

Niet geschikt voor formele berichten

Het opleggen van een gedragslijn aan een individu kan voor een bestuursorgaan een bruikbaar instrument zijn wanneer het uitsluitend gaat om informele communicatie. Zodra een dergelijke gedragslijn ook van toepassing wordt verklaard op formeel berichtenverkeer, neemt het juridische risico aanzienlijk toe.

Een gedragslijn is op zichzelf geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zij is immers niet gericht op een zelfstandig rechtsgevolg. De betrokkene wordt daardoor niet juridisch gebonden en kan in beginsel niet worden verplicht zich eraan te houden.

Anders wordt het wanneer een bestuursorgaan de gedragslijn daadwerkelijk gebruikt om formele verzoeken, klachten, bezwaren, Woo-verzoeken of AVG-verzoeken te beperken of anders te behandelen. Op dat moment kan sprake zijn van een besluit of een andere rechtens relevante handeling waartegen rechtsmiddelen openstaan. Een bestuursorgaan zal een dergelijke beperking deugdelijk moeten motiveren en moeten kunnen baseren op een toereikende wettelijke grondslag.

De meer juridisch onderlegde burger zal zich daarom doorgaans niet laten afschrikken door een gedragslijn. Integendeel, iedere beperking van formele communicatie kan aanleiding geven tot nieuwe bestuursrechtelijke procedures. Daarmee verdwijnen de mogelijkheden voor een informele oplossing steeds verder naar de achtergrond. Uiteindelijk blijkt een gedragslijn dan vooral beperkingen op te leggen aan het bestuursorgaan zelf, omdat iedere toepassing juridisch moet kunnen worden verantwoord.

Soms vooral symbolisch

In sommige situaties heeft het opleggen van een gedragslijn nog nauwelijks praktisch nut. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de informele communicatie tussen een burger en een bestuursorgaan al vrijwel volledig is stilgevallen. De maatregel krijgt dan vooral een symbolisch karakter en kan door de betrokkene worden ervaren als een vorm van druk of intimidatie. Het doet denken aan het plaatsen van verkeersregelaars op een weg die al is afgesloten.

Dergelijke situaties komen met enige regelmaat voor bij langdurige conflicten tussen burgers en overheidsinstanties. Naarmate een conflict voortduurt, ontstaat

gemakkelijk een fundamenteel verschil van inzicht over de oorzaak ervan. Het bestuursorgaan legt de nadruk veelal op de wijze waarop de burger communiceert of procedures voert, terwijl de burger juist meent dat de problemen voortkomen uit het handelen van het bestuursorgaan zelf.

Wanneer een onafhankelijke analyse van de feiten achterwege blijft, bestaat het risico dat de aandacht verschuift van de inhoud van het geschil naar het gedrag van degene die de vermeende tekortkomingen aan de orde stelt. De oorspronkelijke aanleiding van het conflict raakt daardoor steeds verder op de achtergrond.

Het is niet ongebruikelijk dat een bestuursorgaan in zo'n situatie maatregelen treft die primair zijn gericht op het reguleren van de communicatie. Daarbij kan worden gedacht aan het organiseren van gesprekken, het opleggen van een gedragslijn, het aanwijzen van een vaste contactpersoon of bemiddelaar, of het registreren van incidenten binnen daarvoor bestemde interne registratiesystemen.

Of dergelijke maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan de-escalatie, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Wanneer partijen fundamenteel van mening blijven verschillen over de oorzaak van het conflict en geen ruimte bestaat voor wederzijdse reflectie, bestaat het risico dat de verhouding verder onder druk komt te staan. In plaats van een informele oplossing verschuift de nadruk dan steeds meer naar formele bestuursrechtelijke procedures, terwijl het onderliggende conflict onverminderd blijft bestaan.