel en aarde dan regels en wetten; je hebt ook moraliteit en humaniteit.”[\[6\]](#)

En dan was er natuurlijk Sally Yates, die na de inauguratie van Donald Trump kort als *US Attorney General* fungeerde.[\[7\]](#) Dat wil zeggen: *for the time being*, zolang de Amerikaanse Senaat de voordracht door Trump voor dit ministerschap (i.c. Jeff Sessions) nog niet had bevestigd. Yates, een ‘Democrate’, trad op 20 januari van dit jaar in dienst. Kort daarna kwam President Trump met zijn decreet (*Executive Order 13769*) dat een volledig inreisverbod behelsde voor reizigers uit zeven Islamitische landen, en dat leidde tot een resem aan rechtszaken.

Yates gaf door middel van een korte maar krachtige brief de opdracht aan haar staf om het decreet niet namens de overheid te verdedigen tegenover de Amerikaanse rechtbanken; een taak die normaal gezien wel degelijk door het *Department of Justice* wordt uitgeoefend. Maar dit decreet was overduidelijk onwettig en discriminerend, daar was iedere deskundige links en rechts van het politieke spectrum het over eens; het leek wel geschreven door een middelmatige en onervaren stagiaire van het Witte Huis. Bovendien was er geen enkele deskundige overheidsdienst over geconsulteerd, zoals gebruikelijk is.[\[8\]](#)

Yates schreef in haar brief onder meer het volgende:

“As the acting Attorney General, it is (...) my responsibility (...) to ensure that the position of the Department of Justice is not only legally defensible, but is informed by our best view of what the law is after consideration of all the facts. In addition, I am responsible for ensuring that the positions we take in court remain consistent with this institution's solemn obligation *to always seek justice and stand for what is right.*”[\[9\]](#)

Op 30 januari, de dag dat ze haar standpunt kenbaar maakte, werd ze - niet geheel onverwacht - ontslagen.

Beide casus vertonen stevige overeenkomsten: zowel de burgemeester als *Attorney General* Yates blijken bereid om onder meer morele argumenten in te roepen om verzet te plegen. Maar er zijn ook significante verschillen. Yates pleegde verzet tegen een overheid die zich fundamenteel discriminerend opstelde, dus fundamentele normen wilde overtreden die de Amerikaanse maar ook Europese rechtsstaat ten diepste stempelen, terwijl de burgemeester vooral ook de behoefte voelde zich als daadkrachtig bestuurder te manifesteren. Daarbij wil hij de bestaande regels slechts serieus nemen in de mate dat ze hem uitkomen. Dus waar Yates de overheid *zelf* aansprak op onwettelijk (onconstitutioneel) handelen, handelde de burgemeester daarentegen zoals hij deed *omdat* bestaande mensenrechtelijk geïnspireerde wetgeving hem niet aanstond.[\[10\]](#)

De burgemeester stelt zich vrijwel exclusief op als een soort van ethische opperrechter, terwijl uitgangspunt van analyse eigenlijk niet zou moeten zijn of HIJ een bepaalde zaak al dan niet goedkeurt, maar wel of de spelregels werden gevolgd. Het gedrag van de burgemeester leidt tot beleid dat afhankelijk is van de *pensée unique* van een willekeurige burgemeester (hij zal het zelf vermoedelijk ‘gezond verstand’ noemen)[11]: willekeurig beleid dus. En dat is uitdrukkelijk niet wat Sally Yates deed: ze wist haar casus te herleiden tot een unieke situatie, tot een aanklacht tegen een overheid zelf die willens en wetens de meest fundamentele rechtsbeginselen wenst te schenden.

Laat duidelijk zijn dat deze kritiek op mijn burgemeester zijn casus nog niet eenvoudig maakt: de problemen waarmee hij werd geconfronteerd leken althans reëel. Het star volgen van regels en procedures biedt vaak geen ruimte voor de tragiek van een specifieke casus. In *De Volkskrant* werd onlangs inderdaad geconstateerd dat burgemeesters in een spagaat zitten: beleidsmatig mogen ze niet zo veel, maar ze worden wel voor veel van wat mis gaat verantwoordelijk gehouden; steeds vaker zelfs.[12] Burgemeesters zetten daarom forse middelen zoals noodverordeningen in, om risico's te vermijden. Met fundamentele rechten als wisselgeld.

