

Behoorlijkheidswijzer



Inleiding

De Nationale ombudsman toetst of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Dat doet hij in een klachtprocedure of uit eigen beweging. Bij de behoorlijkheidstoetsing maakt hij gebruik van een lijst met behoorlijkheidsvereisten. Deze behoorlijkheidsvereisten vormen in zekere zin een gedragscode voor de overheid. De Behoorlijkheidswijzer geeft een overzicht van de behoorlijkheidsvereisten die de Nationale ombudsman hanteert.

Grondrechten

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd.

1 Discriminatieverbod

Een overheidsinstantie mag geen onderscheid maken naar godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras of geslacht op welke wijze dan ook.

‘Directe discriminatie’ is zonder meer niet behoorlijk. Er is sprake van directe discriminatie als een gevoelig criterium, zoals godsdienst, ras of geslacht, de grond is voor ongelijke behandeling van burgers. Ook het maken van indirect onderscheid is niet behoorlijk, tenzij het objectief gerechtvaardigd kan worden.

2 Brief- en telefoongeheim

Een overheidsinstantie mag geen kennis nemen van de inhoud van brieven en telefoongesprekken, behalve in bij de wet bepaalde gevallen.

Dit grondrecht heeft ook betrekking op de nieuwste communicatiemediën zoals fax, e-mail en sms. Het houdt in dat overheidsinstanties en ambtenaren alleen in bij de wet bepaalde gevallen kennis mogen nemen van de inhoud van brieven en telefoongesprekken van burgers. Deze informatie mag ook niet ongevraagd door overheidsinstanties worden doorgegeven aan derden.

3 Huisrecht

Een overheidsinstantie mag niet zonder toestemming van de bewoner een woning binnengaan, behalve in bij de wet bepaalde gevallen.

Uitgangspunt is dat mensen zonder bemoeienis van de overheid in hun huiselijke omgeving kunnen leven. Wanneer een bewoner geen toestemming geeft, mag een overheidsfunctionaris een woning alleen binnengaan indien daarvoor een wettelijke basis is. Zo is geregeld dat een deurwaarder een woning in mag om beslag te leggen. Een politieteam op zoek naar wapens kan een woning doorzoeken in door de wet omschreven situaties. Enkele vormvoorschriften (bijvoorbeeld de schriftelijke machtiging) zijn geregeld in de Algemene wet op het binnentreden.

4 Privacy - Recht op eerbiediging persoonlijke levenssfeer

Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij de wet te stellen beperkingen.

De overheid dient de persoonlijke levenssfeer van haar burgers te eerbiedigen. Bij dit ‘recht op privacy’ gaat het bijvoorbeeld om bescherming van burgers tegen het vergaren en doorgeven van persoonlijke gegevens. Dat betekent onder meer dat een overheidsinstantie de informatie die zij over een burger bezit niet zonder meer aan derden (zoals andere burgers of bedrijven, of een andere overheidsinstantie of andere ambtenaren) kan overdragen.

5 Verbod op onrechtmatige vrijheidsontneming

Een overheidsinstantie mag niemand zijn vrijheid ontnemen, buiten de bij de wet bepaalde gevallen.

Dit vereiste is vastgelegd in artikel 15 van de Grondwet: één van de meest wezenlijke en oudste klassieke grondrechten. Alleen in door de wet omschreven gevallen is insluiting mogelijk, bijvoorbeeld inverzekeringstelling van verdachten of gedwongen opname van een psychiatrische patiënt. Van een bevoegdheid tot vrijheidsbeneming moet terughoudend gebruik worden gemaakt.

6 Andere grond- en mensenrechten

Bijvoorbeeld het recht op onaantastbaarheid van iemands lichaam (een voorbeeld van een wettelijke uitzondering: fouillering door de politie), recht op vrije nieuwsgaring (van belang voor journalisten), recht op een eerlijk proces.

Materiële behoorlijkheid

7 Verbod van misbruik van bevoegdheid

Een overheidsinstantie mag haar bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waartoe die bevoegdheid is gegeven.

Dit verbod is nauw verbonden met het doel en de strekking van een wettelijke regeling waarop de bevoegdheid van een overheidsinstantie is gebaseerd.

8 Redelijkheid

Een overheidsinstantie weegt de in het geding zijnde belangen tegen elkaar af. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.

Een overheidsinstantie moet bij haar handelen de relevante feiten en omstandigheden vergaren. De verzamelde gegevens dienen vertaald te worden in belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. In principe moet de overheidsinstantie alle rechtstreeks betrokken belangen wegen. Of een belang geen rol mag spelen is een zaak van interpretatie van de wettelijke regeling of van de aard en strekking van de bevoegdheid. Er mag geen sprake zijn van willekeur. Dat betekent dat de uitkomst van de belangenafweging door een overheidsinstantie niet onredelijk mag zijn.

