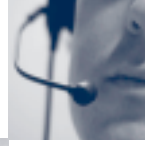
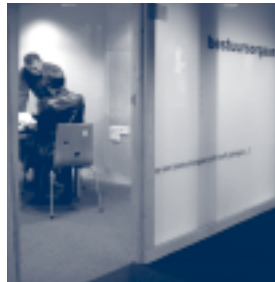


# de Nationale ombudsman



## 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

### 1. Discriminatieverbod

*Een bestuursorgaan mag geen onderscheid maken naar godsdienst, levens-  
overtuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond 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 bestuursorgaan 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 communicatiemedia zoals fax, e-mail en sms. Het houdt in dat bestuursorganen 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 bestuursorganen worden doorgegeven aan derden.

### 3. Huisrecht

*Een bestuursorgaan mag niet binnentreden in een woning tegen de wil  
van de bewoner, buiten de bij of krachtens de wet bepaalde gevallen.*

De voorwaarden waaronder overheidsdienaren een woning zonder toestemming van de bewoner mogen betreden zijn geregeld in de Algemene wet op het binnentreden. De Nationale ombudsman heeft enkele aanvullende behoorlijkheidsvereisten aangegeven. Bijvoorbeeld om te kunnen bepalen wanneer politieambtenaren ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar zonder schriftelijke machtiging een woning toch mogen binnentreden.

### 4. Privacy - Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

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

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

### 5. Verbod op onrechtmatige vrijheidsontneming

*Een bestuursorgaan mag niemand zijn vrijheid ontnemen, buiten  
de bij of krachtens de wet bepaalde gevallen.*

Dit vereiste is vastgelegd in artikel 15 van de Grondwet: één van de meest wezenlijke en oudste klassieke grondrechten. Binnen het kader van wettelijk gereguleerde beperkingen van dit grondrecht dienen de grondrechten van hen aan wie rechtmatig de vrijheid is ontnomen gerespecteerd te worden, tenzij dit in verband met de vrijheidsontneming niet mogelijk is. Een voorbeeld is de bescherming van het privé-leven.

### 6. Andere grond- en mensenrechten

*Behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen heeft  
eenieder recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam.*

Bijvoorbeeld in het kader van de toepassing van dwangmiddelen door politieambtenaren.

# Materiële behoorlijkheid

## 7. Verbod van misbruik van bevoegdheid

*Een bestuursorgaan mag zijn 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 bestuursorgaan is gebaseerd.

## 8. Redelijkheid

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

Een bestuursorgaan moet bij zijn 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 het bestuursorgaan 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 bestuursorgaan niet onredelijk mag zijn.

## 9. Evenredigheid

*Een bestuursorgaan mag voor het bereiken van een doel geen middel aanwenden dat voor de betrokkenen onnodig bezwarend is. Het middel moet in evenredige verhouding staan tot dat doel.*

Een bestuursorgaan dient de minst ingrijpende handelwijze te kiezen (subsidiariteit) en het doel dient het middel te kunnen rechtvaardigen (proportionaliteit). Bij de belangenafweging dient het bestuursorgaan 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. Coullance

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

Coullance 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 bestuursorgaan dient gevolg te geven 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: *Gerechvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens een overheid behoren door die overheid te worden gehonoreerd.*

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

## 12. Gelijkheid

*Een bestuursorgaan 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.



# Zorgvuldigheid: instructienormen

## 17. Voortvarendheid

*Een bestuursorgaan moet slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.*

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 bestuursorgaan moet secuur werken.*

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 bestuursorgaan 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 bestuursorgaan verwerft bij de voorbereiding van zijn 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 bestuursorgaan dient zijn administratieve beheer en organisatorische functioneren in te richten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.*

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