Maar in een democratische rechtsstaat die naam waardig (en in Nederland is daar wat mij betreft wel degelijk sprake van), ontspint zich het recht op verzet tegen het gezag voorlopig via de route van robuuste instituties en de vrije meningsuiting: een vrije en kritische pers die het handelen van publieke gezagsdragers ter discussie stelt; die aanklaagt wanneer we te maken hebben met een overmaat aan bureaucratie en complexe regelgeving[13]; die structurele problemen aan de orde stelt (bijvoorbeeld op het niveau van de uitvoering door uitkeringsinstanties); die het niet serieus nemen van klachten van burgers weet te agenderen (bijvoorbeeld door de standaardisering van geautomatiseerde systemen waardoor maatwerk onmogelijk wordt), enz.[14] En we moeten dus ook rekenen op de niet aflatende inzet van debatcentra, die ter discussie stellen wanneer een op geordende vrijheid gerichte bureaucratie omslaat in een onderdrukkende en manipulatieve bureaucratie.[15] En, heel belangrijk, het gaat ook over creativiteit en het gebruik maken van de ruimte die het recht te bieden heeft: de burgemeester had andere, minder ingrijpende mogelijkheden kunnen hanteren om de problematiek waarmee hij werd geconfronteerd aan te pakken: de Gemeentewet laat bijvoorbeeld een gebiedsverbod toe, of de burgemeester kan een meldplicht opleggen.

Waar over dit soort kwesties stevig doorpraten door de burgemeester van mijn gemeente als een zwaktebod werd gezien, denk ik dat het een teken van beschaving is. Het gaat uiteindelijk om het koesteren van een volwassen stelsel van *checks and balances*, inclusief een echt onafhankelijke rechterlijke macht. In ieder geval, als er één zaak opvallend is, is het dat de aanval op de rechtsstaat vandaag vooral plaatsgrijpt door instituties te temmen, of door die het werken onmogelijk te

maken.

En misschien woont daarom de echte held wel in de gemeente Gilze-Rijen, een plaatsje in Noord-Brabant. Als er vroeger geen straaljagers gestationeerd stonden, dan hadden weinigen er ooit van gehoord. Maar wat de meesten niet weten is dat die gemeente ook een van de grootste AZC's van dit land herbergt, en dat de burgemeester er werd geconfronteerd met gelijkaardige problematiek als die in mijn gemeente. Hij stond met beide benen op de grond, de pers werd niet gezocht: "Aan alle bewoners is dringend geadviseerd om niet naar het dorp te gaan; het COA was met veel extra personeel aanwezig. Die aanpak heeft gewerkt."^[16]

Eigenlijk is de casus Yates interessanter dan die van mijn burgemeester. Want vanzelfsprekend was ook haar handelen niet: want waarom heeft ze er niet voor gekozen de rechterlijke macht te laten doen wat volgens haar zo vanzelfsprekend leek^[17], of waarom trad ze niet af? Zeker *vanuit rechtsstatelijk perspectief* had iets dergelijks voor de hand gelegen. Dat het hier niet om een willekeurige burger gaat, maar om een ambtenaar met politieke taakuitoefening, maakt de kwestie alleen maar ingewikkelder.^[18]

Maar wat de rechtsstaat vereist is ook een kwestie van context. Yates wist waarschijnlijk heel goed dat haar aanwezigheid op het Ministerie hoe dan ook nog maar een paar dagen zou duren, en dat de regering Trump in het geheel niet geboeid was door de vraag of zijn decreet juridisch door de beugel kon, en of het ook maar enigszins gehandhaafd kon worden; het was een kwaadaardige maatregel voor de bühne, een politiek statement vooral. Iemand zoals Sally Yates, die in een dergelijke situatie op deze wijze de publieke ruimte opzoekt en daarmee het debat aanwakkert, verdient een pluim. Het was eigenlijk het enige wat ze nog nuttig kon doen. De rechtstaat luistert nauw, en dat doet het recht op verzet dus ook.