9 Evenredigheid

Een overheidsinstantie wendt voor het bereiken van een doel een middel aan dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

Een overheidsinstantie dient de minst ingrijpende handelwijze te kiezen (subsidiariteit) en het doel dient het middel te kunnen rechtvaardigen (proportionaliteit). Bij de belangenafweging dient de overheidsinstantie dus rekening te houden met de mogelijke gevolgen van het handelen. Daarnaast eist het beginsel dat voorkomen moet worden dat bepaalde burgers onevenredig zwaar worden getroffen door overheidsbesluiten of handelingen in vergelijking met andere burgers die in een vergelijkbare positie verkeren.

10 Couulance

Er is ruimte voor couulance in situaties waarbij ten gevolge van vermoedelijke maar onbewezen fouten van overheidsinstanties burgers uitgaven in geld of investeringen in tijd hebben gedaan.

Couulance is gebaseerd op het redelijke vermoeden dat de billijkheid vraagt om een vergoeding. Het gaat niet om situaties waarbij schadevergoeding rechtens is aangewezen of zou kunnen zijn aangewezen.

11 Rechtszekerheid

I Gevolg geven aan rechterlijke uitspraken: Een overheidsinstantie geeft gevolg aan rechterlijke uitspraken.

Het gaat hier om een elementaire rechtstatelijke norm. In de meeste gevallen is het een kwestie van voortvarendheid. Daarnaast impliceert de norm het vereiste dat uitspraken met enige precisie worden opgevolgd.

II Opgewekt vertrouwen: Gerechtaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens een overheid worden door die overheid gehonoreerd.

De burger moet redelijkerwijs kunnen denken dat de overheidsinstantie of de ambtenaar ter zake bevoegd was. De gewekte verwachting moet gerechtvaardigd zijn. In principe moeten gerechtaardigde verwachtingen gehonoreerd worden. Als duidelijk is dat dit niet mogelijk is, zal de burger in het algemeen gecompenseerd moeten worden.

12 Gelijkheid

Een overheidsinstantie behandelt gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk al naar gelang zij van elkaar verschillen.

De overheid dient al haar burgers met gelijke zorg en respect te behandelen. Dit betekent in het algemeen dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen ongelijk, naar de mate van ongelijkheid.

Formele behoorlijkheid

13 Onpartijdigheid/verbod van vooringenomenheid

Een overheidsinstantie stelt zich actief op om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.

De houding van een overheidsinstantie tegenover de partijen en het onderwerp van de zaak moet vrij zijn van vooringenomenheid en vooroordeel. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen subjectieve en objectieve toetsing van de onpartijdigheid. Bij subjectieve toetsing gaat het erom of een overheidsinstantie werkelijk partijdig of vooringenomen is in een specifieke zaak. Van subjectieve onpartijdigheid wordt uitgegaan, totdat het tegendeel blijkt. Bij objectieve toetsing gaat het om de vraag of er feiten of omstandigheden zijn die de vrees voor partijdigheid rechtvaardigen. Ook de schijn van partijdigheid moet worden vermeden.

14 Hoor en wederhoor

Een overheidsinstantie stelt de betrokkenen in staat te worden gehoord bij de voorbereiding van een handeling of beslissing.

Het vereiste betekent dat een overheidsinstantie burgers in de gelegenheid moet stellen om voor hun belangen op te komen. Het heeft betrekking op primaire en secundaire besluitvorming, maar ook op de wijze van klachtbehandeling. Op grond van artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht moet een overheidsinstantie de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid stellen te worden gehoord. Van het horen van de klager kan alleen worden afgezien als de klacht kennelijk ongegrond is of de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

15 Motivering

Het handelen van een overheidsinstantie wordt feitelijk en logisch gedragen door een kenbare motivering.

Een overheidsinstantie moet haar besluiten en handelingen steeds goed motiveren omdat zij niet vrij is om naar eigen goeddunken of willekeur te handelen. Drie bouwstenen voor een goede motivering zijn: de relevante wettelijke voorschriften, de relevante feiten en belangen en een deugdelijke redenering die de burger moet kunnen achterhalen. De motivering moet toegesneden zijn op het concrete geval en moet in elk geval laten zien dat rekening is gehouden met de belangen van de betrokken burgers.

16 Fair play

Een overheidsinstantie geeft burgers de mogelijkheid hun procedurele kansen te benutten.

Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de situatie dat de politie altijd verplicht is een aangifte op te nemen, tenzij op voorhand onomstotelijk vaststaat dat er geen sprake is van een strafbaar feit. Van een overheidsinstantie mag een houding worden verwacht waarbij een burger de gelegenheid wordt geboden een standpunt naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden. De overheidsinstantie dient daarbij 'open kaart' te spelen en mag niet zonder noodzaak heimelijke stappen tegen de burger voorbereiden.

Zorgvuldigheid: instructienormen

17 Voortvarendheid

Een overheidsinstantie treedt slagvaardig en met voldoende snelheid op.

Alleen al uit het oogpunt van gelijkwaardigheid zou de overheid zich evenzeer aan de wettelijke termijnen gebonden moeten achten als de burger. Bovendien ondermijnt een overheid die termijnen met voeten treedt haar gezag en verliest haar betrouwbaarheid. De overheid moet zich in beginsel aan de wettelijke termijnen houden, ook al zijn dit vaak slechts termijnen van orde. De wettelijke termijnen dienen als richtsnoer voor een behoorlijkheidsoordeel, maar kunnen niet in de plaats treden van een behoorlijkheidstoetsing door de Nationale ombudsman. Afdoening binnen de wettelijke termijn biedt namelijk geen garantie dat voldoende voortvarend is gehandeld. Anderzijds kan er sprake zijn van zwaarwegende omstandigheden waardoor overschrijding van de wettelijke termijn toch behoorlijk kan zijn, mits dat aan de burger op juiste wijze wordt gecommuniceerd. Als er geen wettelijke termijn van toepassing is, rust op de overheid de verplichting om te handelen binnen een redelijke termijn. Wat een redelijke termijn is, hangt af van het betreffende overheidsoptreden en de omstandigheden van het geval.

18 Administratieve nauwkeurigheid

Een overheidsinstantie werkt secuur.

Slordigheden moeten worden vermeden en fouten moeten zo snel mogelijk worden hersteld. Aan de overheid geleverde bescheiden moeten zorgvuldig worden bewaard en geleverde informatie moet adequaat worden verwerkt. Door de overheid verstrekte informatie moet waarheidsgetrouw en duidelijk zijn. Dat impliceert deugdelijke dossiervorming en het soms actief verwerven van informatie.

19 Actieve en adequate informatieverstrekking

Een overheidsinstantie voorziet burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie.

Het behelst enerzijds de plicht om in te gaan op verzoeken van burgers om informatie en anderzijds de plicht om burgers uit eigen beweging te informeren over handelingen van de overheid die hun belangen raken.

20 Actieve en adequate informatieverwerving

Een overheidsinstantie verwerft bij de voorbereiding van haar handelingen de relevante informatie.

Dit vereiste is verwant aan het vereiste van hoor en wederhoor, maar heeft een beperkter bereik: zij heeft alleen betrekking op het eigenmachtig verzamelen van informatie ter voorbereiding van een beslissing om tot handelen over te gaan. Het vereiste van hoor en wederhoor geeft daarentegen bij de voorbereiding van besluitvorming een stem aan belanghebbenden.

21 Adequate organisatorische voorzieningen

Een overheidsinstantie richt haar administratieve beheer en organisatorische functioneren in op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

Behoorlijke dienstverlening refereert aan zorgvuldigheid, maar ook aan specifieke wetmatigheid, toegankelijkheid, informatieverstrekking, registratie, etc. Een overheidsinstantie dient de administratieve organisatie zo in te richten dat de continuïteit van het goede functioneren is gewaarborgd: registratie en archivering dienen ook dat doel.

22 Correcte bejegening

I Beleefdheid en fatsoen: Een overheidsinstantie respecteert burgers als mens en behandelt hen beleefd.

De overheid moet handelingen achterwege laten die in het algemeen als onfatsoenlijk worden ervaren.

II Dienstbaarheid (eenvoudige hulpvaardigheid):

Een overheidsinstantie stelt zich in haar bejegening van burgers hulpvaardig op.

Een overheidsinstantie biedt waar gevraagd en waar nodig naar vermogen hulp.

23 Professionaliteit

Ambtenaren met een bijzondere training of opleiding handelen jegens burgers overeenkomstig de standaarden van hun beroepsgroep.

Denk bijvoorbeeld aan het handelen van artsen in dienst van overheidsinstanties.

24 Bijzondere zorg

Een overheidsinstantie verleent aan personen die onder haar hoede zijn geplaatst de zorg waarvoor deze personen, vanwege die bijzondere positie, op die overheidsinstantie zijn aangewezen.

Dit vereiste betreft de zorg voor personen aan wie de fysieke vrijheid of de zelfstandigheid op essentiële gebieden is ontnomen, onder andere gedetineerden of onder toezicht gestelde jeugdigen. Zij zijn bijvoorbeeld voor medische zorg, veilig onderdak of – bij ondertoezichtstelling – opvoeding, afhankelijk van wat de betrokken overheidsinstantie aanbiedt. Dit schept voor die instantie een bijzondere verplichting om toereikende verzorging en bescherming te bieden.

25 Goede samenwerking

Een overheidsinstantie kijkt bij het vervullen van haar taken niet primair naar de organisatiebelangen en doelen van de eigen organisatie, maar werkt in het belang van burgers, bedrijven en instellingen goed samen, zelfs als die samenwerking nadelen oplevert voor een bepaalde overheidsinstantie.

Het gaat hier om het besef bij overheidsinstanties dat in veel gevallen een door een burger signaleerd probleem uitsluitend kan worden opgelost door samenwerking van verschillende betrokken instanties. Een overheidsinstantie mag zich daarbij niet verschuilen achter een beperkte taakstelling.