Dit is de tekst van een inleiding die op 2 mei werd gegeven bij gelegenheid van een debataavond in de Balie te Amsterdam: Als burgemeester in oorlogstijd. Rechtschappen of bestuurlijk ongehoorzaam (samenwerking Provincie Noord-Holland, het Nationaal Comité 4 en 5 mei en Debatcentrum De Balie).

^[1]Die gebeurtenis werd gefilmd en geplaatst op internet.

^[2]Zie onder meer uitzendingen [Limburg 1](#) en [Jinek](#) (4.25 - 12.04).

^[3]Zie [website](#) binnenlands bestuur

^[4]Idem. Midden februari bevonden zeven van de asielzoekers zich nog steeds in het AZC, twee werden overgeplaatst naar elders, drie zaten vast, nog drie werden uitgezet, en een heel aantal verdwenen in de illegaliteit.

^[5]In ieder geval door mijn Groningse collega prof. Jan Brouwer, die zeer gepokt

en gemazeld is in de details en fijnzinnigheden van het openbare orderecht (maar die door de burgemeester als kamergeleerde werd weggezet). Zie [hier](#). Het is goed om toch nog maar eens te benadrukken dat de keuze om de rechter hiervoor verantwoordelijk te maken, en niet de burgemeester, natuurlijk niet willekeurig is (in de zin van: “Iemand moet nu eenmaal beslissen”). Dat heeft alles te maken met de rechtsbescherming die door een procedure voor de onafhankelijke rechter borging krijgt. Zie kritisch over deze casus verder ook F. Jensma in [NRC](#).

[6] Zie [website](#) binnenlands bestuur.

[7] Dat is in de VS het equivalent van onze minister van Justitie.

[8] Lees onder meer [dit](#), [dit](#) en [dit](#) blog van Amerikaanse deskundigen over deze casus: ;

[9] Zie [bericht](#) NYtimes (cursivering toegevoegd)

[10] Bovendien werd Yates gesteund door een doctrine met enige steun onder Amerikaanse juristen die stelt dat iedereen, dus ook elke *public servant* (en niet alleen de rechter), gehouden is om regeringsactiviteiten en wetgeving te toetsen aan de Grondwet en de Grondwet na te leven.

[11] Ik weet me hier geïnspireerd door een van de betere denkers op het domein van de vraagstukken aangaande rechtsstatelijkheid in de Lage Landen. Zie Rik Tofs, “De Rector is geen rechter”, *De Standaard* 8 februari 2017 en “Meedogenloze moraal”, *De Standaard* 24 april 2017.

[12] “Sheriff aan het hoofd ener gemeente”, *De Volkskrant* 29 april 2017.

[13] Zo ook constateert de WRR in het vorige week verschenen rapport *Weten is nog geen doen*, dat het uitgangspunt van zelfredzaamheid, door de overheid veelal gehanteerd bij het maken van beleid, deels fictief is. Er gaapt althans een kloof tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij aankunnen. En die kloof is aanwezig in vrijwel alle lagen van de bevolking. Zie [rapport](#).

[14] In ieder geval de vorige ombudspersoon heeft daar bij herhaling op gewezen. Zie het [jaarverslag](#) *Mijn onbegrijpelijke overheid. Verslag van de Nationale ombudsman over 2012*, Den Haag: 2012,

[15] W.J. Witteveen, *De wet als kunstwerk*, Amsterdam, Boom, 2014, p. 274.

Hierover tevens M. Adams en K. Meijer, “Havel en Witteveen over legaliteit en rechtsstatelijkheid”, *Themis* 2015, p. 152-158.

[16] Zie [hier](#)

[17] Trump heeft inderdaad bij vrijwel iedere rechter nul op het rekest gekregen.

[18] Over de taak van de ambtenaar in dit soort kwesties is nog steeds Max Weber lezenswaardig. Zie zijn *Politik als Beruf* (uit 1919).